

Peter Bußjäger / Christian Gsodam (Hg.)


new academic press

Multi-Level-Governance im Alpenraum

Die Praxis der Zusammenarbeit
im Mehrebenensystem

II6. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Peter Bußjäger / Christian Gsodam (Hg.)

Multi-Level-Governance im Alpenraum

Die Praxis der Zusammenarbeit
im Mehrebenensystem

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 116

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

Gefördert von



Multi-Level-Governance im Alpenraum
Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem

von
Peter Bußjäger / Christian Gsodam
(Herausgeber)



new academic press

Zitiervorschlag: Autor [Titel], in: *Bußjäger/Gsodam* (Hg), Multi-Level-Governance im Alpenraum (2013) [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.

© 2013 by new academic press, Wien
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-1853-8

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

Vorwort des Landeshauptmannes von Tirol

Die großräumige regionale Zusammenarbeit im Alpenraum hat eine lange Tradition. Die historischen, geographischen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Wechselbeziehungen zwischen den Ländern des Alpenbogens spielen seit jeher eine wesentliche Rolle. 1972 erfolgte die Gründung der ARGE Alp, in der alpine Regionen aus Deutschland, Italien, Österreich und der Schweiz zusammenarbeiten. Seither haben sich zahlreiche Initiativen auf politischer, administrativer, wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene mit gemeinsamen Anliegen des Alpenraumes oder größerer Teile davon befasst. Von diesen haben das Interreg-Alpenraum-Programm und die Alpenkonvention zweifellos besonderes Gewicht.

Bei aller Verschiedenheit stehen die Alpenregionen aufgrund der globalisierten und liberalisierten Wirtschaft, des Klimawandels oder demographischer Veränderungen vor zahlreichen ähnlichen Herausforderungen. Es macht daher Sinn, Informationen und gute Praktiken auszutauschen sowie gemeinsame Lösungen für gemeinsame Anliegen zu entwickeln. Dabei müssen die Potenziale des Alpenraumes für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ausgeschöpft und die spezifischen Erfordernisse des Alpenraums in Bezug auf die Verwirklichung des europäischen Ziels der territorialen Kohäsion unterstrichen werden. Im Alpenraum gibt es dazu eine Vielzahl von Initiativen mit einer Fülle von Projekten, die zunehmend unüberschaubar werden und zum Teil eine klare Ergebnis- und Umsetzungsorientierung vermissen lassen. Insbesondere für einzelne Regionen wird es schwierig, alle diese Aktivitäten zu verfolgen.

Ich erachte es daher als dringend, die Schaffung einer einheitlichen Makroregionalen Strategie für den Alpenraum voranzutreiben. Das wachsende Bedürfnis der Regionen des Alpenraums nach konkreten, themenbezogenen Kooperationen mit starker Ergebnisorientierung ist deutlich spürbar. Die Alpenregionen sind sich der Verantwortung einer gemeinsam mit der nationalen und europäischen Ebene gestalteten territorialen Politik für den Alpenraum bewusst. Sie sehen in einer makroregionalen Strategie eine innovative Methode der territorialen Zusammenarbeit auf interregionaler und transnationaler Ebene, die eine bessere Kohärenz und Abstimmung der politischen Maßnahmen in verschiedenen Bereichen, eine rationellere Verwendung der finanziellen Mittel und eine Kooperation im Sinne der Prinzipien der Multi-Level-Governance ermöglicht. Die Erarbeitung einer

Makroregionalen Strategie mit dem Hauptziel eines wirksamen Schutzes und einer zeitgemäßen Entwicklung der Berggebiete ist auch ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung der territorialen Kohäsion im Alpenraum.

Das von der Konferenz der Alpenregionen am 29. Juni 2012 in Bad Ragaz verabschiedete Initiativpapier für eine Makroregionale Strategie im Alpenraum stellt den Grundkonsens der Alpenregionen zu den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Zielen der Makroregion dar und konzentriert sich bewusst auf die Themen von gemeinsamer strategischer Bedeutung.

Politisch wichtig ist nun, dass die Bemühungen um die Entwicklung und konsequente Umsetzung einer Makroregionalen Strategie für den Alpenraum sowie die dafür erforderlichen Arbeitsprozesse von den Alpenregionen aktiv weiter getragen werden und sich darauf konzentrieren, dass die nationalen und europäischen Gremien ebenso die dazu notwendigen Folgebeschlüsse herbeiführen und Maßnahmen setzen.

Ich danke den Herausgebern und dem Institut für Föderalismus, mit dem vorliegenden Band das Thema „Multi-Level-Governance im Alpenraum“ unter verschiedensten Aspekten aufgegriffen zu haben. Damit wird ein weiterer wichtiger Beitrag für die Förderung des Bewusstseins um die gemeinsamen Anliegen des Alpenraums geleistet.

Günther Platter
Landeshauptmann von Tirol

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Landeshauptmannes von Tirol.....	V
Inhaltsverzeichnis	VII

Einführung

Christian Gsodam Globalisierung, Multi-Level-Governance und Subsidiarität: Einführende Überlegungen	3
---	---

Der institutionelle Rahmen

Luis Durnwalder Die Politik der EU für die Berggebiete	47
---	----

Fritz Staudigl Multi-Level-Governance im Alpenraum. Auf dem Weg zu einer makroregionalen Alpenstrategie	65
---	----

Mails Gervais / Giacomo Luciani / Marco Onida Sustainable mountains – The Alps and the UN	91
--	----

Nicolas Evrard Die Rolle der Verbände und der Gebietskörperschaften bei der Koordination der politischen Handlungsebenen in den Alpen.....	111
--	-----

Projekte, Kooperationen und Netzwerke

Florian Mast Die Rolle der Regionen und ihrer Verbindungsbüros in Brüssel im europäischen Mehrebenensystem	129
--	-----

Alice Engl / Birgit Oberkofler Europäische Verbünde territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) im Alpenraum	151
--	-----

Peter Bußjäger Grenzüberschreitender Parlamentarismus im Alpenraum.....	177
--	-----

Christian Frommelt	
Europa konkret: INTERREG-Projekte im Alpenraum	
am Beispiel Liechtensteins	189

Yann Kohler	
Die alpinen Schutzgebiete – Gemeinsam für die Alpen.	
Die alpinen Schutzgebiete als Experimentierfelder für	
moderne Formen von Governance	215

Ausgewählte Themenbereiche

Maria Lezzi	
Raumkonzept Schweiz: Gemeinsam planen und handeln	235

Kurt Beatus Müller	
Der Finanzmarkt Alpenraum – lokales Wirtschaften	
zwischen Globalisierung und Regionalisierung	251

Johannes Maier	
Die Kärntner Ortstafelregelung 2011 – Ein Ergebnis des	
erfolgreichen Regierens auf mehreren Ebenen.....	271

Peter Bußjäger / Christian Gsodam	
Multi-Level-Governance im Alpenraum – Zusammenfassende	
Schlussfolgerungen	295

Autorenverzeichnis	299
--------------------------	-----

Einführung

Globalisierung, Multi-Level-Governance und Subsidiarität: Einführende Überlegungen

Die Beiträge dieser Publikation möchten anhand von Beispielen aus den Regionen des Alpenraums innovative Modelle aber auch praktische Grenzen von Politikgestaltung im Sinne des Regierens im Mehrebenensystem (Multi-Level-Governance)¹ aufzeigen. Der Alpenraum scheint uns für diese Darstellung besonders geeignet. In vielen Staaten des Alpenraums bestehen oftmals historisch gewachsene föderale bzw stark dezentralisierte Strukturen, die den sub-staatlichen Ebenen und dem Prinzip der Subsidiarität eine starke Rolle zuweisen.² Gleichzeitig findet im Alpenraum ein reger internationaler Austausch auf staatlicher aber auch regionaler (bzw gliedstaatlicher) und lokaler Ebene statt, der sich durch eine Vielzahl richtungsweisender Abkommen und Initiativen mit Beispielcharakter auszeichnet. Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den nicht zur EU gehörenden (aber sehr eng mit EU-Staaten verflochtenen) „Alpenstaaten“ Schweiz, Liechtenstein und Monaco bieten dabei eine zusätzliche Projektionsfläche, um die Rolle von Multi-Level-Governance nicht nur im EU-Zusammenhang sondern auch im internationalen Rahmen zu beleuchten.

Dieser Beitrag stellt einige einleitende Überlegungen zur zunehmenden Bedeutung des Regierens im Mehrebenensystem (Multi-Level-Governance) in den letzten Jahrzehnten an und beleuchtet die Rolle des Subsidiaritätsprinzips als Ordnungsprinzip internationaler Beziehungen und seine ursächliche Verbindung zur Multi-Level-Governance.

*) Der Autor ist Berater des Generalsekretärs des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union. Der Beitrag gibt seine persönliche Meinung wieder.

1 Zur Definition von Multi-Level-Governance siehe eingehend *Hooghe/Marks, Types of Multi-Level Governance*, in: Enderlein/Wälti/Zürn (Hg), *Handbook on Multi-Level Governance* (2012) 17-31.

2 *Pernthaler/Kathrein/Weber, Der Föderalismus im Alpenraum* (1982); *Bussjäger/Woelk* (Hg), *Selbständigkeit und Integration im Alpenraum* (2009).

I. Der Prozess der Globalisierung – Gründe für Multi-Level-Governance (MLG)

Die menschlichen Gesellschaften sind am Ende des 20. Jahrhunderts in eine neue Phase tiefgreifenden wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Wandels eingetreten. Die Summe der vielfältigen Faktoren, die diesen Wandel in nahezu allen Lebensbereichen befördern, nennen wir (die letzte uns bekannte Stufe der) Globalisierung.³ Sie ist eine Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Demokratie, der die Staaten und die Akteure der Gesellschaft nur durch gemeinsame und ständige Reformbemühungen begegnen können. Das Konzept der Multi-Level-Governance versucht dafür Antworten und Handlungsanweisungen zu geben.

Die Gestaltung von Politik und die damit verbundenen Prozesse und Strukturen unterliegen im Rahmen der Globalisierung einem starken Veränderungsdruck. Einige übergeordnete Faktoren treiben diesen Wandel besonders voran: die Revolution im Kommunikationsbereich, die Entstehung eines zunehmend offenen Weltmarktes und der durch die Erfahrungen der zwei Weltkriege entstandene politische Wille, die Welt gemeinsam besser zu gestalten und Interessenkonflikte durch Verhandlungsprozesse und gemeinsame institutionalisierte Strukturen zu lösen.

A) Die Herausforderung der Demokratie

1. Die Revolution der Kommunikation

Der epochale Fortschritt im Bereich der Technik, insbesondere im Kommunikationsbereich mit der Entwicklung elektronischer Medien, computergestützter Datenverarbeitung und der Schaffung des weltweiten Internets, hat am Ende des 20. Jahrhunderts zu (nationenübergreifenden) politischen Prozessen geführt, die unser Verständnis von Demokratie, Staat und Gesellschaft grundlegend verändern. Die Revolution im Kommunikationsbereich führt einerseits zu einer zunehmenden Homogenisierung des kulturellen Referenzrahmens, in dem sich Demokratie entfaltet.⁴ Andererseits stellen das Entstehen einer

3 Vgl dazu die wesentlichen Definitionen und Faktoren von Globalisierung in: Steger, *Globalization – A very short introduction* (2009).

4 Zamagni, *A Socio-economic reading of globalization, Society and Economy* 25 (2003), 181-205.

neuen transparenten (Welt-)Öffentlichkeit, die damit verbundene Stärkung demokratischer Strukturen auf supranationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie die Entwicklung selbstbewusster und vernetzter Bürger- und Zivilgesellschaften die traditionellen staatlichen Politikgestaltungsmechanismen in Frage.

Die neuen Formen von Kommunikation haben auch die Arbeitsweise des Menschen in nahezu allen Bereichen verändert. Der Wert, den Information und Kommunikation heute in menschlichen Gesellschaften im Allgemeinen aber insbesondere im Bereich von Politik, Wirtschaft und Arbeit einnehmen, ist fast nicht zu überschätzen. Der rasche Austausch von Ideen, Information und Erfahrung (*best practice*) ist eine Form der modernen Arbeitsteilung geworden, der weder an staatlichen noch kulturellen Grenzen halt macht und in den letzten Jahrzehnten in vielen Bereichen der menschlichen Gesellschaften einen neuen Entwicklungsschub ausgelöst hat.⁵

Die modernen Formen elektronischer Kommunikation sind Ausgangspunkt für neue partizipatorische Prozesse und Verhaltensformen, die die Entstehung von neuen öffentlichen Sphären begünstigen, die sich nicht ausschließlich auf die institutionell demokratisch verfassten und kulturell vordefinierten Strukturen des Staates beziehen bzw. beschränken.⁶ Die großteils aus dem 19. und 20. Jahrhundert stammenden Demokratietheorien, die den Staat, die staatlich verfasste Gewaltenteilung und die Bildung von Nationen mit einem gemeinsamen Kulturhorizont als (Vor-)Bedingung für effiziente und rechtsstaatliche Politikgestaltung und die Entfaltung und den Bestand demokratischer Strukturen definieren, können diese Entwicklung nur mehr beschränkt erklären und beeinflussen.

2. *Dezentralisierung – Demokratieschub von unten*

In den 50 Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg haben in vielen Staaten demokratie- und staatspolitische Reformen stattgefunden, die zunehmend starke Tendenzen zur Herausbildung von (kon-)föderalen

5 Das Internetlexikon Wikipedia ist ein Beispiel dafür, wie weit inzwischen das Vertrauen in die Methode der arbeitsteiligen, gemeinschaftlichen und korrekativen Kommunikation gewachsen ist und wie viel Glaubwürdigkeit und Autorität ein nicht hierarchisch organisiertes System der Wissensaufbereitung, bei aller Fehleranfälligkeit, erreichen kann.

6 Aktuelle Beispiele dafür sind das Internet-Phänomen „Anonymous“, die in der Folge der Finanzkrise weltweit vernetzten anti-kapitalistischen Protestbewegungen („occupy movement“) oder die im Rahmen des „arabischen Frühlings“ hauptsächlich über das Internet und die elektronischen Medien entstandenen Demokratiebewegungen.

bzw. dezentralisierten Strukturen auslösten.⁷ Diese Entwicklung wurde zunächst vor allem in Europa durch die alliierten Siegermächte und den politischen Willen, künftige totalitäre Systeme zu verhindern, initiiert⁸ später durch die Auflösung der Kolonialreiche in Asien, Afrika und Australien (und der Pazifikregion) befördert und schließlich mit Zunahme der Auswirkungen der Globalisierung seit dem Ende der 1970er Jahre – sowie in Europa mit der damit zusammenhängenden Integration innerhalb der EU seit der Mitte der 1980er Jahre – beschleunigt.

Insbesondere in Westeuropa kam es zu teilweise weitreichenden demokratischen Dezentralisierungsprozessen⁹, wobei staatliche Kompetenzen auf regionale Strukturen übertragen wurden. In manchen Fällen, wie Belgien, Italien oder dem Vereinigten Königreich besitzen diese regionalen Strukturen inzwischen auch die Kompetenz, selbstständig internationale Beziehungen zu unterhalten und internationale Verträge abzuschließen.¹⁰ Selbst die Rolle der lokalen Ebene in den internationalen Beziehungen hat sich im Rahmen der Städtediplomatie¹¹ weiterentwickelt und neue Formen der internationalen Zu-

-
- 7 Die meisten G-20-Staaten sind föderal organisiert oder besitzen stark dezentralisierte Strukturen, vgl. Turner (Hg.), *The Statesman's Yearbook 2012, The Politics, Cultures and Economies of the World* (2011); Hooghe/Marks/Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies* (2010).
 - 8 Insbesondere die Bundesrepublik Deutschland aber auch Italien wurden aus politischen Gründen nach dem Zweiten Weltkrieg als föderal angelegte Staaten errichtet. In beiden Staaten sollte die Dezentralisierung eine mögliche Neuauflage totalitärer Tendenzen verhindern. Während in Deutschland die föderale Verfassung von den Siegermächten direkt diktiert wurde, fand in Italien diese Einflussnahme indirekt über die dem katholischen bzw. kommunistischen Lager zugehörigen Parteien statt. Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union Challenges and Opportunities* (2000).
 - 9 Delcamp/Loughlin, *La décentralisation dans l'Union européenne, Documentation française*, (2000); siehe dazu auch die Studie des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union „Der Dezentralisierungsprozess in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ (2012); Ebinger/Grohs/Reiter/Kuhlmann, *Institutional decentralization policies as multi-level governance strategies – evaluating the impacts of decentralization in Western Europe*, in: Ebinger/Grohs/Reiter/Kuhlmann (Hg.), *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations, Transatlantic Perspectives* (2011) 180-194; Hooghe/Marks/Schakel, *Rise*.
 - 10 Crieckemans, *Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders* in: Crieckemans (Hg.), *Regional Sub-State Diplomacy Today* (2010).
 - 11 Pasquier, *Quand le local rencontre le global: Contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales*, *Revue française d'administration publique* 2012, 167-182; Viltard, *Conceptualiser la „Diplomatie des Villes“ ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux*, *Revue française de science politique* 3/2008, 511-533; der Ausschuss der Regionen hat am 12.2.2009 eine Stellungnahme zur „Städtediplomatie“ (CdR 235/2008 fin) verabschiedet, in der er die Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten auffordert, die Städtediplomatie als Instrument der Multi-Level-Governance auf die Tagesordnung der einschlägigen internationalen Organisationen zu setzen.

sammenarbeit entwickelt. Insbesondere in Europa hat sich durch den Europäischen Integrationsprozess ein dichtes Netz von transnationalen Organisationen von Kommunen entwickelt.¹²

Diese Entwicklung löst die nahezu gegensätzliche Strömung der vorangehenden Jahrhunderte ab, die ausgehend von der Französischen Revolution, über den Nationalismus des 19. Jahrhunderts bis hin zur Errichtung der totalitären Regime des 20. Jahrhunderts einerseits die Ausbildung eines einzigen starken Zentrums im jeweiligen Staat bzw politischen System anstrebte bzw andererseits im internationalen Zusammenhang – teilweise durch die Wandlung oder Zerstörung historisch gewachsener differenzierter Systeme – die Schaffung von völlig neuen souveränen (National- oder kommunistischen) Staaten mit autonomen und ungeteilten Regierungs- und Machtstrukturen bewirkte. In der politischen Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg wurden früher bestehende Traditionen differenzierter Politik- bzw Systemgestaltung deren Wurzeln weit in die europäische Geschichte vor der Französischen Revolution zurückreichen, wiederaufgenommen.¹³

Da das staatliche Monopol als allein maßgebliche Variable in den internationalen Beziehungen aufgebrochen wurde, ist eine Koordination bzw Zusammenarbeit mit und zwischen den verschiedenen (auch substaatlichen) Ebenen notwendig geworden und hat zu einer variablen Geometrie der Partner in den internationalen Beziehungen geführt. Um die internationale Zusammenarbeit in diesem von unten her entstehenden (*bottom-up*) internationalen Mehrebenensystem zu erklären und zu steuern, sind die im Völkerrecht entwickelten Instrumente nicht mehr ausreichend.

3. *Die Differenzierung internationaler Beziehungen – Demokratie-schub von oben*

Die Erfahrungen der beiden Weltkriege und zahllose bewaffnete Konflikte der Nachkriegszeit haben in den Völkern und ihren politischen Klassen auch das Bewusstsein wachsen lassen, dass politische Verantwortlichkeit und Demokratie eine über die staatlichen Grenzen

12 Kern/Bulkeley, *Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks*, *Journal of Common Market Studies* 2009, 309-322.

13 Dies führte unter anderem insbesondere zu einem neuen Selbstbewusstsein von historischen Regionen in Europa, die – wie zB Schottland, die Bretagne, Katalonien, Tirol oder Schlesien – lange vor den heutigen Nationalstaaten, staatliche Einheiten bildeten.

und das nationale Interesse eines Volkes hinausgehende Dimension besitzen. Die Entstehung der Vereinten Nationen (VN) nach dem Zweiten Weltkrieg ist ebenso wie die Gründung der Europäischen Union (EU) oder der Afrikanischen Union politischer Ausdruck dieser Erkenntnis.¹⁴ Auch wenn diese Strukturen noch im Geist der Weltordnung der Parallelität souveräner Staaten geschaffen wurden, wiesen sie bereits zu ihrer Gründung über diese Ordnung hinaus und trugen den Entwicklungskeim für eine neue Ordnung der vernetzten und kommunikativ verschränkten politischen Systeme in sich. Sowohl die EU mit der Entwicklung der sogenannten „Gemeinschaftsmethode“¹⁵ als auch die VN mit der zunehmenden Durchbrechung des Prinzips der absoluten Souveränität¹⁶ der Staaten und mit der Verhandlung von internationalen Konventionen zur Festlegung von gemeinsamen Zielsetzungen und Normen, insbesondere im Bereich der Menschenrechte, der Umwelt, der Abrüstung und des Klimawandels, haben neue Formen der politischen Interaktion entwickelt, die den gesellschafts-politischen Wandel verdeutlichen.

Die Gründung der VN im Jahr 1946 ist jedenfalls der maßgebliche Auslöser für die Schaffung eines von oben induzierten (*top-down*) internationalen Mehrebenensystems mit rechtsstaatlichen Grundlagen. Über der staatlichen Ebene wurde ein weltweit akzeptiertes politisches Niveau eingezogen, das eine Ergänzung des staatlichen Souveränitätsanspruchs darstellt. Der Gründung der VN folgten in den darauffolgenden Jahrzehnten verschiedenste regionale Abkommen, Bündnisse und Abmachungen, die teils auf der VN-Satzung teils ohne Verbindung zur VN beschlossen bzw gegründet wurden.

Jene Organisationen, die als Regionale Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der VN Satzung gegründet wurden, haben eine territorial und geographisch umrissene Funktion und spezifische Zielsetzung und stehen in einem lockeren hierarchischen Verhältnis zur VN bzw dessen Sicherheitsrates und begründen dadurch ein internationales

14 *Habermas, Beyond the nation-state? On some consequences of economic globalization*, in: Eriksen/Fossum (Hg), *Democracy in the European Union – Integration through deliberation?* (2000) 29-41.

15 Die Gemeinschaftsmethode ist ein Beschlussfassungsverfahren, das ein transparentes, effizientes und demokratisches Funktionieren der Europäischen Union ermöglicht. Sie beruht auf dem Zusammenspiel zwischen drei eigenständigen EU-Organen, der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat (auch „institutionelles Dreieck“ genannt). Siehe dazu ausführlich das Memo 2/102 der Europäischen Kommission vom 22.5.2002, abrufbar unter <http://europa.eu/rapid>.

16 *Kaul, The changing role of the United Nations: lessons for multi-level governance*, in: Enderlein/Wälti/Zürn (Hg) *Handbook on Multi-Level Governance* (2012) 323-342.

Mehrebenenensystem. Viele nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen internationalen Organisationen, oder genereller gesagt Strukturen, haben jedoch keine unmittelbare Verbindung zur VN und zunächst oft auch keine primär territoriale, sondern eine mehr funktionale oft wirtschaftliche Dimension (zB die OECD). Manche von ihnen haben über die Zeit hinweg auch eine starke territoriale Dimension entwickelt, wie beispielsweise der Fall der Europäischen Union zeigt.

Diese Strukturen bzw Organisationen weisen einen hohen Grad von Heterogenität auf und entwickeln nach und nach ein mehr oder weniger stark organisiertes institutionelles Eigenleben.¹⁷ Gemeinsam ist ihnen, dass sich in ihnen Staaten zusammenschließen, um auf internationaler Ebene vielfältige und verschiedene Zwecke kooperativ zu verfolgen. Oft kommt es dabei zu inhaltlichen Überlappungen und politischen Überschneidungen, sodass keine klaren Trennlinien zwischen den Aufgabenkreisen dieser verschiedenen Organisationen gezogen werden können.

Diese horizontale Differenzierung trägt maßgeblich zur Komplexität bzw teilweise auch zur Blockierung des internationalen Mehrebenenensystems bei, da es zwischen den Organisationen manchmal zu Rivalität und durch ihre parallele Tätigkeit oft zu unnötigen Kosten, Bürokratie und Kompetenzstreitigkeiten kommt.¹⁸ Der in diesem Zusammenhang im Rahmen von NATO, OSZE und WEU entwickelte (aber von vielen als gescheitert bezeichnete) Ansatz der „interlocking institutions“¹⁹, also eines Systems der ineinandergreifenden internationalen Organisationen, die deren jeweilige Stärken nutzt, um gemeinsame Ziele zu erreichen ist im Kern die Anwendung funktionaler Subsidiarität bzw eine Form von Multi-Level-Governance auf internationaler Ebene (siehe dazu unten).

Die Differenzierung internationaler Beziehungen hat ein Mehrebenenensystem entstehen lassen, das bis zu fünf Ebenen umfasst, die Vereinten Nationen, verschiedene regionale Zusammenschlüsse von Staaten, die Staaten, die Regionen und die Kommunen. Die ständig wachsende Anzahl von geographisch und funktional angelegten internationalen Organisationen, die sich verstärkenden demokratischen

17 Schiavone, International Organizations, A dictionary and directory (2008).

18 Siehe dazu die Rede des stellvertretenden Außenministers Polens, *Piotr Antoni Switalski* „The need to revisit the concept of interlocking institutions“, gehalten auf der Annual Security Review Conference der OSZE in Wien am 22.6.2005, abrufbar unter www.polishembassy.ie/interlockinstitut.htm; Vetschera, Grenzen und Möglichkeiten der OSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des „interlocking institutions“ Konzeptes (1998).

19 Nielsen, Interlocking institutions, Enjeux atlantiques Juli 1993, 16-21.

Dezentralisierungsprozesse in vielen Staaten und die damit zusammenhängende Anerkennung bzw Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (siehe dazu unten) bilden am Ende des 20. Jahrhunderts, als die Globalisierung beginnt, das Funktionieren von Staatlichkeit in Frage zu stellen, wesentliche politische Grundlagen für die Entstehung von Multi-Level-Governance.

B) Die Herausforderung des Marktes

1. Der Erfolg der internationalen Marktwirtschaft

Auch im Bereich der Wirtschaft führt die Globalisierung zu tiefgreifenden Veränderungen. Die wirtschaftlichen Interessen von Völkern und Staaten haben die Landkarte der Erde ständig verändert. Der Besitz von Ressourcen und Territorium und der Wunsch nach ungeteiltem Imperium darüber, ist seit jeher eine der stärksten Motivationen für die Entstehung politischer Systeme und deren Beziehungen untereinander. Politische Systeme haben immer neue Formen des Wirtschaftens und neue Wirtschaftsräume geschaffen, um das Wachstum von Wirtschaft und Wohlstand zu beschleunigen. Die wesentlichen Antriebskräfte von Wachstum waren dabei stets der Fortschritt in Technik und Bildung und neue Formen der Arbeitsteilung, die Entdeckung von neuen Erdteilen und die Nutzung ihrer Wirtschaftsfaktoren, sowie die verschiedensten Versuche die wirtschaftliche Entwicklung politisch (zB durch die Annexion von Territorien, durch die Schaffung von größeren Wirtschaftszonen, den Abbau von Handelshemmnissen oder die Schaffung wirtschaftlichen Wachstums durch Umverteilung von Vermögen) zu steuern.²⁰

Wirtschaft ist zwar ursächlich immer ein Mehrebenensystem, das sich in lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Wirtschaftskreisläufen organisiert.²¹ Der Staat und die staatlich verfasste Wirtschaft hatten aber dabei seit dem 18. Jahrhundert – und verstärkt im 20. Jahrhundert durch die Entstehung der Wohlfahrtsstaaten der westlichen Welt und der kommunistischen Systeme – eine tragende und ständig zunehmende Rolle.²² Diese strukturierende und regulierende Rolle des Staates ist seit dem Ende des 20. Jahrhunderts, nachdem der

20 Walter, Einführung in die Wirtschafts- und Sozialgeschichte (2008).

21 Enderlein, Economic policy-making and multi-level governance, in: Enderlein/Wälti/Zürn (Hg), Handbook on Multi-Level Governance (2012) 423-440.

22 Tarschys, Wealth, Values, Institutions: Trends in Government and Governance, in: Governance in the 21st Century, OECD (2001) 27-43.

Mensch die Oberfläche der Erde endgültig entdeckt und vermessen und sie sowie die meisten Bereiche menschlichen Zusammenlebens der staatlichen Herrschaft unterworfen hat, rückläufig. Der globale und fortschreitende Erfolg der Marktwirtschaft bzw des Kapitalismus insbesondere nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in der UdSSR (Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken) und den meisten mit ihr verbunden kommunistischen Staaten hat diesen Trend beschleunigt.

Wirtschaftliches Wachstum kann in den meisten einzelstaatlich verfassten Märkten nur mehr begrenzt oder nicht mehr erreicht werden. Durch die progressive Entstehung eines Weltmarktes, die durch die Revolution im Technologie- und Kommunikationsbereich gefördert und von den Staaten in der Logik des Wirtschaftswachstums zur Wohlstandsmehrung der Völker seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts aktiv unterstützt wurde,²³ wurden die Grenzen für Güter und Kapital zwischen den Staaten immer offener gestaltet.

Obwohl die Staaten im Rahmen des GATT und der WTO stets betonten, dass der Markt durch diese Abkommen reguliert und „gezügelt“ werden soll, werden sie der zunehmenden Dynamik des Weltmarktes, die auch durch diese internationalen Abkommen freigesetzt wurde, am Beginn des dritten Jahrtausends mit den traditionellen Strukturen und Methoden der staatlichen Steuerung und Kontrolle nicht mehr Herr.²⁴ Immer häufiger wird angesichts der globalen wirtschaftlichen, sozialen oder umweltpolitischen Problemstellungen und Herausforderungen deutlich, dass die wirtschaftspolitischen und marktregulierenden Instrumente der Staaten angesichts der global wirkenden Kräfte und Konsequenzen des Marktes stumpf geworden sind.²⁵

Wenn in Europa angesichts der seit 2008 immer neu aufflammenden Banken-, Finanz- und Wirtschaftskrise oftmals die Frage gestellt wird, ob die Europäische Union in der Lage sein wird, die immensen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kosten der Krise so zu

23 Insbesondere durch den Prozess im Rahmen des nach dem Zweiten Weltkrieg gegründeten GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), das 1995 in die Welthandelsorganisation (WTO) überführt wurde, aber auch durch die Schaffung von regional integrierten Märkten und Freihandelszonen im Rahmen von Organisationen wie der Europäischen Union, der Afrikanischen Union, dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen NAFTA (North American Free Trade Agreement) oder dem Gemeinsamen Markt Südamerikas Mercosur (Mercado Común del Sur).

24 *Habermas, Beyond the nation-state?*.

25 *Neye, Globaler Markt und territorialer Staat, Zeitschrift für internationale Beziehungen* 1995, 287-315.

bewältigen, dass ein Mindestmaß an wirtschaftlicher, politischer und sozialer Stabilität erhalten bleibt, so wird angesichts dieser Befürchtung klar, dass dies den einzelnen europäischen Nationalstaaten allein (und auch nicht den größten unter ihnen) keinesfalls dauerhaft ohne massiven Stabilitäts- und Wohlstandsverlust gelingen könnte.

Aber auch die Schaffung von übergeordneten transnationalen Strukturen, wie die Europäische Union (wobei diese das weltweit am weitesten entwickelte transnationale politische System darstellt), kann den Kontrollverlust der Staaten allein nicht wettmachen. Vor allem schaffen es trans- bzw. supranationale Strukturen nicht ausreichend und nicht rasch genug, neben einer dem globalen Markt adäquaten wirtschaftspolitischen Koordinationsfähigkeit auch die über die letzten zwei Jahrhunderte entstandene freiheits-, demokratie- und solidaritätsstiftende Funktion des Staates zu entwickeln, die ihrerseits wiederum eine wesentliche Grundlage für dauerhaftes und gesundes, das heißt sozialverträgliches Wirtschaftswachstum ist.²⁶

Aktuelles Beispiel dafür sind die Bemühungen der EU, die wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa im Laufe der aktuellen Wirtschaftskrise zu stärken,²⁷ ein Prozess, der in vielen Mitgliedstaaten von der öffentlichen Diskussion über die rechtlichen (und verfassungsmäßigen), demokratischen und solidaritätsmäßigen Grenzen der Europäischen Integration begleitet wird.²⁸

26 *Moreno*, Europeanization, Territorial Subsidiarity and Welfare Reform, *Regional & Federal Studies* 17 (4) (2007), 487-497.

27 In seiner Rede zur Lage der Union vor dem Europäischen Parlament am 12.9.2012 hat der Präsident der Europäischen Kommission *José Manuel Barroso* dazu ausgeführt, „dass in einer vernetzten Welt die EU-Mitgliedstaaten alleine nicht mehr in der Lage sind, den Verlauf der Ereignisse wirksam zu steuern. Sie haben aber ihre Union – unsere Union – noch nicht mit den Instrumenten versehen, die erforderlich sind, um mit diesen neuen Gegebenheiten zurechtzukommen. Wir befinden uns jetzt in einer Übergangsphase, an einer Wegscheide. Jetzt sind Entscheidungen und Führungskraft gefordert. Ja, die Globalisierung erfordert eine größere europäische Einheit. Eine größere Einheit erfordert eine stärkere Integration. Und eine stärkere Integration erfordert mehr Demokratie, mehr europäische Demokratie.“

28 Siehe dazu stellvertretend das Urteil des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinbarkeit deutscher und europäischer Rechtsakte zum Euro-Rettungsschirm mit dem Grundgesetz, BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011. Am 9.8.2012 erschienen dazu in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* (FAZ) zwei Artikel, die die unterschiedlichen Positionen in der Diskussion zusammenfassen: *Kumm*, Ein Signal für Europa. Das Verfassungsgericht verengt die Verfassung unnötig. Es übersieht die europäische Dimension des Demokratieprinzips, und *Schneider*, Das Volk überzeugen. Die europäische Integration stellt die Verfassungsidentität Deutschlands in Frage. Ein öffentlicher Diskurs darüber ist zwingend, beide in FAZ vom 9.8.2012, 6.

Die Globalisierung hat einen Markt geschaffen, dem weder lokale oder regionale Akteure, noch Staaten oder internationale Organisation auf sich allein gestellt regulierend entgegentreten können. Nur einem Zusammenspiel aller Ebenen kann es gelingen, die politische und gesellschaftliche Kontrolle über den Markt wiederzuerlangen.

II. Multi-Level-Governance in statu nascendi – Beispiele

Angesichts dieser Umbrüche haben in den letzten Jahren die Studien zur politischen „Governance“ und insbesondere zur Multi-Level-Governance versucht, Konzepte zu entwickeln, um den Wandel von Staatlichkeit und Demokratie, und die Loslösung des Regierens von der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates zu beschreiben und zu erklären.²⁹ Es verwundert dabei nicht, dass sich diese Studien zuallererst auf das Regieren im Rahmen des Mehrebenensystems der Europäischen Union konzentrierten. Die Europäische Union weist Merkmale der Staatlichkeit auf (Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit), bewegt und entwickelt sich aber gleichzeitig außerhalb der traditionellen Staatstheorien.

Es besteht inzwischen ein breites Spektrum von Definitionen und politikwissenschaftlichen Theorien zur Entstehung und zu den Formen und Mechanismen der Multi-Level-Governance, die sich gegenseitig befruchten.³⁰ Die wissenschaftliche Debatte zum Konzept der Multi-Level-Governance wird zunehmend auch im ökonomischen und rechtswissenschaftlichen Bereich rezipiert.³¹ Schließlich hat auch die

29 Benz, Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz (Hg), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen (2004) 21-35; Schuppert/Zürn (Hg), Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft (2008); Piattoni, The Theory of Multi-level Governance, Conceptual, Empirical and Normative Challenges (2010).

30 Enderlein/Wälti/Zürn (Hg) Handbook on Multi-Level Governance (2012); Ongaro/Massey/Holzer/Wayenberg (Hg), Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations – Transatlantic Perspectives (2011); Piattoni, Theory; Der AdR hat dazu in den Jahren 2009 bis 2011 einen Zyklus von Ateliers zur Multi-Level-Governance veranstaltet (abrufbar unter <http://cor.europa.eu>). Die Ateliers, an denen Vertreter von Wissenschaft und Politik teilnahmen, boten einen idealen Rahmen zum Austausch und zur Entwicklung neuer Ideen zur Multi-Level-Governance. Die Arbeiten trugen zur Formulierung des Weißbuches des AdR zur Multi-Level-Governance bzw zur Erarbeitung der Folgemaßnahmen bei.

31 ZB Hünninge/Kneip/Lorenz (Hg), Verfassungswandel im Mehrebenensystem (2011); Lhotta, Europäische Mehrebenengovernance und das Bundesverfassungsgericht, in: von Arnault/Hufeld (Hg), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen (2011) 94-115; Enderlein, in: Enderlein/Wälti/Zürn (Hg) Handbook on Multi-Level Governance (2012) 423-440.

Politik das Konzept für sich entdeckt und versucht, daraus konkrete Handlungsanweisungen abzuleiten.³²

Im Weißbuch der Europäischen Kommission zum Europäischen Regieren (2001) wird Multi-Level-Governance in Europa wie folgt definiert: „Europa [wird] als eine in voller Entwicklung befindliche konkrete Realität dargestellt, eine Union auf der Grundlage des Regierens in mehreren Ebenen, bei der jeder nach besten Kräften und Fähigkeiten zum Erfolg des Ganzen beiträgt. In einem Mehrebenensystem besteht die eigentliche Herausforderung darin, klare Regeln für gemeinsam geteilte – nicht getrennte – Kompetenzen aufzustellen, und nur eine solche, nicht ausschließende Vision kann den Interessen aller Mitgliedsstaaten und aller Bürger der Union am besten dienen.“³³

Der Ausschuss der Regionen ergänzt diese Definition in seinem Weißbuch zur Multi-Level-Governance um die wichtige demokratiepolitische Komponente. Er „versteht unter Multi-Level-Governance das koordinierte, auf Partnerschaft beruhende Vorgehen der Union, der Mitgliedstaaten und der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Ausarbeitung und Umsetzung der Politiken der Europäischen Union. Hieraus ergibt sich, dass die Verantwortung von den betroffenen Verwaltungsebenen geteilt wird. Grundlagen dieser Politikgestaltung sind alle Quellen der demokratischen Legitimität und die Repräsentativität aller beteiligten Akteure.“³⁴

Die vorliegende Publikation will die Diskussion um Multi-Level-Governance durch konkrete Beispiele aus den Regionen des Alpenraum bereichern, mögliche Formen von Multi-Level-Governance darstellen und damit weitere Entwicklungsperspektiven bieten. Dabei geht es sowohl um *bottom-up* wie *top-down*-Prozesse, also um Kooperationsformen, die von den beteiligten Akteuren selbst begründet wurden wie auch um solche, die von einer übergeordneten Ebene, etwa dem Bundesstaat oder der EU, induziert wurden.

32 Siehe dazu das von der Europäischen Kommission am 25.7.2001 beschlossene Weißbuch zum Europäischen Regieren, KOM(2001) 428 endg, ABl 2001 C 287 und das vom Ausschuss der Regionen am 17.6.2009 verabschiedete Weißbuch zur Multi-Level-Governance (CdR 89/2009 fin).

33 Europäische Kommission, Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endg, 45.

34 Ausschuss der Regionen, Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance, 17.6.2009 (CdR 89/2009 fin).

A) **Multi-Level-Governance: Lernprozesse in Verwaltung und Demokratie**

Obwohl die EU-Staaten deklaratorisch an ihrer (weitgehend zur Illusion gewordenen) nationalstaatlichen Souveränität festhalten, sind im Europa der Europäischen Union die Vorzeichen für die Entwicklung von innovativen Methoden der Multi-Level-Governance auf Grund des Europäischen Integrationsprozesses positiver als auf anderen Kontinenten.³⁵ Europa spielt eine wichtige Vorreiterrolle in der Modernisierung von demokratischen Politikgestaltungsprozessen im Rahmen der Globalisierung.³⁶ Dies gilt nicht nur für den zunehmend als demokratisches Mehrebenensystem ausgebildeten EU-Politikgestaltungsprozess selbst³⁷, in dem die substaatlichen Einheiten zunehmend ihren Platz finden (siehe in diesem Band auch den Beitrag von *Florian Mast* zur Rolle der Regionen und ihrer Verbindungsbüros in Brüssel im Europäischen Mehrebenensystem). Europa leistet auch in der Entwicklung innovativer grenzübergreifender *governance*-Strukturen, die notwendig sind, um die Potentiale des gemeinsamen Europäischen Marktes auf lokaler und regionaler Ebene auszuschöpfen, Pionierarbeit.

Grundlage für das Entstehen von Multi-Level-Governance ist neben der theoretischen vor allem die politische Erkenntnis, dass das System der Staatlichkeit, wie wir es seit dem Westfälischen Frieden kennen,³⁸ und die darauf aufbauenden internationalen Beziehungen, keine adäquaten Lösungsansätze für die Gestaltung von Politik in modernen menschlichen Gesellschaften mehr darstellen. Die Globalisierung hat den verantwortlichen Entscheidungsträgern in einem langsamen Lernprozess deutlich gemacht, dass die traditionellen Aufgaben der öffent-

35 *Moreno*, *Regional & Federal Studies* 17 (4) (2007).

36 Als innovatives Element grenzüberschreitender europäischer Demokratie hat insbesondere der Vertrag von Lissabon die sogenannte Europäische Bürgerinitiative eingeführt, mit der 1 Mio Bürger eine EU Gesetzesinitiative starten können, die von der Europäischen Kommission zu behandeln ist (Art 11 Abs 4 EUV).

37 Die Einbeziehung der verschiedenen öffentlichen Entscheidungsträger findet inzwischen über den gesamten EU-Rechtssetzungsprozess hinweg statt (im prä-legislativen Meinungsbildungsprozess sowie in den sukzessiven Phasen der Gesetzgebung sowie der Phase der Rechtsumsetzung). Multi-Level-Governance ist nur dann zielführend, wenn sie bereits zur Festlegung der gemeinsamen Zielsetzungen vor dem Beginn des Gesetzgebungsprozesses sowie zur Umsetzung der Entscheidungen nach dem Abschluss des Gesetzgebungsprozesses gewährleistet wird. Siehe dazu *Milio*, *From Policy to Implementation in the European Union: The Challenge of a Multi-Level Governance System* (2010).

38 *Valaskakis*, *Long-term Trends in Global Governance: From „Westphalia“ to „Seattle“*, in: *Governance in the 21st Century*, OECD (2001) 45-66.

lichen Hand nicht mehr ausschließlich im regionalen, nationalen oder europäischen Kontext zu lösen sind. In nahezu allen Politikbereichen, sei es in der Wirtschafts-, Umwelt-, oder Bildungspolitik, können die Ziele nur mehr durch enge Kooperation zwischen den verschiedenen politischen Entscheidungsebenen einerseits und zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren andererseits erreicht werden.³⁹

Bereits die Zusammenarbeit von verschiedenen Verwaltungsebenen birgt eine Unzahl von nötigen Lernprozessen, die nicht immer konfliktfrei verlaufen und oft auf eingefahrene Verwaltungstraditionen und -mentalitäten stoßen. Europa ist im Bereich der Verwaltungskooperation – trotz der vielen Hindernisse und Rückschläge, die zu überwinden sind,⁴⁰ – bereits weit vorangeschritten. Obwohl die Organisation der nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungsstrukturen eine ausschließliche Kompetenz der EU-Mitgliedstaaten ist, haben sich im Rahmen der Europäischen Integration über den Weg von der EU ausgearbeiteten Mindeststandards zur Erreichung von ausreichender Verwaltungskapazität (zB zur Umsetzung der EU-Regionalpolitik) starke Mechanismen zur Angleichung von Verwaltungspraktiken entwickelt. Der Vertrag von Lissabon hat diese Kooperation insbesondere durch Art 197 AEUV verstärkt, wonach die EU Verordnungen erlassen kann, um „die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um eine Verbesserung der Fähigkeit ihrer Verwaltung zur Durchführung von Unionsrecht“ zu unterstützen. Durch diese Kooperation entsteht zunehmend ein „Europäischer Verwaltungsraum“, der die nationalen Grenzen übersteigt und zu neuen Formen der Verwaltung im Mehrebenensystem führt.⁴¹

Multi-Level-Governance hat aber nicht nur tiefgreifende Auswirkungen auf die Verwaltungs- und Regierungstechnik, sondern ist auch eine zentrale Herausforderung für die demokratische Legitimation verwaltungsmäßigen und politischen Handelns. Das Zusammenspiel der verschiedenen Entscheidungsebenen im Mehrebenensystem wird zunächst mit dem staatsrechtlich meist der Regierung zugewiesenen Außenvertretungsrecht legitimiert. Die demokratische Legitimation des Politikgestaltungsprozesses im Mehrebenensystem durch lokale, regionale und nationale Versammlungen und Parlamente wird jedoch, vor allem wenn dieser sich im Rahmen von internationalen Bezie-

39 *Tarschys*, *Wealth, Values, Institutions: Trends in Government and Governance*, in: *Governance in the 21st Century*, OECD (2001) 27-43.

40 *Schout*, *Organizational learning in the EU's multi-level governance system*, *Journal of European Public Policy* 16 (8) (2009), 1124-1144.

41 *Heidbreder*, *Structuring the European administrative space: policy instruments of multi-level administration*, *Journal of European Public Policy* 2011, 709-727.

hungen entfaltet, umso schwieriger, je dichter, effizienter und rascher die Kooperation zwischen den verschiedenen Ebenen erfolgt.

Insofern besteht beim „Regieren im Mehrebenensystem“ die Notwendigkeit, traditionelle Formen der Demokratie, die auf dem Konzept der Staatlichkeit aufbauen, anzupassen. Dabei ist die verstärkte Einbeziehung von Parlamenten in den Politikgestaltungsprozess nur ein, wenn auch wesentlicher, Schritt. (Siehe dazu in diesem Band auch den Beitrag von *Peter Bußjäger* zur Kooperation von Parlamenten im Alpenraum).⁴² Die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Raums der Demokratie kann nur ausgehend von den mitgliedstaatlich verfassten Demokratien erfolgen. Europäische Demokratie umfasst mehrere Ebenen und muss daher stark im lokalen, regionalen und nationalen politischen Diskurs verankert werden.⁴³ Die trotz der Ausbildung eines echten Europäischen Parlaments und der zunehmenden Einbindung nationaler und regionaler Parlamente in den EU-Entscheidungsprozess anhaltende Demokratiekritik an der Europäischen Union zeugt aber davon, dass Demokratie im Mehrebenensystem (zumal einem multikulturellen) nicht allein durch institutionelle Debatten und Vorkehrungen gesichert werden kann.

Multi-Level-Governance im europäischen und internationalen Bereich steht vor der demokratiepolitischen Herausforderung, multikulturelle ebenenübergreifende und transnationale Entscheidungsprozesse so zu gestalten, dass nicht nur eine formale Rückkopplung an die entsprechenden Parlamente, sondern auch ein transparenter, öffentlichkeitswirksamer und für die über die verschiedenen politischen Systeme verteilten Zivilgesellschaften beteiligungsoffener „discursive process“ stattfindet, der eine neue, zusätzliche demokratische Grundlage für den Entscheidungsprozess gewährleistet.⁴⁴ Erst wenn Entscheidungen von einer unteren Ebene nicht nur geduldet, sondern mitgetragen werden, und wenn Partizipation nicht nur als Recht der untergeordneten Ebenen, sondern auch als Pflicht der übergeordneten Ebenen, sich in den Entscheidungsfindungsprozess der untergeordneten Ebene mit einzubringen, verstanden wird, hat Multi-Level-Governance ihr Ziel erreicht (siehe in diesem Band auch die Beiträge von *Luis Durnwalder* zur Politik der EU für die Berggebiete und von *Yann Kohler* über die alpinen Schutzgebiete).

42 *Blichner*, The anonymous hand of public reason: interparliamentary discourse and the request for legitimacy, in: Eriksen/Fossum (Hg), *Democracy in the European Union – Integration through deliberation?* (2000) 141-163.

43 *Lansbergen/Shaw*, National membership models in a multilevel Europe (2010).

44 *Eriksen*, Deliberative supranationalism in the EU, in: Eriksen/Fossum (Hg), *Democracy in the European Union – Integration through deliberation?* (2000) 42-64.

Die Anwendung von Multi-Level-Governance kann – insbesondere auch im zwischenstaatlichen bzw internationalen Bereich – eine Antwort auf die Herausforderung im Spannungsfeld Effizienz-Demokratie-Globalisierung sein. Neben der Abwicklung von seit langem bestehenden EU-Förderprogrammen, die eine Anschubfinanzierung für grenzübergreifende Projekte gewährleisten (siehe dazu in diesem Band auch den Beitrag von *Christian Frommelt* zu INTERREG-Projekten im Alpenraum), werden zunehmend neue *governance*-Modelle entwickelt, die geographisch klar definierten Räumen, in welchen mehrere Staaten und Regionen gemeinsame Interessen verfolgen, eine gemeinsame Agenda festlegen und umsetzen können. Die EU hat mit der Schaffung des Verbunds zur territorialen Zusammenarbeit (EVTZ) und dem Konzept der Makroregionen richtungweisende Schritte gesetzt und Instrumente geschaffen, die nun mit Leben erfüllt werden müssen (siehe in diesem Band den Beitrag von *Alice Engl* und *Birgit Oberkofler* zu den Europäischen Verbänden Territorialer Zusammenarbeit [EVTZ] im Alpenraum und den Beitrag von *Nicolas Evrard* zur Rolle der Verbände bei der Koordination der politischen Handlungsebenen in den Alpen sowie den Beitrag von *Fritz Staudigl* zum Thema einer Makroregionalen Alpenstrategie).

Bei der Schaffung von neuen ebenen- und grenzübergreifenden Strukturen muss es aber eben auch gelingen, innovative Formen zur transparenten Einbeziehung von Bürgern und Zivilgesellschaft zu entwickeln und strategisch mit den traditionellen Formen demokratischer Legitimation zu verknüpfen. Die Arbeit an einer „transnationalen Zivilgesellschaft“, die sich über verschiedene Staaten, Regionen und Kommunen erstreckt und mit diesen in einem demokratischen Dialog steht, ist eine konkrete Antwort auf die regionalen Auswirkungen der Globalisierung.⁴⁵

Dies zu erreichen ist nur möglich, wenn die Staaten und deren Repräsentanten den (wirtschaftlichen, sozialen, gesellschaftspolitischen etc) Wert der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit (sowohl innerhalb eines Staates als auch über dessen Grenzen hinweg) erkennen und den Prozess positiv begleiten bzw unterstützen.⁴⁶ (Siehe dazu beispielhaft in diesem Band den Beitrag von *Maria Lezzi* und

45 Der deutsche Sozialwissenschaftler *Ulrich Beck* hat dies als die Rückkehr mittelalterlicher Gesellschaftsformen in einem Europa bezeichnet, in denen sich Demokratie statt innerhalb von nationalen Grenzen in mannigfachen Überschneidungen und Verbindungen zwischen Staaten, Regionen, Kulturen etc entwickelt. *Beck*, *Che cos'è la globalization?* (1999).

46 *Paquet*, *The New Governance, Subsidiarity and the Strategic State*, in: *Governance in the 21st Century*, OECD (2001) 183-214.

Silvia Jost zum Raumkonzept Schweiz bzw den Beitrag von *Johannes Maier* zur Kärntner Ortstafellösung).

Im Alpenraum, in dem die Europäische Union auf drei Nicht-EU-Staaten trifft (Schweiz, Liechtenstein und Monaco) wurden vielfältige internationale und multilaterale Abkommen auf nationaler und regionaler Ebene abgeschlossen, die bereits heute einen Rahmen für die Entwicklung und Umsetzung aber auch das Ausloten der Grenzen von Multi-Level-Governance in den internationalen Beziehungen bieten. Das Zustandekommen der Alpenkonvention kann sicherlich als gutes Beispiel für andere Regionen der Welt gelten, wenn es darum geht, zwischenstaatliche Zielsetzungen für ein geographisch, topographisch, klimatisch, kulturell oder sozioökonomisch etc zusammenhängendes aber sich über verschiedene Staaten erstreckendes Gebiet festzulegen (siehe in diesem Band den Beitrag von *Mailys Gervais*, *Giacomo Luciani* und *Marco Onida* zu „Sustainable mountains – The Alps and the UN“). Gerade die Alpenkonvention hat aber gezeigt, dass rein zwischenstaatliche Kooperation in der Erreichung der festgelegten Ziele nicht die gewünschten Ergebnisse bringt. Insbesondere dann, wenn ein oder mehrere Unterzeichnerstaaten die Umsetzung verzögern oder blockieren.

Das Aufeinandertreffen von Alpenkonvention und makroregionaler Alpenstrategie wird Fragen der Multi-Level-Governance aufwerfen. Die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA hat sich am 30. August 2012 im Vorfeld der XII. Alpenkonferenz im September 2012 im schweizerischen Poschiavo für eine Verzahnung der beiden Ansätze ausgesprochen und in einer Presseaussendung mitgeteilt dass es „für kreative Lösungen eines zukünftigen Lebens in den Gemeinden und Städten der Alpen ein neues Bewusstsein braucht, dass Alpen und Metropolen am Alpenrand in diesen zentralen Themen in enger Beziehung zueinander stehen. Eine neue Solidarität zwischen den beteiligten Akteuren im Alpenbogen und in den Metropolen ist gefragt. Für diese Solidarität setzt sich die CIPRA ein. Der Einbezug einflussreicher Metropolen wie München, Wien, Ljubljana, Mailand, Lyon und Zürich ist aber auch eine große Herausforderung und dürfte zu neuen Kräfteverhältnissen und Entscheidungsprozessen führen.“⁴⁷

47 Abrufbar unter www.cipra.org.

B) Multi-Level-Governance: Methode zur wirtschaftspolitischen Koordinierung

Europa kann auch dann Vorbild sein, wenn es darum geht, die Rolle, die Multi-Level-Governance im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung spielen kann, aufzuzeigen und auszubauen. Dabei geht es sowohl um die makroökonomische Koordinierung als auch um die Nutzung von Multi-Level-Governance zur Umsetzung von regional-wirtschaftlichen Zielsetzungen.⁴⁸

Ein bekanntes Beispiel dafür, dass das Fehlen von Multi-Level-Governance im Bereich der makroökonomischen Koordinierung zum Misserfolg führt, ist die durch den Vertrag von Maastricht geschaffene Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, deren wirtschaftspolitische Koordinierung nun im Rahmen der Krise mühsam eingerichtet wird. Auch die von der Europäischen Union im März 2000 lancierte Lissabon-Strategie kann als Beispiel angeführt werden. Sie war als Antwort auf die Globalisierung gedacht und hatte zur Zielsetzung, die Europäische Union durch gezielte wirtschaftspolitische Maßnahmen in zehn Jahren zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissens-gestützten Wirtschaftsraum der Welt werden zu lassen.⁴⁹ Im Scheitern der von oben induzierten aber von den untergeordneten mitglied-staatlichen Einheiten nicht voll mitgetragenen Lissabon-Strategie wurde deutlich, dass supranationale Strukturen zwar einen wesentlichen Beitrag zur Analyse und wirtschaftspolitischen Beantwortung der Herausforderungen des globalen Marktes leisten, aber auf Grund ihrer Unfähigkeit, die wirtschaftlichen, sozialen, politischen und zivil-gesellschaftlichen Akteure allein ausreichend zu mobilisieren, nicht in

48 Siehe dazu die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 22. und 23.3.2000 vorgelegt vom Ratsvorsitz, abrufbar unter www.europarl.europa.eu/summits.

49 *Stahl/Gsodam*, Die Rolle der Kohäsionspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2011 (2011) 436-445.

der Lage sind, die Kräfte des Marktes so zu steuern, dass allgemeines wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung entsteht.⁵⁰

Die von der Europäischen Union 2010 gestartete „Europa 2020 Strategie“, versucht nun die Unzulänglichkeiten der Vorläuferstrategie durch einen verstärkten Multi-Level-Governance-Ansatz zu beseitigen. Die Einführung des sogenannten „Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik“⁵¹ im Rahmen der Europa 2020 Strategie und die dadurch verstärkte Einbeziehung nicht nur der nationalen sondern auch regionalen und lokalen Ebene⁵² als Akteure (und nicht nur Adressaten) der europäischen Wirtschaftspolitik⁵³ sind Ausdruck des Versuchs, die wirtschaftspolitische Koordinierung in einen breiteren politischen Ansatz der Multi-Level-Governance einzubetten. Bei der Diskussion zur Umsetzung der Europa 2020 Strategie hat Kommissionspräsident *Barroso* deshalb vor dem Ausschuss der Regionen der Europäischen Union auch die Rolle der Regionen und

-
- 50 *Tausch*, The European Union's failed „Lisbon Strategy“, *Society and Economy* 32 (2010), 103-121; *Pisani-Ferry/Sapir*, Last exit to Lisbon, Bruegel Policy Contribution, March 2006; siehe dazu auch die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Zukunft der Lissabonstrategie nach 2010“ vom 3.12.2009 (CdR 25/2009 fin), in der der AdR unter anderem bedauert, dass es der „Lissabon-Strategie nicht gelungen ist, die wichtige Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der EU für die Umsetzung der Strategie vor Ort sowie die Information darüber ausreichend anzuerkennen.“ Der AdR wiederholt auch seine bereits im Weißbuch zur Multi-Level-Governance gestellte Forderung, dies in der neuen Europa 2020 Strategie zu ändern.
- 51 Das Europäische Semester entstand 2011 auf Vorschlag der Europäischen Kommission und ermöglicht ihr die frühzeitige Überprüfung der nationalen Haushalts- und Reformentwürfe, bevor diese von den nationalen Parlamenten beschlossen werden. Das Hauptziel ist die Sicherung der nationalen Haushaltsdisziplin und eine leistungsfähigere Wirtschaft. Siehe dazu die Schlussfolgerungen des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 7.9.2010; die Verordnung (EG) Nr 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken wurde entsprechend angepasst.
- 52 Siehe dazu insbesondere die Schlussfolgerungen der Frühjahrstagung des Europäischen Rates im März 2011, in denen es zur Umsetzung der Europa 2020 Strategie heißt: „Um sicherzustellen, dass diese Maßnahmen von einer breiten Mehrheit mitgetragen werden, wird bei ihrer Durchführung die enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und den anderen EU-Organen und den beratenden Einrichtungen der EU (EWSA, AdR) unter umfassender Einbeziehung der nationalen Parlamente, der Sozialpartner, der Regionen und anderer Akteure aufrechterhalten.“, abrufbar unter www.european-council.europa.eu.
- 53 Der jährliche Bericht der Europäischen Kommission über die öffentlichen Finanzen in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion enthält 2012 zum ersten Mal einen ausführlichen Teil über die regionalen und lokalen Finanzen in der EU und länderspezifische Kapitel über die budget- und steuermäßigen Möglichkeiten von Regionen und lokalen Gebietskörperschaften in der EU, abrufbar unter <http://ec.europa.eu>.

Kommunen bei der Umsetzung der Strategie betont und um deren Unterstützung geworben.⁵⁴

Multi-Level-Governance kann aber auch als Antwort auf regionale wirtschaftspolitische Herausforderungen neue Handlungsräume schaffen, die dem globalisierten Markt entsprechen. Im Alpenraum sind zahlreiche wirtschaftspolitisch orientierte Netzwerke von lokalen und regionalen Akteuren entstanden, die über die nationalen Grenzen hinweg regionalwirtschaftliche Strategien verfolgen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Alpenregion zu erhöhen.⁵⁵ Die Entstehung grenzüberschreitender Initiativen ist vielfach auch der finanziellen Förderung durch die Europäische Union im Rahmen der EU-Regionalförderung (im Rahmen des Operationellen Programms „Alpenraum“) zu danken.⁵⁶

54 Rede auf der Plenartagung des AdR am 17.2.2012: „Ich möchte unseren Städten und Regionen meine Anerkennung dafür aussprechen, dass sie sich so entschlossen und aktiv dafür eingesetzt haben, der Europa-2020-Strategie zum Erfolg zu verhelfen. Wir brauchen ihr volles Engagement, aber wir müssen auch dafür sorgen, dass sie umfassend eingebunden werden. Dieses Partnerschaftsdefizit muss überwunden werden“, in: *Ausschuss der Regionen, Europa sind wir: Städte und Regionen als Mitgestalter der europäischen Gesetzgebung Wesentliche Erfolge 2011-2012*, September 2012.

55 *Bußjäger/Woelk*, Selbständigkeit.

56 Die Europäische Kommission genehmigte am 20.9.2007 ein transnationales Kooperationsprogramm für Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Slowenien (mit Beteiligung Liechtensteins und der Schweiz) für den Zeitraum 2007-2013. Das Programm „Alpenraum“ wird im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ durchgeführt und ist mit einem Gesamtetat von rund 130 Mio Euro ausgestattet.

Um ihre volle Wirkung zu erzielen, sind solche *bottom-up*-Initiativen mit den strategischen makroökonomischen Zielsetzungen Europas (Europa 2020) und der Staaten (nationale Reformprogramme) zu verzahnen. Deshalb fordert der Ausschuss der Regionen die Kommission, die Staaten und die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf, sogenannte „Territorialpakte“ abzuschließen.⁵⁷ Dabei handelt es sich um Vereinbarungen zwischen den verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen eines Landes (lokal, regional, national), in welchen sie sich dazu verpflichten, ihre Maßnahmen und Finanzmittel auf die Erreichung der Ziele und Vorgaben der Europa-2020-Strategie zu konzentrieren. In seiner Ansprache an den AdR im Mai 2012 hat *Herman van Rompuy*, Präsident des Europäischen Rates, „die Territorialpakte (als) ausgesprochen sinnvoll und ein begrüßenswertes und geeignetes Instrument zur praktischen Umsetzung der Multi-Level-Governance“ bezeichnet.

Aber auch die Wirtschaft selbst muss den Wert von grenz- und ebenübergreifenden Strategieansätzen noch stärker als bisher erkennen und den Ansatz von Multi-Level-Governance aktiv mittragen und -gestalten. Die Umsetzung von innovativen Initiativen wie die Alpenbörse sind diesbezüglich genau zu beobachten. Sie könnten wichtige Anstöße zur Entwicklung von konkreten Formen von wirtschaftlicher Multi-Level-Governance liefern (siehe dazu in diesem Band den Beitrag von *Kurt Beatus Müller* zum Finanzmarkt Alpenraum – lokales Wirtschaften zwischen Globalisierung und Regionalisierung).

III. Multi-Level-Governance und Subsidiarität

In der Fragestellung, wie von der Globalisierung induzierte Politikprozesse demokratischer und rechtsstaatlicher Kontrolle unterworfen werden können, hat auch die Subsidiarität als politisches Gestaltungsprinzip wieder an Bedeutung gewonnen. Dabei wurde in der politischen Debatte meistens jene Dimension der Subsidiarität betont, die die unteren Entscheidungsebenen – und ihre demokratischen Entscheidungsorgane vor allzu großen Eingriffen der übergeordneten Ebenen schützen soll. Vielfach wird das Subsidiaritätsprinzip als politischer Abwehrmechanismus gegenüber der zunehmenden Globalisierung verstanden. Im Kern enthält aber das Subsidiaritätsprinzip, sofern

57 Stellungnahme des AdR zu „Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Ziele der Europa-2020-Strategie“ (CdR 72/2001) vom 12.10.2011.

es nicht einseitig ausgelegt und angewandt wird, bereits den Ansatz zu Multi-Level-Governance.

Inzwischen ist nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in Politik und Wirtschaft zunehmend die Erkenntnis gewachsen, dass effiziente (Wirtschafts-)Politik nur mehr im Zusammenspiel von Subsidiarität und dem aktiven Mehrebenenregieren, der „Multi-Level-Governance“, zu machen ist.⁵⁸ Das Subsidiaritätsprinzip, das inzwischen nicht nur in den Verfassungen der föderalen Bundesstaaten Europas, sondern auch in anderen EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich sowie den EU-Verträgen verankert ist und im Rahmen der Kompetenzausübung eine möglichst klare Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen anstrebt, muss durch das Konzept der Multi-Level-Governance ergänzt werden, das das effiziente Zusammenspiel aller Entscheidungsebenen zur Erreichung eines gemeinsam festgelegten Ziels organisiert.

Der Ausschuss der Regionen hat stets den untrennbaren Zusammenhang von Subsidiarität und Multi-Level-Governance hervorgehoben⁵⁹ und zuletzt in seinem Weißbuch zur Multi-Level-Governance unterstrichen. Darin betont der AdR, dass „die Umsetzung der Multi-Level-Governance auf der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips beruht, das verhindert, dass Entscheidungen auf nur einer ZuständigkeitsEbene getroffen werden, und das gewährleistet, dass die betreffende Maßnahme auf der geeignetsten Ebene konzipiert und umgesetzt wird. Die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und die Multi-Level-Governance sind untrennbar miteinander verbunden: Die eine betrifft

58 Siehe dazu die verschiedenen wissenschaftlichen Beiträge in den vom AdR veranstalteten Ateliers zur Vorbereitung seines Weißbuches zur Multi-Level-Governance, abrufbar unter <http://cor.europa.eu>.

59 Gsodam, Die Subsidiaritätsprüfung in der Praxis des Ausschusses der Regionen, in: Gamper/Bußjäger (Hg), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006); Der Ausschuss der Regionen wies auf diesen Zusammenhang bereits in seiner zweiten Subsidiaritätskonferenz hin, die am 29.11.2005 im House of Lords in London stattfand. In seiner Eröffnungsrede führte der damalige AdR Präsident Peter Straub aus: „Das Subsidiaritätsprinzip ist ein ergebnisoffenes, ideologiefreies, aber kein politikfreies und auch kein technokratisches Prinzip. Es soll sicherstellen, dass politische Entscheidungen auf der jeweils geeignetsten Ebene fallen. Von Fall zu Fall ist auf Grund der im Subsidiaritätsprotokoll des Vertrags von Amsterdam enthaltenen Kriterien zu entscheiden, ob im Rahmen des europäischen Kompetenzgefüges Europa oder die Mitgliedstaaten bzw deren Regionen und Kommunen besser geeignet sind, konkrete Entscheidung zu treffen. Dabei wirken alle Ebenen gemeinsam auf die vertraglich festgelegten Ziele der Europäischen Union hin. ... Wir müssen die Rolle, die das Subsidiaritätsprinzip im politischen Entscheidungsprozess Europas spielen kann, genauer, vielleicht auch bescheidener, aber jedenfalls realistischer sehen. Subsidiaritätskontrolle kann und will die in den Verträgen festgelegten Kompetenzen der Europäischen Union im Kern nicht verändern. Sie kann deren Ausübung lediglich effizienter und transparenter gestalten. Sie ist ein wesentlicher Beitrag zu ‚better governance‘.“

die Befugnisse der verschiedenen Zuständigkeitsebenen, während bei der anderen die Interaktion im Vordergrund steht.“⁶⁰

Angesichts der zwiespältigen Ergebnisse, die die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Rahmen der Europäischen Union seit seiner Verankerung im Vertrag von Maastricht hervorgebracht hat,⁶¹ muss aber auch die Frage nach der Tragfähigkeit und den Grenzen der Subsidiarität als Ordnungsprinzip in den europäischen und internationalen Beziehungen gestellt werden.

A) *Ideengeschichtlicher Hintergrund*

Subsidiarität ist an und für sich kein neues Prinzip, sondern der Menschheit bereits in den frühesten Quellen ihrer Zivilisation überliefert. So findet sich bereits in *Homers Ilias* in der Rede von *Agamemnon* vor dem Beginn der Schlacht um Troja ein Hinweis auf eine Geisteshaltung der Subsidiarität, wenn es dort heißt: jeder müsse auf seinem Platz, unersetzbar durch andere und mit seinen besonderen Gaben und Fähigkeiten bestmöglich zum gemeinsamen Ziel, der Eroberung Trojas, beitragen. Auch *Aristoteles* beschreibt das Verhältnis von Haus-, Dorf- und Stadtgemeinschaft als ein dem Subsidiaritätsprinzip entsprechendes, da die übergeordneten Einheiten, die untergeordneten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und ihre Daseinsberechtigung nur aus der Überforderung der untergeordneten Einheiten beziehen.⁶² Auch im Alten Testament, im Buch Exodus, ist das Subsidiaritätsprinzip verankert. Moses wird geraten, Aufgaben und Verantwortung im Volk zu verteilen und nur die wichtigsten Fälle selbst zu entscheiden.⁶³

Die Idee wurde auch in die Römische Heeresstrategie (*subsidium* = Einsatztruppe), aber auch ins römische Familien- und Erbrecht aufgenommen. Subsidiarität war der mittelalterlichen Philosophie (besonders in den Schriften *Thomas von Aquins*), der Scholastik, bekannt. Auch in der mittelalterlichen feudalen Staatsstruktur – insbesondere

60 Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance vom 17.6.2009 (CdR 89/2009 fin) und die dazu beschlossene Folgestellungnahme „Entwicklung einer Europäischen Kultur der Multi-Level-Governance: Folgemaßnahmen zum Weißbuch des Ausschusses der Regionen“ vom 16.2.2012 (CdR 273/2011 fin)

61 Craig. Subsidiarity: A Political and Legal Analysis, *Journal of Common Market Studies* Vol 50 (2012), 72-88.

62 *Aristoteles*, Politik (1991) Buch 1.

63 Buch Exodus, Kapitel 18, Verse 17-23.

im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation – war Subsidiarität als Ordnungsprinzip tief im politischen Bewusstsein verankert.

Einer der wesentlichsten Vordenker des neuzeitlichen Verständnisses von Subsidiarität war der protestantische Schweizer Philosoph *Johannes Althusius* (1557-1638). Er unterschied mehrere Ebenen des Gemeinwesens wie den Staat und dessen Untereinheiten, die Regionen, Städte und Gemeinden, denen er jeweils eigene Rechte zuerkannte. Darüber hinaus umfasste sein Subsidiaritätsbegriff auch das, was wir heute Zivilgesellschaft nennen. Alle Ebenen von der privaten (zB Familie) über die ständische (Gilden, Zünfte) bis hin zu jenen des Gemeinwesens (Stadt, Kanton, Bund) können sich von unten nach oben vereinigen zum universalen Gesamtverband. Damit legt *Althusius* basierend auf der mittelalterlichen Scholastik den Grundstein für das neuzeitliche Verständnis des stufenweise und funktional aufgebauten Staatswesens (Zuständigkeitspyramide).⁶⁴

Aus diesen Quelle schöpfend entwickelte sich die moderne Fassung des Subsidiaritätsprinzips im späten 18. und 19. Jahrhundert insbesondere in der ideengeschichtlichen Tradition des Liberalismus,⁶⁵ der die Freiheit des einzelnen als Ausgangspunkt der Gesellschaftsordnung postuliert.

Zur Ausgestaltung bzw Ausformulierung des Prinzips in den letzten beiden Jahrhunderten hat insbesondere die römisch-katholische Kirche im Rahmen der katholischen Soziallehre⁶⁶ beigetragen. Sie begreift ebenfalls die menschliche Person und ihre Einbettung in Familie, Gemeinde etc als Grundlage jeder staatlichen Ordnung. Im Katholischen Katechismus⁶⁷, der 1993 veröffentlicht wurde, findet sich die bis dahin klarste Definition des Subsidiaritätsprinzips verbunden mit einem grundsätzlichen Ansatz zu Multi-Level-Governance. In den entsprechenden Kanones 1883 und 1885 heißt es:

„Eine übergeordnete Gesellschaft darf nicht so in das innere Leben einer untergeordneten Gesellschaft eingreifen, dass sie diese ihrer Kompetenzen beraubt. Sie soll im Notfall unterstützen und ihr dazu

64 *Friedrich, Johannes Althusius und sein Werk im Rahmen der Entwicklung der Theorie von der Politik* (1975).

65 Hier insbesondere durch *Jean Jacques Rousseaus* „Gesellschaftsvertrag“, *Thomas Hobbes’* „Leviathan“, oder später durch *Adam Smiths* „Vom Wohlstand der Nationen“.

66 Insbesondere die Sozialzyklen „*Rerum Novarum*“ von *Papst Leo XIII* (1893) und „*Quadragesimo Anno*“ von *Papst Pius XI* (1933).

67 Katechismus der Katholischen Kirche, abrufbar unter www.vatican.va.

helfen, ihr eigenes Handeln mit dem der anderen gesellschaftlichen Kräfte im Hinblick auf das Gemeinwohl abzustimmen.“ (1883)

„Das Subsidiaritätsprinzip widersetzt sich allen Formen des Kollektivismus. Es zieht die Grenzen des Eingreifens des Staates. Es zielt darauf ab, die Beziehungen zwischen den Einzelpersonen und den Gesellschaften in ein harmonisches Verhältnis zu bringen. Es sucht auf internationaler Ebene eine wahre Ordnung zu schaffen.“ (1885)

B) Vertikale und horizontale Subsidiarität

Die Definition von Subsidiarität, wie sie in Kanon 1883 enthalten ist, enthält eine vertikale und horizontale Dimension. Diese beiden Dimensionen machen auch einen großen Teil der Spannung bzw der Ambivalenz des Prinzips aus.⁶⁸ Die Interpretationen bei der Anwendung des Prinzips unterscheiden sich demnach auch entsprechend der Bevorzugung der einen oder anderen Dimension.

Die vertikale Dimension des Subsidiaritätsprinzips beinhaltet zunächst die sogenannte „Schutzfunktion“. Sie soll ungehinderten Zentralismus verhindern helfen, indem sie die Rechte und Kompetenzen untergeordneter Einheiten durch deren postulierten Handlungsvorrang schützt. Was ausreichend auf einer unteren Ebene erledigt werden kann, soll als Kompetenz auf dieser Ebene belassen werden. Damit besitzt das Subsidiaritätsprinzip eine stark defensive Komponente. Gleichzeitig besitzt die vertikale Dimension des Prinzips aber auch eine Legitimations- und Solidaritätsfunktion. Sie erlaubt der übergeordneten Einheit einzugreifen und die Kompetenz an sich zu ziehen, wenn die untergeordnete Einheit Hilfe benötigt bzw die eigenen Aufgaben nicht mehr ausreichend erledigen kann. Damit ermöglicht die Anwendung von Subsidiarität je nach Betonung der Schutz- oder der Legitimations- und Solidaritätsfunktion eine Verschiebung der Kompetenzausübung sowohl nach oben wie nach unten.⁶⁹

Die horizontale Dimension der Subsidiarität stellt nicht auf die Frage ab, auf welchen Ebenen die Kompetenzen angesiedelt werden sollen, sondern auf die bestmögliche Erreichung der Zielsetzungen,

68 *Ebbinghaus/Kraus*, Die variable Geometrie der Subsidiarität: Zur Problematik territorialer und funktionaler Integration in Europa, in: König/Rieger/Schmitt (Hg), Europäische Institutionenpolitik (1997) 335-358.

69 *Ronge*, Legitimität durch Subsidiarität (1998).

die sich ein System gegeben hat. Kanon 1883 nennt dies „*Abstimmung im Hinblick auf das Gemeinwohl*“, Kanon 1885 spricht von der Schaffung eines „*harmonischen Verhältnisses*“ zwischen Personen und Gesellschaften sowie einer „*wahren Ordnung*“ auf internationaler Ebene.

Kern der horizontalen Funktion des Subsidiaritätsprinzips ist die Ansicht, dass das Prinzip nicht ein Selbstzweck bzw ein starrer Kompetenzverteilungsmechanismus ist, sondern eine Kompetenzausübungsregel, die der effizientesten Umsetzung von in einem System zuvor festgelegten Zielen dient. Subsidiarität verändert diese Ziele nicht, sondern soll ermöglichen, dass jede Ebene bzw jeder Akteur in einem Mehrebenensystem mit seinen spezifischen Kompetenzen, Möglichkeiten und Stärken zur Erreichung der gemeinsamen Ziele beiträgt. Es geht dabei weniger um Abgrenzung von Kompetenzen und der Schaffung von klar getrennten Kompetenzsphären als um die Verbindung und Koordination von verschiedenen Kompetenzen und Kompetenzebenen. Damit ist aber auch der Kern dessen umschrieben, was durch die Anwendung von Multi-Level-Governance erreicht werden soll.

C) *Territoriale und funktionale Subsidiarität*

Eine weitere dem Subsidiaritätsprinzip innewohnende Unterscheidung ist jene zwischen territorialer und funktionaler Dimension. Während die territoriale Dimension auf staatliche bzw öffentliche Kompetenzen abstellt, die immer auch ein bestimmtes Territorium betreffen, behandelt die funktionale Komponente des Prinzips die Fähigkeit einer Gesellschaft bzw eines Systems bestimmte Politikfelder im Rahmen der zivilen Selbstorganisation bzw -regulation (zB im Rahmen der Tarifautonomie oder Sozialpartnerschaft) das heißt ohne staatlichen Eingriff ausreichend zu regeln.

Im internationalen Bereich betrifft diese Unterscheidung vor allem die Frage, inwieweit Aufgaben von Staaten bzw staatlichen Organisationen wahrgenommen werden müssen oder aber von sogenannten NGOs (*non-governmental organisations*) übernommen werden können.

D) Subsidiaritätsprinzip: internationale Verankerung

Das Subsidiaritätsprinzip hat in verschiedenen Gründungsakten sowie in der Praxis internationaler Organisationen Niederschlag gefunden. Für diesen Beitrag werden stellvertretend die Beispiele der Vereinten Nationen und der Europäischen Union dargestellt.

1. Subsidiaritätsprinzip im System der Vereinten Nationen

Die am 25. Juni 1945 in San Francisco unterzeichnete Satzung der Vereinten Nationen ist vom Geist der Subsidiarität durchdrungen. Die Kernbestimmungen hierzu sind die Artikel 2, 34, 41 und 42 der Satzung.

Art 2 Abs 1, der den *„Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Mitglieder“* und damit auch das generelle Interventionsverbot des Völkerrechts beinhaltet, bringt in der internationalen Ordnung der VN die Schutzfunktion der Subsidiarität zum Tragen. Dies tritt noch deutlicher in Absatz 2 hervor, in dem es heißt: *„Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden ...“*.

Art 2 Abs 2 letzter Satz stellt aber unmittelbar den Bezug zur Legitimations- und Solidaritätsfunktion des Subsidiaritätsprinzips her wenn er betont: *„... die Anwendung von Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.“* Die Legitimations- bzw Solidaritätsfunktion wird innerhalb der VN organmäßig vom Sicherheitsrat wahrgenommen.

Art 34 macht deshalb zunächst klar, dass der Sicherheitsrat, *„jede Streitigkeit sowie jede Situation, die zu internationalen Reibungen führen oder eine Streitigkeit hervorrufen könnte ... untersuchen kann.“* In den Art 41 und 42 des Kapitels VII der Satzung sind dann die Kompetenzen des Sicherheitsrats zur stufenweisen Verhängung (Verhältnismäßigkeitsprinzip) von Sanktionen enthalten, die *„zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“* schließlich auch dem sonst dem Gewaltmonopol der Staaten vorbehaltenen *„Einsatz der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.“*

Der Grundsatz der Subsidiarität trägt auch Kapitel VIII der Satzung über die Einrichtung von Regionalen Abmachungen (zB die OSZE⁷⁰). Gemäß Art 52 Abs 2 sollen sich solche Abmachungen „... *bemühen, ... örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen, bevor sie den Sicherheitsrat befassen.*“ Damit ist eine Facette der vertikalen und territorialen Subsidiarität ins VN-System eingebaut worden.

Der gleiche Artikel enthält in Absatz 1 aber auch einen starken Hinweis auf die horizontale Ausprägung der Subsidiarität wenn er darauf hinweist, dass eine Regionale Abmachung nur dann errichtet werden kann, wenn „*diese Abmachung oder Einrichtung und ihr Wirken mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar ist.*“

Kurz zusammengefasst bedeutet Kapitel VIII der VN Satzung im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, dass in der internationalen Ordnung intermediäre Akteure zugelassen bzw gefördert werden sollen, wenn sie die Ziele der VN besser als die Staaten allein oder die große Weltorganisation VN selbst erreichen können.

2. Subsidiaritätsprinzip im System der Europäischen Union

Die Europäische Union hat das Subsidiaritätsprinzip – nach einer ersten Erwähnung im Bereich der Umweltpolitik durch die Einheitliche Europäische Akte 1986 – 1992 durch den Vertrag von Maastricht als universelles Ordnungsprinzip eingeführt. Der Vertrag von Amsterdam hat 1995 zusätzlich ein Protokoll zur Anwendung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips beschlossen.⁷¹

Die Entwicklung des Subsidiaritätsprinzips in der EU hat insbesondere durch die europäische Verfassungsdiskussion neues Leben erhalten. Der auf dem Entwurf des europäischen Verfassungsvertrages fußende Vertrag von Lissabon,⁷² hat mit seinem Inkrafttreten Ende 2009 das Subsidiaritätsprinzip, wie es in der EU angewandt wird, grundlegend reformiert.

Die neue Definition von Subsidiarität ist umfassender und zieht zum ersten Mal neben der Union und den Mitgliedstaaten auch Regionen und Kommunen als Akteure des europäischen Mehrebenen-

70 Zur Rolle der OSZE als Regionale Abmachung der VN siehe insbesondere bei Honsowitz, Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen UN und OSZE, Vereinte Nationen (1995) 49-54.

71 Siehe alle Dokumente <http://eur-lex.europa.eu>.

72 Siehe alle Dokumente <http://eur-lex.europa.eu>.

systems in den Schutzbereich des Prinzips mit ein. Die korrekte Anwendung des Prinzips wird durch ein politisches Kontrollverfahren gestärkt, das neue Elemente der Multi-Level-Governance, wie die Beteiligung von nationalen und regionalen Parlamenten im EU-Gesetzgebungsprozess (sogenanntes „Frühwarnsystem“), enthält.⁷³ Diese politische Kontrolle wird durch erweiterte gerichtliche Kontrollmöglichkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof ergänzt, in die nicht nur die europäische und mitgliedstaatliche Ebene, sondern über den Ausschuss der Regionen auch die regionale und lokale Ebene mit einbezogen sind.⁷⁴

Die derzeitige Grundlage für das Subsidiaritätsprinzip in der EU ist Art 5 EUV und das dem Vertrag angeschlossene Protokoll (Nr 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.⁷⁵

Art 5 Abs 1 und 2 EUV enthält das sogenannte Prinzip der Einzelermächtigung, das die Grenzen der Tätigkeit und der Kompetenzen der EU auf die im Vertrag festgelegten Befugnisse und gesetzten Ziele festlegt. Es bildet die Basis, auf der sich sowohl die vertikale wie horizontale Funktion der Subsidiarität innerhalb der EU entwickeln kann.

Art 5 Abs 3 EUV beinhaltet das eigentliche Subsidiaritätsprinzip. Zunächst hält es fest, dass die Gemeinschaft in mit den Mitgliedstaaten geteilten Kompetenzfeldern nur tätig wird, *„sofern und soweit die Ziele der in Betracht kommenden Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler ausreichend erreicht werden können ...“*. Damit umfasst das Subsidiaritätsprinzip der EU die wesentliche Schutzfunktion aller untergeordneten staatlichen Ebenen und ordnet die Europäische Union als rechtsstaatliches Mehrebenensystem.

Die EU soll aber auf Grund des Subsidiaritätsprinzips insbesondere dann tätig werden, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen *„... wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“* Damit wurde wieder-

73 Siehe dazu ausführlich Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon (2010). Zur Rolle des Ausschusses der Regionen in diesem politischen Prozess siehe Stahl/Gsodam, Das Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2008 (2008) 555-569.

74 Gsodam, Régions et collectivités locales à l'aune du traité de Lisbonne, in: Raccach (Hg), Le traité de Lisbonne de nouvelles compétences pour l'Union européenne?, L'Harmattan (2012).

75 Siehe alle Dokumente <http://eur-lex.europa.eu>.

um die Legitimations- und Solidaritätsfunktion der Subsidiarität aufgenommen.

Art 5 Abs 4 EUV verankert schließlich das Verhältnismäßigkeitsprinzip im EU-Recht. Es soll verhindern, dass Maßnahmen der Gemeinschaft „... nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß hinausgehen.“

Die Europäische Union ist in vielerlei Hinsicht jene, von Staaten getragenen Organisation, die das Subsidiaritätsprinzip theoretisch am konsequentesten umsetzt. Dies sicherlich auf Grund ihres supranationalen Charakters, der ein starkes Gegengewicht zu den Mitgliedstaaten bildet. Bemerkenswert ist dabei insbesondere die Entwicklung im Vertrag von Lissabon, der die Anwendung von Subsidiarität mit den Regeln des Regierens im Mehrebenensystem verbindet. Insbesondere wurde im Protokoll (Nr 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit die prä-legislative Konsultation im Sinne der Multi-Level-Governance ausgebaut. In Art 2 des Protokolls wurde durch den Vertrag von Lissabon festgelegt, dass „die Kommission umfangreiche Anhörungen durchführt, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt. Dabei ist gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen.“

In der zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen am 16. Februar 2012 geschlossenen inter-institutionellen Vereinbarung verpflichtet sich die Kommission diese vertragliche Be-

stimmung zur Multi-Level-Governance gemeinsam mit dem Ausschuss der Regionen mit Leben zu erfüllen.⁷⁶

E) Grenzen der Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip wird häufig als Ordnungsprinzip internationaler (und europäischer) Beziehungen bemüht und stellt den Anspruch, diese zu gestalten. Ist das Prinzip aber wirklich eine adäquate Handlungsmaxime für eine effiziente Kooperation im komplexen internationalen Mehrebenensystem?

Durch die immer stärker werdende Differenzierung des internationalen Mehrebenensystems wurde einerseits der Ruf nach einer besseren Anwendung des Subsidiaritätsprinzips lauter. Andererseits kann das Prinzip nur dann funktionieren, wenn es zwei Prämissen erfüllt: Erstens muss es von allen Akteuren im Mehrebenensystem in gleicher Weise verstanden und akzeptiert werden und zweitens auf gemeinsam festgelegte und verfolgte Zielsetzungen aufbauen können.

Die zweite Prämisse scheint im Großen erfüllbar, im Kleinen aber zu scheitern. Solange es um allgemeine Prinzipien der Friedenserhaltung, Demokratie, Wohlstandssicherung oder des Umweltschutzes

76 Protocol on the cooperation between the European Commission and the Committee of the Regions, 2012, abrufbar unter <http://cor.europa.eu>: „The Commission recognises the privileged role of the Committee as an assembly composed of political representatives of local and regional authorities in the Union. It will cooperate closely with the Committee in implementing article 2 of the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality providing for pre-legislative consultations taking into account the regional and local dimension of an envisaged action. Throughout the legislative process the Committee pays particular attention to compliance of EU legislative proposals with the principles of subsidiarity and proportionality, taking into account provisions in force and changes envisaged. For this purpose the Committee will make use of its Subsidiarity Monitoring Network and share the results of these consultations with the Commission. The Commission and the Committee will work together to strengthen the partnership principle through multi-level governance in those Union policies for which the consultation of the Committee is mandatory. The Commission and the Committee share information regarding subsidiarity monitoring on a regular basis in particular as regards the relevant opinions of national and regional Parliaments. If, during a legislative procedure, the Committee raises substantial concerns regarding the respect of the principle of subsidiarity it will immediately inform the co-legislators. The Committee's work shall evolve as part of a collaborative effort with the Commission to create a culture of subsidiarity. The Commission and the Committee agree that decisions should be taken at the closest level to the citizen by the most appropriate means and where they can most effectively achieve their objective. The Commission and the Committee agree to identify the priorities calling for a specific monitoring of subsidiarity and proportionality. The Commission services may ask for support from the Committee in preparing its impact assessments.“

geht, sind Grundsatzserklärungen auf internationaler und europäischer Ebene relativ leicht zu erhalten. Erst wenn es um konkrete Maßnahmen bei der Umsetzung dieser Ziele geht, beginnt die Schwierigkeit, die verschiedenen Interpretationen der gemeinsamen Zielsetzungen durch Organisationen, Staaten, Regionen und Kommunen unter einen Hut zu bringen.⁷⁷

Dazu kommt die bereits erwähnte negative Wirkung der Rivalität bzw inhaltliche Überlappung von internationalen Organisationen, die im Laufe der Zeit im Rahmen der horizontalen Differenzierung des Mehrebenensystems entstanden sind und die sich nicht immer nach dem Prinzip der ineinandergreifenden Institutionen verhalten. Die erfolgreiche Anwendung des Subsidiaritätsprinzips scheint deshalb zuallererst an einer konsequenten und effizienten (da konkreten) Verfolgung gemeinsamer internationaler Zielsetzungen zu scheitern.

Selbst in internationalen Systemen wie der Europäischen Union, die eine höher entwickelte Fähigkeit zur nachhaltigen und konkreten Verfolgung gemeinsamer Ziele entwickelt haben, scheint das Subsidiaritätsprinzip bisher – abseits der Theorie – kein wirklich effizienter Ausweg für das Dilemma der Kooperation im Mehrebenensystem zu sein.

Dies wiederum resultiert hauptsächlich aus der mangelhaften Umsetzung bzw des Fehlens der ersten oben genannten Prämisse. In der Tat wird Subsidiarität in der Europäischen Union im konkreten Anwendungsfall nicht von allen Entscheidungsträgern gleich verstanden und akzeptiert. (Dies ist in den allgemeinen internationalen Beziehungen und weniger integrierten Organisationen noch weniger der Fall). Zu sehr ist die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips von seiner Ambivalenz, das heißt von der Spannung zwischen seiner Schutzfunktion und seiner Legitimations- und Solidaritätsfunktion geprägt.

Im Extremfall sehen die einen im Subsidiaritätsprinzip ausschließlich eine Waffe gegen höhere Ebenen, während die anderen darin die Möglichkeit erblicken, ständig neue Kompetenzen von unten nach oben zu verschieben. Lediglich eine objektive und sach- bzw fallbezogene Anwendung des Prinzips könnte diese Instrumentalisierung verhindern. Diese wird aber oft aus ideologischen Gründen nicht zugelassen. Damit wird jedoch die Ordnungsfunktion, die das Subsidiaritätsprinzip auch für im Mehrebenensystem der internationalen

77 Bestes Beispiel dafür ist der Klimaschutz. In der Umsetzung des Kyoto-Protokolls zeigte sich selbst bei den Unterzeichnerstaaten nach und nach, dass das Protokoll einem politischen Formelkompromiss nahe kommt.

Beziehungen entfalten könnte, im Keim erstickt. Die einseitige Betonung der vertikalen oder horizontalen Dimension der Subsidiarität birgt die Gefahr, das Prinzip seiner eigentlichen Aufgabe zu entledigen und somit seines Sinns zu entleeren.

Schließlich ist auch die fehlende Möglichkeit, die Anwendung der Subsidiarität bzw der von ihr inspirierten Mechanismen wirkungsvoll zu kontrollieren, Grund für die Zahn- und Hilflosigkeit des Prinzips. Entwicklungen wie jene des Vertrags von Lissabon, in dem erstmals der Versuch unternommen wird, dem Subsidiaritätsprinzip im System der EU einen wirksamen Kontrollmechanismus zur Seite zu stellen, sind deshalb besonders interessant und auch aus dem Blickwinkel der weiteren Entwicklung des Prinzips im Rahmen allgemeiner internationaler Beziehungen genau zu verfolgen.

Sogar das weitentwickelte Beispiel der Europäischen Union zeigt, dass das Einfordern von Subsidiarität zwar einerseits eine wesentliche Triebkraft für das Entstehen von Multi-Level-Governance ist. Andererseits macht es aber auch deutlich, dass Subsidiarität als möglicher Ausweg für Blockaden im immer stärker differenzierten Mehrebenensystem nur dann wirken kann, wenn es nicht ideologisch oder technokratisch instrumentalisiert wird, sich mit dem Willen verbindet, gemeinsame Ziele nicht nur als Formelkompromiss zu definieren, sondern auch kooperativ und nachhaltig umzusetzen und zu seiner Durchsetzung letztlich von einem transparenten und effizienten Kontrollmechanismus begleitet wird.

IV. Schlussbemerkungen

Die Globalisierung zwingt die Staaten, ihre Rolle grundlegend zu überdenken und zu reformieren. In Europa ist dies untrennbar mit dem europäischen Integrationsprozess verbunden, der selbst bereits eine grundlegende Antwort auf die Globalisierung darstellt. Um dem globalen Veränderungsdruck zu begegnen, müssen Europa und seine Mitgliedstaaten zunehmend mehr Effizienz in der Definition, der Verfolgung und der Kontrolle von gemeinsam festgelegten wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen erreichen. Die Krise hat diesen Druck wesentlich erhöht. Um diese politische Leistung zu erbringen, reichen weder traditionelle zwischenstaatliche Verhandlungen noch von Europa und den Mitgliedstaaten allein (das heißt von oben) induzierte Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung aus. Um den Folgen der Globalisierung wirtschaftlich, sozial, demokratie- und

gesellschaftspolitisch Herr zu werden, müssen alle staatlichen Ebenen, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft mobilisiert und zu einer transnationalen Zusammenarbeit gebracht werden.

Der Wandel hin zum (transnationalen) Regieren im Mehrebenensystem (Multi-Level-Governance) ist dabei – trotz aller Forschung – kein vorab festgelegtes Konzept, das bereits vollständig bekannt und erprobt ist. Multi-Level-Governance entsteht und bewährt sich in der Praxis. Es handelt sich um einen mühsamen politischen Lernprozess für alle beteiligten Akteure, der einerseits in der Definition und Ausrichtung von gemeinsamen Zielen andererseits in der Teilung von Verantwortlichkeit zur Erreichung dieser Ziele besteht. Wenn dies in demokratischen Bahnen gelingen und nicht rein technokratisches Regierungshandeln bleiben soll, muss auch Demokratie neu gedacht und gelebt werden. Dabei müssen neue, auch (transnationale) partizipatorische Formen von Demokratie entwickelt werden, die über die traditionellen institutionellen, nationalen und kulturellen Grenzen hinausgehen.

Der Alpenraum ist in vielerlei Hinsicht eine Region, in der Staaten, Regionen und Kommunen gemeinsame Interessen zu verteidigen haben. Gleichzeitig sind die Menschen des Alpenraums stark mit ihrer Gemeinde, ihrem Kanton und ihrer Region bzw ihrem Land verbunden und stehen zentralistischen Tendenzen traditionell ablehnend gegenüber. Subsidiarität und Solidarität haben im Alpenraum besondere Bedeutung. Selbstbestimmung, Selbstverantwortung, Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe waren für den Menschen im natürlichen Umfeld der alpinen Natur von jeher Ansätze, die verbunden werden mussten, um ihren Lebensraum zu erhalten und zu gestalten. Der Alpenraum bietet daher ein breites Spektrum an Erfahrung im Bereich der Subsidiarität und der Multi-Level-Governance, das auch für andere Regionen Europas und darüber hinaus nutzbar gemacht werden kann.

Die kommenden Jahrzehnte werden zeigen, ob es Europa gelingt, im Wettstreit mit den Vereinigten Staaten von Amerika und den aufstrebenden Schwellenländern sein demokratisches Politikmodell der sozialen Marktwirtschaft zu verteidigen und zu erhalten. Sind die Kräfte der Globalisierung so zu zähmen, dass weder Wirtschaftswachstum noch Solidarität oder Demokratie auf der Strecke bleiben? Die Autoren dieser Publikation sind davon überzeugt, dass Multi-Level-Governance dabei eine herausragende und innovative Rolle spielen kann. Europa kann mit seinem Ansatz der (transnationalen) Multi-Level-Governance einmal mehr Brennpunkt von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen werden und dadurch

nicht nur seine eigene Zukunft gestalten, sondern Vorbild für politische Akteure auf anderen Kontinenten werden.

Zusammenfassung: Der Beitrag stellt einige einleitende Überlegungen zur zunehmenden Bedeutung des Regierens im Mehrebenensystem (Multi-Level-Governance) im Rahmen der Globalisierung an und beleuchtet die Rolle des Subsidiaritätsprinzips als Ordnungsprinzip internationaler Beziehungen und seine ursächliche Verbindung zur Multi-Level-Governance. Die Gestaltung von Politik und die damit verbundenen Prozesse und Strukturen unterliegen im Rahmen der Globalisierung einem starken Veränderungsdruck. Der Artikel beleuchtet einige grundlegende Faktoren für diesen Wandel, die auch Multi-Level-Governance befördern: die Revolution im Kommunikationsbereich, die Entstehung eines zunehmend offenen Weltmarktes und der durch die Erfahrungen der zwei Weltkriege entstandene politische Wille, die Welt gemeinsam besser zu gestalten und Interessenkonflikte durch Verhandlungsprozesse und gemeinsame institutionalisierte Strukturen zu lösen.

In der Fragestellung, wie von der Globalisierung induzierte Politikprozesse demokratischer und rechtsstaatlicher Kontrolle unterworfen werden können, hat auch die Subsidiarität als politisches Gestaltungsprinzip wieder an Bedeutung gewonnen. Der Autor gibt einen Überblick über Ursprung, Entwicklung und internationaler bzw. europäischer Verankerung des Prinzips, diskutiert das zwiespältige Ergebnis seiner Anwendung in der EU und stellt die Frage nach der Tragfähigkeit und den Grenzen der Subsidiarität als Ordnungsprinzip in den europäischen und internationalen Beziehungen.

Abstract: The Article which introduces the publication discusses the ever-growing importance of Multi-Level-Governance in the framework of globalisation, analyses the links between Multi-Level-Governance and subsidiarity and describes the role that subsidiarity is playing as a governing principle of international relations. Due to globalisation the processes and structures of policy shaping are undergoing massive change. The author presents some of the main factors driving this change, factors which also foster Multi-Level-Governance: the revolution in the field of communications, the development of an increasingly open world market and the political will, stemming from the experience of the two World Wars, to solve international conflicts by negotiation and common institutions.

The concept of subsidiarity has gained new importance when it comes to answering the question of how the new processes of policy shaping created due to the challenges of globalisation can be efficiently submitted to democratic and legal control mechanisms. The article gives an overview of the origin and development of subsidiarity, of its international and European embodiment and discusses the mixed results of the principle's implementation within the European Union.

Literaturhinweise

Aristoteles, Politik, Buch I, Akademie Verlag, Berlin (1991)

Ausschuss der Regionen, Der Dezentalisierungsprozess in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Brüssel (2012)

Ausschuss der Regionen, Weißbuch zur Multi-Level-Governance (CdR 89/2009 fin) vom 17. Juni 2009

Ausschuss der Regionen, Europa sind wir: Städte und Regionen als Mitgestalter der europäischen Gesetzgebung Wesentliche Erfolge 2011-2012, Brüssel (2012)

Ausschuss der Regionen, Protocol on the cooperation between the European Commission and the Committee of the Regions, Brüssel (2012)

Ausschuss der Regionen, Stellungnahme „Entwicklung einer Europäischen Kultur der Multi-Level-Governance: Folgemaßnahmen zum Weißbuch des Ausschusses der Regionen“ (CdR 273/2011 fin) vom 16. Februar 2012

Ausschuss der Regionen, Stellungnahme „Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Ziele der Europa-2020-Strategie“ (CdR 72/2001) vom 12. Oktober 2011

Ausschuss der Regionen, Stellungnahme zur „Städtediplomatie“ (CdR 235/2008 fin) vom 12. Februar 2009

Ausschuss der Regionen, Stellungnahme „Zukunft der Lissabonstrategie nach 2010“ (CdR 25/2009 fin) vom 3. Dezember 2009

Beck Ulrich, Che cos'è la globalization?, Carocci (1999)

- Benz Arthur*, Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz (Hg), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden (2004) 21
- Blichner Lars Christian*, The anonymous hand of public reason: inter-parliamentary discourse and the request for legitimacy, in: Eriksen/Fossum (Hg) Democracy in the European Union – Integration through deliberation?, Routledge (2000) 141
- Bussjäger Peter/Woelk Jens* (Hg), Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Streiflichter zu einem komplexen Projekt, Innsbruck (2009)
- Craig Paul*, Subsidiarity: A Political and Legal Analysis, Journal of Common Market Studies Vol 50 (2012), 72
- Criekemans David*, Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders in: Criekemans (Hg), Regional Sub-State Diplomacy Today, Martinus Nijnhoff Publishers (2010)
- Delcamp Alain/Loughlin John*, La décentralisation dans l'Union européenne, Documentation française, Paris (2000)
- Die Bibel*, Einheitsübersetzung, Katholisches Bibelwerk (2012)
- Ebbinghaus Bernhard/Kraus Peter A.*, Die variable Geometrie der Subsidiarität: Zur Problematik territorialer und funktionaler Integration in Europa, in: König/Rieger/Schmitt (Hg), Europäische Institutionenpolitik, Frankfurt/New York (1997) 335
- Ebinger Falk/Grohs Stephan/Reiter Renate/Kuhlmann Sabine*, Institutional decentralization policies as Multi-Level-Governance strategies – evaluating the impacts of decentralization in Western Europe, in: Ongaro/Massey/Holzer/Wayenberg (Hg) (2011) 180-194
- Enderlein Henrik*, Economic policy-making and Multi-Level-Governance, in: Enderlein/Wälti/Zürn (Hg), Handbook on Multi-Level-Governance, Edward Elgar Publishing Limited (2012) 423
- Enderlein Henrik/Wälti Sonja/Zürn Michael* (Hg), Handbook on Multi-Level-Governance, Edward Elgar Publishing Limited (2012)
- Eriksen Erik Oddvar*, Deliberative supranationalism in the EU, in: Eriksen/Fossum (Hg), Democracy in the European Union – Integration through deliberation?, Routledge (2000) 42

- Eriksen Erik Oddvar/Fossum John Erik* (Hg), *Democracy in the European Union – Integration through deliberation?*, Routledge (2000)
- Europäische Kommission*, Weißbuch zum Europäischen Regieren, KOM(2001) 428 endgültig, ABl 2001 C 287
- European Commission*, 2012 Report on Public finances in EMU, European Economy, 4, July 2012, Brussels
- Friedrich Carl Joachim*, *Johannes Althusius und sein Werk im Rahmen der Entwicklung der Theorie von der Politik*, Berlin (1975)
- Gsodam Christian*, Die Subsidiaritätsprüfung in der Praxis des Ausschusses der Regionen, in: *Gamper/Bußjäger* (Hg), *Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union*, Wien (2006) 135
- Gsodam Christian*, Régions et collectivités locales à l'aune du traité de Lisbonne, in: *Racah* (Hg), *Le traité de Lisbonne de nouvelles compétences pour l'Union européenne?*, L'Harmattan (2012)
- Habermas Jürgen*, Beyond the nation-state? On some consequences of economic globalization, in: *Eriksen/Fossum* (Hg), *Democracy in the European Union – Integration through deliberation?*, Routledge (2000) 29
- Heidbreder Eva G.*, Structuring the European administrative space: policy instruments of multi-level administration, *Journal of European Public Policy* 2011, 709
- Honsowitz H.*, Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen UN und OSZE, *Vereinte Nationen*, Bonn, 43. Jg, Nr 2, April 1995, 49
- Hooghe Liesbet/Marks Gary*, Types of Multi-Level-Governance, in: *Enderlein/Wälti/Zürn* (Hg), *Handbook on Multi-Level-Governance*, Edward Elgar Publishing Limited (2012) 17
- Hooghe Liesbet/Marks Gary/Schakel Arjan H.*, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Taylor & Francis Ltd (2010)
- Hünninge Christoph/Kneip Sascha/Lorenz Astrid* (Hg), *Verfassungswandel im Mehrebenensystem*, Wiesbaden (2011)
- Kaul Inge*, The changing role of the United Nations: lessons for Multi-Level-Governance, in: *Enderlein/Wälti/Zürn* (Hg), *Handbook on Multi-Level-Governance*, Edward Elgar Publishing Limited (2012) 323

- Kern Kristine/Bulkeley Harriet*, Cities, Europeanization and Multi-Level-Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks, *Journal of Common Market Studies* 2009, 309
- König Thomas/Rieger Elmar/Schmitt Hermann* (Hg), Europäische Institutionenpolitik, Frankfurt/New York (1997)
- Lansbergen Anja/Shaw Jo*, National membership models in a multilevel Europe, Oxford (2010)
- Lhotta Roland*, Europäische Mehrebenengovernance und das Bundesverfassungsgericht, in: von Arnault/Hufeld (Hg), *Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen*, Baden-Baden (2011) 94
- Loughlin John*, Subnational Democracy in the European Union Challenges and Opportunities, Oxford (2000)
- Milio Simona*, From Policy to Implementation in the European Union: The Challenge of a Multi-Level-Governance System, I.B. Tauris (2010)
- Moreno Luis*, Europeanization, Territorial Subsidiarity and Welfare Reform, *Regional & Federal Studies* 17 (4) (2007), 487
- Neye J*, Globaler Markt und territorialer Staat, *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 1995, 287
- Nielsen P.M.*, Interlocking institutions, *Enjeux atlantiques* Juli 1993, 16
- Ongaro Edoardo/Massey Andrew/Holzer Marc/Wayenberg Ellen* (Hg), Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations, *Transatlantic Perspectives*, Edward Elgar Publishing Limited (2011)
- Paquet Gilles*, The New Governance, Subsidiarity and the Strategic State, in: *Governance in the 21st Century*, OECD 2001, 183
- Pasquier Romain*, Quand le local rencontre le global: Contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales, *Revue française d'administration publique* 2012, 167
- Pernthaler Peter/Kathrein Irmgard/Weber Karl*, Der Föderalismus im Alpenraum, Wien (1982)
- Piattoni Simona*, The Theory of Multi-Level-Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges, Oxford (2010)

- Pisani-Ferry Jean/Sapir André*, Last exit to Lisbon, Bruegel Policy Contribution, March 2006
- Ronge Frank*, Legitimität durch Subsidiarität, Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimation einer überstaatlichen politischen Ordnung in Europa, Baden-Baden (1998)
- Schiavone Giuseppe*, International Organizations, A dictionary and directory, Palgrave Macmillan (2008)
- Schout Adriaan*, Organizational learning in the EU's Multi-Level Governance system, Journal of European Public Policy 16 (8) (2009) 1124
- Schuppert Gunnar Folke/Zürn Michael* (Hg), Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft (2008)
- Stahl Gerhard/Gsodam Christian*, Das Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2008, Baden-Baden (2008) 555
- Stahl Gerhard/Gsodam Christian*, Die Rolle der Kohäsionspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2011, Baden-Baden (2011) 436
- Steger Manfred B.*, Globalization – A very short introduction, Oxford (2009)
- Tarschys Daniel*, Wealth, Values, Institutions: Trends in Government and Governance, in: Governance in the 21st Century, OECD 2001, 27
- Tausch Arno*, The European Union's failed „Lisbon Strategy“, Society and Economy 32 (2010), 103
- Turner Barry*, (Hg), The Statesman's Yearbook 2012, The Politics, Cultures and Economies of the World, Macmillan Publishers (2011)
- Valaskakis Kimon*, Long-term Trends in Global Governance: From „Westphalia“ to „Seattle“, in: Governance in the 21st Century, OECD, 2001, 45

Viltard Yves, Conceptualiser la „Diplomatie des Villes“ ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux, *Revue française de science politique* 2008, 511

Walter Rolf, Einführung in die Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Böhlau (2008)

Zamagni Stephano, A Socio-economic reading of globalization, *Society and Economy* 25 (2003), 181

Der institutionelle Rahmen

Die Politik der EU für die Berggebiete

Vor über 50 Jahren wurde der Grundstein der heutigen Europäischen Union gelegt. Zunächst beschlossen sechs Staaten, die Gräuel des Zweiten Weltkrieges hinter sich zu lassen und sich gemeinsam für ein (zunächst wirtschaftlich) starkes und geeintes Europa einzusetzen. Damals ging es vor allem darum, die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sowie der Industrie mit Rohstoffen und Energie zu sichern. Als dieses Ziel allerdings erreicht war, verschoben sich auch die primären Bedürfnisse der Mitgliedstaaten: von der Friedenssicherung über die Garantie der Lebensmittelproduktion bis hin zu wirtschaftlichem, politischem und sozialem Zusammenhalt.

Erst seit der Jahrtausendwende orientiert sich die Europäische Union verstärkt auch nach außen, denkt und handelt „global“, beginnt sich weltweit zu positionieren und entwickelt eine Strategie, um international wettbewerbsfähig zu sein. Die Ergebnisse dieser neuen Ausrichtung sind durchwachsen, vor allem die ehrgeizige Lissabon-Strategie hat nicht gebracht, was man sich von ihr erwartet hat. So ist man etwa an der Vorgabe gescheitert, drei Prozent des Bruttoinlandproduktes jedes einzelnen Mitgliedstaates in die Innovation zu investieren. Auch deshalb hat die EU reagiert und die Folgestrategie „EU 2020“ ausgeklügelt – mit neuen Kernzielen, die nun bis 2020 erreicht werden sollen:¹

- 75% der 20- bis 64-Jährigen sollen in Arbeit stehen;
- 3% des BIP der EU sollen für Forschung und Entwicklung aufgewendet werden;
- Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20% (oder sogar um 30%, sofern die Voraussetzungen hierfür gegeben sind) gegenüber 1990 sowie Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20% sowie Steigerung der Energieeffizienz um 20%;
- Verringerung der Schulabbrecherquote auf unter 10% und Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung auf mindestens 40%;

¹ Brüssel, den 3.3.2010 KOM(2010) 2020 endgültig. Mitteilung der Kommission „Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“.

- die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um mindestens 20 Mio gesenkt werden.

Die Europa-2020-Strategie erschließt somit für Europa und für die EU allgemein neue Horizonte. Es geht um intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, um die EU bis 2020 weltweit auf ein höchstmögliches Niveau der Wettbewerbsfähigkeit zu bringen.

Im Gefolge dieser Neupositionierung der Europäischen Union ist zu bedenken, dass auch die Regionen Europas ihre Position innerhalb der EU überdenken und diese den sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen versuchen. Schließlich gibt es nicht nur eine EU der Mitgliedstaaten, sondern zunehmend auch eine EU der Regionen und Städte, wobei es letzteren darum geht, in ihrer Vielfalt als wertvolles Element anerkannt zu werden, um die weltweite Wettbewerbsfähigkeit mit ihren jeweils ganz spezifischen Potentialen zu stärken. Besonders wertvoll ist dabei die Rolle des Ausschusses der Regionen (AdR), der den Regionen und Städten Europas die Möglichkeit gibt, die eigene Stimme einzubringen, wenn es um Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission geht.

Wenn es demnach darum geht, in Europa eine „Einheit in der Vielfalt“ zu erreichen, dann spielen die Regionen und ihre Eigenheiten eine zentrale Rolle. Diese Eigenheiten müssen erkannt, sie müssen berücksichtigt, sie müssen als Potentiale genutzt und weniger als Schwächen oder Abweichungen vom Standard betrachtet werden. Am Beispiel der Berggebiete wird dies überdeutlich: der Faktor Berg bringt zwar in vielerlei Hinsicht eine Benachteiligung gegenüber Gebieten in der Ebene mit sich, in anderen Bereichen ist dieser Faktor aber auch ein nicht wegzudenkender Wettbewerbsvorteil, den es zu nutzen gilt, indem die Rahmenbedingungen so zugeschnitten werden, dass dieser Vorteil voll zur Geltung kommen kann. Die Frage, die sich nun stellt, ist: Hat dies die EU erkannt?

Ein erster Anhaltspunkt zur Beantwortung dieser Frage findet sich im Grünbuch der Europäischen Kommission zum territorialen Zusammenhalt aus dem Jahre 2008.²

Dort werden Bergregionen im Absatz 2.4 beschrieben als „Bergregionen, die oft auch Grenzregionen sind und in denen mehr als ein Drittel der Bevölkerung in ländlichen Gebieten lebt“. Außerdem wird

2 Brüssel, den 6.10.2008 KOM(2008) 616 endgültig. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – Territoriale Vielfalt als Stärke.

festgehalten, dass „ungefähr 10% der EU-Bevölkerung in Bergregionen leben“. Fazit: Bergregionen werden im Grünbuch „wahrgenommen“.

Im Vertrag von Lissabon³ ein Jahr später wird den Berggebieten bereits etwas mehr Achtung geschenkt, und zwar in Gestalt einer Erwähnung derselben im Titel XVIII – Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt Art 174 (ex-Art 158 EGV). Darin heißt es:

„Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.“

Unter den betreffenden Gebieten gilt besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen.“

Dass Berggebiete explizit genannt werden, ist für uns Betroffene mehr als nur ein positives Indiz für eine gewisse Sensibilität unseren Anliegen gegenüber. Die Nennung schafft vielmehr die notwendige juristische Grundlage, um eine europäische Politik zugunsten der Berggebiete überhaupt entwickeln zu können. Leider ist es vorerst bei dieser Grundlage geblieben, dem ersten Schritt folgte kein weiterer. So gibt es nach wie vor keinen EU-Kommissar, der die Berggebietspolitik in seinem Portfolio hätte. Vielmehr werden Berggebiete „cross-sectoral“ berücksichtigt, was – wenn man hinter den Euphemismus blickt – meist heißt: wenn überhaupt ... Fakt ist: Für die Bergland- und Forstwirtschaft, für Strategien im Gefolge des Klimawandels in den Bergen, für eine spezifische Regionalpolitik ist niemand wirklich zuständig, was erschwerend mit sich bringt, dass es dafür auch kein eigenes Budget, kein spezifisches Kapitel im EU-Haushalt gibt.

Hat sich nun die Situation nach 2009 geändert? Bringt die neue Strategie „Europa 2020“ als Nachfolgerin der Lissabon-Strategie den erhofften Durchbruch? Mitnichten. Durchsucht man etwa die Mitteilung der Europäischen Kommission KOM(2010) 2020 vom 3. März 2010⁴ nach

3 ABl 2008 C 115/47, Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

4 Brüssel, den 3.3.2010 KOM(2010) 2020 endgültig. Mitteilung der Kommission Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.

dem Begriff „Berg“, so ist das Ergebnis ernüchternd: null Treffer. Oder anders: Die Berggebiete scheinen in der grundlegenden Entwicklungsstrategie der EU keine Rolle zu spielen.

Auf der Suche nach den Grundlagen einer Gemeinsamen Europäischen Bergpolitik muss man daher eine Ebene tiefer steigen: weg von den großen gesamteuropäischen Entwicklungskonzepten hin zu fachspezifischen EU-Leitlinien, etwa in Gestalt der Vorschläge der Europäischen Kommission zur neuen Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013. Dort sollten, dort müssten die Berggebiete gebührend berücksichtigt werden, auch weil die Land- und Forstwirtschaft in Gunstlagen nicht mit jener am Berg verglichen werden kann, die Landwirtschaft in den Berggebieten trotz allem aber ein zentrales Element der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bildet.

Interessant sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen des derzeitigen Kommissars für Landwirtschaft *Dacian Ciolos* im Rahmen des Hearings im Europäischen Parlament 2010:⁵

„[...] Konkret antwortete Ciolos auf eine diesbezügliche Frage Köstingers nach seiner Politik für die Berggebiete, er setze sich dafür ein, dass ‚in der GAP nach 2013 in der zweiten Säule genug Geld zur Verfügung steht, um die Möglichkeit zu haben, ehrgeizige Ziele zu verfolgen‘. Dabei sieht er die bestehenden Obergrenzen der ersten und zweiten Säule nicht als Credo, werde aber in der Europäischen Kommission argumentieren, dass ‚weiterhin eine gemeinsame und gut ausgestattete GAP notwendig ist‘. Die GAP sei eine ‚gemeinsame Politik, mit einem gemeinsamen Haushalt, egal wie er finanziert ist, und es gibt ja auch nicht zwei Arten von Landwirtschaft in Europa, sondern ein und dieselbe‘. Die Ländliche Entwicklung werde aber weiterhin anders aussehen müssen als die erste Säule der GAP. Der springende Punkt ist für Ciolos jedenfalls die Finanzierung der GAP: Den Berggebieten gehe es nicht nur darum, dort die Landwirte als solche zu erhalten, sondern deren Produkte und die von ihnen bereitgestellten Güter im öffentlichen Interesse zu verwerten. Im Hinblick auf die Überalterung in der Landwirtschaft will Ciolos in der Ländlichen Entwicklung und mit den Direktzahlungen Signale an Junglandwirte setzen und bekannte dabei: ‚Die Ländliche Entwicklung soll in der GAP bleiben, sie hat Lösungen für die Landwirtschaft zu bieten – und auch die anderen Wirtschaftssektoren im ländlichen Raum hängen mit der Landwirtschaft zusammen. Die Direktzahlungen

5 Proplanta – das Informationszentrum für die Landwirtschaft, 19.10.2010: Dacian Ciolos überzeugt bei EP-Hearing der Kommissarskandidaten, www.proplanta.de.

haben insbesondere für eine Stabilität zu sorgen und für Vorhersehbarkeit bei Investitionsplanungen.’ “ (...)

Auf der Suche nach dem Niederschlag dieser Erkenntnis und Absichten gelangt man zur neuen Definition benachteiligter Gebiete und der dort vorgesehenen Möglichkeit für Mitgliedstaaten, zusätzliche Ausgleichszahlungen nach eigenen Kriterien genehmigen zu können. So soll es laut Vorschlag zur Verordnung KOM(2011) 627 vom 19. Oktober 2011⁶ über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in Zukunft nach Punkt 9 den Mitgliedstaaten möglich sein, „(...) in ihre Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum thematische Teilprogramme aufzunehmen, um besondere Bedürfnisse in Gebieten, die für sie von besonderer Bedeutung sind, zu erfüllen. Die thematischen Teilprogramme sollten ua Junglandwirte, kleine landwirtschaftliche Betriebe, Berggebiete und die Schaffung kurzer Versorgungsketten betreffen.“

Punkt 33 sieht zudem vor: „Um den effizienten Einsatz der EU-Finanzmittel und die Gleichbehandlung der Landwirte in der gesamten Europäischen Union zu gewährleisten, sollten die Berggebiete und anderen Gebiete, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, anhand objektiver Kriterien definiert werden.“

Dieser Vorschlag birgt tatsächlich Ansätze für eine bergspezifische (Landwirtschafts-) Politik, ermöglicht er nunmehr doch Teilprogramme (zB für Junglandwirte, Kleinlandwirte, Berggebiete, kurze Versorgungsketten), denen eine höhere Beihilfeintensität zugute kommt. Dank dieser Teilprogramme in den jeweiligen Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum könnten besondere Bedürfnisse in Gebieten, die für sie von besonderer Bedeutung sind, befriedigt werden. Unsere Erkenntnis daraus ist: Die EU scheint die Absicht zu haben, zumindest in der Gemeinsamen Agrarpolitik ein stärkeres Augenmerk auf die benachteiligten Gebiete – und mit ihnen die Berggebiete – zu legen.

Das mag ein Ansatz sein, ein Teilerfolg, doch ist dieser vor dem Hintergrund der massiven Lobbyarbeit zu sehen, die wir bereits seit Jahren für die Berggebiete betreiben. So wurde ein erster nennenswerter Schritt bereits vor rund zehn Jahren gesetzt, als 2002 das

6 Brüssel, den 19.10.2011 KOM(2011) 627 endgültig/2 2011/0282 (COD). Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) Punkt 9 und 33.

Internationale Jahr des Berges begangen wurde. In den in diesem Rahmen stattfindenden großen internationalen Konferenzen wurde der Berg als Gebiet definiert, das besonderen Schutz und besondere Achtung benötige. Auch damals stand aber in erster Linie die Benachteiligung und weniger das Potential der Berggebiete im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.

Ex-Landwirtschaftskommissar *Franz Fischler* meinte dazu 2002 sehr treffend:⁷ „Mehr als 30% des Gebiets der EU sind Berggebiete: von den Alpen bis zu den Pyrenäen, vom französischen Zentralmassiv bis in den Norden Europas, von der spanischen Hochebene bis zum Apennin und den Bergen Griechenlands – um nur einige wenige zu nennen. Und durch die Erweiterung werden demnächst ein weiteres Alpenland, Slowenien, sowie eine ganze Reihe anderer Berggebiete hinzukommen; genannt seien hier nur die Karpaten oder die Tatra.“

All diese Berggebiete sind selbstverständlich sehr unterschiedlich, und das nicht nur in geografischer und klimatischer Hinsicht, sondern auch bezüglich ihrer Kultur und ihrer Lebensart. Gleichzeitig weisen sie eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf, wie die beschränkte Möglichkeit der Bodennutzung oder hohe Arbeitskosten auf Grund natürlicher Handicaps.“

Eine Möglichkeit, diesen Umstand zu erklären, liegt in der fehlenden Homogenität der Berggebiete. Große Unterschiede gibt es demnach nicht nur von Berggebiet zu Berggebiet, sondern auch innerhalb desselben Gebiets, etwa innerhalb der Alpen. So umfasst der Alpenbogen Berge und weite Talböden, unbesiedelte Gebiete und Großstädte, EU-Mitgliedstaaten und Nicht-Mitglieder. In den allermeisten Staaten bedecken die Alpen zudem nur einen Teil des Staatsgebiets: in Österreich 65%, in der Schweiz 60%, in Slowenien 40%. Und Deutschlands Alpenanteil beschränkt sich allein auf den Süden bzw den Südwesten des Bundesgebiets.

Trotz dieser objektiven Nachteile, trotz dieser Hindernisse, trotz der fehlenden Homogenität muss sich die EU bewusst werden, dass mehr als ein Drittel ihres gesamten Gebiets als Berggebiet gilt. Es wäre schlichtweg unverantwortlich, dieses Potential brach liegen zu lassen, es nicht als unschätzbar wertvolle Ressource zu sehen, und zwar nicht nur biologisch (Artenvielfalt, Wasserreichtum), sondern auch wirtschaftlich.

7 Vgl dazu den Beitrag von *Fischler* in: *Europäische Kommission*, Die Politiken der Gemeinschaft und die Berggebiete, Konferenzbeiträge Brüssel 17.–18. Oktober 2002 (2003) 37.

Will man diese Ressource nachhaltig nutzen, muss man zunächst die objektiven Schwierigkeiten, denen sich Berggebiete ausgesetzt sehen, wenn schon nicht beseitigen, so doch zur Kenntnis nehmen. Oder anders: Wer im Berggebiet leben und wirtschaften will oder wer – auf einer höheren Ebene – Politik für die Berggebiete machen will, darf die Schwierigkeiten nicht weglegen. So wurde im Rahmen der 2002 stattgefundenen Konferenz zum Thema „Die Politiken der Gemeinschaft und die Berggebiete“ eine ganze Liste von Nachteilen in bzw. von Berggebieten aufgezählt: teure Produktion, Entfernung zu den Märkten, wenig fruchtbarer Boden, schwieriges Klima, schwer zugängliche Dienstleistungen und somit unrentable Bereitstellung derselben, etc. Das Prinzip des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in Europa muss demnach auch hier zum Tragen kommen, es muss ein Ausgleich geschaffen werden, sei dieser nun finanzieller Natur und/oder in Form der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen. Nur so ist es möglich, aus Problemgebieten, aus Schwachstellen im System der europäischen Wettbewerbsfähigkeit, Motoren der Entwicklung zu machen, etwa durch gezielte Investitionen in die Bereiche Landwirtschaft, Umwelt, Forschung und Entwicklung, Informationsgesellschaft, KMU oder Tourismus.

Auch dieses Prinzip wurde bereits im Rahmen der genannten Konferenz 2002 unterstrichen, ist demnach keine neue Erkenntnis und auch keine neue Forderung der Berggebiete. Schon vor zehn Jahren hatte man demnach erkannt, dass gezielte Investitionen der EU nur möglich sind, wenn die entsprechenden Geldmittel bereitgestellt werden, wenn es also ein spezifisches Berg-Haushaltskapitel gibt. Und ein solches wäre wiederum nur möglich, wenn es eine eigene EU-Politik für die Berggebiete gäbe. Die Forderung, die man aus diesen Erkenntnissen entwickelte, war jene nach einer soliden Rechtsgrundlage in Form einer Europäischen Charta der Berggebiete.

Vorbilder für eine solche Charta gab es auch damals schon, etwa die Alpenkonvention und deren Protokolle, etwa zu den Bereichen Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Naturschutz und Landschaftspflege, Berglandwirtschaft, Bergwald, Tourismus, Energie, Bodenschutz und Verkehr. Die Alpenkonvention zeigt gleichzeitig aber auch auf, welchen unterschiedlichen Stellenwert eine Politik für die Berggebiete in den Unterzeichnerstaaten – es sind dies Deutschland, Italien, Schweiz, Frankreich, Monaco, das Fürstentum Liechtenstein, Slowenien und dazu die EU – genießt. Während nämlich einige Staaten bereits sämtliche Protokolle ratifiziert haben, ist Italien bis dato über die Ratifikation der Rahmenkonvention nicht hinausgekommen.

Bei allem Vorbildcharakter der Alpenkonvention darf nicht vergessen werden: Sie ist von den Mitgliedstaaten unterzeichnet worden, die Regionen spielen in ihrem Rahmen eine untergeordnete Rolle. Soll eine europäische Bergpolitik dagegen erfolgreich sein, muss sie alle Ebenen einbeziehen, von allen mitgetragen werden. Es muss demnach ein Zusammenspiel der einzelnen Akteure geben, die alle am selben Strang ziehen. Auch in dieser Erkenntnis können wir uns auf das Jahr 2002 berufen, als etwa *Wendelin Weingartner* in seiner Rolle als Vize-Präsident des Ausschusses der Regionen und Landeshauptmann des Bundeslandes Tirol, betonte:⁸

„Es bedarf einer umfassenden europäischen Berggebietspolitik, die der regionalen Politik zur Seite steht. Europäische Berggebietspolitik muss wesentlich mehr sein, als Subventionspolitik für die Landwirtschaft. [...] Es bedarf eines Zusammenspiels von Ökonomie und Ökologie. Leitmotiv muss sein: Ohne eine ökologisch verantwortliche Zukunftsgestaltung für die Bergregionen gibt es keine ökonomisch tragfähige Zukunft in den Bergen.“

Eine Politik für die Berggebiete muss demnach verstärkt das ökonomische und ökologische Potential dieser Gebiete ins Auge fassen. Konzentriert man sich allein auf die natur- und gebietsbedingten Nachteile – die es zweifelsohne gibt und die über die territoriale Kohäsion ausgeglichen werden müssen – erwirkt man zwar kurzfristig einen Anspruch auf Interventionen der Gemeinschaft, setzt sich mittel- und langfristig aber dem Risiko von Haushaltskürzungen aus. Würde man stattdessen von „Gebieten mit erheblichem Potential“ reden, wäre die Rechtfertigung eines Kostenausgleichs einfacher und vor allem beständiger. Ein anschauliches Beispiel dazu ist das Problem der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Gerade in entlegenen Berggebieten ist das Vorhandensein einer gut funktionierenden Infrastruktur eine wesentliche Voraussetzung, um die Bevölkerungsabwanderung zu bekämpfen. Der Aufbau dieser Infrastruktur, die Lösung von Verbindungsproblemen in Sachen Verkehr, aber auch Energie und Kommunikation kostet in abgelegenen Berggebieten allerdings sehr viel Geld. Geld, das auch von der EU kommen muss, und zwar weniger im Sinne des Ausgleichs von Nachteilen, als vielmehr im Sinne der Schaffung der nötigen Voraussetzungen, um das Potential der Berggebiete zu nutzen. Während der Ausgleich von Nachteilen also einen dauerhaften, einen stetigen Geldfluss impliziert, wäre eine Finan-

8 Vgl dazu den Beitrag von *Weingartner* in: *Europäische Kommission*, Die Politiken der Gemeinschaft und die Berggebiete, Konferenzbeiträge Brüssel 17.–18. Oktober 2002 (2003) 24.

zierung zur Ausschöpfung des Potentials als Anschubfinanzierung zu sehen.

Wie auch immer man die Förderung der Berggebiete aber anlegt, die grundlegende Forderung nach einer eigenen Berg-Politik der EU bleibt bestehen. Ebenso besteht die Forderung nach einer Anerkennung der Berggebiete als Wirtschafts- und Lebensraum (und weniger als Problemgebiet). Man kann also zusammenfassend durchaus mit *Carlos Pinto*, dem ehemaligen Generalsekretär der Europäischen Vereinigung der Gewählten Vertreter von Bergregionen, übereinstimmen, wenn er meint:⁹

„Die ‚gebietsbedingten‘ Nachteile allein können nicht als Rechtfertigung für die Intervention der Gemeinschaft dienen. Denn diese Nachteile sind lediglich – im Namen des Grundsatzes der territorialen Gleichheit – Grundlage für eine Politik des Ausgleichs höherer Kosten, die ausschließlich auf das objektive und ständige Vorhandensein dieser Nachteile zurückzuführen ist. Das ist jedoch eine Grundlage, die nicht von Bestand ist. Sie kann jederzeit in Frage gestellt werden, wenn auch nur minimale Haushaltskürzungen erforderlich werden. Deshalb muss der Begriff der Benachteiligung durch positive Werte ergänzt werden. Es wäre daher besser, von ‚Gebieten mit erheblichem Potenzial‘ anstatt von ‚Gebieten mit schwer wiegenden Nachteilen‘ zu sprechen.“

Besonders treffend sind die Schlussfolgerungen zur Arbeitsgruppe 2, welche unter Vorsitz von *Michl Ebner* Mitglied des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments, untersucht hatte, inwiefern die Gemeinsame Agrarpolitik den natürlichen Bewirtschafterschwernissen in den Berggebieten Rechnung trägt.

9 Vgl dazu den Beitrag von *Pinto* in: *Europäische Kommission, Die Politiken der Gemeinschaft und die Berggebiete*, Konferenzbeiträge Brüssel 17.–18. Oktober 2002 (2003) 33.

Anbei einige der Grundsätze zur damals „künftigen Berg-Politik“:¹⁰

- die Verankerung der Berggebiete in der künftigen EU-Verfassung als besonders förderungswerte eingestufte Gebiete;
- die Anerkennung der Berggebiete nicht nur als landwirtschaftliche Produktionsstätte, sondern als wichtiger Lebensraum für rund 10% der EU-Bevölkerung;
- die Entwicklung eines Gütesiegels für die Berggebiete;
- die Förderung der Berglandwirtschaft in Kombination mit der Forstwirtschaft als wichtiger Einkommensbestandteil und als wesentlicher Beitrag zu Katastrophenvermeidung und Landschaftspflege.

Auch diese Grundsätze sind bereits 2002 festgeschrieben worden, in ihrer Umsetzung hat sich seit damals allerdings wenig getan. Dies trotz (oder vielleicht auch wegen?) der Tatsache, dass es eine ganze Reihe von Vereinigungen, Zusammenschlüssen, Arbeitsgemeinschaften, Verbänden und Institutionen gibt, die Lobbyarbeit für das Berggebiet betreiben, die deren Anliegen vertreten und versuchen, die Stimme der Berggebiete im politischen Meinungs- und Entscheidungsfindungsprozess vor allem in Brüssel (aber durchaus nicht nur) einzubringen. Da gibt es – um nur wenige zu nennen – die bereits genannte Vereinigung der Gewählten von Bergregionen (AEM), Euro-montana, die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE Alp), Alpe Adria oder auch die Struktur, die sich im Gefolge der Alpenkonvention gebildet hat. Wie schon angerissen: Diese Vielfalt an Interessengruppen ist einerseits positiv, weil sich verschiedene Stakeholder um die Belange der Berggebiete bemühen, jeweils andere Ansätze in die Lobbyarbeit einbringen und andere Türen öffnen. Andererseits kann man sich aber durchaus auch fragen, ob so viele parallel agierende Subjekte effizient arbeiten können und ob es mit Blick auf einen zählbaren Output nicht letztendlich besser wäre, die Kräfte zu bündeln, um die daraus resultierenden Synergien zu nutzen.

Letztere Überlegung liegt auch der Ausarbeitung so genannter „europäischer Makrostrategien“ zugrunde. Verschiedene Mitgliedstaaten und Regionen sind sich bewusst, sich ähnlichen oder gar gleichen Problemen gegenüber zu sehen, die sie gemeinsam effizienter und effektiver bekämpfen und lösen könnten. Der Wunsch nach Gründung einer Makroregion geht dabei im Normalfall von den betroffenen Regionen aus, die diesen bei ihrem jeweiligen Staat depo-

10 Vgl. die Schlussfolgerungen Arbeitsgruppe 2 von Ebner/Dax in: *Europäische Kommission, Die Politiken der Gemeinschaft und die Berggebiete*, Konferenzbeiträge Brüssel 17.–18. Oktober 2002 (2003) 86-87.

nieren, der wiederum beim Rat der Europäischen Union die Gründung einer Makroregion beantragt. Der Rat überprüft und genehmigt diesen Antrag. Bisher wurden zwei solche Makroregionen ins Leben gerufen: die Ostsee-Strategie im baltischen Raum und die Donaoraumstrategie. Beide Strategien entstanden aus der Notwendigkeit mehrerer Staaten, ein oder mehrere gemeinsame Anliegen zu lösen, im Falle der Ostsee-Strategie etwa das Problem der Verschmutzung der baltischen See.

Einen ähnlichen Weg könnten auch die Alpen einschlagen und die Alpen-Makrostrategie ist auch bereits mehr als nur ein Hirngespinnst. Sie ist vielmehr eine jener Makrostrategien, die im Entstehen ist, die im Entstehungsprozess aber sehr viele, durchaus auch hohe Hürden zu nehmen hat. Da ist etwa die Frage nach der Natur dieser Makroregion: Soll sie als eine Art Schirm über alle bestehenden Interessensvertretungen gespannt werden, die in der Makroregion ihren Platz finden, ihre Synergien bündeln, zusammenarbeiten?

Dazu kommt die noch wichtigere, vielleicht wichtigste Frage im Zusammenhang mit der Bildung einer Makroregion Alpenraum in Gestalt der territorialen Abgrenzung. Es geht demnach um die Frage: Wer soll zum alpenmakrostrategischen Raum gehören? Oder noch spezifischer: Sollen nur die Berggebiete dazu zählen oder auch die Metropolen?

Die einzig mögliche Lösung dieses Problems wird wohl ein „funktionaler“ Ansatz sein: das heißt je nach Problem, das es zu lösen gilt, wird ein engerer „Berggebietsraum“ berücksichtigt (zB Dienstleistungen von allgemeinem Interesse) oder aber ein erweiterter, der die Großstädte im Alpenbogen inkludiert (zB bei Verkehrs- oder Luftqualitätsfragen). Der Unterschied ist natürlich groß und wird schon allein durch die Anzahl der jeweils Betroffenen deutlich: im ersten Fall spricht man von 14 Mio Einwohnern, im zweiten aber von 70 Mio.

Klar ist im Zusammenhang mit den Makroregionen derzeit die Haltung der Europäischen Kommission. Sie beharrt – durchaus zu Recht – darauf, dass im Gefolge der Bildung einer solchen Makroregion weder neue Verwaltungsstrukturen entstehen, noch neue Gesetze erlassen oder neue Geldmittel gebraucht werden dürfen. Mittelfristig kann man allerdings davon ausgehen, dass sich die Zuteilung der Fonds doch auf Schwerpunktbereiche (auch geographische) konzentrieren wird. Dann werden die Makroregionen natürlich, ähnlich wie die INTERREG-B-Abgrenzungen, besonders interessant.

Was ebenfalls klar ist: Die Entwicklung einer Makroregion ist ein hervorragendes Beispiel für das so genannte Mehr-Ebenen-Regieren, das eng verbunden ist mit dem Begriff der Subsidiarität. Ein Begriff, den vor allem Gemeinden und Regionen häufig im Mund führen, ist das Subsidiaritätsprinzip doch jenes, das ihnen einen gebührenden Platz im Entscheidungsfindungsprozess auf staatlicher, noch mehr aber europäischer Ebene sichern soll. So schreibt *Wolfgang Schuster*, Präsident des Rates der Gemeinden und Regionen Europas, in seiner im Juli 2011 erschienenen Studie „Regieren in Partnerschaft“:¹¹ „Das politische Regierungsmodell der EU basiert auf einem vertraglich vereinbarten, sich entwickelnden föderal strukturierten System des Mehr-Ebenen-Regierens und der langfristigen, vertraglichen Übertragung von nationalen Souveränitätsrechten auf die europäischen Institutionen. Der rechtliche Rahmen dieses Konsenses ist das Regelwerk der EU, der sogenannte, ‚acquis communautaire‘. Und weiter: „Jede Ebene, die europäische, nationale, regionale und lokale, bringen jeweils ihre Kompetenzen in ihrer eigenen rechtlichen und politischen Verantwortung ein und tragen dadurch zur Erfüllung der Ziele und Umsetzung der Maßnahmen vor Ort wie im EU-Gebiet bei.“

Will man demnach Ergebnisse, zählbare Ergebnisse erzielen, dann ist die Zusammenarbeit der regionalen und lokalen Behörden mit den übrigen Stakeholdern eines Territoriums unumgänglich: Universitäten, Forschungseinrichtungen, Unternehmen, Interessensvertretungen, etc. Das Zusammenwirken ist essentiell, um die Herausforderungen, denen sich ein Territorium stellen muss, optimal zu meistern. Erst wenn jeder Betroffene seinen Beitrag leistet, werden Entscheidungen mitgetragen und nicht lediglich geduldet. Dies spiegelt sich auf allen Ebenen wider: auf der kommunalen ebenso, wie auf der regionalen, auf der nationalen ebenso, wie auf der europäischen. Nur: Die Zusammenarbeit ist heute noch die Ausnahme, die Arbeitsteilung eher Realität. Dies stellt auch Schuster fest, wenn er schreibt: „Bislang beschränkt sich Multi-Level-Governance jedoch eher auf die Verteilung von Verantwortlichkeiten und die Zuordnung von Politikfeldern auf verschiedene Ebenen von Regierungshandeln, als dass Politik in Kooperation gestaltet wird.“¹²

Neben den juristischen und politischen Fragen rund um die Etablierung einer Bergpolitik in der EU oder die Schaffung einer Makroregion Alpen geht es demnach auch um Bewusstseinsbildung.

11 *Schuster, Regieren in Partnerschaft – Regierungsmodell der Europäischen Union zur Umsetzung der Europa 2020 Strategie durch die sieben Leitinitiativen (2011) 8.*

12 *Schuster, Regieren 6.*

Es geht darum, die Erkenntnis zu verankern, dass Berggebiete lebendige Netzwerke darstellen, Systeme, die durch verschiedene Faktoren, Stakeholder, Herausforderungen beeinflusst werden. Diese Faktoren, Stakeholder, Herausforderungen zu kennen, sie in das politische Handeln einzubeziehen, ist notwendig, will man den Entwicklungen nicht ausgeliefert sein, sondern diese vorhersehen und im Idealfall auch mitgestalten. Ein echtes Mehr-Ebenen-Regieren könnte auf diese Herausforderung durchaus eine ebenso brauchbare wie interessante Antwort sein.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es derzeit (immer noch) kein Bekenntnis zu einer europaweiten Bergpolitik gibt. Berggebiete – wie die Definition auch lauten möge – werden (wenn überhaupt) immer noch als benachteiligte Gebiete gesehen, die einer finanziellen Unterstützung bedürfen, damit sie überleben können. Dies mag eine Seite der Medaille sein, die andere ist jene der Berggebiete als Ressource für die Entwicklung Europas und dessen Wettbewerbsfähigkeit. Diese Seite in den Köpfen der Brüsseler Entscheidungsträger und Verwalter zu verankern, ist ein hartes Stück Arbeit, denn sie erfordert ein Umdenken, ja geradezu einen Paradigmenwechsel: In dieser Sichtweise würden Berggebiete nämlich nicht mehr gefördert, um Nachteile auszugleichen, sondern gefördert, um deren Potential im gesamteuropäischen Interesse zu entfalten. Förderungen für das Berggebiet wären demnach keine „sozialen“ Leistungen, sondern Investitionen in die Zukunft.

Der Paradigmenwechsel in den Köpfen muss natürlich auch seinen Niederschlag in den Rechtsquellen und Verwaltungsakten finden. Berggebiete müssen nicht mehr als Faktoren betrachtet werden, die bei verschiedenen anderen Politiken „mitberücksichtigt“ werden, sondern als Gebiete, für deren Bevölkerung, für deren Landschaft, für deren Stärken und Schwächen eine ganz eigene Politik gemacht wird, die auf der Wahrnehmung von Bedürfnissen aufbaut, für deren Befriedigung auf koordinierte Art und Weise Maßnahmen gefunden und ergriffen werden, wobei im Idealfall dafür auch die nötigen Geldmittel locker gemacht werden. In diesem Sinne sind auch die gesamteuropäischen Leistungen der Berggebiete verstärkt zu berücksichtigen (und zu kommunizieren). Es sind dies Leistungen für die Erhaltung von Natur und Landschaft, für die Katastrophenvorbeugung, für die Lebensmittelversorgung, als Lebens- und Wirtschaftsraum von Klein- und Mittelunternehmen, für Innovation, Kultur, Verkehr, Tourismus und Beschäftigung.

Diese Sichtweise wäre zwar in ihrer institutionalisierten Form neu, sie ist der EU aber nicht fremd. So hat sich etwa der Präsident der Europäischen Kommission, *José Manuel Barroso*, bereits zum Abschluss der Plenartagung des Ausschusses der Regionen am 7. Dezember 2006, dafür ausgesprochen, ein Grünbuch über die künftigen Maßnahmen zugunsten der Bergregionen zu erstellen. 2008 folgten Stellungnahmen, in denen die beiden beratenden Organe der Europäischen Union – der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen – die Forderung nach einer europäischen Bergpolitik schwarz auf weiß zum Ausdruck gebracht haben.

Interessant erscheint dabei die Tatsache, dass der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Stellungnahme vom Mai 2008 zum Thema „Zukunftsperspektiven der Landwirtschaft in Gebieten mit bestimmten naturbedingten Nachteilen (Berg- und Inselgebiete sowie Regionen in äußerster Randlage)“¹³ den Problemen in den Bergregionen ein ganzes Kapitel (Kapitel 4) widmet, in dem insbesondere gefordert wird,

- dass die Europäische Union eine spezifische Politik zugunsten der Berggebiete verfolgt;
- dass es in der Europäischen Union eine einheitliche Definition der Berggebiete gibt;
- dass Berggebiete bei der Zuweisung der Mittel der zweiten Säule vorrangig behandelt werden;
- dass eine Konsolidierung der Ausgleichsmaßnahmen für Landwirte in Bergregionen erfolgt;
- dass die Agrar- und Regionalpolitik zur besseren Berücksichtigung der Berggebiete aufeinander abgestimmt werden.

Und im Ausschuss der Regionen haben wir uns im selben Jahr dezidiert für ein Grünbuch: auf dem Weg zu einer europäischen Bergpolitik ausgesprochen und dabei hervorgehoben,¹⁴

- dass eine europäische Bergpolitik viele politische Bereiche betreffen würde, die bereits teilweise durch europäische Vorschriften

13 *Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Zukunftsperspektiven der Landwirtschaft in Gebieten mit bestimmten naturbedingten Nachteilen (Berg- und Inselgebiete sowie Regionen in äußerster Randlage)“, (2008/C 120/11), ABl 2008 C 120/47, Schlussfolgerungen und Empfehlungen.*

14 *Durnwalder, Ausschuss der Regionen (AdR), Initiativstellungnahme des Ausschusses der Regionen für ein Grünbuch „Hin zu einer europäischen Bergpolitik – Eine europäische Vision für die Berggebiete“ (DEVE-IV-025).*

geregelt sind, aber bisher nie in einem integrierten Ansatz koordiniert wurden;

- dass eine aktive Bergpolitik folgende wichtige Politikbereiche abdecken muss:
 - wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt bei interregionaler, grenzübergreifender und transnationaler Zusammenarbeit;
 - Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums;
 - Tourismus;
 - Industrie und KMU;
 - Klimawandel, erneuerbare Energien und natürliche Ressourcen (Wasser, Luft, Sonne im Hochgebirge, Holz, Biomasse);
 - Umwelt, Artenvielfalt, Natur- und Kulturlandschaften;
 - Verkehr und IKT, lokale Erreichbarkeit und TEN;
 - Wettbewerb, Binnenmarkt, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und ÖPP;
 - Forschung und Innovation;
 - kulturelle und sprachliche Vielfalt, Schul- und Berufsausbildung.

Der AdR hat die Europäische Kommission zudem aufgefordert, sich dreier Schwerpunkte anzunehmen, ohne die eine erfolgreiche Bergpolitik nicht denkbar ist. Dabei geht es erstens darum, die Attraktivität und Erreichbarkeit der Berggebiete zu erhöhen, wo dies ohne Beeinträchtigung der Umwelt möglich ist. Dies, um Unternehmen anzusiedeln und den Zuzug von Menschen zu steigern. Insbesondere sollten durch eine bessere Anbindung an die Transeuropäischen Netze (TEN) die terrestrischen und digitalen Kommunikationswege ausgebaut werden, wobei bei der Erschließung des Know-how, der Humanressourcen und des Unternehmergeistes der Schwerpunkt auf Innovation und Kreativität liegen sollte.

Der zweite Schwerpunkt betrifft den oben bereits mehrfach angesprochenen Paradigmenwechsel in der Sicht der Berggebiete. Ausgangspunkt im Umgang mit diesen Gebieten sollten demnach deren eigene Ressourcen und Besonderheiten sein, wobei ihnen gleichzeitig die Möglichkeit gegeben werden sollen, die durch ihre anhaltenden naturbedingten Nachteile entstehenden Mehrkosten auszugleichen und die allgemeinen Versorgungsdienstleistungen aufrechtzuerhalten.

In Punkt Nummer drei wurde der Vorschlag lanciert, Cluster und Wettbewerbspole zu entwickeln, um die Maßnahmen verschiedener Sektoren unter dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu bündeln und zu festigen.

Der AdR hat zudem vorgeschlagen, im Rahmen der GAP-Reform die strategische Rolle der Landwirtschaft, der Weidewirtschaft und des Weinbaus bei der Erhaltung der Landschaft, der Qualität des Wassers und der Erzeugung hochwertiger Nahrungsmittel mit hohem Widererkennungseffekt des Herkunftsortes zu berücksichtigen. So eine neue, stärker territorial ausgerichtete Agrarpolitik würde die Erzeugung hochwertiger Produkte in kleinen Mengen begünstigen. Diese sind integraler Bestandteil der europäischen Landwirtschaft und ökologisch von größter Bedeutung.

Neben der Land- soll auch die Forstwirtschaft in den Rahmen einer europäischen Bergpolitik eingegliedert werden, weshalb der AdR die EU-Institutionen ersucht hat, im Rahmen ihrer eigenen Politik zu berücksichtigen, welche große strategische Bedeutung die Bergwälder und deren nachhaltige Bewirtschaftung hat. Als Gründe genannt wurden deren Schutzfunktion für ihre Umgebung und insbesondere für die Ansiedlungen sowie auch deren Beitrag zur Erhaltung der Ressourcen und der biologischen Vielfalt, um dem Klimawandel entgegenzuwirken. Nicht aus den Augen verloren werden darf dabei die gesamt-ökologische Komponente, was konkret heißt, dass die Qualität der Luft, des Wassers und der Landschaft zu erhalten ist. Darüber hinaus muss sich die EU der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Berggebiete verschreiben.

Gerade was den Klimawandel betrifft, so müssen wir uns im Klaren sein, dass dieser umwälzende Auswirkungen auf die Bergregionen haben wird. Welche diese genau sind und wie man ihnen am besten begegnen kann, wäre ein weiterer Punkt, der auf EU-Ebene geklärt werden soll. Dies hat auch der für die Raumplanung zuständige Ministerrat erkannt und gefordert, im Rahmen des Aktionsplans zur territorialen Agenda die Auswirkungen des Klimawandels in den Bergen zu untersuchen. Allerdings muss dafür Sorge getragen werden, dass die Ergebnisse dieser Untersuchung danach auch in die Rechtsakte der Union Eingang finden.

Auf der Ebene von Wirtschaft und Gesellschaft ist es zudem notwendig, dass sich die EU der Notwendigkeit bewusst ist (oder wird), bei der Wettbewerbs- und der Binnenmarktpolitik die zentrale Rolle der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und der öffentlichen-privaten Partnerschaften in der Wirtschaft der Berggebiete zu berücksichtigen. Dass das Leben und Wirtschaften in den Bergen zudem mit ständigen wirtschaftlichen und sozialen Mehrkosten verbunden ist und diese ausgeglichen werden müssen, liegt dabei auf der Hand.

All dies vor Augen, sind wir nach wie vor davon überzeugt, dass eine – wie auch immer geartete – europäische Bergpolitik ihren Niederschlag in den Strukturen der EU finden muss. So hat auch der AdR das Europäische Parlament und den Rat aufgefordert, die Kompetenz für die Berggebiete ausdrücklich einem einzigen Kommissionsmitglied zu übertragen, damit dieses neben seinen anderen Kompetenzen die territorialen übergreifenden Maßnahmen aller Kommissionsmitglieder koordiniert. Dies nicht zuletzt, um der Bergpolitik Sichtbarkeit zu verleihen, einen Ansprechpartner für die Bergregionen bereitzustellen und Verantwortlichkeiten besser verorten zu können.

Welche Strategien weiter auf dem Weg hin zu einer Bergpolitik verfolgt, welche Schritte gesetzt werden sollen, soll darüber hinaus in einem Grünbuch festgelegt werden, das auch als Basis einer integrierten und partnerschaftlichen europäischen Berggebietsstrategie gelten soll. In diese eingebunden werden müssen neben der EU und den Mitgliedstaaten auch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die Akteure aus dem sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Bereich sowie die nationalen und europäischen Verbände zur Vertretung der Berggebietskörperschaften.

So logisch uns demnach die Forderung nach einer eigenen europäischen Bergpolitik erscheinen mag, so gut begründet sie auch sein mag: Solange der Paradigmenwechsel vom Berggebiet als benachteiligtes und damit hilfsbedürftiges Gebiet hin zum Berggebiet als wichtige Komponente der Wettbewerbsfähigkeit der EU nicht erfolgt, wird die Forderung Makulatur und werden Berggebiete Gebiete bleiben, die um Anerkennung, Geltung und Mittel kämpfen, wenn nicht gar betteln müssen. Wollen wir dies nicht, müssen wir gemeinsam für die Forderung nach einer europäischen Bergpolitik eintreten, müssen den genannten Paradigmenwechsel forcieren und dafür Eigeninteressen der unterschiedlichen Akteure hintan stellen. Schließlich ist es eine einheitliche und daher laute Stimme, was die Berggebiete im Brüsseler Stimmengewirr derzeit am dringendsten brauchen.

Zusammenfassung: Seit der Grundstein zur Entstehung der EU gelegt wurde bis heutzutage, wurde noch keine eigene europäische Politik zugunsten der Berggebiete entwickelt. Damit dies geschehen kann, ist nämlich ein Umdenken unabdingbar: Weg vom Konzept des Berggebietes als benachteiligtes Gebiet, welches ausnahmslos auf Unterstützung angewiesen ist, hin zur Auffassung, dass Berggebiete in ihrer

Eigenheit und Einzigartigkeit einen wertvoller Beitrag zur europäischen Wettbewerbsfähigkeit darstellen.

Wichtige europäische Politikbereiche wie Landwirtschaft, Klimawandel, Umwelt, Transport, Energie und Forschung tangieren Berggebiete, somit wird deren Berücksichtigung zunehmend wichtiger. Eine mögliche Antwort darauf ist das sogenannte „Mehr-Ebenen-Regieren“, welches die Regionen, Mitgliedstaaten und die EU partnerschaftlich in die Entscheidungsfindung einbindet. Als Beispiel wird die Entwicklung der Makrostrategie Alpen genannt, die im Entstehen ist. Dabei werden verschiedenen Entscheidungsebenen in die Diskussion um die Definition der geographischen Abgrenzung involviert. Selbst wenn es derzeit noch kein eindeutiges Bekenntnis der Europäischen Union zugunsten einer EU-weiten Bergpolitik als solche gibt, sind dennoch Entwicklungen bemerkbar, die in diese Richtung gehen. Der Autor weist in seinem Artikel auf verschiedene Beispiele hin und zeigt auf, warum eine europäische Bergpolitik wichtig ist.

Abstract: Since the foundation stone of the EU was first laid, nobody has developed the idea of a specific European policy in favor of the mountain areas. In order to achieve this objective, a radical rethinking becomes indispensable. We need to distance ourselves from the idea that mountain areas are disadvantaged, since they are seen as dependent from aid packages, and to embrace the notion that mountain areas represent, along with their peculiarities, an important contribution to the European competitiveness.

Important policy areas for the EU such as agriculture, climate change, environment, transport, energy and research affect the mountain areas as well, enhancing progressively their significance. An important solution is the “Multi-Level-Governance”, which brings together regions, member states and the EU in the decision making process. The development of the Alpine macro regional strategy, which is still emerging, is taken as an example. The geographical borders of the macro region are difficult to be drawn and involve all governance levels.

Even if there isn't still a clear commitment of the European Union towards a wider EU-level policy for the mountain areas, progresses in this way are perceivable. The Author refers to different examples in his article and points out the reasons why a European policy in favor the mountain areas is so important.

Multi-Level-Governance im Alpenraum Auf dem Weg zu einer makroregionalen Alpenstrategie

I. Makroregion – Idee

A) Mikro- und makroregionale Strategien als Instrumente der europäischen Kohäsionspolitik

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde der Grundsatz der territorialen Kohäsion, also des inneren gebietsbezogenen Zusammenhalts, auf eine Stufe mit der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion gestellt und so zu einem der Kernpunkte der europäischen Kohäsionspolitik. Daher müssen künftig die unterschiedlichen territorialen Realitäten sowie die naturräumlichen und geographischen Umstände einen wesentlichen Maßstab bei wichtigen politischen Entscheidungen bilden.¹ Auf der Grundlage dieser dem Subsidiaritätsprinzip folgenden Politik der Europäischen Union soll die bestehende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der subnationalen Gebietskörperschaften hinsichtlich der heterogenen wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Prioritäten effizienter koordiniert werden.

Der Ausbau der territorialen Kohäsion soll mit der Umsetzung der Strategie Europa 2020 für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum als Kernthematik der Kohäsionspolitik nach 2013 verschränkt werden. Dabei sollen Prioritäten wie der Klimawandel, die Energiesicherheit, die Globalisierung, die soziale Integration und die demographische Entwicklung im Mittelpunkt stehen. Dafür sind ein integrierter Ansatz und eine den jeweiligen regionalen Besonderheiten entsprechende Flexibilität notwendig, um die endogenen Potenziale der Regionen zu fördern und die dezentrale Entwicklung sicherzustellen.²

1 *Ranacher/Staudigl*, Einführung in das EU-Recht² (2010) 180.

2 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5.6.2011 zu dem Fünften Kohäsionsbericht der Kommission und zur Strategie für die Kohäsionspolitik nach 2013 (A7-0222/2011) (2011/2035 [INI]).

Zur Verwirklichung der Ziele der territorialen Ausprägung der Kohäsionspolitik und der damit zusammenhängenden Prioritäten der Europa 2020 Strategie³ sollen auch Strategien zur besseren Koordinierung der Maßnahmen hinsichtlich der homogenen Prioritäten affiner Regionen erarbeitet und – auf Grund des unterschiedlichen Entwicklungspotenzials der Regionen – somit auch territoriale Dimensionen viel stärker berücksichtigt werden.

In diesem Sinne kann die territoriale Kohäsion sowohl eine lokale (mikroregionale) als auch eine grenzüberschreitende (makroregionale) Dimension erlangen.⁴ Welche Dimension die territoriale Kohäsion im Einzelfall erhält, hängt wesentlich von den konkreten Aufgabenstellungen ab, da für bestimmte Herausforderungen lokale, regionale bzw. nationale Maßnahmen ausreichend sind, während für andere Herausforderungen Maßnahmen auf überregionaler bzw. grenzübergreifender Ebene notwendig werden. Die entsprechenden Impulse müssen dabei von den betroffenen Ländern und Regionen ausgehen, da lediglich dadurch die Ermittlung der konkreten Bedürfnisse ermöglicht wird und das Potenzial der Regionen zur Entwicklung konkreter Lösungsvorschläge für die gemeinsamen Herausforderungen und deren Koordinierung mit den verfügbaren Mitteln gefördert werden kann.

B) Definition „Makroregion“

Das Konzept der Makroregion hat in den europäischen Kontext mit der 1994 vorgestellten Europa 2000+ Strategie als ein auf die Reduktion räumlicher Disparitäten gerichtetes Instrument Einzug gefunden. Vorhergehend wurde mehr von transnationalen bzw. staatenübergreifenden Kooperationseinheiten bzw. -formen gesprochen. Auf der Grundlage des Konzeptes der Makroregionen fördert die Europäische Union seit 2007 über die „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ die Kooperation zwischen Regionen und Ländern in Großregionen wie dem Alpenraum, für den ein eigenes Programm, nämlich das „Alpine Space-Programm“, initiiert wurde.

In der aktuellen europäischen Diskussion geht der Begriff Makroregion über klassische grenzüberschreitende, transnationale bzw. interregionale Kooperationsformen hinaus und bezieht mit dem Element Territorium gemeinsame Merkmale der Gebiete viel stärker mit

3 Vgl. www.ec.europa.eu/europe2020.

4 Vgl. Schymik, Modellversuch Makroregion: Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donauraum, SWP-Studie S1 (2011) 7 ff.

ein.⁵ Eine konzeptionelle Definition der Makroregion im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik der EU bot die Europäische Kommission, die unter einer Makroregion ein Gebiet versteht, das mehrere Verwaltungsregionen umfasst und genügend gemeinsame Themen aufweist, um ein einheitliches strategisches Konzept zu rechtfertigen,⁶ wobei keine Größenbeschränkung und keine strikte Raumabgrenzung erfolgen muss.⁷ Aus dieser Arbeitsdefinition der Makroregion durch die Europäische Kommission kann geschlossen werden, dass sich diese im europäischen Kontext über die Zugehörigkeit eines Gebietes zu einer „problem area“ definiert, die eine Vielzahl von Staaten umfassen kann.⁸

C) *Inhalt des makroregionalen Ansatzes*

Das Bekenntnis zur Entwicklung makroregionaler Strategien als Ausprägung der territorialen Kohäsion verdeutlicht, dass die klassische Dimension der Regionalpolitik der Union ausgeweitet werden soll. Die künftige Regionalpolitik der EU wird großräumiger denken und versteht den Regionalismus interregional und transnational, wobei sie sich nicht über Verwaltungsgrenzen, sondern über zusammenhängende Themengebiete definiert und daher als Mediationsinstrument zwischen nationalen bzw europäischen Zentralismen und dem Europa der Regionen zu verstehen ist.⁹ Durch die Schaffung von Makroregionen bzw die Entwicklung makroregionaler Strategien soll allerdings kein weiterer Verwaltungsapparat auf interregionaler bzw transnationaler Ebene aufgebaut werden, sondern es ist das erklärte Ziel, die vorhandenen Rechtsinstrumente sowie die Effektivität und Effizienz der bestehenden Strukturen, Kooperationsformen und Finanzinstrumente im Sinne von „more value for the money“ zu steigern, also die vorhandenen Ressourcen bestmöglich zu nutzen.¹⁰

5 Vgl *Dubois et al*, EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study, Nordregio electronic working paper 4 (2009), 17 ff.

6 Mitteilung der Kommission zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum, KOM(2009) 248, 6.

7 *Europäische Kommission*, Working Paper Macroregional strategies in the European Union (2009) 1.

8 *Görmar*, Makroregionale Strategien: eine neue Dimension europäischer Zusammenarbeit?, Informationen zur Raumentwicklung 8/2010, 577.

9 *Leitermann*, Das Konzept der Makroregionen in der Europäischen Union: Neues Modell für die regionale Zusammenarbeit, EUROPA kommunal 2/2011, 3.

10 *Europäisches Parlament*, Ausschuss für regionale Entwicklung, Arbeitsdokument zur Entwicklung makroregionaler Strategien der EU, PE474.079v01-00 (2011) 2.

Durch den makroregionalen Ansatz soll die territoriale Entwicklung und Kooperation vorangetrieben sowie – entsprechend dem Bekenntnis der Europäischen Union in der „Territorialen Agenda der Europäischen Union 2020“¹¹ – durch die Nutzung der Erfahrungen des früheren Förderbereichs B der Gemeinschaftsinitiative INTERREG und laufender transnationaler Programme, das langfristige Ziel des territorialen Zusammenhalts unterstützt werden. Die Interaktion zwischen Nachbarregionen wird zum Teil durch historische und kulturelle Elemente gefördert, da die Lebensräume, wenngleich in unterschiedlichen Regionen oder Staaten gelegen, oftmals über Jahrhunderte hinweg auf Grund der gemeinsamen Geschichte miteinander verbunden sind. Diese gewachsene Verbundenheit kann durch transnationale und interregionale Zusammenarbeit im Rahmen makroregionaler Strategien belebt werden.

Abgesehen von der Tatsache, dass makroregionale Strategien das grundsätzliche Ziel der Intensivierung der interregionalen und transnationalen themenbezogenen Kooperation und der Entwicklung koordinierter Maßnahmen hinsichtlich homogener Prioritäten verfolgen, ist es nicht möglich, die Funktionen und Ziele von Makroregionen auf ein einheitliches Konzept herunter zu brechen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass jede einzelne makroregionale Strategie ausschließlich von den besonderen Bedürfnissen der betroffenen Regionen abhängt. So hat der Alpenraum etwa die Priorität, die Erfordernisse der Umwelt dieser Hochgebirgsregion mit der Tourismusentwicklung und dem Verkehr in Einklang zu bringen, während im Ostseeraum die Umweltsituation der Ostsee im Vordergrund steht. Demgegenüber stellt weder für den Ostsee- noch für den Alpenraum die Entwicklung des Flussraums der Donau eine unmittelbare Priorität dar. Gerade durch die unterschiedlichen Prioritäten der Regionen wird ein differenziertes Vorgehen erst möglich und notwendig.

Eine Makroregion ist allerdings nicht auf eine oder mehrere Problemstellungen beschränkt, sondern ist auch als Möglichkeit der beteiligten Akteure zu sehen, sich besser für künftige Entwicklungen und Herausforderungen zu wappnen und die eigene Position im globalen Wettbewerb unter Erhaltung der sozialen und ökologischen Standards zu bewahren. Eine so gestaltete sektorübergreifende Arbeitsweise bietet enorme Möglichkeiten in Hinblick auf Spezialisierung, Kooperation und gesteigerte Effizienz. Auch wird dadurch die Chance eröffnet, Synergien zwischen den Aktivitäten der unterschiedlichen

11 Abrufbar unter www.oerok.gv.at.

Akteure, der verschiedenen Finanzinstrumente und den Förderprogrammen der EU in der jeweiligen Region herzustellen.

Dafür ist es allerdings notwendig, dass der makroregionale Ansatz in seiner eigentlichen strategischen Bedeutung verstanden wird, da reine Absichtserklärungen sicherlich nicht zu den gewünschten Erfolgen führen. Aus diesem Grund ist für die Entwicklung einer makroregionalen Strategie die Festlegung eines konkreten Aktionsplans unverzichtbar. Dieser bedarf gleichzeitig eines entsprechenden organisatorischen Ansatzes, um die vorgesehenen Maßnahmen, Prioritäten und Abläufe zu definieren und zu implementieren.

Dabei muss differenziert werden, auf welcher Ebene eine makroregionale Strategie angesiedelt werden soll, da eine Makroregion auf Gebiete bezogen sein kann, deren spezifische Entwicklungsmöglichkeiten oder -probleme nicht durch die Regionen selbst oder durch rein sektorale Zusammenarbeit bewältigt werden können, sondern auch ein Handeln auf europäischer Ebene erfordern. Die Entwicklung dieser Teilräume kann über eine Makroregion zu einer gesamteuropäischen Angelegenheit gemacht werden.

Das akkordierte Auftreten und Agieren unter Einbeziehung der EU, der betroffenen Staaten und Regionen sowie des Privatsektors und der Zivilgesellschaft kann und soll letztlich hinsichtlich der sich an das jeweilige makroregionale Gebiet stellenden Prioritäten zu einer verstärkten Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen führen.

D) *Der durch eine makroregionale Strategie erzielbare Mehrwert*

Die Zusammenarbeit der Staaten und Regionen im Rahmen einer Makroregion ist in erster Linie auf die Erarbeitung gemeinsamer und akkordierter Lösungen für die sich an den jeweiligen Raum stellenden spezifischen transnationalen Entwicklungs Herausforderungen ausgerichtet. Dadurch wird den jeweiligen Staaten bzw Regionen die Gelegenheit eröffnet, die eigenen Politikansätze und die erarbeiteten Lösungen projektspezifisch auf internationaler und europäischer Ebene einzubringen. Zudem können von anderen Staaten bzw Regionen im jeweiligen Sektor gemachte Erfahrungen intensiver genutzt werden.¹²

12 *Dubois et al*, EU macro-regions 25 ff; *Görmar*, Informationen zur Raumentwicklung 8/2010, 586; *Schymik*, Modellversuch 7 ff.

Natürlich verursachen die Entwicklung einer makroregionalen Strategie sowie auch deren Implementierung insbesondere in der Anfangsphase organisatorische Kosten in nicht zu vernachlässigendem Ausmaß. Diesbezüglich handelt es sich allerdings um Ausgaben, die in der Phase der Implementierung sukzessive bis zur Kostenneutralität reduziert werden können.

Eine im Rahmen der Entwicklung einer makroregionalen Strategie zu beantwortende Fragestellung betrifft die territoriale Abgrenzung des Gebietes der Makroregion. Diese Grenzziehung muss angesichts der thematischen Ausrichtung einer Makroregion flexibel gestaltet sein, da auf Grund der vielfältigen Inhalte in Bezug auf bestimmte Sektoren ein breiteres Gebiet als hinsichtlich anderer Themenfelder angesprochen wird. Diese flexibel gestaltete territoriale Abgrenzung des Gebietes einer Makroregion bedeutet eine Chance, da in Anlehnung an die Flexibilität der thematischen Ausrichtung ein breites Spektrum an betroffenen Regionen integriert werden kann. Dementsprechend ist auch nicht auszuschließen, dass bestimmte Gebiete in mehr als eine Makroregion eingebunden werden.

E) Bestehende und im Aufbau befindliche Makroregionen

Hinsichtlich des Ostsee- und des Donauraums sind makroregionale Zusammenschlüsse bereits Realität geworden. Daneben haben mehrere weitere interregionale Kooperationsformen Initiativen zur Entwicklung makroregionaler Strategien ergriffen, wie etwa für den Atlantischen Bogen, den Nordsee- und Ärmelkanalraum, den Adriatischen- und Ionischen-Raum sowie den Alpenraum.

1. Makroregion Ostseeraum

Die Zusammenarbeit zwischen den Städten und Regionen des Ostseeraumes geht auf die 1990er Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs zurück. Das Kooperationsnetzwerk trug wesentlich zur Überwindung der jahrzehntelangen Spaltung bei und führte letztlich zum EU-Beitritt nahezu aller Anrainerstaaten der Ostsee. Die makroregionale Strategie wurde maßgeblich vom Ostseerat, einem Gremium der Außenminister der Ostseestaaten, unter Einbeziehung der Europäischen Kommission erarbeitet. Auch die Nichtmitgliedstaaten Norwegen, Russland, Island und Belarus sind darin eingebunden. Die

makroregionale Strategie für den Ostseeraum¹³ wurde 2009 von der Europäischen Kommission angenommen und setzte sich zum Ziel, gemeinsam jenen Problemen und Herausforderungen zu begegnen, die nicht auf der Ebene einer Region oder eines Mitgliedstaates gelöst werden können, allerdings auch keine EU-weite Priorität darstellen, sondern für diesen spezifischen geographischen Raum gelten. Der inhaltliche Schwerpunkt der Ostseestrategie erstreckt sich auf die Umweltsituation in der Ostsee, die Förderung der Innovation und des Handels, die Erreichbarkeit und die Attraktivität der Region, sicherheitsrelevante Thematiken sowie horizontale Aktionen in der Raumplanung.¹⁴

2. *Makroregion Donaumaum*

Die Donau ist mit einer Gesamtlänge von 2.857 Kilometern der zweitgrößte Strom in Europa und verbindet zehn Staaten Mittel- und Osteuropas miteinander. Durch die Zusammenarbeit ihrer Anrainerstaaten, in denen insgesamt 115 Mio Menschen leben, soll erreicht werden, dass dem Donaumaum künftig ähnliche Aufmerksamkeit von Seiten der Europäischen Union zukommt, wie diese der Ostsee oder dem Mittelmeer schenkt.

Zu diesem Zweck wurde 2009 der Rat der Donaustädte und Donau-regionen gegründet. Auf diesen Zusammenschluss und die davon ausgegangenen Impulse ist die Strategie für den Donaumaum zurückzuführen, die 2010 von der Europäischen Kommission vorgestellt wurde.¹⁵ Die Donaustrategie wird also wesentlich von der Partnerschaft der Donaustädte und -regionen geprägt. Im Zentrum der Donaustrategie stehen die Themen Wasserqualität der Donau, nachhaltige Energieversorgung, kommunale und regionale Wirtschaftsförderung, Entwicklung des Verkehrsraums, Förderung des Kultur- und Naturtourismus, Stärkung der Zivilgesellschaft und der Bürgerrechte sowie die Zusammenführung junger Menschen aus dem Donaumaum.¹⁶

13 Mitteilung der Kommission zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum, KOM(2009) 248, abrufbar unter www.ec.europa.eu; vgl ferner: www.balticsea-region-strategy.eu.

14 Vgl Schymik, Modellversuch 11 ff.

15 Mitteilung der Kommission zur Strategie der Europäischen Union für den Donaumaum, KOM(2010) 715, abrufbar unter www.ec.europa.eu; vgl ferner: www.danube-region.eu.

16 Vgl Schymik, Modellversuch 7 ff.

3. *Makroregion Nordsee – Ärmelkanal*

Insbesondere die Hafenstädte Bremen und Bremerhaven sowie die im Ausschuss der Regionen gegründete „Interregionale Gruppe Nordsee/Ärmelkanal“ setzen sich für eine europäische politische Strategie für den Nordseeraum ein. Nach dem Vorbild der Strategien für den Ostsee- und den Donaauraum soll auch für die Nordsee eine makroregionale Strategie mit Verankerung auf EU-Ebene entwickelt werden und all jene Gebiete einschließen, die ein existenzielles strategisches Interesse an der Nordsee und vor allem an der Erhöhung der Sicherheit und der Umweltverträglichkeit des Schifffahrtsverkehrs in der Nordsee haben. Ebenso stellt die nachhaltige Energiewirtschaft eine Priorität des Nordseeraums dar, da gerade die Energieproduktion durch Windkraft in der Nordsee großes Potenzial hat. Gleichmaßen muss der ökologische Zustand der Nordsee in den Fokus der Anrainergebiete rücken sowie auch die Nachhaltigkeit der Fischereiwirtschaft, die Meereswissenschaft, der Klimawandel und der Tourismus.¹⁷

4. *Makroregion Atlantischer Raum*

Die westeuropäischen atlantischen Anrainerstaaten haben im Rahmen der CPMR (Conference of Peripheral Maritime Regions) erste Schritte zur Entwicklung einer Makroregion „Atlantischer Raum“ unternommen. Diese Makroregion würde die Küstenregionen von Spanien, Portugal, Frankreich und das Vereinigte Königreich umfassen. Diesbezüglich liegt der Fokus auf dem Schutz des Lebensraumes und der Biodiversität der atlantischen Küstenlinie, der Stärkung der zentralen maritimen Sektoren Tourismus, Meeresforschung und Innovation, Nutzung des Energiepotenzials des Meeres, Fischereiwirtschaft und dem maritimen Transport.¹⁸

5. *Makroregion Adria – Ionisches Meer*

Die Region Adria-Ionisches Meer ist eine äußerst heterogene internationale Region, in der die Wechselbeziehungen zwischen den Anrainerländern unter dem historischen, geographischen, wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkt schon immer eine wesentliche

17 www.ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/north_sea/index_de.htm; www.northsea.org/north-sea-strategy.html.

18 Mitteilung der Kommission zur Entwicklung einer Meeresstrategie für den atlantischen Raum, KOM(2011) 782, abrufbar unter www.ec.europa.eu.

Rolle gespielt haben. Diese Region umfasst die an der Küste gelegenen EU-Mitgliedstaaten Italien, Griechenland und Slowenien sowie die Kandidaten- und potenziellen Kandidatenländer Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro und Albanien. Die in der Region bestehenden Kooperationsformen, wie etwa das Forum der Städte des Adriatischen und des Ionischen Meeres, das Forum der Handelskammern und das Forum der Universitäten, erachten in einer makro-regionalen Strategie eine Chance für eine nachhaltige Entwicklung des Gebietes. Die im Vordergrund stehenden Anliegen der Region umfassen neben dem Schutz der Meeresgewässer und der Küsten die Erarbeitung eines gemeinsamen Modells zur Förderung einer ausgewogenen Entwicklung der Gebiete, den Schutz der Ressourcen, die Kooperation in wirtschaftlichen und sozialen Belangen zwecks Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und der Beschäftigung sowie den Tourismus, die Meeresforschung und die Sicherheitspolitik.¹⁹

II. Makroregion Alpenraum – Inhalte

A) Wesensmerkmale der Alpenregion

Die Alpen erstrecken sich auf einen etwa 200.000 Quadratkilometer großen Raum und dehnen sich zirka 400 km von Nord nach Süd und 750 km von West nach Ost aus. Sie werden vom Schweizer Mittelland und dem Rhônetal, der Poebene und dem Golf von Genua sowie dem Oberlauf der Donau umgrenzt. Die Gebirgsgipfel in den westlichen Alpen liegen zwischen 3.000 und 4.300 Meter über dem Meeresspiegel. In den Alpen befindet sich der höchste Gipfel Europas, nämlich der 4810 Meter hohe Mont Blanc. Daneben gibt es weitere 128 Viertausender und eine Vielzahl von Dreitausendern, von denen etliche vergletschert sind. Die Alpen sind im Zentrum Europas und umfassen Gebiete der acht Alpenstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz und Slowenien. Im Alpenbogen liegen etwa 100 NUTS 3-Regionen und zirka 6200 Gemeinden.

Der Mensch entdeckte den Lebensraum Alpen vor wenigen tausend Jahren. Wenngleich das alpine Bergland auf Grund der ständigen Bedrohung durch Naturgefahren und angesichts des unwirtlichen Klimas einen nicht sonderlich einladenden Lebensraum bot, war die

19 www.ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/adriatic_ionian/index_de.htm;
www.aii-ps.org.

Besiedelung der Berge auf die freien Flächen oberhalb der Waldgrenze und auf die vorhandenen Bodenschätze wie Silber, Salz und Kupfer zurückzuführen. Die Besiedelung und die wirtschaftliche Erschließung erfolgten vor allem in den weiten Alpentälern, den sich zu Becken öffnenden Regionen, den Achsen, die für den Durchzugsverkehr geeignet sind, den Bergbauregionen und den sich zu touristischen Zentren formenden Gebieten.

Handel, Handwerk und seit dem 19. Jahrhundert die Industrie sowie mit dem 20. Jahrhundert der Dienstleistungssektor und insbesondere der Tourismus ließen Alpenmetropolen wie das französische Grenoble oder die Städte Innsbruck, Trient, Bozen, Chur und Lugano entstehen. Die Alpen konnten sich auf Grund ihrer landschaftlichen Vielfalt, der kulturellen Besonderheiten und des alpinen Klimas zu einer international beliebten Region entwickeln, womit der Tourismus für den Alpenraum zu einem überaus wichtigen Wirtschaftsfaktor geworden ist.

Der landwirtschaftlich genutzte Raum ist hingegen sehr weitläufig angelegt und dünn besiedelt. Überhaupt sind lediglich 60% der Alpenfläche besiedelt bzw. genutzt, während gar 40% der Fläche nicht ständig bzw. nicht besiedelt ist oder nur als Sömmerungsgebiet genutzt wird.

Im Spätmittelalter entwickelte sich der Alpenbogen zunehmend zu einer Sprach- und Kulturgrenze, an der sich das Germanische im Norden und das Romanische im Süden und Westen gegenüberstanden. Die Abgeschiedenheit einiger Alpentäler ließ innerhalb dieser beiden Sprach- und Kulturkreise eine Fülle an Dialekten und bräuchischen Abwandlungen entstehen, die zum Teil bis zur heutigen Zeit bewahrt werden konnten und auf denen die kulturelle Vielfalt des Alpenbogens fußt.

Gegenwärtig bietet der Alpenbogen im engeren Sinn etwa 14 Mio Menschen einen Lebensraum, und der Mensch hat gelernt, in Symbiose mit der hohen Dynamik der Alpen zu treten. Die Alpen sind ein in sich gegensätzliches Gebiet, da einerseits die Ruhe und Schönheit der Berge zu faszinieren vermag, sie andererseits aber auch unberechenbar sind und zahlreiche Gefahren für den Menschen bergen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Alpen ein junges Gebirge sind, das ständigen Veränderungen untersteht. Das Gestein bewegt sich, Spannungen werden aufgebaut und Spalten und Klüfte entstehen. Hänge geraten ins Rutschen, Felsblöcke und Muren gefährden die Täler und zerstören Häuser und Straßen. Idyllische

Bergbäche können sich bei Gewitterregen innerhalb weniger Minuten in reißende Wildbäche verwandeln.

Verbunden mit dieser Dynamik und dem Umstand, dass die Alpen eine bedeutsame Klima- und Wasserscheide darstellen, ist auch die außerordentliche Vielfalt der alpinen Flora und Fauna. Arktisches, mediterranes und gemäßigtes Klima wechseln sich in engen Räumen ab, was ideale Bedingungen für die große Vielfalt der einmaligen und reichhaltigen Tier- und Pflanzenwelt bietet. Die Alpen sind auch einer der „hot spots“ der Biodiversität, wobei die Vielfalt des Alpenraums nicht nur ursprüngliche Wildnisgebiete umfasst, sondern auch durch die traditionelle Kulturlandschaft geprägt ist, weshalb die Verbindung aus Landwirtschaft und Naturschutz eine besondere Bedeutung erlangt.

Während der Bergbau in der Gegenwart von untergeordneter Bedeutung ist, ist insbesondere die Berglandwirtschaft und die Forstwirtschaft nach wie vor ein bedeutsamer Wirtschaftszweig des Alpenbogens. Tiefere Lagen des Alpenbogens eignen sich unter anderem hervorragend für den Weinbau sowie den Anbau von Mais und Edelobst. In manchen Gebieten kann auch auf über 1400 Meter noch Ackerbau betrieben werden. An die Kulturzonen schließen Laub- und Mischwaldzonen an, denen Nadelwaldzonen folgen. Forstwirtschaft wird bis an die Waldgrenze, welche je nach Gebiet bei etwa 1400 bis 2000 Metern liegt, betrieben. Die Berglandwirtschaft büßt allerdings auf Grund der globalisierten Wirtschaft zunehmend ihre Rentabilität ein.

Der Alpenbogen ist geprägt durch eine Vielfalt an Pässen und Übergängen. Längstäler sind meist breit und offen und daher Verkehrs-, wirtschafts- und siedlungsbegünstigt. Quertäler sind hingegen schwerer zu passieren und zu besiedeln. Für den Transitverkehr stellen die Alpen ein naturbedingtes Hindernis dar und können nur auf gewissen Routen passiert werden. Die Erschließung einiger alpenquerender Pässe hat bereits in der Römerzeit begonnen und wurde im vergangenen Jahrhundert mittels passquerender Straßen oder mittels Tunnels, welche nun Autobahnen und Eisenbahnnetze umfassen, weiterentwickelt. Bedeutsam für den interalpinen Transitverkehr sind insbesondere jene Pässe, welche direkt den Alpenhauptkamm von Nord nach Süd queren und in breite Täler münden, sodass weitere Passüberquerungen vermieden oder aber Naturgefahren wie Lawinen, Muren und Hochwasser ausgewichen werden kann. Von besonderer Bedeutung für den Transitverkehr sind etwa der Brennerpass, der Tendapass, der Mont Cenis, der Simplon, der Sankt Gotthard, der

Fernpass und der Reschenpass in den Ostalpen sowie der Julier-, der Pyhrn-, der Septimerpass und der Semmering im Westen.

B) *Spezifische Herausforderungen des Alpenraums*

Die Alpen sind ein durch eine Vielzahl spezieller Wesensmerkmale gekennzeichnetes einzigartiges Gebiet mit besonderen Bedürfnissen, weshalb in vielen Bereichen besonderen Problemen und Herausforderungen begegnet werden muss. Da diese im Wesentlichen den gesamten Alpenbogen und nicht nur einzelne Teile desselben betreffen, besteht die Notwendigkeit, interalpine Strategien zu erarbeiten, um in akkordierter und koordinierter Weise die Nutzungsansprüche des Menschen mit den ökologischen und geologischen Anforderungen dieses Lebens- und Naturraums in Einklang zu bringen. Dabei ist es wichtig, dass auch das Alpenvorland themenbezogen in die konzeptionelle Entwicklung der Alpenstrategie einbezogen wird.

Eine sich bereits seit dem 16. Jahrhundert an den Alpenraum stellende Herausforderung betrifft das im Spannungsfeld zwischen eingeschränktem Wirtschafts- und Siedlungsraum verortete Phänomen einer zunehmenden Bevölkerungsabwanderung aus den peripheren Alpengebieten. Es muss daher ein gemeinsames Anliegen der Alpenregionen sein, die Abwanderung aus dem ländlichen Raum und das Entstehen von reinen Schlafgemeinden zu verhindern. Da der Siedlungsraum in den Alpen eingeschränkt ist, sollte mittels geeigneter Initiativen verhindert werden, dass ländliche, zumeist bereits dünn besiedelte Gebiete auf Grund der Abwanderung in Zentren als Siedlungsraum unattraktiv werden und verloren gehen.

Neben raumordnerischen Initiativen sind dazu Initiativen zur Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU) notwendig, auf denen die Wirtschaftstätigkeit des Alpenraumes weitgehend basiert. Letztlich ist es nur durch die Ansiedelung bzw den Erhalt von KMU möglich, der Bevölkerung eine stabile Lebensgrundlage zu bieten und durch den Erhalt des Wirtschaftsraumes auch den menschlichen Lebensraum zu sichern. Unter anderem sind hierfür umfassende Infrastrukturstrategien von Nöten, um die Anbindungen und öffentlichen Dienste zu akzeptablen Bedingungen bereitstellen zu können. Ebenso kann der Erhalt kleiner Wirtschaftskreisläufe die Wertschöpfung der heimischen Wirtschaft erhöhen, die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Produkten sichern und im

Rahmen des Tourismus einen authentischen Eindruck des Gebietes vermitteln.

Insgesamt ist es für den Alpenraum von entscheidender Bedeutung, den ländlichen Raum mittels einer umfassenden Strategie zu entwickeln und dessen Attraktivität für die Bevölkerung wiederherzustellen bzw zu erhalten. Damit einhergehend muss auch die kulturelle Identität der Bewohner des Alpenraums gestärkt werden, was Hand in Hand mit der Förderung und Erhaltung der Land- und Forstwirtschaft einhergeht, in der eine Vielzahl der Traditionen und Bräuche des Alpenraumes fußen.

Weniger durch die Industrialisierung im 19. Jahrhundert als vielmehr durch die sich im 20. Jahrhundert – insbesondere in Form des Tourismus – etablierende Dienstleistungsbranche verlor die Land- und Forstwirtschaft im Alpenraum zunehmend ihre Rolle als ökonomische Stütze der alpinen Gesellschaft. Dies führte dazu, dass nicht mehr benötigte landwirtschaftliche Arbeitskräfte zunehmend abwanderten und die vielfältige alpine Land- und Forstwirtschaft ihre Rentabilität einbüßte. Letztlich kann die – ohnehin bereits rückläufige – Bewirtschaftung von Kultur- und Waldflächen in höheren bzw peripheren Alpengebieten nur durch die aktive Förderung und den Erhalt der umliegenden Siedlungsstruktur gesichert werden, wofür Strategien etwa zur Förderung der Qualitätsproduktion, der Unterstützung von Nischenprodukten und der Ermöglichung des Nebenerwerbs für in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigte Personen notwendig sind.

Die Bewirtschaftung alpiner Flächen hat auch eine zentrale Rolle hinsichtlich des Schutzes der Bevölkerung vor Naturkatastrophen und wirkt sich im Sinne der Erhaltung der Naturschönheit und der Authentizität positiv auf den Tourismus, den Umweltschutz und den Erhalt des Erholungsgebietes aus. Die Vernachlässigung dieses Bereichs kann Landschaftsveränderungen, die Gefährdung der ökologischen Vielfalt und des Wasserhaushaltes, Erosion und andere Naturgefahren, die Minderung der Lebensqualität und eine Abwanderung aus den ländlichen Gebieten zur Folge haben.

Wenngleich der Dienstleistungsbereich zu einem Rückgang der in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigten Personen im Alpenraum geführt hat, so ist der Dienstleistungssektor und insbesondere der Tourismus für den Alpenraum als Wirtschaftsfaktor doch unverzichtbar geworden und stellt den größten Produzenten von Wohlstand in den Alpen dar. Er ist aber mit den ökologischen und sozialen Erfordernissen des Alpenraums in Einklang zu bringen. Es entspricht der Realität, dass sich der das regionale Einkommen generierende Touris-

mus meist punktuell auf bestimmte Destinationen konzentriert. Neben sozialökonomischen Fragestellungen ergibt sich somit die Frage der Verträglichkeit des alpinen Tourismus unter ökologischen Gesichtspunkten. Unbestreitbar bedingt der Tourismus ökologische Beeinträchtigungen aus der Müll-, Abwasser- und Verkehrsbelastung sowie durch den zunehmenden Ausbau der technischen Infrastrukturen für die touristische Nutzung des Gebietes. Es ist auch festzustellen, dass die touristische Erschließung auf Grund der durch Naturgefahren eingeschränkten Flächennutzbarkeit zunehmend an ihre Grenzen stößt. Folglich ist es im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung des Alpenraumes unumgänglich, die Entwicklung des Tourismus unter sozioökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten zu steuern.

Die Alpen haben als natürliche Barriere der Verbindung zwischen Nord- und Südeuropa seit jeher enorme Bedeutung für den europäischen Güterverkehr. Die Erschließung der Alpen für den Transitverkehr war und ist auf Grund der Naturgefahren und der topografischen Bedingungen der Alpen allerdings mit extremen Gefahren und hohen Kosten verbunden. Die Umweltbelastung durch den Transitverkehr auf der Straße stellt für das sensible Ökosystem sowie die Lebensqualität der ansässigen Bevölkerung eine große Problematik dar, der energisch begegnet werden muss.

Wie in anderen Gebirgen der Erde verändert sich das Klima in den Alpen zunehmend. In den nächsten Jahrzehnten wird es zu einem massiven Rückgang der Schneebedeckung sowohl in zeitlicher als auch in räumlicher Hinsicht kommen, die Nullgradgrenze wird sich in höhere Lagen verschieben. Es zeichnet sich eine immer kleinräumigere Verschränkung der Klima- und Vegetationszonen ab. Innerhalb der nächsten 30 Jahre werden sich die alpinen Gletscher bis auf die höher gelegenen Einzugsgebiete gänzlich zurückziehen. Zudem wird es zu einer Veränderung der Art des Niederschlages und zu einer erhöhten jahreszeitlichen Dynamik kommen. Die Alpen werden sich in Zukunft vermehrt Extremsituationen innerhalb eines Jahres stellen müssen.²⁰ Die Veränderung des Klimas hat dabei Auswirkungen auf die Verkehrswege und das Erholungsgebiet Alpen, auf die Bedeutung des Alpenwassers und auf das alpine Ökosystem.

Es ist daher von grundlegender Bedeutung, im Alpenraum den menschlichen Einfluss auf das Klima und das Ökosystem zu verringern,

20 Psenner, Wasser aus den Alpen: Globaler Wandel – regionale Anpassung, in: Lackner/Psenner/Walcher (Hg), *Alpine Space – man and environment*, Band 4, Ist es der Sindtfloss?: Kulturelle Strategien & Reflexionen zur Prävention und Bewältigung von Naturgefahren (2008) 26.

die Treibhausgasemissionen zu reduzieren und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen zu intensivieren. Die Alpenregionen können dabei eine globale Vorbildfunktion übernehmen und demonstrieren, dass die Anpassung der Ressourcennutzung an die Erfordernisse der Nachhaltigkeit und des Klima- und Umweltschutzes durchaus möglich ist. Dies ist hinsichtlich des Transitverkehrs in den Alpen von enormer Bedeutung, weshalb Strategien zur Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene, die allgemeine Verringerung des Verkehrsaufkommens und die Verhinderung des Umwegverkehrs durch Tarifierungsanpassungen in konsequenter Weise entwickelt und realisiert werden müssen.

Der sich vollziehende Klimawandel prognostiziert für die Alpen eine Dynamisierung des Niederschlages innerhalb eines Kalenderjahres und die Konzentration der Niederschläge auf kurze Zeitperioden. Das wird erheblichen Einfluss auf das Potenzial des Alpenwassers als Quelle allen Lebens und für die saubere und nachhaltige Energieproduktion sowie die Vorfluterfunktion der Gewässer haben. Im Sinne dieser Entwicklung muss dieser wohl größte Naturreichtum der Alpen geschützt und der Nutzungsanspruch des Menschen in nachhaltiger Weise angepasst werden.

III. Makroregion Alpenraum – Genese

A) *Bisherige Integrationsbemühungen und Kooperationsstrukturen im Alpenraum*

Bereits seit den 1970er Jahren werden im Alpenraum konkrete Bestrebungen zur fortschreitenden Integration und Kooperation der Alpenregionen unternommen. Der Alpenraum kann geradezu als Musterbeispiel für transnationale und interregionale Kooperation in Europa herangezogen werden. Wenngleich in ihren Anfängen nicht auf die Errichtung einer nunmehr als Makroregion zu bezeichnenden Kooperationsplattform gerichtet, liegen diese Bestrebungen dennoch in einer Linie mit der makroregionalen Grundidee. Die makroregionale Strategie für den Alpenraum ist somit die konsequente und innovative Fortentwicklung bestehender Kooperationsformen.

Im Jahre 1972 wurde in Mösern in Tirol die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE Alp)²¹ als europaweit erste Kooperationsform die-

21 www.argealp.org.

ser Art gegründet, der zehn Alpenregionen aus Österreich, Deutschland, Italien und der Schweiz, und zwar Bayern, Graubünden, Lombardei, Salzburg, St. Gallen, Südtirol, Tessin, Tirol, Trentino und Vorarlberg, angehören. Seit ihrer Gründung befasst sich die ARGE Alp mit gemeinsamen Anliegen und Herausforderungen des Alpenraumes in ökologischer, kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht. Durch die ARGE Alp ist seit nunmehr 40 Jahren das gegenseitige Verständnis der Völker des Alpenraumes sowie das Bewusstsein für die gemeinsame Verantwortung für den Lebensraum Alpen wesentlich gestärkt worden. Nach ihrem Modell entstanden 1978 die Arbeitsgemeinschaft Alpen Adria²² im Ostalpenraum und 1982 die Cotrao²³ im Westalpenraum. Diese drei Arbeitsgemeinschaften schufen als Dach die Vereinigung der Arbeitsgemeinschaften des Alpenraumes, die 1994 den Beobachterstatus beim Europarat erhielt.

Auch die Alpenstaaten haben mit der Berchtesgadener Resolution vom Oktober 1989 ihren Willen zum Ausdruck gebracht, die Alpen als Lebens- und Wirtschaftsraum in koordinierter Weise zu schützen und zu entwickeln. Ausgehend von dieser gemeinsamen Willensbekundung wurde am 7. November 1991 das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)²⁴ von den Umweltministern der acht Alpenstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, Schweiz, Slowenien und Monaco sowie von der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unterzeichnet. Anhand der auf der Grundlage der Alpenkonvention abgeschlossenen Durchführungsprotokolle soll aktiv in den Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege, Berglandwirtschaft, Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Bergwald, Tourismus, Energie, Bodenschutz und Verkehr zusammengearbeitet werden.

Neben diesen, auf die Initiative der regionalen bzw nationalen Regierungen fußenden Kooperationsinitiativen im Alpenraum wurde mit dem EU-Programm Alpine Space,²⁵ das auf das INTERREG III B Alpine Space-Programm und auf ein Pilotprojekt in der Periode 1997-1999 zurückgeht, ein durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanziertes Kooperationsprogramm für den Alpenraum geschaffen. In diesem Rahmen arbeiten sieben Alpenstaaten im Sinne der nachhaltigen Entwicklung des Alpenraumes sehr engagiert und erfolgreich zusammen.

22 www.alpeadria.org.

23 Nunmehr www.medalp.eu.

24 www.alpconv.org.

25 www.alpinespace.eu.

B) Prozess zur Erarbeitung und Implementierung einer Alpenstrategie

Die Regionen des Alpenbogens stehen trotz aller Verschiedenheit weitgehend gleich gearteten bzw. ähnlichen Herausforderungen gegenüber. Diese sind in erster Linie auf die globalisierte und liberalisierte Wirtschaft, die demographische Entwicklung und den Klimawandel zurückzuführen. Folglich macht es für die Alpenregionen Sinn, hinsichtlich der Themenfelder von gemeinsamem Interesse zu kooperieren, *best practice*-Beispiele auszutauschen sowie gemeinsame Lösungen für gemeinsame Anliegen zu entwickeln. Die Potenziale der Alpenregionen zur Verwirklichung der Ziele eines nachhaltigen, integrierten und intelligenten Wachstums sowie die besonderen Bedürfnisse des Alpenraumes zur territorialen Kohäsion müssen verstärkt auf europäischer Ebene sichtbar gemacht werden. Der makroregionale Ansatz ist hierfür das geeignete Instrumentarium.

Dieser Ansatz wurde von mehreren Institutionen aufgegriffen, welche die Diskussion rund um die Erarbeitung einer makroregionalen Strategie für den Alpenraum vorangetrieben haben. Mit der Mittenerklärung der Umweltminister mehrerer Alpenregionen vom März 2010 bezog man sich erstmals offiziell auf diesen Ansatz. Im Oktober 2010 wurde im Rahmen der *open days* in Brüssel von der gemeinsamen Vertretung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino bei der EU ein Seminar zu diesem Thema abgehalten. Auch die Erklärung der 3. Konferenz der Alpenregionen in Brdo vom März 2011 verweist auf die Notwendigkeit einer makroregionalen Strategie für den Alpenraum.

Die Alpenkonvention beauftragte 2011 ebenfalls eine Arbeitsgruppe mit der Grundlagenarbeit für eine Beschlussfassung zum Thema makroregionale Alpenstrategie durch die Alpenkonferenz vom September 2012. Das Alpine Space Programm richtete eine eigene *task force* für das Projekt „Strategy Development for the Alpine Space“ ein.

Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE Alp) sprach sich mit der Resolution der Regierungschefkonferenz vom 1. Juli 2011 für die rasche Verwirklichung einer Makroregion Alpen aus. Durch das Engagement der Mitgliedsländer konnte die Entwicklung einer makroregionalen Strategie für den Alpenraum in eine neue Stufe treten und unter der Schirmherrschaft des Landes Tirol, des Freistaates Bayern, der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol und der Region Lombardei vorangetrieben werden. So wurde am 8. November 2011 in der Vertretung des Freistaates Bayern bei der EU in Brüssel eine hochkarätige

Diskussionsrunde unter dem Titel „Auf dem Weg zu einer Europäischen Strategie für den Alpenraum“ organisiert, für welche Vertreter aus allen Alpenregionen und der EU gewonnen werden konnten. Die beteiligten Regionen bekannten sich dazu, dass eine gemeinsame Europäische Alpenstrategie als Ziel intensiv verfolgt wird. Alle Regionen im Alpenraum wurden eingeladen, sich an dieser Initiative zu beteiligen. Zudem wurde festgelegt, dass bis Sommer 2012 die Eckpunkte für eine Alpenstrategie erarbeitet und unter den Alpenregionen abgestimmt werden. Nach der Erstellung dieses strategischen Dokuments sollen die Regionen die notwendigen Impulse auf nationaler und europäischer Ebene setzen und auch die Kommunen und andere interessierte Kreise sowie die Öffentlichkeit entsprechend einbeziehen.

Auf der Basis der im November 2011 in Brüssel erzielten Ergebnisse wurde am 13. Januar 2012 in Grenoble ein Seminar mit dem Thema „Über eine europäische Strategie für den Alpenraum“ organisiert, wobei es gelungen ist, die Konzeption und Ausgestaltung einer künftigen Europäischen Alpenstrategie weiter zu vertiefen. Anhand dieser Grundlagen verfasste ein vom Bundesland Tirol koordiniertes „Drafting Team“ im Zuge von weiteren Arbeitssitzungen in München und Mailand im Frühjahr 2012 ein Positionspapier, welches als Referenzdokument für die Entscheidungsfindung auf der Konferenz der Alpenregionen in St. Gallen am 29. Juni 2012 diente.

Diese im Rahmen der Regierungschefkonferenz der ARGE Alp organisierte Konferenz legte die wesentlichen Eckpunkte einer künftigen Alpenstrategie fest.²⁶ Diese ist nicht so breit angelegt, wie die beiden vorhandenen makroregionalen Strategien, sondern ganz speziell auf wenige Schwerpunkte und konkrete Ergebnisse mit einem gemeinsamen Mehrwert fokussiert.

Der Konsens der Alpenregionen wurde bei einer großen alpenpolitischen Konferenz anlässlich des 40jährigen Bestehens der ARGE Alp am 12. Oktober 2012 in Innsbruck von den Akteuren der regionalen und nationalen Ebenen offiziell über das für die EU-Regionalpolitik zuständige Mitglied der Europäischen Kommission an die EU herangetragen. Neben der vorbehaltlosen Unterstützung der staatlichen Ebenen ist für eine Europäische Alpenstrategie nämlich auch jene der Europäischen Institutionen unabdingbar notwendig. Um

26 Makroregionale Strategie für den Alpenraum – Initiativpapier der Alpenregionen: „Die Alpen – Innovation und Wirtschaftskraft in einer intakten Umwelt“, abrufbar unter: www.argealp.org (Resolution zur Makroregion Alpenraum soll „Herzkammer“ Europas werden).

nachhaltig Früchte zu tragen, braucht die Alpenstrategie die Begleitung der Europäischen Union. Konkret geht es also darum, ein diesbezügliches Mandat des Rates Allgemeine Angelegenheiten bzw des Europäischen Rates an die Europäische Kommission herbeizuführen. Da der *bottom-up*-Ansatz gerade das Alleinstellungsmerkmal dieser Initiative ist, möchten die Alpenregionen und Alpenstaaten damit jedoch keineswegs das Projekt ausschließlich in die Hände der Europäischen Institutionen legen, sondern selbst aktiv weiter daran arbeiten.

Wie offen der Europäische Rat für das Konzept der makroregionalen Strategien ist, zeigen die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23. und 24. Juni 2011 anlässlich der Billigung der EU-Strategie für den Donaauraum, worin die Mitgliedstaaten ersucht werden, ihre Beratungen über mögliche zukünftige makroregionale Strategien in Zusammenarbeit mit der Kommission fortzusetzen. Diese Schlussfolgerungen des Europäischen Rates folgten den Schlussfolgerungen des Rates Allgemeine Angelegenheiten vom 13. April 2011 ebenfalls im Zusammenhang mit der Donaustrategie, worin der Rat die Mitgliedstaaten ausdrücklich einlädt, in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission die Arbeit an möglichen künftigen makroregionalen Strategien fortzusetzen.

Das Konzept der Makroregion Alpenraum müsste also im Rat positive Aufnahme finden. Ganz wesentlich erscheint in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass sich die Makroregion Alpenraum von den bestehenden und in der Gründungsphase befindlichen Makroregionen auch insoweit unterscheidet, als es hier nicht darum geht, Armutszonen Europas finanziell und institutionell unter die Arme zu greifen, sondern dass die Alpenstaaten und Alpenregionen insgesamt stark, innovativ und gut aufgestellt sind und Europa also auch etwas, zB bei der Erfüllung der Europa 2020-Ziele, zu bieten haben.

Politische Unterstützung soll das Vorhaben durch spezifische weitere Lobbyingarbeit der Alpenländer in den EU-Institutionen, durch eine Initiativstellungnahme im Ausschuss der Regionen und durch eine Entschließung des Europäischen Parlaments erfahren. Das Europäische Parlament hat den makroregionalen Ansatz nämlich bisher stets begrüßt und forderte zuletzt wieder in der Entschließung vom 13. September 2012 zur Kohäsionsstrategie der EU für den Atlantikraum die Kommission auf, ähnliche makroregionale Strategien auch in anderen Regionen zu entwickeln.

Ideal wäre ein Inkrafttreten der Alpenstrategie gleichzeitig mit Beginn der neuen Programmperiode 2014. Sollte dieses ambitionierte

Ziel nicht erreicht werden, müssen und können die Alpenstaaten und Alpenregionen dennoch in den Programmplanungsdokumenten und Partnerschaftsverträgen für die neue Programmperiode auf die gemeinsame Alpenstrategie bereits Bezug nehmen, auch wenn sie das offizielle „Label“ der EU noch nicht trägt. So ist sichergestellt, dass die Maßnahmen und Prioritäten der Programme und die Alpenstrategie eng aufeinander abgestimmt sind, die Fonds effizienter eingesetzt werden und damit einen Zusatznutzen stiften.

IV. Multi-Level-Governance als operationelles Prinzip für die Ausgestaltung einer Makroregion Alpen

A) *Multi-Level-Governance als Interaktionsmethodik der Ebenen*

Multi-Level-Governance geht davon aus, dass politische Prozesse in unterschiedliche – allerdings nicht zwingend hierarchisch geordnete – Ebenen bzw Organisationsformen der Politik strukturiert sind. In seiner Gesamtheit betrachtet stellt die politische Realität in Europa ein mehrere Ebenen umfassendes System aus supranationalen, intergouvernementalen, nationalen, regionalen und lokalen Entscheidungsstrukturen dar.

Ausgehend von dieser Betrachtungsweise ist die Multi-Level-Governance als eine Organisationsstruktur zu verstehen, deren Ebenen zwar grundsätzlich unterschiedliche Zuständigkeiten haben, die konkreten Aufgaben allerdings interdependent erfüllt und die Entscheidungen daher in koordinierter Form zwischen den Ebenen getroffen werden. Genau an diesem Punkt setzt das Multi-Level-Governance Konzept an, das folglich als ein komplexes System der Koordination und Steuerung zu verstehen ist, das aus der Verbindung von Strukturen und Prozessen innerhalb von Ebenen und zwischen Ebenen entsteht.²⁷

Im europäischen Kontext wird die Multi-Level-Governance ausgehend von diesen Merkmalen im Weißbuch des Ausschusses der Regionen der EU als das koordinierte, auf Partnerschaft beruhende Vorgehen der Union, der Mitgliedstaaten und der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Ausarbeitung und Umsetzung der Politiken der Europäischen Union definiert. Grundlage für die sich in einer funktionalen und institutionalisierten Zusammenarbeit konreti-

27 Benz, Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz/Dose (Hg), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen² (2010) 116.

sierende Multi-Level-Governance ist dabei die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sowie der Partnerschaft.²⁸

Der Ausschuss der Regionen bricht das Konzept der Multi-Level-Governance somit auf einen nicht-hierarchischen, multizentralen, netzwerkartigen *modus operandi* der politischen Prozesse herunter. Multi-Level-Governance bedeutet also vertikale und horizontale Koordination der beteiligten Akteure, wobei die involvierten Ebenen die gemeinschaftliche Verantwortung für die Realisierung der Zielvorgaben tragen. In diesem Sinne geht die Multi-Level-Governance über eine allgemeine koordinierende Partnerschaft hinaus und schafft eine „Verantwortungspartnerschaft“²⁹ zwischen den Akteuren, die unter dem Fokus der Verwirklichung des gemeinsamen Ziels nicht nach dem aus der Normenhierarchie abgeleiteten „top-down“-Korsett agiert, sondern aus diesem ausbrechend die unterschiedlichen Akteure der unterschiedlichen Ebenen in zielgerichteter Weise zusammenführt.³⁰

Der Ausschuss der Regionen bezeichnet über den Grundsatz der Partnerschaft hinaus und neben dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, welches in seiner allgemeinen und staats- bzw verfassungsrechtlichen Bedeutung auch in diesem Zusammenhang Gültigkeit hat, ebenso das Subsidiaritätsprinzip als einen der tragenden Grundsätze der Multi-Level-Governance. Es liegt in der Natur der Multi-Level-Governance, dass es keinen strikten Vorrang einer der Handlungsebenen sowie keine hierarchische Vorgabe der Ziele und der zu treffenden Maßnahmen geben darf. Vielmehr soll es durch die Interaktion der von jeder Ebene gesteckten politischen Ziele anhand der Analyse der Ergebnisse der Vorschläge im Sinne des gemeinsamen Zieles zu einer konstruktiven gegenseitigen Einflussnahme der verschiedenen Akteure kommen.³¹ Das bedingt europaweit einen zunehmenden Prozess der Devolution sowie ein fortschreitendes *empowerment* der

28 Ausschuss der Regionen, Stellungnahme „Entwicklung einer Europäischen Kultur der Multi-level Governance: Folgemaßnahmen zum Weißbuch des Ausschusses der Regionen“, CdR 273/2011.

29 Pitschas, New Publicness and Local Governance in the Era of Decentralisation – The Example of Germany, in: Pitschas (Hg), *Trusted Governance due to Public Value Management: Public Governance in Europe between Economization and Common Weal: A Value-Based Concept of Public Administration* (2006) 101 ff; Pitschas, Staats- und Verwaltungsmodernisierung als Wertkonzept des europäischen Rechts- und Sozialstaats, in: Pitschas/Koch (Hg), *Staatsmodernisierung und Verwaltungsrecht in den Grenzen der europäischen Integrationsverfassung* (2002) 13 ff.

30 Ranacher/Staudigl, Einführung 180.

31 Manzella, Chi definisce la politica regionale europea? Considerazioni a margine di un recente studio statunitense in materia, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 2/2007, 485.

unteren Entscheidungsebenen.³² Diese „untergeordneten“ Ebenen dürfen in einem System der Interaktion nicht als kleine Rädchen des großen Ganzen bzw als passive Empfänger der Vorgaben der „übergeordneten“ Entscheidungsstrukturen angesehen werden, sondern müssen als gleichberechtigte Partner auf der Grundlage ihrer Zuständigkeiten aktiv an der Dialektik mit den anderen Akteuren beteiligt werden.

B) Multi-Level-Governance als systematische Notwendigkeit für eine Alpenraumstrategie

Die einzigartige Ländervielfalt des Alpenraumes bedingt vielfältige gemeinsame Interessen und Standpunkte sowie eine Vielzahl an Herausforderungen, denen die Regionen des Alpenbogens in gleicher Weise gegenüberstehen und denen gemeinsam am effektivsten begegnet werden kann. Im Sinne einer zukunftsgerichteten Politik muss daher die Effektivität der Nutzung der vorhandenen Potenziale in den Fokus aller Alpenregionen rücken, weshalb die Zusammenarbeit der Akteure verstärkt und die Maßnahmen im Sinne einer gemeinsamen Aktionsstrategie koordiniert werden müssen.

Der Kerngehalt einer Makroregion liegt also auch für den Alpenraum in der Verwirklichung eines einheitlichen überregionalen und transnationalen strategischen Konzeptes, das durch gemeinsame zentrale Prioritäten in unterschiedlichen Sektoren miteinander verbunden ist. So soll es zu einer Konzentration der Ressourcen und Möglichkeiten der beteiligten Akteure kommen, um eine Steigerung der Effizienz bei der Vertretung der gemeinsamen Interessen auf den verschiedenen – insbesondere nationalen und supranationalen – Ebenen und bei der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen zu erwirken.

Der Erfolg einer makroregionalen Strategie für den Alpenraum ist ganz wesentlich von der Einbindung der Vielzahl von politischen und administrativen Ebenen der Alpenländer in die Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse der Strategie abhängig. Dies bedeutet, dass eine Makroregion Alpenraum nur dann ihre Funktion erfüllen kann, wenn die verschiedenen Regierungsebenen ihre Aufgaben interdependent im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten und in koordinierter Form individualisieren und erfüllen. Folglich können die Prioritäten und Maßnahmen einer Makroregion Alpen nicht „top down“ in hierarchi-

32 Caciagli, *Regioni d'Europa: devoluzioni, regionalismi, integrazione europea* (2006).

scher Form von der Union bzw den Staaten vorgegeben werden, sondern muss die Entscheidungsfindung in einem Prozess der Interaktion der lokalen, regionalen, nationalen und supranationalen Ebenen erfolgen. Alle involvierten Ebenen haben die gemeinschaftliche Verantwortung für die Realisierung der Zielvorgabe zu tragen.³³

Es ist zwar nicht davon auszugehen, dass durch Multi-Level-Governance die absolut „richtige Politik“ für den Alpenraum gefunden werden kann, welche *per definitionem* nicht existiert, es können durch sie aber zwei wesentliche Qualitätskriterien der Alpenraumpolitik erfüllt werden, nämlich einerseits eine koordinierte Herangehensweise und andererseits das Commitment der Entscheidungsträger auf allen Ebenen.³⁴

Zusammenfassung: In der aktuellen europäischen Diskussion geht der Begriff Makroregion über klassische transnationale bzw staatenübergreifende interregionale Kooperationsformen hinaus und bezieht die unterschiedlichen territorialen Realitäten sowie die naturräumlichen und geographischen Umstände als einen wesentlichen Maßstab bei wichtigen politischen Entscheidungen viel stärker mit ein.

Die Alpen sind ein durch eine Vielzahl besonderer Wesensmerkmale gekennzeichnetes einzigartiges Gebiet mit besonderen Herausforderungen. Da diese im Wesentlichen den gesamten Alpenbogen und nicht nur einzelne Teile desselben betreffen, besteht die Notwendigkeit, eine interalpine Strategie zu erarbeiten, um in akkordierter und koordinierter Weise die Nutzungsansprüche des Menschen mit den ökologischen Anforderungen dieses Lebens- und Naturraums in Einklang zu bringen. Darin liegt die inhaltliche Begründung für den Bedarf an einer Europäischen makroregionalen Strategie für den Alpenraum, an der nun unter Beteiligung zahlreicher Akteure der unterschiedlichen Ebenen gearbeitet wird.

Im Sinne des Grundsatzes der Multi-Level-Governance darf es dabei keinen Vorrang einer der Handlungsebenen sowie keine hierarchische Vorgabe der Ziele und der zu treffenden Maßnahmen geben. Vielmehr soll es durch die Interaktion der von jeder Ebene gesteckten politischen Ziele anhand der Analyse der Ergebnisse der Vorschläge im Sinne des gemeinsamen Zieles zu einer konstruktiven gegenseitigen Einflussnahme der verschiedenen Akteure kommen.

33 Ranacher/Staudigl, Einführung 180.

34 Benz, Governance 117.

Abstract: In the current European debate, the concept of the macro-region goes beyond classic cross-border, transnational or interregional forms of cooperation and includes the different territorial realities and the facts of geography and the natural space as significant elements in political decision-making.

The Alps constitute a unique region involving a large number of specific characteristics and special challenges. The challenges impact the whole of the alpine arc and not just individual parts of it. It is therefore necessary to develop an inter-alpine strategy in order to harmonise human needs and uses of the land with the ecological requirements of this combined living space and natural space. That explains the need for a European Macro-regional Strategy for the Alps, which is now being developed with the participation of actors from various levels.

In keeping with the principle of multi-level governance, there can be no priority for one of the levels of action and no hierarchy of the objectives to be achieved and measures to be taken. The aim is rather for interaction of the political goals defined at every level to combine with analysis of the results of the proposals made to achieve the common objective to sustain a process of constructive mutual influence between the various actors involved.

Literaturhinweise

Benz Arthur, Multilevel Governance – Governance in Mehrebenen-systemen, in: Benz/Dose (Hg), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen², Wiesbaden (2010) 111

Caciagli Mario, Regioni d'Europa: devoluzioni, regionalismi, integrazione europea, Bologna (2006)

Dubois Alexandre et al, EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study, Nordregio electronic working paper 4/2009

Görmar Wilfried, Makroregionale Strategien: eine neue Dimension europäischer Zusammenarbeit?, Informationen zur Raumentwicklung 8/2010, 577

Leitermann Walter, Das Konzept der Makroregionen in der Europäischen Union: Neues Modell für die regionale Zusammenarbeit, EUROPA kommunal 2/2011, 3

- Manzella Gian Paolo*, Chi definisce la politica regionale europea? Considerazioni a margine di un recente studio statunitense in materia, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 2/2007, 485
- Pitschas Rainer*, New Publicness and Local Governance in the Era of Decentralisation – The Example of Germany, in: Pitschas (Hg), *Trusted Governance due to Public Value Management: Public Governance in Europe between Economization and Common Weal: A Value-Based Concept of Public Administration*, Frankfurt am Main et al (2006) 101
- Pitschas Rainer*, Staats- und Verwaltungsmodernisierung als Wertkonzept des europäischen Rechts- und Sozialstaats, in: Pitschas/Koch (Hg), *Staatsmodernisierung und Verwaltungsrecht in den Grenzen der europäischen Integrationsverfassung* Baden-Baden (2002) 13
- Psenner Roland*, Wasser aus den Alpen: Globaler Wandel – regionale Anpassung, in: Lackner/Psenner/Walcher (Hg), *Alpine Space – man and environment*, Band 4, *Ist es der Sindtfluss?: Kulturelle Strategien & Reflexionen zur Prävention und Bewältigung von Naturgefahren*, Innsbruck (2008) 25
- Ranacher Christian/Staudigl Fritz*, *Einführung in das EU-Recht²*, Wien (2010)
- Schymik Carsten*, *Modellversuch Makroregion: Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donaauraum*, SWP-Studie S 1 (2011)

Sustainable mountains – The Alps and the UN

I. A convention for the Alps

The Alps are one of the largest continuous natural areas in Europe, covering 190,959 km² with a length of around 1,200 km and a maximum width of 300 km. They cross eight countries: Austria (28,7% of the overall territory of the Alps), Italy (27,2%), France (21,4%), Switzerland (13,2%), Germany (5,8%), Slovenia (3,6%), Liechtenstein (0,08%) and Monaco (0,001%).

Natural area of importance, they are home to around 30,000 animal species and 13,000 plant species. Many of these species are endangered, among which some of its 388 endemic plant species.

Humans have settled in the alpine area for centuries, which is characterized by the presence of cultivated and reclaimed landscapes even at high levels. The current 14 million inhabitants live in 5,867 municipalities and belong to many linguistic groups.

Besides, the Alps are also a beloved tourist destination, receiving millions of them each year, and in an increasing trend.

New questions related to different sectors (among others transport and mobility, land use, waste, urbanization, soil reserves, etc) have arisen in recent decades because of a more dynamic economic development in and around the Alps, the solution of which cannot be found at a national level. Therefore many common challenges and questions of development have to be discussed through a responsible international coordination of spatial planning, transport, energy, tourism policies and other domains.

For these reasons, the Ministers of the alpine countries met from 9th to 11th October 1989 and agreed to establish an international Convention for the protection of the Alps.

The Convention on the Protection of the Alps ("The Alpine Convention") was signed on 7th November 1991 in Salzburg (Austria) by Austria, France, Germany, Italy, Switzerland, Liechtenstein and the European Union (Slovenia signed the Convention on 29th March 1993 and Monaco became a Party on the basis of a separate additional

protocol). It entered into force on 6th March 1995, and since then aims at promoting sustainable development in the alpine area on the one hand and at protecting the interests of the people living within it on the other. It embraces the environmental, social, economic and cultural dimensions. Between 1994 and 2000 eight legally binding thematic protocols have been adopted on the subjects of mountain farming, tourism, transport, mountain forests, conservation of nature and the landscape protection, soil conservation, energy, spatial planning and sustainable development, and are in force.¹

The Alpine Convention is a pioneer, the first Multilateral Environmental Agreement (MEA) on the protection of a mountain region worldwide that is binding under international law: for the first time a transnational mountain area has been considered in its geographical continuity as a common territory facing common challenges and sharing common assets. This is the "revolution" of the Alpine Convention.

The main Alpine Convention bodies are: the Alpine Conference, political decision-making body meeting every two years the Ministers of the Contracting Parties; the Permanent Committee, executive body meeting twice a year and ensuring that the decisions taken by the Alpine Ministers are implemented; the Permanent Secretariat (established in 2003 with its main office in Innsbruck and a branch office in Bolzano/Bozen) which provides technical and political support to the decision-making organs, favors exchanges about the Alps, in particular in the research area, and is in charge of public relations; and the Working Groups and Platforms, set up according to the needs of the Convention and reporting progress to the Alpine Conference and the Permanent Committee. A Compliance Committee, set up in 2003, is in charge of checking the compliance of the Parties with the Convention and its protocols.

It is important to underline that this Convention has not been built under the United Nations umbrella but is independent from the UN system and its rules and regulations. It was created before the international large scale awareness on the importance of sustainable development of mountain areas (SMD) appeared on the global political agenda, before Rio 1992 and the Agenda 21 for instance. In its implementation, the Convention has brought common issues and problems in the Alps to an international level in order to coordinate the efforts of the involved actors aimed at solving these problems.

1 See: www.alpconv.org/en/convention/ratifications.

Although the Alpine Convention was conceived before Rio 1992, it has been operating on the principles of sustainable development for more than 20 years.

Such an independence provides a specific status to the Convention, even if it is far from being separated from the UN bodies. Indeed, the Alpine Convention works closely in contact with UN Organisations, as it will be explained in greater detail below, while its independence possibly facilitates and accelerates the everyday functioning. Each Convention body has to refer to the Conference of the Parties, rather than having to regularly report to a complex and strong hierarchy, which is far geographically, and whom aims and/or preoccupations could be divergent.

Though, even not being a UN convention and even if there are of course some limits and weaknesses, the Alpine Convention plays an important role in representing and implementing UN policies and directives in the alpine region. A global juridical instrument for the protection and the development of mountain areas does not exist today, although the sustainable value of the mountains represents since Rio 1992 a paragraph of the Agenda 21, and even if the UN General Assembly regularly adopts resolutions referring to mountains. In this context the experience of the Alpine Convention is very important.

In particular in its conception and organization, the Alpine Convention promotes a multi-stakeholder, multi-level and multinational approach and acts as an important multi-level governance tool which among other contributes to the implementation of UN policies. Taking into account that there are differences between federalist and centralized countries and that each country has its own laws, the Alpine Convention is a step further in the implementation of UN policies in the Alps.

Indeed, although the juridical implementation of the Alpine Convention is a very important part, it should not be forgotten that the Convention also applies itself through several projects and initiatives mainly at transboundary and transnational level, involving numerous stakeholders active at different levels. The Convention acts in the region by developing and implementing its own aims, policies and guidelines (protocols, etc), as well as by ensuring and seeking partnerships with relevant stakeholders (for example alpine networks between cities, municipalities, protected areas) and beyond (for example Forest Europe) with emphasis on SMD at all levels. With some of those partners (Convention on Biological Diversity – CBD, Carpathian Con-

vention, European Environment Agency), specific agreements (Memoranda of Understanding – MoU)² have been signed in order to better structure the mutual cooperation on implementing the Convention, which aims at intensifying cooperation with and between local stakeholders while also strengthening the SMD on a supra-national level.

Furthermore and according to the text of the Convention,³ UN bodies (such as UN/UNEP ROE - United Nations Environment Programme – Regional Office for Europe) are observers to the Convention, as well as the Council of Europe and several alpine territorial authorities, networks or organisations.

These partnerships promote an efficient multi-level governance, sharing responsibilities between relevant stakeholders, involving the population from local to regional/national level, which also builds a collaboration between political scale and citizenship actions. Indeed, the Convention also leads projects aimed at involving the civil society and the medias within its initiatives, such as “*Young Dimension*”. This initiative gives special attention to the involvement of youth through activities organized in order to raise awareness of specific alpine issues. It includes for instance the award for Young Scientists (diploma, master’s thesis, etc on issues of particular interest to the Convention), “The World of the Alps”, a card game, and other materials and projects for youth.

Even if the Alpine Convention seems, and technically is, independent from other entities, its concrete actions and initiatives are consistent with UN policies’ field, applying indirectly these policies to the Alps through a preexisted and well organized frame acting in its own. Being older than all the international agreements on SMD, the Alpine Convention adapts itself as well as its new projects and measures to the new international regulations. The emergence of the SMD topic on the international stage has also allowed the Convention to further develop and extend its network (and throughout this, its field of actions).

In addition, the Alpine Convention is involved in several UN bodies and conventions, which further strengthens its role as important international player. It is *de facto* able to bring issues for the Alps as well as for the mountains in general to the international scale as a voice that can be broadly heard and taken into account, as well as being an

2 Available at: www.alpconv.org.

3 Available at: www.alpconv.org.

effective local/regional actor for implementing UN SMD policies in the Alps.

Such a cooperation is visible through initiatives and partnerships of the Alpine Convention with UN programmes, organisations and conventions. For instance, the competent Ministers of the Parties to the Convention, at the time of the 7th Alpine Conference (Merano 2002) pronounced themselves in favor of contributing with the experiences from the Alpine process to the “International Partnership for Sustainable Development in Mountain Regions” (Mountain Partnership), that was launched within the framework of the Johannesburg World Summit on Sustainable Development in 2002, and further developed at the “Global Mountain Summit” held in Bishkek, Kyrgyzstan, the same year. This UN voluntary alliance of partners forges linkages with existing multilateral instruments relevant to mountains (CBD, UN Framework Convention on Climate Change – UNFCCC, International Strategy for Disaster Reduction, etc), and mountain-related regional agreements (Carpathian Convention, Alpine Convention). Since it has become a member in April-May 2006, the Alpine Convention is actively involved in the activities of the Mountain Partnership and took part in many events (Mountain Day on 4th December 2011 under UNFCCC, inputs to the relevant paragraphs on Mountains of the Rio Zero Draft, etc).

Indeed, the Convention has also submitted its inputs to the UN Conference on Sustainable Development held in Rio de Janeiro from 20th to 22nd June 2012 (Rio+20). In its submission and on the basis of its twenty years experience, the Alpine Convention emphasizes that multinational, multisectoral, multistakeholder, and multilevel approaches must be adopted for transnational cooperation.

The Convention further implements UN policies in the Alps also through the signature of MoUs with UN Conventions. One of them is the MoU between the Secretariat of the CBD, the Secretariat of the Carpathian Convention and the Permanent Secretariat of the Alpine Convention, signed on 29th May 2008 in Bonn (Germany). The body of this document demonstrates as well how much the Alpine Convention applies to UN policies, for instance: *“Recalling the Protocol on Conservation of Nature and Landscape to the Alpine Convention, that [...] reflects the CBD orientations laying down the framework for regional cooperation on this subject”*.⁴ The MoU treats of institutional cooperation (exchange and collaborated work between secretariats,

4 Available at: www.alpconv.org.

make other stakeholders participate, etc); exchange of information and experience (scientific and technical information on mutual interests, etc); collaboration on the implementation of the Conventions and their respective PoW (Programme of Work), such as regional meetings, achievement of common targets, etc; PoW on Mountain Biodiversity; etc.

The important role played by the Alpine Convention is also recognized by UN bodies, for example in the Resolution of the General Assembly 64/205 on Sustainable Mountain Development, which *“Notes with appreciation [...] the Convention on the Protection of the Alps which promotes constructive new approaches to the integrated, sustainable development of the Alps [...], cooperation with other convention bodies on relevant subjects and activities in the context of the Mountain Partnership”*.⁵

The status of the Alpine Convention, its independence as well as its organization as a framework for a regional/local intervention, do not hide its importance and role as “UN mediator” in the implementation of UN policies. These ones, as we are now going to analyze, are established at a large scale, and the Alpine Convention facilitates their implementation (those specific on mountain areas likewise those more general) in the Alps. This position is further reinforced throughout the several linkages between the Alpine Convention and the UN bodies and conventions.

II. UN Policies and the Alps

First of all, it is important to recall that being mainly addressed at global level, there are no UN policies specifically established for the Alps. Moreover, because of their location in Western Europe and covering “rich” countries, the Alps are inclined to be considered as having less problems and threats than other (mountain) regions, what is not necessarily true.

However, the mountain range is mentioned in many UN documents and publications among other mountain regions as an example. For instance, the Food and Agriculture Organization (FAO) magazine *“Why invest in SMD?”*,⁶ talking about mountains in general, their strength and weaknesses, their resources, assets, richness and specificity as

5 See: www.un.org/en/ga/64/resolutions.shtml.

6 Available at: www.fao.org.

unique living environments, as well as their populations, economic potential, etc, quotes the Alps next to the Himalaya, the Rockies and all other world mountain ranges. It underlines the fact that, as well as all of the others, the Alps also need to be protected and sustainably managed.

Indeed, when the UN deal with biodiversity, forests, impact of climate change, as well as population or economic development, etc, the Alps have their place next to other mountain regions. And actually they are recognized as well, as it is visible in the Report of the Secretary General on Sustainable Mountain Development for the 66th Session of the UN General Assembly held on 11th August 2011 (A/66/100), prepared in response to General Assembly Resolution A/RES/64/205. This report effectively refers to the fragile alpine ecosystem (the *"growing risks of [...] rock falls in the Alps"*⁷ in the context of climate change), as well as to the importance of initiatives such as the "Alpine Carpathian Corridor (AKK)" project aimed at strengthening ecological connectivity between the Alps and the Carpathians.

In addition to this there are UN policies focused on SMD or that are indirectly applicable to such areas and, therefore, are relevant for the Alps.

In this sense one of the reference UN document focused on mountain areas is the Chapter 13 "Managing Fragile Ecosystems: Sustainable Mountain Development" of the Agenda 21 adopted at the Rio Earth Summit in 1992. This recalls the *"important source of water, energy and biological diversity [...], key resources as minerals, forest products and agricultural products and of recreation"* of the mountains, and that they are *"essential to the survival of the global ecosystem"*.⁸ It also underlines how much they are threatened and susceptible to accelerated changes, while there are widespread poverty and loss on indigenous knowledge among mountain inhabitants. It stresses on *"the proper management of mountain resources and socio-economic development of the people [that] deserves immediate action"*.⁹

Rio's aims were then recalled by the Johannesburg Plan of Implementation, and those relevant for mountain areas in its paragraph 42, elaborated in the frame of the Earth Summit 2002, that took place during the International Year of Mountains. It remains the

7 Available at: www.un.org.

8 Available at: www.un.org.

9 Available at: www.un.org.

fact that *“mountain ecosystems support particular livelihoods and include significant watershed resources, biological diversity and unique flora and fauna, [they] are particularly fragile and vulnerable to the adverse effects of climate change and need specific protection”*.¹⁰ Furthermore, it requires actions at all levels and strengthened international cooperation to (among others) develop and promote programmes, policies and approaches to address all these threats, eliminate inequities facing mountain communities, as well as promoting full participation and involvement of mountain communities in decisions that affect them, taking into account the indigenous knowledge.

Recently, the mountains were once more the subject of UN Reports and Resolutions. For instance and as mentioned above, the Report of the Secretary General on Sustainable Mountain Development for the 66th Session of the UN General Assembly held on 11th August 2011 (A/66/100). This document effectively describes the status of SMD at the national and international levels, including an analysis of the challenges, as well as provides suggestions and recommendations on best practices on how to continue to effectively ensure the sustainable development of mountain regions in the existing and future policies (namely Rio+20 and its outcomes).

We can also note here that what is included in all these policies is similar to what is stated by the Alpine Convention in its documents and activities.

Now, as the issues related to sustainable development are becoming more and more important in these last years, the Rio Earth Summit (that was held in Rio de Janeiro in June 2012) twenty years after the first time where the importance of sustainable development raised at international level (and being subjects for policies and decisions), was very important and the whole mountain community followed and contributed to the process. The outcome document *“The Future We Want”* and especially its paragraphs 210, 211, 212 on mountains represent a step forward in SMD. In particular, the document underlines the importance of specific – mountain MEAs for the sustainable development of mountain areas and invites *“States to strengthen cooperative action with effective involvement and sharing of experience of all relevant stakeholders, by strengthening existing arrangements, agreements, and centers of excellence for sustainable mountain development, as well as exploring new arrangements and*

10 Available at: www.un.org.

agreements, as appropriate".¹¹ This wording was in large part proposed by the Permanent Secretariat of the Alpine Convention and the Interim Secretariat of the Carpathian Convention.

In parallel with the negotiations related to the outcome document a Global Mountain Pavilion and many events to promote the objectives of the mountain community were organized.

Next to the policies treating specifically of mountain areas, these regions can also derive benefits from more general scale policies and/or conventions, but that are applicable also to mountain areas.

For instance, the Millennium Development Goals and more precisely its Target 7 "Ensure Environmental Sustainability" do not explicitly quote "mountains", while its presented objectives are applicable to mountain areas. Indeed, "Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources", or "Reduce biodiversity loss", etc, are relevant objectives for mountain areas.

Together with such general goals, several UN conventions are relevant as well. It is the case of the UNFCCC, which considers the climate change system as a *"shared resource whose stability can be affected by industrial and other emissions of carbon dioxide and other greenhouse gases"*,¹² and sets a framework for intergovernmental efforts to tackle this issue. In this frame was already adopted the Kyoto Protocol, as well as the Cancun Agreements and the Bali Road Map. Such large scale objectives about climate change naturally also concern mountain ranges.

Finally, we can also quote the already mentioned CBD (and its Cartagena and Nagoya Protocols) and its provisions, which pursue *"the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources, including by appropriate access to genetic resources and by appropriate transfer of relevant technologies, taking into account all rights over those resources and to technologies, and by appropriate funding"*.¹³ These policies – and as it is also clear with the signature of the MoU between the CBD, Alpine Convention and the Carpathian Convention – are also applicable to

11 See: www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html.

12 United Nations Framework Convention on Climate Change 1992, available at: <http://unfccc.int>.

13 Available at: www.cbd.int.

the mountains which, despite of their specificities, are sharing similar threats and issues with other ecosystems.

These UN policies and conventions are then implemented in the alpine region throughout the alpine countries and regions. Indeed, the eight alpine countries are UN Members (France is also permanent member of the UN Security Council) since a long time, and in addition they are members of UN conventions, partnerships and initiatives.

However, we should remark that, already in the alpine countries (and it is probably the same in other regions), the political representation of mountainous territories needs to be further strengthened. The situation of the alpine countries within the UN enables them to bring and to defend at the international scale issues, problems, as well as solutions and initiatives for the Alps (which could serve mountains in general). The Alps (and mountains in general) have not always the place they deserve in the international agenda, also on environment and sustainable development policies.

Such an engagement of the alpine countries and regions is evident from their numerous activities towards the UN frame as their active participation in UN events such as the International Year of Mountains (2002) or the Durban Conference on climate change (2011) and their contribution to Rio+20.

They are also involved in the UNFCCC (Monaco, Liechtenstein, Slovenia and Italy are Parties to which are addressed specific COP and/or CMP decisions), and all the eight countries have signed and ratified the Kyoto Protocol. As mentioned above, they are also members of the Mountain Partnership. Furthermore, the EU, Contracting Party to the Alpine Convention, is also very active within UN organisations and activities.

They hosted important events, like the government of Switzerland which hosted the International Mountain Day on 11th December 2011 in Verbier, and the “Lucerne World Mountain Conference” in October of the same year. Some of them, like Italy are also quoted in the above mentioned Report of the Secretary General on Sustainable Mountain Development for the 66th Session of the UN General Assembly, which mentions that *“at the international level, Italy continues to actively participate in activities of the Mountain Partnership [and] is strongly committed to ensure that mountains receive adequate attention in key international processes, including post-UNCSD/Rio+20”*.¹⁴

14 The report is available at: www.un.org.

Despite the fact that representation of mountains needs to be strengthened at the international level, some alpine regions are recognized by the UN. For instance, there are many UNESCO sites of the World Heritage List listed in the Alps (as natural, mixed or properties sites. Eg: Monte San Giorgio – Italy; Swiss Alps Jungfrau-Aletsch; the Dolomites; etc).¹⁵ Indeed, the Alpine Convention has a specific Working Group dedicated to the UNESCO World Heritage, set up in 2006, with the mission of facilitating the inclusion of Alpine natural and cultural sites in the UNESCO lists of World Heritage Sites.¹⁶

Next to this, two alpine regions – the Regional Park Bauges (France) and the Apuan Alps region (Italy) – were added in September 2011 to the UN Global Network of National Geoparks among nine new sites of exceptional scientific and educational importance, rarity or beauty. This network is a UN-backed list of globally recognised geological sites, launched to promote greater cooperation in the management of the world's geological heritage with an emphasis on sustainable tourism.

Also because of their weak representation at the international level, a regional intergovernmental organization such as the Alpine Convention represents a very effective way to well implement UN policies at the alpine region's scale. This, because its structure and functioning facilitate a better coordination and harmonization of policies and actions among the countries in order to better implement and make effective UN policies. Besides, the Alpine Convention is regularly quoted as an example precisely in this area. More than only being a regional environmental convention, the Alpine Convention is taken as an example for other mountain regions. Indeed, despite of their natural, geographical, population, etc, differences, mountain regions all over the world are facing similar threats, trends and issues, and it is important that a good example of functioning practices is shared and replicated. Therefore the Alpine Convention has become a model for other mountain MEAs, that can among other contribute to the implementation of UN policies in their respective regions.

15 See: <http://whc.unesco.org/en/254>.

16 Available at: www.alpconv.org.

III. The Alpine Convention as Model for other Mountain MEAs

The Alpine Convention has been the first specific – mountain MEA worldwide and therefore has a particular status, especially as a reference of experiences and successes for other mountain areas.

The first step of such a status was seen in a neighboring region in Central – East Europe, namely the Carpathians mountains with the establishment of a regional convention under the UN umbrella.

Firstly the Carpathian region shares many geographic and natural features with the Alps. Both have valuable natural resources (water, wood, rich biodiversity, many species of flora and fauna, endemic species, forests, etc) while being less favored for agricultural production. Secondly, they are poorer in mineral wealth due to their youngness (but the Carpathians are somewhat more endowed) and have a limited accessibility in some areas. Finally, they were historically peripheral areas in their respective countries, with large sections of the mountain serving as borders and were thus far from large urban centers. They shared these phenomena of poverty, large scale emigration, etc – characterizing all mountain areas of Europe at that time – until the middle of the 19th century. Since then the trends radically bifurcated. Obviously, it was the trend characterizing Eastern and Western Europe, but it was a more stressed divergence in the mountain areas.

The central position in Europe of the alpine range as well as its beautiful scenery, its opportunities for tourism and winter sport, its highly skilled craftsmanship and its transport infrastructure making the natural barriers easier to be overcome, favored the area until today. They are now considered among the most advanced and richer regions in their respective countries, with few exceptions.

The Carpathians are the Europe's largest mountain range, with a length over 1500 km and a width varying between 12 and 500 km. They cover an area of 190 000 km², and after the Alps are the most extensive mountain system in Europe. They do not have year-round snow area, but as the Alps count numerous lakes, glaciers, waterfalls, etc. Being a bit older, they are thus lower than the Alps, corresponding at their highest level to the Middle Region of the Alps, with which they share a common appearance, climate and flora. The Carpathians natural (its diversity is one of the main assets of the region) and cultural heritage (counting numerous various cultures and practices due to the historical past) are a key richness of the region.

Nonetheless the Carpathians have not been able to fully exploit their natural and cultural heritage as the Alps and today they are, with few exceptions, among the poorest regions in their respective countries.

Therefore an important objective for the Carpathian area would be to reverse this trend by diminishing the development gap between these two mountain regions (Alps and Carpathians) in the middle of Europe. Thus, following the example of the successful Alpine Convention, the Carpathian countries have tried together to act for the benefit of their region.

The Carpathian Convention process started in 2001, when the Government of Ukraine requested UNEP to facilitate an intergovernmental consultation process among the Carpathian countries (Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, at that time Serbia and Montenegro, Slovak Republic and Ukraine) with the aim of drafting an international convention on the Carpathian mountains to be adopted at the 5th Ministerial Conference "Environment for Europe" in 2003.

One first step took place with the formation of the Alpine-Carpathian Partnership, launched during the International Year of the Mountain (2002) and supported by the Presidency of the Alpine Convention (at the time Italy). After an initial meeting in Kiev in November 2001 where participants agreed to a list of areas of cooperation, further meetings set up the formal negotiations. These negotiations facilitated by UNEP were supported by Austria, Italy, Lichtenstein and Switzerland, as well as several international organizations, academic institutions and NGOs (including EURAC - European Academy of Bolzano/Bozen¹⁷).

The negotiations succeeded with the adoption of the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians (the "Carpathian Convention") in Kiev in May 2003. UNEP was requested to continue servicing the Convention process, including providing support to the Interim Secretariat (ISCC) established on 1st May 2004, kindly hosted by Austria in the Vienna International Centre offices of UNEP, which is also assisted by EURAC. In this way, the Carpathian Convention becomes the only multi-level governance mechanism covering the whole area of the Carpathians, and besides the Alpine Convention the second sub-regional treaty-based regime for the protection and sustainable development of a mountain region worldwide.

17 Homepage: www.eurac.edu.

It is interesting to note that the organization of both conventions is similar regarding to the texts. The decision – making body of the Carpathian Convention is the Conference of the Parties (COP), where all the Parties are represented by their respective competent Ministers, meeting itself usually every three years (there were already three COP: Kiev 2006, Bucharest 2008 and Bratislava 2011, and the next one is foreseen in Czech Republic in 2014).

The COP then establishes the executive body (Carpathian Convention Implementation Committee – CCIC) and subsidiary bodies, including thematic Working Groups that provide technical inputs, information and advice on specific activities related to the implementation of the Convention.

The Parties to the Convention are serviced by the Secretariat, that acts on an interim basis, the seat of the Permanent Secretariat still being discussed between the Parties.

There are also other initiatives related to the Carpathian Convention and established by previous COP decisions, such as the Carpathian Network of Protected Areas – CNPA and the Carpathians Wetland Initiative – CWI.

The Alpine and the Carpathian Conventions treat similar issues what is it firstly visible through their texts, and secondly in their initiatives and projects.

Regarding their respective partnership, the one of the Alpine Convention counts a large panel of numerous alpine networks (of cities, municipalities, protected areas, etc) at the local/regional level, many linkages with EU institutions at the macro-regional level, and a large cooperation with several international organizations and other conventions.

As for the Carpathian Convention, it also includes several linkages and partnerships with EU programmes and institutions, international conventions and regional or international organizations, such as the MoU with the Ramsar Convention and the mutual observership with the International Commission for the Protection of the Danube River – ICPDR. Furthermore the Carpathian Convention plays a very important role in the implementation of the EU Strategy for the Danube Region and is involved in several co-funded EU projects, such as the SEE BIOREGIO Carpathians project.

Anyhow, both conventions share similarities in their partnerships with international organizations and conventions (which could be

another proof that they share common aims and that one is inspired from the other). For example they both have a common MoU with the CBD, as mentioned above, in order to strengthen their common views, interests, actions and practices, and both are members of the Mountain Partnership.

Regarding its history, it is evident that the Carpathian Convention has not the independence of the Alpine Convention towards the UN. Indeed, being built and still being under the UNEP umbrella, the Convention is included in the system. It means that it shall refer to, ask, reports on, etc, to UNEP bodies for all its activities and planning. Though, the frame of UNEP provides to the Carpathian Convention initiatives and projects visibility and strength through the support, the network and the status of such organization.

Nevertheless, as its “older sister” for the Alps, the Carpathian Convention plays a key role in the implementation of the UN policies in the Carpathian region thanks to its legal framework, its partnerships and its several initiatives and projects developed in the region¹⁸.

For instance, the text of the Carpathian Convention clearly refers to the Agenda 21 of Rio 1992 (it is the first specific – mountain MEA adopted after Rio 1992), as well as other UN directives.

Likewise, in the body of the MoU with the Carpathian and the Alpine Conventions, the CBD recalls “*the Carpathian Convention “Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity” which reflects the CBD principles and constitutes a solid basis for cooperation among the countries on this topic*”.¹⁹

The Carpathian Convention is the only body covering the Carpathian area as a whole and allows to ensure a large scale and broad implementation of UN policies.

As it is clearly mentioned in the Framework Convention (articles 2 and 13),²⁰ the Carpathian Convention also promotes a multilevel governance with the involvement of all relevant stakeholders including public participation on decision-making. Indeed, the Convention is a framework for cooperation and multi-sectoral policy coordination, a platform for joint strategies and a forum for dialogue between all stakeholders involved – from the local community and various NGOs

18 See: www.carpathianconvention.org.

19 Available at: www.alpconv.org.

20 Available at: www.carpathianconvention.org.

up to the regional and national Governments, institutions of the EU and the UN.

The Carpathian Convention has been a first stone on the way towards other MEAs in other mountain regions, by independent initiatives such as the Alpine Convention or under the lead of international organizations (Mountain Partnership, UN, etc). Indeed, the first successes of the Alpine and the Carpathian Conventions are now being looked with interest by several other mountain areas worldwide (Caucasus, Central Asia, Andes, Dinaric Arc, Balkans, etc). For instance, the spread of such initiatives even out of Europe is illustrated by the case of the Andes, where Argentina took the initiative to start a process to elaborate a Convention with its neighbours countries supported by the Alpine Convention.

Both the Alpine and Carpathian Convention themselves have launched processes and informal discussions in order to make emerge such mountain MEAs in other mountain regions in Europe, like in the Caucasus, in the Dinaric arc and in the Balkans. This is for example recalled in the MoU between the CBD and the Alpine and Carpathian Conventions, on the basis of which "*[...] the Secretariats of the CBD, of the Alpine Convention and of the Carpathian Convention are collaborating in the context of the Mountain Partnership and, together with their constituencies are working for the sustainable development in other mountain regions, including by facilitating, where appropriate, the development of regional platforms and legal tools for cooperation*".²¹

Actually, the main areas cooperating with the Alpine Convention – as a result of decisions on mountain partnerships by the 7th, 8th and 9th Alpine Conferences – are the Carpathians (particularly intensive), the Caucasus, Central Asia, Dinaric Arc and the Balkans. During the 2011 Alpine Conference, on the initiative of the Government of Slovenia and with the assistance of UNEP, a Declaration was signed among the States of the Dinaric Alps which aims at paving the way to the possible adoption of a Dinaric Convention.²²

Beyond these regional initiatives, the UN also makes references to the success and the value of those two conventions for their replication in other mountain regions. According to the above mentioned Report of the Secretary General on Sustainable Mountain Development for the 66th Session of the UN General Assembly, "UNEP

21 Available at: www.alpconv.org.

22 Available at: www.alpconv.org.

continues to lead an initiative that builds on experience sharing of the Alpine and Carpathian Convention with other mountain regions, such as the Caucasus and the Dinaric Arc and the Balkans to facilitate the development of a legal framework of regional cooperation. [...] This work contributes to stabilize the region and improves the environment. UNEP also facilitates the negotiations for a legally binding agreement of the Dinaric Arc". At the end of the same text, some recommendations on possible courses of action for Governments are made by the General Assembly in order to address the challenges related to mountains. In the part "Recommendations related to international processes", a paragraph encourages to : "[...] Promote where relevant, the establishment of regional mechanisms for coordinated and integrated transboundary cooperation for SMD; strengthen existing mechanisms, such as the Alpine and Carpathian Conventions, and promote the exchange of experiences and lessons learned".²³

In conclusion, it may be stated that, mainly through the Alpine Convention the Alps are finally present in the UN policies, as well as they benefit from their implementation, and in the Rio+20 outcomes the importance at global level of specific – mountains MEAs, such as the Alpine and the Carpathian Conventions, for the sustainable development of mountain areas has been further raised and underlined.

Rio+20 represents a very good opportunity to move forward already existing or start new processes for the establishment of other specific – mountains MEAs in all the world on the basis of the successful examples of the Alpine and the Carpathian Conventions and we hope that this opportunity won't be missed.

Abstract: The Article presents the relation between the Alps and the UN policies and initiatives. In particular it emphasizes how the Alpine Convention, the first Multilateral Environmental Agreement (MEA) on the protection of mountain areas, plays a very important role in strengthening the position of the Alps in the UN policies and in the implementation of these policies in the Alpine Region. This important role is mainly due to the involvement of the Alpine Convention in several UN initiatives and partnerships with other UN Conventions and Organizations

23 The report is available at: www.un.org.

It underlines also that there are not UN policies specifically established for the Alps, but the Alpine countries are involved in UN initiatives, such as the Mountain Partnership, and several UN policies and documents specifically related to mountain areas, such as the Agenda 21 – Chapter 13, are relevant for the Alpine Region.

Finally the article stresses the importance of the Alpine Convention as model for other mountain MEAs, such as the Carpathian Convention, the other existing mountain international agreement built and managed under the UN umbrella. It also emphasizes how the recent outcome document of the UNCSD 2012 (Rio+20), in the elaboration of which the Alpine Convention and some Alpine countries played an important role, represents a solid basis for the further development of regional cooperation mechanisms for mountain areas.

Zusammenfassung: Der Artikel behandelt die Beziehung zwischen den Alpen, der Politik der Vereinten Nationen (*United Nations*, UN) und ihren Initiativen. Insbesondere betont er, wie die Alpenkonvention, das erste multilaterale Umweltabkommen (*Multilateral Environmental Agreement*, MEA) zum Schutz der Berggebiete, eine wichtige Rolle bei der Stärkung der Position der Alpen in den UN-Politik und bei der Umsetzung dieser Politik in der Alpine Region gespielt hat. Diese wichtige Rolle ist vor allem auf die Einbeziehung der Alpenkonvention in mehreren UN-Initiativen und Partnerschaften mit anderen UN-Konventionen und Organisationen zurückzuführen.

Der Artikel unterstreicht auch, dass keine UN-Politik speziell für den Alpen etabliert wurde, sondern die Alpenländer Teil von UN-Initiativen, wie der Mountain Partnership sind, und mehrere UN-Politikinhalte und Dokumente, wie zB die Agenda 21 beteiligt – Kapitel 13, speziell auf diese Berggebiete, zugeschnitten wurden.

Schließlich betont der Artikel die Bedeutung der Alpenkonvention als Vorbild für andere multilaterale Umweltabkommen für Gebirgsregionen, wie die Karpatenkonvention, einem bestehenden internationalem Abkommen, das unter dem Dach der UN entwickelt und verwaltet wurde. Es wird weiters betont, dass das jüngste Abschlussdokument der UNCSD 2012 (Rio+20), in dessen Ausarbeitung die Alpenkonvention und einige Alpenländer eine wichtige Rolle gespielt haben, eine solide Basis für die weitere Entwicklung regionaler Zusammenarbeit in Berggebieten darstellt.

References

- Convention for the Protection and the Sustainable Development of the Carpathians* (Carpathian Convention), Kiev (2003), available at: www.carpathianconvention.org
- Convention on Biological Diversity* (CBD), Alpine Convention, Carpathian Convention, Memorandum of Understanding, Bonn (2008), available at: www.alpconv.org
- Convention on Biological Diversity* (CBD), Nairobi (1992), available at: www.cbd.int
- Convention on the Protection of the Alps* (Alpine Convention), Salzburg (1991), available at: www.alpconv.org
- Food and Agriculture Organization* (FAO), Why invest in SMD?, Rome (2011), available at: www.fao.org
- Onida Marco*, Alpine Convention – A Regional International Treaty Facing Global Challenges, Environmental policy and law 39 (2009), 243
- Onida Marco*, Die Umsetzung der Alpenkonvention zwischen Völkerrecht, Gemeinschaftsrecht und innerstaatlichem Recht, Die Alpenkonvention und ihre rechtliche Umsetzung in Österreich – Stand 2009, in: Jahrestagung von CIPRA Österreich (2009) 22
- Onida Marco*, International instrument for sustainable development of a transnational mountainous area: the Alpine Convention and its implementation challenges (2010) 17
- Onida Marco*, Plaidoyer pour une politique communautaire des montagnes: l'exemple à prendre de la Convention Alpine, Revue du droit de l'Union Européenne 2008, 739
- Onida Marco*, The Alpine Convention as an instrument for regional policy, Regions – The voice of the membership, no. 208 (2010), 16
- United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED), Agenda 21, Rio de Janeiro (1992), available at: www.un.org
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO), World Heritage List, available at: <http://whc.unesco.org>

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), New York (1992), available at: <http://unfccc.int>

United Nations General Assembly, 66th Session. Sustainable Mountain Development. Secretary General Report (2011), available at: www.un.org

United Nations General Assembly, A/RES/64/205. Sustainable Mountain Development, New York (2012), available at: www.un.org

United Nations General Assembly, A/RES/66/228. The Future We Want, New York (2012), available at: www.uncsd2012.org

World Summit on Sustainable Development (WSSD), Johannesburg Plan of Implementation, Johannesburg (2002), available at: www.un.org

Die Rolle der Verbände und der Gebietskörperschaften bei der Koordination der politischen Handlungsebenen in den Alpen

Die europäische Debatte über territoriale Kohäsion und über die Zukunft der Kohäsionspolitik hat sich in den letzten Monaten an der Frage der Makroregionen orientiert. Die Strategie des Ostseeraums war ein wesentliches Element der schwedischen EU-Präsidentschaft, das den Weg öffnet für neue verstärkte Kooperationen der Gebietskörperschaften und für eine bessere politische Koordination der verschiedenen Handlungsebenen nach dem Prinzip des Mehrebenensystems (Multi-Level-Governance).

Diese Tendenz ist das Ergebnis zweier Entwicklungen: Einerseits der Notwendigkeit der Koordination der Kohäsionspolitik mit den Handlungsfeldern der verschiedenen Fachpolitiken unter dem Druck eines begrenzten Haushalts und andererseits des Bedeutungszuwachses der territorialen Dimension als vereinfachendes Element einer komplexer gewordenen Europäischen Union, die sich mittlerweile über den ganzen Kontinent erstreckt. Mit der territorialen Agenda eröffnete die deutsche Präsidentschaft 2006 diese Perspektive, die zur Entstehung des Grünbuchs zur territorialen Kohäsion führte. Die räumlichen Auswirkungen europäischer Politik – sowohl der verschiedenen Fachpolitiken als auch der Strukturpolitik – sind von immenser Bedeutung und werden zu oft vernachlässigt. Dies trägt zur Ineffizienz bei. Der politische Wille und die günstigen Rahmenbedingungen¹ haben die Akteure des Ostseeraums dazu bewegt, bestehende Kooperationen besser zu koordinieren und so die Integration zu stärken.

Es handelt sich sicherlich nicht um eine neue Fragestellung und sie wurde von der AEM für die Berggebiete bereits im Rahmen des Projektes Interact Pro Monte (IPM) aufgeworfen. Die Arbeitssitzungen zur Bewertung der Kooperationsinstrumente dieses Projektes orien-

1 Das Entstehen eines Bewusstseins für räumliche Kooperation; Schlüsselfiguren – Elisabeth Helander und Esben Poulsen – bei der europäischen Kommission, die die entsprechende Sensibilität für diesen geographischen Raum mitbrachten, eine gemeinsame Kultur und Geschichte, so wie Einigkeit über gemeinsame Herausforderungen.

tierten sich bereits an der Idee der Makroregion (Karpaten, Alpen, Mittelmeerraum, Balkan), für welche im Zusammenhang mit Gebirgsräumen, in Anlehnung an das Französische, das Wort „Massiv“ benutzt wird.² Seit ihrer Einrichtung haben die Arbeitsgemeinschaften wie ARGE Alp, ARGE Alpen Adria, die ehemalige COTRAO, die CTJ oder die CTP den Weg bereitet für eine verstärkte grenzüberschreitende und multiregionale Kooperation. Derzeit erlebt die Integration auch über die Euroregionen eine dynamische Entwicklung.

I. Die Alpen als dritte Makroregion der EU: Warum ?

Die Geschichte der Alpen zeigt, dass sie stets ein Durchgangs- und Begegnungsraum und ein wirtschaftlicher und kultureller Knotenpunkt in Europa waren. Ebenso wie seine Meere (Ostsee, Mittelmeer, etc), die Einzugsgebiete großer Flüsse (Rhein, Donau, etc) gehören die Alpen zu den Raumelementen, die den europäischen Raum als gemeinsames Territorium prägen.³

Man kann von einer alpinen Kultur sprechen; trotz der Unterschiede überwiegen die Gemeinsamkeiten der Alpenbewohner. Zudem hilft die interne Vielfalt der Alpen nationale, sprachliche, wirtschaftliche und religiöse Barrieren zu überwinden. Die Alpenbewohner stehen vor den gleichen Herausforderungen, sind den gleichen Bedingungen ausgesetzt und haben ähnliche Potentiale zu Verfügung.

Die Strategie der Makroregion Ostseeraum ist heute bereits sehr weit fortgeschritten; man kann nahezu bereits von einer erfolgreichen Umsetzung sprechen, da sie ja zu einer Priorität der schwedischen Präsidentschaft wurde, die keine Hemmungen hat, eigene räumliche Interessen während ihrer EU-Ratspräsidentschaft in den Vordergrund zu stellen. Der Einsatz der Mitgliedstaaten war für die Fortschritte dieser Makroregion von entscheidender Bedeutung. Das – noch komplexere – Vorhaben für den Donaauraum, scheint große Unterstützung

2 Im französischen Gesetz für Berggebiete (*Loi montagne* vom 9.1.1985) wird zum ersten Mal das „Massiv“ als politische Struktur definiert. In Art 5 (geändert durch das Gesetz Nr 2002-276 vom 27.2.2002 – Art 18 JORF 28.2.2002) heißt es: „Im europäischen Teil Frankreichs werden die Berggebiete und die Gebiete, die unmittelbar daran angrenzen und mit diesen eine räumliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Einheit bilden, als ‚Massiv‘ bezeichnet. Es bestehen die folgenden Massive: Alpen, Korsika, Zentralmassiv, Jura, Pyrenäen, Vogesen. Die Abgrenzung der Massive erfolgt durch Dekret.“

3 Bätzing, Die Alpen³ (2003).

zu genießen und war Gegenstand einer Initiativstellungnahme des Ausschusses der Regionen.

Im Rahmen der von der französischen EU- Ratspräsidentschaft und der vom Ausschuss der Regionen organisierten Konferenz zur territorialen Kohäsion, äußerte die Kommission (GD Regio) den Wunsch, auch die Alpen mögen das Ziel der Koordination einer Strategie für eine Makroregion aufgreifen.

Die politische Stimme der Abgeordneten der Bergregionen vertrat im Ausschuss der Regionen der Landeshauptmann des Landes Südtirol, Herr *Luis Durnwalder*, Berichterstatter der Initiativstellungnahme „Auf dem Weg zu einer europäischen Berggebietsstrategie: eine Politik der Massive für die großen Gebirgsräume“, die am 18. Juni 2008 einstimmig angenommen wurde. Diese Stellungnahme gibt die Antwort auf die Fragestellungen der europäischen Institutionen zur Berücksichtigung der Berggebiete, zu ihrer Vielfalt und zum Mehrwert europäischen Handelns um ihr Potential zu fördern. In den Mittelpunkt dieser Stellungnahme stellte *Luis Durnwalder* das Anliegen, auf die Frage, die der Art 174 des Vertrags von Lissabon⁴ aufwirft, mit der Einführung des Begriffs des „Massivs“ zu antworten. Diese Handlungs- und strategische Koordinationsebene, die das bergspezifische Pendant zu den maritim und fluvial geprägten Großräumen bildet, erlaubt es Hoch- und Mittelgebirge, Talräume und Randlagen, sowie städtische und ländliche Räume zusammenzufassen. Auf dieser Ebene ist die Koordination strukturpolitischer Aufgaben (Beschäftigung, Regionalentwicklung, ländliche Entwicklung) und sektoraler Handlungsfelder (Landwirtschaft, Verkehr, Energie, Umwelt, Forschung, Unternehmen) angebracht und realistisch.

Seit 2008 gestaltet die AEM die Diskussion um die möglichen Vorzüge einer alpinen Makroregion aktiv mit:⁵ die *governance* und die Koordination zwischen der Alpenkonvention und dem Programm *Alpine Space*, zwischen den alpinen Netzwerken und den transnationalen Projekten, zwischen den Euroregionen und den Arbeitsgemeinschaften müssen verbessert werden. Darüber hinaus scheint die interkommunale Zusammenarbeit, auf der Ebene der Talschaften

4 Zusammengefasst definiert Art 174 den territorialen Zusammenhalt, insbesondere durch die Notwendigkeit einer besonderen Beachtung der Regionen mit dauerhaften naturräumlichen Benachteiligungen, darunter die Bergregionen.

5 Konferenz zum Thema „Welche Zukunft für eine europäische Strategie der Gebirgsräume? Eine neue Sichtweise der territorialen Kohäsion, des Mehrebenensystems (multilevel Governance) und der nachhaltigen Entwicklung“, von der AEM im Rahmen der französischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 in Chamonix organisiert.

ein weiterer Schlüsselfaktor für nachhaltige Entwicklung im Alpenraum zu sein. Ebenso die Notwendigkeit das Handeln öffentlicher und privater Akteure, staatlicher, regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften, der beruflichen Interessensvertretungen so wie der NGOs besser aufeinander abzustimmen, um die Hebelwirkung zu verstärken und um den Rückgang der öffentlichen Mittel und Investitionen in Krisenzeiten abzufedern. Die besonders gute Ausgangsposition des Alpenraums im europäischen Kontext wurde im Verlaufe der Konferenz besonders betont; auch wenn sie auf der Ebene des Alpenbogens noch besser verwertet werden müssen (um eine „kritische Masse“ zur Umsetzung der europäischen Strategien zu erreichen und ihnen so einen tatsächlichen Mehrwert zu verleihen), so scheint es sinnvoll zu sein, dass die operationellen Antworten sich um die drei Pole, in den West-, Zentral-, und Ostalpen herausbilden.⁶

Die spezifischen Herausforderungen der alpinen Makroregion gehen folglich über die Frage der Abgrenzung hinaus: Man kann sich nicht auf den Anteil des Berggebietes beschränken⁷ ohne zu berücksichtigen, dass eine gewisse Anzahl regionaler Gebietskörperschaften ein größeres Verwaltungsgebiet haben und dass die Randgebiete am Fuße der Berge auch in die großen Flussräume hineinreichen: Dies ist die Logik des Massivs. Will man erreichen, dass diese stichhaltig ist, muss sie umfassend sein sowie die Solidarität zwischen Berggebieten und den Übergangsgebieten fördern. *De facto* ist die Debatte, ebenso wie im Fall der Ostsee- oder der Donaustrategie, zum großen Teil international und zwischen Regierungsebenen zu führen; sie betrifft offensichtlich sowohl die Kompetenzen der nationalen Regierungen, wie die der alpinen Regionen; daraus entsteht schließlich auch unweigerlich eine interregionale Debatte.

Dabei kann eine Makroregion Alpen nur dauerhaft bestehen, wenn sich diese als „alpin“ versteht und die spezifischen Herausforderungen der Alpen im eigentlichen Sinne ihren Mittelpunkt stellt, gerade wenn das institutionelle Einzugsgebiet groß ist. Dies ist im Übrigen das räumliche Erfolgsrezept des Alpenraumprogrammes im Vergleich zu anderen transnationalen Kooperationsprogrammen: die Vergütung der

6 Sollte die Makroregion Alpen mit dem Alpenraumprogramm zusammenfallen, könnten andere Strukturen die interne Abstimmung übernehmen, zB die TransJura Konferenz (*Conférence transjurassienne*, CTJ) oder die Euroregion Oberrhein.

7 Zudem müsste man Einigung über die unterschiedlichen Abgrenzungen des Berggebietes nach den jeweiligen administrativen und politischen Traditionen (karthographisch, landwirtschaftlich, kommunal etc) und Kriterien (Hängigkeit, Höhe, Klima) erreichen.

Projektvorschläge, die in erster Linie der bergspezifischen Ausprägung des Kooperationsraumes Rechnung tragen.

Tatsächlich lassen sich die Alpen nicht als ein nur zwangsweise zusammengefügt vorläufiger und technischer Funktionsraum definieren, wenn sie gleichzeitig als europäische Makroregion existieren wollen, das heißt mit einer starken politischen und strategischen Dimension. Wie bei den Beispielen des Ostsee- und des Donauraums, handelt es sich auf jeden Fall um eine originär räumlich begründete, nicht bloß um eine funktionelle Kooperation. Wenn Geographie und Geschichte sinnstiftende Elemente sind, besteht sehr wohl ein Band zwischen den Menschen und der Umwelt, die ihr Territorium prägt.

II. Die Alpen als dritte Makroregion der EU: Wie ?

Die Alpen haben schon die Hälfte dieses Weges zurückgelegt: Die Alpenkonvention, das europäische räumliche Kooperationsprogramm *Alpine space*, zahlreiche Netzwerke (CIPRA, Alparc, Allianz in den Alpen, Arbeitsgemeinschaft Alpenstädte, Iscar, Club Arc Alpin, Alpine pearls, Best of the Alps, etc), eine Vielzahl räumlicher grenzüberschreitender Kooperationsprogramme und starke institutionalisierte Kooperationen, über Grenzen hinweg, multiregionale nationale Zusammenarbeit (das Komitee und das Kommissariat für das Alpenmassiv in Frankreich, der Staats-Regionen Rat für den Alpenbogen in Italien etc).

Außerdem hält der Alpenbogen (wie andere Berggebiete auch) unverzichtbare Potentiale für Europa bereit: Sein Territorium ist zur Erreichung der Ziele des Klima und Energie Paketes unverzichtbar (insbesondere auf Grund seines Potentials zur Produktion von Energie aus Wasserkraft), von strategischer Bedeutung für die „Produktion“ von Trinkwasser in ganz Europa; sein industrielles Potential für das Know-how im Bereich der Präzisionstechnologie (Kunststoffverarbeitung, Automatendrehen, Uhrenindustrie), der Mechatronik, Nanotechnologie, Photovoltaik und Solarindustrie, des Komplexes Bioenergie – Forstwirtschaft, des Passivbaus und der Qualitätsproduktion (Spezialmetallurgie, Grünlandwirtschaft, etc) sind für die europäische Wirtschaft von unschätzbbarer Bedeutung.

Hinzu kommt eine hohe Dichte an Wachstumszentren, Clustern, Universitäten und Forschungszentren, ein einzigartiges Netz an KMU und an Produktionsstätten für nachhaltige Energie. Dieses aufeinander abgestimmte, in die Weltwirtschaft bestens eingebundene ökonomische

misches Geflecht, funktioniert als Netzwerk und verleiht den Alpen ein herausragendes Wachstums- und Beschäftigungspotential⁸ und eine unverzichtbare Pilotfunktion bei der Entwicklung eines tragfähigen europäischen Modells für „Green growth“.

Allerdings wurde in den letzten Monaten eine Debatte über die räumliche Ausdehnung der Makroregion geführt. Die Abgrenzung von Berggebieten war stets schwierig – die sie kennzeichnenden transversalen Funktionsweisen und ihre von Geomorphologie und Höhe geprägte Organisation vereinfachen die räumliche Zuordnung nicht. Häufig war diese Frage der eigentliche Stein des Anstoßes für eine Berggebietspolitik. Und auch heute führt die Frage in eine Zwickmühle.

In der Tat ist die Logik des Massivs, wie IPM gezeigt hat, die im europäischen Zusammenhang am besten geeignete (im Vergleich zu einer rein berggebietsbezogenen Logik): Sie schließt die Dynamik und ausgleichende Funktion der Interaktion „Berggebiet-Talraum-Stadt-Gebirgsrandzone“ mit ein, die für die Alpen in besonderer Weise charakteristisch sind (80% ihrer Bevölkerung wohnen in urbanen und suburbanen Räumen). Im Rahmen des Projektes Interact Pro Monte wurden auch einige Vorschläge zur Verbesserung der Kohäsionspolitik, besonders der grenzüberschreitenden und transnationalen räumlichen Programme gemacht.

Das den Alpenraum definierende „Massiv“ kann auf diese Weise auch angrenzende Ebenen und Randzonen am Fuße der Gebirge umfassen, wenn diese als zu den Berg- und Talräumen im engeren Sinne geographisch komplementäre Räume aufgefasst werden. Eine notwendige Voraussetzung ist allerdings dass die Zentripetalkräfte die Zentrifugalkräfte übertreffen. Es ist dies eine der vordringlichsten Herausforderungen, für diesen europäischen Raum.

Folglich sind die regionalen Gebietskörperschaften unumgängliche Akteure für die *governance* der Strategie für eine Makroregion Alpen; sie sind sehr stark in das Programm *Alpine space* eingebunden und wirken als politische Entscheidungsträger wesentlich auf die sozio-ökonomische und ökologische Zukunft der Alpen ein. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind die Garanten der Lebensqualität im alltäglichen Umfeld der Alpenbewohner und ihrer Fähigkeit das natürliche und kulturelle Erbe zu erhalten, die Ressourcen gewinnbringend

8 Dematteis, Politecnico di Torino, Präsident des Forschungszentrums Eu-Polis (DiTer).

zu nutzen und die alpinen Berg- und Talgebiete nachhaltig zu entwickeln.

Ein gewichtiger Anteil alpiner Regionen reicht über das „Massiv“ der Alpen hinaus; dessen ungeachtet wirken sie selbstverständlich auf das gemeinsame Schicksal der Alpen mit ein. Gleiches gilt für die Alpenstaaten, die in ihrer Mehrzahl über einen weitaus gewichtigeren Teil ihres Staatsgebietes außerhalb der Alpen verfügen. Allerdings erfordert eine Strategie für eine Makroregion notwendigerweise die Einbindung dieser beiden institutionellen Ebenen, an der Seite der europäischen Institutionen, um eine effiziente politische Koordination der Programme und Mittel in einem demokratisch ausgestalteten Mehrebenensystem zu erlauben.

Gleichfalls ist die Beteiligung und die Anhörung der sozio-professionellen Akteure, der NGO's, der Naturparke für eine partnerschaftliche „good governance“ (sowohl horizontal als auch sektorenübergreifend) unabdingbar.

Im Rahmen des von der AEM für die von den Ländern Tirol und Südtirol sowie den Regionen Lombardei und Franch-Comté organisierten Beitrags zu den *open days 2010*, wurde eindeutig festgestellt, dass die Strategie für eine alpine Makroregion die zwischenstaatliche Dimension der Alpenkonvention mit der technischen regionalen Kapazität des Alpenraumprogrammes vereinen muss. Dabei scheint die dritte wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung in der politischen Trägerschaft einer derartigen Operation zu liegen: die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die höchsten nationalen Verwaltungsstellen, die Ministerialbüros, die europäischen Abgeordneten müssen sich gemeinsam, an der Seite der für die Operationalisierung des Programms *Alpine space* Verantwortlichen und der Sachwalter der Alpenkonvention für diese Strategie einsetzen.

Außerdem wurde bei der Debatte klar, dass den Beobachtern der Alpenkonvention⁹ auf Grund ihrer transnationalen Dimension und ihres operationellen politischen Handlungsauftrags eine besondere Schlüsselrolle bei der Annäherung zwischen den beiden alpinen „Institutionen“ zukommt.

Dieser Prozess ließ sich seit November 2011 weiterentwickeln: Die Regionen widmeten diesem Thema eine Reihe von Veranstaltungen – mit ARGE Alp in Brüssel, mit der AEM in Grenoble, in Bad Ragaz. Die

9 Vgl die Erklärung der Beobachter an die Minister der Alpenkonvention vom 12.3.2009 während der Alpenkonferenz von Evian.

Alpenkonvention beschloss eine Arbeitsgruppe ins Leben zu rufen, in der eine Troika, bestehend aus den Vertretern Italiens, der Schweiz und Sloweniens den Vorsitz führt. Schließlich richtete das Programm *Alpine Space* eine Expertengruppe ein, um Vorschläge für die Zukunft und Positionen für den Programmzeitraum 2014-2020 zu erarbeiten.

Die Positionen werden klar und die Arbeiten des *drafting team* der Regionen ermöglichte es, eine gemeinsame Position der Regionen zu finden, selbst wenn bei den Gesprächen gelegentlich kulturelle (germanisch-lateinische), räumliche (Metropolräume und Berggebiete, große und kleine Regionen) oder politische (rechts – links) Differenzen zu überbrücken waren.

Der Fortschritt ist beträchtlich und das Thema hat eine beachtliche politische Tragweite entfalten können. Allerdings führt der Mangel an Koordination der verschiedenen Initiativen gelegentlich zu dem Eindruck, dass es sich um konkurrierende Vorschläge handelt. Die kommenden Monate werden entscheidend sein, um auszuloten, ob Staaten und Regionen eine gemeinsame Position finden können, die zudem von den lokalen Gebietskörperschaften und den Vertretern der sozio-ökonomischen und Umweltinteressen mitgetragen wird.

III. Die Alpen als dritte Makroregion der EU: mit welchen politischen Entscheidungsstrukturen?

Heute scheint es von einem europäischen und kontinentweitem Blickwinkel aus notwendig, das Mehrebenensystem zu stärken, indem Organe zur Herausbildung der Entscheidungsprozesse und -strategien aufgebaut werden, denen die Zuständigkeit für die Anpassung der europäischen Strategien an den Kontext der Makroregion zukommt, die sowohl die operationelle Koordination im Hinblick auf die festgelegten Grundsätze vornehmen, unter Berücksichtigung der Einschränkungen des Handlungsspielraumes, eventueller dauerhafter naturräumlicher Benachteiligungen, der zur Verfügung stehenden Potentiale (in Bezug auf die durch den Rat und das Parlament festgelegten europäischen Ziele), als auch die übergeordneten politischen Ziele des Territoriums festlegen. Offensichtlich sollte es sich hierbei um politische Organe handeln, die von einem permanenten Sekre-

tariat unterstützt werden könnten, dass sich aus den europäischen, nationalen und regionalen Verwaltungen zusammensetzt.¹⁰

Die Herausforderungen und Interessen der Bergregionen, Städte und Metropolen im Alpenraum und dessen Umfeld wären dadurch in einer Initiative für eine gemeinsame die Zukunft vertreten. Die Alpen brächten Frankreich, die Schweiz, Italien, Deutschland, Österreich und Slowenien näher zusammen und wären für die europäische Wirtschaft ein Faktor von entscheidender Bedeutung.

Der Vorschlag zu einer Strategie für eine Makroregion machen ein partnerschaftliches und gemeinsames vertragliches Vorgehen für eine spezifische territoriale Raumeinheit zu einer notwendigen Voraussetzung. Wie für alle Bergregionen ist das für die Alpen von besonderer Bedeutung. Dies ist auch eine Voraussetzung für langfristige Verpflichtungen öffentlicher (wie auch privater) Geldgeber. Folglich ist parallel zu dem Prozess der „Governance“ (siehe den oben genannten Vorschlag), ein multilateraler Vertrag zu erarbeiten, den man sich als einen transnationalen Staatsvertrag („contrat de partenariat“) für den Alpenraum der sowohl die Verpflichtungen der EU, der Staaten und der Regionen, als auch die wesentlichen Ziele im gesamten europäischen Kontext festlegt.

Selbst auf einige wichtige Themen beschränkt, sollte eine solche Strategie für den Alpenraum als ein Beitrag zur Umsetzung und Gestaltung der Leitlinien der Europäischen Union gesehen werden. Dabei handelt es sich nicht nur um Regionalpolitik, sondern um Herausforderungen für eine europäische Makroregion: Die Alpen dürfen sich nicht in „Provinzialismus“ flüchten.

IV. Die Entstehung einer gemeinsamen politischen Herausforderung in den Alpen benötigt gefestigte Demokratie und alpine Identität

Die Alpen sind ein Raum, in dem Autonomie stets von Bedeutung war – wie auch andere europäische Makroregionen – aber mit einer durch historische und geographische Bedingungen in besonderem Maße geprägte Sensibilität. Die Alpen haben, unabhängig vom institutionellen Aufbau der jeweiligen Nationalstaaten eine Tradition auf dem Gebiet der Autonomie und der Nähe der Regierenden zu den Bürgern.

10 Vgl den Beitrag der AEM zu den Fragen, die das Weißbuch des Ausschusses der Regionen zum Mehrebenensystem aufwirft.

Muss man hierzu eigens, bei der Vielzahl der möglichen Beispiele eingehen – auf die Gründungsgeschichte der Schweizer Eidgenossenschaft, Mythen wie jenes des *Wilhelm Tell*, Symbole wie jenes des Tirolers *Andreas Hofer* oder der Freiheitskämpfer der französischen Résistance auf den Hochebenen von Glières, dem Vercors, die Gedanken des Schweizers *Denis de Rougemont*, die politischen Analysen des Föderalismus in den Alpen oder die Schriften und Reden von *Camille Chanoux* aus dem Aostatal eingehen? Für die Alpenbewohner ist das Streben nach Unabhängigkeit ein hohes Gut und sie wenden sich gegen zu starke Einflüsse von Außerhalb. Wie die Geschichte der Revolten und des zivilen Ungehorsams zeigt, standen sie oft im Zentrum von Konflikten, zeigten aber ihre Stärke bei der Herausbildung von Gemeinschaftsgeist und erwiesen sich als geschickte Verhandlungspartner- auf diesem Weg haben sie sich, sicher mit Abstufungen, im Alpenraum Rechte und Freiheiten erkämpft.¹¹

Dies ist ein entscheidendes Element im gegenwärtigen Zusammenhang, in dem eine Strategie für eine Makroregion in den Alpen im Entstehen ist. Die Nationalstaaten müssen die Bedeutung der alpinen Regionen, die auf diesem Gebiet beträchtliches wirtschaftliches und politisches Gewicht haben, anerkennen; die Regionen in den Alpen verstehen sich sogar als „Träger“ dieser Strategie für eine Makroregion in den Alpen.¹²

Nichtsdestotrotz ist bei dieser strategischen Aufgabe Umsicht geboten. Die innere Vielfalt in den Alpen, und in noch höherem Maße zwischen den Alpen und den angrenzenden Metropolen, könnte sich als explosiv erweisen, wenn man nicht vorsichtig zu Werke geht. Auf diesen Punkt wurde von Experten aus der Wissenschaft (Forum Alpinum, ISCAR, München, Oktober 2010) aber auch von den Verbänden (CIPRA International, Allianz in den Alpen) oder während der Diskussionen auf dem Forum in Grenoble, das unter Mitwirkung der AEM organisiert wurde, deutlich hingewiesen. Dies ist ein sehr sensibler Punkt bei dieser Herausforderung, die sich dem Alpenraum stellt: Er kann sich zu einem Knackpunkt entwickeln, der eine Einigung verhindert, wenn ihm nicht die ihm gebührende Bedeutung beigegeben wird.

In Grenoble haben im Januar 2012 die Diskussionen zwischen den Alpenregionen, die von der AEM ausgerichtet wurden, diese Frage, wie

11 *Mouthon*, „Des pouvoirs à géométrie variable“, article du Nr 54 de L’Alpe, Edit° Glénat, Grenoble, Dezember 2011.

12 Déclaration de Bad Ragaz, 29.6.2012.

eine gefährliche Klippe auf dem Weg zu einer weiteren Integration, umschifft.

Der Zusammenhalt des Alpenraumes ist dabei allerdings keine Tatsache, die sich aus sich selbst heraus ergibt. Wenn es auch eine Wechselbeziehung zwischen alpinen Talräumen den Berggebieten gibt, sind die Beziehungen zwischen Ober- und Unterleger nicht einfach und zwischen Tourismusregionen, ländlichen Räumen, städtisch und industriell geprägten Räumen gibt es zahlreiche Nutzungskonflikte, Knappheit an Grund und Boden und gelegentlich auch zu gegensätzlichen sozio-kulturellen und ökonomischen Entwicklungen, die sich dann auch in einem Mangel an politischer Solidarität niederschlagen. Nichtsdestotrotz ist im gesamten Alpenraum in engeren Sinne (legt man den Geltungsbereich der Alpenkonvention zu Grunde), das Gefühl einer Zugehörigkeit zu den Alpen stark ausgebildet. Jedes Tal sieht sich dabei gelegentlich als Inbegriff für die Alpen an sich. Man spricht daher auch immer öfter von „Alpenbürgern“.

Im ausgehenden Mittelalter wurde unter anderem in den Alpen, eingeleitet durch eine Reihe von größeren Revolten, der Anfang der politischen Renaissance in Europa eingeleitet. Im Westen des Alpenraums entstanden neue Privilegien; im Zentrum wurde der kommunalistische Staat aus der Taufe gehoben, die im Osten erzielten Kompromisse zwischen Fürsten und den Gemeinschaften liefen in einigen Fällen auf einen sehr hohen Grad an Autonomie heraus – genannt sei beispielhaft der Fall des Cadore-Tals (Magnifica Comunità) in Bezug auf seine Beziehungen mit der Republik Venedig oder bedeutende Mitspracherechte bei der Rechtssetzung und/oder Staatsführung der Feudalstaaten. Dies war der Fall in Tirol und Vorarlberg, wo der Einfluss der Landstände am Landtag die Epoche der frühen Habsburger mitprägten.

Neben ihrer Leidenschaft für Widerstand und Autonomie, wussten die Alpentäler, ob mittels Waffen oder Verhandlungspragmatismus, ihre Entscheidungsfähigkeit zu verteidigen. Dieses entscheidende politische Element bestimmt noch bis heute die Position der gewählten Vertreter aus den Alpenregionen. Sicher haben sich mittlerweile die Ausdrucksformen geändert, aber die Notwendigkeit den Mittelpunkt der Entscheidungsfindung der spezifischen räumlichen Problemlage anzunähern wird interessanterweise in Art 174 des Vertrages von Lissabon und in den Arbeiten zur Entscheidungsfindung nach dem

Mehrebenensystem, beispielsweise im Ausschuss der Regionen , Rechnung getragen.¹³

Wenn das heutige Europa mit den Strategien für europäische Makroregionen akzeptiert, dass es nicht nur auf der gemeinschaftlichen „Brüsseler“ und einer zwischenstaatlichen, von nationalen Regierungen geprägten Ebene fußt, sondern auch eine Dimension der größtmöglichen räumlichen Nähe abdecken will, muss es entsprechende Schnittstellen für einen politischen Austausch schaffen und bewahren, die seine politischen Entscheidungen transparent und nachvollziehbar machen, selbstverständlich bei voller Gewährung der demokratischen Prozesse.

Die entsprechende *governance* ist aus diesem Grund kein Hebel um die Souveränität der lokalen, regionalen oder nationalen Gebietskörperschaften zu reduzieren, aber ein komplementäres Instrument, um politische Entscheidungen im Zusammenhang des europäischen Einigungsprozesses, der die Anzahl der Entscheidungsebenen erhöht hat, effizienter zu gestalten. Betrachtet man nun in diesem Licht den Fall der Alpen, müssen lokale und regionale Entscheidungsträger unbedingt miteingebunden werden. Handelt es sich zudem um einen strategischen Ansatz, der den öffentlichen Politikbereichen spezifische mittelfristige Ziele zuweist, scheint es im Hinblick auf die Selbstbestimmung und die politische und wirtschaftliche Tragweite einleuchtend, dass die regionalen Gebietskörperschaften in sehr hohem Maße aktiv bei der Ausformulierung und der Umsetzung einer derartigen Strategie eingebunden werden müssen. Es ist dies einer der Schwachpunkte der Alpenkonvention, der nicht vernachlässigt werden sollte. Aber auch der Frage der Beteiligung der lokalen Gebietskörperschaften, so wie der Talschaften, fällt die gleiche Bedeutung zu: Eine Bedeutung für die Effizienz bei der Umsetzung politischer Entscheidungen und eine Bedeutung für das lebenswichtige Band der Demokratie der Nähe in jedem Alpentale.

In diesem gesamteuropäischen Zusammenhang, in dem *governance* das Regierungshandeln ergänzt, fällt den lokalen und regionalen Verbänden, ebenso wie den zwischengeschalteten Gremien („Comité de massif“ in Frankreich, „Conferenza consultiva“ in Italien) die Rolle der Gestaltung und der aktiven Teilnahme an den aufgezeigten Prozessen im Sinne einer „good governance“ und der Heraus-

13 Art 174 des Vertrages von Lissabon, der noch dem Entwurf für eine Europäische Verfassung stammt und demnach „besondere Aufmerksamkeit [...] den Bergregionen [gilt]“ wurde von der AEM bei den Vorbereitungsarbeiten zur Verfassung und während der sich anschließenden Regierungskonferenz verteidigt.

bildung von Konsens zu. Tatsächlich ist neben dem räumlich abgegrenzten Entscheidungsrahmen (wie er sich zB in der Verwaltungseinteilung nach NUTS-Ebenen wiederfindet), auch eine Debatte über die hierarchisierten Abgrenzungen hinweg notwendig. Hier können die Verbände der Mandatsträger und Gebietskörperschaften wichtige Impulse zur Herstellung des demokratischen Konsens geben, indem sie auf regionaler, nationaler oder europäischer Ebene, den Weg für Reflexionen und Annäherungen über die Parteigrenzen hinweg offenhalten. Sie tragen damit zur operationellen Dimension des öffentlichen Politikgeschehens bei.

Seit 2003 nimmt sich die AEM im Rahmen der Arbeiten für das Weißbuch der Europäischen Kommission zu Europäischem Regieren so wie in noch größerem Masse im Rahmen des Ausschusses der Regionen zum Mehrebenensystem, dieser entscheidenden Herausforderung der europäischen Demokratie an.¹⁴

V. Schlussfolgerung

Der vorliegende Artikel versteht sich als Beitrag um die Debatte über die Zukunft einer Strategie für eine Makroregion in den Alpen zu ergänzen. Er setzt sich außerdem zum Ziel die Debatte darüber anzustoßen. Die ihm zugrunde liegenden Argumente und Beispiele enthalten keine Fixpunkte, die nicht im Lichte der nationalen und regionalen Zusammenhänge diskutiert und abgewogen werden könnten.

In jedem Fall haben die Alpen Gelegenheit, die Umsetzung der Arbeitshypothese zur Zukunft der europäischen Politiken mitzugestalten, ob auf dem Gebiet der Kohäsion oder der fachlichen Politikfelder. Zudem sei erwähnt, dass in Bezug auf die anderen europäischen Makroregionen, die sich um „Massive“ bilden, den Alpen hier eine Vorreiterfunktion zukommt, der sie gerecht werden sollten.

Seit seinen Beiträgen zwischen 2004 und 2006 zu den Herausforderungen der räumlichen Zusammenarbeit in Europa, denen sich die Berggebiete gegenübergestellt sehen, setzt sich die AEM für eine Stärkung der Idee der Makroregionen im Rahmen der europäischen Bergregionen ein: Eine multiregionale Eingriffsebene unter Einschluss

¹⁴ *Association européenne des élus de montagne*, Livre blanc sur la Gouvernance à multiniveaux du Comité des Régions, Position de l'association européenne des élus de montagne-AEM; Reponses au questionnaire accompagnant la consultation (2009), abrufbar unter: www.promonte-aem.net.

der Berggebiete, der Talräume und der vorgelagerten Ebenen stellt für die europäische Handlungsfähigkeit einen klaren Mehrwert dar. Dies ist die richtige Handlungsebene, um von der Logik der Kompensation ständiger räumlicher Defizite zu einer Inwertsetzung räumlicher Standortvorteile überzugehen. Diese mittlere Ebene der europäischen *governance*, ihre makroregionale und gegebenenfalls grenzüberschreitende und transnationale Ausprägung, hat den Vorzug die politische Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Ministerien um die Komponente der Regionen, ihrer regionsübergreifenden Kooperationen, der Euroregionen und der Arbeitsgruppen, der lokalen Gebietskörperschaften mit ihren Netzwerken oder grenzüberschreitenden Arbeitsgruppen, die ihrerseits den Geist der grenzüberschreitenden Themen aufnehmen, zu ergänzen. Die Netzwerke der wirtschaftlichen, sozialen, wissenschaftlichen und Umweltorganisationen müssen an diesem Vorgehen beteiligt werden, um aus den makroregionalen Strategien, erfolgreiche Beispiele für das Entstehen räumlicher Cluster werden zu lassen.

Diese Ebene muss also seine strategische *governance* (Anpassung europäischer Strategien und der großen Ziele der Europapolitik) herausbilden, unter Berücksichtigung sowohl der „klassischen“ Funktionsweise der Regionen, als auch der operativen Dimension der interkommunalen Zusammenarbeit in Talräumen. Sie muss eine Antwort auf die spezifischen räumlichen Herausforderungen der Berggebiete finden und es gleichzeitig möglich machen die Gesamtheit der vorhandenen räumlichen Stärken, unter Berücksichtigung der Solidarität zwischen städtischen und ländlichen Räumen zu nutzen.

Zusammenfassung: Die Geschichte der Alpen zeigt, dass sie stets ein wirtschaftlicher und kultureller Knotenpunkt in Europa waren. Zudem ist es auf Grund der internen Vielfalt der Alpen notwendig, nationale, sprachliche, wirtschaftliche und religiöse Barrieren zu überwinden.

Im Rahmen der von der französischen EU-Ratspräsidentschaft und der vom Ausschuss der Regionen organisierten Konferenz zur territorialen Kohäsion äußerte die Europäische Kommission den Wunsch, auch die Alpen in Zusammenhang mit einer Strategie für eine Makroregion nach dem Vorbild der Ostseeregion aufzugreifen. Die Hälfte dieses Weges ist bereits zurückgelegt: Die Alpenkonvention, das europäische räumliche Kooperationsprogramm *Alpine space*, zahlreiche Netzwerke, eine Vielzahl räumlicher grenzüberschreitender Kooperationsprogramme und starke institutionalisierte Kooperationen sowie

eine enge multiregionale nationale Zusammenarbeit bieten eine entsprechende Basis.

Regionale Gebietskörperschaften sind unumgängliche Akteure für eine Strategie für eine Makroregion Alpen; sie sind sehr stark in das Programm *Alpine space* eingebunden und wirken als politische Entscheidungsträger wesentlich auf die sozio-ökonomische und ökologische Zukunft der Alpen ein. Schwierigkeiten ergeben sich jedoch vor allem in der Heterogenität der Berggebiete, Talräumen und vorgelagerten Ebenen, sowie Tourismusregionen, ländlichen Räumen, städtisch und industriell geprägten Räumen. Eine Strategie für eine Makroregion erfordert notwendigerweise die Einbindung aller beteiligten Ebenen. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, warum und wie die Alpen neben dem Ostsee- und Donauraum eine dritte Makroregion der EU werden können, stellt jüngste Entwicklungen in diesem Zusammenhang dar und untersucht allfällige Probleme in ihrer Umsetzung.

Abstract: Since 2008, the European debate on territorial cohesion has been enlarged by the issue of macroregional strategies. The Baltic first; then the Danube in second; several other transnational areas to be candidate to become the third. It seems that Europe is creating new strengthened territorial cooperation, due to the need of a higher level of coordination in-between policies in a limited budget framework, but also, because territorial dimension could give a better legibility to European decision making. However, this experimentation of macroregional strategy is a long term interest for mountain regions throw the "range" approach.

The Alps because of their strong transnational coherence have a leading role on the macroregional debates for mountain regions. That has been already noticed in a Initiative position of the Committee of the Regions. There is a political demand coming from the CoR and from Mountain Local and Regional authorities to develop at European level an "approach per range". The European Association of political authorities from Mountain regions (AEM) is strongly defending this position. A transnational approach for the Alps could give the opportunity to link the mountainous area, the urbanized valleys and the metropolized piedmont but such a strategy should take care of the strong Alpine identity.

There are already many Alpine institutions and organizations. If the Alps want to valorize fully their potentialities and exist as a macroregional strategy, a wide Alpine space area could be interesting. But it

is then absolutely necessary to keep the Alpine mountainous dimension in the core of the strategy. Some internal links and solidarities should be strengthened; an Alpine concentric governance of the functional alpine area should be aimed. This difficulty clearly need to by-pass the competitive dialogue between the inter-ministerial Alpine Convention and the more interregional Alpine space program, with a real transnational political dimension of the Alpine area. This political dynamic appeared few months ago throw the initiative of some Alpine regions and produced interesting positions in favor of an Alpine macroregional strategy. But Alpine local authorities should be deeper integrated in this debate and socioeconomic actors and NGO could also be considered as partners.

An Alpine macroregional strategy would perfect the multilevel governance and be a real added-value for Europe creating a commune destiny of important countries of the European Union and of the Euro zone in particular; but also integrating more Switzerland and Liechtenstein. A multiannual partnership could be a political pact to found the strategy. Then this Alpine macroregional strategy should imagine itself as a European challenge and not as single debate between Regions and National states: a certain kind of "provincialism" should be avoided.

The Alps are a historic region of local and regional autonomy. This is clear throw the initiative of Alpine regions in favor of the macroregional strategy. The question of the link between the metropolises and "their" Alps is also absolutely sensitive to keep a strong link between mountain communities and mega-urban centers. There is to continue to build up this functional area. The Alpine history is full of moment when local authorities or regional states had obtained by force or diplomacy some autonomy. This has to be absolutely noticed by the European Union but also by Member states and even by Regional authorities. Subsidiarity is definitively an important word in the Alps. That is one of the reasons why associations and networks of local and regional authorities are so important in this project of an Alpine macroregional strategy: they give coherence in-between an internal diversity but they could also bring an operational dimension to the political objectives that the macroregional strategy should aim.

Projekte, Kooperationen und Netzwerke

Die Rolle der Regionen und ihrer Verbindungsbüros in Brüssel im europäischen Mehrebenensystem

I. Einleitung

Der vorliegende Beitrag soll einen Einblick in die Bedeutung der Regionen im europäischen Politikgestaltungsprozess geben, wobei insbesondere die Rolle der regionalen Verbindungsbüros in Brüssel näher beleuchtet wird. Die Stellung der Regionen auf europäischer Ebene hat seit den 1980er Jahren einen beachtlichen Emanzipationsprozess durchlaufen, doch die Forderung nach einem „Europa der Regionen“ scheint nicht verwirklicht.

Das Konzept des Mehrebenenregierens, der Multi-Level-Governance beschreibt das Zusammenwirken der supranationalen, der nationalen und der subnationalen Ebene im europäischen Politikgestaltungsprozess. In der Folge werden die möglichen Einflusskanäle der Regionen in diesem Mehrebenensystem identifiziert, wobei besonderes Augenmerk auf die Vertretungsbüros der Regionen in Brüssel und ihren Beitrag zur Multi-Level-Governance gelegt wird. In diesem Zusammenhang wird auch die Präsenz der Alpenregionen in der Hauptstadt Europas dargestellt. Exemplarisch wird auf die Lobbying-Aktivitäten der gemeinsamen Vertretung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Brüssel näher eingegangen.

II. Zur Rolle der Regionen in der EU

Trotz der großen Bedeutung, die dem Begriff „Region“ in der öffentlichen Diskussion um Europa beigemessen wird, konnte bisher weder die politische Praxis noch die Politikwissenschaft eine einheitliche standardisierte Definition dieses Begriffes hervorbringen. Nach *Hrbek/Weyand*¹ weist der Begriff der Region als analytische Ordnungskategorie zwei Bezüge auf. „Region“ bezieht sich einerseits auf einen homogenen Raum, dessen Homogenität auf Basis unterschiedlichster

1 *Hrbek/Weyand*, Betrifft: Das Europa der Regionen (1994) 15 f.

Kriterien, wie beispielsweise Geographie, gemeinsame Geschichte oder Sprache gegründet sein kann. Andererseits steht dieser solchermaßen definierte homogene Raum in Relation zu einer übergeordneten territorialen Einheit. Im Verhältnis zum Nationalstaat stellt die Region eine subnationale Gliederungskategorie dar. So kann der Begriff „Region“ als Gebietskörperschaft mit einem definierten Aufgabenbereich unterhalb der nationalen Ebene beschrieben werden.² Die Abgrenzungskriterien subnationaler territorialer Teileinheiten variieren und deren rechtliche Stellung richtet sich nach innerstaatlichem Recht, weshalb die Regionen Europas heterogene Entitäten darstellen. Die Europäische Kommission definiert Regionen in der europäischen Regionalpolitik im Rahmen ihrer „Nomenclature des unités territoriales Statistique“ (NUTS) als „Objekte von und Rahmen für Verwaltung“.³

Die Regionalpolitik konnte sich seit den 1980er Jahren zunehmend auf europäischer Ebene etablieren. Die ersten Landesvertretungen in Brüssel wurden Mitte der 1980er Jahre von deutschen Bundesländern eröffnet. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurden die Gründungsverträge um Kompetenzen in Bereichen erweitert, die speziell für die Regionalpolitik von Relevanz sind. So wurden der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt (Kohäsion)⁴ geregelt und auch der Umweltschutz⁵ ins Primärrecht aufgenommen. Mit dem Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft trat, wurden die Regionen offiziell als Akteure in Brüssel anerkannt. Mit Maastricht war eine neue, regionale Phase der europäischen Integration angebrochen. Einer der Kernpunkte aus regionaler Sicht war die primärrechtliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips⁶. Der Ausschuss der Regionen (AdR) wurde im Jahr 1994 lediglich als „Nebenorgan“ in beratender Funktion⁷ errichtet. Die Regionen, die seitens der EU größtenteils als bloße Objekte der auf Kohäsion ausgerichteten Regio-

2 Vgl. *Staudigl/Bürger*, Die Österreichische Delegation im Ausschuss der Regionen der EU, in: FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 205 und *Mayer*, Regionale Europapolitik (2002) 60 mwN.

3 Verordnung (EG) Nr 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS); Verordnung (EG) Nr 105/2007 der Kommission vom 1. Februar 2007 zur Änderung der Anhänge der Verordnung (EG) Nr 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS).

4 Aktuell Art 3 EUV, Art 4, 162 bis 164, 174 bis 178 AEUV.

5 Aktuell Art 3,4 EUV, Art 4, 11, 114, 191 bis 193 AEUV.

6 Art 5 EUV.

7 Art 300, 305 bis 307 AEUV und nicht unter dem Titel III EUV „Bestimmungen über die Organe“.

nalpolitik wahrgenommen wurden, entwickelten sich zusehends im Sinne des „Prinzips der Partnerschaft“ als individuelle Akteure bei der Erstellung und Implementierung regionalpolitischer Programme.⁸

Der Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, brachte aus der Sicht der Regionen neben der Stärkung des AdR eine Anerkennung der territorialen Dimension der EU. Die Union erkennt erstmals in der Geschichte neben dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auch den territorialen Zusammenhalt als ein wesentliches Ziel an.⁹

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Regionen eine formelle Verankerung in der primärrechtlichen Organisation der Europäischen Union erfahren haben und so eine deutliche Institutionalisierung regionaler Akteure stattgefunden hat. Anhand der dargestellten Entwicklung kommt klar zum Ausdruck, dass die Europäische Union die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit der Einbindung der subnationalen Ebene in das europäische Mehrebenen-Entscheidungssystem erkannt hat. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, die Akzeptanz europäischer Normen zu erhöhen und deren Effizienz zu optimieren, aber auch eine reibungslose Umsetzung der europäischen Politiken und rechtlichen Bestimmungen zu gewährleisten.¹⁰

Das Konzept „Europa der Regionen“ geht von einer starken Rolle der Regionen im Gesamtsystem der EU aus. Neben der supranationalen Ebene und den Nationalstaaten sind die Regionen als dritte Ebene eigene Akteure mit Mitspracherecht und Entscheidungsbefugnis.¹¹ Die wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema hat jedoch aufgezeigt, dass die Forderung nach einem „Europa der Regionen“ als institutionelles Architekturprinzip der Realität der europäischen Integration nicht Stand halten konnte.¹² In den meisten Mitgliedsstaaten nehmen die Regionen nur eine schwache Position im innerstaatlichen Institutionengefüge ein.¹³ Daher erscheint es realistischer, von einem

8 *Pernthaler*, Die Identität Tirols in Europa (2007) 164.

9 Art 3 EUV.

10 *Staudigl*, Die Rolle der Regionen aus der Perspektive (erfolgreichen) Lobbyings, in: Laimer (Hg), *Euregio – quo vadis* (2006) 91 ff.

11 Vgl. *Hrbek/Weyand*, Europa 14 f.

12 Dazu *Knodt*, Regionales Europa – Europäisierte Regionen, in: Conzelmann/Knodt (Hg), *Regionales Europa – Europäisierte Regionen* (2002) 12 f. mwN; ausführlich *Mayer*, *Europapolitik* 154 ff.

13 Siehe zB *Keating*, Is there a regional level of government in Europe?, in: Le Galés/Lequesne (Hg), *Regions in Europe* (1998) 11-29.

„Europa mit den Regionen“ zu sprechen.¹⁴ Die Regionen haben zwar an politischer Bedeutung gewonnen, dennoch vermögen sie die Mitgliedstaaten nicht zu ersetzen, noch befinden sie sich in den europäischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen mit diesen auf Augenhöhe.

III. Multi-Level-Governance

Die Regionen erfüllen die Funktion eines wichtigen Bindegliedes zwischen der EU und der Zivilgesellschaft, sie treten als Fürsprecher der Bürgerinnen und Bürger auf und sie machen Europa sichtbar, dies im Zusammenspiel mit der nationalen und supranationalen Ebene. Dieses Zusammenwirken der unterschiedlichen politischen Ebenen bei der Bewältigung von Steuerungs- und Regelungsaufgaben wird als Multi-Level-Governance oder „Mehrebenensystem“ bezeichnet.¹⁵ Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass einerseits nicht alle Aufgaben von einer zentralen politischen Ebene erfüllt werden können. Andererseits besitzen die unterschiedlichen politischen Ebenen (europäische, nationale, regionale) unterschiedliche Kompetenzen, die sie für die verschiedenen Probleme und Politikfelder als besser geeignet qualifizieren. So trägt jede Entscheidungsebene auf ihre Weise zum Gelingen des Projekts der europäischen Integration bei.

Dabei geht es jedoch weniger darum, die verschiedenen politischen Ebenen voneinander zu separieren, als vielmehr darum, eine bessere Abstimmung zwischen den Ebenen zu schaffen, um eine verbesserte Integration der verschiedenen Politikfelder zu erreichen. Von wesentlicher Bedeutung ist die Verwirklichung einer partnerschaftlichen Kooperation und ein Zusammenwirken der verschiedenen politischen Akteure für eine wirksame und nachhaltige europäische Politikgestaltung.

Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ der Kommission werden die Rahmenbedingungen für Multi-Level-Governance konkretisiert:

„Europa [wird] als eine in voller Entwicklung befindliche konkrete Realität dargestellt, eine Union auf der Grundlage des Regierens in

14 Dazu zB *Theissen*, Der Ausschuss der Regionen: Einstieg der EU in einen kooperativen Regionalismus? (1996) 35 f.

15 Dazu ausführlich *Hooghe/Marks*, Multi-level-Governance and European Integration (2001); *Kohler-Koch*, Regionen im Mehrebenensystem der EU, in: König/Rieger/Schmitt (Hg), Das Europäische Mehrebenensystem, Mannheimer Jahrbuch zur Europäischen Sozialforschung, Bd I (1996) 203-227.

mehreren Ebenen, bei der jeder nach besten Kräften und Fähigkeiten zum Erfolg des Ganzen beiträgt. In einem Mehrebenensystem besteht die eigentliche Herausforderung darin, klare Regeln für gemeinsam geteilte – nicht getrennte – Kompetenzen aufzustellen, und nur eine solche, nicht ausschließende Vision kann den Interessen aller Mitgliedsstaaten und aller Bürger der Union am besten dienen.“¹⁶

Der Ausschuss der Regionen hat sich in seinem Weißbuch zur Multi-Level-Governance¹⁷ dazu bekannt, eine Kultur der Multi-Level-Governance in Europa zu fördern, um die Gemeinschaftsmethode durch Partnerschaft, Dialog, gemeinsame Umsetzung sowie Teilhabe der Mandatsträger sämtlicher Ebenen am europäischen Prozess zu stärken. Der AdR versteht unter Multi-Level-Governance den Grundsatz des koordinierten Handelns der Union, der Mitgliedstaaten und regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, beruhend auf dem Subsidiaritätsprinzip, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Grundsatz der Partnerschaft als Handlungsmaximen.

Im Vertrag von Lissabon wurde die Multi-Level-Governance in die Arbeitsweise der EU eingeführt, ebenso wie in den jüngsten Vorschlägen der Kommission zur Kohäsionspolitik ab 2014¹⁸, welche die Rolle der Regionen bei der Erarbeitung und Implementierung europäischer Programme anerkennen.

Das Konzept der Multi-Level-Governance steht in unmittelbarem Kontext zum Subsidiaritätsprinzip, welches besagt, dass Entscheidungen auf einer möglichst bürgernahen Ebene zu treffen sind, wobei dieses Prinzip im Vertrag von Lissabon durch die ausdrückliche Bezugnahme auf regionale und lokale Gebietskörperschaften eine Verstärkung erfuhr.¹⁹ Die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips betrifft die Befugnisse der verschiedenen politischen Zuständigkeitsebenen, während bei der Multi-Level-Governance die Interaktion der Ebenen im Vordergrund steht.

16 Europäische Kommission, Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endg, 45.

17 CdR 89/2009 final.

18 Siehe unter anderem den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr 1083/2006 des Rates, COM(2011) 615 final/2.

19 Art 5 EUV.

IV. Einflussmöglichkeiten der Regionen im Mehrebenensystem der EU

Im EU Politik- und Rechtssetzungsprozess, dominiert durch Kommission, Europäisches Parlament und Rat, das heißt durch die supranationale und nationale Ebene, nehmen die einzelnen Regionen bekanntermaßen keine starke, formell institutionalisierte Rolle ein, die sie als gleichwertige Akteure erscheinen ließe.

Den Regionen stehen drei Haupteinflusskanäle regionaler Interessensvermittlung zur Verfügung:²⁰

- Einflussnahme via nationaler Ebene
- Mitwirkung von Vertretern der Regionen im AdR
- Informelle Interessenvertretung durch regionale Verbindungsbüros in Brüssel.

Die Beteiligung der Regionen am europäischen Normsetzungsprozess ist wesentlich durch innerstaatliche Regelungen determiniert. Da in den meisten föderalen Mitgliedstaaten der nationalen Ebene im Rahmen der EU-Außenkompetenz auch die Vertretung im Rechtssetzungsprozess der EU zukommt, kann sie auch in diesem Rahmen über die Kompetenzen der Regionen verfügen. Die Regionen sind jedoch verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Umsetzung und Vollziehung des Unionsrechts Sorge zu tragen, obwohl sie dessen Entstehung und Inhalt auf europäischer Ebene nur sehr bedingt beeinflussen können. Im Folgenden soll die Einflussnahme via nationaler Ebene am Beispiel Österreichs dargestellt werden.

Das innerstaatliche Länderbeteiligungsverfahren ermöglicht den Ländern in Angelegenheiten der europäischen Integration, die sie unmittelbar betreffen, eine Mitwirkung an der Erzeugung von Unionsrecht. Die mit dem EU-Beitritt verbundenen Kompetenzverluste der Länder sollen dadurch einen gewissen Ausgleich (sog kompensatorische Partizipation) erfahren.²¹

Den Ländern wird ein Recht auf umfassende Informationen über alle Vorhaben des Bundes im Bereich der europäischen Integration eingeräumt, „die ihren selbständigen Wirkungsbereich berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten“²². Die Länder können zu

20 Für Österreich siehe Mayer, *Europapolitik*, 212.

21 *Bußjäger/Rosner*, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die Österreichischen Länder (2005); Mayer, *Europapolitik* 169 ff; *Pernthaler*, Identität 164 ff; *Unterlechner*, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß (1997).

22 Art 23d Abs 1 B-VG.

diesen Vorhaben Stellung nehmen. Laut einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG²³ ist der Bund verpflichtet, eine einheitliche Länderposition bei den Verhandlungen und Abstimmungen in der EU zu übernehmen, sofern die Angelegenheit in den Kompetenzbereich der Länder fällt. Allerdings ist der Bund ermächtigt, „aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen“²⁴ von der Position abzuweichen. Zur Abgabe der Stellungnahme der Länder ist die „Integrationskonferenz der Länder“ berufen. In der politischen Praxis haben sich allerdings die Landeshauptleutekonferenz oder andere Organe der Länderkooperation anstelle des genannten Organs zur Erzeugung der einheitlichen Länderposition durchgesetzt. Der Verbindungsstelle der Bundesländer kommt im Rahmen des Länderbeteiligungsverfahrens eine zentrale Rolle als Informationsplattform und Koordinator zu.

Von Bedeutung im europapolitischen Tagesgeschäft ist auch der gemeinsame Ländervertreter bei der Ständigen Vertretung Österreichs, auch als Verbindungsstelle der Länder in der Ständigen Vertretung bezeichnet, der grundsätzlich die gemeinsamen Länderinteressen zu vertreten und alle Länder gleichmäßig zu informieren hat.²⁵

Ferner kann die Bundesregierung in Angelegenheiten, die in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, einem von den Ländern namhaft gemachten Vertreter die Mitwirkung an der Willensbildung im Rat übertragen. Daneben sind die für bestimmte Angelegenheiten bestellten gemeinsamen Ländervertreter zu erwähnen, die im Verhältnis Bund-Länder eine Koordinationsfunktion einnehmen. Zudem steht den Ländern die Möglichkeit offen, an Ratsarbeitsgruppen, Kommissionsausschüssen sowie Verhandlungsdelegationen in beratender Funktion teilzunehmen, um auf diese Weise ihre Position zu artikulieren.

Den österreichischen Ländern stehen somit über diesen Kanal durchaus konstruktive Instrumente zur Mitwirkung am EU-Rechtssetzungsprozess zur Verfügung, wobei allerdings deren Exekutivlastigkeit nicht übersehen werden darf.

Als ein weiterer Einflusskanal für regionale Interessen im europäischen Mehrebenensystem ist der AdR zu nennen, das Vertre-

23 BGBl Nr 775/1992.

24 Art 23d Abs 2 B-VG.

25 Dazu *Fischer*, Die Verbindungsstelle der Bundesländer in Brüssel – Das Föderale Doppelhutmodell, in: FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 67-76; *Mayer*, Europapolitik 220; *Unterlechner*, Mitwirkung 84.

tungsgremium der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Der AdR gilt nicht als EU-Organ im engeren Sinne, sondern wird als „Sekundärorgan“ bzw als Institution mit Beratungsfunktion definiert. Das europapolitische Gewicht des AdR als Konsultativorgan äußert sich vor allem darin, dass der AdR die Aufmerksamkeit auf bestimmte Themen zu lenken vermag und dabei seine Expertise einbringt, um dem Vorwurf des bürgerfernen „Wasserkopfs“ Brüssel entgegenzuwirken. Der Institution fehlen allerdings die politischen Möglichkeiten, ihre Interessen durchzusetzen. Ein geschicktes Lobbying für die regionale Idee gegenüber aufgeschlossenen Playern im institutionellen Dreieck ist daher von vitaler Bedeutung.²⁶

Ogleich der AdR *de facto* also nur über geringe Kompetenzen verfügt – seine Stellungnahmen müssen von den Gemeinschaftsorganen nicht berücksichtigt werden – ist seine Funktion als Forum für den Austausch zwischen Regionen und Gemeinden nicht zu unterschätzen. Mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags wurde die Rolle des AdR im gesamten Rechtsetzungsprozess gestärkt. So ist die Europäische Kommission dazu verpflichtet, die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und ihre Vereinigungen bereits in der prälegislativen Phase anzuhören. Erstmals ist auch eine obligatorische Anhörung des AdR durch das Europäische Parlament vorgesehen. Überdies hat der AdR das Recht, Kommission, Parlament und Rat zu befragen, wenn seine Stellungnahme nicht berücksichtigt wurde. Er ist auch berechtigt vor dem Europäischen Gerichtshof zu klagen, falls er nicht ordnungsgemäß konsultiert wurde. Die Möglichkeit des AdR, Nichtigkeitsklage gegen Rechtsakte der EU zu erheben, die nach seiner Ansicht gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen, könnte dem AdR in Zukunft ein größeres politisches Gewicht verleihen. Insgesamt muss betont werden, dass der AdR der einzige direkte, offizielle und europarechtlich verankerte Einflusskanal für regionale Interessen ist.

V. Regionale Verbindungsbüros in Brüssel

Die Verbindungsbüros sind ein bedeutender „informeller“ Kommunikationskanal der Regionen in Brüssel. Sie betreiben ein Monitoring der jeweils relevanten Politikbereiche der Union, übernehmen die Rolle eines Frühwarnsystems für die entsprechenden Stellen auf regionaler Ebene, betreiben Kontaktnetzwerke zu Politikern und Beamten und vertreten ganz generell die Interessen der Region.

²⁶ Mayer, Europapolitik 154.

Seit Mitte der 1980er Jahre ist die Zahl der Regionalvertretungen sprunghaft angestiegen. Mittlerweile stehen ca 300 Regionalbüros mit einer Vielzahl von Interessenvertretern in Konkurrenz. Brüssel weist nach Washington DC die zweithöchste Dichte an Lobbyisten weltweit auf. Die regionalen Verbindungsbüros haben sich nunmehr als anerkannte Akteure im politischen Tagesgeschäft etabliert. Betrachtet man die Büros von der Multi-Level-Governance Perspektive, so nehmen die „starken“ Verbindungsbüros von bevölkerungsreichen Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis und einem personell und finanziell gut ausgestatteten Büro in Brüssel eine einflussreichere Position im Politikgestaltungsprozess ein.²⁷

Der Arbeitsalltag der Büros wird primär vom Beschaffen, Filtern und Weiterleiten von Information dominiert. Allerdings geht die Arbeit über das Scannen von EU-Amtsblättern, Berichten und Dossiers hinaus. „Informelle“ Informationen und persönliche Kontakte zu Kommissionsbeamten und EU-Parlamentariern sind von entscheidender Bedeutung, um am letzten Stand des jeweiligen Politikgestaltungsprozesses zu sein. Ein großer Vorteil der Regionalvertretungen liegt in ihrer engen Anbindung an die jeweiligen nationalen und subnationalen Administrationen, die es erlaubt, Informationen rasch in die dortigen Entscheidungswege einfließen zu lassen. Umgekehrt haben Verbindungsbüros die Möglichkeit, sehr schnell regionales Expertenwissen auf EU-Ebene zur Verfügung zu stellen. Die Regionalvertretungen sind vielfach wichtige Informationsquellen für die Kommission und das Parlament, da diese die aktuellen Bedürfnisse der Bevölkerung vor Ort am besten kennen. Die Regionalen Verbindungsbüros sind auch deshalb anerkannte Gesprächspartner, da sie im Unterschied zu Unternehmenslobbyisten nicht rein wirtschaftliche Partikularinteressen, sondern am Allgemeinwohl einer Region orientierte Interessen vertreten.

Einen weiteren Schwerpunkt im Tätigkeitsspektrum der Regionalbüros bildet das Networking. Wer in der Lage ist, Verbündete für seine Anliegen zu finden, kann sich umso besser in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auf EU-Ebene einbringen. Kooperationen zwischen verschiedenen Regionalvertretungen finden meist themenbezogen und flexibel statt, und sorgen für eine verstärkte Präsenz auf der Brüsseler Bühne. Darüber hinaus ist es sinnvoll, in sektorspezifischen Netzwerken aktiv zu sein, um in den relevanten Politikbereichen möglichst unkompliziert und frühzeitig an Informationen über

27 Marks/Haesly/Mbaye, What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels, *Regional and Federal Studies* Vol 12 No 3 (2002), 1-23.

künftige Initiativen der Kommission zu gelangen. Diese Netzwerke erleichtern eine Strukturierung des Informationsflusses und ermöglichen ein arbeitsteiliges Monitoring der EU-Politik.

Kooperationen von regionalen Verbindungsbüros entwickeln sich oftmals zwischen Nachbarregionen, die viele Gemeinsamkeiten aufweisen. Auch besondere naturräumliche Gegebenheiten in Regionen, wie sie im Alpenraum vorzufinden sind, führen zu entsprechender Zusammenarbeit der Büros in Brüssel. Als Paradebeispiel für eine grenzüberschreitende Kooperation von Alpenregionen ist die gemeinsame Vertretung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino zu nennen.²⁸

Von herausragender Bedeutung sind – wie bereits erwähnt – die Kontakte zu den EU-Institutionen. Als wichtigster Ansprechpartner für die regionalen Vertretungen ist die Kommission (und ihre Bediensteten in den entsprechenden Generaldirektionen) zu nennen, da hier eine große Bereitschaft zum Dialog mit regionalen Interessensvertretern besteht. Mit der zunehmenden Bedeutung des Europaparlaments im europäischen Legislativprozess, insbesondere seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, pflegen die meisten regionalen Verbindungsbüros gute Kontakte ins Parlament, vorrangig zu Abgeordneten aus der jeweiligen Region. Die Regionalvertretungen genießen hier insoweit eine privilegierte Stellung, als in der Kommission als auch im Parlament (neben den Abgeordneten) zahlreiche Mitarbeiter beschäftigt sind, die einen „starken Draht nach Hause“ aufrechterhalten wollen.

In welchem Ausmaß die Vertretungsbüros der Regionen die Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene schlussendlich beeinflussen, lässt sich mitunter nur schwer nachweisen. Die Konkurrenz an Lobbyisten auf dem Brüsseler Parkett ist groß und die institutionalisierten Formen der Einflussnahme durch die nationale Ebene sollten nicht unerwähnt bleiben. Die formelle Vertretungsbefugnis bei den Organen der Europäischen Union kommt bekanntlich – mit Ausnahme Belgiens – ausschließlich der nationalen Ebene zu. Die nationalen Regierungen nehmen so in der europäischen Multi-Level-Governance gewissermaßen die Rolle des „Gatekeepers“ zwischen der supranationalen und der subnationalen Ebene ein. Obwohl die Regionen untereinander, aber auch die Regionen mit dem jeweiligen Mitgliedstaat oft in themenbezogenen Allianzen kooperieren, besitzen sie doch nicht selten grundsätzlich unterschiedliche Interessens-

28 Ausführlich dazu unter VII.

schwerpunkte, die eine eigene Repräsentanz in Brüssel zu rechtfertigen vermögen.

Die Bedeutung einer „eigenen“ Vertretung in Brüssel darf nicht unterschätzt werden. Ihr Charakter als Plattform und die Funktion als Schnittstelle zwischen dem fernen Brüssel und der Heimat sind der große Mehrwert der Regionalvertretungen.²⁹ Die physische Anwesenheit in Brüssel erleichtert die Kontaktaufnahme mit den Entscheidungsträgern in den europäischen Institutionen, aber auch mit potentiellen Partnern ungemein. Die Verbindungsbüros leisten damit einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Erhöhung der Gestaltungskraft der Regionen in der europäischen Multi-Level-Governance.

VI. Präsenz der Alpenregionen in Brüssel

Fünf der acht Staaten mit Alpenanteil sind mittlerweile Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Schweiz und die Fürstentümer Liechtenstein und Monaco sind eng mit der EU verknüpft. Wie bereits dargelegt, entfalten die auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen auf regionaler Ebene große Auswirkungen. Dies gilt umso mehr für die Alpenregionen, deren geographische Lage und deren geomorphologische Besonderheiten bestimmte europäische Politikbereiche wie insbesondere die Verkehrspolitik oder die Gemeinsame Agrarpolitik besonders spürbar werden lassen.³⁰ So betreiben die meisten Alpenregionen Verbindungsbüros in Brüssel und nützen diesen informellen Kommunikationskanal, um den Alpen im Sinne der Multi-Level-Governance eine Stimme zu verleihen. Bis auf Slowenien unterhalten alle Alpenregionen der restlichen vier Mitgliedstaaten Vertretungsbüros. Die Schweiz und die beiden Fürstentümer sind durch ihre diplomatischen Missionen zur Europäischen Union in Brüssel vertreten.

Die Alpenregionen sind mit zahlreichen ähnlichen oder gleichartigen Herausforderungen durch eine globalisierte und liberalisierte Wirtschaft, die demographische Entwicklung und den Klimawandel konfrontiert. Es besteht daher kein Zweifel an der Sinnhaftigkeit eines wechselseitigen Austausches und an der gemeinsamen Erarbeitung von Lösungen für bestehende Probleme. So wird die Entwicklung

29 Dazu auch *Staudigl*, Rolle.

30 Eine umfassende Darstellung der Entwicklung und Problemlagen der Alpen bei *Keller*, Die Alpen im politischen Spiel, Wissenschaftliche Alpenvereinshefte, Heft 32 (1998).

einer Makroregion Alpenraum und einer europäischen Alpenraumstrategie derzeit intensiv vorangetrieben.³¹ Dies hat auch eine verstärkte Vernetzung der Verbindungsbüros der Alpenregionen in Brüssel zur Folge, die sich in Hinkunft noch weiter intensivieren wird.

Verbindungsbüros der Alpenregionen in Brüssel (Stand: März 2012)

Deutschland	Adresse	BüroleiterIn
Vertretung des Freistaates Bayern bei der Europäischen Union www.bayern.de	Rue Wiertz 77 B-1000 Bruxelles Tel +32 2 2374811 bayern.buero@stk.bayern.de	SCHLUNCK Angelika
Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union www.stm.baden-wuerttemberg.de	Rue Belliard, 60-62 1040 Bruxelles Tel +32 2 7417786 poststelle@bruessel.bwl.de	SCHELLING Nicola

Frankreich	Adresse	BüroleiterIn
Vertretung der Region Rhône-Alpes bei der Europäischen Union www.rhonealpes.fr	Rue du Trône, 62, bte 6 1050 Bruxelles Tel +32 2 2820020 delegation.bruxelles@region-rhone-alpes.fr	LUSSON Patrick
Vertretung der Region Bourgogne – Franche Comté bei der Europäischen Union www.bfce.eu	Rue d'Arlon, 55 1040 Bruxelles Tel +32 2 2311050 office@bfce.eu	GOULT Christophe
Vertretung der Region PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur) bei der Europäischen Union www.regionpaca.fr	Rue du Trône, 62 1050 Bruxelles Tel +32 2 7351870 boni.paca@bruxeurope.be	BONI Anna Lisa
Vertretung der Region Elsass bei der Europäischen Union www.bureau-alsace.org	Av. des Arts, 19AD - Bte 5 1000 Bruxelles Tel +32 2 2210430 info@bureau-alsace.org	VIRCIGLIO Cédric

31 Ausführlich zu einer Makroregion Alpenraum siehe die Beiträge von Durnwalder und Staudigl in diesem Band.

Italien	Adresse	BüroleiterIn
Gemeinsame Vertretung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino bei der Europäischen Union Büro Südtirol www.alpeuregio.eu	Rue de Pascale 45-47 1000 Bruxelles Tel : + 32 2 743 27 00 info@alpeuregio.org	CAMINADES Vesna
Gemeinsame Vertretung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino bei der Europäischen Union Büro Trentino www.alpeuregio.eu	Rue de Pascale 45-47 1000 Bruxelles Tel : + 32 2 743 27 00 info@alpeuregio.org	RODARO Vittorino
Vertretung der Region Aostatal bei der Europäischen Union www.regione.vda.it	Rue du Trône, 62 1050 Bruxelles Tel +32 2 2821850 u-bruxelles@regione.vda.it	CHUC Remo
Vertretung der Region Friaul Venetien bei der Europäischen Union www.regione.fvg.it	Rue du Commerce, 49 1000 Bruxelles Tel +32 2 5008840 uff.bruxelles@regione.fvg.it	POCLEN Luisa
Vertretung der Region Veneto bei der Europäischen Union www.regione.veneto.it	Av. De Terveuren, 67 1040 Bruxelles Tel +32 2 7437010 bruxelles@regione.veneto.it	BELTRAME Stefano
Vertretung der Region Lombardei bei der Europäischen Union www.regione.lombardia.it	Place du Champ de Mars, 2 1050 Bruxelles Tel +32 2 5187600 delegazione_bruxelles@regione.lombardia.it	MARTINI Gianlorenzo
Vertretung der Region Ligurien bei der Europäischen Union www.casaliguria.org	Rue d'Alsace Lorraine, 44 1050 Bruxelles Tel +32 2 2891389 regione@casaliguria.org	COSTA Simona
Vertretung der Region Piemont bei der Europäischen Union www.regione.piemonte.it	Rue de Trône, 62 1050 Bruxelles Tel +32 2 5008780 ufficio.bruxelles@regione.piemonte.it	DONATI Davide

Österreich	Adresse	BüroleiterIn
Vertretung von Kärnten bei der Europäischen Union vbb.ktn.gv.at	Rue du Commerce 49 1000 Bruxelles Tel + 32 2 2824910 post.vbb-kaernten@ktn.gv.at	RATTINGER Martina
Vertretung von Burgenland bei der Europäischen Union www.bgld.gv.at/eu	Avenue de Tervuren 58 1040 Bruxelles Tel +34 2682 6002792 post.bruessel@bgld.gv.at	SCHABERL Kristina
Vertretung von Niederösterreich bei der Europäischen Union www.noel.gv.at	Rue du Commerce 20-22/6 1000 Bruxelles Tel + 32 2 5490660 post.noevbb@noel.gv.at	PENDERS-STADLMANN Ilse
Vertretung von Oberösterreich bei der Europäischen Union www.ooe.gv.at	Rue de la Charité 17 1210 Bruxelles Tel + 32 2 2231404 eub.post@ooe.gv.at	LONAUER Gerald
Vertretung von Salzburg bei der Europäischen Union www.salzburg.gv.at	Rue Frédéric Pelletier 107 1030 Bruxelles Tel : + 32 2 7430760 bruessel@salzburg.gv.at	PETZ-MICHEZ Michaela
Vertretung von Steiermark bei der Europäischen Union www.europa.steiermark.at	Avenue de Tervuren 82 1040 Bruxelles Tel + 32 2 7320361 steiermark-office@stmk.gv.at	KORZINEK Erich
Gemeinsame Vertretung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino bei der Europäischen Union Büro Tirol www.alpeuregio.eu	Rue de Pascale 45-47 1000 Bruxelles Tel : + 32 2 7432700 info@alpeuregio.org	MAST Florian

Slowenien	Adresse	BüroleiterIn
Slowenien unterhält keine regionalen Verbindungsbüros in Brüssel		
Ständige Vertretung der Republik Slowenien zur Europäischen Union www.gov.si	Rue du commerce 44 1000 Bruxelles Telefon +32 2 7072769 mna@gov.si	PIPAN Anita (Botschafterin)

Liechtenstein	Adresse	BüroleiterIn
Botschaft des Fürstentums Liechtenstein in Belgien und Mission bei der Europäischen Union www.regierung.li	Place du Congrès 1 1000 Bruxelles Tel +32 2 229 39 00 ambassade.liechtenstein@bru.llv.li	JÄGER Kurt (Botschafter)

Monaco	Adresse	BüroleiterIn
Botschaft des Fürstentums Monaco in Belgien und Mission bei der Europäischen Union	Place Guy-d'Arezzo, 17 1180 Bruxelles Tel +32 2 3474987 pierre-Henri.Settimo@ambassade-monaco.org	TONELLI Gilles (Botschafter)

Schweiz	Adresse	BüroleiterIn
Mission der Schweiz bei der Europäischen Union www.eda.admin.ch/mission_eu	Place du Luxembourg 1 1050 Bruxelles Tel +32 2 286 13 30 brm.vertretung@eda.admin.ch	BALZARETTI Roberto (Botschafter)

VII. Fallbeispiel: Die gemeinsame Vertretung der Europaregion „Tirol – Südtirol – Trentino“

Unmittelbar nach Österreichs EU-Beitritt im Jahr 1995 wurde die gemeinsame Vertretung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino bei der Europäischen Union errichtet, mit dem Ziel die Interessen der drei Länder auf europäischer Ebene direkt und wirkungsvoll vertreten zu können.³² Es handelte sich um das erste grenzüberschreitende Verbindungsbüro in Brüssel, das als gemeinsame Einrichtung des Landes Tirol, der autonomen Provinz Bozen/Südtirol und der autonomen Provinz Trentino gegründet wurde. Im Beschluss des Dreierlandtages von Meran vom 22. Februar 2005 wird zu den Aktionsmöglichkeiten des gemeinsamen Büros in Brüssel festgehalten:

32 Mayer, Europapolitik 269 ff; Staudigl, Rolle.

„Richtschnur aller Aktivitäten ist die Förderung der Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung, die dem empfindlichen Gleichgewicht von Natur und Umwelt sowie wirtschaftlichen Aktivitäten im Alpenraum Rechnung trägt. Das Eintreten für die Interessen der alpinen Regionen und ihrer Bevölkerung ist Ausdruck eines am Subsidiaritätsprinzip orientierten Handelns, das darauf ausgerichtet ist, die Gestaltung des Lebensraumes der in den Berggebieten ansässigen Menschen selbst in die Hand zu nehmen und nicht der Fremdbestimmung durch andere zu überlassen.“

Die Vertretung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino bei der EU ist beispielhaft dafür, dass Alpenregionen mit vielen Gemeinsamkeiten auch gemeinsam auftreten können. Die verstärkte Kooperation der drei Landesteile des historischen Tirol (Tirol, Südtirol, Trentino) in den Bereichen Regionalpolitik, Wirtschaft, Umwelt, Landwirtschaft, Soziales, Bildung und Kultur definiert die Europaregion. Auf formeller Ebene finden regelmäßige gemeinsame Sitzungen der Landtage, der Landeshauptleute und der Landesregierungen der Europaregion statt. Die Europaregion ist zum Vorzeigemodell europäischen Zusammenlebens und grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Alpenraum geworden.

Die historischen Bezüge nehmen bei der Europapolitik Tirols natürlich eine besondere Rolle ein. Das den Landesteilen nach dem Ersten Weltkrieg auferlegte Schicksal der Trennung erfährt im Lichte der Europäischen Integration mit der Etablierung der Europaregion eine schrittweise realpolitische Überwindung. Das gemeinsame grenzüberschreitende Vertretungsbüro in Brüssel stellt in diesem Zusammenhang ein starkes symbolisches Zeichen dar.

Organisatorisch ist das Büro in Brüssel als Außenstelle der jeweiligen Europaabteilung der Verwaltung des Landes Tirol (Abteilung Südtirol, Europaregion und Außenbeziehungen des Amtes der Tiroler Landesregierung), der autonomen Provinz Bozen/Südtirol und der autonomen Provinz Trentino eingerichtet und mit je einem Leiterdienstposten ausgestattet, ergänzt durch ein gemeinsames Sekretariat, das mit zwei Personen besetzt ist. Die Zusammenarbeit vor Ort erfolgt nach dem Prinzip der gleichberechtigten Partnerschaft. Europaangelegenheiten ressortieren im Land Tirol – wie in Österreich üblich – beim Landeshauptmann. An dieser Stelle soll auch nicht unerwähnt bleiben, dass es nur gemeinsam möglich war, das äußerst repräsentative Haus der Vertretung der Europaregion zu erwerben.

Der vom Amt der Tiroler Landesregierung erstellte Aufgabenkatalog spiegelt das sehr umfangreiche Tätigkeitsfeld des „Tirol-Büros“ in Brüssel wieder:

- *Aufbau eines Netzwerkes an Kontakten, um relevante Informationen möglichst frühzeitig in Erfahrung zu bringen bzw an europäische Entscheidungsträger herantragen zu können*
- *Vertretung spezifischer Tiroler Anliegen durch gezielte Mitgestaltung und Einflussnahme in allen Belangen mit direkten Auswirkungen auf unser Land*
- *Vorteilhafte Präsentation und Positionierung Tirols durch Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungen*
- *Organisation von Arbeitsgesprächen und Informationsbesuchen*
- *Hilfestellungen für Kontaktaufnahmen von Unternehmen, Organisationen der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen*
- *Unterstützung von Förderungsansuchen und Notifizierungen*
- *Anlauf- und Koordinierungsstelle zur Bündelung der gemeinsamen Anliegen der Alpenländer*
- *enge Kooperation mit den Mitgliedern des Europäischen Parlaments aus dem Alpenraum, insbesondere aus den Ländern der Europa-region Tirol-Südtirol-Trentino, und Nutzbarmachung des Büros als gemeinsame Plattform.*

Eine der Hauptaufgaben der Landesvertretung bei der EU ist die Beschaffung und Übermittlung von Informationen, die für Tirol von Bedeutung sind. Auf Grund seines gut funktionierenden Kontaktnetzwerks, kann das Tirol-Büro in Brüssel die Tiroler Landesregierung und andere öffentliche Stellen des Landes frühzeitig über sich abzeichnende Entwicklungen auf EU-Ebene informieren. Die Mitarbeiter der Vertretung stehen in ständigem Kontakt zu den EU-Entscheidungsträgern, zu anderen Regionalvertretungen sowie der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU. Die zuständigen Stellen in Tirol erhalten von der Vertretung schnelle und verlässliche Informationen und können diese rechtzeitig auf dem Hintergrund der Interessenslage filtern, analysieren und verwerten.

Exemplarisch soll im Folgenden auf einige Aufgabenschwerpunkte näher eingegangen werden:

Besondere Bedeutung kommt auf Grund der geographischen Lage Tirols der europäischen Verkehrspolitik zu, wobei die Bemühungen zur Umsetzung des Brennerbasistunnels (BBT) im Mittelpunkt des Interesses stehen. Auf europäischer Ebene gilt es vor allem sicherzustellen, dass die EU ihre Finanzierungszusagen aufrecht erhält und in

der Folge auch in der Finanzierungsperiode 2014-2020 ein entsprechender finanzieller Beitrag bereitgestellt wird.

Im März 2011 fand im Rahmen des INTERREG Projektes „iMonitraf!“, an dem auch Tirol mitwirkt, eine Podiumsdiskussion über das neue Weißbuch Verkehr im Verbindungsbüro der Region Rhône-Alpes statt. Der Tiroler Landeshauptmann betonte dabei die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der europäischen Verkehrspolitik in Richtung Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Schutz der Bevölkerung. Im Anschluss wurde ein Arbeitsgespräch mit EU-Verkehrskommissar *Siim Kallas* organisiert.

Weitere Schwerpunkte liegen in den Politikbereichen Regionale Entwicklung, Landwirtschaft, Umwelt, Energie, Wirtschaft, Soziales und Kultur. Die naturräumliche Ausgestaltung Tirols, Südtirols und Trentinos erfordert auch ein Engagement dahingehend, in sämtlichen Politiken der EU eine integrierte europäische Berggebietspolitik zu etablieren.

Um die Interessen der drei Regionen bei den EU-Institutionen zur Geltung zu bringen, erfolgt eine Einflussnahme auf die politische Willensbildung in der EU durch gezielte Lobbyingarbeit. Dabei steht der direkte Kontakt zu den Entscheidungsträgern im Vordergrund. So gibt es in den genannten Politikbereichen laufend informelle Gespräche mit Vertretern der EU-Institutionen zu tirolspezifischen Situationen oder Wünschen.

Im Bereich der Regionalpolitik sind Tirol, Südtirol und Trentino – neben zahlreichen weiteren Vertretern europäischer Regionen und Netzwerke – der Initiative des Bundeslandes Niederösterreich zur Fortführung des Zieles Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Ziel 2) nach 2013 gefolgt. Man setzte sich dafür ein, auch nach 2013 Mittel aus den EU-Fördertöpfen zu erhalten. Eine gemeinsam verfasste Deklaration, wurde an Vertreter der EU-Institutionen übergeben, insbesondere auch an Kommissionspräsident *José Manuel Barroso*, und den Kommissar für Regionalpolitik, *Johannes Hahn*.

Insgesamt unterzeichneten 143 Regionen die „Erklärung der Regionen, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zur Zukunft der EU-Kohäsionspolitik nach 2013“. In ihrem Positionspapier betonten die Regionen, dass die Fortführung der Regionalförderungen ein wichtiges Instrument für mehr Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung wäre und somit einen erheblichen Mehrwert auf gesamter EU-Ebene schaffen würde.

Auch die Organisation von Seminaren und Diskussionsveranstaltungen zu tirolrelevanten Themen ist eine zielführende Methode um die Position des Landes Tirol an die Vertreter der willensbildenden Institutionen heranzutragen. In Hinblick auf die Erarbeitung einer Alpenraumstrategie wurde bereits 2010 im Rahmen der *open days*, der Europäischen Woche der Regionen und Städte, von der Vertretung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino gemeinsam mit der Lombardei, Westslowenien und Franche Comté ein Seminar zum Thema „Makroregion Alpen“ organisiert.³³ Anfang November 2011 wurde im Rahmen einer von der Bayerischen Vertretung in Brüssel und der ARGE-Alp organisierten Fachkonferenz und anschließenden Podiumsdiskussion der Fahrplan für die Erarbeitung einer gemeinsamen Alpenstrategie festgelegt. Unter dem Vorsitz der Bayerischen Staatsministerin für Bundes- und Europaangelegenheiten *Emilia Müller* und dem Vorsitzenden der ARGE Alp *Willi Haag* trafen Landeshauptmann *Günther Platter*, der Südtiroler Landeshauptmann *Luis Durnwalder* sowie *Hubert Gambs*, Kabinettschef von EU-Kommissar für Regionalpolitik *Johannes Hahn*, zusammen und gaben einen klaren Startschuss für die Erarbeitung einer makroregionalen Strategie für den Alpenraum.

Wer in der Lage ist Verbündete für seine Anliegen zu finden, kann umso besser Einfluss auf den EU-Gesetzgebungsprozess nehmen. Die Bündelung der gemeinsamen Interessen der Alpenländer durch die Zusammenarbeit mit Südtirol und Trentino in der gemeinsamen Vertretung sowie Kooperationen mit anderen Regionalbüros sowie einschlägigen NGOs ermöglichen eine bestmögliche Durchsetzung von Tiroler Anliegen auf EU-Ebene. Zu diesem Zweck wurden beispielsweise Vertreter europäischer Bergregionen zu einem Austausch über die Zukunft der Berglandwirtschaft in die Vertretung der Europaregion geladen.

Zu den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Interessenvertretung gehört natürlich, sich in Brüssel eine gute Reputation zu erarbeiten, um den Adressaten der Lobbyingarbeit ein Klima des Vertrauens, der Sachkompetenz und der Kooperationsbereitschaft zu bieten. So richtete das Tirol-Büro gemeinsam mit der Standortagentur Tirol und der Industriellenvereinigung Tirol einen „Technologielunch“ zum Thema erneuerbare Energien aus. Ziel der Veranstaltung war die Präsentation

33 Die „Europäische Woche der Regionen und Städte“, entwickelt und umgesetzt vom AdR und der Europäischen Kommission, ist eine seit 2004 jährlich stattfindende Veranstaltung, bei der europäische Städte und Regionen ihre Funktionen und Leistungen (zB Wachstumsförderung oder Schaffung von Arbeitsplätzen) präsentieren und damit die Wichtigkeit der lokalen/regionalen Ebene für die EU unterstreichen.

der Tiroler Leistung und Innovationskraft in diesem Bereich sowie ein fachlicher Austausch zwischen Tiroler und Brüsseler Experten. In diesem Zusammenhang wurde auch ein Arbeitsbesuch bei EU-Energiekommissar *Günther Öttinger* organisiert.

Zur Bedienung dieser „Schaufensterfunktion“ gehören auch Kulturveranstaltungen, wie etwa Vernissagen, zu denen Vertreter aller europäischen Institutionen, von nationalen und regionalen Vertretungen sowie von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen kommen. So bietet die Vertretung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino als Ort der Begegnung alljährlich Künstlern die Möglichkeit ihre Werke in der Hauptstadt Europas zu präsentieren.

Das Verbindungsbüro stellt außerdem eine Schnittstelle zwischen der Europaregion und Brüssel dar. Ein Schwerpunkt liegt bei der inhaltlichen und organisatorischen Betreuung von Besuchergruppen, wie Studenten, Schülern, Journalisten, Wirtschaftstreibende, Politikern oder verschiedensten Vereinen. Bereits zum zweiten Mal wird im Juli 2012 die „Alpeuregio Summer School – EU Institutions and Policies“ von der Vertretung Tirols, Südtirols und Trentinos in Brüssel organisiert. Einerseits soll Studienabsolventen aus der Europaregion eine Möglichkeit zur Weiterbildung im Bereich der europäischen Integration eröffnet werden. Andererseits soll die Bildung von Netzwerken von jungen Menschen aus Tirol, Südtirol und Trentino in Brüssel als auch untereinander forciert werden.

Das Büro versorgt auch Behörden, Unternehmen, NGOs und Bürger mit den für die Region relevanten EU-Informationen. Wöchentlich wird der Newsletter „Tirol in Europa“, der über tirolrelevante europapolitische Ereignisse, Entscheidungen oder Normsetzungsaktivitäten berichtet, einem großen Verteilerkreis zugesendet.

Zusammenfassung: Im europäischen Mehrebenen-System stehen den Regionen mehrere Kanäle zur Vermittlung ihrer Interessen im Politikgestaltungs- und Rechtsetzungsprozess zur Verfügung. Einer davon sind die regionalen Verbindungsbüros in Brüssel als ein wichtiger „informeller“ Kommunikationskanal. Diesen Regionalvertretungen kommt insbesondere die Rolle einer Drehscheibe für Informationen und Kontakte zu. Die Verbindungsbüros erhöhen durch ihr Engagement unzweifelhaft die Gestaltungskraft der Regionen in der europäischen Multi-Level-Governance.

Abstract: The European system of multi-level governance provides the regions with a number of channels ensuring that they have a say in the EU policy and law-making process. The regional liaison-offices in Brussels are an important informal communication-channel. They act as an interface for information and contacts between Brussels and the region. Without any doubt the liaison-offices strengthen the political clout of the regions in European multi-level governance.

Literaturhinweise

- Bußjäger Peter/Rosner Andreas*, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die Österreichischen Länder, Wien (2005)
- Europäische Kommission*, Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM (2001)428 endg
- Fischer Clemens*, Die Verbindungsstelle der Bundesländer in Brüssel – Das Föderale Doppelhutmodell, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – Im Interesse des Gesamtstaates – FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer, Wien (2011) 67
- Hooghe Liesbet/Marks Gary*, Multi-level-Governance and European Integration (2001)
- Hrbek Rudolf/Weyand Sabine*, Betrifft: Das Europa der Regionen (1994)
- Keating Michael*, Is there a regional level of government in Europe?, in: Le Galés/Lequesne (Hg), Regions in Europe (1998) 11
- Keller Lars*, Die Alpen im politischen Spiel, Wissenschaftliche Alpenvereinshefte, Heft 32 (1998)
- Knodt Michèle*, Regionales Europa- Europäisierte Regionen. Zwei Dekaden der Regionenforschung in der EU, in: Conzelmann/Knodt (Hg), Regionales Europa – Europäisierte Regionen (2002) 11
- Kohler-Koch Beate*, Regionen im Mehrebenensystem der EU, in: König/Rieger/Schmitt (Hg), Das Europäische Mehrebenensystem, Mannheimer Jahrbuch zur Europäischen Sozialforschung, Bd I (1996) 203
- Marks Gary/Haesly Richard/Mbaye Heather A.D.*, What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels, Regional and Federal Studies Vol 12, No 3 (2002), 1

- Mayer Stefan*, Regionale Europapolitik – Die Österreichischen Bundesländer und die Europäische Integration, Wien (2002)
- Pernthaler Peter*, Die Identität Tirols in Europa, Wien/New-York (2007)
- Staudigl Fritz*, Die Rolle der Regionen aus der Perspektive (erfolgreichen) Lobbyings, in: Laimer (Hg), Euregio – quo vadis, Wien/Graz (2006) 91
- Staudigl Fritz/Bürger Harald*, Die Österreichische Delegation im Ausschuss der Regionen der EU, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – Im Interesse des Gesamtstaates – FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer, Wien (2011) 205
- Theissen Robert*, Der Ausschuss der Regionen: Einstieg der EU in einen kooperativen Regionalismus? (1996)
- Unterlechner Josef*, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozess. Normen – Praxis – Wertung, Wien (1997)

Europäische Verbünde territorialer Zusammenarbeit im Alpenraum

I. Einleitung

Die Kooperation im Alpenraum ist vielfältig, multilateral und auf mehreren Ebenen angesiedelt. Sie manifestiert sich auf regionaler Ebene (Arbeitsgemeinschaften ARGE Alp und Alpen Adria), auf nationaler Ebene (Alpenkonvention) sowie durch Kooperationen anderer relevanter Akteure (zB Universitäten, Forschungseinrichtungen oder Naturparks im Rahmen von EU-Programmen wie dem EU-Alpenraumprogramm 2007-2013). Das Ziel der Zusammenarbeit besteht darin, durch gemeinsame Initiativen im ökologischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich eine nachhaltige und wettbewerbsfähige Entwicklung des Alpenraums sicherzustellen.

Mit der Verabschiedung der Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Jahre 2006² hat die Europäische Union ein Rechtsinstrument geschaffen, um grenzübergreifende Kooperationsformen zu stärken und zu institutionalisieren.³ Die Besonderheit eines EVTZ besteht in seinem Mehrebenen-Charakter und in der Vielfalt seiner möglichen Aufgaben: sowohl Staaten, Regionen und Gemeinden als auch andere Einrichtungen des öffentlichen Rechts können sich an einem EVTZ beteiligen. Ein Verbund kann errichtet werden, um EU-Programme und Projekte zu verwalten, öffentliche Dienstleistungen oder Infrastrukturen gemeinsam zu leiten, aber auch um allgemeine grenzüberschreitende Tätigkeiten und Maßnahmen durchzuführen.

1 Im Rahmen der gemeinsamen Konzeption des Beitrages wurden die Teile I, III, IV und V von Alice Engl und Teil II von Birgit Oberkofler verfasst.

2 Verordnung (EG) Nr 1082/2006 vom 5.7.2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl 2006 L 210.

3 Eine rechtliche Basis für die Schaffung grenzübergreifender Kooperationsstrukturen wurde bereits durch das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (1981) geschaffen, insbesondere durch das erste Zusatzprotokoll, welches 1998 in Kraft getreten ist. Allerdings hat Italien – ein Staat mit bedeutendem Anteil an den Alpen – dieses Zusatzprotokoll (neben Liechtenstein und Monaco) nie ratifiziert.

Die Gebietskörperschaften und Akteure im Alpenraum erhalten somit ein neues Instrument zur Gestaltung und Intensivierung ihrer Zusammenarbeit. Die Nutzung dieses neuen Instruments soll anhand konkreter Beispiele untersucht und dargestellt werden, wobei die im Beitrag vorgestellten Kooperationsinitiativen (EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, EVTZ Euregio „Senza Confini“ und EVTZ Euroregion Alpi-Mediterraneo) sowohl den gesamten Alpenbogen von West nach Ost abdecken als auch verschiedene Stadien einer institutionalisierten Zusammenarbeit widerspiegeln. Anhand dieser Beispiele kann aufgezeigt werden, welche Möglichkeiten die EVTZ-Verordnung bietet, welche Kooperationsstrukturen sich auf Grund dieser Verordnung entwickeln und auf welche Hindernisse und Grenzen die Partner bei der Institutionalisierung ihrer Zusammenarbeit stoßen können.

II. EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“⁴

A) Einleitung

Mit der Eintragung ins Register des italienischen Ministerratspräsidiums am 13. September 2011 erwarb der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ gemäß Art 5 Abs 1 der EVTZ-Verordnung Rechtspersönlichkeit. Der gemeinsame EVTZ der drei Länder ist der 21. in Europa, der zweite in Italien⁵ und der erste in Österreich.

Die Partnerschaft beschränkt sich auf die regionale Ebene und umfasst die Autonomen Provinzen Trient und Bozen (Italien) sowie das Land Tirol (Österreich) als drei EVTZ-Mitglieder. Insgesamt leben in diesem Grenzraum 1.749.139 Personen und der EVTZ erstreckt sich auf eine Fläche von 26.240 km².⁶ Hauptwirtschaftszweige der drei Partner sind Landwirtschaft und Tourismus.

4 Da der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ unter den in diesem Beitrag behandelten Verbänden der einzige ist, der zum Zeitpunkt des Verfassens bereits operativ war, sind Entstehung, Struktur, Aufgaben und Projekte genauer dargestellt als in den anderen beiden Fällen.

5 Der erste EVTZ mit Sitz in Italien war der EVTZ Archimed, der zwischen Sizilien, den Balearn und Zypern im Juni 2011 gegründet wurde.

6 Die Bevölkerung in der Autonomen Provinz Trient umfasst 529.457 Personen, jene in der Autonomen Provinz Bozen 509.634 Personen und die Bevölkerung des Landes Tirol zählt 710.048 Personen. Die Fläche der Autonomen Provinz Trient beträgt 620.000 Hektar, jene der Autonomen Provinz Bozen 740.000 Hektar und das Land Tirol erstreckt sich auf 1.264.000 Hektar.

Mit der Gründung des EVTZ hat die Zusammenarbeit zwischen den drei Gebietskörperschaften, welche sich schon seit den 1970er Jahren und insbesondere seit den 1990er Jahren im Rahmen verschiedener Foren und Netzwerke etabliert hat,⁷ einen juristischen Rahmen erhalten, der bisher weder durch die nationalen Rechtsordnungen Österreichs und Italiens noch durch entsprechende bilaterale Abkommen zwischen den beiden Staaten gegeben war.

Historische Marksteine der Europaregion

- 1946: Pariser Abkommen (Gruber-De-Gasperi-Abkommen)
- 1948: erstes Autonomiestatut
- 1949: Abkommen zwischen Italien und Österreich (Accordino)
- 1972: zweites Autonomiestatut und Durchführungsbestimmungen
- 1991: erste gemeinsame Sitzung der Landtage von Tirol, Südtirol, Trentino und Vorarlberg in Meran; im Zweijahresrhythmus folgen weitere gemeinsame Sitzungen, die letzte im Jahr 2011
- 1993: Rahmenabkommen zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften
- seit 1994: Regierungskonferenzen der Landesregierungen
- Anfang 1995: Eröffnung eines gemeinsamen Verbindungsbüros zur Europäischen Union in Brüssel
- 1995: Einsetzung des „Runden Tisches Europaregion Tirol“ seitens der Landeshauptleute von Tirol, Südtirol und Trentino
- 2000: gemeinsame Teilnahme der drei Länder an der Expo 2000 in Hannover mit einem eigenen Stand „Euregio Tirol, Südtirol-Alto Adige, Trentino“

7 Wichtige Schritte sind die Gründung der ARGE Alp 1972, der Dreierlandtag als gemeinsame Sitzung der Landtage von Tirol, Südtirol und Trentino seit 1991 oder die Errichtung eines gemeinsamen Verbindungsbüros in Brüssel 1995. Zur Entwicklung der Kooperation, siehe *Engl*, Die Nutzung neuer Instrumente europarechtlicher Zusammenarbeit für eine engere Kooperation zwischen Nord- und Südtirol, in: *Hilpold/Steinmair/Perathoner* (Hg), Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze (2011) 115-156; *Palermo/Woelk*, Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der italienischen Regionen, in: *Eccher et al* (Hg), Jahrbuch für italienisches Recht (2003) 333-362; *Hilpold*, Die rechtliche Grundlegung der Europaregion Tirol, in: *Mumelter/Zingerle* (Hg), Europaregion Tirol, Gestaltung unseres Lebensraumes im Europa von morgen (1994); *Pernthaler*, Die Identität Tirols in Europa (2007).

- 5. Juli 2006: Die Europäische Union verabschiedet die Verordnung (EG) Nr 1082/2006, die die Möglichkeiten für die territoriale Zusammenarbeit in Europa durch das Instrument des „Europäischen Verbunds für die territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) erhöht.
- 7. Juli 2009: Die Art 46, 47 und 48 des italienischen Gemeinschaftsgesetzes Nr 88/2009 schaffen die rechtliche Grundlage für die Errichtung eines EVTZ mit Sitz in Italien.
- 29. Oktober 2009: Sitzung des Dreier-Landtags in Mezzocorona; Beschlussfassung zur Gründung eines EVTZ.
- 23. Dezember 2009: Eröffnung des gemeinsamen Büros der Europa-region in Bozen, das bei der Regierungssitzung am 15. Oktober 2009 in Innsbruck beschlossen wurde.
- 28. April 2011: Das Amt des Ministerpräsidenten erteilt seine schriftliche Genehmigung zur Einrichtung des EVTZ.
- 30. Juni 2010: Das Land Tirol schafft mit der Genehmigung des LGBl Nr 55/2010 die Grundlage für die Gründung des EVTZ.
- 19. Juli 2011: Der Landtag der Autonomen Provinz Trient schafft mit dem Landesgesetz Nr 10 die Grundlage für die Gründung des EVTZ.
- 19. Juli 2011: Der Südtiroler Landtag schafft mit dem Landesgesetz Nr 6 die Grundlage für die Gründung des EVTZ.
- 14. Juni 2011: Die Landeshauptleute *Dellai, Durnwalder* und *Platter* geben auf Castel Thun den Startschuss für die neue Europaregion. Trentino, Südtirol und Tirol gründen den EVTZ, erster Präsident des EVTZ ist *Luis Durnwalder*.
- September 2011: Der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ wird im Register des Ministerratspräsidiums als zweiter EVTZ in Italien und als einundzwanzigster EVTZ in der Europäischen Union in das europäische Verzeichnis eingetragen.
- 13. Oktober 2011: Erste Sitzung des Vorstandes und der Versammlung des EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ auf Schloss Tirol.

B) Aufbau und Organe

Die Mitglieder des EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ (im folgenden nur mehr Europaregion genannt) sind das Land Tirol, die Autonome Provinz Bozen-Südtirol sowie die Autonome Provinz Trient.

Der Rechtssitz befindet sich in Bozen/Italien, es können jedoch auch andere operative Sitze errichtet werden. Die Arbeitssprachen sind Italienisch und Deutsch. Deshalb werden alle offiziellen Dokumente der Europaregion auf Italienisch bzw Deutsch sowie für Bereiche von spezifischem Interesse auch auf Ladinisch verfasst.

Der EVTZ wurde für eine Dauer von 15 Jahren, mit der Möglichkeit der stillschweigenden Verlängerung für jeweils weitere 15 Jahre, vorbehaltlich des vorzeitigen Austritts eines oder mehrerer Mitglieder, gegründet.

Die Europaregion übt ihre Aufgaben auf dem gesamten Gebiet seiner Mitglieder aus, mit dem Ziel, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zwischen seinen Mitgliedern zu erleichtern und zu fördern sowie die wirtschaftliche und soziale Kohäsion, jedenfalls ohne Gewinnabsicht, im Sinne des Art 1 Abs 2 der Verordnung (EG) Nr 1082/2006 zu stärken.

Neben der in der obgenannten Verordnung vorgesehenen Versammlung und dem Direktor (erhält bei der Europaregion die Bezeichnung Präsident) sieht die Satzung der Europaregion im Art 15 zusätzlich einen Vorstand, einen Generalsekretär und ein Kollegium der Rechnungsprüfer vor.

Die Versammlung besteht aus zwölf Mitgliedern und setzt sich aus den Landeshauptleuten und je einem weiteren Vertreter der Landesregierungen und zwei Vertretern der Landtage der EVTZ-Mitglieder zusammen.⁸ Für jedes Mitglied der Versammlung wird ein Ersatzmitglied ernannt, welches im Falle der Abwesenheit oder der Verhinderung die Vertretung in der Versammlung übernimmt. Das Ersatzmitglied wird aus dem Kreis der übrigen Mitglieder der Landesregierungen bzw der Landtage der Europaregion-Mitglieder ernannt.

Die drei Landeshauptleute und die drei Landtagspräsidenten sind von Amts wegen in der Versammlung vertreten, die sechs weiteren

⁸ Derzeit besteht die Versammlung aus *Günther Platter*, Landeshauptmann von Tirol, *Dr. Luis Durnwalder*, Landeshauptmann von Südtirol, *Lorenzo Dellai*, Landeshauptmann des Trentino, *DI Dr. Bernhard Tilg* für das Land Tirol, *Dr. Florian Mussner* für die Autonome Provinz Bozen-Südtirol und *Dr. Franco Panizza* für die Autonome Provinz Trient sowie den Landtagspräsidenten *DDr. Herwig van Staa* (Land Tirol), *Mauro Minniti* (Autonome Provinz Bozen-Südtirol), *Bruno Dorigatti* (Autonome Provinz Trient) und je einem weiteren Mitglied des Landtages (*Gabi Schiessling* für das Land Tirol, *DDr. Julia Unterberger* für die Autonome Provinz Bozen-Südtirol und *Franca Penasa* für die Autonome Provinz Trient).

Mitglieder werden von den Landeshauptleuten und Landtagspräsidenten ernannt. Die Art der Nominierung steht jedem Land frei.

Jedes Mitglied der Versammlung verfügt über eine Stimme. Die Beschlüsse der Versammlung sind gültig, wenn die absolute Mehrheit der Mitglieder der Versammlung anwesend ist. Die Beschlüsse werden mit Zwei-Drittel-Mehrheit der Anwesenden gefasst, sofern nicht Einstimmigkeit vorgesehen ist. Die Einstimmigkeit ist laut Übereinkunft und Satzung nur für die Aufnahme neuer Mitglieder, die Übertragung und Wahrnehmung von Aufgaben der Europaregion an ein Mitglied, die Änderungen der Übereinkunft und Satzung, die Festlegung der jährlichen Mitgliedsbeiträge und für die Auflösung der Europaregion vorgesehen.

Die Versammlung beschließt über die Leitlinien der Europaregion, die Auflösung der Europaregion, die Aufnahme eines neuen Mitgliedes, über Abänderungen von Übereinkunft und Statut und die Genehmigung des jährlichen und mehrjährigen Budgets.

Der Vorstand wird von den Landeshauptleuten der Mitglieder der Europaregion gebildet und beschließt auf Vorschlag des Präsidenten und in Übereinstimmung mit den Leitlinien der Versammlung und den Zielsetzungen der Europaregion das jährliche Arbeitsprogramm, die periodischen Programme für die Betriebskosten der Europaregion, die anderen Ausgaben, die im Budget der Europaregion vorgesehen sind, einschließlich der Repräsentationsausgaben, genehmigt die Übereinkommen und Verträge, die nicht Angelegenheiten des laufenden Betriebes betreffen, nimmt das jährliche und das mehrjährige Budget sowie deren Abänderungen an und beschließt Angelegenheiten des Rechnungswesens, setzt das Ausmaß der finanziellen Beiträge der Mitglieder fest, fasst Beschlüsse in allen Angelegenheiten, die nicht den anderen Organen zugewiesen sind, und trifft alle weiteren für die ordnungsgemäßen Abläufe der Europaregion erforderlichen Verfügungen.

Das Amt des Präsidenten der Europaregion wird turnusmäßig von den Landeshauptleuten der Mitglieder der Europaregion für jeweils 24 Monate ausgeübt. Die Abfolge wird wie folgt festgelegt: Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Land Tirol, Autonome Provinz Trient.⁹ Im Falle seiner Abwesenheit oder Verhinderung wird der Präsident der Europaregion vom Ersatzmitglied vertreten.

9 Bis Oktober 2013 übt der Südtiroler Landeshauptmann *Dr. Luis Durnwalder* das Amt des Präsidenten des EVTZ aus.

Für die Durchführung der Tätigkeiten bedienen sich der Vorstand und der Präsident des Generalsekretärs der Europaregion.

Das Generalsekretariat setzt sich aus je einem Bediensteten jedes der Mitglieder zusammen und wird vom Generalsekretär geleitet. Der Bedienstete des Mitglieds, das die Präsidentschaft innehat, übt die Funktion des Generalsekretärs aus.¹⁰

Zur Umsetzung der Ziele und Aufgaben der Europaregion können sich der Vorstand und der Präsident der Mitarbeit der zuständigen Verwaltungen der Mitglieder bedienen, auch im Wege der Einrichtung von paritätisch besetzten fachlichen Arbeitsgruppen.

Die Führung der Europaregion in finanziellen, wirtschaftlichen und Vermögensangelegenheiten ist der Nachprüfung durch ein Kollegium von Rechnungsprüfern unterworfen. Die Versammlung der Europaregion ernennt das Kollegium der Rechnungsprüfer für die Dauer von sechs Jahren.¹¹

C) Ziele und Projekte

Die Europaregion verfolgt insbesondere folgende Ziele:

- Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen der Bevölkerung seiner Mitglieder;
- Förderung der territorialen Entwicklung seiner Mitglieder im Bereich ihrer jeweiligen Zuständigkeit, wobei die Kooperationsbereiche Bildung, Kultur, Energie, nachhaltige Mobilität, Gesundheit, Forschung und Innovation, Wirtschaft, Berglandwirtschaft und Umwelt besondere Beachtung finden;
- Stärkung der Abstimmung bei der gemeinsamen Teilnahme an Programmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit und anderen thematischen Programmen der EU;
- Vertretung der Interessen der Europaregion bei den gemeinschaftlichen und nationalen Einrichtungen;

¹⁰ Erste Generalsekretärin ist *Dr. Birgit Oberkofler*, Vertreterin der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol. Weiters arbeiten im Generalsekretariat *Mag. Matthias Fink* für das Land Tirol und *Dr. Elena Alberti* für die Autonome Provinz Trient.

¹¹ Derzeit wohnen dem Rechnungskollegium *Dr. Eros Magnago* für die Autonome Provinz Bozen-Südtirol als Präsident des Kollegiums, *Dr. Klaus Mayramhof* für das Land Tirol und *Dr. Mario D'Ippoliti* für die Autonome Provinz Trient bei.

- Wahrnehmung weiterer spezifischer Angelegenheiten der territorialen Kooperation in den Bereichen der gemeinsamen Zusammenarbeit, mit oder ohne finanziellem Beitrag der EU.

Unbeschadet der eben genannten breit angelegten Ziele nimmt die Europaregion zur Erreichung derselben die in der Satzung und Übereinkunft definierten Aufgaben wahr. Dazu gehören die Festlegung und Durchführung von Projekten der territorialen Zusammenarbeit im Rahmen der Zuständigkeiten der Mitglieder in den Bereichen von gemeinsamem Interesse, mit oder ohne finanziellem Beitrag der EU, die Förderung der Interessen der Europaregion bei den staatlichen und europäischen Institutionen im Bereich der territorialen Zusammenarbeit, der Beitritt zu Organisationen, Vereinigungen und Netzwerken, die Durchführung von operativen Programmen im Rahmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit und die Wahrnehmung sonstiger Tätigkeiten, die zur Erreichung seiner Ziele – territoriale Kooperation zur Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion – beitragen können.

Die inhaltliche, projektbezogene Arbeit des gemeinsamen Büros der Europaregion in Bozen für das Jahr 2012 wurde in den konstituierenden Sitzungen der EVTZ-Organen am 13. Oktober 2011 beschlossen. Auf Grundlage der Beschlüsse der drei Landesregierungen und des Dreierlandtags wurden direkte und koordinierte Projekte¹² des EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ erarbeitet, weitere sind aus Initiativanfragen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und der Zivilgesellschaft hervorgegangen.

Im Bereich der Kommunikation wird am Konzept und der Realisierung einer Corporate Identity gearbeitet. Das Erkennungszeichen des EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ soll eindeutig sein, deshalb wird das Logo grafisch überarbeitet und geschützt. Zudem wird der Internetauftritt neu gestaltet und Medienpartnerschaften angekurbelt. Die Bevölkerung der drei Länder soll auf die Europaregion und ihre durchgeführten Initiativen aufmerksam gemacht werden. Deshalb soll in Ergänzung zu den eigenen Kommunikationskanälen (zB Homepage usw) mit den Medien der drei Länder (Zeitungen, TV, Radio usw) eine enge kontinuierliche Partnerschaft eingegangen werden, um Entwicklungsinitiativen und -projekte in der Europaregion zu präsentieren, die von besonderer Bedeutung und

12 Direkte Projekte werden direkt aus dem Budget des EVTZ finanziert, während koordinierte Projekte von Dritten (zB Abteilungen der drei Landesregierungen, Autonome Region Trentino – Südtirol, EU-Fonds, Inhousegesellschaften ua) finanziert werden.

Attraktivität für die Bürger sind. Seit Februar 2012 wird das Magazin „Europaregion heute“, über die deutsch- und italienischsprachigen Fernseh- und Radiosender im Trentino, in Südtirol und Tirol ausgestrahlt.

Als weitere Kommunikationsschiene wird im historisch-geographischen Kontext an einer Landkarte der Europaregion und an einer gemeinsamen Publikation zur Geschichte der Europaregion der letzten zwei Jahrhunderte gearbeitet. Die Publikation wird in den Sprachen Deutsch, Italienisch und Englisch erscheinen.

Im Bereich Energie, Nachhaltigkeit, Wirtschaft und Sozialwesen werden unterschiedliche Fachtagungen organisiert. Diese reichen von einer gemeinsamen Tagung zur sozialen Kohäsion, der Koordinierung einer Konferenz zum Thema „e-health“, einer rechtlichen Tagung zum grenzüberschreitenden Verkehr in der Europaregion, die Fortsetzung von iMonitraf – Grüner Brenner Korridor, bis hin zu einer Energieallianz zur Koordinierung und Bearbeitung eines gemeinsamen Konzeptes zum Ausbau der Energieautonomie in der Europaregion. Darüber hinaus wird ein gemeinsamer Film über die Sicherheit auf den Skipisten und Aufstiegsanlagen produziert. Die Koordination der Ausführung der Maßnahmen des Einvernehmensprotokolls „Nachhaltiges Bauen und greentechnologies“ übernimmt das gemeinsame Büro.

Auch im Bereich Kultur, Jugend und Bildung gilt es als Ziel den Dialog und Wissensaustausch zu fördern. Als Beispiele können die Wanderausstellung mit Werken junger Künstler aus der Europaregion, das Euregio-Jugendfestival, das Bildungsforum zur Lehrerfortbildung und das HistorikerInnenforum, der Gesamttiroler Museumstag und der Musikjugendwettbewerb UPLOAD angeführt werden.

Auf europäischer Ebene ist die Europaregion mit anderen EVTZ durch die vom Ausschuss der Regionen im Jahr 2011 ins Leben gerufene Plattform verbunden. Die Konferenz „Tag der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ mit Spitzenvertretern aus Brüssel und den Mitgliedsländern, die Expertentagung mit Vertretern anderer Europaregionen und der „Euregiotag“ im Rahmen des Europäischen Forum Alpbach tragen zu einer vielfältigen Bildung von Netzwerken bei.

III. EVTZ Euregio „Senza Confini“

Der geplante EVTZ „Euregio ohne Grenzen/Euregio senza confini“ vereint ebenfalls Gebietskörperschaften aus Österreich und Italien und soll zwischen dem Land Kärnten (AT) und der Autonomen Region Friaul-Julisch Venetien und der Region Venetien (IT) gegründet werden. Damit erstreckt sich dieser EVTZ auf eine Fläche von ca 35.800km² und umfasst etwa 6.740.000 Einwohner.¹³

A) Die Entwicklung des EVTZ

Im österreichisch-italienisch-slowenischen Grenzraum entwickelten sich seit den 1960er Jahren mehrere Kooperationsinitiativen, welche durch die 1978 gegründete Arbeitsgemeinschaft Alpen Adria einen gemeinsamen Rahmen bekamen.¹⁴ Dadurch konnten die Kontakte zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften gestärkt werden, wobei sich die Zusammenarbeit in der ARGE Alp unter anderem auf die Schwerpunkte Umwelt- und Naturschutz, Raumordnung, Verkehr, Tourismus und kulturelle Beziehungen konzentrierte.¹⁵

Darüber hinaus vertieften sich seit dem EU-Beitritt Österreichs 1995 die regionalen österreichisch-italienischen Beziehungen, insbesondere auf Grund einer wachsenden Anzahl an bilateralen Projekten im Rahmen des EU-Programms INTERREG Italien-Österreich. Kärnten, Friaul-Julisch Venetien und Venetien starteten eine Reihe von gemeinsamen Initiativen, wodurch sich die Zusammenarbeit ebenfalls ver-

13 Das Land Kärnten umfasst 9.535,97 km² und hat an die 558.230 Einwohner. Die Autonome Region Friaul-Julisch Venetien erstreckt sich auf ca 7.845 km² mit 1.235.700 Einwohnern und die Region Venetien hat etwa 4.948.900 Einwohner und umfasst ca 18.400 km².

14 Die Gründungsmitglieder der Alpen Adria waren Bayern, Friaul-Julisch Venetien, Kärnten, Kroatien, Oberösterreich, Salzburg (aktiver Beobachter), Slowenien, Steiermark, Venetien. Diese Arbeitsgemeinschaft der östlichen Alpenländer entstand als Pendant zur westlichen Arbeitsgemeinschaft ARGE Alp, welche 1972 gegründet wurde. Die heutigen Mitglieder der Alpen Adria sind: Burgenland, Kärnten, Kroatien, Friaul-Julisch Venetien, Slowenien, Steiermark, Venetien und das Komitat Vas (Ungarn).

15 Gleichzeitig gab es auch politische Probleme, welche die multiregionale Zusammenarbeit im Rahmen der Alpen Adria und auch die bilaterale Kooperation zwischen Kärnten und Slowenien erschwerten: auf bilateraler Ebene waren dies insbesondere Kontroversen über den Schutz der slowenischsprachigen Bevölkerung in Kärnten, während auf multilateraler Ebene vor allem die Jugoslawienkriege die Arbeiten in der Arge-Alp beeinträchtigten. Siehe dazu *Valentin*, Kärnten und die Alpen-Adria-Idee, in: Rumppler (Hg), Kärnten – Geschichte der österreichischen Bundesländer seit 1945, Band 2 (1998) 172-212, insbesondere 178, 179, 188, sowie 194-196.

festigte und schließlich in der Unterzeichnung eines Protokolls zur trilateralen Zusammenarbeit im Jänner 2007 mündete. Durch dieses Protokoll bekräftigten die drei Gebietskörperschaften ihre Absicht, die grenzüberschreitenden institutionellen Beziehungen zu stärken und vor allem in den Bereichen Produktion, Verkehr und Kommunikation, Landwirtschaft, Tourismus, Bildung, Kultur sowie Sozial- und Gesundheitswesen Erfahrungen und Informationen auszutauschen.¹⁶ Damit sollte der Weg zur Gründung einer Europaregion aufbereitet werden. Bereits damals wurde in Erwägung gezogen, auf die europäische Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit als rechtliche Basis für die Institutionalisierung der Kooperation zurückzugreifen.¹⁷ Dieses Bestreben zur Gründung eines EVTZ wurde bei einem Treffen der drei Landesregierungen im November 2009 erneut bekräftigt. Im Dezember 2011 wurde schließlich das für fünf Jahre gültige Protokoll zur Zusammenarbeit durch die Regionspräsidenten Luca Zaia (*Lega Nord*, Venetien), Renzo Tondo (*PdL*, Friaul-Julisch Venetien) und dem Landeshauptmann Gerhard Dörfler (FPK, Kärnten) verlängert. Nur kurze Zeit später folgte schließlich ein entscheidender Schritt zur Institutionalisierung der Kooperation, als im März 2012 die drei genannten Regierungschefs die Übereinkunft über den EVTZ „Euregio ohne Grenzen/Euregio senza confini“ unterzeichneten. Die italienische Regierung muss die Errichtung des EVTZ noch formell genehmigen, bevor der Verbund offiziell gegründet werden und seine operative Tätigkeit aufnehmen kann. Dies sollte voraussichtlich innerhalb 2012 erfolgen. Anhand der bereits entworfenen Fassungen von Übereinkunft und Satzung¹⁸ können schon

16 Allerdings zeichnete sich dabei schon ab, dass bei der Aufwertung des Sprach- und Kulturguts, welche als eigene Zielsetzung im Protokoll verankert wurde, die slowenischsprachige Bevölkerung in Kärnten und Friaul-Julisch Venetien nicht berücksichtigt wurde. Der entsprechende Art VIII des Protokolls nennt lediglich das Sprach- und Kulturgut der deutschsprachigen Gemeinschaft in den italienischen Gebietskörperschaften und Maßnahmen zur Aufwertung der italienischen Sprache durch Vereine und kulturelle Organisationen in Kärnten.

17 Diesbezügliche Arbeiten wurden allerdings durch verschiedene Faktoren verzögert, insbesondere die verspätete Verabschiedung der erforderlichen nationalen Regelungen zur Durchführung der EVTZ-Verordnung durch den italienischen Gesetzgeber (dies erfolgte durch das Gesetz Nr 88 vom 7.7. 2009) und den politischen Wechsel an der Spitze der Autonomen Region Friaul-Julisch Venetien (die Mitte-Links-Regierung unter *Riccardo Illy* wurde im April 2008 durch eine Mitte-Rechts-Koalition unter *Renzo Tondo* abgelöst, was die Etablierung einer Euregio in Form eines EVTZ zeitweilig verlangsamte). Zur Durchführung der EVTZ-Verordnung in Italien siehe *Engl*, Die Nutzung neuer Instrumente europarechtlicher Zusammenarbeit für eine engere Kooperation zwischen Nord- und Südtirol, in: *Hilpold/Steinmair/Perathoner* (Hg), Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze (2011) 115-156, 143-145.

18 Anzumerken ist, dass dieser Beitrag anhand vorläufiger Fassungen von Satzung und Übereinkunft dieses EVTZ angefertigt wurde. Diese Dokumente können während des Genehmigungsverfahrens durchaus noch abgeändert werden.

der geplante Aufbau sowie die Aufgaben des Verbundes aufgezeigt werden.¹⁹

B) Geplante Organisationsstruktur und Aufgaben

Der EVTZ „Euregio ohne Grenzen/Euregio senza confini“ soll für 30 Jahre gegründet werden. Die Laufzeit verlängert sich stillschweigend um weitere 30 Jahre, falls die EVTZ-Versammlung keinen gegenteiligen Beschluss fasst (Art 8 der Satzung). Der Verbund soll seinen Rechtssitz in Triest haben (Art 3.1 der Satzung), womit bei nicht oder nur teilweise durch die EVTZ-Verordnung geregelten Angelegenheiten die italienische Rechtsordnung zur Anwendung kommt. Als Arbeitssprachen des EVTZ werden derzeit die offiziellen Nationalsprachen seiner Mitglieder – also Italienisch und Deutsch – anstelle der Amtssprachen definiert (Art 3.3 der Satzung).²⁰

Ein Dotationsfonds mit einer anfänglichen Summe von 300.000 Euro sowie die jährlichen Mitgliedsbeiträge stellen die Haupteinnahmen des EVTZ dar (Art 23 der Satzung).²¹ Außerdem kann der Verbund noch andere Beiträge sowie Einnahmen aus nationalen und europäischen Fördermitteln erhalten. Das italienische Wirtschafts- und Finanzministerium, der Rechnungshof und die Finanzaufsichtsbehörde kontrollieren die Verwaltung öffentlicher Mittel (Art 15 der Satzung). Darüber hinaus gibt es im EVTZ ein Gremium aus drei Rechnungsprüfern und zwei Vertretern, welche die Verwaltung und die Ordnungsmäßigkeit der Konten des EVTZ prüfen (Art 21 der Satzung). Dieses Gremium wird von der EVTZ-Versammlung für drei Geschäftsjahre ernannt.

Die Versammlung ist – neben dem Direktor und dem Gremium der Rechnungsprüfer – das Hauptorgan des EVTZ (Art 17 bis 19 der Sat-

19 Da die Satzung die wesentlichen Artikel der Übereinkunft wiederholt, bezieht sich der folgende Abschnitt auf die relevanten Artikel des Satzungsentwurfs.

20 In Teilen Kärntens und Friaul-Julisch Venetiens hat auf Grund der dort ansässigen slowenischsprachigen Bevölkerung auch Slowenisch den Status einer offiziellen Amtssprache. Durch die Formulierung „offizielle Nationalsprachen“ wird Slowenisch allerdings nicht als Arbeitssprache im EVTZ berücksichtigt. Allerdings legt Art 15 Abs 3 lit b der EVTZ-Verordnung fest, dass den Bürgern der Zugang zu Dienstleistungen in ihrer eigenen Sprache garantiert werden muss und dass dies auch durch Rechtsmittel eingefordert werden kann. Sollte der EVTZ „Euregio ohne Grenzen/Euregio senza confini“ Dienstleistungen erbringen, müsste demnach auch Slowenisch den Status einer EVTZ-Arbeitssprache erhalten.

21 Der Dotationsfonds wird von den Gründungsmitgliedern zu gleichen Teilen finanziert. Die jährlichen Mitgliedsbeiträge werden alle zwei Jahre neu verhandelt und einstimmig von der EVTZ-Versammlung festgelegt.

zung). Sie setzt sich laut Art 17 aus den zur Vertretung nach außen befugten Organen der EVTZ-Mitglieds-Körperschaften zusammen. Dies wären somit der Kärntner Landeshauptmann und die Regionspräsidenten Friaul-Julisch Venetiens und Venetiens. Damit hat die Versammlung nur drei Mitglieder und besteht lediglich aus Vertretern der Exekutive. Andere politische Organe, insbesondere die Legislative, haben somit keinen Anspruch auf Vertretung im EVTZ-Organ. Eines der drei Versammlungsmitglieder übernimmt für jeweils zwei Jahre die Funktion des Präsidenten, wobei die Präsidentschaft im Rotationsverfahren zwischen den Partnern abwechselt. Als zentrales EVTZ-Organ tagt die Versammlung zumindest einmal im Jahr und beschließt das Jahres- und Mehrjahresprogramm der geplanten Tätigkeiten, sie genehmigt Haushaltsvoranschläge, Bilanzen und Finanzberichte sowie Bestimmungen für die Organisation des EVTZ und bestimmt die Höhe der Jahresbeiträge der EVTZ-Mitglieder. Zudem gibt es noch eine generelle Kompetenz-Zuweisungsklausel, wonach die Versammlung alle Aufgaben wahrnimmt, welche Übereinkunft, Satzung oder weitere organisatorische Bestimmungen nicht ausdrücklich anderen Organen zuweisen.

Die Ernennung des Direktors (Art 20 der Satzung) erfolgt ebenfalls über die Versammlung. Dazu reichen die Versammlungsmitglieder mehrere Vorschläge ein (die Kandidaten können Führungspersonen mit mindestens fünfjähriger Erfahrung in ihrem Bereich sein), aus denen dann einstimmig der Direktor bestellt wird.²² Er ist der rechtliche Vertreter des EVTZ und hat folgende Aufgaben: Vorbereitung der Bestimmungen für die Organisation des EVTZ, Umsetzung der Arbeitsprogramme, Organisation der Struktur, Verwaltung von Geldern und Personal sowie Vorbereitung der Verwaltungsakte. Außerdem kann der EVTZ sonstiges Personal beschäftigen, wobei entweder eigenes Personal eingestellt und aus EVTZ-Mitteln vergütet wird, oder Bedienstete von den EVTZ-Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden (Art 22 der Satzung).

Das Hauptziel des EVTZ besteht darin, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen zu stärken.²³ Dazu soll der Verbund spezifische Kooperationsmaßnahmen entwickeln (unter anderem in

22 Die Bestellung erfolgt über einen privatrechtlichen Vertrag auf drei Jahre, der nur einmal verlängert werden kann.

23 Eine ältere Fassung des Satzungsentwurfs definierte als Zielsetzung die Unterstützung der wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Integration. Der Begriff „Integration“ wurde schließlich durch „Beziehungen“ ersetzt und anstelle der Wissenschaft wurde die Kooperation in sozialen Belangen stärker hervorgehoben.

folgenden Bereichen: Energie- und Umweltressourcen, Verkehr und Infrastruktur, Kultur und Bildung, Sozial- und Gesundheitswesen, Wissenschaft und Forschung sowie Landwirtschaft und Tourismus) und die Interessen des EVTZ bei nationalen und EU-Institutionen vertreten (Art 6 der Satzung).

Als konkrete Aufgaben der Euregio definiert die EVTZ-Satzung die Festlegung und Umsetzung von Projekten, die Förderung der EVTZ-Interessen bei europäischen und staatlichen Institutionen, die Mitgliedschaft in Organisationen, Verbänden und Netzwerken mit gleichen Zielsetzungen wie der EVTZ, das Management von operationellen Programmen im Rahmen der europäischen territorialen Zusammenarbeit sowie die Umsetzung weiterer Maßnahmen, welche zum Erreichen der Ziele beitragen können (Art 7 der Satzung).²⁴

Wie bereits zuvor erwähnt, müssen Übereinkunft und Satzung noch durch die italienische Regierung formell genehmigt werden. Anschließend kann der EVTZ offiziell im nationalen Register und im EU-Register für EVTZ eingetragen werden und seine operative Tätigkeit aufnehmen. Zur Regelung der organisatorischen Abläufe und der konkreten Arbeitsweise des EVTZ sollen nach der Gründung weitere Vorschriften über die Organisation und den ordnungsgemäßen Betrieb des Verbundes angenommen werden (Art 27 der Satzung).²⁵

Was die geographische Ausdehnung des Verbundes betrifft, wurde bei der Unterzeichnung der Übereinkunft im März 2012 von den drei regionalen Regierungsvertretern die Absicht betont, in Zukunft auch weitere Partner in die Struktur einzuschließen, insbesondere die kroatischen Gespanschaften Primorsko-Gronaska und Istriana sowie Slowenien. Mit der Aufnahme dieser neuen Mitglieder könnte sich die Euregio ohne Grenzen zu einem Modell für eine institutionalisierte Kooperation in einem größeren geographischen Gebiet entwickeln. Damit würde sie allerdings auch in Konkurrenz zur ARGE Alpen Adria treten. Zum Erhalt der Kontinuität in der Alpen Adria Kooperation und zur Stärkung der Zusammenarbeit könnte die ARGE Alpen Adria allerdings auch institutionell mit der neuen EVTZ-Struktur vernetzt werden.

24 In einer älteren Version der Satzung war unter den Aufgaben aufgelistet, dass der EVTZ aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Effizienz auch gemeinsame Dienstleistungen übernehmen kann, die in den selbständigen Wirkungsbereich von Institutionen fallen, die den Mitgliedern unterstehen. Dies ist in der neuen Fassung nicht mehr explizit verankert. Allerdings schließt die breite Formulierung, dass der EVTZ zur Erreichung seiner Ziele weitere Maßnahmen ergreifen kann, derartige Funktionen nicht aus.

25 Neben den in diesem Abschnitt genannten Bestimmungen regelt die EVTZ-Satzung außerdem noch Auflösung, Austrittsrecht und Ausschluss aus dem EVTZ (Art 9 bis 12).

Der Beitritt slowenischer Partner könnte schließlich auch dazu beitragen, die gegenwärtige Struktur des EVTZ für die slowenischsprachige Bevölkerung Kärntens und Friaul-Julisch Venetiens zu öffnen und damit die Möglichkeit bieten, durch den EVTZ die regionale Diversität als kulturellen und wirtschaftlichen Mehrwert des Gebiets zu fördern und aufzuwerten.

IV. Der EVTZ Euroregion Alpi-Mediterraneo/Alpes-Méditerranée

Auf der westlichen Seite des Alpenbogens entwickelten sich ähnliche Bestrebungen zur Intensivierung der grenzüberschreitenden regionalen Kooperation. Im Jahre 2007 unterzeichneten die italienischen Regionen Ligurien, Piemont und Aostatal sowie die französischen Regionen Rhône-Alpes und Provence-Alpes-Côte d'Azur eine Absichtserklärung zur Gründung der Euroregion Alpi-Mediterraneo/Alpes-Méditerranée. Zur institutionellen Ausgestaltung der Europaregion wählten die Vertreter der teilnehmenden Regionen ebenfalls die Struktur eines EVTZ, wobei dieses Vorhaben auf einige Hürden stieß, wie die folgenden Ausführungen zeigen.²⁶ Eine entsprechende Übereinkunft und Satzung wurden ausgearbeitet und im Jänner 2009 dem Präsidium des Ministerrats in Rom (Abteilung für regionale Angelegenheiten) als zuständige Behörde für die Genehmigung des EVTZ übermittelt.

Der Satzungsentwurf definierte eine Versammlung, einen Präsidenten sowie einen Lenkungsausschuss und ein gemeinsames Sekretariat als zentrale EVTZ-Organen (Art 16 bis 20 der Satzung). Die Mitgliedschaft in der Versammlung sollte lediglich den Vertretern der regionalen Regierungsebene vorbehalten sein, da sie sich auf die Regionspräsidenten und damit auf fünf Mitglieder beschränken sollte. Die Aufgaben der Versammlung waren ähnlich zu jenen der zuvor

26 Die Absichtserklärung, welche bereits die Gründung eines EVTZ als Ziel verankerte, wurde im März 2007 der italienischen Regierung übermittelt. In den darauf folgenden Monaten gab es mehrere Verhandlungen zwischen regionalen und staatlichen Vertretern, unter anderem in Hinblick auf das geplante Ziel des Verbundes, die politischen Beziehungen zwischen den regionalen Partnern zu stärken. Die Regierung unter Ministerpräsident *Romano Prodi* hat schließlich die Unterzeichnung der Absichtserklärung genehmigt, nachdem der Bedarf einer multilateralen regionalen Kooperation ausreichend gerechtfertigt und eine Klausel eingefügt wurde, wonach der EVTZ erst errichtet werden kann, sobald die zuständigen Regierungsbehörden gemäß dem in der nationalen Gesetzgebung festgelegten Verfahren die Gründung des Verbundes genehmigt haben. Siehe dazu auch *Ghidinelli*, L'Euroregione Alpi-Mediterraneo, Istituzioni del Federalismo Suppl Nr 4 (2007), 73-81.

beschriebenen EVTZ konzipiert: Genehmigung des jährlichen Arbeitsprogramms und des Haushalts, Festlegung der Mitgliedsbeiträge, Ernennung des Präsidenten und des Vizepräsidenten sowie Beschluss weiterer Maßnahmen, welche für die Arbeit des EVTZ notwendig sind. Die Präsidentschaft sollte im Rotationsprinzip alle sechs Monate zwischen den Mitgliedern in der Versammlung wechseln. Der Präsident sollte als Rechtsvertreter des Verbundes agieren, die Treffen der Versammlung vorbereiten und den EVTZ bei europäischen, nationalen und regionalen Institutionen vertreten.²⁷ Außerdem wäre die Versammlung von einem Lenkungsausschuss unterstützt worden, welcher sich ebenfalls aus fünf Mitgliedern (ein technischer Vertreter pro EVTZ-Mitglied) zusammengesetzt hätte. Ein gemeinsames Sekretariat hätte andere allfällige administrative Tätigkeiten übernommen.

Die Satzung legte als Ziel des EVTZ die Stärkung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen der beteiligten Partner fest. Zu diesem Zweck sollte der EVTZ unter anderem folgende Aufgaben erfüllen: Durchführung von Projekten der territorialen Zusammenarbeit, Vertretung der Interessen der Euroregion gegenüber den Staaten und den Institutionen der Europäischen Union sowie Teilnahme an Vereinigungen oder Netzwerken, die sich mit den Zielen des EVTZ vereinen lassen (Art 6 und 7 der Satzung).

Ohne eine offizielle Stellungnahme des Präsidiums erhalten zu haben und noch bevor die nationalen EVTZ-Bestimmungen in Italien in Kraft getreten waren, hat der ligurische Regionalrat bereits am 3. Februar 2009 das ligurische Gesetz zur Gründung des EVTZ verabschiedet.²⁸ Das Regionalgesetz wiederholte Aufgaben und Ziele des geplanten EVTZ und bekräftigte entsprechend der Verhandlungen mit den Regierungsvertretern 2007, dass die Teilnahme der Region Ligurien am EVTZ erst rechtswirksam geworden wäre, sobald die zu-

27 Der Präsident sollte in seinen Funktionen vom Vizepräsidenten unterstützt werden. Nach Ablauf der sechsmonatigen Präsidentschaft sollte der Vizepräsident in die Position des Präsidenten aufrücken und die Versammlung sollte einen neuen Vizepräsidenten ernennen. Damit wäre die Präsidentschaft gemeinsam von zwei EVTZ-Mitgliedern ausgeführt worden (im Idealfall grenzüberschreitend von einem italienischen und einem französischen Vertreter).

28 Legge N.1 del 2009 – Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo, Bollettino Ufficiale Regionale N.4, 25. Die anderen beteiligten Regionen verabschiedeten zum damaligen Zeitpunkt noch kein Regionalgesetz.

ständigen Regierungsbehörden gemäß dem in der nationalen Gesetzgebung festgelegten Verfahren ihre Genehmigung erteilt hätten.²⁹

Am 23. April 2009 entschied der italienische Ministerrat, das ligurische Regionalgesetz vor dem italienischen Verfassungsgerichtshof anzufechten,³⁰ da er mit Verweis auf Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht das Gesetz aus folgenden Gründen als rechtswidrig erachtete:

- Die Region Ligurien habe mit der Verabschiedung des regionalen Gesetzes ihre Teilnahme am EVTZ geregelt, bevor die Regierung diese Beteiligung überhaupt genehmigt habe. Dies verletze das verfassungsrechtliche Prinzip der loyalen Zusammenarbeit zwischen Staat und Regionen (das für alle Bereiche, insbesondere für die Art 117 und 118 der italienischen Verfassung gilt) und das Prinzip der guten und unparteilichen Führung der öffentlichen Verwaltung (Art 97 der italienischen Verfassung).
- Die in Art 1 des Regionalgesetzes angeführten Ziele der Zusammenarbeit (Stärkung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen) seien keine legitimen Aufgaben, da sie über die Bestimmungen der EVTZ-Verordnung hinausgingen (diese verankert die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts als Aufgabe eines EVTZ) und damit Art 117 der italienischen Verfassung verletzten. Laut Art 117 müssen die Regionen bei der Ausübung ihrer Gesetzgebungsbefugnis jegliche Schranken durch die gemeinschaftliche Rechtsordnung berücksichtigen (was auf Grund der Überschreitung der laut EU-Verordnung legitimen Aufgaben in diesem Fall nicht geschehen sei).
- Aus demselben Grund würden auch die geplante Vertretung der Interessen der Euroregion und die Teilnahme an Vereinigungen oder Netzwerken als verfassungswidrig angefochten. Diese Bestimmungen verletzten zudem Art 7 der EVTZ-Verordnung, welcher die Aufgaben des EVTZ vornehmlich auf die Umsetzung von Pro-

29 Die nationalen Bestimmungen zur Umsetzung der EVTZ-Verordnung in Italien waren zum Zeitpunkt der Verabschiedung des ligurischen Gesetzes über die Teilnahme am EVTZ noch nicht in Kraft. Die entsprechenden nationalen Bestimmungen wurden im Juli 2009 verabschiedet (Gesetz Nr 88 vom 7.7.2009).

30 Zuvor hatte bereits das Präsidium des Ministerrats den beteiligten Regionen einige kritische Anmerkungen zum geplanten Vorhaben übermittelt, ua im Hinblick auf die vorgesehenen Ziele und Aufgaben des EVTZ, insbesondere die geplante Stärkung der politischen Beziehungen und die Teilnahme an Vereinigungen oder Netzwerken. Siehe dazu *Engl*, Nutzung 146-147.

grammen oder Projekten für territoriale Zusammenarbeit beschränkt.³¹

Das darauf folgende Urteil des Verfassungsgerichts³² fiel weitgehend zugunsten der Region aus: So entschied es, dass die Rüge der Verletzung der Art 117 und 118 (loyale Zusammenarbeit) sowie Art 97 (Angemessenheit, Unabhängigkeit und gute Führung der Verwaltung) unbegründet sei. Gesetzgebende Aktivitäten seien nicht dem Verfahren der loyalen Zusammenarbeit unterworfen, wie das Gericht schon in den vorhergehenden Urteilen Nr 249/2009 und 159/2008 festgestellt hatte. Außerdem sei Art 4 des Regionalgesetzes, wonach dessen Rechtswirksamkeit erst nach der Genehmigung durch die nationalen Behörden eintritt, als substantielles Hemmnis für die Beteiligung der Region zu interpretieren, weshalb weder das Prinzip der guten Führung der Verwaltung (Artikel 97) verletzt werde, noch eine Missachtung der Schranke des Gemeinschaftsrechts gemäß Art 117 der italienischen Verfassung vorliege. Schließlich habe sich der angefochtene Rechtsakt durch die Reform des ligurischen Regionalgesetzes Nr 2/2010 substantiell verändert,³³ wodurch die weiteren Anfechtungspunkte in ihrer Hauptsache erledigt seien.

Da dieser Rechtsstreit das ligurische Regionalgesetz betraf, konnten in der Zwischenzeit die Arbeiten an der EVTZ-Übereinkunft und der Satzung fortgeführt werden, wobei deren Inhalte entsprechend der von der italienischen Regierung vorgebrachten Kritiken revidiert wurden. Noch im Oktober 2009 – und damit bevor das Verfassungsgericht sein Urteil zum ligurischen Regionalgesetz verkündete – erteilten die italienischen Behörden schließlich ihre Zustimmung zur Gründung des EVTZ. Nun begann allerdings ein Wettlauf gegen die Zeit, denn innerhalb der darauf folgenden sechs Monate mussten

31 Corte Costituzionale, Ricorso del Presidente del Consiglio di Ministri contro la Regione Liguria per l'impugnazione della legge regionale della Liguria del 16 febbraio 2009, recante „Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), denominato Euroregione Alpi Mediterraneo“ (unveröffentlichtes Manuskript).

32 Urteil vom 10.3.2010, ItVerfGH Nr. 112/2010, Gazzetta Ufficiale vom 24.3.2010. Insbesondere im Hinblick auf den letzten Punkt ist zu betonen, dass Art 7 der EVTZ-Verordnung dem EVTZ gestattet, spezifische Maßnahmen ohne finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durchzuführen. Dies wird auch in der *Legge comunitaria 2008* in Art 46 Abs 5 bekräftigt. Die gemeinsame Vertretung von Interessen und die Teilnahme an Netzwerken könnten solche spezifische Maßnahmen darstellen und damit gerechtfertigt sein.

33 So wurde der Begriff „politische Beziehungen“ im neuen Rechtsakt gestrichen. Stattdessen wird betont, dass der EVTZ die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen stärken soll und dass jegliche Teilnahme an Vereinigungen oder Netzwerken mit den Zielen des EVTZ in Einklang stehen muss.

noch in Frankreich alle notwendigen Auflagen erfüllt werden, damit der Verbund schließlich bei den nationalen Behörden registriert werden konnte. Denn in Italien erfolgt die Registrierung eines Verbundes nicht automatisch mit der Genehmigung, sondern das nationale EVTZ-Gesetz erteilt den angehenden EVTZ-Mitgliedern eine Frist von sechs Monaten, um die Eintragung des Kooperationsverbundes in das EVTZ-Register noch einmal getrennt zu beantragen. Am Ende dieser Frist verliert die Genehmigung ihre Wirkung.³⁴ Allerdings gelang es den EVTZ-Partnern nicht, innerhalb dieser Zeit die erforderlichen administrativen Aspekte zu regeln und sich auf zentrale formale Aspekte zu einigen, so dass auf Grund des Verstreichens der sechsmonatigen Registrierungsfrist das Genehmigungsverfahren neu aufgerollt werden müsste. Ein Neustart des gesamten Verfahrens – als insgesamt dritter Anlauf zur Gründung des Verbundes – wurde noch nicht (oder nicht mehr) in Angriff genommen.

Die Zusammenarbeit wurde mittlerweile auch ohne EVTZ-Struktur gestärkt: Es gibt regelmäßige Treffen der Präsidenten der Gebietskörperschaften sowie mehrere thematische Arbeitsgruppen, welche zu bestimmten Themen gemeinsame Strategien und Projekte ausarbeiten sollten. Dies verdeutlicht einmal mehr, dass der EVTZ nur eine von vielen Möglichkeiten darstellt, die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften zu intensivieren und dass bei Bedarf auch alternative Formen der Kooperation gefördert werden können.

V. Schlussfolgerungen und Ausblick

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, spiegeln die drei in diesem Beitrag untersuchten EVTZ verschiedene Stadien einer institutionalisierten Zusammenarbeit wider: von der Gründungsphase (Euregio ohne Grenzen/Euregio senza confini) über die operative Tätigkeit eines bereits etablierten EVTZ (Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino) bis hin zum Scheitern einer EVTZ-Gründung auf Grund bürokratischer Hürden und damit die Suche nach alternativen Lösungen und Formen der Zusammenarbeit (EVTZ Euroregion Alpi-Mediterraneo/Alpes-Méditerranée).

34 Auch in Ungarn muss die Registrierung eines EVTZ eigens beantragt werden, während in anderen Ländern wie Frankreich oder Österreich die Registrierung automatisch mit der Genehmigung erfolgt.

Gleichzeitig zeigen die drei Beispiele, dass der Rückgriff auf den EVTZ als Rechtsinstrument zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit den Partnern durchaus Raum zur konkreten Gestaltung ihrer Kooperation bietet. So weisen die drei dargestellten Verbünde sowohl Unterschiede als auch Ähnlichkeiten auf.

Die Unterschiede bestehen vor allem im organisatorischen Aufbau der EVTZ, welcher wie folgt zusammengefasst werden kann.

EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino	EVTZ Euregio ohne Grenzen / Euregio senza confini	EVTZ Euroregion Alpi-Mediterraneo / Alpes-Méditerranée
Versammlung: 12 Mitglieder (6 von den 3 Landesregierungen und 6 von den 3 Landtagen)	Versammlung: 3 Mitglieder (Landeshauptmann und Regionspräsidenten)	Versammlung: 5 Mitglieder (Regionspräsidenten)
Vorstand: 3 Landeshauptleute		Lenkungsausschuss: jeweils 1 technischer Vertreter pro EVTZ-Mitglied (insg 5 Mitglieder)
Direktor: Präsident im Vorstand (rotiert alle zwei Jahre)	Direktor: Führungsperson für maximal 6 Jahre	Direktor: Präsident der Versammlung (rotiert alle 6 Monate)
Generalsekretariat: jeweils 1 Mitarbeiter pro EVTZ-Mitglied (insg 3 Leiter)	Sonstiges Personal zur Abwicklung der administrativen Tätigkeiten	Gemeinsames Sekretariat
Kollegium von Rechnungsprüfern (1 Prüfer pro EVTZ-Mitglied)	Gremium der Rechnungsprüfer	

Der EVTZ Europaregion „Tirol-Südtirol-Trentino“ ist damit der einzige Verbund, der innerhalb seiner Versammlung auch die Teilnahme von Vertretern der regionalen Legislativorgane vorsieht. In den beiden anderen Fällen besteht die Versammlung ausschließlich aus den Regierungsoberhäuptern der beteiligten Gebietskörperschaften und damit aus Vertretern der Exekutive. Allerdings hat der EVTZ Europaregion „Tirol-Südtirol-Trentino“ mit dem Vorstand ein zusätzliches Organ, welches lediglich die Landeshauptleute der drei Partner einschließt und entscheidende Aufgaben des EVTZ wahrnimmt.

Die Funktion des Direktors wird in der Europaregion „Tirol-Südtirol-Trentino“ vom jeweiligen Präsident im Vorstand wahrgenommen (ähnlich zur Euroregion Alpi-Mediterraneo/Alpes-Méditerranée, wo der Präsident der Versammlung die Aufgabe des Direktors wahrgenommen hätte). Bei der Euregio ohne Grenzen/Euregio senza confini wird hingegen ein unabhängiger Direktor bestellt, der dieses Amt für eine Dauer von maximal sechs Jahren wahrnehmen kann.

Außerdem gibt es in allen Fällen zusätzliches Verwaltungspersonal (gemeinsame Sekretariate) zur Ausführung administrativer Tätigkeiten.

Hervorzuheben ist, dass die Mitgliedschaft am EVTZ in allen drei Fällen nur der regionalen Ebene vorbehalten ist und dass sich keine lokalen oder staatlichen Behörden als EVTZ-Mitglieder beteiligen.

Eine weitere markante Ähnlichkeit der dargestellten EVTZ besteht in ihren Aufgaben. So zielen alle drei Kooperationsstrukturen darauf ab, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen zu fördern. Außerdem soll anhand der Institutionalisierung der Zusammenarbeit auch die gemeinsame Vertretung von Interessen gegenüber nationalen und europäischen Institutionen gestärkt werden.

Damit sollen gemeinsame Projekte und Maßnahmen nicht nur die Kooperation nach innen (das heißt innerhalb des EVTZ) stärken, sondern auch nach außen durch gemeinsames Auftreten und Lobbying.

Schließlich bieten die drei untersuchten EVTZ die Gelegenheit die geplante Reform der EVTZ-Verordnung kritisch zu beleuchten. Gemäß der in der EVTZ-Verordnung verankerten Überprüfungsklausel (Art 17) schlug die Kommission vor, die Verordnung in einigen Punkten zu reformieren und unterbreitete einen neuen Verordnungsvorschlag.³⁵ Damit verfolgt die Kommission das Ziel, die EVTZ-Verordnung anlässlich der Förderperiode 2014-2020 zu überarbeiten, um bestehende Bestimmungen zu präzisieren und Gründung sowie Arbeitsweise eines EVTZ zu vereinfachen.³⁶

Der Bedarf an Erneuerungen und daraus folgende Erleichterungen für die Errichtung und Tätigkeit eines EVTZ kann anhand der im Beitrag

35 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.7.2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Verwaltung solcher Verbünde, Brüssel, 6.10.2011, KOM(2011) 610.

36 Die Änderungen betreffen beispielsweise die Mitgliedschaft, das Genehmigungsverfahren, den Inhalt von Übereinkunft und Satzung, sowie Regelungen hinsichtlich des Personals.

beschriebenen Fallbeispiele verdeutlicht werden. So wie im Falle der Euregio ohne Grenzen bedeutsam, würde der Beitritt neuer Partner aus EU-Staaten und Drittländern durch den neuen Verordnungsvorschlag der Kommission deutlich erleichtert werden. Die Kommission schlägt nämlich vor, dass in Zukunft nur noch Änderungen der Übereinkunft den staatlichen Behörden mitgeteilt und von den Mitgliedstaaten gemäß dem entsprechenden Verfahren genehmigt werden müssen. Anpassungen oder Überarbeitungen der Satzung müssten nicht mehr zur Genehmigung an die zuständigen staatlichen Behörden weitergeleitet werden (in ihrer derzeitigen Fassung schreibt die EVTZ-Verordnung vor, dass auch wesentliche Änderungen der Satzungen dem staatlichen Genehmigungsverfahren unterliegen). Somit könnten organisatorische Aspekte – wie Arbeitsweise und Kompetenzen der Organe, die Anzahl der Vertreter in den Organen, Entscheidungsverfahren oder Arbeitssprachen – abgeändert werden, ohne hierfür die Zustimmung von den staatlichen Behörden einholen zu müssen. Dies würde die Anpassung von Organisation und Arbeitsweise eines EVTZ im Falle eines Beitritts neuer Mitglieder erheblich vereinfachen. Außerdem plant die Kommission die Beteiligung von Partnern aus Drittstaaten an einem EVTZ zu fördern. In der jetzigen Fassung der EVTZ-Verordnung wird die potentielle Teilnahme von Rechtsträgern aus Drittländern lediglich im letzten Punkt der Präambel erwähnt (Erwägungsgrund 16).

Im neuen Verordnungsvorschlag der Kommission werden nationale, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder Einrichtungen oder öffentliche Unternehmen aus Drittländern (oder überseeischen Hoheitsgebieten) als potentielle EVTZ-Mitglieder nach Art 3 der EVTZ-Verordnung verankert. Außerdem wird spezifiziert, dass die Beteiligung von Partnern aus Drittstaaten (oder überseeischen Hoheitsgebieten) gerechtfertigt ist, wenn gemeinsame Maßnahmen der territorialen Zusammenarbeit oder von der EU unterstützte Programme durchgeführt werden.³⁷

Dies steht im Einklang mit dem von der Kommission und dem Ausschuss der Regionen angestrebtem Ziel, Effizienz und Wirksamkeit von Verbünden durch eine Erweiterung des Wirkungsbereichs zu

37 Zudem soll die überarbeitete EVTZ-Verordnung die Errichtung von bilateralen EVTZ zwischen einem EU-Mitgliedstaat und einem Drittland erlauben, wenn der Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass ein solcher EVTZ den Zielen seiner territorialen Zusammenarbeit oder seinen bilateralen Beziehungen mit dem Drittland (bzw dem überseeischen Hoheitsgebiet) entspricht. Derartige bilaterale EVTZ an EU-Außengrenzen sind laut derzeitiger Fassung der EVTZ-Verordnung nicht möglich.

verbessern. Doch der Wirkungsbereich eines EVTZ soll nicht nur geographisch ausgedehnt werden, sondern auch substantiell. So soll in der überarbeiteten EVTZ-Verordnung hervorgehoben werden, dass ein Verbund öffentliche Dienstleistungen, allgemeine Daseinsvorsorge oder Infrastrukturen gemeinsam verwalten kann. Außerdem wird im Hinblick auf die Kompetenzen der EVTZ-Versammlung klar verankert, dass diese dazu befugt ist, die Bedingungen für die Verwendung einer von dem EVTZ verwalteten Infrastruktur zu bestimmen, einschließlich eventueller zu zahlender Tarife und Gebühren.

Schließlich soll in der neuen Fassung der Verordnung der Zweck eines EVTZ an den Wortlaut des Vertrages von Lissabon angepasst werden, indem die Stärkung des *territorialen* Zusammenhalts zusätzlich zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion als legitimes Ziel eines Verbundes festgehalten wird. Dieser umfassende (und gleichzeitig noch zum Teil unklare) Begriff des territorialen Zusammenhalts kann den Aktionsradius eines EVTZ erweitern, da er sich nicht mehr auf bestimmte Politikfelder oder Sektoren (wie etwa Wirtschaft oder Soziales) beschränkt, sondern theoretisch alle für ein Territorium relevanten Bereiche und Maßnahmen umfasst. Die Aktivitäten eines EVTZ müssten damit nicht mehr auf die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts beschränkt sein, sondern könnten weiter interpretiert werden und – um dies anhand der zuvor beschriebenen EVTZ-Beispiele zu verdeutlichen – auch die Stärkung politischer Beziehungen umfassen. Die zuvor beschriebene Beanstandung der geplanten Aufgaben des EVTZ Euroregion Alpi-Mediterraneo durch die italienische Regierung wären vor dem Hintergrund des neuen Kommissionsvorschlags von vornherein gegenstandslos, denn letztendlich sind es auch politische Beziehungen, die den Zusammenhalt in einem bestimmten Territorium unterstützen.

Allerdings muss an dieser Stelle hervorgehoben werden, dass der Kommissionsvorschlag für eine überarbeitete EVTZ-Verordnung noch im Rat diskutiert werden muss. Es bleibt abzuwarten, ob die Vertreter im Rat bereit sind, eine neue Verordnung zu verabschieden und ob die Vorschläge der Kommission angenommen oder modifiziert werden.

Insgesamt zeichnet sich im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik jedoch ab, dass die territoriale Zusammenarbeit weiterhin eine zentrale Rolle spielen wird und dass die Europäische Union bestrebt ist, verschiedene Formen der territorialen Zusammenarbeit in ihrem Gebiet zu fördern – sei es über das Konzept von Makroregionen, durch die Verankerung der territorialen Zusammenarbeit als eines ihrer kohäsionspolitischen Ziele oder durch die Schaffung eines Rechtsinstru-

ments zur Organisation und Ausgestaltung von grenzübergreifender Zusammenarbeit wie den EVTZ.

Zusammenfassung: Mit der Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) hat die Europäische Union ein Rechtsinstrument geschaffen, welches die grenzüberschreitende Kooperation zwischen verschiedenen Staaten, Regionen und Gemeinden Europas erleichtern soll. Auch im Alpenraum kann das Instrument EVTZ angewendet werden, um grenzüberschreitende Kontakte zu institutionalisieren und somit eine neue Form der transnationalen Politikgestaltung zu etablieren.

Der folgende Beitrag untersucht verschiedene geplante und bestehende EVTZ im Alpenraum und zeigt auf, wie die Akteure das Instrument derzeit nutzen, welche Möglichkeiten und Grenzen ein EVTZ hat und inwiefern weitere Maßnahmen der EU die Errichtung und Arbeitsweise derartiger Kooperationsverbünde verbessern könnten.

Abstract: With the Regulation on the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), the European Union has created a legal instrument, which should facilitate crossborder cooperation between countries, regions and communities of Europe. Also in the Alpine region, the instrument EGTC can be applied to institutionalize crossborder contacts and to establish thereby new forms of transnational governance.

The following article examines various proposed and existing EGTCs in the Alpine region and shows how the actors are using the instrument at present, which possibilities and limitations of an EGTC has and how further measures by the EU could improve the creation and operation of such crossborder associations.

Literaturhinweise

- Engl Alice*, Die Nutzung neuer Instrumente europarechtlicher Zusammenarbeit für eine engere Kooperation zwischen Nord- und Südtirol, in: Hilpold/Steinmair/Perathoner (Hg), Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze, Frankfurt am Main (2011) 115
- Ghidinelli Mara*, L'Euroregione Alpi-Mediterraneo, Istituzioni del Federalismo Suppl Nr 4 (2007), 73
- Hilpold Peter*, Die rechtliche Grundlegung der Europaregion Tirol, in: Mumelter/Zingerle (Hg), Europaregion Tirol, Gestaltung unseres Lebensraumes im Europa von morgen, Innsbruck (1994)
- Palermo Francesco/Woelk Jens*, Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der italienischen Regionen. Das Beispiel Euregio Trentino-Südtirol-Tirol, in: Eccher et al (Hg), Jahrbuch für italienisches Recht, Heidelberg (2003) 333
- Pernthaler Peter*, Die Identität Tirols in Europa, Wien (2007)
- Valentin Hellwig*, Kärnten und die Alpen-Adria-Idee, in: Rumpler (Hg), Kärnten – Geschichte der österreichischen Bundesländer seit 1945, Band 2, Wien (1998) 172-212

Grenzüberschreitender Parlamentarismus im Alpenraum

I. Allgemeine Bemerkungen zur Kooperation von Parlamenten

Die Kooperation von Parlamenten ist mit strukturellen Problemen behaftet, über welche sich die Lissabon-Euphorie mit ihren Erwartungen in die Möglichkeiten der nationalen Parlamente, sich wirkungsvoll in die Gesetzgebung auf EU-Ebene einzubringen, gerne hinweg getäuscht hat: Parlamente sind auf Grund ihrer Organisation und Arbeitsweise eher wenig geeignet, sich rasch zu koordinieren und gemeinsame Standpunkte zu formulieren.¹ In dieser Hinsicht dürften die ersten Erfahrungen mit der Subsidiaritätsprüfung von geplanten Rechtsakten der Europäischen Union insbesondere bei Parlamenten auf subnationaler Ebene zu einer gewissen Ernüchterung geführt haben.² Auch wenn es den nationalen Parlamenten allmählich gelingt, ihr Engagement in der Subsidiaritätsprüfung zu intensivieren, so bedeutet dies noch nicht, dass es auch den Parlamenten auf subnationaler Ebene gelingen wäre, sich wirkungsvoll in den Willensbildungsprozess auf europäischer Ebene einzubringen. Die Schwierigkeiten der subnationalen Parlamente in der Beteiligung in europäischen Angelegenheiten sind allerdings nur paradigmatisch für die strukturellen Probleme der Kooperation von Parlamenten.

Strukturell sind sie deshalb, weil die Vertretung eines Gesamt- oder auch Gliedstaates nach außen im Regelfall einem oder mehreren Exekutivorganen obliegt. Parlamentarische Kooperation kann daher von vornherein nicht zu völkerrechtlich bindenden Resultaten führen.

1 Vgl. dazu Bußjäger, Die Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung – Chance oder Vortäuschung von Partizipation?, in: Gamper/Bußjäger (Hg.), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 33 (53).

2 Vgl. etwa die zurückhaltende Bewertung der neuen Rolle der nationalen Parlamente bei Weber, Europäisches Parlament und nationale Parlamente im Europäischen Rechtsetzungsverbund, DÖV 2011, 497 (503); ebenso Ranacher, Rechtliche Aspekte der Subsidiaritätskontrolle unter Berücksichtigung der Lissabon-Begleitnovelle, in: FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 387 (397); Pabel, Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die Parlamente der Mitgliedstaaten, JRP 2011, 287 (298).

Damit in Zusammenhang begegnet parlamentarische Kooperation einer weiteren Hürde: Parlamente verfügen im Regelfall nicht über das Fachwissen der Exekutive und können auf dieses auch nicht ohne Weiteres zugreifen.³

Die Arbeitsweise von Parlamenten ist außerdem auf die Abarbeitung von Vorlagen und Anträgen ausgerichtet und konfligiert mit dem Verhandlungssystem auf internationaler Ebene. Zu guter Letzt widerspiegeln Parlamente einen sehr breiten Bereich des politischen Spektrums, in welchem eine allgemeine Konsensfindung nicht leicht ist. Gerade auch die Führungsorgane von Parlamenten, wie insbesondere die Präsidien, sind eher auf die organisatorische Leistung des Parlaments ausgerichtet und sind nicht ermächtigt, selbst politische Willensbildung zu betreiben.

Es verwundert daher nicht, dass parlamentarische Kooperationen im Regelfall im Rahmen von Freundschaftstreffen sowie mehr oder weniger institutionalisierten Gesprächsforen stattfinden. Überregionale oder gar transnationale Entscheidungsgremien gibt es hingegen praktisch keine, auch wenn gerade im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung auf Grund des Vertrags von Lissabon die Kooperation zumindest etwas vertieft wurde.

Bemerkenswerterweise gibt es im Alpenraum zwei Erscheinungsformen transnationaler parlamentarischer Kooperation und dies auf subnationaler Ebene, nämlich den sogenannten Dreier-Landtag (Tirol, Südtirol und Trentino mit Vorarlberg als Beobachter-Status) sowie die Parlamentarierkonferenz Bodensee. Beide Kooperationsformen zeigen aber auch paradigmatisch die Grenzen auf, die solcher grenzüberschreitender Zusammenarbeit von Regionen gesteckt sind.

3 Vgl. *Bußjäger*, Beteiligung 54.

II. Fallbeispiele

A) Dreier-Landtag

Die Geschichte des Dreier-Landtages⁴ reicht bis ins Jahr 1970 zurück, als es durch die Initiativen der Landtagspräsidenten von Tirol (*Alois Lugger*) und Südtirol (*Robert von Fioreschy*) am 19. Juni 1970 zum ersten gemeinsamen „Zweier-Landtag“ kam.⁵ Dieser Zweier-Landtag trat bis 1992 zu insgesamt 17 Sitzungen zusammen.

Bereits ein Jahr zuvor, 1991, waren in die gemeinsamen Sitzungen auch das Trentino und Vorarlberg einbezogen worden. Am 21. Mai 1991 fand in Meran der erste Vierer-Landtag statt.⁶ Weitere Vierer-Landtage fanden 1993 und 1996 statt. In der zuletzt genannten Sitzung zog sich Vorarlberg aus dem Vierer-Landtag zurück und nimmt seither nur noch einen Beobachterstatus ein.⁷

Die Gründe, weshalb sich Vorarlberg so schnell aus der interparlamentarischen Kooperation wieder verabschiedete, waren wohl vielschichtig. Es bestand wohl die Furcht vor einer Majorisierung durch die vereinten „Tiroler“-Landtage. Vielleicht hatte auch die Erkenntnis eine Rolle gespielt, dass die gemeinsamen Anliegen mit den Parlamenten hinter dem Arlberg bescheiden waren und die Aussichten, diese auch durchzusetzen, womöglich noch bescheidener. Nicht zuletzt befand sich Vorarlberg in der Zeit von Landeshauptmann *Martin Purtscher* geradezu in einer „Europa-Euphorie“, die zu einer deutlichen Hinwendung und Offenheit gegenüber den Institutionen der Europäischen Union, wie etwa dem Ausschuss der Regionen führte. Die Institution Vierer-Landtag schien demgegenüber – auch in Verknüpfung der europapolitischen Bedeutung einer solchen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – als ein zu unflexibles und wenig weiterführendes Instrument.

4 Die Schreibweise („Dreier-Landtag“ oder „Dreierlandtag“) ist uneinheitlich. Da die Institution auf der Homepage der Europaregion (www.europaregion.info) als „Dreier-Landtag“ genannt wird, wird diese Schreibweise beibehalten. Dies gilt selbstverständlich nicht, wenn die Publikationen oder Zitate wiedergegeben werden.

5 *Siegele*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Landtage, insbesondere durch die Gemeinsamen Landtage Tirol – Südtirol – Trentino, in: Bußjäger (Hg), Beiträge zum Länderparlamentarismus (2007) 127 (127); *Oberhofer*, Der Dreierlandtag (2003) 40.

6 *Oberhofer*, Dreierlandtag 41.

7 *Oberhofer*, Dreierlandtag 41.

Der Rückzug Vorarlbergs aus dem Vierer-Landtag sollte nicht das einzige Problem für den verbleibenden „Dreier-Landtag“ sein. Im Gefolge einer turbulenten Sitzung in Riva del Garda im Rahmen der sechsten gemeinsamen Landtagssitzung am 29. Mai 2002 kam es zu einer schwierigen Phase des Stillstandes. Die Südtiroler Abgeordneten *Klotz* und *Pöder* hatten den Antrag eingebracht, die jeweiligen Landesregierungen aufzufordern, „aus humanitären Gründen die Begnadigung der wegen der in den 60er Jahren in Südtirol verübten Attentate verurteilten Personen voranzutreiben und die in den vergangenen Jahren diesbezüglich unternommenen Bemühungen österreichischer, italienischer und Südtiroler Stellen zu unterstützen und zu fördern.“⁸

Im Gefolge dieses Antrages kam es zu heftigen Auseinandersetzungen, die zu einem Abbruch der Sitzung führten⁹ („Sitzungsunterbrechung“ im Sinne der Geschäftsordnung).¹⁰

Nach einer kritischen Phase, in welcher die weitere Existenz des Dreierlandtages durchaus in Frage stand, wurde die nächste Sitzung erstmals wieder im Jahre 2005 in Meran abgehalten.¹¹

Seit 2005 haben die Dreier-Landtage wieder im gewohnten Rhythmus von jeweils zwei Jahren stattgefunden (2007¹², 2009¹³, 2011), so dass mittlerweile auf insgesamt zehn Dreier-Landtage zurück geblickt werden kann.

Inhaltlich kann der Dreier-Landtag Beschlüsse, insbesondere Entschlüsse fassen (Art 1 Abs 3 der Geschäftsordnung des Dreier-Landtages).¹⁴ Allerdings ergibt sich daraus keine rechtliche Bindungswirkung oder irgendeine Verantwortlichkeit der betreffenden Landesregierungen.¹⁵ Die Beschlüsse können daher lediglich als Absichtserklärungen gewertet werden, denen allerdings eine politische Signalwirkung zukommt und von den jeweiligen Landtagen bzw deren

8 *Oberhofer*, Dreierlandtag 116.

9 Die Vorgänge sind näher beschrieben bei *Oberhofer*, Dreierlandtag 116 ff.

10 Zur geschäftsordnungsrechtlichen Behandlung des Vorganges siehe *Siegele*, Zusammenarbeit 131.

11 Vgl auch *Institut für Föderalismus*, 30. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2005 (2006) 264 f.

12 Vgl auch *Institut für Föderalismus*, 32. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2007 (2008) 310.

13 Vgl auch *Institut für Föderalismus*, 34. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2009 (2010) 260.

14 *Siegele*, Zusammenarbeit 133.

15 *Siegele*, Zusammenarbeit 138.

Abgeordneten auch zum Anlass von parlamentarischen Akten gegenüber den jeweiligen Landesregierungen genommen werden.¹⁶

Thematisch weisen die Beschlüsse des Dreier-Landtages eine erhebliche Bandbreite auf, von Kultur und Bildung, über Umwelt, Tourismus, Energie, Wirtschaft bis hin zu Verkehr und Sozialpolitik. Dabei stand zuletzt auch die Gründung des EVTZ Euregio Tirol – Südtirol – Trentino im Fokus.¹⁷ Gemeinsam mit der Gründung der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino im Jahre 1998 kann der EVTZ als die bisher bedeutendste Leistung des Dreier-Landtages betrachtet werden.¹⁸

Eine weitere Abweichung gegenüber den üblichen Abläufen parlamentarischer Arbeit ergibt sich daraus, dass die zu behandelnden Anträge jeweils in vorangehenden Sitzungen der Interregionalen Landtagskommission angenommen, beraten und für die Sitzung des „Gemeinsamen Landtages“ vorbereitet werden.¹⁹ Es werden dabei regelmäßig nur im Einvernehmen Verhandlungsgegenstände für den Dreier-Landtag zugelassen, was zur Konsequenz hat, dass tatsächlich kontroversielle Themen gar nicht zur Sprache kommen.²⁰

Die letzten verfügbaren Statistiken zur hinsichtlich der Beschlüsse des Dreier-Landtages (Stand 30. September 2005) verweisen auf einen Umsetzungsgrad der Beschlüsse des Dreier-Landtages von etwa 60%.²¹

Wie eine jüngst geführte Diskussion über den Dreier-Landtag zeigt²², ist die Institution als solche zwar gefestigt, dennoch stellt sich

16 Vgl. Siegele, Zusammenarbeit 149. Man kann in diesem Zusammenhang auch die Frage stellen, ob Beschlüsse des Dreier-Landtages als „Resolutionen“ im Sinne des Art 52 B-VG iVm Art 66 TLO betrachtet werden können, wie dies offenbar Siegele, Zusammenarbeit 149, annimmt. Eine Resolution im Sinne des Art 66 TLO setzt mE voraus, dass diese vom Tiroler Landtag und nur von diesem gefasst wird.

17 Vgl. Institut für Föderalismus, 34. Bericht 260. Siehe dazu auch den Beitrag von Engl/Oberkofler in diesem Band.

18 Siehe Pernthaler, Die Identität Tirols in Europa (2007) 258.

19 Siegele, Zusammenarbeit, 136. Im Jahre 2005 wurden beispielsweise von 27 eingereichten Anträgen vier nicht auf die Tagesordnung des Dreierlandtages aufgenommen, da deren Inhalt „keine Anliegen von Gesamttiroler Interesse“ betrug (vgl. Institut für Föderalismus, 30. Bericht 265).

20 Siehe dazu auch Bußjäger, Regionen mit zwei Geschwindigkeiten? Mythos und Realität des Europas der Regionen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2007 (2008) 574 (586 f.).

21 Siegele, Zusammenarbeit 154.

22 In einer Aussendung vom 30.5.2012 bezeichnete der Tiroler FPÖ-Landesparteiobmann Gerald Hauser den Dreier-Landtag als „fast ein Alibigremium“, weil er zu wenig Konkretes erreiche; und forderte jährliche Zweiterlandtage (als lediglich der Landtag von Tirol und Südtirol), hielt aber nach Kritik von Seiten der Tiroler SPÖ fest, dass der Dreier-Landtag doch beibehalten werden könne.

die Frage ihrer Weiterentwicklung. Unzweifelhaft stößt die gegenwärtige Konzeption des Dreier-Landtages an ihre Grenzen. Der Eindruck einer gewissen Ritualhaftigkeit und der Mangel an spannender politischer Kontroverse, dazu das zweifellos etwas schwerfällige Gremium und die langen Sitzungskadenzen bergen langfristig die Gefahr in sich, dass sich der Dreier-Landtag totläuft. Konkrete Reformbestrebungen sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bekannt.

Mit der Etablierung der EVTZ-Region Tirol – Südtirol – Trentino im Juni 2011 hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Europaregion in verschiedener Hinsicht eine neue Dimension erlangt. Dem EVTZ kommt Rechtspersönlichkeit zu, er kann zwar keine behördlichen Aufgaben wahrnehmen²³, aber jedenfalls in der Vorbereitung solcher unterstützend tätig sein und als Privatrechtsträger auftreten.²⁴ Schlichthoheitliches Verwaltungshandeln dürfte ebenfalls nicht ausgeschlossen sein.²⁵

Dies birgt auch für den Dreier-Landtag neue Chancen und Herausforderungen: Er könnte auf diese Weise direkt gegenüber der exekutiven Führung der EVTZ-Region als ein Gremium auftreten, in welchem auf parlamentarische Weise Entscheidungen vorberaten und evaluiert werden. Inwieweit dies tatsächlich gelingt, hängt freilich auch von der weiteren Entwicklung des EVTZ ab. Die bisher verstrichene Zeit ist wohl zu kurz, um hier eine Bewertung vorzunehmen.

B) Parlamentarier-Konferenz Bodensee

Die Internationale Bodenseekonferenz (IBK) ist eine bewährte Kooperation der Bodenseeanrainer bzw verschiedener in seinem näheren Umkreis liegenden Regionen, nämlich des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg, der deutschen Länder Bayern und Baden-Württemberg, des Fürstentums Liechtenstein, der Schweizerischen Kantone Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen,

23 Dazu näher *Obwexer*, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in: *Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk* (Hg), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino (2011) 53. Siehe auch *Kment*, Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit, *Die Verwaltung* 2012, 159.

24 Dazu näher *Bußjäger/Fink*, Die Möglichkeiten des EVTZ an der Lösung gemeinsamer Verkehrsfragen in der Europaregion, in: *Gamper/Ranacher* (Hg), *Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Verkehrs* (2012) 191.

25 *Kment*, *Die Verwaltung* 2012, 158. Ebenso *Bußjäger/Fink*, *Möglichkeiten* 193 f.

Thurgau, Schaffhausen und Zürich.²⁶ Die IBK bemüht sich um eine Zusammenarbeit der Bodenseeregionen in den Angelegenheiten der Bildung, der Gesundheit, der Raumentwicklung, des Verkehrs, des Tourismus und der Wirtschaft. Zu nennen wäre etwa die Internationale Bodenseehochschule, ein virtueller Hochschulenverbund im Bodenseeraum.

Wie zahlreiche andere internationale Kooperationen erfolgen die politischen Entscheidungen und Abstimmungen vorrangig auf der Ebene der Exekutiven.

Die am 17. Juni 1994 in Bregenz gegründete, so bezeichnete Parlamentarierkonferenz Bodensee stellt jedoch immerhin eine Art Begleitwerk zur IBK dar, wenngleich parlamentarische Strukturen, wie sie der Dreierlandtag aufweist, nicht vorhanden sind und auch nicht surrogiert werden. Der Umstand, dass die Parlamentarierkonferenz Bodensee selbst nur über eine versteckte Homepage verfügt²⁷ und auf der Homepage ihres Pendants auf der Regierungsebene, der viel bedeutsameren Bodenseekonferenz²⁸ nicht einmal aufscheint, ist bezeichnend. Dennoch war die Gründung der Parlamentarierkonferenz Bodensee eine Reaktion auf die Dominanz der Exekutive gerade und auch im Bereich der Außenpolitik der Länder.²⁹

Die Parlamentarierkonferenz stellt sich in der Praxis daher eher als eine lockere Gesprächsrunde dar, die auch keine inhaltlichen Beschlüsse fasst. Wohl aber werden aktuelle politische Fragen, die die Regionen unmittelbar betreffen (beispielsweise regionale Gesundheitsversorgung, Energieautonomie und ähnliches) diskutiert und durch Impulsreferate von Expertinnen und Experten vorbereitet.

In der Parlamentarierkonferenz Bodensee sind gemäß Punkt 4 ihres Statuts die jeweiligen Parlamentspräsidenten sowie bis zu drei weitere Mitglieder jeweils zeitlich mit ihrer Amtsdauer nach der jeweiligen Wahlperiode vertreten. Die Rückkoppelung zur IBK ist indessen eher bescheiden. Es erschöpft sich im Wesentlichen in der in Punkt 11 Abs 2 des Statuts der Parlamentarierkonferenz vorgesehenen Berichter-

26 Der Zusammenschluss bewegt sich im intergouvernementalen Bereich der Bodenseeregionen. Das Statut der IBK ist von der Konferenz der Regierungschefs beschlossen.

27 www.bodenseeparlamente.org.

28 www.bodenseekonferenz.org.

29 Vgl. *Institut für Föderalismus*, 18. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 1993 (1994) 170: „Bei einem im Berichtsjahr stattgefundenen Treffen der Parlamentspräsidenten der Bodenseeanrainerländer wurden Möglichkeiten der stärkeren Einbindung der parlamentarischen Ebene in die interregionale Zusammenarbeit erörtert.“

stattung eines Vertreters der IBK in den Sitzungen der Parlamentarierkonferenz. Der in Punkt 11 Abs 2 des Statuts ebenfalls vorgesehene Austausch von Protokollen findet allenfalls zwischen den jeweiligen Vorsitzenden statt.

Von einer Verantwortlichkeit der Exekutiven in der IBK gegenüber der Parlamentarierkonferenz, wie es für ein echtes parlamentarisches Organ eine Selbstverständlichkeit wäre, ist die Parlamentarierkonferenz noch weit entfernt. Allenfalls kann man von einer solchen Verantwortlichkeit gegenüber den jeweiligen Landes- und Kantonsparlamenten gesprochen werden. Allerdings dürften Angelegenheiten der IBK in den Parlamenten nur selten zur Sprache kommen, sodass auch auf diesem Weg ein tatsächlicher grenzüberschreitender Parlamentarismus nicht existiert.

So fällt die Bewertung der Parlamentarierkonferenz Bodensee noch kritischer aus als jene des Dreier-Landtages: Die Parlamentarierkonferenz dient allenfalls der Netzerkennung und der Vertiefung freundschaftlicher Kontakte. Eine tatsächliche parlamentarische Mitwirkung an einem wichtigen grenzüberschreitenden Koordinations- und Kooperationsprozess findet nicht statt.

C) *Beteiligung Südtirols an der österreichischen Landtagspräsidentenkonferenz*

Eine andere Form grenzüberschreitenden Parlamentarismus stellt die Beteiligung Südtirols an der österreichischen Landtagspräsidentenkonferenz dar. Eine solche erfolgte erstmals am 7. Mai 1981 an der gemeinsamen Tagung der deutschen und österreichischen Landtagspräsidenten in Salzburg. Die erste Tagung der österreichischen Landtagspräsidenten in Südtirol am 22. Oktober 1990 in Meran war auch ein politisches Signal, trotz unverrückbarer Grenzfestlegungen nicht auf Südtirol zu vergessen. Es sollte noch einige Jahre dauern, bis auch die Landeshauptleutenkonferenz erstmals im Jahre 1994³⁰ diesen Schritt wagte.

30 Sitzung am 9.11.1994 in Eppan (vgl. *Institut für Föderalismus*, 19. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 1994 [1995] 5). Dazu ist freilich anzumerken, dass der jeweilige Landeshauptmann von Südtirol im Gegensatz zum jeweiligen Landtagspräsidenten oder der Landtagspräsidentin an den Sitzungen der Landeshauptleutenkonferenz in aller Regel nicht teilnimmt.

Mittlerweile ist diese Einbeziehung institutionalisiert. Südtirol nimmt auch an den gemeinsamen Tagungen der deutschen und österreichischen Landtagspräsidenten, welche alle zwei Jahre stattfinden, teil. In den Jahren 2000 und 2010 fanden abermals Landtagspräsidentenkonferenzen in Südtirol statt, ohne dass die Tagung oberster Staatsorgane Österreichs in Italien noch irgendwelche öffentliche Aufmerksamkeit erregte.

Es ist nicht üblich, dass die Präsidentin oder der Präsident des Südtiroler Landtages an den Beschlussfassungen förmlich teilnimmt. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass auch dieser Form grenzüberschreitenden Parlamentarismus eine wichtige Funktion hat. Es ist die Anwesenheit allein, die das Signal ist. Dabei ist in gewisser Hinsicht auch ein Signal, dass in den meisten Fällen auch die italienischsprachigen Landtagspräsidentinnen und -präsidenten³¹ an diesen Sitzungen teilnehmen.

D) *Freundnachbarliche Beziehungen von Landtagen*

Es gibt verschiedene mehr oder weniger institutionalisierte Kontakte regionaler Parlamente untereinander. Diese haben allerdings allesamt den Charakter von Freundschaftstreffen, bei denen durchaus Informationsaustausche in aktuellen Fragen erfolgen, allerdings keine Beschlüsse gefasst werden oder sonstige wichtige Abstimmungen erfolgen. Bemerkenswert ist etwa, dass Südtirol in vielfältiger Weise mit anderen Landtagen im deutschsprachigen Raum in Kontakt steht, sicherlich eine Antwort auf die zeithistorischen Umstände in dieser Region.

III. Fazit

Der Beitrag der Landesparlamente für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum ist insgesamt ein bescheidener. Darüber dürfen erfreuliche Zusammenschlüsse von Landtagen wie der Dreier-Landtag nicht hinwegtäuschen. Auch die Potenziale einer Weiterentwicklung sind, solange parlamentarische Strukturen beibehalten werden und sich andererseits die Kooperation weiterhin nur im intergouvernementalen Bereich bewegt, begrenzt. Echter grenzüberschrei-

31 In Südtirol wird eine Hälfte einer Legislaturperiode unter deutschsprachiger und die andere Hälfte unter italienischsprachigem Vorsitz bestritten.

tender Parlamentarismus würde ein gemeinsames Parlament samt einer diesem verantwortlichen Regierung erfordern. Davon ist aber auch der Dreier-Landtag noch weit entfernt, von anderen Erscheinungsformen des grenzüberschreitenden Parlamentarismus ganz zu schweigen. Für diese Situation sind allerdings weniger die Parlamente selbst als ihre verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen verantwortlich, über welche sie, da es sich in den meisten Fällen um nationales Verfassungsrecht handelt, allerdings selbst nicht disponieren können.

So bleibt zu konstatieren, dass die Parlamente die Chance und die Herausforderung der grenzüberschreitenden Kooperation vorwiegend mangels geeigneter rechtlicher Rahmenbedingungen noch nicht angenommen haben und es zu befürchten ist, dass, solange die parlamentarischen Strukturen und Arbeitsweisen in der bekannten Form beibehalten werden (müssen), sich daran auch wenig ändern wird.

Zusammenfassung: Die Kooperation von Parlamenten ist mit Problemen behaftet, über welche sich die Lissabon-Euphorie mit ihren Erwartungen in die Möglichkeiten der nationalen Parlamente, sich wirkungsvoll in die Gesetzgebung auf EU-Ebene einzubringen, gerne hinweg getäuscht hat: Parlamente sind auf Grund ihrer Organisation und Arbeitsweise eher wenig geeignet, sich rasch zu koordinieren und gemeinsame Standpunkte zu formulieren.

Parlamente sind daher im Regelfall, was die Kooperationsfähigkeit betrifft, den Exekutiven strukturell unterlegen. Dieser Befund trifft auch auf den grenzüberschreitenden Parlamentarismus im Alpenraum zu: Dessen Beitrag für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum ist insgesamt ein bescheidener. Darüber dürfen auch erfreuliche Zusammenschlüsse von Landtagen wie es der Dreier-Landtag Tirol – Südtirol – Trentino darstellt, nicht hinwegtäuschen. Auch die Potenziale einer Weiterentwicklung sind, solange parlamentarische Strukturen beibehalten werden und sich andererseits die Kooperation weiterhin nur im intragouvernementalen Bereich bewegt, begrenzt. Echter grenzüberschreitender Parlamentarismus würde ein gemeinsames Parlament samt einer diesem verantwortlichen Regierung erfordern. Davon ist aber auch der Dreier-Landtag noch weit entfernt, von anderen Erscheinungsformen des grenzüberschreitenden Parlamentarismus ganz zu schweigen.

So bleibt zu konstatieren, dass die Parlamente die Chance und die Herausforderung der grenzüberschreitenden Kooperation noch nicht angenommen haben und es zu befürchten ist, dass, solange die parlamentarischen Strukturen und Arbeitsweisen in der bekannten Form beibehalten werden, sich daran auch wenig ändern wird.

Abstract: Inter-parliamental cooperation is faced with problems, which have been neglected for a long time. The expectations in the aftermath of the Lisbon Treaty concerning an effective participation on the legislative process on EU-level did not recognise that parliaments are not well suited to coordinate and to formulate common positions within useful time due to their organisation and functioning. Compared to governments, parliaments have a difficulties to cooperate – this statement is also justified in respect of cross-border parliamentarism in the alpine space.

The contribution of cross-border cooperation of parliaments in the alpine space is as a whole modest. Even cooperations of the state parliaments of Tyrol, South-Tyrol and Trentino, the so-called „*Dreier-Landtag*“, may not be overestimated.

The potentials of a further development are, as long as existing parliamentary structures and functionings are maintained and co-operations remain in the intergovernmental area, limited. A strong cross-border parliamentarism would need a common parliament with a government responsible to it. From this vision the *Dreier-Landtag* is far distant, other phenomenons of cross-border parliamentarism not to mention.

Literaturhinweise

- Bußjäger Peter*, Die Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung – Chance oder Vortäuschung von Partizipation?, in: Gamper/Bußjäger (Hg), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 33
- Bußjäger Peter*, Regionen mit zwei Geschwindigkeiten? Mythos und Realität des Europas der Regionen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden (2008) 574
- Bußjäger Peter/Fink Matthias*, Die Möglichkeiten des EVTZ an der Lösung gemeinsamer Verkehrsfragen in der Europaregion, in: Gamper/Ranacher (Hg), Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Verkehrs, Wien (2012) 191
- Kment Martin*, Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit, Die Verwaltung 2012, 159
- Oberhofer Martin*, Der Dreierlandtag, Innsbruck (2003)
- Obwexer Walter*, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in: Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk (Hg), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino, Wien (2011) 53
- Pabel Katharina*, Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die Parlamente der Mitgliedstaaten, JRP 2011, 287
- Pernthaler Peter*, Die Identität Tirols in Europa, Wien/New-York (2007)
- Ranacher Christian*, Rechtliche Aspekte der Subsidiaritätskontrolle unter Berücksichtigung der Lissabon-Begleitnovelle, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates – Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011), 387
- Siegele Josef*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Landtage, insbesondere durch die Gemeinsamen Landtage Tirol – Südtirol – Trentino, in: Bußjäger (Hg), Beiträge zum Länderparlamentarismus, Wien (2007) 127
- Weber Albrecht*, Europäisches Parlament und nationale Parlamente im Europäischen Rechtsetzungsverbund, DÖV 2011, 497

Europa konkret: INTERREG-Projekte im Alpenraum am Beispiel Liechtensteins

Im Zuge von Europäisierung und politischer Integration verliert das Territorialprinzip zunehmend an Bedeutung.¹ Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Nationalstaaten, während die *„Konkurrenz innerhalb staatlicher Territorien sowie innerhalb Europas [...] zugenommen hat“*.² In diesem funktionalen Transformationsprozess gewinnt die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den europäischen Regionen an Bedeutung, *„um dadurch Wettbewerbsvorteile zu erarbeiten und attraktive Standortvorteile zu schaffen“*.³ Die damit einhergehende Verankerung des Subsidiaritätsprinzips führt ferner zu einer Stärkung der Effektivität und Legitimation von Multi-Level-Governance.

Der Diskurs über ein „Europa der Regionen“ hat die Regionalpolitik als festen Bestandteil europäischer Politik etabliert. So verfügt die Europäische Union (EU) über diverse Programme, welche die Konvergenz und Solidarität zwischen den Regionen Europas ebenso stärken sollen wie die regionale Wettbewerbsfähigkeit. Eines dieser Instrumente ist die Europäische Gemeinschaftsinitiative INTERREG, welche 1989 durch die Europäische Kommission initiiert wurde, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu stärken und zu verhindern, dass *„Entwicklungsunterschiede zwischen den verschiedenen Teilräumen der Grenzregionen ein Hindernis für die Umsetzung dieser Ziele darstellen“*.⁴ Die Initiative wurde im Rahmen von drei Durchführungszeiträumen umgesetzt (INTERREG I: 1990-1993; INTERREG II: 1994-1999; INTERREG III: 2000-2006) und förderte die Zusammenarbeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (A), der transnationalen Zusammenarbeit (B) und der interregionalen Zusammenarbeit (C). Unter der Zielsetzung *„Europäische territoriale Zusammenarbeit“* wurde die Initiative in der vierten Förderperiode (INTER-

1 Keating, The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change (1998) 197 ff.

2 Salomon, Liechtenstein und die grenzüberschreitende Kooperation im Alpenrheintal (2012) 12.

3 Salomon, Liechtenstein 11.

4 Vgl. das INTERREG-Programm Oberrhein, abrufbar unter:
www.interreg-oberrhein.eu.

REG IV: 2007-2013) neu belebt. Insgesamt inkludiert die Europäische territoriale Zusammenarbeit im Jahr 2012 52 grenzüberschreitende Kooperationsprogramme, 13 transnationale Kooperationsprogramme sowie vier interregionale Kooperationsprogramme.⁵ Die Zusammenarbeit wird durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) kofinanziert.

Der folgende Beitrag konzentriert sich auf den Kooperationsraum „Alpenraum“ und dabei insbesondere auf das INTERREG A-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ (ABH). Im Zentrum der Analyse steht die Programmteilnahme Liechtensteins. Damit verbunden ist eine weitere Einschränkung auf die dritte und vierte Förderperiode, da Liechtenstein vor dem Jahr 2000 nicht am ABH teilnahm. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist der Status Liechtensteins als souveräner Staat hervorzuheben, während die restlichen teilnehmenden Regionen lediglich substaatliche Einheiten repräsentieren. Eine weitere Besonderheit der Teilnahme Liechtensteins spiegelt sich in dessen Kleinräumigkeit wider. Obwohl Liechtenstein ein souveräner Staat ist, wird es von den am Programm teilnehmenden substaatlichen Einheiten sowohl hinsichtlich der territorialen Ausdehnung als auch der Bevölkerungszahl um ein Vielfaches übertroffen. Die Sonderstellung Liechtensteins wird schließlich durch die Nicht-Mitgliedschaft in der EU weiter verstärkt. Dies führt zu folgender Forschungsfrage: *Wie gestaltet sich die Teilnahme Liechtensteins am INTERREG-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ unter den Aspekten der Staatsqualität, der Kleinräumigkeit und der EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins?*

Der Beitrag gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil werden der Kooperationsraum sowie die Ziele, Förderbereiche und die Organisation des ABH dargestellt. Der zweite Teil fokussiert die Programmteilnahme Liechtensteins. Neben einer kurzen Darstellung der liechtensteinischen Europa- und Regionalpolitik inkludieren die Ausführungen auch eine statistische Analyse der liechtensteinischen Programmteilnahme. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung.

5 European Commission: European Territorial Co-operation, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu>.

I. Das INTERREG-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“

Das Programmgebiet hat eine lange Tradition der regionalen Kooperation. Bereits 1868 wurde mit dem „Verein für Geschichte des Bodensees und seiner Umgebung“ ein erstes internationales Gremium gegründet, um sich mit Fragen zu Tourismus, Fischerei und Schifffahrt zu beschäftigen.⁶ Im 20. Jahrhundert wurde die Zusammenarbeit vor allem durch die Auseinandersetzung mit Umweltthemen geprägt. Als Beispiel ist die Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee zu nennen, welche 1959 gegründet wurde. Eine thematische Erweiterung erfuhr die regionale Zusammenarbeit durch die Gründung der Internationalen Bodenseekonferenz im Jahr 1972. Seit Beginn der 1990er Jahre wurde die Zusammenarbeit stark intensiviert, was auch auf die Gemeinschaftsinitiative INTERREG zurückzuführen ist. Die folgenden Ausführungen werden das Programmgebiet, die Förderbereiche und die Organisationsstruktur des ABH darstellen.

II. Das Programmgebiet Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein

Das Programmgebiet erstreckt sich auf die Nationalstaaten Deutschland (DE), Österreich (AT), Schweiz (CH) und Liechtenstein (LI). Aus europapolitischer Sicht umfasst das Programmgebiet somit die Regime EU-Vollmitgliedschaft (DE; AT), EWR-Mitgliedschaft (LI) und sektorale Abkommen (CH), die sich sowohl bezüglich ihrer sektoralen Ausdehnung – den integrierten Politikbereichen – als auch der vertikalen Vertiefung – der institutionellen Struktur – stark unterscheiden. Die nationalstaatlichen Grenzen decken sich weitgehend mit den natürlichen Grenzen: im Osten durch den Gebirgszug des Rätikons, im Rheintal und am Hochrhein durch den Rhein sowie den Bodensee. Diese nationalstaatlichen und natürlichen Grenzen korrespondieren mit der langen Tradition einer engen wirtschaftlichen und kulturellen Verflechtung.

Tabelle 1 benennt die verschiedenen Programmregionen der einzelnen Nationalstaaten. Dabei zeigt sich eine große Streuung entlang der föderalen Gewaltenteilung, wonach ein souveräner Staat (Liechtenstein) Gliedstaaten der Schweiz und Österreichs sowie Landkreisen aus Deutschland gegenübersteht. Ferner unterscheidet Tabelle 1

6 Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 2007 – 2013 (2007) 8.

zwischen den Kernregionen und den sog 20%-Gebieten. Die 20%-Gebiete sind Gebiete, für welche die Flexibilität gemäß der Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (Art 21 Abs 1 der Verordnung [EG] 1080/2006) in Anspruch genommen wird, wonach auf die Maßnahmen in diesen Gebieten höchstens 20% des EFTRE-Beitrags des Programms entfallen dürfen.

Tabelle 1: Das INTERREG-IV Programmgebiet

Deutschland (Landkreise)	Bodenseekreis, Konstanz, Oberallgäu, Schwarzwald-Baar-Kreis, Waldshut (Baden-Württemberg); Lindau, kreisfreie Stadt Kempten (Bayern) 20%-Gebiet: Ravensburg, Sigmaringen, Tuttlingen (Baden-Württemberg); Unterallgäu, kreisfreie Stadt Memmingen (Bayern)
Österreich (Bundesland)	Vorarlberg (mit den Gebieten der NUTS-Ebene 3 „Bludenz-Bregenzer Wald“ und „Rheintal-Bodenseegebiet“)
Schweiz (Kantone)	Aargau, Appenzell Außerrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und Zürich
Liechtenstein	Liechtenstein

Der Landkreis Waldshut sowie der Kanton Aargau sind neben dem ABH auch Teil des INTERREG-Programms „Oberrhein“, welches neben weiteren Kantonen der Schweiz und Landkreisen Deutschlands auch zwei Departements Frankreichs umfasst. Auch der Kanton Graubünden und das Land Vorarlberg werden parallel zur Teilnahme am ABH als förderberechtigte Regionen in den INTERREG-Programmen Italien/Schweiz bzw Italien/Österreich genannt. Ferner bestehen verschiedene regionale Programme zwischen den EU-Staaten Österreich und Deutschland sowie zwischen diesen Staaten und weiteren EU-Staaten, welche sich auch auf die in Tabelle 1 genannten Regionen Deutschlands und Österreichs erstrecken. Das gesamte Programmgebiet ABH ist schließlich in das operationelle Programm (B) „Alpenraum“ eingebunden, welches neben den in Tabelle 1 genannten Regionen auch noch verschiedene Regionen Frankreichs, Italiens und Sloweniens inkludiert. Dies verdeutlicht die Vielschichtigkeit der

europäischen Regionalpolitik, welche zahlreiche sich überlappende Programme kennt.⁷

Dessen ungeachtet beschränkt sich dieser Beitrag auf das ABH, da dieses Programm für Liechtenstein die größte Bedeutung besitzt. Das Programmgebiet umfasst eine Gesamtfläche von 27.839 km² mit einer Ost-West-Ausdehnung von 210 km und einer Nord-Süd-Ausdehnung von 240 km. Der flächenmäßig größte Teil des Programmgebiets liegt in der Schweiz (52,6%), gefolgt von Deutschland (37,4%), Österreich (9,3%) und Liechtenstein (0,6%). Die vom Programmgebiet erfasste Grenzlinie zwischen den Nationalstaaten beläuft sich auf 577 km, wovon 464 km – also beinahe 80% – eine Außengrenze der EU bilden.

Auch bezüglich der Bevölkerungszahl verfügt die Schweiz über den höchsten Anteil. Im Jahr 2005 lebten von den gesamthaft 5,2 Mio im Programmgebiet ansässigen Bewohnern 55,7% in der Schweiz, während Deutschland über einen Bevölkerungsanteil von 36% verfügte.⁸ Im Unterschied dazu sind die Anteile Österreichs sowie Liechtensteins mit 7,6% beziehungsweise 0,6% eher gering. Folglich lebt ein großer Teil der vom Programmgebiet erfassten Bevölkerung außerhalb der EU, was einen von den „INTERREG-Initiativen durchaus gewünschten Effekt darstellt“.⁹

Mit einer mittleren Bevölkerungsdichte von ca 210 Einwohnern pro km² liegt das Programmgebiet „knapp unter dem Mittelwert für Deutschland (230) aber deutlich über dem EU-Mittel (116) und auch ebenso deutlich über der mittleren Bevölkerungsdichte der Schweiz (173)“.¹⁰ In den vergangenen Jahren ist die Bevölkerungszahl stetig angestiegen, was insbesondere auf einen positiven Wanderungssaldo fast aller Regionen zurückzuführen ist. Daraus resultierte ein starker Siedlungsdruck mit einem hohen Flächenverbrauch.

7 Eine Übersicht über die jeweiligen Programme, an welchen die verschiedenen Regionen teilnehmen, kann über die Website der Europäischen Kommission eingesehen werden. Beziehen sich verschiedene Programme auf ein Programmgebiet, bieten sich sogenannten „Splittingprojekte“ an, das heißt „das Projekt wird nach vorheriger Absprache durch beide Programme bezogen auf die jeweils genau definierte Teilregion gefördert“, vgl Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 2007 – 2013 (2007) 4.

8 Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 2007 – 2013 (2007) 4.

9 Salomon, Liechtenstein 76.

10 Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 2007 – 2013 (2007) 10.

Die Siedlungsstruktur im Programmgebiet gestaltet sich „polyzentrisch“. ¹¹ Das Programmgebiet steht dabei unter dem Einfluss von vier Agglomerationen mit internationaler Ausstrahlung (Zürich, München, Stuttgart, Basel) bzw überregionaler Ausstrahlung (St. Gallen, Konstanz-Kreuzlingen, Ravensburg-Weingarten-Friedrichshafen, Winterthur). Insgesamt überwiegen im Programmgebiet die Verdichtungsräume, während ländliche Räume lediglich in den Gebirgsregionen der Alpen sowie im Landkreis Sigmaringen anzutreffen sind. ¹² Die überdurchschnittliche Siedlungsdichte kann als ein Vorteil betrachtet werden, da aus Sicht der Governance-Forschung Verdichtungsräume wesentlich besser geeignet sind, um regionale Governance zu implementieren. ¹³

Die einzelnen Regionen zeichnen sich durch eine hohe Prosperität aus, auf Grund welcher die Vierländerregion Bodensee als einer der dynamischsten Wirtschaftsräume Europas gilt. ¹⁴ So liegen beispielsweise die Arbeitslosenzahlen der einzelnen Gliedstaaten und Landkreise nicht nur deutlich unterhalb des europäischen Mittelwerts, sondern auch deutlich unter dem Mittelwert des jeweiligen Nationalstaates. ¹⁵ Diese Dynamik begründet ein gemeinsames Kooperationsinteresse, welches sich auch in der ökonomischen Ausrichtung der Förderbereiche des ABH widerspiegelt.

Die Region überzeugt durch eine wissensbasierte Ausrichtung, welche sich in einer hohen Innovationsleistung ausdrückt. Eine genaue Betrachtung der Wirtschaftsstruktur zeigt aber auch Unterschiede. ¹⁶ So gelten beispielsweise das Schussental und das Rheintal als Industrieregionen, während der ökonomische Schwerpunkt von Zürich und Liechtenstein im Dienstleistungsbereich liegt. Auch hinsichtlich des Tourismus gibt es Unterschiede. Während in den Berggebieten Graubündens und Vorarlbergs der Wintertourismus Priorität hat, konzentriert sich die Bodenseeregion auf den Sommertourismus.

11 Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 2007 – 2013 (2007) 11.

12 Statistik Bodensee, www.statistik-bodensee.org.

13 Fürst, Regionale Governance, in: Benz/Dose (Hg), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen² (2010) 47 (63).

14 Bodensee Standortmarketing: Region in Rankings, abrufbar unter: www.bodensee-standortmarketing.com.

15 Im Unterschied zum Programmgebiet des ABH werden die Landkreise Unterallgäu, Schwarzwald-Baar und Waldshut sowie die kreisfreie Stadt Memmingen nicht zur Bodenseeregion gezählt. Arbeitslosenbestand im Februar 2012, abrufbar unter: www.statistik-bodensee.org.

16 Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 2007 – 2013 (2007) 12.

Diese Unterschiede erschweren die gemeinsame Vermarktung der Region als homogenen Wirtschaftsstandort. Die geringe Größe der einzelnen Teilregionen, deren periphere Lage innerhalb der jeweiligen Nationalstaaten sowie der schwache Bezug zu Metropolräumen beeinträchtigen die internationale Reputation zusätzlich. Hinsichtlich der Wirtschaftsstruktur sind abschließend die hohe Anzahl an KMU-Betrieben sowie das starke Lohngefälle über die Grenzen hinweg zu nennen.

Ungeachtet der natürlichen und nationalstaatlichen Grenzen sowie der wirtschaftlichen Unterschiede bildet das Programmgebiet, gerade im Vergleich zu den anderen INTERREG A-Programmgebieten, eine relativ homogene Einheit. Als verbindende Elemente sind die gemeinsame Sprache, die lange Tradition der regionalen Zusammenarbeit sowie die starke Prosperität hervorzuheben. Zusammenfassend bietet das Programmgebiet somit *„favourable preconditions of cooperation [...] despite the fact that the programme includes non-member states and in spite of the topographic reality“*.¹⁷

III. Die Programmziele und Förderbereiche

Die Förderbereiche des ABH sind eingebettet in einen strategischen Bezugsrahmen. Dieser Bezugsrahmen variiert je nach Förderperiode, weshalb auch die jeweiligen Ziele und Förderbereiche variieren. Mit Blick auf die für Liechtenstein relevanten Förderperioden III und IV sind die inhaltlichen Differenzen allerdings gering. Nichtsdestotrotz beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die vierte Förderperiode.

Der strategische Bezugsrahmen der vierten Förderperiode wurde sehr stark durch die Lissabon-Strategie (2000) geprägt. Die Lissabon-Strategie zielt auf einen Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft, die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums und der Beschäftigung sowie generell die Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells. Dieser Bezugsrahmen galt bereits für die dritte Förderperiode, wurde aber durch die Neubelebung der Lissabon-Strategie (2005) noch einmal gestärkt. Ein weiterer Bezugspunkt bildet die Strategie zur nachhaltigen Entwicklung von Göteborg (2001), welche die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Lissabon-Strategie um Aspekte der Umwelt- und Sozialpolitik ergänzt. Als dritter

17 Bergs, Ex-Post Evaluation of the INTERREG III Community Initiative (2010) 73.

Bezugspunkt fungiert die Kohäsionspolitik der EU, welche einen Abbau der regionalen Unterschiede innerhalb der EU bezweckt. Neben diesen europapolitischen Prozessen wird die thematische Ausrichtung des ABH auch durch nationale Förderprogramme geprägt. Mit Blick auf das ABH IV ist insbesondere die „Neue Regionalpolitik“ der Schweiz von Bedeutung.

Der strategische Bezugsrahmen wird durch die Zielsetzung der Regionalpolitik der EU konkretisiert. Das ABH ist dabei unter die „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ zu subsumieren, welche auf eine wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit von Regionen zielt, der verschiedene Staaten angehören. Übergeordnetes Ziel *„ist die Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der Wettbewerbsfähigkeit der Grenzregion durch einen integrierten grenzübergreifenden Ansatz für die Entwicklung von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt“*.¹⁸

Basierend auf dieser Zielsetzung ergeben sich für das ABH IV die Schwerpunkte: *„Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Region und der dort ansässigen Unternehmen“* sowie *„langfristige Erhaltung und Verbesserung der Attraktivität der Region als Standort für Wohnen und Arbeiten“*. Die beiden Schwerpunkte werden in je drei Aktionsfelder unterteilt und durch die horizontalen Querschnittziele *„nachhaltige Entwicklung“*, *„Chancengleichheit der Geschlechter“* sowie *„Nichtdiskriminierung“* ergänzt. Ungeachtet dieser Querschnittziele zeigt ein Vergleich des ABH mit anderen INTERREG-Programmen eine starke Ausrichtung an den ökonomischen Zielen der Lissabon-Strategie.¹⁹ Eine mögliche Erklärung bieten die bereits genannten günstigen Voraussetzungen für eine grenzüberschreitende Kooperation im Programmgebiet. Im Kontext der EU-Kohäsionspolitik bedeutet dies, dass das ABH nicht bloß auf die Integration von durch Staatsgrenzen zerschnittenen Gebieten, sondern durch die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit vorrangig einen Mehrwert der grenzübergreifenden Tätigkeit kreieren sollte.²⁰

Eine thematische Zuordnung der geförderten Projekte zu Politikfeldern zeigt allerdings, dass sowohl in der dritten wie auch vierten Förderperiode die Schwerpunkte und Aktionsfelder die thematische Ausrichtung des ABH nur unzureichend wiedergeben, da auf Ebene

18 Europäische Kommission: *Operationelles Programm Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein*, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu>.

19 *Bergs*, Evaluation 3.

20 Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 2007 – 2013 (2007) 35.

der Projekte das ABH thematisch wesentlich breiter gefasst werden muss. Die thematische Breite ist unter anderen auf den Projektvergabeprozess zurückzuführen, welcher sich nicht auf einen „Call for Proposals“ stützt, sondern im Sinne eines „rolling application procedure“ eine gewisse institutionelle und thematische Flexibilität für problemorientierte Projekte eröffnet.

IV. Der organisatorische Aufbau

Das ABH verfügt über einen klar strukturieren organisatorischen Aufbau. Im Zentrum steht die Verwaltungsbehörde (Art 59 Abs 1 lit a der Verordnung [EG] 1080/2006), welche durch das Regierungspräsidium Tübingen ausgeübt wird und im Jahr 2009 über 1,4 Arbeitskräfte verfügte. Zu den Aufgaben der Verwaltungsbehörde zählen unter anderen die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Programmdurchführung und Projektauswahl, die Erstellung des jährlichen Durchführungsberichts sowie die Vorbereitung der vom Begleit- und Lenkungsausschuss zu treffenden Entscheidungen. Die Verwaltungsbehörde wird durch das Gemeinsame Technische Sekretariat (GTS) unterstützt, welches ebenfalls beim Regierungspräsidium Tübingen angesiedelt ist und im Jahr 2009 über 5,9 Arbeitskräfte verfügte. Neben der fachlichen und administrativen Unterstützung für die Verwaltungsbehörde schließt das GTS die EFRE-Förderverträge mit den Projektkoordinatoren ab und kontrolliert die Projektabrechnungen der Nicht-Mitgliedsstaaten Schweiz und Liechtenstein. Das GTS folgt einem dezentralen Ansatz und arbeitet eng mit den nationalen Netzwerkstellen zusammen.²¹ Die Verwaltung des ABH wird ergänzt durch die Bescheinigungsbehörde mit Sitz in Vorarlberg sowie die Prüfbehörde mit Sitz in Baden-Württemberg. Diese beiden Organe sichern eine reibungslose Abwicklung der Programmfinanzierung. Zur optimalen Nutzung des bestehenden Fachwissens innerhalb der verschiedenen Regionen wurden schließlich die Netzwerkstellen Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg, Ostschweiz und Liechtenstein eingerichtet.

Zu den Aufgaben des Begleitausschusses zählen die strategische Steuerung und Kontrolle des Programms sowie die Schaffung einer breiten Legitimationsbasis im Programmgebiet. Der Begleitausschuss setzt sich derzeit aus insgesamt 49 Vertretern der durch das Programm berührten *„lokalen, regionalen, staatlichen und internationalen Be-*

21 Bergs, Evaluation 65.

*hörden und Organisationen zusammen“.*²² Deutschland verfügt dabei über 16 Vertreter, Österreich über deren zehn, die Schweiz über deren neun und Liechtenstein über einen Vertreter. Die unterschiedliche Anzahl an Vertretern orientiert sich an der (sub-)regionalen Gliederung der einzelnen Nationalstaaten, wonach alle vom Programmgebiet erfassten Kantone, Länder und Landkreise mindestens einen Vertreter in den Begleitausschuss entsenden. Zudem partizipieren am Begleitausschuss auch Vertreter der Wirtschafts- und Sozialpartner (vier Vertreter) sowie beratende Mitglieder (neun Vertreter) wie etwa die Europäische Kommission.

Durch die Einbindung der verschiedenen Teilregionen sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner folgt die Repräsentation im Begleitausschuss horizontalen und sektoralen Kriterien. Mit Blick auf Deutschland und Österreich sind dabei Vertreter aller föderalen Stufen eingebunden, während von Seiten der Schweiz einzig Vertreter der Kantone und von Seiten Liechtensteins der Regierung an Sitzungen des Begleitausschusses teilnehmen. Der Begleitausschuss tagt ein- bis zweimal pro Jahr. Aus Effizienzgründen werden auch schriftliche Umlaufverfahren zur Beschlussfassung durchgeführt. Hervorzuheben ist, dass die Beschlussfassung nicht den Konsens aller Teilnehmer erfordert, sondern lediglich eine Zwei-Drittel-Mehrheit.²³

Der Lenkungsausschuss gilt als das eigentliche Arbeitsgremium.²⁴ Im Unterschied zum Begleitausschuss verfügt der Lenkungsausschuss lediglich über fünf stimmberechtigte Mitglieder: je einen Vertreter der Ostschweiz, Liechtensteins, Vorarlbergs sowie Bayerns und Baden-Württembergs.²⁵ Die Zusammensetzung des Lenkungsausschusses, zu dessen Kernaufgaben die Auswahl der Projekte, die operative Entscheidung über Maßnahmen zur Programmdurchführung und die Vorschläge zur Änderung des operationellen Programms zählen, leitet sich somit von den Nationalstaaten ab. Neben den stimmberechtigten Mitgliedern verfügt der Lenkungsausschuss zusätzlich über fünf beratende Mitglieder, unter anderen die Europäische Kommission, den Geschäftsführer der Bodenseekonferenz sowie einen Vertreter des

22 Siehe zum Begleitausschuss: www.interreg.org.

23 *Bergs*, Evaluation 63.

24 Schlussbericht für das Programm der Gemeinschaftsinitiative Interreg IIIA „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ 2000 – 2006 (2010) 74.

25 Liechtenstein war in der dritten Förderperiode nicht im Lenkungsausschuss vertreten gewesen und sich stattdessen auf die Repräsentation im Begleitausschuss konzentriert vgl den Schlussbericht für das Programm der Gemeinschaftsinitiative Interreg IIIA „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ 2000 – 2006 (2010).

GTS. Der Lenkungsausschuss trifft sich ca drei- bis viermal jährlich zu einer Sitzung.

Um einen Projektantrag einzureichen, arbeitet ein Projektpartner anhand der Vorgaben des GTS eine Projektskizze aus. Bei der Ausarbeitung kann der Projektpartner durch die nationale Netzwerkstelle unterstützt werden. Nachdem die Projektskizze dem GTS übermittelt wurde, prüft der Lenkungsausschuss die Projektskizze auf die Vereinbarkeit mit den Zielen des ABH und gibt eine Stellungnahme ab. Wird ein finaler Projektantrag vom Lenkungsausschuss genehmigt, erstellt das GTS einen Fördervertrag, welcher die Finanzierung durch Mittel aus dem EFRE bestimmt. In einer gesonderten Vereinbarung wird die Finanzierung durch die Schweiz und Liechtenstein geregelt. Die Erfolgsquote von Projektanträgen liegt bei über 90%.²⁶

Ein Projekt gilt als förderfähig, wenn es Begünstigte aus mindestens zwei Ländern vereint, von denen mindestens eines ein EU-Mitglied ist.²⁷ Zudem muss ein Projekt den inhaltlichen Schwerpunkten sowie den Querschnittzielen des Programms entsprechen und darf nicht gegen nationale oder europäische Rechtsvorschriften verstoßen. Neben diesen geografischen und inhaltlichen Kriterien bildet die Qualität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein weiteres Kriterium. Demnach müssen die Projektpartner auf mindestens zwei der folgenden Arten zusammenarbeiten: *gemeinsame Ausarbeitung*, *gemeinsame Durchführung*, *gemeinsames Personal*, *gemeinsame Finanzierung*.²⁸ Bezüglich der Finanzierung durch Mittel des EFRE ist ferner eine Mindestsumme von 10.000 Euro definiert.²⁹

Alle Projekte müssen über einen Projektkoordinator (Leadpartner) verfügen. Dieser ist verantwortlich für die Durchführung des gesamten Projekts und regelt die Modalitäten zwischen den Partnern einerseits und dem GTS andererseits. Die Rolle des Projektkoordinators wird normalerweise von einem Projektpartner aus einem EU-Staat über-

26 Bergs, Evaluation 61

27 Sofern ein Projektantrag alle Kriterien erfüllt, kann ein Projekt auch nur in einem Land durchgeführt werden, falls das Projekt von Stellen aus mindestens zwei Staaten vorgelegt wurde, Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 2007 – 2013 (2007) 58.

28 Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 2007 – 2013 (2007) 58.

29 Leitfaden 1 – Von der Projektidee zum Fördervertrag, Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ (2010) 10.

nommen, kann in gerechtfertigten Fällen aber auch von einem Partner aus der Schweiz übernommen werden.³⁰

Obwohl das Programmbudget des ABH über die vier Förderperioden stetig angewachsen ist,³¹ verfügt einzig das INTERREG-Programm PAMINA über ein noch geringeres Budget.³² In der vierten Förderperiode beträgt das geplante Gesamtvolumen des ABH ca 60 Mio Euro, wovon 23,8 Mio Euro EFRE-Mittel sind. Bei der Finanzierung gilt das Territorialprinzip, wonach *„Kosten von Projektpartnern aus dem EU-Raum nicht mit Schweizer Fördermitteln und Kosten von Schweizer Partner nicht mit EU-Fördermitteln gefördert werden“*.³³ Dies gilt auch für Liechtenstein. Folglich müssen die Projektkosten separat ausgewiesen werden. Zudem müssen die Projekte kofinanziert werden, das heißt grenzüberschreitende Projekte können maximal zu 60% aus Mitteln des EFRE oder maximal zu 50% aus Mitteln den INTERREG Eigenmitteln der Schweiz finanziert werden. Die restliche Finanzierung basiert auf nationalen öffentlichen oder privaten Fördermitteln.

Die Ausführungen zu Programmgebiet, Zielen und Organisation des ABH verdeutlichen dessen Mehrebenencharakter. Mit Blick auf das Programmgebiet sind dabei die verschiedenen gliedstaatlichen Ebenen sowie das unterschiedliche Integrationsniveau der beteiligten Nationalstaaten zu erwähnen. Bezüglich der Programmziele zeigt sich der Mehrebenencharakter durch die Vermischung von EU-Instrumenten mit regionalen Wirtschafts- und Strukturprogrammen. Die starke wirtschaftliche Integration und historische Bindung der verschiedenen Teilregionen im ABH verstärkt den regionalen Einfluss auf die Programmziele weiter. Auch der organisatorische Aufbau trägt zur Multi-Level-Governance bei, da durch die Teilnahme der Wirtschafts- und Sozialpartner im Begleitausschuss eine Vermischung von privaten und öffentlichen Akteuren erfolgt. Die rollierende Projektvergabe garantiert schließlich, dass die Kooperation wesentlich *bottom-up* initiiert ist. Im Ergebnis kann die Kooperationsstruktur des ABH als flexibles, problemorientiertes Netzwerk charakterisiert werden.³⁴

30 Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 2007 – 2013 (2007) 87.

31 Pallaver, Die Außenbeziehungen Vorarlbergs: vielschichtig und europäisch, in: Bußjäger/Karlhofer/Pallaver (Hg), Vorarlbergs politische Landschaft (2010) 97 (115).

32 Bergs, Evaluation 4.

33 Salomon, Liechtenstein 77.

34 Bergs, Evaluation 73.

V. Die Programmteilnahme Liechtensteins

In der dritten Förderperiode nahm Liechtenstein zum ersten Mal am ABH teil. Die Programmteilnahme kann als Ausdruck eines gewachsenen europapolitischen Selbstbewusstseins sowie als Bekenntnis zur regionalen Verflechtung gewertet werden. Durch die Staatsqualität, die EWR-Mitgliedschaft und die Kleinräumigkeit nimmt Liechtenstein aber eine Sonderstellung unter den vom ABH erfassten Regionen ein. Inwiefern sich diese Sonderstellung auf die liechtensteinische Programmteilnahme auswirkt, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen. In einem ersten Schritt werden die Grundzüge der liechtensteinischen Europa- und Regionalpolitik skizziert. Da Liechtenstein weder für die Europapolitik noch für die Regionalpolitik über eine eigene Strategie verfügt, sind die Leitlinien aus den Zielen der Außenpolitik zu extrahieren. Außenpolitik wird dabei vor allem als Interessenpolitik verstanden, welche aber stets im Bewusstsein über die liechtensteinischen Handlungsmöglichkeiten zu erfolgen hat und sich somit vor allem den Instrumenten der Selektion und Delegation bedient. Anschließend erfolgt eine statistische Analyse der liechtensteinischen Programmteilnahme.

VI. Die Europa- und Regionalpolitik Liechtensteins

Die Europa- und Regionalpolitik bilden die zwei Grundpfeiler der liechtensteinischen Außenpolitik. Auf Grund seiner Kleinräumigkeit war die Außenpolitik für Liechtenstein „zu einem großen Umfang immer auch Integrationspolitik“,³⁵ welche im Unterschied zu den Nachbarstaaten stets als ein Schlüssel zur internationalen Anerkennung der nationalstaatlichen Souveränität betrachtet wurde. Bedeutende Schritte der liechtensteinischen Außenpolitik waren die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki (1975) sowie die Beitritte zum Europarat (1978), zu den Vereinten Nationen (1990) und der Welthandelsorganisation (1995). Im Verhältnis zur EU bildet die EWR-Mitgliedschaft (1995) das zentrale Ereignis.

Ungeachtet der wachsenden Einbindung in Europa ist die Regionalpolitik für Liechtenstein weiterhin von zentraler Bedeutung. Historisch zeigt sich die starke Verflechtung durch die Rezeption von öster-

35 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend Zielsetzungen und Prioritäten der liechtensteinischen Außenpolitik (1996) 5.

reichischem und schweizerischem Recht. Einen Meilenstein bildet der Zollvertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein (1923), welcher zusätzlich zur Schaffung einer Zollunion in zahlreichen weiteren Politikfeldern die Anwendung von Schweizer Recht in Liechtenstein regelt. Der Zollvertrag wird ergänzt durch den Patentschutzvertrag, den Währungsvertrag sowie fremdenpolizeiliche Vereinbarungen. Die politische Anbindung Liechtensteins an die Schweiz ist aber nicht nur auf die genannten Staatsverträge begrenzt, sondern umfasst auch zahlreiche bilaterale Vereinbarungen. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit mit Österreich, deren Relevanz sich für Liechtenstein im Zuge der EWR-Mitgliedschaft wieder erhöhte.³⁶

Eine Studie des Liechtenstein-Instituts zeigt die Intensität der bi- und multilateralen Kooperation Liechtensteins mit seinen Nachbarstaaten Schweiz, Österreich und Deutschland sowie deren Gliedstaaten.³⁷ Insgesamt nennt die Studie 402 Kooperationen, wovon über 60% mit der Schweiz und weitere 18% mit Österreich erfolgten. Thematisch ist der Großteil der Kooperationen den Politikfeldern Gesundheits- und Sozialpolitik sowie Umweltpolitik zuzuordnen. Auffällig ist ferner der starke Anstieg der Kooperationen im Zeitverlauf. Über 38% der Kooperationen entstanden zwischen 2000 und 2009. Dieser Anstieg korreliert mit einer zunehmenden Regulierungsdichte in Liechtenstein und spiegelt einerseits das Bedürfnis nach einer Stärkung von Transparenz und Rechtsschutz in einem zunehmend internationalisierten Umfeld und andererseits das gestärkte Souveränitätsverständnis Liechtensteins nach dem EWR-Beitritt.³⁸

Die genannten bi- und multilateralen Kooperationen beinhalten auch die Mitgliedschaft Liechtensteins in verschiedenen regionalen Organisationen. Dabei zeigt sich eine starke Teilnahme Liechtensteins, unabhängig davon ob die entsprechende Organisation sich aus Staaten oder substaatlichen Einheiten zusammensetzt. Ferner verdeutlicht die Auflistung die Ausrichtung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an Umweltthemen. Schließlich korrespondiert die informelle Teilnahme Liechtensteins an der Internationalen Gewässerschutzkommission sowie der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer mit der selektiven Gestaltung der liechtensteinischen Außenpolitik.

36 *Frommelt/Gstöhl*, Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state (2011).

37 *Salomon*, Liechtenstein 49-72.

38 *Frommelt*, Die Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung (2011).

Tabelle 2: Liechtenstein in regionalen Organisationen

Organisation	Jahr	Mitglieder
Int. Bevollmächtigtenkonferenz für die Bodenseefischerei	1893	LI, AT, CH; B, BW
Int. Gewässerschutzkommission für den Bodensee	1959	AT, (LI); B, BW, AI, AR, SG, TG
Int. Bodenseekonferenz	1972	LI; V, B, BW, AI, AR, SG, TG
Arbeitsgemeinschaft Alpenländer	1972	V, TR, SL, B, GR, SG, TE, ST, TN, L; (LI)
Rheintalische Grenzgemeinschaft	1986	<i>160 Mitglieder aus SG, V; LI</i>
Bodenseerat	1991	LI; V, B, BW, AI, AR, SG, SH, TG
Alpenkonvention	1991	AT, D, F, I, LI, MC, SL, CH
Parlamentarier Konferenz Bodensee	1994	LI; V, B, BW, AI, AR, SG, TG, ZH
Verein „Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein“	2009	LI; SG
Int. Regierungskommission Alpenrhein	1995	LI; V, GR, SG

Anmerkung: Als Mitglieder fungieren Staaten (fett) sowie Kantone und Bundesländer (kursiv).

Die liechtensteinische Regierung bezeichnet die Außenpolitik als „*Interessenpolitik*“,³⁹ welche sich stets an den liechtensteinischen Handlungsmöglichkeiten und Handlungszwängen zu orientieren hat, was wiederum ein hohes Maß an außenpolitischer Flexibilität nötig macht. In diesem Zusammenhang kommt den Nachbarstaaten Österreich und Schweiz eine große Bedeutung zu, da sie oft mit der Delegation von staatlichen Aufgaben betraut werden. Durch die wachsende Einbindung Liechtensteins in Europa kommt es also nicht zu einer Marginalisierung der bilateralen Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten, vielmehr werden die Beziehungen instrumentalisiert, um den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden.

Das Primat der Interessenpolitik führt zu einer stark ökonomischen Ausrichtung der liechtensteinischen Außenpolitik, womit diese in weiten Teilen als Außenwirtschaftspolitik bezeichnet werden kann. Diese ökonomische Ausrichtung korreliert mit der Zielsetzung des ABH. Die inhaltliche Übereinstimmung zwischen den Prioritäten der liechtensteinischen Außenpolitik und den Schwerpunkten des ABH erstreckt sich auch auf die Umweltpolitik, welche als „*Schutz der*

39 Ziele und Prioritäten der liechtensteinischen Außenpolitik (2008) 27.

natürlichen Lebensgrundlage“ eine weitere Priorität der liechtensteinischen Außenpolitik bildet.⁴⁰

Als Kleinststaat besitzt Liechtenstein ferner ein Interesse an einem Ausbau und effektiven Schutz durch das Völkerrecht. Im Kontext der Regionalpolitik äußert sich diese Zielsetzung einer Stärkung des Rechtsschutzes in der Zunahme der bi- und multilateralen Kooperationen mit den Nachbarstaaten. Die flexible Institutionalisierung und die problemorientierte Zusammenarbeit im Rahmen des ABH können dabei als ein Startpunkt einer nachhaltigen, vertraglich abgesicherten Kooperation dienen. Die internationale Zusammenarbeit erfolgt aber stets vor dem Hintergrund der begrenzten Handlungsmöglichkeiten eines Kleinststaates. Liechtenstein ist dabei bemüht, seine internationalen finanziellen und administrativen Verpflichtungen zu beschränken, was einer klaren Definition von Interessen bedarf. Als Beispiele sind der Verzicht auf eine Teilnahme im Lenkungsausschuss des ABH III sowie der Verzicht auf den Anspruch eines Leadpartners im ABH IV zu nennen.⁴¹

Der schlanke organisatorische Aufbau, die geografische Nähe sowie die projektbezogene Finanzierung sind weitere Kriterien des ABH, die mit der außenpolitischen Ausrichtung Liechtensteins korrelieren. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu den zahlreichen EU-Programmen, an welchen Liechtenstein durch die EWR-Mitgliedschaft partizipiert. Mangels administrativer Ressourcen fungiert Liechtenstein bei der Mehrheit dieser Programme lediglich als passiver Beitragszahler.⁴² Aber auch in den übrigen Programmen ist der Rückflusskoeffizient äußerst gering.⁴³

Zusammenfassend bildet die Sicherung der Souveränität im Sinne der *„Wahrung der Unabhängigkeit und Wohlfahrt“* das oberste Ziel der liechtensteinischen Außenpolitik.⁴⁴ Die Verwirklichung dieser Zielsetzung wird auch durch die bi- und multilateralen Beziehungen Liechtensteins zu seinen Nachbarstaaten bestimmt, welche wiederum durch regionale Kooperationsformen wie das ABH gestärkt werden. Dabei lässt sich eine hohe Vereinbarkeit der Prioritäten der liechtenstei-

40 Ziele und Prioritäten der liechtensteinischen Außenpolitik (2008) 27.

41 Leitfaden 1 – Von der Projektidee zum Fördervertrag, Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ (2010) 7.

42 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 15 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) (2010) 223.

43 Frommelt/Gstöhl, Liechtenstein 20.

44 Ziele und Prioritäten der liechtensteinischen Außenpolitik (2008) 28.

nischen Außenpolitik mit den Zielen und Verfahren des ABH konstatieren. Dies gilt insbesondere für die starke Gewichtung der Bereiche Wettbewerbsfähigkeit und Umweltpolitik sowie die durch das ABH praktizierte projektbasierte Finanzierung und das rollierende Verfahren der Projektvergabe.

VII. Statistische Analyse⁴⁵

In der dritten Förderperiode des ABH wurden insgesamt 136 inhaltliche Förderprojekte durchgeführt, wovon an 44 Projekten mindestens ein Akteur aus Liechtenstein teilnahm. Dies entspricht einem Anteil von 32,4%. Mit 29,5% liegt der Anteil im ABH IV ähnlich hoch, wobei nur Projekte berücksichtigt wurden, die bis Januar 2012 eingereicht wurden. Unter Berücksichtigung der geringen Einwohnerzahl kann Liechtenstein deshalb *„als konsequenter und produktiver Partner“* bezeichnet werden.⁴⁶

Tabelle 3: Beteiligung von Akteuren nach Förderperiode und Nationalstaat

Akteure	ABH III (N=136)		ABH IV (N=78)	
	N	%	N	%
Deutschland	116	85,3	69	88,5
Österreich	111	81,6	63	80,8
Schweiz	102	75,0	57	73,1
Liechtenstein	44	32,4	23	29,5

Einen weiteren Indikator bildet die Verteilung der Fördermittel. Tabelle 4 differenziert zwischen Fördermitteln aus dem EFRE (FM EU), nationalen öffentlichen Fördermitteln aus der EU (nat. öff. FM EU), privaten Fördermitteln aus der EU (priv. FM EU), Fördermitteln der Schweiz (FM CH), Eigenmitteln der Schweiz (FM CH) sowie Fördermitteln Liechtensteins (FM LI). Bis Januar 2012 wurden so 49,6 Mio Euro an Fördermitteln zugesprochen, wovon 1,6% durch Akteure aus Liechtenstein bereitgestellt wurden. Damit liegt der Anteil Liechtensteins

⁴⁵ Die Daten zu den folgenden Ausführungen wurden von *Seraina Sartor* im Auftrag des Liechtenstein-Instituts erhoben. Die Datenerhebung stützt sich auf die öffentlich publizierten Projektangaben unter www.interreg.org und wurde Ende März 2012 abgeschlossen. Ich danke Frau *Sartor* herzlichst für die Mitarbeit.

⁴⁶ *Salomon*, Liechtenstein 71.

deutlich über dem Flächen- bzw Bevölkerungsanteil Liechtensteins am ABH (0,6% bzw 0,7%). Im Gegensatz dazu steuert die Schweiz trotz eines Bevölkerungsanteils von 55,7% lediglich Fördermittel in der Höhe von 10,9% bei. Folglich liegt der Schwerpunkt der Projektförderung in den Gebieten der beiden EU-Mitglieder Deutschland und Österreich. Differenziert man die Fördermittel nach Politikfeldern, zeigt sich, dass der Anteil Liechtensteins in den Politikfeldern Wirtschaft (4,3%) und Umwelt (2,9%) besonders hoch ist.

Tabelle 4: Fördermittel des ABH IV nach Autor und Politikfeld (in Prozent)

	EU FM	nat. öff. FM EU	priv. FM EU	FM CH	EM CH	FM LI	Total
Landwirtschaft	39,7	24,8	8,2	13,8	12,9	0,67	100
Energie	56,2	24,2	15,7	1,57	2,36	0	100
Wirtschaft	43,1	24	11,3	4,1	13,3	4,3	100
Forschungs- und Bildung	28,4	23	4,1	19,8	22,6	2,1	100
Umwelt	42,2	28,6	2,9	10,2	13,3	2,9	100
Regionalpolitik	30,7	32,6	0	13,4	21	2,4	100
Dienstleistungs- verkehr	42,3	20,2	14,1	10,9	11,8	0,3	100
Sozial- und Ge- sundheitspolitik	38,3	16,8	13,7	13,5	14,7	2,9	100
Kultur	43	22,1	11,6	10,3	12,4	0,4	100
Verkehr	21,8	67,1	0,1	5,8	4,8	0,4	100
Sicherheit	52,2	47,8	0	0	0	0	100
Total	38,3	27,7	8,6	10,9	12,8	1,6	100

Anmerkung: Es wurden nur Projekte mit vollständigen Angaben berücksichtigt (N=74).

Betrachtet man nur diejenigen Projekte, an denen sich Akteure aus Liechtenstein beteiligten, liegt der durchschnittliche Anteil Fördermittel bei 6,7% und der maximale Anteil bei 29,7%. Eine Differenzierung der liechtensteinischen Fördermittel nach Politikfeldern zeigt, dass im ABH IV der größte Teil der LI-Fördermittel für die Gesundheits- und Sozialpolitik bewilligt wurde. Konkret sind 34,6% der liechtensteinischen Fördermittel diesem Politikfeld zuzuordnen. Zwischen den einzelnen Politikfeldern zeigen sich große Unterschiede. Mit einer Spannweite von 34,6% sind die Unterschiede auch deutlich größer als bei den gesamten Fördermitteln, wo die Spannweite zwischen dem Höchstwert (12% Landwirtschaft) und dem Tiefstwert (0,2%

Sicherheit) deutlich geringer ist. Dies verdeutlicht die selektive Programmteilnahme Liechtensteins.

Tabelle 5: Fördermittel Liechtenstein nach Förderperiode und Politikfelder

Politikfeld	ABH III		ABH IV	
	%	N	%	N
Landwirtschaft	3,0	2	4,9	1
Energie	0	0	0	0
Wirtschaft	3,8	2	15,6	5
Forschungs- und Bildung	25,6	6	11,6	2
Umwelt	28,0	12	18,4	3
Regionalpolitik	11,5	5	8,5	3
Dienstleistungsverkehr	3,4	4	1,5	2
Sozial- und Gesundheitspolitik	12,1	6	34,6	4
Kultur	0,3	3	2,2	2
Verkehr	12,1	4	2,6	1
Sicherheitspolitik	0	0	0	0
Total	100	44	100	23

Eine weitere Möglichkeit, Liechtensteins Teilnahme am ABH zu analysieren, bietet das Leadpartner-Prinzip. Tabelle 6 kategorisiert die Leadpartner nach Nationalstaat und Förderperiode. Gleichzeitig illustriert die Tabelle, wie hoch die Projektbeteiligung Liechtensteins bei Leadpartnern aus den unterschiedlichen Nationalstaaten war. Die Mehrheit der Leadpartner stammt demnach aus den beiden EU-Staaten Deutschland und Österreich. Wesentlich spannender ist allerdings, dass ein Leadpartner aus der Schweiz die Wahrscheinlichkeit einer Beteiligung von Akteuren aus Liechtenstein deutlich erhöht. So waren im ABH III in 68% der Projekte mit einem Schweizer Leadpartner auch Projektpartner aus Liechtenstein vertreten, während die Beteiligung bei Leadpartnern aus Deutschland lediglich bei 18,7% lag. Dies verdeutlicht die enge Anbindung Liechtensteins an die Schweiz.

Tabelle 6: Beteiligung Liechtensteins nach Leadpartner und Förderperiode

Leadpartner	ABH III (N=136)		ABH IV (N=78)	
	N	Beteiligung LI %	N	Beteiligung LI %
Deutschland	75	18,7	42	26,2
Österreich	41	39,0	28	28,6
Schweiz	19	68,4	8	50
Liechtenstein	1	100	0	0

Die in Tabelle 7 illustrierte Anzahl der Akteure bildet einen Indikator für den Vernetzungsgrad und somit die gesellschaftliche Abstützung des ABH.⁴⁷ Durchschnittlich beteiligten sich 6,5 Akteure an einem Projekt (Höchstwert 17).⁴⁸ Aus Sicht der Governance-Forschung interessiert aber weniger die Anzahl, sondern die Zusammensetzung der Akteure. Zu diesem Zweck wird zwischen öffentlichen und privaten Akteuren unterschieden. Öffentliche Akteure werden weiter in unmittelbare Verwaltung (zB Amtsstellen in LI) und mittelbare Verwaltung (zB Bildungseinrichtungen in DE) unterteilt. Gleichzeitig werden private Akteure nach öffentlich finanzierten Akteuren (zB Liechtenstein Tourismus), Vereinigungen und Stiftungen (zB Arbeitnehmerverband LI) sowie Unternehmen (zB Hilti LI) gegliedert. Insgesamt partizipierten bei über 60% der Projekte sowohl öffentliche als auch private Akteure. Nichtsdestotrotz zeigt sich, dass öffentliche und öffentlich finanzierte Akteure dominieren. Insgesamt haben 499 Akteure an Projekten des ABH teilgenommen, wovon 65% öffentliche Akteure und weitere 17% öffentlich finanzierte Akteure waren.

Tabelle 7: Projektteilnehmer nach Akteurstypus

Akteur	ABH IV N = 499	ABH IV %
Öffentlicher Akteur (unmittelbare Verwaltung)	213	22,3
Öffentlicher Akteur (mittelbare Verwaltung)	111	42,7
Privater Akteur (öffentlich finanziert)	85	17,0
Privater Akteur (Verein; Stiftung)	61	12,2
Privater Akteur (Unternehmen)	29	5,8
Total	499	100

Die Dominanz öffentlicher Akteure spiegelt sich auch in der Verteilung der Fördermittel wider. Für das ABH IV liegt der Anteil an privaten Fördermitteln aus dem EU-Raum an den gesamten EU-Fördermitteln bei ca 11,5%. Eine mögliche Erklärung für die geringe Teilnahme privater Akteure am ABH ist der hohe Verwaltungsaufwand, wenngleich der Verwaltungsaufwand des ABH im Vergleich zu anderen INTERREG- bzw EU-Programmen eher als gering einzustufen ist. Weitere Erklärungen sind die geringen Fördermittel (unter anderem

⁴⁷ Bergs, Evaluation 31.

⁴⁸ Schließt man Mehrfachzählungen aus, sind es immer noch 395 Akteure. Mehrfachzählungen bezeichnen Akteure, welche an mehr als einem Projekt teilnehmen.

bedingt durch die *de minimis* Regel) sowie der geringe Bekanntheitsgrad des ABH.⁴⁹ Eine Stichwortsuche im Archiv des Liechtensteiner Volksblattes bestätigt dabei die bereits von *Bergs* gezogene Schlussfolgerung, dass die durch das ABH geförderten Projekte zwar eine gewisse Publizität erhalten, der Bezug zum ABH aber meist nicht ersichtlich wird.⁵⁰ Im Zeitraum zwischen dem 1. Jänner 2000 und dem 31. März 2012 wurde das ABH in insgesamt 144 Artikeln des Liechtensteiner Volksblattes erwähnt, wovon lediglich acht Artikel im Titel direkt auf das ABH Bezug nahmen.

Tabelle 8: Projektteilnehmer (LI) nach Akteurstypus und Förderperiode

Akteur	ABH III (N=44)	ABH IV (N=23)
Öffentlicher Akteur (unmittelbare Verwaltung)	12	13
Öffentlicher Akteur (mittelbare Verwaltung)	1	2
Privater Akteur (öffentlich finanziert)	6	1
Privater Akteur (Verein; Stiftung)	2	2
Privater Akteur (Unternehmen)	4	0
Total	25	17

Anmerkung: Ohne Mehrfachzählungen

Die statistische Analyse der liechtensteinischen Teilnahme am ABH zeigt eine rege Projektteilnahme, welche durch einen im Vergleich zur Einwohnerzahl hohen Anteil an Fördermitteln weiter unterstrichen wird. Die liechtensteinische Projektteilnahme zeichnet sich aber auch durch eine starke thematische Fokussierung auf einzelne Politikfelder aus. Zudem zeigt sich eine enge Anbindung an die Schweiz, wonach Projekte mit einem Schweizer Leadpartner bevorzugt werden. Bezüglich der Akteure zeigt sich eine Dominanz öffentlicher Akteure, die in der vierten Förderperiode noch deutlicher zu Tage tritt. Angesichts der institutionellen Flexibilität der liechtensteinischen Regionalpolitik kann die Dominanz öffentlicher Akteure aber nicht als ein Indikator für eine *top-down* initiierte Kooperation betrachtet werden. Vielmehr verdeutlicht die hohe Anzahl an involvierten Akteuren die problemorientierte, netzwerkbasierte Kooperation im ABH.

49 *Bergs*, Evaluation 56.

50 *Bergs*, Evaluation 50.

VIII. Resümee

Das INTERREG A Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ gilt als ein Erfolgsprojekt.⁵¹ Trotz beschränkter finanzieller Mittel ist es im Rahmen des ABH gelungen, die regionale Kooperation zu intensivieren und thematisch zu verbreitern. Das ABH konnte dabei von den Voraussetzungen einer hohen wirtschaftlichen Integration sowie einer langen historischen Verbindung profitieren.

Die institutionelle Flexibilität des ABH relativiert die eingangs genannte Sonderstellung Liechtensteins. So ist beispielsweise die Staatsqualität nur auf den ersten Blick ein Privileg Liechtensteins. Bei einer genaueren Betrachtung des organisatorischen Aufbaus zeigt sich stattdessen, dass auch in den anderen Regionen die Nationalstaaten eine wichtige Rolle spielen. Dies gilt insbesondere für Österreich, wo bundesstaatliche Einrichtungen unmittelbar in die Kontrolle der Projektvergabe und Finanzierung eingebunden sind. Das Nationalstaatenprinzip äußert sich zudem in der Zusammensetzung des Lenkungsausschusses. Im Sinne von Multi-Level-Governance verschwimmen somit die verschiedenen gliedstaatlichen Ebenen des Programmgebiets.

Dasselbe gilt für die Kleinräumigkeit Liechtensteins, welche insbesondere durch die projektbezogene Finanzierung relativiert wird. Dieser Ansatz erlaubt eine selektive, interessenbasierte Teilnahme und entspricht damit den Leitlinien der liechtensteinischen Außenpolitik. Mit der Schweiz partizipiert schließlich ein weiteres Nicht-EU-Mitglied am ABH. Mit Blick auf die Schweiz kann allerdings eine Benachteiligung durch die integrationspolitische Sonderstellung nicht ausgeschlossen werden. So konstatiert beispielsweise *Bergs*⁵² eine erschwerte Koordination von Projekten über die EU-Außengrenzen hinweg, welche aber nur bedingt auf verwaltungstechnische Aspekte, wie zB die gesonderte Finanzkontrolle, zurückzuführen ist. Vielmehr wird die Kooperation durch die begrenzten Eigenmittel der Schweiz erschwert.

51 *Salomon*, Liechtenstein; *Bergs*, Evaluation; *Pallaver*, Außenbeziehungen.

52 *Bergs*, Evaluation 57.

Die Bedeutung des ABH wird jedoch durch die geringe Mittelausstattung relativiert. So konnten beispielsweise die verschiedenen Output-Indikatoren keinen signifikanten Effekt des ABH auf Kontextziele (zB Wettbewerbsfähigkeit) nachweisen.⁵³ Das ABH ist lediglich als ein Beispiel zahlreicher regionaler (grenzüberschreitender wie innerstaatlicher) Fördermaßnahmen zu betrachten. Politisch wird dabei die Bedeutung des ABH durch die geringe Publizität konterkariert. Das ABH gilt deshalb auch nicht als ein Prestigeprojekt der außen- bzw regionalpolitischen Strategie eines der vier partizipierenden Nationalstaaten. In dieser scheinbaren Marginalisierung liegt aber genau die Stärke des ABH, eröffnet sie doch eine einmalige Chance zur problemorientierten Kooperation und zur Bildung nachhaltiger, funktional flexibler Netzwerke.

Mit Blick auf Liechtenstein birgt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in naher Zukunft zahlreiche Herausforderungen. Hervorzuheben sind die Quellenbesteuerung von Grenzgängern im Rahmen eines Doppelbesteuerungsabkommens mit der Schweiz, die Lösung des Verkehrsproblems beispielsweise durch den Bau einer S-Bahn zwischen Feldkirch und Buchs sowie die Renaturierung des Rheins oder aber dessen Nutzung zur Wasserkraft. Inwiefern das ABH zur Lösung dieser Probleme beitragen kann, muss sich erst zeigen. Es bildet aber zweifelsohne einen guten Startpunkt.

Zusammenfassung: Die Europäische Union verfügt über diverse Programme, welche die Konvergenz und Solidarität zwischen den Regionen Europas ebenso stärken sollen wie die regionale Wettbewerbsfähigkeit. Das INTERREG A Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ (ABH) gilt dabei als ein Erfolgsprojekt. Trotz beschränkter finanzieller Mittel ist es im Rahmen des ABH gelungen, die regionale Kooperation zwischen verschiedenen Kantonen der Schweiz und Landkreisen Deutschlands, dem österreichischen Bundesland Vorarlberg sowie dem Fürstentum Liechtenstein zu intensivieren und thematisch zu verbreitern. Die Teilnahme Liechtensteins ist dabei durch einige Besonderheiten geprägt. Zu nennen sind der Status als souveräner Staat, die Kleinräumigkeit sowie die Nicht-Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Der Beitrag analysiert dabei die Funk-

53 Schlussbericht für das Programm der Gemeinschaftsinitiative Interreg IIIA „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ 2000 – 2006 (2010).

tionsweise des ABH und insbesondere die Teilnahme Liechtensteins unter Einbezug statistischer Daten sowie einer deskriptiven Analyse der thematischen Ausrichtung und des institutionellen Aufbaus des ABH.

Abstract: The regional policy of the European Union is an investment policy which is supposed to support the competitiveness and economic growth as well as to improve the quality of life and sustainable development. To this end, the EU's regional policy disposes of several programmes which strengthen the convergence and solidarity across Europe. One example is the INTERREG A Programme „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ (ABH). Despite limited financial resources the ABH could strengthen the regional cooperation across the EU member states Austria and Germany as well as the non-member states Switzerland and Liechtenstein. The participation of Liechtenstein is thereby determined by three features. First, Liechtenstein is the only sovereign state participating in the ABH whereas all the other participants are federal units, i.e. „Kantone“ of Switzerland and „Länder“ of Germany and Austria. Secondly, although Liechtenstein is the only sovereign state its size of population and territory is outreached by the other participants. Finally, Liechtenstein's participation in the ABH might be affected by the lack of EU membership. To assess the functionality of the ABH and in particular the participation of Liechtenstein, the contribution draws on a statistical data as well as a descriptive analysis of the institutional structure and thematic priorities of the ABH.

Literaturhinweise

- Bergs Rolf*, Ex-Post Evaluation of the INTERREG III Community Initiative (funded by the ERDF). Task 5: In-Depth Analysis of a representative Sample of Programmes, Programme: INTERREG IIIA Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, Luxemburg (2010)
- Fürst Dietrich*, Regional Governance, in: Benz/Dose (Hg), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen², Wiesbaden (2010) 47
- Frommelt Christian*, Die Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung, BERN (2011)
- Frommelt Christian/Sieglinde Gstöhl*, Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state, Oslo (2011)

Keating Michael, The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change, Aldershot (1998)

Pallaver Günther, Die Außenbeziehungen Vorarlbergs: vielschichtig und europäisch, in: Bußjäger/Karlhofer/Pallaver (Hg), Vorarlbergs politische Landschaft, Innsbruck/Wien/Bozen (2010) 97

Salomon Martin, Liechtenstein und die grenzüberschreitende Kooperation im Alpenrheintal, Bendorf (2012)

Die alpinen Schutzgebiete – Gemeinsam für die Alpen

Die alpinen Schutzgebiete als Experimentierfelder für moderne Formen von Governance

I. Die alpinen Schutzgebiete: mitbestimmend auf 25% der Fläche der Alpenkonvention

Die Alpen sind die am besten erschlossene, menschlich genutzte Bergregion der Welt. Zugleich sind sie eines der bedeutendsten Rückzugsgebiete der Biodiversität in Europa und Heimat zahlreicher endemischer Arten. Weite Teile der Alpen unterliegen heutzutage einem Schutzstatus: ALPARC, das Netzwerk Alpiner Schutzgebiete, erfasst 2012 mehr als 900 Schutzgebiete (>100 ha) unterschiedlichster Kategorien, die insgesamt ca 25% der Fläche der Alpenkonvention abdecken.¹

Zu diesen Schutzgebieten zählen 14 Nationalparke, 75 Naturparke, 275 Naturschutzgebiete, zehn Biosphärenreservate, acht UNESCO Weltnaturerbegebiete, drei Geologische Reservate sowie ca 520 „Sonderschutzformen“ (zB Landschaftsschutzgebiete, Ruhegebiete), die sich allerdings oft mit bereits existierenden Schutzgebieten überschneiden.²

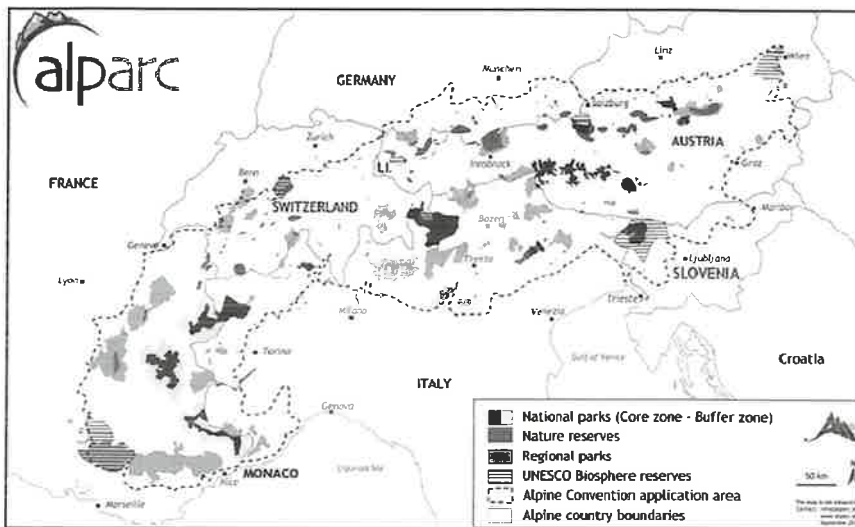
So vielfältig wie die Kategorien der Schutzgebiete und deren genaue Definition in den acht Mitgliedsstaaten der Alpenkonvention sind auch die Aufgaben und Zielsetzungen dieser Gebiete.³ Neben dem Schutz und Erhalt der Biodiversität in all ihren Dimensionen sind sie in zahlreichen weiteren Bereichen aktiv wie zB Umweltbildung, Forschung, Regionalentwicklung sowie die Förderung traditioneller Wirtschaftsformen.

1 Quelle: GIS ALPARC (2012).

2 Quelle: GIS ALPARC (2012).

3 Netzwerk Alpiner Schutzgebiete, Typologie der alpinen Schutzgebiete (2002).

Die Schutzgebiete haben daher, durch ihre Präsenz und durch ihr Wirken, sowohl für die lokale Bevölkerung aber auch für die Gesellschaft als Gesamtheit, eine unmittelbare Bedeutung: sie regeln die Nutzung einer beachtlichen Landesfläche in den Alpen und haben mit ihren Aktivitäten weitreichende Auswirkungen auf die gesamte umgebende Region, teilweise weit über ihre unmittelbaren Grenzen hinaus.⁴



4 Job et al, Inwertsetzung alpiner Nationalparks (2003); Kuepfer/Elsasser, Regionale touristische Wertschöpfungsstudien: Fallbeispiel Nationalparktourismus in der Schweiz, Tourismus Journal Heft 4/2000, 433.

II. Schutzgebiete als menschenfeindliche Naturheiligtümer oder dynamische Modellregionen?

A) Governance – ein Thema für Schutzgebiete?

Die Schaffung von Schutzgebieten ist einer der Meilensteine der globalen Naturschutzpolitik. Schutzgebiete können jedoch nur wirksam zum Schutz der natürlichen Vielfalt beitragen, wenn sie entsprechend gemanagt werden. Der Faktor „Governance“ als Schlüsselement für die Wirksamkeit von Schutzgebieten wird im 2003 in Durban verabschiedeten Aktionsplan des fünften *World Park Congress* wurde eindeutig hervorgehoben.⁵

Governance bezieht sich in diesem Kontext auf *„Wechselwirkungen zwischen Strukturen, Prozessen und Traditionen, die Richtungen vorgeben wie Macht ausgeübt und wie Sichtweisen der Bevölkerung und Stakeholder in die Entscheidungsfindung einbezogen werden“*.⁶ Es geht also um den Zugang zu Informationen, Bürgerbeteiligung, Rollen- und Aufgabenteilung. Wirkungen sollen erzielt werden, Handlungen von Verwaltungen und Politik zwischen verschiedenen Organen und hierarchischen Ebenen aufeinander abgestimmt werden.

Wie dies in vielen Bereichen der Fall ist, unterliegen auch Schutzgebiete zunehmend externen globalen Einflüssen. Sie sind gezwungen sich mit Themen wie dem Klimawandel oder der erneuerbaren Energien auseinanderzusetzen, deren Auswirkungen sie spüren (zB Auswirkungen der zunehmenden Erschließung und Forderung nach natürlichen erneuerbarer Ressourcen), die sie jedoch nicht immer direkt beeinflussen können. Hinzu kommen, im Kontext des ökonomischen und politischen Wandels, Aspekte der Finanzierung, Entscheidungsfindung, Dezentralisierung oder auch der Verantwortlichkeit. Dies führt zu einer zunehmenden Beteiligung des privaten Sektors bei Managementaufgaben, der Notwendigkeit der Diversifikation der Finanzierungsquellen aber auch einem zunehmenden Bedürfnis der Bürger an einer direkteren Beteiligung an den Entscheidungsprozessen.

Die vielfältigen Fragestellungen, die in diesem Zusammenhang aufkommen, nach der Strukturierung und Funktionsweise der Verwal-

⁵ World Commission on Protected Areas, Durban Action Plan (2003) 33.

⁶ Graham et al, Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century, A Discussion Paper (2003) 33.

tungseinheiten von Schutzgebieten, nach den Abläufen und Zuständigkeiten bei der Entscheidungsfindung und der letztendlichen Übernahme von Verantwortung für diese Entscheidungen sowie nach den Faktoren die diese Entscheidungen beeinflussen, können in diesem Beitrag nicht detailliert vertieft werden. Es handelt sich nicht um eine systematische wissenschaftliche Erhebung, sondern vielmehr um eine, auf persönlichen Beobachtungen basierende, Rundschau zum Potential das die Schutzgebiete der Alpen im Hinblick auf eine Erprobung und Umsetzung von Multi-Level-Governance bieten.

Anhand einer Reihe von Beispielen aus den alpinen Schutzgebieten werden zentrale Aspekte der Governance (Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz⁷) behandelt, von der Entwicklung der Vorgehensweisen bei der Schaffung neuer Schutzgebiete bis hin zur Einflussnahme der Schutzgebiete auf die internationale Naturschutzpolitik.

B) Partizipation ja, aber wie?

Verschiedene Autoren haben, auch speziell für den alpinen Kontext, erhebliche Änderungen sowie einen allgemeinen Trend zu einer wesentlich stärkeren Partizipation einer größeren Vielfalt an Stakeholdern bei der Schaffung neuer und dem Management bestehender Schutzgebiete aufgezeigt.⁸

In Frankreich geht die Gründung der alpinen Nationalparks (Vanoise 1963, Ecrins 1973, Mercantour 1979) auf ein Gesetz von 1960 zurück. Dieses Gesetz sah damals zwar sowohl eine Befragung der lokalen Bevölkerung sowie Interviews mit den gewählten Volksvertreter (Gemeinderäte) vor, den hierbei geäußerten Meinungen wurde jedoch nur bedingt Rechnung getragen: bei der Gründung des Nationalparks Mercantour 1979 wurde, trotz 19 Jahren kontroverser Diskussionen und entgegen der negativen Einschätzung der Vertreter der betroffenen Gemeinden der Departements Alpes-Maritimes und Alpes-de-Haute-Provence auf der Gründung beharrt, was zu einer

7 *Borrini-Feyerabend*, Governance of Protected Areas – Innovation in the Air ..., Policy Matters 12 (2003) 16.

8 *Dearden/Bennett*, Trends in Global Protected Area Governance 1992-2002, Environmental Management Vol 36 No 1 (2005), 89; *Laslaz et al*, Espaces protégés et territoires, Conflits et acceptations (2010) 300.

einjährigen Weigerung der betroffenen Politiker geführt hat, dem Nationalparkvorstand beizutreten.⁹

Die partizipativen Ansätze der französischen Nationalparks haben sich zu dieser Zeit also als sehr beschränkt herausgestellt, und das Verhältnis zwischen Bevölkerung und nationalen Entscheidungsinstanzen bzw dem lokalen Parkmanagement kam eher einer Kraftprobe gleich, als einer ausgehandelten Abstimmung. Dennoch hat die Überzeugung, dass es sich um ein „ausgehandeltes Gesetz“ handelt, bei den ausführenden Organen zumindest bei der pragmatischen Umsetzung vor Ort zu einer gewissen Toleranz in Bezug auf die Regelungen geführt (Toleranz beim Sammeln von bestimmten Pflanzen wie der Ährigen Edelraute *Artemisia genipi* zur Herstellung von Kräuterlikör, oder der Praxis bei Regelverstößen eher eine Ermahnung auszusprechen als ein Bußgeld zu verhängen).

Um die Akzeptanz in der Region zu erhöhen und den betroffenen Gebietskörperschaften sowie weiteren sozio-ökonomischen Akteuren mehr Mitsprachemöglichkeiten zu gewähren, wurde das französische Nationalparkgesetz 2006 reformiert. Das Gesetz sieht, nach dem Vorbild der in den Regionalen Naturparks gängigen Praxis, die Ausarbeitung einer von den genannten Akteuren gemeinsam erarbeiteten Charta vor, die den spezifischen Charakter des Nationalparks definiert und Ziele und Managementmaßnahmen festlegt. Der Nationalpark soll auf diese Weise zu einem gemeinsam getragenen regionalen Projekt werden, das alle betroffenen Akteure mitentwickeln können.

Seit 2007 haben die Nationalparks die Verhandlungen zu dieser Charta begonnen, was zu einer teilweise bedeutenden Änderung der Beziehungen und Interaktionen zwischen den Institutionen, ihren Mitarbeitern und der Region geführt hat, Funktionsweisen die teilweise seit mehreren Jahrzehnten bestanden.

C) **Schaffung von Schutzgebieten: von top-down zu bottom-up**¹⁰

Nachdem es seit der Gründung des Schweizerischen Nationalparks 1914 als erstem Nationalpark der Alpen in der Schweiz zur Schaffung weiterer Großschutzgebiete lange sehr still war, hat die Revision des

⁹ Laslaz, Parcs nationaux de montagne et construction territoriale des processus participatifs, *Revue de Géographie Alpine* 98-1 (2010).

¹⁰ Dieser Abschnitt entstammt dem Artikel „Aus der Mitte der Gesellschaft“ von Thom Held und Jürg Minsch, in: CIPRA Publikation *SzeneAlpen* Nr 96/2012 „Unser Wille geschehe – Wie Entscheidungen durch Gouvernance tragfähig werden“.

Natur- und Heimatschutzgesetzes 2006 die Grundlage für die Gründung neuer Schutzgebiete geliefert. Seither gibt es in der Schweiz eine wachsende Zahl mittlerweile anerkannter und kandidierender Gebiete, die Schutzgebiete werden möchten.

Gemeinsam ist diesen Gebieten, dass der Wunsch hierzu auf einer breiten Akzeptanz in der Bevölkerung fußen muss. Das dies sogar noch weiter gehen kann, illustriert das Beispiel des Parc Ela in der Schweiz: hier kann von einem Perspektivenwechsel der Partizipation der Zivilgesellschaft gesprochen werden, es geht um eine Entwicklung die aus der Mitte der Gesellschaft entspringt. Dazu soll nicht die Zivilgesellschaft am Entscheidungsprozess partizipieren dürfen, sondern die Behörden und ExpertInnen partizipieren an einem Prozess der Bevölkerung. Die Entstehung des Parc Ela in der Schweiz zeigt Aspekte dieses Ansatzes. Vor Jahren wollten drei an der Revision des Planentwurfs Graubündens beteiligte Raumplaner nicht warten, bis die Regierung diesen festsetzte und damit die Schaffung von Regionalparks als eine der Entwicklungsmöglichkeiten propagierte. Ihr Vorstoß fand bei der Bevölkerung der dreisprachigen Schweizer Region Albula-tal und Surses Gefallen. Die Planer-Idee wurde zum Regionsprojekt. Nach einem monatelangen Gesprächs- und Suchprozess kam jener berühmte Moment, der, wenn er eintritt, Welten bewegen kann.

Während eines Workshops unter Bauern der zwei Talschaften meinte Biobauer *Bruno Salis*: „All diese Pläne sind beeindruckend. Sie zeigen, was wir alles an Wertvollem bei uns haben. Doch [...]“, er stieß die Unterlagen demonstrativ von sich weg, „das Wichtigste zeigen sie nicht, nämlich: WIR sind der Park!“ Diese vier Worte schlugen ein wie ein Blitz. Ab diesem Moment war es ihr Projekt: der Parc Ela. Die Einheimischen übernahmen das Zepter. Regionalplaner, Tourismusberater, Pro Natura und Kantonsvertreter waren nun gern geduldete Coaches des Prozesses und des Kreierens konkreter Ideen. Mehr nicht. Noch jahrelang war der „WIR ...!“ – Ausspruch Referenzpunkt, wenn die eigene Rolle in Frage gestellt wurde. 2012 anerkannte der Bund den Park. Seitdem heißt es: „Wir sind Park. Nous ischan igl parc. Siamo il parco“.

Aus dem innersten Kern der Parc-Ela-Geschichte ist eine fundamentale Umkehr von Governance ableitbar: Wir sprechen nicht von „Partizipation der Zivilgesellschaft“, erst recht nicht von Partizipation, zu welcher die Behörden die Bürger und Bürgerinnen in einer patriarchalischen Geste einladen. Ausgangs- und ständiger Mittelpunkt sind die „local heroes“, Aktivposten der Zivilgesellschaft.

Das Denken in „top-down“ vs „bottom-up“ wird überwunden zugunsten einer Entwicklung aus der Mitte der Gesellschaft. Die Umkehr bedeutet: Es sind die Behörden und Experten, die partizipieren. Behördliche „Führung“ bedeutet dann: Zuerst empathisches Aktivieren der Menschen vor Ort, damit diese ihre Lust, ihre Kreativkraft und das Vertrauen entdecken können, die Zukunft selbst – als Regisseure – in die Hand zu nehmen. Darauf folgen Begleiten, inhaltliche Impulse setzen und beim Netzwerkaufbau über die Region hinaus helfen.

Jede Region muss ihre eigenen *governance*-Formen entwickeln, in Abhängigkeit ihres geschichtlichen, kulturellen, naturräumlichen, politischen oder aufgabenspezifischen Kontextes. Also weg von „Best Practices“ von anderswo hin zu den Talenten vor Ort. Dabei stets im Hinterkopf, dass das Lokale in regionalen, nationalen und immer mehr auch internationalen Strukturen und Denkweisen eingebettet sein muss. Dazu braucht es Vertrauen nicht nur unter den örtlichen Akteuren, sondern auch zwischen den institutionellen Ebenen: vom Bürger zur Gemeinde zur Region zum Kanton bis hin zum Bund und zurück. Und es braucht regionale oder externe Vermittler, die dieses gegenseitige Vertrauen aufzubauen helfen und die den anfänglichen Euphoriefunken vor politischen Zugriffen schützen, damit ein gemeinschaftliches, im besten Sinne unternehmerisches Feuer sich entfachen kann. Wenn zuletzt Zukunftstaugliches aus der Küche der Zivilgesellschaft in Verbindliches bei Gemeinden, Kanton und Bund mündet, kann man von einer Multi-Level-Governance sprechen, bei der sich die Zukunft aus dem Lokalen heraus entwickelt. „Multi-Level“ könnte dann Freude für alle auf allen Stufen bedeuten – *Bruno Salis* sagt es so: „Das Leben ist spannender geworden mit dem Park“.

III. Innovative Ansätze zur Regionalentwicklung

A) *Logartal: Ökonomischer Naturschutz?*¹¹

Nicht nur der Schaffung von Schutzgebieten sondern auch bei ihrem Management werden innovative Ideen gefordert um den Ansprüchen der *good governance* gerecht zu werden. Das slowenische Logartal wurde 1987 zur Sicherung der einzigartigen Landschaft zum geschütz-

11 Dieser Abschnitt entstammt dem Artikel „Logartal: Ökonomischer Naturschutz?“ von *Marjeta Keršič-Svetel*, in: CIPRA Publikation *SzeneAlpen* Nr 96/2012 „Unser Wille geschehe – Wie Entscheidungen durch Governance tragfähig werden“.

ten Landschaftspark erklärt. Dennoch nahm der Tagestourismus in der Folge Ausmaße an, die kaum noch zu kontrollieren waren. 1992 gründeten ortsansässige Landbesitzer und Unternehmer die „Logarska dolina d.o.o.“. Die gemeinnützige Gesellschaft mit begrenzter Haftung erwarb Konzessionen für die Verwaltung des geschützten Gebiets. Daneben übernimmt sie Entwicklungsaufgaben und bringt Besitzer von landwirtschaftlichen Betrieben und Unternehmer und Investoren des Tourismus zusammen.

Die Gründung einer solchen Wirtschaftsgesellschaft war und ist eine sehr innovative Idee, nicht nur für Slowenien, sondern für den gesamten Alpenraum. Das Unternehmen wurde dementsprechend auch mehrfach ausgezeichnet, wie zB 2005 beim Wettbewerb „Zukunft in den Alpen“ der CIPRA. Nach zahlreichen Erfolgen geriet „Logarska dolina d.o.o.“ 2011 in eine schwere finanzielle Situation und die Zukunftssituation des Landschaftsparks ist zurzeit unsicher.

B) Vom Schutzgebiet zur Pilotregion¹²

Seit 2004 engagieren sich die Schutzgebiete der Alpen auch aktiv an der Umsetzung des in Art 12 des Naturschutzprotokolls der Alpenkonvention geforderten ökologischen Verbunds. Seiher konnten im Rahmen verschiedener alpenweiter Initiativen, wie der Initiative Ökologisches Kontinuum¹³ (seit 2007) und Econnect¹⁴ (2008–2011) bedeutende Fortschritte und Ergebnisse erzielt werden: die Erarbeitung alpenspezifischer methodischer Grundlagen durch Forschungsprojekte, anwendungsorientierte Werkzeuge – wie das Planungsinstrument Jecami¹⁵ –, politische Handlungsempfehlungen, Umsetzungsleitfäden für beteiligte Akteure und erste konkrete Umsetzungen in Pilotregionen. Der im Rahmen dieser Projekte entwickelte grenzübergreifende Ansatz bietet, im Gegensatz zu den nationalen Ansätzen, eine neue Vision für den Naturschutz im gesamten Alpenmassiv, von Frankreich bis Slowenien.

12 Die folgenden Abschnitte sind Auszüge aus dem Artikel „Die Inseln haben ausgedient – mehr Vernetzung für alpine Schutzgebiete“ von Yann Kohler, in: Natur und Landschaft 9/10 (2012), 430 f.

13 Kohler et al, The Continuum Project: Establishing Ecological Networks Throughout the European Alps, Mountain Research and Development Vol 28 No 2 (2008), 168. Ausführliche Informationen zu diesem Projekt unter www.alpine-ecological-network.org.

14 Ausführliche Informationen zu diesem Projekt unter www.econnect-project.eu.

15 Online einzusehen unter: www.jecami.eu.

Der gesamtalpine Ansatz wird modellhaft in zehn Pilotregionen umgesetzt, die über den gesamten Alpenbogen verteilt sind. Diese Pilotregionen sind um Schutzgebiete und die zwischen und um sie herum liegenden Gebiete strukturiert. Aufgrund ihrer räumlichen Rolle im Netzwerk und ihrer potenziell katalysierenden Funktion hinsichtlich des Erhalts und der Wiederherstellung des ökologischen Verbunds, stellen Schutzgebiete ein Schlüsselement der ökologischen Netzwerke dar. Schutzgebietsverwaltungen sind nicht nur in der Lage, wertvolle fachübergreifende Kompetenzen und Know-How, wie Kommunikation und spezifische ökologische Fachkenntnisse, in vielen für den Prozess relevanten Bereichen bereitzustellen. Durch verschiedene internationale und europäische Vereinbarungen und Richtlinien sind sie auch dazu verpflichtet, eine räumliche und funktionale Integration zwischen Schutzgebiet/en und angrenzenden Gebieten zu gewährleisten (zB Natura 2000). Schutzgebietsverwaltungen sind erfolgreich als Koordinatoren des Prozesses zur Analyse und Verbesserung des ökologischen Verbunds in den Pilotregionen tätig und dienen als Modell für den Umsetzungsprozess vor Ort.¹⁶

Dies stellt jedoch eine neue und nicht zu unterschätzende Herausforderung für die Schutzgebiete dar, die so mit der unbekannten Situation konfrontiert werden, jenseits der eigenen administrativen Grenzen in umliegenden Gebieten aktiv zu werden und mit neuen, unbekannten Partnern zusammenzuarbeiten, bzw von einer statischen Situation zu einem dynamischen Austausch überzugehen. Unter den neuen Partnern befinden sich unterschiedliche lokale Akteure der betroffenen Region, unter anderem Raumplaner, Landwirte und Jäger.

Die Schutzgebiete erhalten somit eine neue Rolle im Rahmen ihrer Region: sie agieren nicht mehr als „Naturinseln“ und werden dementsprechend auch nicht mehr als solche wahrgenommen, sondern integrieren sich in einen neuen umfassenderen Naturschutzansatz. Als anschauliches Beispiel lässt sich hierfür die Initiative der grenzübergreifenden Pilotregion Berchtesgaden-Salzburg anführen: in einem vom Nationalpark Berchtesgaden moderierten Prozess wurden hier die Möglichkeiten der Integration des ökologischen Verbunds des extensiven Grünlandes in verschiedene Planungsdisziplinen (zB Raum-

¹⁶ *Füreder/Kastlunger*, Towards ecological connectivity in the Alps. The ECONNECT Project Synopsis (2011) 102; *Künzel et al*, ECONNECT Umsetzungsempfehlungen (2011) 20.

planung der Gemeinden, Managementpläne der Schutzgebiete) analysiert.¹⁷

Bisher wurden die Auswirkungen der Schutzgebiete auf ihre unmittelbare Umgebung vor allem aus ökonomischer Sicht betrachtet und hierbei in erster Linie der wirtschaftliche Mehrwert des Vorhandenseins eines Schutzgebiets in einer Region betont.¹⁸ Der Pilotregionen-Ansatz lässt Schutzgebieten in der Raumordnung und -konzeption eine neue strukturierende Rolle zukommen. Die Pilotregionen selbst finden ihren Platz in einem gesamtalpinen Vorhaben – der Umsetzung eines ökologischen alpinen Verbunds.

C) Politischer Kontext im Wandel

Politische Barrieren können für den ökologischen Verbund ebenso hinderlich sein wie physische Barrieren. Daher ist der Wandel im politischen Kontext im Alpenraum ein wichtiger Aspekt. Die Bemühungen zur Umsetzung eines alpenweiten ökologischen Verbunds basieren auf dem Naturschutzprotokoll der Alpenkonvention; 2007 richtete die Alpenkonvention zur politischen Begleitung der entstehenden Initiativen eine offizielle Plattform ein, die Plattform „Ökologischer Verbund“.¹⁹ Bereits die Zusammensetzung dieser Expertengruppe ist innovativ. Sie vereint zum ersten Mal seit Unterzeichnung der Konvention, Forscher, Ländervertreter, Experten und Vertreter von NGOs, die nicht zu den üblichen Beobachtern gehören, um gemeinsam die Rahmenbedingungen für die Arbeiten zum ökologischen Verbund in den Alpen zu gestalten.

2011 erkannte die Alpenkonvention acht der erwähnten Pilotregionen offiziell als Modellregionen für ökologische Vernetzung an. Diese Regionen, in denen der neue Biodiversitätsschutzansatz beispielhaft umgesetzt wird, sind nicht nur für weitere Alpenregionen Vorbilder, sondern ebenfalls für andere Berggebiete, die aus wirtschaftlicher Sicht schlechtere Ausgangsvoraussetzungen haben (zB die Karpaten, die durch die Zusammenarbeit zwischen den zwei Massiven

17 Belardi et al, Webs of Life. Die Biodiversität im Alpenraum braucht vernetzte Naturräume. Econnect Projektergebnisse (2011) 65.

18 Jungmeier et al, Can large protected areas be instruments of sustainable development and at the same time suitable instruments for protecting natural diversity (2006) 126.

19 Siehe dazu Plattform Ökologischer Verbund unter www.alpconv.org.

bereits ähnliche Initiativen wie beispielsweise das Projekt BIOREGIO gestartet haben²⁰).

D) Bedeutung der Pilotregionen als Modellgebiete für die Umsetzung

Die Erfahrungen, die in verschiedenen Pilotregionen gemacht wurden (zB Isère, Gesäuse, Rhätisches Dreieck) bezeugen, dass der Ansatz, der darauf abzielt lokale Akteure von Beginn an eng in die Planungen in der Pilotregion einzubinden und ihnen Verantwortung zu übertragen, ein sehr gutes Echo findet. Die lokalen Akteure sind den Projekten gegenüber aufgeschlossen und beteiligen sich aktiv: Landwirte und Jäger begrüßen die Anerkennung und Wertschätzung ihrer Erfahrung zur Analyse der ökologischen Zusammenhänge vor Ort und die finanzielle Beteiligung einiger Akteure wie Autobahnunternehmen oder Straßenmeistereien zeugen von der Beachtung, die das Thema bei entsprechender Öffentlichkeitsarbeit und Kooperation erfahren kann. Diese positiven Beispiele von vor Ort handelnden Akteuren, die gemeinhin als eher reserviert gegenüber solchen Ansätzen gelten könnten, bestätigen das Potenzial des neuen Ansatzes. Ein konkretes regionales Vernetzungsprojekt kann so die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Sektoren erleichtern, da es die Möglichkeit bietet regionale Handlungsschwerpunkte zu formulieren und gemeinsame Lösungsansätze zu erarbeiten. Da die Grundlagen der ökologischen Vernetzung relativ einfach zu kommunizieren und zu verstehen sind und sich jedem Akteur die Möglichkeit bieten, sich auf seiner Ebene einzubringen, können solche Vernetzungsprojekte einen echten Wandel in der Naturschutzpolitik darstellen.²¹

²⁰ Siehe dazu BIOREGIO Carpathians unter www.southeast-europe.net.

²¹ Kohler, Réseaux écologiques en régions alpines : une approche comparée de la mise en œuvre d'un principe d'aménagement par la préservation (2011) 384.

IV. Zusammenarbeit der Schutzgebiete in regionalen und internationalen Netzwerken

A) *Netzwerk Trentiner Schutzgebiete*²²

Der Zusammenschluss einzelner Schutzgebiete zu einem Netzwerk kann sowohl zur Effektivität wie auch zur Kohärenz der Arbeit dieser Gebiete beitragen. Ein Beispiel auf lokaler Ebene hierfür ist das „Netzwerk der Trentiner Schutzgebiete“, dessen Ansatz es ist, das gesamte Gebiet von den Gipfeln bis in die Täler in Wert zu setzen. Neue Formate und neue Formen der Zusammenarbeit bringen vielfältige Ergebnisse.

Das „Netzwerk der Trentiner Schutzgebiete“ geht weit über die Bewirtschaftung der Schutzgebiete hinaus. Es ermöglicht eine Entwicklung, ohne dass neue Verwaltungsbehörden geschaffen werden. Mit der Installierung einer Führungsplattform reagierte die Autonome Provinz Trient auf Forderungen von Umweltschützern.

Wichtige Akteure des Provinzgebietes erarbeiteten im Rahmen dieser Plattform gemeinsam mit den Provinzämtern Leitlinien für das Management und die Vernetzung der Schutzgebiete im Trentino. Forschung, Wissenschaft und Wirtschaft ziehen am gleichen Strang, um Maßnahmen umzusetzen und damit wertvolle Naturräume zu erhalten. Auf diese Weise hat die Provinz Trient eine im Alpenraum bislang einzigartige Möglichkeit geschaffen, die im Protokoll für Naturschutz und Landschaftspflege der Alpenkonvention enthaltenen Richtlinien in die Praxis umzusetzen. Durch den Aufbau des Natura-2000-Netzwerks im Trentino wurde eine neue Art des Umwelt- und Landschaftsschutzes eingeführt, die auf Transparenz, Mitwirkung und gemeinsamen Entscheidungen von lokalen und zentralen Behörden basiert. Die Trentiner Bevölkerung und die Verbände stehen dabei im Mittelpunkt der Entscheidungen und der entsprechenden Auswirkungen, auch was Arbeitsplätze und Beschäftigung betrifft.

Auf Anregung der Vereine und Verbände wurde den Themen Ortsplanung, aktiver Umweltschutz und Biodiversität große Beachtung zugemessen. Gleichzeitig achteten die Verantwortlichen darauf, den Verwaltungen keine neuen Einschränkungen aufzuerlegen. Zu den wichtigsten Ergebnissen dieser noch laufenden Aktion gehören die Ent-

22 Dieser Abschnitt entstammt dem Artikel „Naturparks im Netzwerk“ von *Luigi Casanova*, in: CIPRA Publikation *SzeneAlpen* Nr 96/2012 „Unser Wille geschehe – Wie Entscheidungen durch Governance tragfähig werden“.

wicklung spezieller Methoden und Formate für die Zusammenarbeit und den Naturschutz. Beispielsweise suchen Landbesitzer einen Konsens im Rahmen von freiwilligen Vereinigungen. Öffentliche Diskussionen ermöglichen die Meinungsbildung aller Interessierten. Lokalparks, Flussparks, Geoparks, oder Landwirtschaftsparks werden gemeinsam mit der regionalen Wirtschaft, mit der Land-, Forst- und Tourismuswirtschaft entwickelt.

B) Internationale Zusammenarbeit in den Alpen

Auch auf internationaler Ebene gibt es in den Alpen ein solches Netzwerk der Schutzgebiete: ALPARC.²³ Seit 1995 ermöglicht dieses Netzwerk im Rahmen der Alpenkonvention einen intensiven Austausch zwischen den alpinen Nationalparks, Naturschutzgebieten, Biosphärenreservaten, Ruheazonen und anderen Schutzformen, mit der Beteiligung von anderen Naturschutzeinrichtungen, lokalen Akteuren, der Bevölkerung und Wissenschaftlern.

Zahlreiche Projekte und Aktionen in unterschiedlichen Themenfeldern wie Öffentlichkeitsarbeit, Regionalentwicklung, große Beutegreifer, ökologischer Verbund wurden realisiert. Die durchzuführenden Aktionen ALPARCs werden von einem Internationalen Lenkungsausschuss (ILA), in dem Vertreter aller Alpenstaaten repräsentiert sind, bestimmt.

Die grundlegenden Entscheidungen und die Auswahl der Kooperationsthemen werden alle zwei Jahre auf der Generalversammlung des Netzwerks diskutiert, zu der alle Vertreter der alpinen Schutzgebiete eingeladen werden. Der Ständige Ausschuss der Alpenkonvention verabschiedet das Arbeitsprogramm. Für die Durchführung der Aktionen ALPARCs ist die Task Force Schutzgebiete des Ständigen Sekretariats der Alpenkonvention zuständig. Nationale Lenkungsausschüsse begleiten die Arbeit der Task Force Schutzgebiete und stehen ihr bei der Verwirklichung von gemeinsamen Projekten durch ihre Ansprechpartner in den jeweiligen Alpenländern und Regionen zur Seite.

Über das Netzwerk ALPARC können die Anliegen der alpinen Schutzgebiete auf eine internationale Ebene (in der Alpenkonvention) und durch die Mitarbeit in Arbeitsgruppen der EU (zB Green Infra-

23 www.alparc.org.

structure) oder bei anderen internationalen Konventionen (CBD, Karpatenkonvention) getragen werden.

C) *Labore für Zukunftsmodelle*

Die alpinen Schutzgebiete, vor allem die bewohnten Schutzgebiete wie die Regionalen Naturparke oder Biosphärenreservate werden oft als Test- und/oder Modellregionen bezeichnet (bereits *Préau* verwendete den Ausdruck „banc d'essai“ – Prüfstand – im Zusammenhang mit dem ersten Nationalpark Frankreichs²⁴). Wie die angeführten Beispiel aufzeigen, kann auch in Bezug auf *governance* von Schutzgebieten als Labore für innovative Ansätze gesprochen werden, die es ermöglichen wie in der Schweiz der Fall war, weitreichende Formen der Bürgerbeteiligung zu testen.

Die dargestellten Beispiele spiegeln die Änderungen in den nationalen Politiken sowie auch informellere internationale politische Ausrichtungen wieder, sie zeigen jedoch auch das Potential und das Bedürfnis der Bevölkerung sich in die Entwicklung ihrer Region zu investieren und das neue Vertrauen, das von der Politik in diese Vorgehensweisen gesetzt wird. Um auf das Beispiel der französischen Nationalparkpolitik zurückzugreifen: hier wurde der Zeitraum zwischen der Verabschiedung des Gesetzes 2006 bis zur Validationsphasen der ersten Chartas (2010) mit vier Jahren äußerst kurz bemessen (im Vergleich zur Gründungsphase), was belegt, dass das Ministerium der Ansicht ist, selbst mit einer größeren Zahl beteiligter Akteure zu einem Einverständnis zu gelangen.

Bei allen positiven Beispielen muss jedoch betont werden, dass die sektorübergreifende Zusammenarbeit weiterhin eine Ausnahme bildet und auch wenn die Zahl der einbezogenen Akteure zunimmt, diese doch mehrheitlich weiter aus einem „grünen“ Bereich kommen.

Dass hieran jedoch gearbeitet wird, zeigt das Arbeitsprogramm von ALPARC, dessen Schwerpunktthemen „ökologische Vernetzung“ und „Regionalentwicklung“ eindeutig die Berücksichtigung und Einbindung weiterer Sektoren fordern.

24 *Laslaz*, Revue de Géographie Alpine 98-1 (2010).

Zusammenfassung: Die alpinen Schutzgebiete werden oft als Test- und/oder Modellregionen bezeichnet. Zu ihren Aufgaben gehören neben dem Schutz der Biodiversität auch weitere wie Umweltbildung, Forschung oder Regionalentwicklung. Die Schutzgebiete haben daher, durch ihre Präsenz und durch ihr Wirken, sowohl für die lokale Bevölkerung aber auch für die Gesellschaft als Gesamtheit, eine unmittelbare Bedeutung. „Governance“ wurde von internationalen Instanzen wie der *World Commission on Protected Areas* (WCPA) als zentraler Faktor für die Effektivität von Schutzgebieten anerkannt. Die angeführten Beispiele aus den alpinen Schutzgebieten zeigen, dass dies nicht nur eine theoretische Feststellung ist, sondern dass *governance* in diesen Gebieten im Rahmen innovativer Ansätze auf lokaler aber auch auf internationaler Ebene, vom einzelnen Schutzgebiet bis hin zu alpenweiten Schutzgebietsnetzwerken, aktiv weiter gedacht und gelebt wird.

Abstract: The alpine protected areas are often considered as pilot and/or model regions. Besides biodiversity conservation different further activities such as environmental education, research or regional development count among their tasks. The protected areas have therefore, through their existence but also through their activities direct impact not only on the local population but on society as a whole. Governance has been identified by international institutions such as the *World Commission on Protected Areas* (WCPA) as key factor for the effectiveness of protected areas. The examples presented in the article coming from alpine protected areas show that this is not only a theoretic appraisal but that the subject of governance is in these areas, in the frame of innovative approaches on the local but also on the international level, going from individual protected areas to alpine networks of protected areas, actively further developed and also implemented.

Literaturhinweise

- Belardi M./Catullo G./Massacesi C./Nigro R./Padoan P./Walzer C.*, Webs of Life. Die Biodiversität im Alpenraum braucht vernetzte Naturräume. Econnect Projektergebnisse (2011)
- Borrini-Feyerabend G.*, Governance of Protected Areas – Innovation in the Air ..., Policy Matters 12 (2003), 16
- Casanova L.*, Naturparks im Netzwerk. CIPRA, Schaan, SzeneAlpen Nr 96 (2012), 11
- Dearden P./Bennett M.*, Trends in Global Protected Area Governance 1992–2002, Environmental Management Vol 36 No 1 (2005), 89
- Füreder L./Kastlunger C.*, Towards ecological connectivity in the Alps. The ECONNECT Project Synopsis, Innsbruck (2011)
- Graham J./B. Amos/T. Plumptre*, Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century, A Discussion Paper. Institute on Governance in collaboration with Parks Canada and the Canadian International Development Agency, Ottawa (2003)
- Held T./Minsch J.*, Aus der Mitte der Gesellschaft. CIPRA, Schaan, SzeneAlpen Nr 96 (2012), 11
- Job H./Metzler D./Vogt L.*, Inwertsetzung alpiner Nationalparks. Eine regionalwirtschaftliche Analyse des Tourismus im Alpenpark Berchtesgaden, Kallmünz (2003)
- Jungmeier M./Kohler Y./Ossola C./Plassmann G./Schmidt C./Zimmer P./Zollner D.*, Can large protected areas be instruments of sustainable development and at the same time suitable instruments for protecting natural diversity?. Report of project question 3 – Protected Areas. Project Future in the Alps, CIPRA International, Schaan (2006)
- Keršič-Svetel M.*, Logartal: Ökonomischer Naturschutz?, CIPRA, Schaan, SzeneAlpen Nr 96 (2012), 10
- Kohler Y./Plassmann G./Ullrich A./Götz A./Scheurer T./Hölscher S./Savoia S.*, The Continuum Project: Establishing Ecological Networks Throughout the European Alps, Mountain Research and Development Vol 28 No 2 (2008), 168
- Kohler Y.*, Réseaux écologiques en régions alpines: une approche comparée de la mise en œuvre d'un principe d'aménagement par la préservation, Dissertation Universität Grenoble (2011)

- Kohler Y., Die Inseln haben ausgedient – mehr Vernetzung für alpine Schutzgebiete, *Natur und Landschaft* Heft 9/10 (2012), 430
- Künzel M./Badura M./Heinrichs A./Plassmann G./Haller R./Walzer C., *ECONNECT Umsetzungsempfehlungen*, Innsbruck (2011)
- Kuepfer I./Elsasser H., Regionale touristische Wertschöpfungsstudien: Fallbeispiel Nationalparktourismus in der Schweiz, *Tourismus Journal* 4/2000, 433
- Laslaz L., „Préface“ – Parcs nationaux de montagne et construction territoriale des processus participatifs, *Revue de Géographie Alpine/Journal of Alpine Research* (online) 98-1 (2010), abrufbar unter: <http://rga.revues.org/1088>
- Laslaz L./Gauchon C./Duval-Massaloux M./Héritier S. (Hg), *Espaces protégés et territoires. Conflits et acceptation*. Mappemonde, Berlin (2010)
- Netzwerk *Alpiner Schutzgebiete*, Typologie der alpinen Schutzgebiete. Gesetzliche Grundlagen und Schutzformen. Dossier des Alpinen Netzwerks Nr 8, Gap (2002)
- World Commission on Protected Areas*, Durban Action Plan. IUCN, Gland (2003)

Ausgewählte Themenbereiche

Raumkonzept Schweiz: Gemeinsam planen und handeln

I. Föderalismus verlangt nach konsensuellen Entscheidungsmodellen

Mit knapp acht Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern auf 41.000 km² ist die Schweiz ein dicht besiedeltes Land. Verschärft wird diese räumliche Enge durch den Umstand, dass über die Hälfte der Landesfläche auf Berge, Seen und Wälder entfällt und nicht bewohnbar ist. Die Entfaltungsmöglichkeiten für Tätigkeiten wie Wohnen, Arbeiten, Mobilität und Erholung sind somit stark limitiert. Die Bevölkerung wächst weiter, beansprucht pro Kopf immer mehr Wohnraum und wird ständig mobiler. Es erstaunt daher nicht, dass die Schweiz in den letzten Jahrzehnten eine massive Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche erlebte: Pro Sekunde geht in der Schweiz ein Quadratmeter Kulturland verloren. Das Verkehrsaufkommen nimmt jährlich um zwei Prozent zu. Die vielfältigeren und intensiveren Nutzungsansprüche erhöhen den Druck auf den Boden. Gleichzeitig nehmen die Interessenkonflikte rund um den Boden und seine Nutzung zu, was dazu geführt hat, dass die Raumentwicklung in jüngster Zeit zu einem emotionalen und kontroversen politischen Thema geworden ist.

Eine Entschärfung dieses Konflikts ist nicht in Sicht, denn die Prognosen lassen ein weiteres Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum erwarten. Bereits der Raumentwicklungsbericht 2005 kam denn auch zum Schluss, dass die *„aktuelle Raumentwicklung in der Schweiz nicht nachhaltig ist“*.¹ Diese Erkenntnis führte zu angeregten Debatten über die räumliche Entwicklung der Schweiz und mündete am 11. Mai 2006 in die Vereinbarung zwischen Bund, Kantonen, Städten und

¹ Raumentwicklungsbericht 2005, hrsg vom Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 66. Kein wörtlicher Nachweis gefunden, 66 abweichend, abrufbar unter: www.are.admin.ch.

Gemeinden,² gemeinsam ein Raumkonzept Schweiz zu erarbeiten. Mit dem Raumkonzept sollte unser Land erstmals eine von allen Staatsebenen im Konsens getragene Vorstellung über die künftige räumliche Entwicklung erhalten.

Die Grundidee lautete: Das Raumkonzept muss von allen mitgetragen werden. Dahinter steht die Einsicht, dass eine nachhaltige räumliche Entwicklung nur durch die aktive Mitwirkung aller drei Staatsebenen realisiert werden kann. In der föderalistischen Schweiz sind dies Bund, Kantone, Städte und Gemeinden. Diese Struktur prägt auch die Schweizer Raumplanung. So regelt das Raumplanungsrecht auf nationaler Ebene wichtige Grundsätze der Raumentwicklung. Die Umsetzung liegt allerdings in der Kompetenz der kantonalen und kommunalen Ebenen. Erstere regelt die behördenverbindliche Richtplanung, während Letztere für die grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung zuständig ist. Die jeweils übergeordnete Ebene genehmigt die erwähnten Planungen. Es ist ein Novum in der schweizerischen Politik, dass sich mit dem Raumkonzept die drei Staatsebenen auf eine gemeinsame räumliche Zukunftsperspektive für das ganze Land verständigen.

In einem sechs Jahre dauernden Prozess unter Federführung des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) erarbeiteten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden das Raumkonzept Schweiz. Das kooperative Verfahren war institutionen- und regionenübergreifend. Der Bundesrat sowie die Mitgliederversammlungen der kantonalen und kommunalen Partner werden in der zweiten Jahreshälfte 2012 über die Genehmigung des Raumkonzepts entscheiden. Somit präsentiert sich das Raumkonzept als typisch schweizerisches Konsensprodukt von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden.³

2 Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Konferenz der Kantonsregierungen KdK, Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK, Schweizerischer Städteverband SSV, Schweizerischer Gemeindeverband SGV, Vereinbarung zur gemeinsamen Erarbeitung eines Raumkonzeptes Schweiz (2006), abrufbar unter: www.are.admin.ch.

3 Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Konferenz der Kantonsregierungen KdK, Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK, Schweizerischer Städteverband SSV, Schweizerischer Gemeindeverband SGV, Raumkonzept Schweiz, überarbeitete Fassung 2012, abrufbar unter: www.are.admin.ch.

II. Im Zentrum stehen die Handlungsräume

Inhaltlich besteht die zentrale Innovation des Raumkonzepts in der Einführung des Begriffs des Handlungsraums: Die Regionen sollen ihre Eigenheiten und Stärken definieren und dabei grenzübergreifend zusammenarbeiten. Dem Raumkonzept liegt ferner die Idee zugrunde, dass nicht jede Region alles machen soll. Vielmehr ist geplant, einzelne regionale Stärken bewusst zu fördern und spezifische Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen. Durch das Denken und Planen in übergeordneten Handlungsräumen sollen sich die Regionen einerseits ein charakteristisches Profil erarbeiten und andererseits gezielter zusammenarbeiten.

Die Idee des Handlungsraums beruht auf der Vorstellung des „funktionalen Raums“. Dieser wird verstanden als ein Raum, der sich durch seine wirtschaftliche, infrastrukturelle, landschaftliche und soziale Verflechtung als Erfolg versprechender Rahmen zur Bewältigung verschiedener Herausforderungen anbietet. Dabei weicht die überkommene Denkweise, die auf Sektoralpolitiken und historisch gewachsene politische Einheiten fokussiert, einer problemorientierten Sichtweise. In funktionalen Räumen wie zB den Metropolitanräumen müssen daher eingespielte Interessen zugunsten neuer Kooperationen in den Hintergrund treten. Insbesondere muss auch die kantonsübergreifende Zusammenarbeit verstärkt werden.

Das Raumkonzept ist kein verbindliches Regelwerk, sondern ein strategischer Orientierungsrahmen und eine Entscheidungshilfe. Seine Wirkung soll es in erster Linie durch den breiten politischen Konsens entfalten. Dadurch stärkt das Raumkonzept typische Qualitäten und Standortvorteile unseres Landes wie die Vielfalt der Lebens-, Wirtschafts- und Landschaftsräume. Es weist den Weg zu einem haushälterischen Umgang mit der knappen Ressource Boden und empfiehlt den drei Staatsebenen, ihre Instrumente zur Entwicklung von Verkehr, Wirtschaft und Energieinfrastrukturen auf die Ziele und Strategien des Raumkonzepts auszurichten. Auch sind die Staatsebenen gehalten, diese Ziele und Strategien für ihre jeweiligen Arbeitsfelder zu konkretisieren und geeignete Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln. Dazu sollen sie sektorielle und politische Trennungen überwinden und künftig vor allem projektorientiert, interdisziplinär und unter funktionalen Gesichtspunkten zusammenarbeiten. Dies soll insbesondere im Rahmen von Handlungsräumen geschehen. Bund, Kantone, Städte und Gemeinden sind somit durch das Raumkonzept aufge-

fordert, auf ihrer jeweiligen Ebene aktiv, kreativ und kooperativ zur nachhaltigen räumlichen Entwicklung der Schweiz beizutragen.

III. Die Schweiz: Zwölf Handlungsräume

Die Schweiz besteht heute aus gut 2500 Gemeinden und 26 Kantonen – dies macht unser Land kleinräumig und institutionell stark fragmentiert. Im Gegensatz dazu hat die Zunahme der Mobilität zur Folge, dass ein beachtlicher Teil der Schweizer Bevölkerung auf dem Weg zwischen Wohnen, Arbeiten, Freizeitaktivitäten und Einkaufen täglich die Gemeinde-, Kantons- oder gar Landesgrenzen überquert. Längst ist der Alltag der Bevölkerung nicht mehr an die institutionellen Grenzen gekoppelt. Viele Herausforderungen lassen sich nicht mehr in den historisch gewachsenen politischen Einheiten lösen, sondern müssen grenzübergreifend angegangen werden.

Das Raumkonzept ermutigt die Regionen deshalb dazu, gemeinsame Handlungsoptionen zu erkennen, eine gemeinsame Identität aufzubauen und die Herausforderungen kooperativ anzugehen. Als neuen Weg schlägt das Raumkonzept ein überregionales Denken und Planen in sog. Handlungsräumen vor. Handlungsräume sind Gebiete mit enger funktionaler Verschränkung. Das Raumkonzept unterscheidet in der Schweiz zwölf solcher Handlungsräume: vier grossstädtische, fünf klein- und mittelstädtisch geprägte sowie drei in den Alpen. Jeder Handlungsraum hat seine Besonderheiten und Stärken, die es strategisch zu nutzen gilt. Die jeweiligen Akteure sind dazu aufgefordert, die spezifischen Stärken ihrer Handlungsräume zu identifizieren und weiterzuentwickeln. Das wichtigste Instrument ist die vermehrte Kooperation sowohl innerhalb ihres Raums als auch mit anderen Handlungsräumen. Diese können und sollen übrigens durchaus auch nationale Grenzen sprengen.

Es geht nicht darum, einzelne Räume gegeneinander auszuspielen oder eine Hierarchie zu begründen. Denn die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Schweiz entsteht aus dem dichten Nebeneinander einer räumlichen Vielfalt. Das bedeutet allerdings auch, dass nicht jede Region alles machen soll. Vielmehr gilt es, die spezifischen Stärken und Potenziale im Sinne einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung gezielt nutzbar zu machen.

IV. Drei Foren für eine breite Abstützung

Als Auftakt für die partnerschaftliche Erarbeitung des Raumkonzepts unter Federführung des ARE legten der Bund, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) die Ziele und die tripartite Projektorganisation des Ausarbeitungsprozesses in einer Grundsatzvereinbarung fest.

Anschliessend wurden für die Erarbeitung des Raumkonzepts eine technische Arbeitsgruppe sowie eine politische Begleitgruppe eingesetzt, deren Mitglieder von den Partnern delegiert wurden. Die Aufgabe der technischen Arbeitsgruppe war es, die fachlichen Inputs zu beurteilen, weiterzuentwickeln und der politischen Begleitgruppe vorzulegen. Die politische Begleitgruppe traf sich regelmässig, zuerst unter dem Vorsitz des früheren Chefs des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Alt-Bundesrat *Moritz Leuenberger*, danach unter dem Vorsitz seiner Nachfolgerin, Bundesrätin *Doris Leuthard*. Die politische Begleitgruppe verabschiedete die von der technischen Arbeitsgruppe vorgelegten Arbeiten und diskutierte deren politische Tragfähigkeit. Dabei wurde ein Konsens zwischen den Partnern angestrebt. Bundesintern erfolgte die Koordination durch die schon länger bestehende, vom ARE geleitete Raumordnungskonferenz (ROK). Deren Aufgabe ist es, eine kohärente Raumordnungspolitik des Bundes zu gewährleisten, indem sie als Informations- und Koordinationsplattform für sämtliche raumwirksame Tätigkeiten des Bundes dient.

Zudem wurde ein zweistufiger Mitwirkungsprozess mit einem Kreis von interessierten Personen ausserhalb der Verwaltung durchgeführt, um das Raumkonzept frühzeitig breit abzustützen. Mit Hilfe einer Gruppe regionaler Akteure wurden im März und April 2007 in neun Regionen der Schweiz moderierte Foren organisiert. Dazu wurden gezielt Personen mit unterschiedlichem fachlichem Hintergrund eingeladen, die in der jeweiligen Region gut vernetzt sind. Diese Foren dienten als Bindeglied zwischen den beiden Arbeitsgruppen und einer breiteren Öffentlichkeit. Lokale Vertreterinnen und Vertreter gesamtschweizerischer und regionaler Organisationen, Firmen und Hochschulen wurden ermuntert, ihre Ideen in den Prozess einzubringen. Sämtliche Foren wurden von neutralen Moderatorinnen und Moderatoren geleitet. In diesen neun Foren, den so genannten Perspektivforen, diskutierten die jeweils 60 bis 80 Teilnehmenden über die

Perspektiven ihrer eigenen Region sowie diejenigen der anderen Regionen. Daraus wurde die Funktion des eigenen Raums im nationalen und europäischen Kontext hergeleitet und die zentralen Herausforderungen für die künftige Raumentwicklung aufgezeigt. Im Mai 2007 fand sodann ein Austausch-Forum statt mit dem Ziel, die Resultate der Perspektiv-Foren zusammenzuführen und zu bündeln.

Darauf aufbauend erarbeitete die technische Arbeitsgruppe einen ersten Entwurf des Raumkonzepts. Dieser wurde in neun weiteren regionalen Foren, den Echo-Foren, diskutiert und im Sommer 2008 veröffentlicht. Aufgrund der Rückmeldungen aus den Echo-Foren, der Trägerorganisationen und der involvierten Bundesstellen wurde klar, dass der damalige Entwurf des Raumkonzepts noch zu wenig austariert war, um eine breite Akzeptanz zu finden. Insbesondere die in einem Entwurf des revidierten Raumplanungsgesetzes (E-REG) von 2008/09 lancierte Absicht, das Raumkonzept durch einen Bundesratsbeschluss für alle Träger für verbindlich zu erklären, stieß auf heftigen Widerstand.

In der Folge überarbeiteten die technische Arbeitsgruppe und die politische Begleitgruppe den Entwurf des Raumkonzepts umfassend. Im Januar 2011 schliesslich präsentierte Bundesrätin *Doris Leuthard* zusammen mit den anderen Trägern das konsolidierte Raumkonzept der Öffentlichkeit. Anschliessend ging es in eine breit angelegte öffentliche Konsultation. In dieses Verfahren wurden Bund, Kantone, Städte, Gemeinden, politische Parteien und Verbände einbezogen. Nach der Auswertung der vielfältigen Stellungnahmen erfolgte eine Justierung des Raumkonzepts, die überarbeitete Version wurde im April 2012 von der politischen Begleitgruppe genehmigt. Bis Ende 2012 sollen die beteiligten Partner das Raumkonzept verabschieden.

Im Anschluss an die Verabschiedung stehen für das ARE zwei Folgearbeiten an: Einerseits soll das Raumkonzept für raumrelevante Bundestätigkeiten konkretisiert werden. Andererseits sollen gemeinsam mit den Trägern prioritäre Vorhaben und Projekte definiert werden, die zur Umsetzung des Raumkonzepts beitragen. Es ist zu überlegen, ob dafür – ähnlich wie in Österreich – sog Umsetzungspartnerschaften oder -vereinbarungen geschlossen werden sollen. Mit einer solchen Lösung erhöhen sich Ausstrahlung und Wirkung des Raumkonzepts, auch ohne formal verbindlich zu sein.

V. Bilanz

A) Angemessene Vertretung des Raums ist unverzichtbar

Die tripartite Projektträgerschaft führte im Sinn der föderalistischen Tradition der Schweiz zwar zu einer angemessenen Berücksichtigung der drei Staatsebenen. Auch waren alle Sprachregionen vertreten. Was zu Beginn aber zu wenig beachtet wurde, war die adäquate Vertretung der räumlichen Vielfalt der Schweiz. Insbesondere zeigte sich, dass die Vorstellungen des Berggebiets und der ländlichen Räume in der tripartiten Projektorganisation zu wenig zum Tragen kamen. Mögliche Gründe für dieses Manko: Einerseits werden in diesen Gebieten Entwicklungsvorstellungen traditionell weniger klar formuliert. Andererseits waren das Berggebiet und die ländlichen Räume in der Projektträgerschaft untervertreten. Dies hatte zur Folge, dass der erste Entwurf des Raumkonzepts überwiegend aus urbaner Sicht entstand – was erst durch die umfassende Überarbeitung im Anschluss an die Forumsveranstaltungen korrigiert wurde. Für zukünftige Projekte dieser Art kann daraus gelernt werden, dass bei der Zusammensetzung der Trägerschaft nebst der föderalen politischen Struktur auch die Vielfalt des Raums schon von Anfang an gebührend berücksichtigt werden muss.

B) Wirtschaft und Zivilgesellschaft einbeziehen

Da das Raumkonzept nicht nur Fragen der Raumplanung betrifft, sondern auch die Wirtschafts- und Standortförderung tangiert, brauchte es die Mitwirkung weiterer Akteure. So ist im Sinn einer kooperativen Planung nebst den drei staatlichen Ebenen auch der Einbezug raumrelevanter Interessengruppen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft notwendig: Umweltverbände, sozial engagierte Akteure, Wirtschaftsorganisationen. Die in drei Etappen geführten Diskussionsforen sowie die Konsultation boten im Fall des Raumkonzepts Gewähr für die erwünschte breite Einbindung.

C) Einseitige Ressourcenbereitstellung

Der Aufwand für einen mehrjährigen Prozess im Konsensverfahren, wie es beim Raumkonzept der Fall war, ist hoch: Es ist große Vorarbeit nötig, und zwar nicht nur in konzeptioneller Hinsicht, sondern auch

organisatorisch. Denn es finden zahlreiche Arbeitstreffen und Versammlungen in ständig wechselnder Größe und Zusammensetzung statt. Die daraus folgenden Erkenntnisse, Ideen und Vorschläge müssen zudem fortwährend fachlich verarbeitet werden. Genügend personelle und finanzielle Ressourcen sind somit für eine erfolgreiche Steuerung und Koordination entscheidend. Dabei stehen bei einem tripartit getragenen Projekt nicht nur der federführende Bund, sondern alle Partner in der Pflicht. Dies würde bedeuten, dass alle beteiligten Ebenen paritätisch entsprechende Mittel bereitstellen. Davon war man im Fall des Raumkonzepts allerdings weit entfernt – die personellen und finanziellen Ressourcen wurden praktisch ausschliesslich vom Bund aufgebracht. Eine ausgeglichene Lastenverteilung könnte bei zukünftigen Projekten auch helfen, den falschen Eindruck zu vermeiden, ein solches Vorhaben sei primär ein Projekt des Bundes.

VI. Verhalten der Akteure

A) Rollenverständnis

Das Raumkonzept gibt strategische Ziele vor, die aus einem übergeordneten Blickwinkel formuliert sind. Die Herausforderung für die Beteiligten bestand somit darin, eine gemeinsame Vorstellung der angestrebten räumlichen Entwicklung zu erarbeiten. Hier standen alle Partner in der Pflicht und mussten ihre Rolle entsprechend definieren und einnehmen. Gleichzeitig ist jeder Mitträger und musste sich in die Rolle der anderen Akteure versetzen können. Das bedeutete, auf die herkömmliche Durchsetzung von Partikularinteressen zu verzichten. Dieses kooperative Rollenverständnis gilt es für zukünftige Projekte zu schärfen.

B) Interne Koordination

Beim Bund müssen die mit raumwirksamen Aufgaben betrauten Stellen frühzeitig und während des Projekts regelmässig konsultiert und informiert werden. Denn die Raumplanung allein kann wenig ausrichten. Sie entfaltet ihre Wirkung erst in Abstimmung mit weiteren raumwirksamen Sektoralpolitiken wie Verkehr, Energie und Regionalpolitik. Diese Vernetzung ist eine notwendige Bedingung dafür, dass das Raumkonzept nach seiner Verabschiedung eine koordinie-

rende Rolle zwischen den Politikbereichen ausüben kann. Im Fall des Raumkonzepts war der Einbezug der anderen Bundesstellen während der Anfangsphase zu schwach; man konzentrierte sich zu stark auf die neue, vertikale und tripartite Zusammenarbeit. In der Folge waren in der zweiten Phase ab Mitte 2009 etliche Nachverhandlungen mit den anderen Bundesstellen erforderlich.

Für die Kantone, Städte und Gemeinden stellte sich die Aufgabe, ihre Akteure regelmässig und genügend zu informieren und zu konsultieren. Es galt, auch die Meinung von Minderheiten aufzunehmen und zu respektieren. Dieser interne Koordinationsaufwand für die Vertreter der drei Staatsebenen war sehr gross.

VII. Einschätzung des Verfahrens

A) *Partizipatives Verfahren*

Die regionalen Foren halfen, Herausforderungen zu erkennen und Strategien für einzelne Handlungsräume zu formulieren. Die Foren wirkten als eine Art Resonanzkörper: Ideen konnten vorgestellt und die entsprechenden Reaktionen aufgenommen werden. Darüber hinaus halfen die Foren, eine breite Diskussion über die Zukunft der Raumentwicklung zu lancieren. Damit trugen sie zur inhaltlichen Bereicherung und Präzisierung des Raumkonzepts bei. Zugleich wurde in den Foren die Idee der Handlungsräume lanciert und verankert; man erkannte die Chance, Probleme durch das Denken in funktionalen Räumen gemeinsam zu lösen.

B) *Konzeptionelle Vorarbeit*

Die konzeptionelle Vorarbeit war beim Projekt Raumkonzept vernachlässigt worden. Im Nachhinein ist festzustellen, dass es wohl sinnvoller gewesen wäre, wenn die Foren über den gesamten Zeitraum des Prozesses verteilt durchgeführt worden wären – gewissermassen als Spiegel für den jeweiligen Stand des Entwurfs. Dies hätte es erlaubt, die Entwürfe in einer rollenden Planung inhaltlich ständig zu verbessern. Der frühe Zeitpunkt der Foren führte zudem dazu, dass eine ausformulierte und vorstrukturierte Diskussionsgrundlage fehlte. In der Folge wurde die Diskussion zu breit geführt.

C) Dauer

Die zeitliche Dauer eines solchen Projekts müsste im Vorfeld festgelegt und auf eine drei- bis vierjährige Laufzeit beschränkt werden. Beim Projektdesign muss genau geprüft werden, welche formellen Verfahren zu welchem Zeitpunkt angewendet werden, damit sie optimal in die Zeit- und Konzeptplanung integriert werden können.

Eine ausführlichere Würdigung des Verfahrens sowie der Stärken und Schwächen in der Zusammenarbeit mit den verschiedenen staatlichen Ebenen und den Akteuren soll erfolgen, wenn sämtliche Partner über die Genehmigung des Raumkonzepts entschieden haben.

VIII. Erste Auswirkungen und Reaktionen

Durch die breite Abstützung des Prozesses wurden die im Raumkonzept skizzierten Ansätze und Ideen breit verhandelt und anschliessend in die Regionen getragen, wo die Diskussion weiterging. Mit der Definition von Handlungsräumen und der Ausarbeitung entsprechender Karten wurden bei den Betroffenen bewusst Reaktionen provoziert. Diese Reaktionen waren es, die das Raumkonzept für breite Kreise sichtbar machten und es auf die politische Agenda und das mediale Parkett hieften. Das Raumkonzept gibt Strategien vor, die von den Regionen zum Teil bereits aufgenommen und umgesetzt wurden. So wurden die Metropolitankonferenzen Zürich und Basel gegründet. Und es bildete sich der Verein Hauptstadtregion Schweiz. Damit begann das Raumkonzept, seine Wirkung zu entfalten, noch bevor es überhaupt verabschiedet war. Dies zeigt einmal mehr, dass erstens in der föderalistischen Schweiz die Erarbeitung auf einem gemeinsamen Weg genauso wichtig ist wie das Ziel selbst. Zweitens wurde deutlich, wie wichtig geografische Karten und Abbildungen im politischen Diskurs sind. Zuweilen wäre es einfacher gewesen, sie wegzulassen. Ohne sie aber wäre das Raumkonzept nicht da, wo es heute ist.

IX. Reaktionen führen zu Verbesserungen

Die Erarbeitung des Raumkonzepts löste eine erhebliche Dynamik aus. Diese trug insbesondere zur Stärkung der Position der Alpenkantone im Raumkonzept bei. In einem ersten Schritt war der Alpenraum als

ein einziger Handlungsraum charakterisiert worden. Auf den Karten war er einheitlich eingestuft und mit derselben Farbe markiert. Dieser Umstand wurde in den regionalen Foren stark kritisiert. Es wurde festgehalten, dass der Alpenraum zwar gewisse Gemeinsamkeiten besitze, aber dennoch auch unterschiedlich gegliedert sei.

Diese Einschätzung wurde aufgegriffen und als Auftrag wieder an die Vertreterinnen und Vertreter des Alpenraums zurückgegeben: Diese sollten die zuvor geltend gemachten Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufzeigen. Die alpinen Regionen formierten sich darauf als Gruppe und arbeiteten ihre spezifischen räumlichen Qualitäten heraus. Darauf aufbauend wurde im Raumkonzept eine Differenzierung in die drei unterschiedlichen alpinen Handlungsräume Gotthard, Westalpen und Ostalpen vorgenommen.

Im Raumkonzept wurde keine Zweiteilung in Stadt und Land aufgebaut. Vielmehr existieren in jedem der zwölf Handlungsräume Räume, die mehr urban, und solche, die mehr ländlich geprägt sind. Diese Räume sind funktional miteinander verflochten. Allerdings setzt es vertiefte Kenntnisse und gemeinsame Ziele voraus, diese Räume gemeinsam zu planen und in ihnen zu handeln. Die ländlich geprägten Räume orientieren sich häufig an Städten oder städtisch geprägten Räumen und übersehen dabei ihre eigenen Stärken und Chancen. Aus diesem Manko kam und kommt es immer wieder zu einer ablehnenden Haltung gegenüber dem Raumkonzept mit der Begründung, dieses stärke bloß die starken Räume.

Erschwerend hinzu kommt, dass der ländliche Raum im Singular nicht existiert. Die ländlichen Räume sind heterogen und gehen von agglomerationsnahen Landwirtschaftsgebieten über periphere alpine Gebiete bis zu touristischen Zentren. Somit muss man von ländlichen Räumen im Plural sprechen. Zusätzliches Fachwissen ist wichtig, etwa darüber, wie beispielsweise der Bund mit seinen Sektoralpolitiken beispielsweise in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr, Energie oder Neue Regionalpolitik in diese Räume wirkt.

Die Frage stellt sich, ob sich diese Sektoralpolitiken ergänzen oder sich widersprechen. Komplementär zur bereits zehnjährigen Agglomerationspolitik des Bundes wurde daher als künftiges gemeinsames Vorhaben von Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten im Raumkonzept die Forderung formuliert: „Gesamtstrategie für die ländlichen Räume erarbeiten“. Entsprechende politische Vorstöße, die im Parlament eingereicht wurden, gehen in dieselbe Stoßrichtung.

X. Erkenntnisse und Ausblick

Das Raumkonzept wurde auf mehreren Ebenen diskutiert, bis das Ergebnis in einer konsolidierten Strategie vorlag. Dieser Prozess ist ein Musterbeispiel dafür, wie sich bei großen Planungsprojekten vielfältige Interessen einbringen lassen und wie die Interessen auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden können. Das Raumkonzept ist das Resultat einer gelebten föderalistischen Demokratie und bereitet den Boden für weitere Projekte der räumlichen Entwicklung. Mit dem partnerschaftlichen Ansatz und der breiten Abstützung auf allen Staatsebenen und bei allen relevanten Akteuren ist die Hoffnung verbunden, einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung näher zu kommen. Allerdings erwies es sich als eine komplexe und herausfordernde Aufgabe, die verschiedenen Interessen auf einen Nenner zu bringen. Dennoch wurde die Erarbeitung von allen Beteiligten im Wesentlichen positiv aufgenommen; kein Partner opponierte im Lauf des Prozesses grundsätzlich gegen das Raumkonzept oder stieg vorzeitig aus der Zusammenarbeit aus. Als man den gemeinsamen Weg in Angriff nahm, waren die Vorstellungen unscharf, was unter einem Raumkonzept überhaupt zu verstehen ist, wer in welcher Form daran beteiligt werden soll und in welche inhaltliche Richtung die Reise gehen würde. Im Lauf des Prozesses musste deshalb jeder Akteur wiederholt über den eigenen Schatten springen und Kompromisse eingehen, damit heute mit dem Raumkonzept eine konsensfähige Strategie vorliegt.

XI. Schlussfolgerungen:

- Mit dem Raumkonzept trat der Bund das erste Mal in der Raumplanung in einen derart engen Dialog mit den Regionen. Das Raumkonzept ist damit ein Plädoyer dafür, dass in der Raumplanung die Zeit des Alleingangs vorbei sein muss. Auch zukünftig ist ein gemeinsames Vorgehen unerlässlich. Die tripartite Zusammenarbeit geht denn auch nicht mit der Verabschiedung des Raumkonzepts zu Ende. Sie bleibt bestehen und soll weitere Projekte diskutieren und vorwärts bringen. Beispiele sind die anstehenden Revisionen des Raumplanungsgesetzes.
- Die partnerschaftliche Erarbeitung kann auch zum Standard in anderen Politikbereichen werden. Umso wichtiger ist es, am Beispiel des Raumkonzepts eine vertiefte Reflexion über den Prozess und die dabei gemachten Erfahrungen vorzunehmen. Es gilt, Lehren

zu ziehen für zukünftige „Mehr-Ebenen-Projekte“. Damit könnten die zukünftige Zusammenarbeit noch effektiver ausgestaltet und gewisse Fehler von vornherein vermieden werden.

- Eine Reihe von Herausforderungen und Schwierigkeiten, mit denen dieses „Mehr-Ebenen-Projekt“ aus Sicht des Bundes konfrontiert war, sollen nach der zurzeit noch ausstehenden Verabschiedung des Raumkonzepts diskutiert werden. Es handelt sich dabei allerdings erst um einige Anhaltspunkte aus der Wahrnehmung des Bundes; eine vertiefte Evaluation über Erfolge und Schwachstellen im Prozess soll folgen, sobald das Raumkonzept verabschiedet ist.
- In einem solchen Prozess sind Visualisierungen enorm wichtig. Meist geschehen sie in Form von Karten. Neuartiges wird auf den Karten besonders markiert, Wichtiges kann grob lokalisiert werden. Schwierig wird es, wenn wichtige, aber abstrakte Strategien wie etwa das Zusammenarbeiten in Städtenetzen dargestellt werden muss. Wirklich problematisch sind weiße Flecken auf einer Landkarte: Niemand möchte in einem weißen Fleck wohnen, arbeiten oder politisch verantwortlich sein. Die große Kunst von „Mehr-Ebenen-Projekten“ ist es daher, den richtigen Grad und die angemessene Art der Veranschaulichung zu finden. Diese wiederum ist von der Aufgabenstellung und dem politisch-räumlichen Kontext abhängig. Solche Ziel- oder Prozesslandkarten sollen andere einladen, am Prozess mitzuwirken, ohne einer schönfärberischen Gleichmacherei zu verfallen.
- Der ländliche Raum ist nicht homogen, sondern unterscheidet sich beispielsweise in agglomerationsnahe Landwirtschaftsgebiete und periphere alpine Gebiete. Es gibt somit Teilräume mit unterschiedlichen Qualitäten und Entwicklungsbedürfnissen.

In Bezug auf diese Vielfalt ländlicher Räume besteht schweizweit ein Defizit: Bis heute existiert keine explizite Politik für die Berggebiete und die agglomerationsnahen ländlichen Räume. Eine solche Politik könnte Entwicklungsperspektiven aufzeigen und ein integrierendes Dach sein für unterschiedliche Politikbereiche. Sie würde gleichzeitig bessere Voraussetzungen für die Zusammenarbeit in Handlungsräumen schaffen, die sowohl urbane als auch ländliche Regionen umfassen.

Zusammenfassung: Die Schweiz ist föderalistisch aufgebaut. Entsprechend bestimmen die 26 Kantone und gut 2500 Gemeinden die Umsetzung der Raumentwicklung. Die klassische Aufgabenteilung ist zwar im eidgenössischen Raumplanungsgesetz geregelt. Dennoch legte es diese Ausgangslage nahe, eine landesweite Strategie zur nachhaltigen räumlichen Entwicklung in einem Konsensverfahren zu erarbeiten und zu verabschieden. Unter dem Namen Raumkonzept Schweiz erarbeiteten deshalb Bund, Kantone, Städte und Gemeinden von 2006 bis 2012 eine solche Strategie. Voraussichtlich bis Herbst 2012 entscheiden der Bundesrat und die Mitgliederversammlungen der Partnerorganisationen – Kantone, Städte und Gemeinden –, ob sie das Raumkonzept genehmigen. Ist dies der Fall, so liegt in der Schweiz erstmals eine politische Strategie für die zukünftige Gestaltung eines Politikbereichs vor, die alle drei Staatsebenen sowie betroffene Akteure gemeinsam erarbeitet haben.

Eine wichtige Forderung des Raumkonzepts ist es, in Zukunft politisch-administrative Grenzen zu überwinden und vermehrt in Handlungsräumen zu denken. Der Weg war mit sechs Jahren zwar lang und etliche Verbesserungsmöglichkeiten wurden während des Prozesses oder nach Abschluss deutlich. Dennoch hat sich das konsensuelle Modell gelohnt. Denn die verschiedenen Prozesse rund um das Raumkonzept, insbesondere die verschiedenen Foren, lancierten in der Öffentlichkeit gewisse raumplanerische Themen wie die Siedlungsentwicklung nach innen oder die bessere Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung. Zudem sind die Partner durch die langjährige enge Mitarbeit motiviert, sich künftig für eine Konkretisierung des Raumkonzepts auf ihrer Ebene einzusetzen.

Abstract: Switzerland is structured on federal lines. Consequently, the 26 cantons and over 2,500 municipalities determine how spatial development works in practice. Although the traditional division of roles is laid down in the Federal Spatial Planning Act (*Raumplanungsgesetz*), the circumstances lend themselves to a national strategy for sustainable spatial development, drawn up and adopted by consensus. With this in mind, the Confederation, cantons, cities and municipalities worked together from 2006 to 2012 to produce just such a strategy – the “Spatial Concept for Switzerland”. The Federal Council and the member assemblies of the partner organisations – the cantons, cities and municipalities – are likely to decide by the autumn of 2012 whether or not to adopt the Concept. If they vote in favour, Switzerland will have a political strategy for the future of a policy area that, for the first

time ever, has been drafted jointly by all three levels of the state and by the stakeholders concerned.

One of the important precepts of the Spatial Concept for Switzerland is that, in the future, political and administrative boundaries must be overcome, and those concerned must increasingly think in terms of action areas. It has taken six long years to reach this point, and countless opportunities for improvement have emerged both during the process and after its conclusion. That said, the consensus model has proven its worth: the various processes surrounding the spatial concept, especially the different forums, have sparked public debate on spatial planning issues such as inward urban growth and the more effective coordination of transport infrastructures with urban development. Furthermore, having worked together closely for many years, the partners are committed to seeing the spatial concept put into effect at their individual levels in the future.

Der Finanzmarkt Alpenraum – lokales Wirtschaften zwischen Globalisierung und Regionalisierung

Die globalisierte Finanzwirtschaft des Alpenraums ist 500 Jahre alt, basierend auf den Aktivitäten der *Fugger*-Dynastie in Tirol.¹ Der Finanzmarkt Alpenraum war und ist durch die enorme Vielschichtigkeit stets eine Art Forschungs- und Entwicklungsregion für die Sicherung- und Steigerung der Wirtschaftskraft. Dieser Tradition folgend könnte der „Finanzmarkt Alpenraum“ durch ethisch-ökologisch-ökonomisch lokales Wirtschaften zwischen Globalisierung und Regionalisierung zu einer äußerst wichtigen und bedeutenden Vorbildregion innerhalb der Europäischen Union werden. Die heute schon gewinnbringenden Erfahrungen und Erkenntnisse des nun bewusster und noch intensiver auf Nachhaltigkeit auszurichtenden Finanzmarktes Alpenraum, werden zunehmend stärker auf viele andere europäische Regionen, zur Nachahmung motivierend ausstrahlen.

Einzigartig in Europa, erheben sich die Alpen Mitten aus dem Kontinent. Die zivilisatorische Erschließung des alpinen Geländes hat die inzwischen 14 Mio Einwohner stets zu Höchstleistungen angetrieben. In Folge gedieh die lokale Wirtschaft zwischen Graz und Monaco mit ihren zirka 700.000 Arbeitgeberbetrieben zwischen Globalisierung und Regionalisierung zur vollen Blüte. Ermöglicht wurde diese enorme Entwicklung vor allem auch durch die Tüchtigkeit der Banken, Versicherungen und Börsen, welche mitunter zu den Weltpionieren der Finanzindustrie zu zählen sind. Dies bedeutet in einer Art und Weise, dass es ganz natürlich ist, dass gerade hier im Alpenraum die Nachhaltigkeit schon immer ständiger Begleiter der Wirtschaft war, ist und sein wird. Die Nachhaltigkeit ist das Schlüsselgeheimnis zur Sicherung- und Steigerung der Wirtschaftskraft. Europa steht heute im Jahr 2012 auf einem historischen Prüfstand. Die Ereignisse überstürzen sich. Euro- und Finanzmarktkrise, Politikverdrossenheit der Bürger, Burnout der Angestellten, Stürme und Klimawandel, Wasserknappheit und generelle Verschmutzung der Umwelt, Überschuldung vieler Privathaushalte wie auch von Gewerbebetrieben

¹ von Pölnitz, Jakob *Fugger* Band 2, in: *Vom Silber zum Kupfer 1490-1494* (1951) 12 – 27.

aber auch zum Teil hohe Verschuldung in der Industrie (insbesondere in der Finanzindustrie), sowie Überschuldungstendenzen ganzer Volkswirtschaften, halten uns ständig auf Trab.

Bisher Aufgebautes scheint zusammenzukrachen. Bisher fest Gelaubtes und Garantiertes verliert an Glaubwürdigkeit und Festigkeit. Wir werden zurzeit geradezu überflutet mit neuen Erfindungen und Erkenntnissen. Ein Quantensprung nach dem anderen wird uns zugemutet. Wir werden laufend enttäuscht, laufend ernüchtert und laufend konfrontiert mit schier unlösbaren Problemen wie zB mit der immer noch vorherrschenden Ungerechtigkeit des Hungers auf der Erde, welchen es für immer zu verbannen gilt (ethische Herausforderung), Luft, Wasser und Erde nachhaltig zu nutzen (ökologische Herausforderung), Wirtschaft und Volkswirtschaft aus der Überschuldung herauszuführen und die Bilanzen mit ausgewogenem Eigenkapital zu unterlegen (ökonomische Herausforderung). Bisher für uns als Realität Wahrgenommenes, erweist sich nun in vielen Fällen nur als Schein und erschüttert uns bis ins Fundament. Alles geschieht gleichzeitig. Es ist geradeso, als würden sich Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft auf einer einzigartig historischen Kreuzung treffen. Die Tradition (Vergangenheit) ist unser Fundament dem wir alles bisher Geschaffene, sei es an Gebäuden, Fahrzeugen, Fabriken, Produkten, Dienstleistungen, Demokratien und vor allem das Wissen – in den Bibliotheken der Welt aufgezeichnet – zu verdanken haben. Das Jetzt (Gegenwart) ist der einzige Zustand der Wirklichkeit, in dem wir materiell Geschaffenes nutzen können. Im Hier und Jetzt findet alles Lebendige statt. Die durch Computer unterstützte Logistik hat nun den jüngsten Modetrend hervorgebracht – „die Sofortness“. Wir Menschen, wir Konsumenten wollen alles immer sofort haben, ungeachtet was die Wirtschaft, die Arbeitenden und die Natur als Rohstofflieferant dafür an logistischer Meisterleistung vollbringen müssen, um so einen Konsumtrend „Just in Time“ bedienen zu können. Die Zukunft wird nur zum Besseren gestaltbar, wenn wir den Mut zu großen Visionen und den unbeugsamen Willen zu konkreten, realisierbaren Plänen für den Frieden unter den Völkern, Gerechtigkeit unter den Menschen und den nachhaltig korrekten Umgang mit der Natur haben. Wenn wir uns mit der nötigen Sorgfalt und großer Willenskraft für den Erhalt unserer Lebensgrundlagen wie soziale Sicherheit, intakte Natur- und klimaneutrale Kreisläufe, sowie mit genügend Eigenkapital unterlegte Wirtschafts- und Volkswirtschaftsbilanzen einsetzen, dann werden die Auftragsbücher der Wirtschaft über Jahrzehnte hinweg voll sein. So gesehen kommen wir nicht darum herum, in unsere Zukunft auch dann Zeit, Emotion, Genialität und Geld zu investieren, wenn die

Gegenwart gerade unsere ganze Aufmerksamkeit auf sich zieht und uns alles abverlangt – sei es, dass wir gerade unüberwindbare Probleme zu lösen haben oder sei es, dass wir gerade ein flottes Konsumleben leben, ohne uns irgendwie für die Zukunft verantwortlich zu fühlen. Denn erstmalig sind wir Menschen in der Lage, unsere natürliche Existenzgrundlage vollständig selbst zu verwalten, mit dem Risiko, sie durch falschen Umgang (Umweltzerstörung) zum Nachteil unserer Gesundheit für immer zu schädigen, aber auch mit der Chance, im richtigen Umgang mit den natürlichen Ressourcen uns für immer eine nachhaltige Wohlstandsgesellschaft aufzubauen. Die Grundvoraussetzung dafür wäre eine oder besser mehrere Regionen zu finden, welche das vorerst einmal im Kleinen verwirklichen.

Die Zusammenarbeit angesichts der schier unlösbaren Herausforderungen ist der Königsweg zum gemeinsamen Erfolg. Die Zusammenarbeit in einer Zeit des Egoismus ist eine unglaubliche Herausforderung. Klimaschutz, Naturschutz, Frieden unter den Völkern, aber auch der über die Jahrhunderte aufgebaute soziale Friede, sind Errungenschaften, die sich nur über das Prinzip des Teilens in die Nachhaltigkeit fortschreiben lassen. Egoistische Marotten jedoch, die sich sowohl lokal, regional, wie auch global als scheinbare Normalität hartnäckig in Wirtschaft, Staat, Kultur und Wissenschaft eingenistet haben, verstehen unter dem Prinzip des Teilens vor allem nur Nachteile für sich selbst. Sie glauben, dass man vor allem etwas abgeben muss. Zum Beispiel die halbe Ernte, das halbe Einkommen in Form von Steuern. Das kommt vor allem dann nicht mehr gut an, wenn die Steuereintreiber- und Verwalter eine Art Misswirtschaft an den Tag legen. Das Prinzip des Teilens jedoch, das nun den Beginn des neuen Jahrtausends prägen wird, ist die Grundsubstanz der Nachhaltigkeit. Nachhaltigkeit ohne Teilen zu wollen, wird nie und nimmer greifen. Das Geheimnis der Nachhaltigkeit ist es, mit seinen Talenten vielschichtig erfolgreich zu sein. Es genügt nicht mehr nur ökonomisch gewinnbringend zu sein. Um künftig Gewinne zu machen, muss man die Fähigkeiten im Umgang mit Mensch und Natur laufend verfeinern. Zukünftig wird die Gesellschaft, der Gesetzgeber, die Konsumenten, aber vor allem auch die nachhaltig orientierten Anleger über die ganze Prozesskette des Wohlstands hinweg Rechenschaftsberichte verlangen in Form von Öko-Zertifikaten und Nachhaltigkeitsbilanzen. Derart herausgefordert kommt das Prinzip des Teilens schnell in Gang. Bisher war es üblich, dass nicht börsennotierte Firmen ihre Bilanzen vor der Öffentlichkeit geschützt hielten. Umsatz, Kosten und Gewinne waren streng gehütete Firmengeheimnisse. Aber auch das nicht immer korrekte Beschaffen und Entsorgen gewisser Werkstoffe entzog sich

dem Wissensdurst der Öffentlichkeit. Heute nun öffnen sich die Menschen freiwillig mittels „facebook“ und „YouTube“ der großen Außenwelt. Sie teilen ihre Gedanken, ihre Meinungen, ihre Fotos und ihre Videos mit einem großen Publikum. Firmen ziehen nun nach. Sie erkennen, dass es sich zunehmend mehr auszahlt nach dem Prinzip des Teilens Geschäfte zu machen. Man geht aufeinander zu. Man lebt und lässt leben. Beim Umwelt-, Kultur- und Naturschutz wird es so sein, dass die Anspruchsgruppen eine neue Form des Zusammenwirkens entdecken werden.

I. Der Finanzmarkt

Dieser gliedert sich in Geldmarkt, Devisenmarkt und Kredit- und Kapitalmarkt. Am Geldmarkt findet vor allem der Interbanken-Handel statt. Am Devisenmarkt findet der Tausch von fremden Währungen statt. Und am Kredit- und Kapitalmarkt findet praktisch alles andere statt. Der Kreditmarkt ist individuell organisiert und bietet keine vergleichbare Übersicht, da Kredite im Vertrauen individuell ausverhandelt werden und somit zu wenige aussagekräftige Informationen liefern. *Der Kapitalmarkt ist der Finanzmarkt für mittel- und langfristige Kapitalbeschaffung und dient den Unternehmen, den Haushalten und dem Staat zur Finanzierung von Investitionen und anderen Ausgaben. Dazu zählt beispielsweise der Markt für langfristige Kredite, bezeichnet als Rentenmarkt, und der Aktienmarkt, der Markt für Beteiligungskapital.*²

Die wechselvolle Geschichte der Alpenwirtschaft hat einen einmaligen Finanzmarkt im Alpenraum hervorgebracht. Die Wiener Börse, von der Kaiserin *Maria Theresia* vor 240 Jahren gegründet, war gegen Ende des 19. Jahrhunderts für einen Augenblick die weltweit größte Börse, sagen geschichtsverliebte Börsen-Historiker. Täglich pilgerten bis zu 2.000 Schaulustige³ an den Stadtrand von Wien ins damals, vom Kaiser *Franz Joseph I.* neu gebaute Börsenpalais, um das Treiben an diesem Handelsplatz hautnah mitzuerleben. Ähnliches muss sich zu jener Zeit in Preußen abgespielt haben. Alleine zwischen 1870 und 1874 gab es 857 Gründungen von Aktiengesellschaften.⁴ Die erste industrielle Revolution wurde vorwiegend über die Handelsplattformen der Wertpapierbörsen finanziert. Weiters gab es damals in Italien die

2 Kapitalmarkt-Wikipedia, 18.7.2012.

3 Weigand/Datz, Wien aus einer neuen Perspektive (2010) 39.

4 von Rosen, Die Entwicklung der Aktie – Spiegel des Jahrhunderts (1999).

Borsa Italia, in der Schweiz waren nebst Zürich auch St. Gallen, Basel, Neuchâtel, Genf und Bern Börsenplätze. In Frankreich gab es die Pariser Börse, welche zu jener Zeit unter anderem die Suez-Kanal Gesellschaft finanzierte, welche die Schiffsverbindung vom Mittelmeer in den indischen Ozean hergestellt hat. In Deutschland gab es sage und schreibe 29 Regionalbörsen, wobei die Düsseldorfer Börse als Finanzierungsplattform des Ruhrgebiets bis in die 1970er Jahre für lange Zeit die größte Börse Deutschlands war. Heute gibt es noch am Rande der Voralpen die Münchner Börse, dann die Berliner Börse, die Börsen Hamburg-Hannover und die Stuttgarter Börse, nebst der riesigen Frankfurter Börse, welche heute 94% des gesamten Wertpapierhandelsumsatzes in Deutschland tätigt. In England gab es in jener Zeit vor über 100 Jahren 22 regionale Börsen. Heute gibt es in England nur noch die Londoner Börse. Revitalisierungsbemühungen für ca zehn Regionalbörsen sind dort inzwischen wieder im Gange.⁵

Auf den folgenden Seiten wollen wir dem Thema entsprechend „Der Finanzmarkt Alpenraum – lokales Wirtschaften zwischen Globalisierung und Regionalisierung“ uns auf die bisherige und vor allem zukünftige KMU-Finanzierung konzentrieren, da es vor allem diese Firmen und mit ihnen die entsprechenden Regionalbanken sind, welche das lokale Wirtschaften zwischen Globalisierung und Regionalisierung prägen.

Dazu vorerst noch ein kurzer historischer Blick und eine Bestandaufnahme der wichtigsten Finanzmarkt-Geschäftspartner der KMUs, nämlich die Banken und Versicherungen. Das ganze 19. Jahrhundert war geprägt von Gründungen der Banken und Versicherungsgesellschaften. Die Gründer waren Adlige die sich ihre Privatbanken gründeten, welche sich auf die Finanzierung und Verwaltung börsengehandelter Wertpapiere konzentrierten. Privatbankiers waren früher immer am Börsenparkett anzutreffen. In der Regel waren sie auch Gründer und Mitinhaber der jeweiligen Börsengesellschaften. Die Genossenschaftsbanken wurden oft von Geistlichen und Bürgermeistern zum Gemeinwohl gegründet. Und die staatlichen Banken, wurden in der Regel von Politikern zur Gründung gebracht (Hypobanken in Österreich, Kantonalbanken in der Schweiz und Landesbanken in Deutschland). Die Alpenregion ist als Ganzes schon seit Jahrhunderten ein einziger, unglaublich vielschichtiger und absolut aufregender Finanzmarkt. Monaco beispielsweise, ist ein Stadtstaat für Multimillionäre. Wer sich dort mit ein paar Millionen niederlässt ist steuerbegünstigt. Die Banken sind auf die Vermögensverwaltung

5 Parker, Cable proposes regional stock exchanges, www.citywire.co.uk/money.

spezialisiert. Grenoble ist das Tor zu den französischen Alpen. Geprägt durch den regionalen Lokal-Kolorit und unterstützt durch Finanzkonzerne aus Paris. Genf ist das Finanz-Tor zur Welt mit Schwerpunkt (Süd-) Amerika, Afrika und Arabien. In Genf ist auch der zweite Sitz der UNO, der Sitz der WTO, des Roten Kreuzes, und des WWF. Der Finanzplatz hat Weltklasse-Niveau. Gleich daneben in Lausanne ist der Sitz des Internationalen Olympischen Komitees. Kein Wunder, dass gerade Genf sich auf Klientel aus der ganzen Welt spezialisiert hat. Bern ist die politische Hauptstadt der Schweiz und pflegt das regionale Geschäft aus tiefster Überzeugung. Neben der schon über hundert-jährigen Berner Börse⁶ gibt es nun auch die OTC-X Plattform der Berner Kantonalbank,⁷ welche bereits 321 KMUs gelistet hat mit einer Marktkapitalisierung von 15,549 Mrd CHF. Basel ist Sitz einiger großer Chemiekonzerne. Dies brachte dem Finanzplatz natürlicherweise eine große internationale Industrie-Finanzierungskompetenz ein. Weiters ist in Basel der Sitz der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ). Lugano, ebenfalls ein internationaler Finanzplatz ist wiederum auf die Vermögensverwaltung italienischer Kundschaft spezialisiert. Zürich ist als Finanzplatz weltberühmt! Die Zürcher Börse „SIX Swiss Exchange“⁸ mit über 850 Mrd Euro Marktkapitalisierung ist damit eine der größten Börsen Europas. Weiters gibt es dort eine der größten Rückversicherungskonzerne – die Swiss Re. Mit der Zurich Financial Services Group hat auch einer der größten Erstversicherer seinen Sitz in Zürich. Und natürlich sind da noch die UBS und die Credit Suisse, welche zu den absoluten Big Playern der weltweiten Finanzindustrie gehören. Viele Weltkonzerne haben sich mit ihren Holdings in Zug niedergelassen. Einige der größten Rohstoffhändler residieren ebenfalls in Zug und viele Hedgefonds sind in der unmittelbaren Umgebung Teil des Finanzplatzes. In St. Gallen befindet sich der Hauptsitz der Raiffeisen Schweiz Genossenschaft (drittgrößte Bank der Schweiz) mit über 300 selbständigen Genossenschaftsbanken und 10.000 Angestellten. Jeder zweite KMU in der Schweiz hält eine Bankbeziehung zur Raiffeisen. Und Liechtenstein hat sich auf Stiftungen spezialisiert. Der Finanzplatz wurde vorübergehend etwas kleiner als Deutschland seine reichen Bürger und Firmen ermahnte ihre steuerbegünstigten Stiftungs-Geschäfte zukünftig ordentlich anzumelden. Liechtenstein machte aus der Not eine Tugend und arbeitet nun mit Hochdruck daran, sich im ethisch-ökologisch-ökonomischen Finanzmarkt zu etablieren. Der Bankenverband Liechtenstein hat dazu sehr strenge Regeln

6 www.berne-x.com/history.

7 www.otc-x.ch/markt.

8 six-swiss-exchange.com/profile/numbers_de.html.

für seine Mitglieder erlassen. Bozen als Hauptstadt der Dolomiten ist ein kleiner, aber feiner Finanzplatz. Die meisten Südtiroler Banken haben dort ihren Hauptsitz und expandieren mutig Richtung Süden in den italienisch-sprechenden Teil Oberitaliens. In Innsbruck ist es gerade umgekehrt. Der aufblühende Wiener Zentralismus fordert schon seit Jahren große Opfer in der Region. Ein renommierter Tiroler-KMU-Unternehmer erzählte kürzlich, dass er früher seinen 30 Millionen-Euro-Kredit, jeweils in Innsbruck mit dem Generaldirektor seiner Hausbank verhandelt hat. Dann musste er für das gleiche Geschäft nach Wien zur Verhandlung reisen. Inzwischen kommt er nicht mehr darum herum, jeweils eine Reise zum ausländischen Sitz des Konzerns für die Verhandlungen auf sich zu nehmen. Nicht dass sich dieser Vorzeigeunternehmer beschwert hätte, denn er bekam sowohl in Wien, wie auch im Ausland immer schon seinen von ihm gewünschten Kredit. Er findet es nur für die Region fatal, dass die Finanzkompetenz anscheinend Schritt für Schritt das Land verlässt. Sein Erfolg als Familienbetrieb basiert auf dem lokalen Wirtschaften zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Er wünscht sich die regionale Stärke des Finanzmarktes Alpenraum zurück!

Salzburg hat 15 Vermögensverwalterbanken und ist der zweitgrößte Finanzplatz Österreichs. Wien ist durch die großen zentralistisch miteinander verbundenen Banken und Versicherungen natürlicherweise mit dem gesamten österreichischen alpinen Wirtschaftsraum verbunden. Man erinnerte sich nach der Hebung des eisernen Vorhangs wieder an die alte Stärke des Finanzplatzes. Großbanken und große Versicherungsgesellschaften expandierten mit Hilfe der Wiener Börse Richtung Osten in die benachbarten Länder. So auch nach Slowenien, einem Mitgliedstaat der Alpenkonvention. Die Wiener Börse hat erst kürzlich die Laibacher Börse gekauft. Graz ist ein regionaler Finanzplatz für die Bergregion Steiermark und Umgebung. Darüber hinaus expandierten die Banken und Versicherungen vor allem in die ehemaligen Jugoslawischen Märkte. Zusammengefasst kommt man aus dem Staunen nicht mehr heraus. Eine über 500-jährige hochkarätige Finanzgeschichte findet man im relativ kleinen Alpenraum. Eine unglaubliche Vielfalt an Finanzprodukten und Finanzdienstleistungen. Eine der ältesten Banken der Schweiz, die Bank Leu (seit 1755) am Zürcher Paradeplatz, war einer der größten Goldhändler der Welt. Kurz nach der Gründung im Jahr 1758, nahm die Kaiserin *Maria Theresia* ein Darlehen über 30.000 Gulden auf, um damit Unwetter-

schäden im Tirol zu begleichen.⁹ Auf Grund dessen zählten bald schon viele europäische Adelshäuser zur Kundschaft. Börsen, Privatbanken, regional verwurzelte Genossenschaftsbanken, global tätige Universalbanken, Erstversicherer und Rückversicherer – alles Institute und Institutionen, welche den Finanzmarkt Alpenraum zum Biotop der globalen Finanzindustrie machten.

Nach dem Intro in Sachen Nachhaltigkeit, am Anfang dieser Betrachtung zum Finanzmarkt Alpenraum und der Tour d'Horizonte über die lokalen und internationalen Finanzzentren im mittleren Teil, kommen wir nun im Schlussteil zu einem aktuellen Milliarden-Projekt, welches den KMU geprägten Wohlstand des Alpenraumes mit einer ethisch-ökologisch-ökonomisch ausgerichteten Wertpapierbörse unterstützen will – die Alpenbörse.

II. Der USP der Alpenbörse¹⁰

Mit fünf markanten Merkmalen wird die Alpenbörse von Beginn weg diejenigen börsenfähigen KMUs ansprechen, welche den Gang an global ausgerichtete Börsen bisher gescheut haben und diejenigen Anleger überzeugen, welche jetzt strategisch bewusst in nachhaltig ausgerichtete regionale Werte investieren wollen und zum Teil, gesetzlich vorgeschrieben, auch müssen.

- Auf KMUs spezialisierte Aktienbörse
- Alpenraum als Einzugsgebiet – von Graz bis Monaco
- Clusterholding-Segment für kleine Unternehmen
- Elektronische Wochenbörse mit Handelsüberwachung am Parkett
- Für regional- & nachhaltig orientierte Institutionelle und Privatanleger.

Diese fünf markanten Merkmale zusammen, bilden den USP der Alpenbörse. Dieser von anderen Spezialitätenbörsen gut zu unterscheidende Kapitalmarktplatz bringt Marktteilnehmer zusammen, die es schon lange gibt, welche sich bislang jedoch in dieser Form kaum organisiert hatten. Angebot und Nachfrage sind da. Es gibt KMUs, welche sich jetzt via Börsengang nachhaltiger entwickeln wollen. Es gibt Anleger, welche sich jetzt ethisch-ökologisch-ökonomische Port-

9 Honegger, Das Aus für die Bank Leu nach 256 Jahren, in: Der Sonntag vom 19.11.2011.

10 Projekt ALPEN Börse Innsbruck, Businessplan, Beatus Consulting & Partner GmbH (2012).

folios aufbauen und dafür auch gerne in regionale Titel investieren wollen. Es gibt Banken und Börsen, welche dieses riesige Marktpotential jetzt professionell gewinnbringend bearbeiten wollen. Die Alpenbörse bringt diese Marktteilnehmer zusammen, prüft an Hand der amtlichen Zulassungskriterien die Börsenzulassung und organisiert den Wochenhandel. Damit ist man nicht zu schnell, aber auch nicht zu langsam, um seine Geschäfte im Small und Mid Cap Segment erfolgreich abzuwickeln.

III. Vision 2016¹⁰

Total IPOs & Kapitalerhöhungen (2013 – 2016)	289
IPOs – Mittlere Firmen	240
IPOs – Clusterholdings (300 kleine Firmen)	25
Kapitalerhöhungen	24
Emissionsvolumen (Total IPOs & Kapitalerhöhungen)	€ 8,727 Mrd
Aktienhandelsumsatz 2016	€ 9,796 Mrd

Die Alpenbörse wird eine KMU-Plattform, um den von Weltkonzernen und Regierungen vorgegebenen Weg der Nachhaltigkeit mitzugehen, indem kleine- und mittlere Emittenten mit genügend Eigenkapital versorgt werden, um im größten Wachstumsmarkt des Jahrhunderts nicht den Anschluss zu verlieren.

Vor allem auf dem Green- and Clean-Technology Sektor werden jetzt neue Milliardenmärkte sichtbar, in welchem KMUs aus den hoch industrialisierten Alpenländern vorne mithalten können, sofern man ihnen genügend Risikokapital zur Verfügung stellt. Aber auch nachhaltig orientierte Anleger setzen auf diese gewinnbringenden Wachstumsmärkte. Die zentrale Aufgabe der Alpenbörse wird es sein, diese bereits vorhandenen Marktteilnehmer am Parkett zusammenzubringen.

IV. Warum entdecken die Familienbetriebe gerade jetzt den Kapitalmarkt als Eigenkapitalquelle?

Weil das bisherige Erfolgsmodell von *Familienbesitz, staatlicher Förderung und Bankkrediten* gerade auf einem historischen Prüfstand gelandet ist. Alle drei durchleben eine Neuausrichtung ihres Geschäftsmodells. Das macht sie auf ihre ureigenste Art und Weise betroffen, weil sich ihre bisherige, über die Jahrhunderte gewachsene

Nachhaltigkeit, basierend auf: „Ich kümmere mich mit großem Fleiß und Tüchtigkeit um mich selbst und trage die alleinige Verantwortung für meinen von mir selbst aufgebauten, oder mir von der Familie anvertrauten Familienbetrieb / oder die mir von den Gesellschaftern anvertraute Bank / oder das mir von den Stimmbürgern anvertraute Land, basierend auf den überlieferten Werten der Eltern / Gründerväter oder der Gesetzgebung“, in vielen Fällen als nicht mehr gewinnbringend ausweist. Die alleinige Tradition ist kein Garant mehr für Sicherheit und Mehrwert. Die Verantwortung, angesichts der komplexen Vernetzungen der heutigen modernen Welt alleine tragen zu wollen, ist zwar ehrenwert, in immer mehr Fällen jedoch nicht mehr ausreichend. Das Geschäftsmodell dieses in der Vergangenheit äußerst erfolgreichen Zusammenwirkens von „Familienbesitz, staatlicher Förderung und Bankkrediten“ wird vom Zeitgeist der Erneuerung hart durchgeschüttelt und mündet nun in neuen Finanzierungsmodellen. Genau dafür braucht es für die KMU-Wirtschaft die konsequente Öffnung, des seit Jahrhunderten vor allem für Konzerne etablierten Kapitalmarktes.

Die Kredit-/Eigenkapitalklemme vieler Industrienationen, vieler Konzerne und vieler KMUs, hat bei allen die gleiche Auswirkung: Es ist durch die eingetretene Unsicherheit des bisher bewährten Geschäftsmodells gegenseitig ein signifikanter historischer Vertrauensverlust unter den Geschäftspartnern eingetreten.

Viele Industrienationen – demokratiemüde, haben sich in der jüngeren Vergangenheit die Sympathie der Stimmbürger mit immer neuen Schulden und vorgezogenem Wohlstand erkauft. Die Nationalstaaten werden sich wohl eine strengere Budgetdisziplin verordnen müssen. Ganz klar, dass dadurch die Fördergeld-Pipelines gedrosselt werden.

Viele Banken haben durch immer riskantere Kreditfinanzierungen und laufend gewagtere Wertpapierhandelsgeschäfte ihre Erfolgs-Bilanzen größer gemacht als die Realwirtschaft sinnigerweise hergeben konnte, um damit ihre Gesellschafter mit hohen und höchsten Gewinnen zu erstaunen und zu verwöhnen. Die Banken werden sich wieder, beschleunigt durch strengere Regulierungen (zB Basel III) und die konsequente Einhaltung ihrer eigenen, weiter entwickelten Corporate-, Governance- und Responsibility-Richtlinien, auf ihre ureigenste Funktion als Finanztreuhänder, sowohl im Kredit-, wie auch im Wertpapierhandelsgeschäft konzentrieren. Ganz klar, dass damit die Bankkredite, wie früher üblich, wieder mit adäquater Sicherheit zu unter-

legen sind. Dadurch werden Bankkredite künftig weniger und weil sie schwieriger zu bekommen sind auch teurer.

In den letzten Jahren bzw Jahrzehnten haben viele KMUs das *Fugger'sche* Prinzip, welches besagt, dass die Familie immer – auch unter Aufopferung der eigenen privaten Bedürfnisse und Visionen – die ganze Kraft jeweils solidarisch der Firma zur Verfügung stellt und das ganze Erbe in der Regel dem Ältesten überschrieben wird und damit der Wohlstand, zusammengehalten im Familienbetrieb, von Generation zu Generation vermehrt werden konnte, aufgeben müssen. Damit entfällt in vielen Fällen die solidarische Familienhaftung.

Die familiäre Eigenkapitalsubstanz der KMUs genügt oft nicht mehr, um die kommenden Herausforderungen der Zukunftsmärkte rechtzeitig und in der richtigen Dosierung mit dem eigenen Risikokapital vorzufinanzieren, um damit die staatlichen Förderungen und die dafür notwendigen Bankkredite in ausreichendem Maße zu erhalten.

KMUs sind unternehmergesteuerte kleine und mittlere Firmen, welche sich in Zeiten des Aufbruchs schon immer durch unkonventionelles, mutiges Handeln hervorgetan haben. Unternehmer sind Kämpfer, die gerade in Notsituationen nicht aufgeben und über sich hinauswachsen, um – der Tradition verpflichtet – das von den Älteren übernommene und heute vielfach selbst Aufgebaute, zu bewahren, zu vermehren und an nachfolgende Generationen mit gutem Gefühl zu übergeben.

Der Zeitgeist fordert die KMUs nun insofern heraus, dass sie in Sachen Eigenkapitalbeschaffung neue Quellen öffnen müssen, um bei den Förderbanken, sowie den Kreditbanken auch zukünftig attraktive Geschäftspartner zu bleiben. Dafür und auch aus einigen weiteren Gründen entdecken die KMUs nun konsequent den Kapitalmarkt, um die sich öffnende Finanzierungslücke zwischen familiärem Eigenkapital, staatlicher Förderung und Bankkredit wieder zu schließen. Geschäftsbilanzen, solcherart wieder nachhaltig ausgerichtet, werden natürlicherweise das einst gegenseitig hohe Vertrauen zwischen den Geschäftspartnern wiederherstellen, was als Grundlage des gemeinsamen Erfolgs dienen wird.

V. Substanzielle Familienbetriebe

Zurzeit gibt es im Wirtschaftsraum der Alpen ca 21.000 substantielle Familienbetriebe mit einem Jahresumsatz von jeweils mehr als zwei Millionen Euro. Das strategische Ziel ist es, innerhalb der ersten vier Jahre nach Börseneröffnung, ca 240 Traditionsunternehmen an der Alpenbörse zu platzieren. Diese Familienbetriebe werden sich individuell aus den unterschiedlichsten Motiven für den Gang an die Alpenbörse in Innsbruck entscheiden, um für die wechselhaften Herausforderungen der kommenden Jahre noch besser gewappnet zu sein.

Ein Börsengang an eine speziell für alpine KMUs ausgerichtete Börsenplattform, wird den konservativen Familienbetrieben leichter fallen, als ein Börsengang an eine internationale große Börse, welche den Handel nach den Usanzen der globalen Finanzindustrie abwickelt.

VI. Dynamische Jungunternehmer

Zurzeit gibt es im Wirtschaftsraum der Alpen ca 14.000 dynamische Jungunternehmer mit einem Jahresumsatz von jeweils mehr als zwei Millionen Euro. Das strategische Ziel ist es, innerhalb der ersten vier Jahre nach Börseneröffnung zirka 300 Jungunternehmer in 25 verschiedenen Cluster an der Alpenbörse zu notieren. Die vereinenden Motive der einzelnen Unternehmen, welche gemeinsam in einer Clusterholding den Gang an die Alpenbörse wagen, sind die Markenbildung, Markteroberung, Finanzierungsstrategie, um für sich größere Fördertöpfe zu erschließen und teilweise auch um marktfähige Forschungs- und Entwicklungsergebnisse schnellstmöglich zu produzieren und gewinnbringend zu vermarkten.

Die **25 geplanten Clusterholdings** der Alpenbörse werden aus allen Branchen der Wirtschaft den Weg zur amtlichen Kapitalmarktplattform finden. Exemplarisch für die möglichen Cluster aus der chemischen Industrie, der Maschinen-Industrie, der Kommunikationsbranche, der IT-Branche, der Bauwirtschaft, der Verkehrsindustrie oder der Energiebranche, nachstehend ein Beispiel für einen Tourismus-Cluster.

Die unüberschaubaren Finanzmarktkrisenherde überfordern nicht nur hundertjährige Konzerne, sondern auch über Generationen solide aufgestellte, kleinere und mittlere Betriebe in unserer Bergregion. Nicht wenige denken nun daran, sich mit Gleichgesinnten zu ver-

bünden, ohne dabei ihre liebgewordene Freiheit aufzugeben. Die Möglichkeit, sich über die Börse in Clusterholdings zu vereinigen könnte wie folgt gehandhabt werden.

VII. Tourismus-Cluster

Es gründen zB einige Themenhotels einen Boutique-Stadthotel-Cluster, einen Medical-Wellness & Spa Hotel Cluster, einen Bio vom Bauernhof Cluster, einen Kinder Grand Hotel Cluster oder einen Alpendorf Destinations-Cluster, um durch gemeinsame Synergieeffekte eine wirtschaftliche Größe und damit Börsenfähigkeit zu erreichen. Diese Holdings holen sich dann, von einem professionellen Management geführt, ein paar Dutzend Millionen Euro Eigenkapital am KMU-Parkett, um damit ihre Notwendigkeiten und Visionen gemeinsam zu finanzieren. Durch diese Möglichkeit, als KMUs in Clusterholdings an einer regionalen Aktienbörse im Alpenraum gelistet zu werden, tun sich neue Chancen auf, den Tourismus nachhaltiger zu finanzieren. Gäste aus dem In- und Ausland werden sich somit indirekt an ihrem Stammhotel in ihrer Lieblingsdestination beteiligen können.

VIII. Woher werden die Börsengänge kommen?

Aus dem Kreis der Traditionsbetriebe heraus, in welchen keine Nachfolgeregelung gefunden werden konnte und die Mitarbeiter bereit und geeignet sind, sich mittels Management Buy out gemeinsam selbständig zu machen.

Aus den Reihen der Private-Equity-Häuser, welche einen Aufwind für Small- und Mid Caps verspüren. EXITs an regionalen KMU-Börsen werden, sobald sich diesbezüglich wieder Erfolgsmeldungen ausmachen lassen, zur Hauptstrategie vieler Private-Equity-Häuser.

Aus dem europäischen Öko-High-Tech Markt, wo schnell aufstrebenden jungen Firmen, welche ihren Börsengang gezielt auf einer auf Nachhaltigkeit orientierten Börsenplattform abwickeln wollen.

Aus dem Umfeld alter, müde gewordener Weltkonzerne, wo sich durch Zerschlagung großer Einheiten, neue Businessseinheiten, in der Größenordnung von KMUs neu heranbilden, welche sich mittels IPO elegant vom Mutterhaus in die Selbstständigkeit lösen können. Aus

Amerika schwappt bereits eine Welle von Konzernaufteilungen nach Europa hinüber.

Aus dem Sparwillen der Volkswirtschaften heraus, werden Halbprivatisierungen sprunghaft zunehmen. Durchaus denkbar ist, dass speziell Stadt- und Kraftwerke sich zunehmend über die Börse finanzieren werden.

Aus den Beteiligungsportfolios der Banken heraus, werden sich tausende Firmen den Weg in die Selbständigkeit zurück erwirtschaften müssen. Einige Banken werden im Zuge ihrer Sanierung, aber auch im Prozess zur Aufstockung ihres Eigenkapitals, viele Fremdbeteiligungen veräußern. Für viele Banken wird die Begleitung ihrer Fremdbeteiligungen an die Börse, nicht nur Entlastung im Portfolio bringen, sondern auch neue Profilierung im lukrativen IPO-Geschäft, speziell, wenn dadurch auch die Weichen der IPO-Kandidaten auf eine bessere Nachhaltigkeitsbilanz gestellt werden. Solcherlei Profilierung zeichnet die neue Finanzindustrie aus, welche sich das durch die Finanzmarktkrise strapazierte Vertrauen der Kunden so schnell als möglich und in hohem Maße zurückerobert will.

Aus den Reihen der Konzerne heraus, welche ihre Eigenkapitalbasis stärken müssen und dafür für längere Zeit die freien Mittel für Rückstellungen benötigen, wird es künftig, in Zusammenarbeit mit staatlichen Forschungs- und Entwicklungspartnern, allen voran den Universitäten, zur Schonung des konzerneigenen-Risikokapitals und zum Ausgleich von weniger üppig dotierten Forschungsbudgets, viele Spin-Offs geben, welche vorerst über eine dafür eingerichtete KMU-Börse abgewickelt werden.

Bei allen Aktivitäten, wird vor allem in der Gründerzeit der IPO-Schwerpunkt vom österreichischen Teil der Alpen ausgehen, da die Alpenbörse nach österreichischem Recht (BoerseG) betrieben werden wird.

IX. IPO-Tag einmal im Monat

IPOs werden einmal pro Monat organisiert. Das könnte zum Beispiel so aussehen, dass immer am ersten Mittwoch jeden Monats Börsengänge stattfinden würden, mit folgenden Vorteilen für die Marktteilnehmer:

KMUs – Durch den monatlichen „IPO-Tag“ werden meist mehrere KMUs gleichzeitig einen IPO machen. Dies erleichtert den bislang noch börsescheuen KMUs den Börsengang insofern, dass sie diesen noch ungewohnten Schritt in die Öffentlichkeit nicht alleine machen müssen, sondern gemeinsam mit anderen Mittelständlern das Wagnis Börsengang anpacken und zum Erfolg bringen können.

Anleger – Die Anleger ziehen Nutzen daraus, dass sie sich nur ein Mal im Monat mit neuen IPO-Kandidaten befassen „müssen“. Dies spart ihnen Zeit und somit auch Geld!

Medien – Den Medien wird die monatliche Regelmäßigkeit von IPOs sehr entgegenkommen, da sie somit nicht nur eine neue Sparte der regelmäßigen Berichterstattung gewinnen, sondern sich auch einen Monat lang gezielt darauf vorbereiten können.

X. Institutionelle Anleger & Privatanleger

Im Fachpublikum gibt es ethisch-ökologisch-ökonomisch orientierte Anleger. Diese mutigen aber auch fordernden Anleger, stellen täglich mehr und mehr Mittel zur Verfügung, um in Projekte und Firmen zu investieren, welche in den größten Wachstumsmarkt des Jahrhunderts hinein produzieren. Den Markt der Sustainability-Technology-Industries. Vom Erfolg dieser Green- and Clean-Technology hängt die weitere Wohlstandssteigerung der gesamten Menschheit ab.

XI. Die Ersteinsteiger

Auch Kleinaktionäre werden diese Handelsplattform aktiv nutzen und oft zum ersten Mal in ihrem Leben Aktien kaufen wollen. Dies deshalb, weil ihnen vor Ort transparent die Faszination „Kapitalmarkt“ mit ihren Möglichkeiten die Wirtschaft anzukurbeln, plastisch vor Augen geführt werden kann. Keinem wird entgehen, dass zehntausende neue Arbeitsplätze, sogenannte Green Jobs in der Region entstehen. Dies wird viele dazu ermutigen, einen Teil ihres Vermögens in die Wertschöpfungskette der eigenen Heimat zu investieren.

XII. IPO-Event im Monatsrhythmus / Handel im Wochentakt

Die Marketingstrategie zielt darauf ab, aus der Vision Alpenbörse eine wertvolle Marke zu schaffen. Dabei gilt es, sich von Beginn an schon einmal rein äußerlich von anderen Wertpapierbörsen zu unterscheiden. Der monatliche IPO-Event und die Elektronische Wochenbörse mit Handelsüberwachung am Parkett, sind besondere Instrumente um Tausenden KMUs, das vitale Interesse an Börsengängen zu wecken. Gleichzeitig soll gerade damit, auch ganz bewusst die Aufmerksamkeit der regional- und nachhaltig orientierten Anleger geweckt werden.

Einmal im Monat werden IPO-Kandidaten zur Börse zugelassen. Im Vorfeld können gemeinsame Roadshows für die gezielte Aufmerksamkeit sorgen. Die jeweils konzentrierten PR- und Marketing Aktionen sind ressourcenschonend. Damit erzielt man mit weniger Geld eine höhere öffentliche Aufmerksamkeit. Die physische Präsenz hilft den Medien am Ort des Geschehens interessante Exponenten und Meinungsbildner zu interviewen. Diese persönlichen Eindrücke von kulturell und emotional wertvollen Momenten des Börsengangs, werden in Wort, Bild und Ton festgehalten und in die Welt hinaus kommuniziert.

Einmal in der Woche kommen die Marktteilnehmer zum Handel aufs Parkett. Hier geht es vor allem darum, die neuesten Erkenntnisse des individuellen Handels und der personalisierten Kommunikation in einem Nischenmarkt, wie der einer regionalen KMU-Börse, anzubieten. Die Alpenbörse hat nicht das Budget und die Größe, um mit den Marketing-Methoden der seit Jahrhunderten am Markt präsenten Weltkonzerne mithalten zu können. Deshalb wird sich die Alpenbörse nicht nur mit dem elektronischen Wochenhandel mit Handelsüberwachung am Parkett unterscheiden, sondern es soll zusätzlich zum klassischen Vertrieb für institutionelle Anleger über die zum Parkett zugelassenen Banken, durch Zuzug von Experten, ein Portal gebaut werden, um das schnell wachsende Segment der „Intention Economy“¹¹ („Wirtschaft der Absichtserklärung“) zu errichten. Gerade diese Anleger werden Kraft ihrer individuellen Unterscheidungs- und Verantwortungsfähigkeit Gefallen finden, an der großen Auswahl profilierter, an der Alpenbörse gelisteter KMUs.

Die Emittenten werden, was ihnen als Familienbetriebe von Haus aus mit auf den Weg gegeben wurde, ganz schnell auf ihre ureigenste

11 Searls, The Intention Economy: When Customers Take Charge (2012).

Art und Weise, die integrierte Bilanzierung¹² Schritt für Schritt einführen und zu eigener Qualität führen. Dies wird wiederum sowohl den modernen Marktteilnehmern der Intention Economy, wie auch den Konservativen und klassisch dem Finanz-Reporting verpflichteten, institutionellen Anlegern bestens gefallen und ihren Informations-Bedürfnissen zufrieden stellend entgegenkommen. Die Marketingstrategie der Alpenbörse wird bodenständig und modern zugleich sein.

XIII. Die Stabilität der Alpenbörse

Die Alpenbörse wird sprichwörtlich auf Fels gebaut und bietet bereits ab Eröffnung konzessionsgeprüft eine hohe Stabilität. Weitere Pluspunkte garantieren für die nachhaltige Stabilität der Alpenbörse:

- die KMU-Unternehmer und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens (Gesellschafter Gruppe A) sind gemeinsam durch die herausfordernden Projektjahre gegangen und mussten in den Jahren der Finanzmarktkrise ihren Durchhaltewillen immer wieder aufs Neue unter Beweis stellen. Diese beherzten Willens- und Kraftakte bilden das stabile Fundament der Alpenbörse.
- Ca sechs bis zwölf Banken, zusammen mit Pensionskassen und Versicherungsgesellschaften, sowie einigen öffentlichen Institutionen (Gesellschafter Gruppe B) – breit gefächert aus mehreren Regionen – werden als Alpenbörsengründer Garant für fortwährende Stabilität sein.
- Die vom Finanzminister bestellten Börsenkommissäre werden den Börsenbetrieb ständig überwachen. Dies sorgt ebenfalls für Stabilität – gesetzlich verordnet!
- Die Marktteilnehmer selbst, also die Emittenten und Anleger, verleihen der Alpenbörse durch Wachstum von Jahr zu Jahr mehr und mehr Gewicht, und damit auch Stabilität.
- Die Medien, welche an der Markenbildung Alpenbörse maßgeblich mitbeteiligt sein werden. Und generell gilt: je wertvoller die Marke, desto stabiler die Firma.

12 Slotta/Werner, Auf dem Weg zum Integrated Reporting (2012).

- Die Handschlagqualität der Menschen in den Alpen verleiht der Alpenbörse die echte, wahre Stabilität auf die man sich immer verlassen kann!

Physische Präsenz am Parkett und gleichzeitig durch die neuen Medien im Web in Echtzeit vernetzt, sind kein Widerspruch - aber das Erkennungsmerkmal einer jungen, frischen Aktienhandels-Plattform namens Alpenbörse!

XIV. Conclusio

Der Finanzmarkt Alpenraum ist über die Jahrhunderte langsam aber sicher gewachsen und kann, basierend auf einer reichen historischen Geschichte, mit einer unglaublichen tief verwurzelten Artenvielfalt aufwarten. Die Kompetenz des lokalen Wirtschaftens zwischen Globalisierung und Regionalisierung ist im Alpenraum auf sehr beeindruckende Art und Weise abgedeckt. Wenn es eine Europaregion schaffen könnte, in Sachen Nachhaltigkeit ein Vorbild zu werden, dann bestimmt der Finanzmarkt Alpenraum.

Zusammenfassung: Kaum jemand hat eine Ahnung, wann und wie wir aus den Folgeschäden der sich immer schneller ablösenden und sich gegenseitig überbietenden Finanzmarktkrisen herauskommen. Jedoch fast jeder weiß, dass wir uns ethisch-ökologisch-ökonomisch weiterentwickeln sollten. Die nächsten Jahrzehnte des 21. Jahrhunderts werden davon geprägt sein, die Bilanzen der Wirtschaft und der Volkswirtschaft nachhaltig auszurichten.

Alleine die Endlichkeit der natürlich vorhandenen Rohstoffe zwingt die Menschheit zu einem geschickteren Ressourcen-Management. Alleine die Weiterentwicklung des lokalen Wirtschaftens zwischen Globalisierung und Regionalisierung lässt uns wohl nur noch den einen, schon lange sichtbar gewordenen Ausweg frei, den Weg des nachhaltigen Wirtschaftens. Dieser Weg wird im Finanzmarkt Alpenraum einen neuen Wirtschaftsboom auslösen. Und diesen gilt es mit Eigenkapital zu versorgen. Zu diesem Zweck ist in Innsbruck in den letzten Jahren die Gründung der KMU-Alpenbörse vorbereitet worden, welche im 4. Quartal 2012 starten möchte.

Abstract: Scarcely anybody has an idea, when and how we will be able to get rid of damages, caused by financial market crises, which replace and surpass themselves faster and faster. However, nearly everyone knows that we should develop ethically-ecology-economically. Coming decades of the 21st century will be shaped by adjusting balances of the economy and the national economy sustainably.

The depletable of natural resources alone forces mankind to invent a more clever resource management. Due to the development of local economy between globalisation and regionalisation there is only one way out left, which has been visible for a long time: the way of sustainable economic activity. This path will trigger a new economic boom within the financial market of the Alpine region. And this region shall be supplied with equity capital. For this purpose, the foundation of an SME-Alpine Stock Exchange in Innsbruck has been prepared in recent years. The Stock Exchange shall be opened in the 4th quarter of 2012.

Literaturhinweise

- Honegger Andreas*, Das Aus für die Bank Leu nach 256 Jahren, in: Der Sonntag vom 19.11.2011
- Parker Charlie*, Cable proposes regional stock exchanges, www.citywire.co.uk/money
- Projekt ALPEN Börse Innsbruck*, Businessplan, Beatus Consulting & Partner GmbH, Innsbruck (2012)
- Searls Doc*, The Intention Economy: When Customers Take Charge, in: Harvard Business Review Press (2012)
- Slotta Armin/Werner Michael*, Auf dem Weg zum Integrated Reporting (2012)
- von Pölnitz Götz*, Jakob Fugger Band 2, in: Vom Silber zum Kupfer 1490-1494, Tübingen (1951) 12
- von Rosen, Rüdiger*, Die Entwicklung der Aktie – Spiegel des Jahrhunderts, Deutsches Aktieninstitut e.V., Frankfurt am Main (1999)
- Weigand Isabelle/Datz Gerald*, Wien aus einer neuen Perspektive, in-u! OG (2010) 39

Die Kärntner Ortstafelregelung 2011 – Ein Ergebnis des erfolgreichen Regierens auf mehreren Ebenen

Nach 56 Jahren und zahlreichen politischen Anläufen wurde die Verpflichtung Österreichs aus dem Staatsvertrag 1955, topographische Bezeichnungen in beiden Landessprachen (zweisprachige Ortstafeln) in Kärnten aufzustellen, zur allgemeinen Zufriedenheit eingelöst.

Bekanntlich hat eine historische Lösung viele Väter des Erfolges. Wenn auch Angelegenheiten der Minderheiten gemäß österreichischer Verfassung eine Bundesangelegenheit ist, war während der letzten beiden Verhandlungsjahre die Mitwirkung und Mitgestaltung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie die laufende und enge Einbindung der betroffenen Verbände unverkennbar.

Die Rolle der weiteren, subnationalen Regierungsebene und ihr Beitrag zum Gelingen einer breit akzeptierten Gesamtregelung der Kärntner Ortstafelfrage verdient eine nähere Untersuchung.¹ Nicht ein „Drüberfahren“ sondern das effektive Zusammenwirken aller beteiligten Regierungsebenen einschließlich der betroffenen Interessenskreise im Sinne von Multi-Level-Governance (des Regierens auf mehreren Ebenen) war offensichtlich (mit-) ausschlaggebend für den Erfolg.

* Dr. Johannes Maier MES ist Leiter der EU-Koordinationsstelle im Amt der Kärntner Landesregierung und befasst sich unter anderem mit spezifischen EU-Themen in Verbindung mit Kärnten.

¹ Die Untersuchung stützt sich auf Verhandlungsprotokolle, die dankeswerter Weise vom Büro Landeshauptmann bereitgestellt wurden, Presseinformationen und diverse Publikationen. Die individuelle Rolle und der subjektive Blickwinkel der wichtigsten politischen Akteure wurden mittels Interview (strukturierter Fragebogen) erhoben und analysiert. Aus zeitlichen Gründen waren Interviews mit Staatssekretär *Josef Ostermayer* und Landeshauptmann *Gerhard Dörfler* nicht möglich.

I. Die kompetenzrechtlichen Grundlagen – ein Abriss

Gemäß Art 10 Abs 1 Z 1 B-VG fallen **Angelegenheiten der Minderheiten** in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes.² Die völkerrechtliche Verpflichtung „und wichtigste Verfassungsbestimmung zum Schutz der autochthonen Volksgruppen in Österreich“ stellt Art 7 des Wiener Staatsvertrages von 1955³ dar. Er verpflichtet unter anderem den Bundesgesetzgeber, diese „in sachlicher Hinsicht unvollständige Regelung“ für **topografische Bezeichnungen** in deutscher und slowenischer Sprache genauer zu klären und dafür Sorge zu tragen, diese anzubringen.⁴

In der Vollziehung, konkret der Aufstellung von (zweisprachigen) Ortstafeln bei Vorliegen eines geschlossenen verbauten Gebietes (Hinweiszeichen „Ortstafel“ bzw „Ortsende“ mit blauem Rand, gleichzeitig 50 km/h Beschränkung), hat zudem die Bezirksverwaltungsbehörde – als Behörde der Landesverwaltung – gemäß der Straßenverkehrsordnung tätig zu werden, indem diese straßenpolizeilich die Aufstellung einschließlich des genauen Aufstellungsortes (mit Straßenkilometerangabe der jeweiligen Bundes- oder Landesstraße) verordnet.⁵ Die manuelle Herstellung und Aufstellung (Kundmachung) erfolgt durch die Landesstraßenverwaltung an Landes- und Bundesstraßen⁶ und durch die jeweilige Gemeindeverwaltung (zumeist gemeindeeigene Bauhöfe) an Gemeinde- und sonstigen Straßen.

Der örtlich/geografisch zuständigen Gemeinde (Gemeinderat) obliegt es, sonstige topographische Bezeichnungen (Ortsbezeichnungstafeln) anzuordnen. Der Gemeindeverwaltung obliegt es ferner, diese herzustellen und baulich aufzustellen oder zu befestigen.

Die Verhandlungen 2011 beschränkten sich nicht allein auf das „Ortstafelthema“ sondern bezogen von allem Anfang an weitere, die

2 Vgl VfSlg 3314/1958.

3 BGBl Nr 152/1955 idF BGBl III Nr 179/2002.

4 Öhlinger, Verfassungsrecht und Volksgruppenschutz, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg), Die Ortstafelfrage aus Expertensicht (2006) 126.

5 Vgl Hilpold/Pichler, Die Ortstafelfrage in Kärnten und in Südtirol – ein Vergleich, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg), Die Ortstafelfrage aus Expertensicht (2006) 74.

6 Vgl die symbolhafte „Ortstafelverrückung“ von Bleiburg/Ebersdorf im Feber 2006 um einige Meter unter großer pressemäßiger Teilnahme, die Landeshauptmann Jörg Haider und der damalige Straßenbaureferent LR Gerhard Dörfler als Reaktion auf das neuerliche Erkenntnis des VfGH anordneten und dann auch persönlich vornahmen. In der Praxis setzte sich die Vollziehung über die per Rechtsspruch des VfGH klargestellten gesetzlichen Bestimmungen hinweg.

slowenische Volksgruppe in Kärnten betreffende Angelegenheiten mit ein. Die Kompetenzverteilung stellt sich dazu wie folgt dar:

1. Organisatorische und finanzielle Absicherung der **Slowenischen Musikschule/Glasbena Šola**: Musikschulwesen ist in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache.
2. Weitere Verbesserungen (unter anderem Bedachtnahme auf den slowenischen Dialekt des Gailtales) der **zweisprachigen Kindergärten**: ebenfalls in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache.
3. Erhaltung der **zweisprachigen Bezirksgerichte** (Bleiburg, Völkermarkt, Ferlach): Zuständigkeit Bund.
4. Erhöhung der **finanziellen Förderung der Volksgruppe**: ist eine Angelegenheit des Bundes; hinsichtlich der konkreten Abwicklung ist bei einzelnen Projekten die Mitwirkung der Gemeindeebene zweckmäßig, unausweichlich und erforderlich.⁷
5. Wunsch nach **Slowenischen Fernsehsendungen** im ORF: Es besteht zwar eine Zuständigkeit des Bundes, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu regeln, über die Programmgestaltung entscheidet der ORF im Hinblick auf die statuierte Unabhängigkeit selbst.
6. Eine Errichtung eines **Selbstverwaltungskörpers der Slowenischen Volksgruppe** wäre auf Grund der Minderheitenkompetenz in Gesetzgebung Bundessache hinsichtlich der Vollziehung und praktischen Relevanz einer eigenen „Interessensvertretungskörperschaft“ jedoch eng mit der Landesvollziehung zu verknüpfen (zB die Einräumung eines Sitzes im Landtag).
7. Konkret wurde die Forderung nach einem **Rederecht slowenischer Volksgruppenvertreter im Kärntner Landtag** erhoben. Dazu ist gesetzlich der Landesgesetzgeber (Geschäftsordnung des Kärntner Landtages) und in Vollziehung der Kärntner Landtag zuständig.
8. Verbesserungen des praktischen Unterrichts in Slowenisch am **Bundesgymnasium und Bundesrealgymnasium der Slowenen** in Klagenfurt sowie Errichtung eines angeschlossenen Sportzentrums: Grundsätzlich fallen Mittelschulen in die Zuständigkeit des Bundes sowohl in Gesetzgebung als auch in Vollziehung. Im Hinblick auf die Umsetzung der neuen Mittelschule, die eine Zusammenarbeit und den gemeinsamen Unterricht mit Pflichtschulen (Hauptschulen) vorsieht, werden hinsichtlich Infrastruktur

⁷ Siehe Beträge 2006/2007 – 2009, 3. Bericht der Republik Österreich gem Art 25 Abs 2 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten Mai 2010, insbesondere für die Slowenische Volksgruppe in Kärnten 32 ff.

tur und LehrerInnenausstattung auch Landesvollziehungsaufgaben berührt.

9. **Slowenisch-Unterricht an landwirtschaftlichen Fachschulen:** landwirtschaftliches Schulwesen ist Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung.
10. Adaptierung der **Amtssprachenregelung** für einzelne Gemeinden: in Gesetzgebung Bundeskompetenz, für die Vollziehung und Umsetzung sind einzelne Gemeinden verantwortlich.

Die nach knapp dreimonatigen, offiziellen Verhandlungen⁸ erzielten Ergebnisse in Form des „Memorandums“⁹ paktieren daher neben der „Ortstafellösung“ noch weitere, wenn auch nicht alle oben aufgezeigten Maßnahmen, die mehrere Ebenen der öffentlichen Verwaltung betreffen.

II. Bisherige Regelungsversuche der Kärntner Ortstafelfrage

A) Ortstafelgesetz 1972

Nach vehementen öffentlichen Forderungen slowenischer Organisationen Anfang der 1970er Jahre, die begleitet waren von Schmieraktionen an öffentlichen Gebäuden und Ortstafeln im Südkärntner Raum, versuchte der damalige Landeshauptmann *Hans Sima* offensichtlich nach innerparteilicher Abklärung die erstmalige Aufstellung von zweisprachigen Ortstafeln. Jedoch gab es keine offiziellen Verhandlungen und Informationen für die Öffentlichkeit.¹⁰ Der Nationalrat beschloss auf der Grundlage des Art 7 des Österreichischen Staatsvertrages 1955 auf Initiativantrag und nur mit den Stimmen der SPÖ im Juli 1972 das „Ortstafelgesetz“¹¹. Eine Auseinandersetzung oder unmittelbare Gespräche mit den Vertretern der „Slowenischen Minderheit“ oder den betroffenen Gemeinden wurden nicht geführt. Einzig der „Kärntner Heimatdienst“ sollte informiert und seine Zustimmung vorgelegen sein. Basis für die im Gesetz verankerten „zwei-

8 Die „Ortstafel“-Verhandlungen wurden am 3.2.2011 mit dem „ersten Ortstafelgipfel“ offiziell begonnen und am 26.4.2011 beim „4. Ortstafelgipfel“ mit der Unterzeichnung des „Memorandums“ beendet.

9 *Memorandum betreffend zweisprachige „topographische Aufschriften“, die Amtssprache sowie Maßnahmen für die Zusammenarbeit mit der slowenischsprachigen Volksgruppe*; Klagenfurt, 26.4.2011; abrufbar unter: www.ktn.gv.at.

10 *Karner*, Die Bemühungen zur Lösung des Kärntner Minderheitenproblems 2005, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg), *Die Ortstafelfrage aus Expertensicht* (2006) 82 f.

11 BGBl Nr 270/1972.

sprachigen Ortstafeln in 205 Ortsteilen von 31 Gemeinden“ waren die mehr als 20%-igen Anteile der slowenischen Bevölkerung gemäß der 1961 durchgeführten Volkszählung.¹²

Dem Gesetz folgte im Herbst 1972 der „Ortstafelsturm“¹³, der vornehmlich vom Kärntner Abwehrkämpferbund – wie öffentliche Aussagen und Versammlungen belegen – propagandistisch getragen war. Sämtliche errichteten, zweisprachigen Ortstafeln wurden demnach unbefugt von der Bevölkerung „demontriert und beseitigt“.¹⁴

B) Volksgruppengesetz 1976

In der Folge bemühte sich die Bundesregierung um Vermittlung und richtete die sog. „Ortstafelkommission“ als Studienkommission ein. Zur Mitwirkung waren neben politischen, kirchlichen und vor allem fachlichen Kreisen bereits damals so gut wie alle „Stakeholder“ einschließlich der Minderheitenvertreter eingeladen. In den 16 Vollkommissionssitzungen in den Jahren 1973 bis 1975 und zahlreichen Unterkommissionssitzungen dominierten jedoch die Experten, die zwar viele fachliche Grundlagen erarbeiteten, sich allerdings selbst uneinig und „die Auffassung der Kommissionsmitglieder zu den einzelnen Punkten des Expertenberichtes durch Umfrage“¹⁵ festhielten. Die Festlegung zentraler Themen wurden auf diese Weise der Politik überlassen. Die Vertreter der Minderheitenorganisationen waren zwar informiert, verweigerten aber beharrlich ihre Mitwirkung in den Kommissionsarbeiten. Grund war die Teilnahme von Landtagsabgeordneten aD HR Dr. Valentin Einspieler, hoher Funktionär des Kärntner Heimatdienstes. Dies galt auch für die nachfolgenden Gespräche mit den im Nationalrat vertretenen politischen Parteien. Auf Anregung und in Auftrag des damaligen Bundeskanzlers Bruno Kreisky waren ein Kernstück der Kommission die Vorarbeiten für ein Modell einer „geheimen Erhebung der Muttersprache“¹⁶. Stimmeneinhellig verabschiedete der Nationalrat 1976 das Volksgruppengesetz,¹⁷ das auf

12 Matscher, Die Ortstafelfrage aus der Sicht der Ortstafelkommission, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg), Die Ortstafelfrage aus Expertensicht (2006) 115.

13 Gstettner, „... wo alle Macht vom Volk ausgeht“. Eine nachhaltige Verhinderung. Zur Mikropolitik rund um den „Ortstafelsturm“ in Kärnten, ÖZP 2004, 81-94, und Ortstafelsturm – Dokumentation der Kärntner Landesregierung (unveröffentlicht).

14 Karner, Bemühungen 83 und Kärntner Nachrichten vom 18.3.1972: „Wenn in Hermagor, Klagenfurt und Völkermarkt slowenische Ortstafeln aufgestellt werden sollten, wird dies ...“.

15 Matscher, Ortstafelfrage 118.

16 Ausführlich und auch zu den weiteren Inhalten Matscher, Ortstafelfrage 116 ff.

17 BGBl Nr 396/1976.

einfachgesetzlicher Ebene umfassend den Schutz der Volksgruppen in Österreich regelt. Es beinhaltet unter anderem die Amtssprachenregelung, die Einrichtung von Volksgruppenbeiräten und die Volksgruppenförderung. Ebenso sind die mehrsprachigen topografischen Bezeichnungen und deren Bindung an einen 25%-Anteil an „Volksgruppenangehörigen“¹⁸ geregelt. Ebenso wurde eine Novelle zum Volkszählungsgesetz¹⁹ beschlossen. Die am 14. November 1976 daraufhin erfolgte „Muttersprachenerhebung“ in ganz Österreich war ob des Boykotts der Minderheitenorganisationen selbst als Orientierungshilfe für Kärnten – nur 2.535 Stimmen für Slowenisch – wertlos.²⁰

Auf der Grundlage des Volksgruppengesetzes 1976 erließ die Bundesregierung – nach gesetzlich vorgesehener Anhörung der Landesregierung – 1977 zwei Verordnungen:

- Die „Topographieverordnung“ bestimmt jene Gebietsteile Südkärntens, in denen topografische Bezeichnungen in deutscher und slowenischer Sprache anzubringen sind. Diese bestimmt, dass die Anzahl der „Volksgruppenzugehörigen“²¹ auf Grund der – für statistische Zwecke erstellten – und zeitlich vorangehenden Volkszählung mindestens 25% betragen muss.
- Die „Ortsnamenverordnung“²² legt 91 Ortschaften in den gemäß Topographieverordnung festgelegten Gebieten für die Anbringung zweisprachiger Ortstafeln fest.

Die 25%-Klausel im Volksgruppengesetz und in der Topographieverordnung betreffend den Bezirk Völkermarkt hob der VfGH am 13. Dezember 2001²³ auf Grund eines seit 1994 anhängigen Rechtsverfahrens des Slowenenvertreters (Rat der Kärntner Slowenen) und Rechtsanwaltes *Rudi Vouk*, das eine Geschwindigkeitsübertretung in der Gemeinde St. Kanzian zum Inhalt hatte, auf. Der VfGH gründete seine Entscheidung auf das im Jahr 2000 ergangene Amtssprachenkenntnis für die Gemeinde Eberndorf, demnach bereits ein Anteil von

18 § 2 des Volksgruppengesetzes 1976, BGBl Nr 396/1976: „... wegen der verhältnismäßig beträchtlichen Zahl (ein Viertel) der dort wohnhaften Volksgruppenangehörigen ...“.

19 BGBl Nr 198/1976.

20 Matscher, Ortstafelfrage 122.

21 Topographieverordnung vom 31.5.1977, BGBl Nr 306/1977, Verweis in § 1 auf den bezughabenden § 2 des Volksgruppengesetzes; konkreter Wortlaut: siehe oben FN 18.

22 BGBl Nr 308/1977.

23 Ortstafelerkenntnis VfSlg 16.404/2001.

10% an „Volksgruppenzugehörigen“ über einen längeren Zeitraum²⁴ ausreichen, um ein Gebiet als gemischtsprachig zu qualifizieren.

Der VfGH stützt sich bei seinen Entscheidungen auf die bei den Volkszählungen²⁵ alle zehn Jahre erhobenen Angaben zur „Umgangssprache“. Es kann und muss mangels anderer zuverlässiger Daten „... von einer vergrößerten statistischen Erfassung ausgegangen werden ...“, um ein Gebiet mit „gemischte[r] Bevölkerung“ im Sinne der im Verfassungsrang stehenden Bestimmung des Art 7 Z 3 zweiter Satz des Österreichischen Staatsvertrages festzustellen.²⁶

Anzumerken ist, dass anlässlich des fünfzigsten Jubiläums des Staatsvertragsabschlusses fünf zweisprachigen Ortstafeln (zwei Tafeln mit blauem Rand und drei Ortsbezeichnungstafeln) in drei Gemeinden in Entsprechung der Topographieverordnung für Kärnten bis Mai 2005 ergänzt wurden.²⁷

C) Konsenskonferenzen 2002

Infolge der neuen, die fehlende oder unzulängliche gesetzliche Umsetzung kompensierenden²⁸ Erkenntnisse des VfGH bemühte man sich auf Landesebene um Versachlichung der Situation durch eine Enquete, zu der Landeshauptmann Jörg Haider geladen hatte. Vorbild war offensichtlich der bereits seit 1997 allgemein zur Volksgruppenpolitik für den Weg des Dialoges insbesondere mit den betroffenen Gemeinden eingerichtete „Runde Tisch“ auf Landesebene.²⁹ In der Folge berief das Bundeskanzleramt insgesamt drei „Konsenskonferenzen“³⁰ ein. Unter anderem wird eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern des Bundeskanzleramtes, des Landes Kärnten, der Volksgruppenorganisationen und der Heimatverbände eingerichtet, die grundsätzlich 102 „Ortschaften“ als Gebiete mit „gemischte[r] Bevölkerung“ außer Streit stellte. Eine Liste mit 56 weiteren Ortschaften blieb umstritten, entweder, weil mittlerweile der Slowenenanteil unter

24 Amtssprachenerkenntnis VfSlg 15.970/2000.

25 Volkszählungsgesetz, BGBl Nr 159/1950 (Novelle 1976: BGBl Nr 198/1976) idF BGBl Nr 199/1980; aufgehoben mit Registerzählungsgesetz 2006, BGBl I Nr 33/2006.

26 VfSlg Nr 15.970/2000.

27 Siehe www.news.at/articles/0522/10/113667/debatte-ortstafeln-haider-wir-gesetz und www.wno.org/newpages/eth06.html (18.3.2012).

28 Vgl Öhlinger, Verfassungsrecht 129 ff.

29 Karner, Bemühungen 89 ff.

30 Zu Einberufung, Inhalt und wesentlichen Verlauf vgl Glantschnig, Die Ortstafelfrage – eine Sachverhaltsdarstellung, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg), Die Ortstafelfrage aus Expertensicht (2006) 44 f; Karner, Bemühungen 83.

10% gefallen war oder es sich dabei um keine Ortschaften handelte. Ein schließlich der Konsenskonferenz präsentierter Kompromiss über insgesamt 147 „Ortschaften“ fand wegen einer vermeintlich mit zu unterfertigenden „Streitbeilegungsklausel“ nicht die Zustimmung der Slowenenverbände.³¹

D) *Konsenskonferenz 2005 – „Das Karner-Paket“*

Den „Versuch einer politischen Lösung im Konsenswege“³² und den Dialog fördernden Konsenskonferenz wird neuerlich im Februar/März 2005 von Bundeskanzler Wolfgang Schüssel und Landeshauptmann Jörg Haider aufgegriffen, wobei für die Vorbereitung und als Koordinator (wiederum) der Kärntner Historiker Stefan Karner befasst wird.

Nach diversen zumeist informellen Gesprächen mit den verschiedenen Interessensgruppen erstellt Karner im März 2005 einen und in weiteren Gesprächen abgerundeten Vorschlag für einen Operationskalender und einen Maßnahmenkatalog für die Konsenskonferenz. Von diesem distanziert sich nur der Kärntner Abwehrkämpferbund. Das „Karner-Paket“ erblickt jedoch nicht das Licht der Welt, weil eine für Anfang Mai 2005 angesetzte, weitere Konsenskonferenz auf Grund einer politischen „Kehrtwendung“ des damaligen Landeshauptmannes Jörg Haider und offiziell mit der Begründung, vor weiteren Beratungen zunächst in den einzelnen Gemeinden Gespräche mit der Bevölkerung zu führen, auf den Herbst verschoben wurde.³³

Gleichzeitig finden sich Teile der Slowenenorganisationen (Slowenischer Zentralverband, Gemeinschaft der Slowenen/innen) mit dem Kärntner Heimatdienst³⁴ und mit dem langjährigen Chefredakteur der Kleinen Zeitung zur sog „Konsensgruppe“, die medial für eine Konsenslösung aktiv wird.

Karners Vorschlag beinhaltete neben der Vervollständigung der Topographieverordnung 1977 eine schrittweise Umsetzung der Erkenntnisse des VfGH bis 2010. Dies hätte die Berücksichtigung von 158 „Ortschaften“ mit zweisprachigen Aufschriften bedeutet. Zudem war

31 *Glantschnig*, Vertreter des Verfassungsdienstes, Kärntner Landesregierung, im Interview am 12.3.2012.

32 *Karner*, Bemühungen 96 ff.

33 *Karner*, Bemühungen 96 ff.

34 Noch in die späten 1990er Jahre vertrat der Heimatdienst insbesondere in seinem Medium „Der Kärntner“ Positionen, die angetan waren, alte Urängste betreffend einer slowenischen Übernahme zu schüren.

eine Öffnungsklausel auf der Basis eines demokratischen Antragsrechtes vorgesehen. Darüber hinaus schlug *Karner* vertrauensbildende Maßnahmen und ein Finanzpaket vor.³⁵

Lange nach der Erarbeitung, nämlich Ende 2005, Anfang 2006, wurden die Vorschläge den Bürgermeister*innen von insgesamt zehn betroffenen Südkärntner Gemeinden in einem Gespräch zum Thema „Volksgruppengesetz und Ortstafelerkenntnisse“ präsentiert und in persönlichen Gesprächen des Bundeskanzlers und des VfGH-Präsidenten erläutert. Mit mehr als 85% (bezogen auf neun Gemeinden) wurden die vorgeschlagenen neuen zweisprachigen „Ortschaften“ abgelehnt. Ein neuerliches VfGH-Erkenntnis³⁶ betreffend die als bedeutend angesehen Ortsbezeichnungen für Bleiburg und Ebersdorf Ende 2005 heizte die Spannung wieder an. Diese wurde mit der „Ortstafelverrückung“, einer Neuverordnung und Aufstellung um einige Meter weiter durch Landeshauptmann *Jörg Haider* und Landesrat *Gerhard Dörfler* als Straßenbaureferent im Februar 2006 nicht gerade gelockert.³⁷

E) Topographieverordnung-Kärnten 2006

Nach einer Abkühlungsphase verordnete die Bundesregierung die Topographieverordnung für Kärnten neu. Zu den einstigen 91 „Ortschaften“ kamen Bleiburg und Ebersdorf dazu und die slowenischen Ortsbezeichnungen der „Ortsnamenverordnung 1977“ wurden direkt – allerdings teilweise in sprachlich veränderter Form – in die Topographieverordnung-Kärnten aufgenommen.

Eine weitere Topographieverordnung, beschlossen am 17. Juli 2006,³⁸ sieht die schrittweise Umsetzung einer Liste mit insgesamt 142 zweisprachigen „Ortschaften“ vor, die einen Mindestanteil der slowenischen Volksgruppe von 10% sowohl für Gemeinden als auch Ortschaften vorsieht. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung sollte durch ein Verfassungsgesetz bestimmt werden. Die damals auf Bundesebene bestehende Koalition aus ÖVP und BZÖ verfügte jedoch nicht über die notwendige Mehrheit im Nationalrat. Die SPÖ – als einzig eine Verfassungsmehrheit verschaffende Partei – verweigerte ihre Zustimmung wohl angesichts des sich bereits abzeichnenden

35 *Karner*, Bemühungen 101 und 105 f mit Operationskalender und Maßnahmenkatalog.

36 VfSlg 17.733/2005.

37 www.wno.org/newpages/eth06.html (18.3.2012).

38 Kundgemacht mit BGBl II Nr 263/2006.

vorverlegten Wahltermins im Herbst. Die „*unternommenen Bemühungen der Bundesregierung, im Einvernehmen mit der Kärntner Landesregierung, den politischen Parteien und der betroffenen slowenischen Volksgruppe*“ für eine konsensuale Regelung „*sind aus nicht einsichtigen politischen Gründen gescheitert*“³⁹.

F) BK Gusenbauer Vorschlag 2007

Auf der Grundlage der bereits 2006 erarbeiteten Vorschläge unternahm nach dem Regierungswechsel Bundeskanzler *Alfred Gusenbauer* 2007 einen neuerlichen Vorstoß zur Lösung der Kärntner Ortstafelfrage. Die Liste zweisprachiger „Ortschaften“ wurde erstmalig um solche aus den Bezirken Hermagor und Villach-Land erweitert. Grund dafür waren anhängige Verfahren beim VfGH.

Es waren wohl wieder politische Überlegungen ein Jahr nach der Verweigerung durch die SPÖ ausschlaggebend, nunmehr eine Zustimmung zu den nun geplanten 163 zweisprachigen „Ortstafeln“ zu verwehren. Jedenfalls unterblieb mangels Zustimmung Kärntens auf Landesebene und teilweise auf Gemeindeebene eine Beschlussfassung auf Bundesebene.

III. Ausgangslage, Verlauf und Meilensteine der Verhandlungen 2011

Gerade aus den Erfahrungen der „Konsenskonferenzen“ seit 2002 und den parteipolitischen Überlegungen, die die jüngsten Lösungsversuche torpediert hatten, hatte man offensichtlich gelernt. Mit der „Konsensgruppe“ einerseits und vielen Meinungsbildnern und Instrumenten, wie die seit 2002 vom ORF Kärnten regelmäßig ausgestrahlten TV-Berichte „*Servus-Sre no-Ciao*“ über die Nachbarn Slowenien und Friaul-Julisch Venetien, andererseits war das allgemeine Meinungsbild zur ungelösten Ortstafelfrage gereift. Die Bevölkerung wollte keine weiteren, das Kärnten Bild belastende Diskussionen. Die Politik wie große Teile der Interessensgruppen waren sich bewusst, dass man mit dem Ortstafelthema keine politischen Erfolge mehr einfahren kann. „*Man spürte, die Luft war draußen*“⁴⁰. Das wahlfreie Fenster bis 2014

39 *Matscher*, Ortstafelfrage 123.

40 *Glantschnig*, Vertreter des Verfassungsdienstes, Kärntner Landesregierung, im Interview am 12.3.2012.

bot sich überdies an, einen neuen Anlauf für eine nachhaltige Lösung zu starten.

Durch zahlreiche informelle Vorgespräche bilateraler Art⁴¹ Ende 2010, Anfang 2011 wurden nicht nur mögliche Lösungen ausgelotet sondern ein vertrauensbildendes Arbeitsklima aufbereitet. Dabei entwickelte sich eine starke und tragende Achse zwischen Staatssekretär *Ostermayer* (SPÖ) und Landeshauptmann *Dörfler* (FPK), die beide kalmierend in die jeweilige Parteigruppe und auf deren Vertreter wirkten. Folgende Wesenselemente zeichneten die Verhandlungen aus:

- Inhalt und Strategie waren von Bund und Land ergebnisoffen angelegt, wobei man sich von Bundesseite zum Ziel setzte, die Ortstafelfrage jedenfalls lösen zu wollen.⁴² Dabei war man offen für andere Fragen der Minderheiten und hatte zudem die noch ausstehende Verteilung des Jubiläumsgeldes des Bundes für die 90-jährige Wiederkehr der Volksabstimmung im Köcher. Klarer und zieldefinierter ging das Land Kärnten mit Landeshauptmann *Dörfler* in die Gespräche. Als parteipolitische Vorausleistung – die durchaus als Scharmützel in der Öffentlichkeit gespielt wurde – verzichtete man auf eine von den Minderheitenvertretern kategorisch abgelehnte Minderheitenfeststellung als Basis für die Aufstellung von zweisprachigen Ortstafeln gleich zu Beginn der Verhandlungen. Demgegenüber wurde – nicht völlig neu – eine rechtliche Absicherung im Verfassungsrang verlangt, um tatsächlich eine endgültige Lösung besiegeln zu können. Letzteres erwies sich als Knackpunkt bis in die Schlussrunde.⁴³

Die strategische Ausgangslage für die Vertreter der Volksgruppe war naturgemäß eine andere und zum Teil innerhalb der drei Gruppen differenzierte. Der Rat stellte sich die vom VfGH in mehreren Erkenntnissen ausgesprochene Senkung des Anteils auf 10%-Anteil an „Volksgruppenzugehörigen“ generell als bestimmende Leitlinie vor.⁴⁴ Jedenfalls müssten jene Tafeln im Sinne der Rechtsstaat-

41 Diese konzentrierten sich zwischen Staatssekretär *Ostermayer*, Landeshauptmann *Dörfler*, *Marjan Sturm*, *Bernard Sadovnik* und *Jakob Strauß*. *Valentin Inzko* vom Rat der Kärntner Slowenen war gemäß seiner Aussage (Interview 10.3.2012) in der Vorphase nicht und während der Verhandlungen weniger eingebunden.

42 *Hesse*, Sektionschef BKA-Verfassungsdienst, im Interview am 17.2.2012.

43 *Beclin*, Referentin für Volksgruppenfragen im Büro Landeshauptmann, im Interview am 13.1.2012.

44 *Inzko*, Obmann des Rates der Kärntner Slowenen, im Interview am 10.3.2012. *Inzko* räumte mit Bedauern ein, im Interesse des Fortschrittes von dieser strategischen Ausrichtung abgerückt zu sein.

lichkeit berücksichtigt werden, die bereits durch die „Ortsnamenverordnung“ 1977 festgelegt und/oder Gegenstand von VfGH-Urteilen waren. Einzelne Vertreter (Zentralverband und Gemeinschaft) waren im Bewusstsein, möglicherweise in der Bevölkerung nicht mehr verstanden zu werden und des verbliebenen kleinen Spielraums, kompromissbereiter eingestellt, zum einen für völlig neue Spielregeln in Form einer Verfassungsbestimmung, zum anderen für die von Landeshauptmann *Dörfler* vorgegebenen „Mitte der Brücke“ (gemeint sind 17,5% Bevölkerungsanteil für zusätzliche Ortstafeln, die das arithmetische Mittel zwischen dem notwendigen Anteil von 25% im Volksgruppengesetz 1976 und den 10%-Anteil in den Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes darstellt).⁴⁵

Die Gemeinden als lokale Player und deren Bürgermeister im unmittelbaren Spannungsfeld vor Ort verfolgten je nach Betroffenheit zunächst überwiegend eine zum Teil heftige Abwehrposition. Erst über die vermittelnde Rolle einzelner Akteure, insbesondere die Bustour von Staatssekretär *Ostermayer* und in und zwischen den Gemeinden durch Bürgermeister *Jakob Strauss* lenkten die Gemeinden für die Aufstellung zusätzlicher Tafeln ein. „Die informellen Kontakte und Gespräche waren ganz was Entscheidendes, das Packeis schmelzen zu lassen“⁴⁶.

- Im Gegensatz zu vorhergehenden großen „Konsensrunden“ der letzten zehn Jahre mit allen Betroffenen, wo jeder seine Rolle zu spielen hatte, suchte man gezielt Gesprächspartner, vornehmlich mit den betroffenen Minderheitenvertretern, dann aber zeitlich sehr früh mit den 24 betroffenen Gemeinden und den Parteienvertretern nach dem Vorbild des Beichtstuhlverfahrens in der EU.⁴⁷ Eine ganz besondere wichtige Funktion hatten die laufend getätigten, informellen Kontakte und Gespräche oberster politischer Amtsträger in allen Richtungen.⁴⁸ Dazu gab es auch eine Dialogtour per Bus des persönlich vom Bundeskanzler beauftragten Staatssekretärs durch die Gemeinden in Kärnten. „Einen wesentlichen Beitrag zur Lösung leistete unser Detailwissen über die örtlichen

45 *Sturm*, Obmann des Zentralverbandes Slowenischer Organisationen in Kärnten, im Interview am 5.3.2012; *Sadovnik*, Obmann der Gemeinschaft der Kärntner Sloweninnen und Slowenen, im Interview am 13.3.2012.

46 *Strauß*, Bürgermeister von Sittersdorf, SPÖ Bezirksobmann Völkermarkt, SPÖ Landesparteiobmann-Stellvertreter und Landtagsabgeordneter, im Interview am 9.3.2012.

47 *Hesse*, Sektionschef BKA-Verfassungsdienst, im Interview am 17.2.2012.

48 Zum Teil wurde diese Art der informellen Einzelgespräche auch schon parallel zu den Konsenskonferenzen von *Stefan Karner* mit Erfolg gepflogen.

*Strukturen und informellen Situationen vor Ort, für das sich Herr Staatssekretär gut vorbereitet hatte und das wir uns angeeignet hatten*⁴⁹. Die Sachkenntnis im Detail beeindruckte so manchen Gemeindevertreter und schuf Verständnis und Vertrauen.

- Symbolisch fanden die großen Runden der Ortstafelgespräche trotz der eindeutigen Bundeskompetenz nicht in Wien sondern vor Ort in Kärnten statt. Sie wurden über Einladung und unter Leitung von Landeshauptmann *Dörfler* in Klagenfurt geführt. Damit schuf man atmosphärisch eine Situation, die Ortstafelfrage ernsthaft mit den Kärntner/innen als gleichberechtigte Partner anzustreben.
- Die Lösung müsse nachvollziehbar und leicht erklärbar sein, war eine Vorgabe aus Kärnten. Im Unterschied zu vorhergehenden Verhandlungsrunden und auch noch zur Ausgangsposition des Bundes, sollten rein politische Zugeständnisse für die Aufstellung von zweisprachigen Ortstafeln nicht mehr Platz greifen. Rational müsste jede – bisherige wie neue – zweisprachige Tafel ihre nachvollziehbare Begründung haben. Dies führte zur komplexen Führung und Diskussion von drei Listen bzw Kategorien⁵⁰ von Ortstafeln, die bereits aus Vorarbeiten, zB dem „Karner-Paket“ in grundsätzlicher Form bestanden.
- Ebenso erfolgte eine grundlegende Abkehr von der Vorgabe des Verfassungsgerichtshofes mit dem 10%-Erfordernis an Volksgruppenangehörigen, als Landeshauptmann *Dörfler* ein Treffen in der „Mitte der Brücke“,⁵¹ das heißt in der Mitte zu dem im Volksgruppengesetz verankerten 25%-Satz zur einer wesentlichen Vorgabe machte. Die Orientierung an der 17,5%-Marke mit dem Prinzip der Nachvollziehbarkeit erwies sich als erfolgversprechender Ansatz für zusätzliche neue Ortstafeln, die eine sehr breite Akzeptanz hatte und im Sinne von Fortschritten für die slowenische Volksgruppe von allen Beteiligten zugestimmt wurde. Rein praktisch gelangte man zu einem Ergebnis, in dem man Ortschaft für Ortschaft diskutierte und das Vorliegen der Voraussetzungen sowie die Akzeptanz in der Gemeinde prüfte.

49 Hesse, Sektionschef BKA-Verfassungsdienst, im Interview am 17.2.2012.

50 In Form von „3 Bausteinen“: Baustein 1: „Ortstafeln“ laut aktueller Topographie-VO 2006; Baustein 2: Ortschaften laut VfGH-Erkenntnisse; Baustein 3: neue „Ortstafeln“ mit über 17,5%.

51 *Glantschnig*, Vertreter des Verfassungsdienstes, Kärntner Landesregierung, im Interview am 12.3.2012, und andere; dabei war die Basis für die „Mitte“ nicht unumstritten und ein Band zwischen 5 – 25% bzw bis 30% diskutiert.

- Bereits seit den ersten „Konsenskonferenzen“ verfolgte man das Ziel einer „Streitbeilegung“ und damit vordergründig die Beendigung der Diskussion in der Öffentlichkeit. Während eine „beschränkte Öffnungsklausel“ (nur auf Antrag) im „Karner-Paket“ noch vorgesehen war, wurde 2011 über eine abschließende Regelung einer taxativen Liste von zweisprachigen Ortsbezeichnungen im Verfassungsrang⁵² von Beginn an verhandelt. Eigentliches Ziel war, dem Verfassungsgerichtshof die Grundlage für zukünftige Entscheidungen zu nehmen, der – wie vielfach auch polemisiert wurde – nur über Umwegen „die fehlende oder unzulängliche gesetzliche Umsetzung [...] kompensiert“⁵³ hatte. Eine Verfassungslösung entpuppte sich dann auch als einer der Knackpunkte⁵⁴ bis zum Schluss der Gespräche und war ein Teil der Bereitschaft der Volksgruppenvertreter, „den Weg der Mitte zu gehen, der neben Positivem auch schmerzhaftes Einschnitte gebracht hatte“⁵⁵.
- Als ein ebenso schmerzhafter Knackpunkt für die Volksgruppenvertreter erwies sich die am Schluss aufgetretene Frage der Verwendung des Slowenischen als Amtssprache in den zwei Gemeinden Eberndorf und St. Kanzian am Klopeiner See. Entgegen der bisher gepflogenen und auch für die anderen Gemeinden mit zweisprachigen Ortschaften geltenden Regelung, Slowenisch für die gesamte Gemeinde als Amtssprache zuzulassen, wurde dies für die zwei „Problemgemeinden“ auf die Bewohner der Ortschaften mit zweisprachiger Topographie beschränkt.⁵⁶
- Breiten Raum – und Zeit – erhielten die Diskussionen zu diversen nicht unmittelbar die Ortstafelfrage selbst betreffenden Themen der Minderheiten in Kärnten. Es war die Gelegenheit, „emotional ungelöste und belastende Volksgruppenfragen aufzuarbeiten“⁵⁷. Oberste Organe des Bundes und Landes schenkten ausgiebig Ge-

52 Das sind Ortstafeln (mit blauem Rand), Ortsbezeichnungen und Wegweiser (Hinweiszeichen für zweisprachige Ortschaften), letztere nur innerhalb zweisprachiger Ortschaften; von der Liste nicht erfasst werden weitere Aufschriften, Straßennamen oder Wanderwegbezeichnungen etc, die von der jeweiligen Gemeinde entsprechend ihrer Autonomie zweisprachig ausgeführt werden können.

53 Öhlinger, Verfassungsrecht 131.

54 Beclin, Referentin für Volksgruppenfragen im Büro Landeshauptmann, im Interview am 13.1.2012.

55 Sadovnik, Obmann der Gemeinschaft der Kärntner Sloweninnen und Slowenen, im Interview am 13.3.2012.

56 Siehe Anlage 2, II Slowenisch, zum Volksgruppengesetz BGBl Nr 396/1976 idF BGBl I Nr 46/2011; angemerkt wird, dass in Eberndorf der Anteil der „Volksgruppenangehörigen“ 2001 8,5% und in St. Kanzian 13,2% betrug.

57 Beclin, Referentin für Volksgruppenfragen im Büro Landeshauptmann, im Interview am 13.1.2012.

hör sowohl den Minderheitenvertretern wie den betroffenen Gemeinden. Wenig verwunderlich fand daher die Ortstafelfrage ihre Lösung in einem Gesamtpaket. Dies war seit Bundeskanzler *Schüssel* und *Karner*s Ansätzen nicht neu. Diesmal fand diese Form der „Aussöhnung“ und des „Konsenses“ seinen Niederschlag in der Etablierung eines ständigen vom Land Kärnten aus zu initiiierenden Dialogforums.

- Bereits in der vorletzten Verhandlungsrunde mit den Volksgruppenvertretern zeichnete sich die Unumkehrbarkeit ab. Die Medien hatten die Zwischenergebnisse lösungsorientiert und positiv mitgetragen.⁵⁸ Einzelne Aktionen von außen oder einzelner Verhandlungsteilnehmer, sowie politischer Mitstreiter⁵⁹ werden als taktische Manöver eingestuft, die jedoch ein Ergebnis nicht mehr gefährden konnten. Viele äußere Umstände, wie der EU Beitritt Sloweniens, die damit verbundene Anerkennung von Slowenisch als EU-Sprache, die zahlreichen und ständig zunehmenden Anmeldungen zu zweisprachigem Unterricht und die vermehrte positive Einstellung der Bevölkerung waren ein gedeihliches Umfeld für den erfolgreichen Abschluss der Gespräche.⁶⁰ Die abschließende vierte Gesprächsrunde am 26. April 2011 mit teilweise Beichtstuhlcharakter in den Abend hinein brachte ein Gesamtergebnis, dass im *Memorandum betreffend zweisprachige „topographische Aufschriften“, die Amtssprache sowie Maßnahmen für die Zusammenarbeit mit der slowenischsprachigen Volksgruppe*“ festgehalten wurde.⁶¹ Es stellt eine Absichtserklärung über ein Gesamtpaket dar, das einerseits die Minderheitenrechte für 164 zweisprachige topographische Bezeichnungen und die Verwendung der Amtssprache ausgestaltet und andererseits einen Vorschuss an Vertrauen für eine systemische Absicherung der Slowenischen Musikschule, die Verteilung der Abstimmungsspende, für zusätzliche Unterrichtseinheiten für das Slowenische Gymnasium und einen fortlaufenden Dialog verankert.

Der Nationalrat hat am 6. Juli 2011 mit allen fünf vertretenen Parteien, der Bundesrat am 21. Juli 2011 die entscheidenden zwei Anlagen zum Volksgruppengesetz 1976 mit Verfassungsrang beschlossen

58 Übereinstimmende Aussagen aller Interviewpartner.

59 *Strauß*, Bürgermeister von Sittersdorf, SPÖ Bezirksobmann Völkermarkt, SPÖ Landesparteiobmann-Stellvertreter und Landtagsabgeordneter, im Interview am 9.3.2012.

60 Insbesondere *Inzko* und *Sadovnik* im Interview am 10. bzw. 13.3.2012.

61 Abrufbar unter: www.ktn.gv.at.

und damit die zweisprachigen „Ortstafeln“ und die Amtssprache in den Kärntner Gemeinden abschließend geregelt. Dem folgten ein historischer Festakt am 16. August im Großen Wappensaal des Landhauses und die vollständige Aufstellung sämtlicher Ortstafeln ohne nennenswerte Gegenaktionen bis Ende September 2011.

IV. Gesetzte Elemente/Maßnahmen im Sinne des Regierens auf mehreren Ebenen

Neben der rein symbolisch aber umso wichtigeren Abhaltung der Verhandlungen in Kärnten und der Vorsitzführung durch den obersten Vertreter des Landes Kärnten erwiesen sich inhaltlich vier Bereiche des Regierens auf mehreren Ebenen (im Sinne von Multi-Level-Governance) für eine erfolgreiche Regelung der Ortstafelfrage als zumindest mitentscheidend:

- Trotz der eindeutigen Gesetzgebungskompetenz schlüpfte der Bund in eine abwartend passive Haltung mit der Strategie, offen für alles zu sein, was dazu beitragen kann, um eine politische Lösung der Ortstafelfrage zu erzielen. Ein Ergebnis war das Ziel. Dazu gehörten eine detaillierte Vorbereitung einschließlich umfangreicher Hintergrundinformationen zu örtlichen Gegebenheiten und eine Bereisung mittels Bustour durch Staatssekretär *Josef Ostermayer* in die einzelnen Gemeinden. Eigene Vorgaben zur Ausgestaltung eines neuen spezifischen Minderheitenrechts betreffend topographische Bezeichnungen, zB angelehnt an die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes, wurden weder sich selbst noch den Verhandlungspartnern gegenüber auferlegt. Betreffend grundlegende Prinzipien „*habe ich vom Bund nur lautes Schweigen gehört*“, bedauert der Obmann des Rates *Valentin Inzko*.⁶² Entsprechend dem anlässlich der 10. Oktober Feierlichkeiten im Herbst 2010 von Bundeskanzler *Werner Faymann* ausgegebenen Credo, „*es gibt eine Lösung nur im Kontext mit dem Land*“⁶³, wurden ungewöhnlich stark die Verhandlungsgegenstände vom – für die Gesetzgebung nicht zuständigen – Landeshauptmann von Kärnten, *Gerhard Dörfler* gesteuert. Den Auftakt bildete – entgegen der langjährigen Linie seiner Partei – dessen „Verzicht“ auf eine Minderheitenfeststellung gleich in der ersten Verhandlungsrunde.

62 *Inzko*, Obmann des Rates der Kärntner Slowenen, im Interview am 10.3.2012.

63 *Sturm*, Obmann des Zentralverbandes Slowenischer Organisationen in Kärnten, im Interview am 5.3.2012.

Dem folgte seine Vorgabe, die Orte mit zweisprachigen Bezeichnungen müssten „nachvollziehbar“⁶⁴ und damit der Bevölkerung gegenüber erklärbar und für diese verständlich sein. Ausdruck dafür war sein Vorschlag des „Treffens auf der Mitte der Brücke“, welche neue Leitlinie der Gespräche und nahezu durchgängig Basis⁶⁵ für die Regelung zusätzlicher Ortstafeln wurde. Strittig bis zuletzt war eine Beendigung jeglicher Diskussion über nachfolgende zusätzliche Tafeln, das – abgesehen von der bisherigen und jederzeitigen Möglichkeit der Gemeinden, sog Ortsbezeichnungen zweisprachig zu beschließen – im strategischen Vorschlag einer verfassungsgesetzlichen Verankerung mündete. Die Eckpunkte für die gesetzliche Regelung wurden so vom Land vorgegeben, wenn diese sicher über die schier unzähligen informellen Kontakte die wissentliche Duldung und das Einverständnis des „wahren“ Gesetzgebers, des Bundes, einschlossen, *der im Hintergrund immer da war und ohne den es nicht gegangen wäre*⁶⁶. Das von allen Seiten festgestellte, ausgesprochen gute Zusammenspiel zwischen den beiden zentralen Verhandlern in den Personen von Staatssekretär Josef Ostermayer und Landeshauptmann Gerhard Dörfler – auch betreffend persönlicher Vertrauensbasis – war ein Beispiel für gutes Regieren zweier Verwaltungsebenen über die ihnen per Verfassung zugewiesenen Kompetenzen hinaus.

- Realpolitisch und faktisch scheiterte eine befriedigende Lösung der Ortstafelfrage bislang nicht an der Gesetzgebung sondern an deren Vollziehung. Im „Ortstafelsturm“ 1972 wurden die über Initiativantrag und im Alleingang und nur mit den Stimmen der SPÖ-Nationalratsabgeordneten beschlossenen 205 zweisprachigen Ortstafeln *„von Angehörigen der nicht-slowenischen Bevölkerung gewaltsam beseitigt“*⁶⁷. Die in der „Ortsnamenverordnung“⁶⁸ von

64 Bei allem Fortschritt bezweifelt der Rat der Kärntner Slowenen die „Nachvollziehbarkeit“, Inzko: die *„Regelung ist unsystematisch und ungerecht und nicht konform mit den VfGH-Urteilen“*, im Interview am 10.3.2012, weil es Orte gibt, wo mehr als 17,5% Anteil an Slowenisch sprechender Bevölkerung wohnt, die keine zweisprachigen Ortstafeln erhalten haben, andere hingegen (auf Grund der VfGH-Erkenntnisse) auch deutlich unter 17,5% berücksichtigt sind. Vgl auch Vouk, Vertane Gelegenheit, in: Anderwald/Filzmaier/Hren (Hg), Kärntner Jahrbuch für Politik 2011 (2011) 110.

65 Dobein in der Gemeinde Keutschach hätte mit mehr als 20% Anteil ebenfalls berücksichtigt werden müssen, jedoch wurde eine zweisprachige Ortstafel politisch *„zur Wahrung des sozialen Friedens“* wegverhandelt. Inzko, Obmann des Rates der Kärntner Slowenen, im Interview am 10.3.2012.

66 Richau, Bürgermeister von Rosegg, im Interview am 19.3.2011.

67 Matscher, Ortstafelfrage 115.

1977 vorgesehenen 91 zweisprachigen Ortstafeln wurden zwar größtenteils – aber nicht vollständig aufgestellt. Zumindest Restteile wurden als Folge der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes – je nach politischer Wetterlage – zB 2005 anlässlich der 50-Jahr-Feier des Staatsvertrages ergänzt. (Zu der „Pflicht“ der Gemeinden zur Aufstellung später).

Für die „Ortstafeln mit blauem Rand“ sind die dem Land Kärnten weisungsgebunden Bezirksverwaltungsbehörden zur Anordnung des straßenkilometergenauen Ortes zuständig. Die ebenso der Landesverwaltung – gegenständlich ist Landeshauptmann *Gerhard Dörfler* auch für die Straßenverwaltung zuständig – unterstellte Straßenbaudienst ist für die bauliche Ausführung verantwortlich. Die Vollziehung ist demnach Landessache.

Des Weiteren besteht „eine Rechtspflicht der Bezirkshauptmannschaften, in unmittelbarer Anwendung des Art 7 Abs 3 des Staatsvertrages“⁶⁹ bei den über Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes aufgehobenen Ortstafeln, innerhalb der vom Verfassungsgerichtshof gesetzten Frist zweisprachige aufzustellen.

In Abkehr zur früheren außergewöhnlichen Situation, dass Teile des Volkes⁷⁰ oder zur Vollziehung berufene Organe „Entscheidungen ignorieren“ und sich damit über die „verfassungsrechtliche Grundordnung“⁷¹ hinwegsetzten, fand man während der Verhandlungen durch die rechtzeitige und strategisch abgestimmte Einbeziehung der Stakeholder nunmehr ausreichend Verständnis und die erforderliche Akzeptanz für einen ordnungsgemäßen Vollzug.

Dazu trug die bewusste Dramaturgie der Verhandlungen in Form der „EU-Beichtstuhlgespräche“⁷² bei, das heißt das einzelne Interessensgruppen – Vertreter der Minderheiten, die Bürgermeister der 24 betroffenen Gemeinden, die politischen Parteien in

68 Die gesetzliche Grundlage bildete das von SPÖ, ÖVP und FPÖ stimmeneinhellig beschlossene Volksgruppengesetz, BGBl Nr 396/1976, bei deren Vorarbeiten, insbesondere der „Ortstafelkommission“ die Volksgruppenvertreter zwar ausführlich informiert, aber nur gelegentlich teilnahmen. „Die Volksgruppe hat sich niemals durch ihre Repräsentanten mit dem Volksgruppengesetz einverstanden erklärt“: Adamovich, Verfassungsrecht und Minderheitenschutz, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg), Die Ortstafelfrage aus Expertensicht (2006) 9.

69 Adamovich, Verfassungsrecht 12.

70 Vgl zur Legitimität des Volkes in einer demokratischen Ordnung: Adamovich, Verfassungsrecht 12 ff.

71 Adamovich, Verfassungsrecht 14.

72 Sturm, Obmann des Zentralverbandes Slowenischer Organisationen in Kärnten, im Interview am 5.3.2012, und andere.

Kärnten, die Heimatverbände – jeweils gesondert in Gesprächsrunden informiert bzw Verhandlungen geführt wurden. Es wurde „keine große Runde“, wie bei der „Ortstafelkommission“ oder auch noch bei der Ausarbeitung des *Karner-Paketes* und den Konsenskonferenzen 2002 und 2005 geboten, „wo jeder seine Rolle spielen muss“⁷³ und eine Offenheit für alternative Lösungen nicht bestand. Bereits vor den offiziellen Verhandlungen, aber auch zwischen den Terminen erfolgte ein reger informeller Austausch⁷⁴ und laufend Gespräche.

Die Medien trugen die oft vermeintlichen Fortschritte⁷⁵ der Verhandlungen positiv nach außen und unterstützten generell den Verlauf.

Die „Zeit war reif, die Bevölkerung wünschte sich ein Ende der Debatte“⁷⁶. Das war Verhandlungsauftrag und zentrale Motivation, um eine Regelung zu finden, die auf eine möglichst breite und allumfassende Akzeptanz stößt. Am Willen zur Gesetzgebung hatte es schon bisher nicht gefehlt. Die für die Vollziehung verantwortlichen Organe – ohne deren Bewusstsein für die Rechtsstaatlichkeit direkt zu strapazieren – mussten für die Umsetzung noch gewonnen werden.

Dies gilt auch für den zweiten Teil der Vollziehung betreffend die „Ortsbezeichnungen“, die betreffend Beschlussfassung und Umsetzung den Gemeinden obliegt. Diese wurden systematisch aufgearbeitet, von Staatssekretär *Josef Ostermayer* mittels Bustour und Landeshauptmann *Gerhard Dörfler* vor Ort besucht und die individuellen Probleme in Beziehung zu Minderheitenthemen behandelt.

Während der Verhandlungen wurde auch die Idee geboren, das Vollzugsdefizit der Gemeinden bei der Aufstellung von Ortsbezeichnungstafeln mittels Landesrecht durchzusetzen, weil dem

73 Hesse, Sektionschef BKA-Verfassungsdienst, im Interview am 17.2.2012.

74 Interviews mit *Sturm, Strauß, Inzko, Richau* und *Hesse*. In den informellen Kontakten waren Staatssekretär *Ostermayer*, Landeshauptmann *Dörfler*, *Sturm, Sadovnik* und *Strauß* vornehmlich beteiligt. Der Rat der Kärntner Slowenen war nach Ansicht *Inzkos* weniger eingebunden.

75 *Beclin*, Referentin für Volksgruppenfragen im Büro Landeshauptmann, im Interview am 13.1.2012: „Durch die vertrauensvolle Abstimmung der Teilnehmer gelang es bei den Presseerklärungen ein oft besseres Arbeitsklima nach außen zu vermitteln, als es eigentlich der Fall war“.

76 Große Übereinstimmung in den Interviews mit *Sturm, Strauß, Beclin* und *Hesse*. Für *Inzko* war „die Zeit fortgeschritten, allerdings nicht reif für eine großzügige Lösung“.

Bund eine diesbezügliche „Vollzugskompetenz“ fehle. Diese spezielle Form der Aushilfe im Sinne des Regierens auf mehreren Ebenen wurde rechtlich für umsetzbar befunden. Auf Grund der Überzeugungskraft der obersten Bundes- und Landesvertreter und der solidarischen Wirkung einer historischen Lösung bedurfte es dieses gesonderten Gesetzes(kraft-)Aktes auf Landesebene gegenüber den betroffenen 24 Gemeinden nicht.

- Für zumindest zwei Gemeinden bedurfte es einer – ebenfalls realpolitischen – Regelung des speziellen Teilaspekts des Minderheitenrechts, nämlich der Amtssprache. Sowohl wegen persönlich belasteter Beziehungen⁷⁷ wie auch der nicht gesetzlich bzw verordnungsmäßig geklärten Frage der Verwendung der Amtssprache seit dem Amtssprachenerkenntnis aus dem Jahre 2000 harnte diese Frage einer Lösung und war Knackpunkt bis zum Schluss. Im Sinne guten Regierens wurde während der Verhandlungen den Gemeinden gegenüber der Vorschlag mehrmals unterbreitet, über Antrag der örtlich zuständigen Bezirkshauptmannschaft einzelne Angelegenheiten der Gemeindeautonomie zu übertragen, um Anträge in Slowenisch entgegenzunehmen, zu behandeln und allfällige Erledigungen wieder in Slowenisch auszufertigen. Damit bestand die klare Absicht, in der Gemeindevollziehung durch Behörden des Landes im Sinne der Verwaltungsökonomie auszuhefen. Auf diese verfassungsrechtlich grundsätzlich den Gemeinden offenstehende Option musste nicht zurückgegriffen werden, weil es ebenfalls gelang, das offene Problem auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene (mit) zu regeln.
- Wenn auch nicht maßgeblich so hatten die Zusagen zur Lösung einzelne Detailthemen, die mitunter in die Landeskompetenz fallen (Musikschule, Kindergärten) eine klimaverbessernde Wirkung. Inhaltlich hat der Bund – obwohl nicht immer zuständig – maßgeblich mit zusätzlichen Finanzierungen vorwiegend aus der aktuellen „Abstimmungsspende“ dotiert – dem Land ausgeholfen.

77 In der Gemeinde Eberndorf fand die teilweise als Provokation verstandene „Geschwindigkeitsüberschreitung“ von Dr. Vouk statt, die Ausgangspunkt für die bis zum Verfassungsgerichtshof gelangten Rechtsverfahren war.

V. Schlussbetrachtungen zu Multi-Level-Governance

1. Im Sinne von *Öhlinger*⁷⁸ hat der zuständige Bundesgesetzgeber zumindest eine verfassungsgesetzliche Teilkodifikation des Minderheitenschutzes vorgenommen und damit die bisherige Notlösung einer „richterlichen Kompensation legislativer Defizite“ betreffend die topographischen Aufschriften beseitigt. Dies war dem Bundesgesetzgeber nur möglich, weil er selbst verfassungsrechtlich nicht zuständige Gebietskörperschaften wie das Land und die betroffenen Gemeinden umfassend und strategisch klug wie noch nie im langen Streit der Kärntner Ortstafelfrage einband. Dies geschah in einer informellen Vorverhandlungsphase, ausgiebig in einer kurzen Intensivphase und schließlich in der unmittelbar darauffolgenden Vollzugs- und Umsetzungsphase. Letztere erforderte in Teilbereichen wiederum die zuständige Mitwirkung der Landes- und Gemeindeebene.
2. Die verfassungsrechtliche und finale Regelung besteht in der Festlegung von 164 zweisprachigen Ortsbezeichnungen im Verfassungsrang, begründet im Motiv, jede weitere Diskussion oder gar gerichtliche Auseinandersetzung für immer zu beenden. Mit dieser auf höchster Stufe erfolgten gesetzlichen Regelung hat man der Vollziehung – eine Ausnahme bilden die in die Gemeindenaautonomie fallenden Ortsbezeichnungen – jegliches Ermessen und Handeln für immer entzogen. Der Verlust der Zuständigkeiten weiterer (Vollziehungs-) Ebenen war – skurriler Weise – der Preis für das inhaltliche Ergebnis eines vorbildhaften Prozesses guten Regierens auf mehreren Ebenen.
3. Viele Vorbehalte und Unaufgearbeitetes wurden in einem intensiven Prozesses des Dialoges behandelt. Neben anderen, äußeren Faktoren („die Zeit war reif“, „kein Verständnis der Bevölkerung mehr“) war das gegenseitige Zugehen weitestgehend auf gleicher Ebene ohne Betonung/Hervorstreichen der (alleinigen) Kompetenz mitentscheidend für das Gelingen einer (weitgehendst) akzeptierten Regelung. Nicht die formalen und hierarchischen Verantwortlichkeiten und Machtverhältnisse wie noch für Entscheidungen in den 1970er Jahren wurden benutzt, sondern im Gegenteil, es wurden alle Beteiligten – insbesondere die Vertreter der Volksgruppe in die Verantwortung für die zu treffende Entscheidung einbezogen.

78 Vgl. *Öhlinger*, Verfassungsrecht 131 f.

4. Das Modell des Dialoges und der informellen Gespräche, wie sie seit den „Konsenskonferenzen“ ab 2002 gepflogen wurden, wurde perfektioniert und vor allem vom Bund systematisiert durchgeführt. Die dabei bewiesene Professionalität in allen Richtungen im Sinne guten Regierens auf und mit allen Ebenen trug zum Erfolg einer realpolitischen Lösung bei. Keiner wollte und konnte den „Runden Tisch“ vor einem allseits befriedigenden Ergebnis verlassen.
5. Breiten Raum der Verhandlungen erforderten die zusätzlich in einem Gesamtpaket (Memorandum) abgehandelten Themen und Fragen der Minderheiten mit überschneidenden Zuständigkeiten aller beteiligten Gebietskörperschaften. Ihre konstruktive Behandlung war – wie überwiegend festgestellt wurde – letztlich nicht ausschlaggebend für die inhaltliche Entscheidung der Ortsstafelfrage, jedoch *„klimaverbessernd und vertrauensbildend“*⁷⁹. Diesbezüglich wurde ein Dialog seit 2002 insbesondere gegenüber den Volksgruppenvertretern fortgesetzt und intensiviert, der Jahrzehnte vorher nicht geführt wurde. Das Muster der erfolgreichen Zusammenarbeit aller betroffenen Akteure wurde mit der Einrichtung eines dauerhaften „Dialogforums“ ebenfalls festgeschrieben.
6. Betreffend einzelner Fragen und einer Weiterentwicklung des Minderheitenrechtes und -schutzes in Kärnten gibt es sowohl innerhalb der Vertreter der Volksgruppe wie auch in Fachkreisen nach wie vor Auffassungsunterschiede. Diesbezüglich empfiehlt es sich, außerhalb von Gerichtssälen und -akten ebenfalls in einen vermehrten Dialog zu treten und sich auszutauschen.

Zusammenfassung: 56 Jahre nach Abschluss des Österreichischen Staatsvertrages und nach wechselvollen Auseinandersetzungen wurde die dort verankerte Verpflichtung zur Aufstellung zweisprachiger topographischer Bezeichnungen im zweisprachigen Gebiet Kärntens in einer offensichtlich für alle Beteiligten zufriedenstellenden Weise gelöst.

Der vorliegende Aufsatz konzentriert sich auf das Zusammenwirken der verschiedenen politischen Ebenen und Interessensgruppen (Multi-Level-Governance) als ein Beitrag für die erfolgreiche Regelung der Kärntner zweisprachigen Ortstafeln. Trotz der eindeu-

⁷⁹ Inzko, Obmann des Rates der Kärntner Slowenen, im Interview am 10.3.2012.

tigen verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Bundes, hat die Landesebene im Rahmen der Ortstafelregelung 2011 eine zentrale und vorbildliche Vermittlungsrolle eingenommen. Unmittelbar betroffen waren auch die Gemeinden, die 2011 im Konzert aller Regierungsebenen sowohl betreffend die Wahrung der eigenen Interessen wie auch für jene Angelegenheiten, die teilweise in ihren selbstständigen Wirkungsbereich fallen, für eine dauerhafte Regelung gewonnen werden konnten. Das gleiche gilt für die verschiedenen Vertreter der slowenischen Volksgruppe. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass aufbauend auf die angewandten Dialogverfahren und Ergebnisse des letzten Jahrzehnts eine enge und abgestimmte Zusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungsebenen ungeachtet der verfassungsrechtlich zugeordneten Zuständigkeiten erfolgte und perfektioniert wurde. Der enge und vertrauensbildende Dialog trug wesentlich zu diesem historischen Ergebnis bei.

Abstract: 56 years after conclusion of the Austrian Treaty and after eventful debates the obligation embodied there for the posting of bilingual topographic designations in the bilingual area of Kärnten was solved obviously for all involved bodies in a satisfying way.

The present article focuses on the cooperation of the different political levels and groups of interests (multi-level-governance) as a contribution for the successful settlement of the Carinthian bilingual topographic signs. Despite the clear constitutional competence of the federation, the regional level took a central and exemplary intermediation role. Also the municipalities could be won for the permanent settlement in 2011 in concert of all government levels. They were directly concerned both in keeping of their own interests as well as for those affairs, which partly fall into their independent sphere of action. The same is valid for the different representatives of the Slovene ethnic group. The analysis comes to the result that a close and co-ordinated co-operation of the different administrative levels took place and was perfected based on the dialogue procedures and results still applied in the last decade and without taking into account the constitutionally assigned competencies. The close and confidence-building dialogue contributed substantially to this historical result.

Literaturhinweise

- Adamovich Ludwig*, Verfassungsrecht und Minderheitenschutz, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg), Die Ortstafelfrage aus Expertensicht, Kärnten Dokumentation Sonderband 01, Klagenfurt (2006) 9
- Glantschnig Gerold*, Die Ortstafelfrage – eine Sachverhaltsdarstellung, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg), Die Ortstafelfrage aus Expertensicht, Kärnten Dokumentation Sonderband 01, Klagenfurt (2006) 30
- Gstettner Peter*, „... wo alle Macht vom Volk ausgeht“. Eine nachhaltige Verhinderung. Zur Mikropolitik rund um den „Ortstafelsturm“ in Kärnten, ÖZP 2004, 81
- Hilpold Peter/Pichler Nora*, Die Ortstafelfrage in Kärnten und in Südtirol – ein Vergleich, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg), Die Ortstafelfrage aus Expertensicht, Kärnten Dokumentation Sonderband 01, Klagenfurt (2006) 66
- Karner Stefan*, Die Bemühungen zur Lösung des Kärntner Minderheitenproblems 2005, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg), Die Ortstafelfrage aus Expertensicht, Kärnten Dokumentation Sonderband 01, Klagenfurt (2006) 81
- Matscher Franz*, Die Ortstafelfrage aus der Sicht der Ortstafelkommission, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg), Die Ortstafelfrage aus Expertensicht, Kärnten Dokumentation Sonderband 01, Klagenfurt (2006) 111
- Öhlinger Theo*, Verfassungsrecht und Volksgruppenschutz, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg), Die Ortstafelfrage aus Expertensicht, Kärnten Dokumentation Sonderband 01, Klagenfurt (2006) 124
- Vouk Rudi*, Vertane Gelegenheit, in: Anderwald/Filzmaier/Hren (Hg), Kärntner Jahrbuch für Politik 2011, Klagenfurt (2011) 108

Multi-Level-Governance im Alpenraum – Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die von insgesamt 16 Autorinnen und Autoren verfassten 13 Beiträge dieses Bandes werfen auf Grund ihrer Verschiedenartigkeit wertvolle Streiflichter auf die vielfältigen Erscheinungsformen des „Regierens über mehrere Ebenen“ im Alpenraum. Sie dokumentieren die ausgesprochen große Vielfalt dieses Raums in politischer, kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht und beleuchten die vielen gemeinsamen Interessen, etwa auf dem Gebiet des Verkehrswesens oder des Umweltschutzes, die diesen Raum kennzeichnen. Die Beiträge bilden keine gesamthafte Darstellung zum Thema Multi-Level-Governance, sondern verstehen sich als Zusammenstellung von Beispielen aus der gelebten Praxis in den Alpenregionen. Dennoch erlauben sie einige Schlussfolgerungen, die hier in zusammenfassenden Thesen wiedergegeben werden sollen:

1. Multi-Level-Governance wird vom Prozess der Globalisierung befördert und stellt den schrittweisen Abschied von traditionellem Staatsdenken dar, das auf streng getrennte Zuständigkeitsbereiche von Gesetzgebungsebenen abstellt. Auf Grund des jahrzehntelangen Integrationsprozesses in der Europäischen Union werden in Europa mehr als auf anderen Kontinenten transnationale Zielsetzungen und Strategien beschlossen und umgesetzt. Dies wirkt sich auch stark auf Nicht-EU-Staaten aus. Dabei erleben wir ein zunehmendes Ineinandergreifen von Entscheidungsebenen, bei dem das Subsidiaritätsprinzip die Funktion der Zuständigkeitsabgrenzung übernimmt, wie sie in bundesstaatlichen Systemen besteht. Gleichzeitig müssen die verschiedenen Regierungsebenen immer stärker zusammenarbeiten, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Flexibilität und Transparenz treten an die Stelle starrer Kompetenzgrenzen und auch das Verständnis und die Praxis von Demokratie ist in einem Veränderungsprozess begriffen. Tiefgreifende Lernprozesse in Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft sind nötig, um diesen Prozess effizient zu begleiten. Auf diese Entwicklungen weist in theoretischer Sicht besonders der einleitende Beitrag von *Christian Gsodam*, „Globalisierung, Multi-Level-Governance und Subsidiarität“, hin. Die

praktischen Auswirkungen macht unter anderen der Beitrag von *Luis Durnwalder*, „Die Politik der EU für die Berggebiete“, sichtbar.

2. Die subnationalen Einheiten, hier die Regionen des Alpenraums, formulieren zunehmend selbst jene europäischen Entwicklungsstrategien und Konzepte, die ihre Zukunft bestimmen sollen. Europa rückt dadurch näher an die Bürger heran. Das neueste Konzept in dieser Hinsicht ist die makroregionale Alpenstrategie, wie sie von *Fritz Staudigl* in seinem Beitrag „Multi-Level-Governance im Alpenraum. Auf dem Weg zu einer makroregionalen Alpenraumstrategie“, vorgestellt wird. Der Alpenraum als neue Makroregion ist auch zentraler Inhalt des Beitrags von *Nicolas Evrard*, „Die Rolle der Verbände und der Gebietskörperschaften bei der Koordination der politischen Handlungsebenen in den Alpen“. Bei der Umsetzung dieser Strategie wird besonderes Augenmerk darauf gelegt werden müssen, dass den Bürgern der europäische Mehrwert dieser Strategien verständlich gemacht und nahegebracht wird.
3. Die grenzüberschreitenden Aktivitäten subnationaler Einheiten intensivieren sich. Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) ist nicht nur ein künstliches Gebilde der EU-Gesetzgebung, sondern wird zunehmend mit Leben erfüllt. Der EVTZ ermöglicht bereits heute verschiedenen Regionen des Alpenraums das Erreichen einer neuen Stufe der regionalen „Integration“, die ihnen auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners nationaler Gesetzgebung bisher versagt geblieben wäre. Künftig wird auch der Entwicklung der demokratiepolitischen Dimension der EVTZ mehr Augenmerk geschenkt werden müssen. Eine Übersicht über die verschiedenen Verbünde und deren Aufgaben liefern *Alice Engl* und *Birgit Oberkofler*, „Europäische Verbünde territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) im Alpenraum“.
4. Ein Beweis dafür, dass die Regionen und die europäische Ebene nicht nur vertikal-hierarchisch miteinander verknüpft sind, und die Kommunikationskanäle nicht nur *top-down* verlaufen, sind die Vertretungen der Regionen in Brüssel. Die Regionen betreiben über ihre Verbindungsbüros ihre eigenen Netzwerke, wie von *Florian Mast*, „Die Rolle der Regionen und ihrer Verbindungsbüros in Brüssel im Europäischen Mehrebenensystem“, aufgezeigt wird. Ein praxisorientiertes Netzwerk aller alpinen Vertretungsbüros und ihrer Heimatverwaltungen könnte helfen, die

künftige Makroregionale Strategie für den Alpenraum effizienter umzusetzen.

5. Das Regieren über mehrere Ebenen stärkt in der Tendenz die Exekutiven. Die Parlamente haben noch keine gangbaren Wege gefunden, die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Regierungen sowohl in vertikaler als auch horizontaler Sicht effektiv zu kontrollieren. Noch gehen von den regionalen Parlamenten zu wenig Initiativen aus, die diese Entwicklungen steuern können oder ihnen neue Impulse verleihen können. Gewisse Ausnahmen wie der Dreier-Landtag Tirol – Südtirol – Trentino stellen zwar wichtige Ansätze dar, sind aber noch zu wenig stark entwickelt. Auf den Beitrag von *Peter Bußjäger*, „Grenzüberschreitender Parlamentarismus im Alpenraum“ sei verwiesen. Im Rahmen der Multi-Level-Governance sollte insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Parlamenten und Zivilgesellschaft gestärkt bzw. die Schaffung von transnationalen Foren der Bürgerbeteiligung vorangetrieben werden.
6. Eine auf die europäische, nationale, regionale und lokale Ebene beschränkte Sicht von Multi-Level-Governance vernachlässigt den Umstand, dass mit der völkerrechtlichen Ebene eine weitere „Regierungsebene“ hinzukommt. Das Beispiel der Alpenkonvention ist nur eines von mehreren (siehe den Beitrag von *Mailys Gervais*, *Giacomo Luciani* und *Marco Onida*, „Sustainable mountains – The Alps and the UN“). Auch hier ist zu beachten, dass den Regionen in der Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben eine zunehmend bedeutsamere Rolle zukommt. Ihre Medialisierung über den Nationalstaat im Sinne des klassischen Völkerrechtes tritt mehr und mehr in den Hintergrund. Die zunehmende internationale Rolle der Regionen sollte auch ihren Niederschlag im Aufbau von pro-aktiven Beziehungen mit internationalen Organisationen finden, um in diesen Organisationen das Bewusstsein für die lokale und regionale Dimension von Politikgestaltung zu stärken.
7. Ein mittlerweile bereits klassisches Instrument der Mehrebenenpolitik der EU stellt die Regionalförderung dar. Die INTERREG-Projekte greifen auch über die Grenzen der Europäischen Union hinaus, wie sich am Beitrag von *Christian Frommelt*, „Europa konkret: Die INTERREG-Projekte im Alpenraum am Beispiel Liechtensteins“ zeigt. Damit tritt eine weitere Integrationsverdichtung ein. Dabei sollte im Sinne der Nachhaltigkeit insbe-

sondere darauf geachtet werden, dass grenzüberschreitende Projekte Strukturen schaffen, die über die Förderperiode hinaus bestehen bleiben.

8. Die Ermöglichung innovativen Handelns ist eines der großen Vorzüge regionaler Gestaltungsfähigkeit. Als ein Beispiel für viele sind hier die alpinen Schutzgebiete angeführt, wie sie im Beitrag von *Yann Kohler*, „Die alpinen Schutzgebiete – Gemeinsam für die Alpen“, beschrieben werden. Dabei ist noch mehr als bisher die innovative Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren im Rahmen des Public Private Partnerships zu fördern. Eine Herausforderung liegt auch in der Ermöglichung nachhaltigen Wirtschaftens und der besseren Verschränkung von regionaler, nationaler und internationale Finanzwirtschaft. Hier erweist sich der Beitrag von *Kurt Beatus Müller*, „Der Finanzmarkt Alpenraum – lokales Wirtschaften zwischen Globalisierung und Regionalisierung“ als besonders aktuell und richtungweisend.
9. Die vielfältigen Kooperationsformen zwischen den Regionen des Alpenraums dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass im Alpenraum auch mannigfache kulturelle, wirtschaftliche und soziale Konflikte bestehen. Gerade ihre Lösung ist nur im Zusammenwirken mehrerer Ebenen möglich. Der Beitrag von *Johannes Maier*, „Die Kärntner Ortstafelregelung 2011“ bietet ein herausragendes Praxisbeispiel dafür, wie ein langjähriger politischer Konflikt durch Multi-Level-Governance gelöst werden kann.

Verzeichnis der Autoren

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Direktor des Instituts für Föderalismus, Dozent an der Universität Innsbruck, Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein und Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut Bendern

Dr. Luis Durnwalder, seit 1989 Landeshauptmann von Südtirol, Studium der Agrarwissenschaften an der Hochschule für Bodenkultur in Wien und an der Universität Florenz, Rechtsstudium an den Universitäten Wien und Innsbruck. Seit 2002 Ehrenpräsident der Freien Universität Bozen und seit 2008 Ehrensensator der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck. Seit 2009 Präsident der Autonomen Region Trentino-Südtirol

Mag. Alice Engl M.E.S., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Minderheitenrecht der Europäischen Akademie Bozen

Nicolas Evrard, Master of Public Policy in Europe of the Institute of Political Studies in Strasbourg and since 2006 after being the head of the delegation of AEM in Brussels Secretary General of AEM (European Association of political authorities from Mountain regions). Since 2008 Deputy Mayor of the Municipality of Servoz and Vice President of the Community of Municipalities of the Valley of Chamonix-Mont Blanc in charge of Natural Areas and Crossborder Policies. He currently chairs the European Mountain Forum (Communication-Information) and the network *Empreintes*

Christian Frommelt hat in Innsbruck Politikwissenschaft studiert und arbeitet seit 2010 als Forschungsbeauftragter zu Fragen der Europäischen Integration am Liechtenstein-Institut in Bendern (Liechtenstein). Gleichzeitig ist er Doktorand an der ETH Zürich

Mailys Gervais is attending a Master in Communication at Political Sciences Institute (Sciences Po) in Toulouse. After one year at the University of Montréal in 2011, she has assisted UNEP Vienna – Interim Secretariat of the Carpathian Convention in several activities related to the implementation of the Carpathian Convention and to regional cooperation in mountain areas in the first semester of 2012

MMag. Dr. Christian Gsodam, M.A. is Advisor to the Secretary General of the European Union's Committee of the Regions (CoR). Previously he served for 3 years as the CoR's Spokesperson and Head of Press and was, from 2004 to 2007, Head of Unit for "Subsidiarity Control, Inter-institutional Relations & Relations with Parliaments". Since 2005 he has taught European law and comparative constitutional law at the Université de Strasbourg, France

Dr. Yann Kohler: Als promovierter Forst- und Umweltwissenschaftler arbeitet der Autor seit 2004 im Rahmen verschiedener internationaler Projekte bei der Task Force Schutzgebiete des Ständigen Sekretariats der Alpenkonvention zu den Schwerpunktthemen Biodiversität und ökologische Vernetzung

Dr. Maria Lezzi, Direktorin Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Schweiz); Geografiestudium und Dissertation an der Universität Zürich. Während acht Jahren Leiterin der Hauptabteilung Planung im Hochbau- und Planungsamt des Kantons Basel-Stadt. Seit 2009 Direktorin des Bundesamts für Raumentwicklung ARE im Ministerium für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Giacomo Luciani is project manager at the European Academy Bolzano (EURAC) Representing Office in Vienna supporting the activities of UNEP Vienna – Interim Secretariat of the Carpathian Convention. He has been working for EURAC since 2006 and he focused his university and post – graduate studies on international environmental law, sustainable development and EU affairs

Dr.in Birgit Oberkofler Berger, Generalsekretärin des EVTZ „Europa-region Tirol Südtirol Trentino“

Marco Onida is an official of the Environment Directorate-General of the European Commission. He has been working for the European institutions in Brussels since 1994 (European Parliament and Commission, Environment Directorate-General). In November 2006 he was elected Secretary General of the Alpine Convention. He is fond of environmental law and politics.

Dr. Johannes Maier, Jurist, Referent von Regierungsmitgliedern des Landes Kärnten 1986 – 1994, Leiter der Koordinationsstelle für EU-Angelegenheiten seit 1994, Verfasser verschiedener Artikel über Kärnten und die Europäische Integration

Dr. Florian Mast, LL.M., geboren 1975, seit Juni 2010 Leiter des Tirol-Büros in Brüssel, Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Innsbruck, Postgraduate-Studium in European Law an der University of Exeter, Universitätsassistent an den Universitäten Innsbruck und Klagenfurt, seit 2006 Bediensteter des Landes Tirol

Kurt Beatus Müller (Jahrgang 1954), Projektleiter Alpenbörse in Gründung. Seit 25 Jahren selbst. Unternehmensberater in der DACH-Region. Entwickler der Triple E – Wirtschaftsformel (*Ethical-Ecological-Economical*)

Günther Platter, seit 2008 Landeshauptmann von Tirol; von 2003–2007 Bundesminister für Landesverteidigung, von 2007-2008 Bundesminister für Inneres. In der Landesregierung ist er unter anderem auch für die Angelegenheiten der EU und der europäischen Regionalpolitik zuständig.

Dr. Fritz Staudigl ist seit 1994 Vorstand der Abteilung Außenbeziehungen des Amtes der Tiroler Landesregierung und verantwortlich für die Vertretung des Landes Tirol bei der Europäischen Union. Gleichzeitig ist er mit der Leitung der Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer betraut.

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)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- 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 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (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 (vergriffen)

- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (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 (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 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (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 (€ 49,4)
- 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 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (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)

- 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 (vergriffen)
- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (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 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- 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 (vergriffen)
- 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 (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-Beitritts 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 (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 (vergriffen)
- 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 (vergriffen)
- 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 (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 Camper**, 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 (vergriffen)
- 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 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (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), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 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 **Peter Bußjäger/Stefan Hammer** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd. 106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)
- Bd. 107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd. 108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd. 109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle, 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd. 110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung, 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd. 111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd. 112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer, 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd. 113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Hg), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd. 114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich, 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd. 115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,-)
- Bd. 116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8

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 (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)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)

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 (vergriffen)
- 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)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

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

Tel. +43/512/574594
www.foederalismus.at

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

Direktor: Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER, Oberösterreich

Landtagsdirektor Mag. Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Peter SONNBERGER, Oberösterreich

Hofrat Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Dietmar SCHENNACH, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektor Dr. Thomas HOFBAUER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Günther EBERLE, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg 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.