

Stefan Huber
Peter Pernthaler
(Herausgeber)

FÖDERALISMUS UND REGIONALISMUS IN EUROPÄISCHER PERSPEKTIVE

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 44

Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE

10

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

Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE
Band 10

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 44

Stefan Huber - Peter Pernthaler
(Herausgeber)

FÖDERALISMUS UND REGIONALISMUS IN EUROPÄISCHER PERSPEKTIVE



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

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Tagungsbericht "Föderalismus und Regionalismus in
europäischer Perspektive" / Stefan Huber ; Peter Pernthaler. -
Wien : Braumüller, 1988**

(Veröffentlichungen der Österreichischen Sektion des CIFE ; Bd. 10)

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung ; 44)

ISBN 3-7003-0763-2

NE: Huber, Stefan [Hrsg.]; Föderalismus und Regionalismus in
europäischer Perspektive; Centre International de Formation
Européenne <Paris> / Österreichische Sektion: Veröffentlichungen der
Österreichischen ...; Institut für Föderalismusforschung <Innsbruck>:
Schriftenreihe des Instituts ...

© 1988 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1092 Wien

Druck: O.K.-Druck Schreithofer Ges.m.b.H., 6020 Innsbruck, Hunoldstraße 12

ISBN: 3 7003-0763-2

Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive

INHALT

Vorwort der Herausgeber	7
Geleitwort LH Alois PARTL	9
I. EINLEITUNG	
Peter PERNTHALER Föderalismus und Regionalismus	13
II. FÖDERALISMUS UND EUROPÄISCHE INTEGRATION	
1. Ferdinand KINSKY Föderalismus als Ordnungsmodell für Europa	25
2. Otto BARDONG Die Einheitliche Europäische Akte und die Kompetenzen der Länder der Bundesrepublik Deutschland — Ein föderalistisches Problem	33
3. Wolfgang BURTSCHER Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungsprogrammes der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden Außenkompetenzen der Gliedstaaten der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland	41
4. Zeljko IVANČEVIĆ Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Sozialistischen Republik Kroatien unter besonderer Berücksichtigung der Außenkompetenzen	63
III. EUROPÄISCHER REGIONALISMUS	
1. Fried ESTERBAUER Regionalistische Leitsätze	69
2. Fritz STAUDIGL Grenzüberschreitender Regionalismus: Bericht über die ARGE ALP	79
3. Josef LAUSEGGER Die ARGE ALPEN-ADRIA — ein Sonderfall grenz- überschreitender regionaler Kooperation	85
4. Guy HÉRAUD Regionale Konflikte und das Europa der Regionen	91
Autorenverzeichnis	99

Vorwort der Herausgeber

Der vorliegende Band stellt die Ergebnisse einer zum Thema „Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive“ im April 1987 in Innsbruck veranstalteten Tagung einer breiteren Öffentlichkeit vor. Das Internationale Zentrum für Europäische Bildung (Centre International de Formation Européenne) und das Institut für Föderalismusforschung haben als Träger der Veranstaltung diese Publikation ermöglicht.

Die europäische Integration hat durch die Binnenmarktinitiative der Kommission der Europäischen Gemeinschaften eine entscheidende Beschleunigung erfahren. Zum einen wirkte sich dies innerhalb der EG aus, die insbesondere durch die Einheitliche Europäische Akte einen Grundstein für die Weiterentwicklung der EG zu einem stärkeren integrativen Verband gelegt haben, zum anderen sehen sich die europäischen Nicht-EG-Mitgliedstaaten einem erhöhten wirtschaftlichen Anpassungsdruck ausgesetzt, der durch eine materiellrechtliche, administrative und im Bereich der technischen Normen gelegene Harmonisierung und Rechtsangleichung in den EG ausgelöst werden kann. Diese wirtschaftlichen Notwendigkeiten von Kooperation und Integration über die derzeit bestehenden Blöcke wie EG und EFTA sind aber auch begleitet von verstärkten politischen Kontakten, die gleich den wirtschaftlichen Bemühungen darauf hinaus laufen, die nationalstaatlichen Grenzen durchlässiger zu machen.

Dabei müssen jedoch die Stimmen der substaatlichen Einheiten, Länder, Regionen, Kantone u.a. gehört werden. Das Beispiel der Ratifikationsdiskussion um die Einheitliche Europäische Akte in der Bundesrepublik Deutschland zeigt zur Genüge, welche Probleme auf diese Einheiten zukommen können, wenn der nationale und supranationale Integrationsdruck deren innerstaatliche Mitspracherechte und Kompetenzen einzuschränken geeignet ist. Für die österreichische Bundesstaatlichkeit kann das bundesdeutsche Beispiel Anlaß sein, früh die möglichen Auswirkungen europäischer Integration auf den innerstaatlichen Föderalismus zu prüfen.

Die europäische Perspektive dient den Ländern, Regionen und Kantonen zu grenzüberschreitenden, transnationalen Beziehungen, die traditionell nationalstaatliches Denken in den Außenbeziehungen in wertvoller Weise ergänzen und teilweise abkömmlich machen. Dies trifft in besonderer Weise auf die Überbrückung ideologischer oder nationalstaatlicher Gegensätze zu, wie die Beispiele der ARGE ALP und ARGE ALPEN-ADRIA seit Jahren eindrucksvoll vorführen.

Ziel dieses Bandes ist es, diese wichtige Funktion substaatlicher Einheiten hervorzuheben und gleichzeitig verhindern zu helfen, innerstaatliche föderalistische oder regionale Strukturen als Hemmschwelle europäischer Integration zu betrachten. Deshalb stellt die hier vorgezeichnete europäische Perspektive auf die Rolle der Länder, Regionen und Kantone ab, nationalstaatliches Denken und Agieren von der Basis her zu transnationalem und letztlich europäischem Denken und Agieren zu entwickeln und auf diese Weise sicherzustellen, daß das Europa der Regionen Wirklichkeit wird.

Innsbruck, April 1988

Stefan HUBER

Peter PERNTHALER

Der Landeshauptmann von Tirol

Geleitwort

Den Lesern zum Gruß !

Die Initiatoren der im Vorjahr durchgeführten Veranstaltung „Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive“ haben diesen Tagungsbericht vorgelegt.

Ich danke den Verantwortlichen für diese gute Idee, wodurch diese wichtige Thematik einer interessierten Leserschaft zugänglich gemacht werden kann.

Wenn von Föderalismus und Regionalismus im Blickfeld Europas die Rede ist, so denkt man unwillkürlich an die 1972 in Mösern bei Seefeld gegründete Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, die in den letzten Jahren zu einem festen Ring guter Nachbarschaft geworden ist. Das ist ein hoher Wert für heute und auch für die Zukunft. Wir alle wollen durch unsere Zusammenarbeit den Menschen in unseren Ländern und ganz besonders der Jugend das Bewußtsein geben, daß über der Grenze nicht ein Fremder, sondern ein Nachbar lebt.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Länder und Regionen ist ja nicht eine Konkurrenz zur nationalen Außenpolitik, sondern eine sinnvolle und notwendige Ergänzung. Es liegt ein weites Feld zwischen den Kontakten der nationalen Regierungen und dem Schicksal der Menschen in den Grenzregionen. Dieses Feld zu bearbeiten und zu bestellen, ist eine wichtige Aufgabe im Interesse der Länder und Staaten. Es ist auch ein Beitrag dazu, daß Europa an seinen inneren Grenzen zusammenwächst.

Diese Art der Zusammenarbeit setzt ein Mindestmaß an föderalistischer Struktur voraus, also eine Eigenständigkeit der Länder und Regionen. Ohne Nationalstaaten in ihrer Funktion und Bedeutung zu mindern, ist doch festzustellen, daß der Regionalismus in Europa eine wachsende Kraft ist. Aus dieser geistigen Strömung und dem wachsenden politischen Bewußtsein um die eigene Heimat ist schon eine ganze Reihe von grenzüberschreitenden Gemeinschaften in Europa entstanden.

In diesem Zusammenhang begrüße ich das Bemühen der Herausgeber, daß in dieser Publikation mehrere Beiträge die Kompetenzlage der Länder im Rahmen der Europäischen Integration behandeln, was angesichts der heutigen Aktualisierung der Fragen und Probleme um eine Annäherung Österreichs an die Europäischen Gemeinschaften dieser Veröffentlichung einen besonderen Stellenwert verleiht.

So wünsche ich diesem europäisch ausgerichteten Werk eine gute Verbreitung und den Lesern eine angenehme Lektüre!



LH Dipl.-Ing. Dr. Alois Partl

I. Einleitung

Föderalismus und Regionalismus: Ein Ansatz zur Überwindung ihrer Gegensätze

von

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler, Innsbruck

I

Regionalstaaten und Bundesstaaten

Der Grund für die Konfrontation der beiden Begriffe „Föderalismus“ und „Regionalismus“ liegt in der Europäischen Einigungsbewegung. Hier werden die Gegensätze zwischen Bundesstaaten und Zentralstaaten sichtbar; hier werden aber auch Ansätze zu ihrer Überwindung in der Zusammenarbeit von Regionen und Ländern, sowie in der wechselseitigen Befruchtung von Autonomie- und Bundesstaatsreform, im Abbau von Zentralismus und nationalstaatlicher Bevormundung deutlich. Diese Bewegung zum übergreifenden „Europäischen Föderalismus“ soll im folgenden Beitrag sichtbar werden, wobei aber – dies entspricht gutem föderalistischen Denken – die Eigenarten regionalistischer und bundesstaatlicher Systeme gewahrt und nicht eingegeben werden sollen.

1. Der engere Begriff ist zweifellos „**Regionalismus**“⁽¹⁾. Er stellt auf die politische Bewegung zur Erringung oder den Ausbau von **Regionalautonomie** ab⁽²⁾. Diese ist eine hochentwickelte Form der territorialen Selbstregierung und Selbstverwaltung in Zentralstaaten. Der grundlegende Unterschied zum Bundesstaat liegt darin, daß hier am Prinzip der einheitlichen nationalen Souveränität festgehalten wird und daß daher die Zuständigkeiten der Regionen vom Staat einseitig begründet und verändert werden können. Regelmäßig sind auch gesetzliche und verordnungsmäßige Durchführungsmaßnahmen zur „Delegation“ (Übertragung) der Staatsgewalt auf die Regionen notwendig. In der Praxis können die Zuständigkeiten der Regionen allerdings sehr weit gehen und in ihrem Wirkungsbereich durchaus den Kompetenzen von Gliedstaaten eines Bundesstaates vergleichbar sein⁽³⁾. Fast alle Regionen haben heute ein eigenes politisches System, das Verwaltungsfunktionen, häufig aber auch regionale Gesetzgebungszuständigkeiten, in „**Selbstregierung**“, d.h. in demokratischer Eigenverantwortung, erfüllt. Allerdings bleibt bei der Regionalautonomie immer eine gewisse Abhängigkeit von der nationalen Gesetzgebung und von der staatlichen Finanzierung. Regelmäßig bestehen auch mehr oder weniger weitgehende Aufsichtsrechte.

Die Regionalautonomie hat besondere Bedeutung für den Schutz nationaler (ethnischer) Minderheiten in den Zentralstaaten. Dieser Schutz wird – nach dem multi-ethnischen Bundesstaat – als die höchstentwickelte Organisationsform des Minderheitenschutzes angesehen⁽⁴⁾. Dies gilt allerdings nur unter der Voraussetzung, daß genügend Zuständigkeiten auf den Gebieten der Kulturpflege (Erziehung), der Sozial- und Wirtschaftspolitik, der öffentlichen Sicherheit, der Verwaltungsorganisation, der Raumplanung und des Umweltschutzes gewährt werden und wirksame Rechtsmittel gegen Übergriffe der Zentralgewalt zur Verfügung stehen. Auch eine ausreichende Mitwirkung (Repräsentation) der Minderheit im Rahmen des zentralstaatlichen politischen und administrativen Systems muß gesichert sein, weil hier viele Entscheidungen und Planungen getroffen werden, welche das Leben der Minderheit entscheidend beeinflussen⁽⁵⁾.

2. Der Gegenbegriff zu „Regionalismus“ ist nicht „Föderalismus“ — dieser ist vielmehr der umfassende Oberbegriff — sondern der **Bundesstaat** als die wichtigste und höchstentwickelte **staatsrechtliche Konkretisierung** des allgemeinen politischen Strukturbegriffes „Föderalismus“⁶⁾. Der **Bundesstaat** ist nun — im Gegensatz zur Regionalautonomie — ein System des „dual government“, der Teilung der Staatsgewalt auf die zwei voneinander unabhängigen Ebenen des Zentralstaates und der Gliedstaaten. Wie diese Teilung der souveränen Staatsgewalt in **einem** verfassungsrechtlichen System theoretisch zu konstruieren sei, ist außerordentlich umstritten — es gibt gewiß an die hundert verschiedenen Bundesstaats-theorien⁷⁾. Praktisch hat der Bundesstaat seit seiner „Erfindung“ durch die amerikanischen Verfassungsväter (1787) stets funktioniert und sich als unglaublich anpassungsfähige und dynamische Staatsform erwiesen, die über die ganze Welt verbreitet ist. Der Bundesstaat weist daher auch sehr unterschiedliche nationale Ausprägungen auf, die in den geschichtlichen Entwicklungen der verschiedenen Völker bedingt sind und oft mehr Besonderheiten als Übereinstimmung aufweisen. Dennoch lassen sich in all diesen staatsrechtlichen Varianten vier unabdingbare Grundelemente (Strukturmerkmale) der klassischen (dualistischen) Bundesstaatlichkeit ermitteln⁸⁾:

- a) Eine Zuständigkeitsverteilung zwischen Zentral- und Gliedstaaten, die nicht einseitig durch den Zentralstaat abänderbar ist;
- b) Mitwirkung der Gliedstaaten an der Zentralgewalt (insbesondere der Bundesgesetzgebung);
- c) Verfassungsautonomie der Gliedstaaten, d.h. die Fähigkeit, innerhalb der Bundesverfassung ihr eigenes politisches und rechtliches System selbst gestalten zu können;
- d) eigene Finanz- (Budget-)hoheit beider Ebenen und ein kooperativ gestaltetes System des föderalistischen Finanzausgleiches.

Wenngleich Österreich im internationalen Vergleich ein sehr zentralistischer Bundesstaat ist, weist er — insbesondere seit der „Aufwertung“ des Bundesrates⁹⁾ und unter Berücksichtigung der Staatspraxis¹⁰⁾ — alle Strukturmerkmale der klassischen Bundesstaatlichkeit auf. In der besonders intensiven grenzregionalen Zusammenarbeit zwischen Nord- und Südtirol, aber auch zwischen anderen österreichischen sowie deutschen Ländern, Schweizer Kantonen und italienischen Regionen taucht daher die Frage der **Vergleichbarkeit regionaler und bundesstaatlicher Institutionen**, die Möglichkeiten und Schranken ihrer Harmonisierung, unweigerlich als theoretisches Problem auf, wenngleich sie praktisch in der Regel keine so große Rolle spielt. Eine **Theorie** der Zusammenarbeit bundesstaatlicher und regionalautonomer Sub-Systeme unterhalb der nationalen Ebene gibt es bis heute nicht!¹¹⁾ Im folgenden können hierfür nur erste Ansätze einer integrativen föderalistischen Betrachtungsweise geliefert werden.

II

Der umfassende Föderalismusbegriff

Der Begriff „Föderalismus“ wird — je nach gesellschaftspolitischem oder wissenschaftstheoretischem Standort — in höchst unterschiedlicher Weise gebraucht¹²⁾. Für die Zwecke dieser Abhandlung soll ein möglichst umfassender sowie weltanschaulich, politisch, national und rechtlich möglichst **neutraler** Begriff verwendet werden. Dieser wird in der „Innsbrucker Schule“

als „**struktureller Föderalismusbegriff**“ bezeichnet¹³⁾. Sein Wesen ist die Allgemeinheit und Offenheit, der wissenschaftliche und politische Pluralismus, der das Gespräch mit allen Arten von Föderalisten ermöglicht.

1. Föderalismus wird heute als Begriff in **drei verschiedenen Ebenen** der politischen Ordnung verwendet:

- a) Der **gesellschaftliche oder integrale Föderalismus**¹⁴⁾ — er bezieht sich nicht nur auf den Staat, sondern auch auf die Wirtschaft (Verbände, Genossenschaften), auf alle sozialen und kulturellen Bereiche und sucht sie nach den Prinzipien der Subsidiarität und Kooperation neu zu ordnen.
- b) Der **staatsbezogene Föderalismus** — er bezieht sich primär auf den Bundesstaat, daneben aber auch (politisch umstritten!) auf lokale und regionale Autonomien¹⁵⁾.
- c) Der **überstaatliche Föderalismus** — er bezieht sich auf internationale Organisationen („Konföderationen“), auf Regionalismusbewegungen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und auf die Einigung Europas¹⁶⁾ (nach sehr unterschiedlichen politischen Konzepten).

2. Föderalismus als **wissenschaftliche Begriffsbildung** („struktureller Föderalismusbegriff“) baut auf folgenden fünf wesentlichen Begriffsmerkmalen (Elementen) auf¹⁷⁾:

- a) **Das bündische Element** — die Verbindung von autonomen Ordnungen zu einer größeren muß im wesentlichen durch Kooperation und Koordination und so sehr durch Über-/Unterordnung (Hierarchie) gekennzeichnet sein;
- b) **Vielfalt in der Einheit** — Föderalismus lebt vom Pluralismus, von der Verschiedenheit und nicht von der Einheitlichkeit; die notwendige Einheit wird hier durch Integration und nicht Uniformität hergestellt;
- c) **genossenschaftlicher Grundzug** — die Zusammenordnung der autonomen Kleinordnungen baut hier auf den Grundsätzen der inneren Demokratie, Gleichberechtigung und Eigenständigkeit der Glieder auf und nicht auf den Grundsätzen der Vorherrschaft, Hierarchie o.ä.;
- d) **Subsidiarität** — die kleineren Gemeinschaften müssen ihre eigenen Angelegenheiten selbständig besorgen können und nur jene Aufgaben den größeren Verbänden überlassen, die ihre Kräfte übersteigen oder gemeinschaftliche Interessen aller Kleinordnungen betreffen¹⁸⁾.
- e) **Mitbestimmung** — die kleineren Gemeinschaften müssen in der größeren Ordnung wirksam mitbestimmen können, da sonst zentralisierende Abhängigkeiten entstehen.

3. Analysiert man mit diesem strukturellen Föderalismusbegriff die Wirklichkeit, so erkennt man einen ganzen Kosmos gesellschaftlicher, politischer und rechtlicher Organisationsformen als „föderalistische“. Systematisch gesehen, lassen sich etwa folgende Typen und Untertypen unterscheiden¹⁹⁾:

- a) **Außerrechtliche Verbindungsformen** — diese können wiederum in bloßen (innerstaatlichen) oder grenzüberschreitenden **Abreden** oder in **institutionell** (verfahrensmä-

Big) verfestigten Formen auf freiwilliger Basis bestehen (z.B. Arge Alp, Konferenzen der Länder, Verbindungsstelle u.ä.).

- b) **Rechtliche Verbindungs- und Organisationsformen** — diese umfassen (je nach Ebene) völkerrechtlich organisierte Staatenverbindungen oder Zusammenarbeitsformen: den Bundesstaat sowie Verbindungen der Länder (Gliederstaatsverträge), verfassungsrechtliche, territoriale Autonomien (Regional- und Lokalverwaltungen verschiedener Ebenen), Gemeinschaftseinrichtungen u.ä.
- c) **Nicht-territoriale Verbindungsformen** — Zusammenschlüsse (Zusammenarbeit) und Untergliederungen von Verbänden, politischen Parteien, Selbstverwaltungskörpern, Genossenschaften, Unternehmen, Kirchen u.a.

Alle diese Formen des „integralen“ Föderalismus können untereinander wieder in Verbindung treten, sich gegenseitig verstärken oder auch überspielen. Die politische Erfahrung lehrt, daß Föderalismus als **staatsrechtliche** Organisationsform (Bundesstaat, Regionalautonomie) nur lebendig bleiben kann, wenn in der Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Sozialordnung Strukturen und Wertvorstellungen ähnlicher Art herrschen und nicht von hier aus massive Vereinheitlichungs- und Zentralisationstendenzen ausgehen („Föderalistische Infrastruktur“ — besonders deutlich in der Schweiz!).

- 4. **Föderalismus und Autonomie** stehen nach dieser „strukturellen“ Begriffsbildung in untrennbarem Zusammenhang. Die politische Idee des Föderalismus hat eben sehr verschiedene staatsrechtliche Ausprägungen, von denen der **Bundesstaat** sicher die höchstentwickelte, aber eben nur **eine** Form ist. Daneben müssen aber auch die verschiedenen Abstufungen der **Regionalautonomie** beachtet werden, die sich in Europa — auch durch das Wirken des Europarates und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit — immer mehr der Landesverwaltung in bundesstaatlichen Systemen angleicht²⁰.

Sehr wichtig ist auch die föderalistische Struktur der **Gemeinde**, die auf der ursprünglichen Selbstordnungskraft (Autonomie) lokal gewachsener politischer Ordnungen im Staat beruht. Ohne Gemeindeautonomie — als dem Bürger nächststehende demokratische „Selbstregierung“ — wäre die politische Idee des Föderalismus nicht lebensfähig²¹; die Gemeindefreiheit ist eines der wichtigsten europäischen Strukturprinzipien und Baugesetze der politischen Selbständigkeit, aber auch der Integration der Bürger in größere demokratische Einheiten letztlich in einem föderalistischen Europa (A. GASSER)²². Föderalismusreform umfaßt daher immer auch Erneuerung der Funktionen und Lebensfähigkeit der Gemeinden²³. Auch die europäische Zusammenarbeit unterhalb der Staatsebene umfaßt auf der Ebene des Europarates und der unmittelbaren grenznachbarlichen Zusammenarbeit stets Regionen (Länder) und Gemeinden²⁴.

III

Das Problem des „föderalistischen Standards“

In der Zusammenarbeit, aber auch im Vergleich und der inneren Bewertung von Gliedstaaten (Ländern) und Regionalautonomien, stellt sich zunächst der ganz unterschiedliche **nationale** Bezugsrahmen, die wesentlichen Unterschiede von **Bundesstaat** und **dezentralisiertem Einheitsstaat** als Hindernis in den Weg. Dieselben Schwierigkeiten ergeben sich übrigens auch in

der Zusammenarbeit zwischen Anhängern ganz unterschiedlicher Bundesstaats- und Föderalismustheorien **innerhalb** eines nationalen Systems²⁵⁾. Die moderne vergleichende Verfassungsrechtslehre — insbesondere die Föderalismusvergleichung²⁶⁾ — hat jedoch Ansätze übergreifender Vergleichsmaßstäbe und Untersuchungsfelder entwickelt, die man auch zu einem Instrument der Beurteilung und Typisierung von Gliedstaaten und Regionen ausbauen kann. Ein derartiger Vergleichsmaßstab müßte insbesondere auf folgende Merkmale der föderalistischen Struktur der Gliedstaaten bzw. Regionalautonomien Bedacht nehmen und dabei Übereinstimmungen oder Unterschiede ermitteln²⁷⁾.

1. Vergleichbarkeit der staatsrechtlichen Funktionen

Zu vergleichen sind zunächst die **Kompetenzkataloge** der Gesetzgebung und Verwaltung in Bezug auf den **Umfang** zentraler oder autonomer Kompetenzen; wichtig ist dabei auch, welches Maß an **Selbständigkeit** in den einzelnen Zuständigkeitsbereichen gegeben ist (z.B. selbständige oder Ausführungsgesetzgebung; Bindung der Verwaltung an allgemeine, zentrale Richtlinien u.ä.)²⁸⁾. Sodann ist zu überprüfen, welches Maß an Unabhängigkeit und Eigenverantwortung in der **Finanzordnung** besteht (z.B. Steuerhoheit oder Überweisungssystem; Budgethoheit oder Genehmigungspflicht; eigene Kreditfähigkeit; zentrale Rechnungskontrolle u.ä.)²⁹⁾. Bestehen zentrale **Aufsichts- oder Einspruchsrechte** gegenüber der autonomen Gesetzgebung und Verwaltung? Welche **Rechtsschutzeinrichtungen** gegen zentrale Übergriffe oder Kompetenzverletzungen gibt es (z.B. Verfassungsgerichtsbarkeit), sind sie paritätisch oder einseitig zentralistisch besetzt³⁰⁾? Wie weit geht der Verfassungsanspruch auf **Homogenität** der zentralen und autonomen Ordnungen? Müssen nur Grundsätze der Verfassungsordnung (Rechtsstaat, Demokratie, Sozialstaat, Menschenrechte) oder auch grundlegende Richtlinien und Planungen der Wirtschafts- und Sozialordnung gewahrt werden?

2. Vergleichbarkeit des politischen Föderalismus

Föderalismus als **politische Lebensform** ist nicht an formale staatsrechtliche Kategorien geknüpft: Er kann sich in Bundesstaaten und Regionalstaaten in gleicher Weise entfalten, aber auch in beiden Systemen verkümmern (Beispiel des „unitarischen Bundesstaates“!)³¹⁾. Österreich ist etwa ein Beispiel dafür, wie sich aus einem außerordentlich zentralistisch konstruierten **verfassungsmäßigen** Bundesstaat ein überaus lebenskräftiger **politischer** Föderalismus entwickeln konnte³²⁾, der die verfassungsmäßige Struktur völlig überlagert (z.B. Landeshauptmännerkonferenz) und zum Teil schon formal umgestaltet hat (Föderalistische Verfassungsnovellen 1974, 1984, 1988 in Vorbereitung)³³⁾.

Für die politische Betrachtungsweise kommt es nicht auf die zuvor angeführten staatsrechtlichen Kategorien, sondern auf das Maß an **tatsächlicher** Unabhängigkeit und Selbständigkeit bzw. Abhängigkeit von der Zentrale an. Ferner ist hiefür ausschlaggebend, ob die autonomen Ordnungen tatsächlich gemeinsame (besondere) **Lebens-, Kultur- und Wertprinzipien** haben oder sich insofern überhaupt nicht vom allgemeinen Zivilisations-Standard des Gesamtstaates abheben (Problem der deutschen Länder³⁴⁾ außer Bayern).

Für das Maß an politischer Unabhängigkeit ist schließlich ganz ausschlaggebend, welche **Wirtschaftskraft** dem autonomen Gebiet zukommt, ob Verfügungsmöglichkeit über eigene Bodenschätze, Landschaft als ökologische Lebensgrundlage, die regionale Wirtschafts-

(Arbeitsmarkt-)struktur besteht oder nicht³⁵). Der **ökonomische Föderalismus** bietet eine Fülle wissenschaftlicher Kriterien und Vergleichsmaßstäbe zur Beurteilung der wichtigen polit-ökonomischen Strukturen verschiedener „**Ebenen**“ eines Staatswesens – wobei es auf die formelle Qualifikation als Regionen oder Gliedstaaten insofern nicht ankommt³⁶).

3. Geschichtsräumliche Identität

Die Länder und Regionen Europas sind in der Regel – eine unrühmliche Ausnahme bilden die meisten französischen Regionen – historisch gewachsene **polit-geographische Einheiten**, welche die eigentlichen „Träger“ der territorialen Selbständigkeit sind. Die naturräumlichen, kulturellen, ethnischen und ökonomischen Grundlagen der Eigenständigkeit von Ländern und Regionen sind meist älter als die derzeitigen Nationalstaaten und weitgehend unabhängig davon entstanden, oft auch zähe gegen sie verteidigt³⁷). In aller Regel haben Länder und Regionen Europas daher zumindest ein „**internes Selbstbestimmungsrecht**“ auf regionale politische Unabhängigkeit des eigenen (autonomen) politischen Systemes³⁸). Ob sie darüberhinaus ein „**externes Selbstbestimmungsrecht**“ auf eigene Staatlichkeit oder Vereinigung mit einem „Mutterstaatswesen“ haben, hängt von ihrer ethnischen Struktur und nationalen Selbständigkeitswillen ab³⁹). So oder so sind aber Regionalismus und Föderalismus – wegen ihrer Bezüge zu geschichtsräumlichen Einheiten zu Bewegungen der politischen **Selbstfindung** und **Neulebung** der alten Kulturlandschaften und ethnischen Minderheiten Europas geworden⁴⁰).

4. Vergleichbarkeit der modernen Staatsaufgaben

Man würde aber Föderalismus und Regionalismus grob verkennen, wenn man sie als **nur** geschichtsbezogene oder gar „restaurative“ Bewegungen betrachten würde, denen es nur um die Erhaltung oder Konservierung lokaler Traditionen ginge⁴¹). Empirische Analysen der Aufgaben- und Ausgabenstrukturen zeigen vielmehr, daß Regionen (Länder) und Gemeinden immer mehr Aufgaben der sog. „**Daseinsvorsorge**“ (Leistungsverwaltung), der Raumplanung und der Umweltpflege übernehmen müssen⁴²). Die **regionale Strukturpolitik** muß für eine ausgeglichene Wirtschafts- und Unternehmensstruktur, den regionalen Arbeitsmarkt und die optimale Gemeindestruktur sorgen⁴³). Aber auch ehemals wichtige („nationale“) Aufgaben des Zentralstaates wie Gesundheits-, Sozial- und Verkehrspolitik (Transitprobleme!) und die Kulturförderung werden heute immer mehr von den Regionen (Ländern) und Gemeinden wahrgenommen⁴⁴). Es zeigen sich eben allenthalben die „Grenzen des Wachstums“ zentralistischer Leistungs- und Versorgungssysteme; die Finanznot zentraler Budgets zwingt immer mehr zur Dezentralisierung und Übertragung von Staatsaufgaben an kleinere Einheiten⁴⁵).

In dieser Lage zeigen regionale (föderalistische) Leistungs- und Versorgungseinrichtungen wegen ihrer größeren Bürgernähe, Überschaubarkeit und Anpassungsfähigkeit oft entscheidende Vorzüge, die im „**ökonomischen Föderalismus**“ eingehend analysiert werden⁴⁶). Wiederum ist hervorzuheben, daß sich dieser Dezentralisationsprozeß der modernen Staatsaufgaben im wesentlichen ohne große Unterschiede in den verschiedenen staatsrechtlichen Formen (Regionen, Länder, Lokalverwaltungen höherer Ordnung) vollzieht, sodaß auch in dieser Hinsicht ein übergreifender Vergleich möglich ist.

5. Grenzen der Vergleichbarkeit und Standardisierung

Gerade eine **föderalistische Betrachtungsweise** muß sich bewußt bleiben, daß der Vergleichbarkeit verschiedener politischer Kleinordnungen unter einem einheitlichen Beurteilungsmaßstab Grenzen gesetzt sind. Es gibt regionale Besonderheiten, die auch in einen „föderalistischen Standard“ nicht einzuordnen sind, die wissenschaftlich weder vereinheitlicht noch „reduziert“ werden können, weil sie eben die **Besonderheit** jener Region ausmachen.

Dazu gehören vor allem **ethnische** Eigenarten einer Region (Südtirol, bestimmte spanische Regionen, jugoslawische Gliedstaaten u.a.), die eine bestimmte Art von Autonomie erfordern, welche etwa für österreichische Länder nicht angemessen wäre⁴⁷⁾. Zu beachten sind aber auch — oft „ungeschriebene“ — Besonderheiten des **Regierungssystems** (wie etwa in der Schweiz), Souveränitäts- und Neutralitätsvorbehalte (Österreich), die einer weitgehenden politischen Integration und Harmonisierung Schranken setzen. Auf der anderen Seite bringen die Auswirkungen der weitgehenden Integration Deutschlands (EG, NATO u.a.) für die Eigenständigkeit der Länder und überhaupt für die föderalistische Struktur dieses Landes besondere Schwierigkeiten und Probleme mit sich⁴⁸⁾, die für Österreich und die Schweiz in dieser Form nicht auftauchen.

Die besonderen Beziehungen zwischen den „Regionen“ Südtirol und Nordtirol (z.B. gemeinsame Universität, Landtagssitzungen, wirtschaftliche Verflechtung, enge politische und kulturelle Zusammenarbeit u.a.) reichen weit über den „Standard“ grenznachbarlicher Zusammenarbeit von Regionen (etwa in der Arge Alp) hinaus und sind nur aus der besonderen „Wunde der Geschichte“ verständlich, welche die Grenze der Nationalstaaten hier geschlagen hat. In der Heilung dieser „Wunde“ durch den systematischen Ausbau und die Vertiefung dieser besonderen Beziehungen zwischen Nord- und Südtirol liegt die eigentliche Bedeutung dieser grenzregionalen Zusammenarbeit.

Regionalismus bedeutet auch, daß derartige unauswechselbare Eigenarten von autonomen Regionen erhalten bleiben können; europäischer **Föderalismus** bedeutet auch, daß derartige regionale Besonderheiten der Landschaften und Völker Europas im Integrationsprozeß geschützt und nicht „vereinheitlicht“ werden. Auch alle wissenschaftlichen Bemühungen um einen übergreifenden „europäischen“ Begriffsapparat von Föderalismus und Regionalismus finden darin ihren eigentlichen Sinn.

IV

Der gemeinsame Weg

Es scheint so, als müßten Regionalismus und der auf den Bundesstaat orientierte Föderalismus noch eine geraume Zeit als getrennte europäische politische Bewegung nebeneinander bestehen bleiben: Zu stark sind die Widerstände der nationalen Einheitsstaaten gegen eine echte Föderalisierung; zu groß die Befürchtungen der Bundesstaaten gegen eine Vermischung von gliedstaatlicher Landeshoheit und einheitsstaatlicher Regionalautonomie. Aber der Prozeß einer übergreifenden Föderalisierung Europas ist offenbar unumkehrbar in Gang gesetzt, wenngleich eine endgültige staatsrechtliche und politische Gestalt erst in Umrissen sichtbar ist⁴⁹⁾.

In dieser Lage hat die Wissenschaft die Aufgabe, neue Kategorien der Erkenntnis von Gemeinsamkeiten der Länder und Regionen Europas – unter sorgfältiger Wahrung ihrer Eigenarten – zu erarbeiten, wofür die vorliegende Untersuchung erste Ansätze liefern sollte. Als politische Bewegungen sollten aber Regionalismus und Föderalismus im europäischen Raum verstärkt zusammenwirken. Immer mehr wird nämlich deutlich, daß Länder und Regionen wichtige Bausteine der neuen Europäischen Ordnung werden: Nur sie bieten ihren Bürgern überschaubare Freiräume politischer und kultureller Selbstentfaltung, gesicherter ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Existenz im eigenen Lande. Für dieses Ziel lohnt es sich, die alten Gegensätze von Föderalismus und Regionalismus – behutsam, aber konsequent – aufzuarbeiten und schließlich zum Verschwinden zu bringen.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Zum Begriff „Regionalismus“ vgl. F. ESTERBAUER (Hg), Regionalismus. Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa, 1979 (mit reicher Bibliographie); J. BLASCHKE (Hg), Handbuch der europäischen Regionalbewegungen, 1980; F. ESTERBAUER/E. THÖNI, Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, 1981; H.R. KLECATSKY, Region und Landschaft, FS Hellbling, 1981, 241 ff.
- ²⁾ Zum Begriff „Regionalautonomie“ vgl. die Hinweise bei P. PERNTHALER, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 1986, 453 und 53 ff.
- ³⁾ Siehe dazu S. MORSCHER, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer, 1981.
- ⁴⁾ Zu den verschiedenen juristischen Schutztypen des Minderheitenrechts vgl. vor allem die Beiträge in: Th. VEITER (Hg), System eines internationalen Volksgruppenrechts, 3 Teile, 1970–1978.
- ⁵⁾ R. STEHR, Gestaltungsmöglichkeiten der Vertretung von Volksgruppen im Staat, in: Th. VEITER, aaO (Anm. 4), 2. Teil (1972) 116 ff.
- ⁶⁾ Zum (außerordentlich vielschichtigen) Begriff „Bundesstaat“ und seine Zusammenhänge mit der Begriffswelt des „Föderalismus“ vgl. die modernste und umfassendste Darstellung von M. FRENKEL, Föderalismus und Bundesstaat, 2 Bände, 1984 und 1986 (mit reicher Bibliographie).
- ⁷⁾ Vgl. außer FRENKEL, aaO, insbesondere M. USTERI, Theorie des Bundesstaates, 1954; H. NAWIASKI, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, 1920; U. BARSCHHEL, Die Staatsqualität der deutschen Länder, 1982; K. WEBER, Kriterien des Bundesstaates, 1980.
- ⁸⁾ P. PERNTHALER, aaO (Anm. 2) 421 f.
- ⁹⁾ Seit der B-VG-Novelle 1985 hat der Bundesrat bei Kompetenzänderungen ein **absolutes** Vetorecht (Zustimmungserfordernis); vgl. dazu: I. KATHREIN, Der Bundesrat, in: H. SCHAMBECK (Hg), Österreichs Parlamentarismus, 1986, 337 ff.
- ¹⁰⁾ Vgl. dazu insbesondere die jährlichen „**Berichte über die Lage des Föderalismus in Österreich**“, 1977 ff (bisher 11 Bände!).
- ¹¹⁾ Insbesondere die **Praxis des Europarates**, die in umfangreichen vergleichenden Studien alle europäischen Regional- und Bundesstaaten analysiert, zeigt ein außerordentlich pragmatisches und untheoretisches Vorgehen. Der Begriff „**Region**“ umfaßt dort ohne Unterschied alle territorialen Untergliederungen des Nationalstaates „unterhalb des Zentralstaates und oberhalb der Lokalverwaltung“; vgl. dazu die Hinweise bei F. ZEHENTNER (Hg), Reform der Kommunen und Regionen in Europa, 1982.
- ¹²⁾ M. FRENKEL, aaO (Anm. 6) Bd. 1, 113, zählt nicht weniger als **225** verschiedene „Bindestrich-Föderalisten“ auf, wo der Gattungsbegriff Föderalismus mit einer zusätzlichen „Artbezeichnung“ versehen wird (z.B. „kooperativer Föderalismus“).
- ¹³⁾ Vgl. dazu grundlegend: K. WEBER, Elemente eines umfassenden Föderalismusbegriffes, in: FS H. Klecatsky, 1980, 1013 ff; P. PERNTHALER, aaO (Anm. 2) 409 ff, insb. 412 f.
- ¹⁴⁾ Vgl. L. ROEMHELD, Integraler Föderalismus, 2 Bde., 1977/80.

- ¹⁵⁾ Siehe F. HOFMANN/H. TIEBER, *Föderalismus und Gemeindeautonomie*, 1980.
- ¹⁶⁾ G. HÉRAUD, *Die Prinzipien des Föderalismus und die europäische Föderation*, 1978; H. BÜLCK, *Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip*, VVDStRL 21 (1964) 1 ff.
- ¹⁷⁾ Die folgende Begriffsbildung folgt im wesentlichen K. WEBER (Anm. 13).
- ¹⁸⁾ Das Subsidiaritätsprinzip ist an sich ein tragendes Element christlichen Gesellschaftsdenkens („Quadragesimo Anno“ – Pius XI. 1931), kommt heute aber auch in vielen anderen gesellschaftspolitischen Konzepten vor (z.B. in allen demokratischen Selbstverwaltungsmodellen) und ist schließlich sogar ausdrücklich in Art. 7 Abs. 1 der Vorarlberger Landesverfassung aufgenommen worden; zum theoretischen Hintergrund vgl. O. KIMMINICH (Hg), *Subsidiarität und Demokratie*, 1981; H. STADLER, *Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus*, 1951.
- ¹⁹⁾ Die folgende Systematik folgt im wesentlichen dem Konzept des integralen Föderalismus; siehe dazu die Hinweise bei L. ROEMHELD (Anm. 14) und P. PERNTHALER (Anm. 2), 413 f.
- ²⁰⁾ F. ZEHENTNER, aaO (Anm. 11); F. COMPAGNA, *L'Europe delle regioni*, 1965; V. MALCHUS, *Partnerschaften an europäischen Grenzen. Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, 1975.
- ²¹⁾ HOFMANN/TIEBER, aaO (Anm. 15).
- ²²⁾ Siehe dazu die grundlegenden Arbeiten von A. GASSER, *Gemeindefreiheit als Rettung Europas*², 1947 und R. HENDLER, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip*, 1984.
- ²³⁾ Vgl. dazu besonders eindrücklich die Formulierungen der **Vorarlberger Volksabstimmung** v. 15.6.1980; **Föderalismusentscheidungen des Tiroler Landtages** vom 6.7.1983 und des **Niederösterreichischen Landtages** vom 20.6.1985. Alle diese fordern die Gemeindereform als integrierenden Teil der Föderalismusreform!
- ²⁴⁾ Vgl. dazu v. MALCHUS, aaO (Anm. 20); F. ZEHENTNER, aaO (Anm. 11); P. PERNTHALER, aaO (Anm. 2), 455 f; *Europäische Rahmenkonvention zur Zusammenarbeit der Regionen und Gemeinden* (in Österreich: BGBl 1983/52).
- ²⁵⁾ Nach der sog. „**Dezentralisationstheorie**“ der Wiener Rechtspositivistischen Schule (KELSEN, MERKL, KOJA u.a.) besteht z.B. kein Unterschied zwischen einem dezentralisierten Einheitsstaat und einem Bundesstaat, während die Anhänger der **Klassischen („dualistischen“) Bundesstaatstheorien** von der unabgeleiteten Staatsqualität der Gliedstaaten ausgehen; beide treffen sich aber z.B. in der Auslegung der konkreten Bundesverfassung oder in föderalistischen Reformvorhaben.
- ²⁶⁾ Siehe dazu die grundlegende Untersuchung von M. BOTHE, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, 1977; S. MORSCHER, aaO (Anm. 3).
- ²⁷⁾ Zum ersten Mal wurde die hier vorgeschlagene Systematik praktisch angewendet in: P. PERNTHALER/I. KATHREIN/K. WEBER, *Der Föderalismus im Alpenraum*, 1982, wo die föderalistische Struktur der Mitgliedsländer (-kantone, -regionen) der ARGE ALP untersucht und verglichen wurde.
- ²⁸⁾ M. BOTHE, aaO (Anm. 26); P. PERNTHALER, aaO (Anm. 2) 426 ff.
- ²⁹⁾ P. PERNTHALER, *Österreichische Finanzverfassung*, 1984; H.G. RUPPE, *Finanzverfassung im Bundesstaat*, 1977; F. ESTERBAUER/E. THÖNI, aaO (Anm. 1) 67 ff; N. WIMMER/W. MEDELER, *Die staatsrechtliche und finanzielle Bedeutung der Autonomie am Beispiel Südtirols*, JBl. 1985, 518 ff.
- ³⁰⁾ Siehe dazu die grundlegende Untersuchung von R. RIZ, *Probleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Region Trentino-Südtirol*, in: FS Klecatsky, 2. Teilband (1980) 809 ff.
- ³¹⁾ Als „**unitarischen Bundesstaat**“ bezeichnet man einen Bundesstaat, der durch große Einheitlichkeit und Zentralisierung gekennzeichnet ist; so für die Bundesrepublik Deutschland: K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, 1962.
- ³²⁾ Vgl. dazu: F. ERMACORA, *Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat*, 1976; DESELBE, *Österreichische Verfassungslehre I*, 1970, 300.
- ³³⁾ Siehe dazu die in Anm. 10 angeführten „**Föderalismusberichte**“ sowie P. PERNTHALER/K. WEBER, *Bundesverfassung und Föderalismus*, *Der Staat* 1982, 577 f; Th. ÖHLINGER, *Die föderative Verfassung Österreichs*, DÖV 1978, 898 ff.
- ³⁴⁾ So vor allem K. HESSE, aaO (Anm. 31); inzwischen hat sich das Landesbewußtsein der deutschen Länder in der föderalistischen Praxis allerdings erheblich gesteigert!

- ³⁵⁾ Siehe dazu die grundlegenden Studien des Südtiroler Wirtschafts- und Sozialinstitutes einerseits und R. SCHMIDJELL/K. FINK/W. PLUNGER/H. MOSER, Die Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer, 1983, andererseits.
- ³⁶⁾ Vgl. E. THÖNI, Politökonomische Theorie des Föderalismus, 1986; H. WUST, Föderalismus. Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, 1981; R.L. FREY, Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates 1977; P. PERNTHALER, aaO (Anm. 29).
- ³⁷⁾ H.R. KLECATSKY, aaO (Anm. 1) 241 ff; P. PERNTHALER, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts, 1982.
- ³⁸⁾ Zum Begriff des „inneren“ (internen) Selbstbestimmungsrechts vgl. grundlegend Th. VEITER, Das Selbstbestimmungsrecht als Menschenrecht, in: FS Klecatsky, 1980, 967 ff; P. PERNTHALER, aaO (Anm. 2) 47 ff.
- ³⁹⁾ Siehe dazu die eingehenden Hinweise bei D. THÜRER, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Archiv des Völkerrechts 1984/2, 113 ff, sowie bei P. PERNTHALER, aaO, (Anm. 2) 44 ff.
- ⁴⁰⁾ Vgl. F. ESTERBAUER/H.G. HÉRAUD/P. PERNTHALER, Föderalismus als Instrument permanenter Konfliktregelung, 1977; D. GERDES (Hg), Aufstand in der Provinz. Regionalismus in Westeuropa, 1980.
- ⁴¹⁾ So etwa B. KAMER, Föderalismus und Korporativismus in gegenseitiger Beziehung, 1950; K. LANG, Die Philosophie des Föderalismus, 1979; dagegen etwa: F. HOFMANN/H. TIEBER, aaO (Anm. 15).
- ⁴²⁾ Siehe dazu E. MATZNER (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, 1977; D. BÖS/B. GENSER/R. HOLZMAN, Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten, Österreich, in: NEUMARK/ANDEL/HALLER (Hg), Handbuch der Finanzwissenschaft³, 1980, Bd. IV.
- ⁴³⁾ Siehe die Hinweise auf die regionalpolitischen Studien, in Anm. 35.
- ⁴⁴⁾ Wenn hierfür die (hoheitlichen) Kompetenzen fehlen, wird in Formen des Privatrechts und der „Förderungsverwaltung“ vorgegangen, vgl. E. THÖNI, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich 1978; P. PERNTHALER, aaO (Anm. 29).
- ⁴⁵⁾ Vgl. P. PERNTHALER, Der moderne Staat an den Grenzen des Wachstums, ÖZÖR 1984, 115 ff; DERSELBE (Hg), Dezentralisation und Selbstorganisation, Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen, 1982; Ch. BADEL, Sozioökonomie der Selbstorganisation — Beispiele zur Bürger-selbsthilfe und ihre wirtschaftliche Bedeutung, 1980.
- ⁴⁶⁾ Vgl. außer den Hinweisen in Anm. 36 insbes. F.O. KOPP, Die Leistungsfähigkeit des Bundesstaates, in: Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Föderalismusstudien Bd. 1, 1977, 57 ff; E. THÖNI, Ist die Zentralisation von Staatsaufgaben ökonomisch gerechtfertigt, Österreichisches Haushaltswesen 1975, 181 ff.
- ⁴⁷⁾ Aus Anlaß der Bürgerbewegung „Pro Vorarlberg“ wurde diskutiert, ob Vorarlberg im Rahmen des österreichischen Bundesstaates ein (von den übrigen Ländern abweichendes) „**eigenes Statut**“ zum Schutz seiner Besonderheiten anstreben sollte; in der Formulierung der Volksabstimmung über eine Stärkung der föderalistischen Stellung des Landes (der Gemeinden) v. 15.6.1980 rückte man von dieser Vorstellung bewußt und eindeutig ab; vgl. dazu S. MORSCHER, Pro Vorarlberg, Ö.J.P. 1980 (1981) 31 ff.
- ⁴⁸⁾ Vgl. dazu G. RESS, Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, EuGRZ 1986, 549 ff; DERSELBE, Das deutsche Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte — Ein Schritt zur „Föderalisierung“ der Europapolitik, EuGRZ 1987, 361 ff.
- ⁴⁹⁾ Sicher gehören jedenfalls dazu die rechtlichen Garantien und Durchsetzungsverfahren der **Europäischen Menschenrechtskonvention** — vgl. dazu die Hinweise bei P. PERNTHALER (Anm. 2), 397 ff — und die **Einheitliche Europäische Akte** — siehe G. RESS, aaO (Anm. 48).

II. Föderalismus und Europäische Integration

Föderalismus als Ordnungsmodell für Europa

von

Gen.-Dir. Prof. Ferdinand Kinsky, Nizza

Wie falsch Vorstellungen über Föderalismus auch bei politisch kompetenten Leuten sein können, mag an zwei Beispielen demonstriert werden:

- Bei einem Fernsehinterview fragte ein holländischer Journalist den britischen Außenminister, weshalb seine Regierung „nur für eine europäische Föderation und nicht für eine wirkliche politische Union“ eintrete;
- im französischen Wahlkampf von 1965 warnte der damalige Postminister Marette vor einer europäischen Föderation, in der er ein zentralistisches Schreckgespenst à la Frankreich sah: „Deutsche und italienische Präfekten treten an die Stelle ihrer französischen Kollegen in unserem Land . . . während die französischen Präfekten die Verwaltung in Kalabrien oder Friesland übernehmen. Man ernennt Franzosen zu Gymnasialdirektoren in Hamburg und Flamen im Languedoc. Bayerische Richter fällen Urteile in Clermont-Ferrand und in Issoire“¹⁾.

Doch selbst wer sich von so falschen und einseitigen Interpretationen freimachen und im Föderalismus richtigerweise die Verbindung von Einheit und Vielfalt versteht, muß sich fragen, ob der Föderalismus heute noch Modell für Europa sein kann?

Mit dem Föderalismus verhält es sich so wie mit der berühmten Flasche, die Optimisten noch halb voll, Pessimisten aber bereits halb leer sehen. Optimisten unterstreichen die Proliferation bundesstaatlicher Verfassungen in der ganzen Welt. Dem Beispiel der USA folgten Argentinien, Brasilien, Kanada und Mexiko in Amerika, Australien, die Schweiz, Deutschland und das heutige Österreich in Westeuropa, Indien und Nigeria, schließlich die geschriebenen Verfassungen der Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei, wenn deren konstitutionelle Realität auch durch die Einparteiendiktatur vom föderalistischen Gedruckten abweicht. Optimisten werden ferner auf die westeuropäische Entwicklung der letzten vierzig Jahre hinweisen, wo die europäische Integration einerseits, andererseits die Einrichtung bundesstaatlicher Konstitutionen in Deutschland und Österreich, sowie die Dezentralisierung in Italien, Belgien, Spanien und schließlich in Frankreich unserem Kontinent präföderalistische Züge verliehen hat. Pessimisten hingegen werden die Ohnmacht der UNO, die Schwäche aller eben nicht genügend föderalistischen internationalen Organisationen brandmarken und den bürokratischen Zentralismus in Staat und Gesellschaft beklagen. Für Europa machen Pessimisten die traurige Feststellung, daß die beiden bedeutendsten Trends seit dem Zweiten Weltkrieg – die europäische Einigung und die innerstaatliche Regionalisierung – im Vorfeld der Bundesstaatlichkeit steckengeblieben sind. Soll man also als Föderalist resignieren oder sich mit der nostalgischen Bemerkung begnügen, die föderalistische Formel der Verbindung von Einheit und Vielfalt entspreche zwar unserer Kulturgeschichte, deren große Strömungen stets gleichzeitig transnational und regional differenziert waren, die Europäer würden das jedoch nicht kapieren und ihre Zivilisation über kurz oder lang von der Weltbühne verabschieden?

Bevor die Relevanz des föderalistischen Modells für das Europa des auslaufenden 20. Jahrhunderts verworfen oder bestätigt werden kann, muß allerdings der Föderalismusbegriff ge-

klärt werden. Daß dies so einfach nicht ist, davon zeugen bereits die unterschiedlichen Föderalismusinterpretationen derer, die darunter nur „Bundesstaat“ verstehen: so mancher bayerische oder Vorarlberger Föderalist gilt in Bonn oder Wien als Separatist, während sich in Kanada nur diejenigen Föderalisten nennen, die für eine Stärkung der Zentralgewalt in Ottawa eintreten. Bei den „europäischen Föderalisten“, deren erklärtes Ziel die Einheit Europas unter Beibehaltung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt ist, wird man wohl auch unterschiedliche Auffassungen darüber antreffen, wieviel Entscheidungsgewalt auf gemeinsame europäische Institutionen übertragen werden sollen. Vollends scheint sich die Föderalismusdiskussion dann zu verkomplizieren, wenn damit nicht nur ein staatsrechtliches Konzept gemeint wird, sondern ein gesellschaftspolitisches Modell mit philosophischen Grundlagen. So gilt es zunächst aufzuzeigen, was allen Konzepten und verwirklichten Strukturen des Föderalismus gemeinsam ist, bevor auf die Frage der Relevanz eingegangen werden kann.

Die föderalistische Realität kennt — dies sei gleich vorbemerkt — keineswegs nur Bundesstaaten. Föderalistische Strukturen gibt es in Gewerkschaften, Parteien und Verbänden, in Universitäten und vor allem in multinationalen oder nationalen Großfirmen. In Bundesstaaten wie im außerstaatlichen Bereich kann von Föderalismus gesprochen werden, sobald vier Grundprinzipien beachtet werden:

- die **autonome** Selbstverwaltung untergeordneter Ebenen und Gliedorganisationen;
- die **vertraglich** oder verfassungsgemäß geregelte **Konfliktlösung** unter Mitwirkung der betroffenen Ebenen und Gliedgruppen;
- das **Subsidiaritätsprinzip**, d.h. die sachgerechte Machtverteilung nach oben und unten in einer Form, die das Eingreifen übergeordneter Instanzen erst dann ermöglicht, wenn die Dimension der zu lösenden Probleme tatsächlich die Kapazitäten und Kompetenzen der autonomen Gliedorganisationen zu sprengen droht;
- die **Partizipation** und demokratische Mitbestimmung nicht nur der einzelnen Menschen, sondern auch der autonomen Gliedgruppen.

Diese vier Prinzipien lassen sich zunächst im Bundesstaat feststellen. Dort sind Gliedstaaten autonom. Ihre Beziehungen zueinander sind durch Verfassung und Gesetz geregelt und daher weder das Ergebnis zentralistischer Willkür noch das Resultat der stärksten Machtpolitik. Die bundesstaatliche Verfassung bemüht sich, die Kompetenzen sachgerecht zwischen Bund und Gliedern aufzuteilen. Letztere wirken an der Gesetzgebung und schon bei der Verabschiedung der Verfassung mit. Ähnliche Beispiele von föderalistischer Autonomie untergeordneter Ebenen, von föderalistischer Konfliktlösung, von Subsidiarität und Partizipation lassen sich auch im außerstaatlichen Bereich feststellen. So gehört die Dezentralisierung und sachgerechte Machtverteilung im industriellen Betrieb zu den Grundforderungen des modernen Managements. Je mehr Menschen autonome Entscheidungen treffen und damit Verantwortung ausüben können, desto besser steht es um die Motivation im Betrieb — so lehrt man seit langem in den Business-Schools von Harvard und Fontainebleau.

Föderalismus steht dabei immer im Gegensatz zum ungeordneten Partikularismus, der etwa die Anarchie der internationalen Staatengesellschaft kennzeichnet, deren schöne Prinzipien wie Völkerrecht, Gleichberechtigung aller souveränen Staaten und Nichteinmischung in inne-

re Angelegenheiten der Nachbarn täglich Lügen gestraft werden. „Some are more equal than others . . . “ Umgekehrt steht der Föderalismus auch im Widerspruch zum Zentralismus, der letztlich auf Menschenverachtung beruht, weil er die Fähigkeit zu Entscheidungen nur der kleinen Minderheit an der Spitze zumutet, während alle anderen als verantwortungslose Befehlsempfänger betrachtet werden.

Die Abgrenzung von Partikularismus und Zentralismus oder – positiv ausgedrückt – die Ausöhnung zwischen Einheit und Vielfalt lag auch der historischen Geburtsstunde der ersten politischen Föderation zugrunde.

Bei aller Vorsicht vor historischen Beispielen ist die Beschäftigung mit der konföderalen Schwäche der dreizehn, damals noch nicht so ganz vereinigten Staaten von Amerika, für uns Europäer heute ebenso zu empfehlen wie die Lektüre der Debatten während der Konvention von Philadelphia und schließlich der unter dem Titel „The Federalist Papers“ herausgegebenen Sammlung von Artikeln Hamiltons, Madisons und Jays, geschrieben während der Kampagne für die Ratifizierung der in Philadelphia beschlossenen Bundesverfassung.

Die kurze konföderale Phase begann noch während des Befreiungskrieges und dauerte von der Verabschiedung der Articles of Confederation im Jahre 1777 bis zum Inkrafttreten der Bundesverfassung 1789.

Die dreizehn Ex-Kolonien waren sich im Grunde nur über eines einig: Die Befreiung von der britischen Herrschaft. Aber selbst die finanzielle Vorleistung dazu, die Besoldung ihrer eigenen Soldaten, wollten sie dem Bund nicht bezahlen. Nur dem militärischen Geschick Washingtons und dem gleichzeitigen Ungeschick der englischen Kriegsführung war der amerikanische Sieg im Unabhängigkeitskrieg zu verdanken. Historische Parallelen hinken natürlich, aber der Autor denkt boshafter Weise an den heutigen Widerspruch zwischen feierlichen Europabekennnissen so mancher nationaler Regierung und der Weigerung, selbst eingegangene Verpflichtungen zu finanzieren, von künftigen Entwicklungen ganz zu schweigen, wenn er die Schwierigkeit der Finanzierung des amerikanischen Befreiungskrieges betrachtet.

Wie im heutigen Europa, gab es in der nordamerikanischen Konföderation auch unterschiedliche handelspolitische Interessen und Praktiken, bis hin zu neoprotektionistischen Maßnahmen.

Die „Articles of Confederation“ hatten vorgesehen, daß Entscheidungen des amerikanischen Staatenbundes mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden sollten. Zur Beschlußfassung waren mindestens neun der dreizehn Stimmen notwendig – jeder Staat verfügte über ein Votum. De facto hielten sich aber die überstimmten Staaten kaum an gemeinsame Beschlüsse und betrachteten diese meist nur als unverbindliche Empfehlungen.

Ein drohender Handelskrieg zwischen einigen Staaten führte schließlich zur Einberufung der Konvention von Philadelphia, in der sich bald zwei unversöhnliche Lager gegenüberstanden, die Zentralisten unter der Führung des Generals Washington und des New Yorker Delegierten Hamilton und ihre Gegner, die von einer Souveränitätsaufgabe nichts wissen wollten. Man habe, so argumentierten letztere, den englischen König nicht verjagt, um sich jetzt einem Präsidenten oder Kongreß zu unterwerfen und so die gewonnene Freiheit wieder zu verspielen.

Es war dem Geschick Benjamin Franklins zu verdanken, daß nach langen und fast ausweglos scheinenden Verhandlungen endlich ein Kompromiß gefunden werden konnte. Franklin

schlug als Lösung das bundesstaatliche Zweikammersystem vor, das jedem der beiden Lager eine parlamentarische Versammlung gab. Die Einheit des amerikanischen Volkes sollte im Repräsentantenhaus vertreten werden, die Vielfalt der Staaten im Senat.

Das beabsichtigte Gleichgewicht zwischen Bund und Gliedstaaten wird allerdings in der bundesstaatlichen Praxis fast nie ganz respektiert. In den USA, in der Bundesrepublik Deutschland und in allen anderen politischen Föderationen besteht heute ein deutliches Übergewicht des Bundes. Am deutlichsten läßt sich dieser Trend an der Verlagerung der finanziellen Macht in den Vereinigten Staaten erkennen. Noch 1929 war der Bund nur mit ca. 20 % an den öffentlichen Ausgaben beteiligt, 80 % wurden von den Staaten und Gemeinden gezahlt. Heute werden 70 % aller Ausgaben der Öffentlichen Hand von der Bundesregierung in Washington DC getätigt.

In der Europäischen Gemeinschaft besteht der Bikameralismus im Ansatz bei dem Verfahren der Beratung und Verabschiedung des Haushaltes. Die EG-Kommission bereitet und schlägt den Haushaltsentwurf vor. Dieser wird in zwei Lesungen vom direkt gewählten Europäischen Parlament und vom Ministerrat als der Vertretung der Staaten beraten und verabschiedet. Im Vertragsentwurf zur Europäischen Union des Europäischen Parlaments vom 14.2.1984 war die Ausweitung dieses Zweikammersystems auf die europäische Gesetzgebung vorgeschlagen worden. Leider haben sich die nationalen Regierungen nicht zu einer so weitgehenden Verleihung legislativer Befugnisse an das Europäische Parlament entschließen können.

In dem am 1. Juli 1987 in Kraft getretenen Reformwerk der EG, der Einheitlichen Europäischen Akte, wird dem Europäischen Parlament nur ein sehr bescheidenes Mitspracherecht bei der europäischen Gesetzgebung zugestanden. Es hat nur die Möglichkeit, Beschlüsse des Rates zu ergänzen oder mit einem aufschiebenden Veto zu verzögern.

Dennoch gibt es andere präföderale Elemente in den Europäischen Gemeinschaften und selbst im Europarat:

- Die Unabhängigkeit der Kommission, deren kollegial-heterogene Zusammensetzung an das kollektive System der Schweizer Bundesregierung erinnert. Hinzu kommt das Initiativrecht der Kommission. Der Rat kann nur über deren Vorschläge entscheiden.
- Die Unmittelbarkeit der EG-Verordnungen, die sich direkt in den Mitgliedstaaten auswirken, ohne der vorherigen Ratifizierung der nationalen Parlamente zu bedürfen. Hier gilt wie in Bundesstaaten: „Bundesrecht bricht Landesrecht“.
- Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes, der als oberste juristische Instanz und in seiner Interpretation der Verträge als eine Art europäisches Bundesverfassungsgericht angesehen werden darf, freilich nur dort, wo die EG zuständig ist.
- Die Möglichkeit des Europäischen Parlaments, mit einer Zweidrittelmehrheit der Kommission das Mißtrauen auszusprechen und sie zum Rücktritt zu zwingen.
- Schließlich haben Bürger der meisten Mitgliedstaaten des Europarates die Möglichkeit, im Falle der Verletzung ihrer Menschenrechte durch nationale Behörden, sich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu wenden, dessen Entscheidungen für alle Staaten bindend sind.

Im supranationalen Bereich hat Europa sich also dem föderalistischen Modell genähert, ohne allerdings den Durchbruch zur politischen Union zu erreichen. Das gleiche gilt für die Dezentralisierung oder Regionalisierung zahlreicher westeuropäischer Staaten. Unmittelbar nach

dem Zweiten Weltkrieg hatte nur die Schweiz eine bundesstaatliche Verfassung. Deutschland und Österreich waren in Besatzungszonen aufgeteilt, nach einer hyperzentralistischen Phase des Naziregimes. Alle übrigen europäischen Staaten waren zentralistische Einheitsstaaten nach dem französischen Vorbild der jakobinistisch-bonapartistischen „Republique une et indivisible“. Nacheinander wurden Italien, Spanien und selbst Frankreich regionalisiert. Ähnliche Bestrebungen in Großbritannien scheiterten.

Überall entstanden gewählte Regionalparlamente und Exekutiven. Allerdings unterscheiden sich die dezentralisierten Regionalstaaten von den Bundesstaaten in wichtigen Einzelheiten:

- Die Statute der Regionen wurden – mit Ausnahme Spaniens – nicht von den Regionen selbst, sondern von den nationalen Regierungen ausgearbeitet und veriehen.
- Die Regionen haben keine dem deutschen Bundesrat vergleichbare parlamentarische Vertretung auf nationaler Ebene und können deshalb nicht bei der nationalen Gesetzgebung mitwirken.
- In Italien kann die nationale Regierung jeden Beschluß einer Region für null und nichtig erklären, wenn dieser nicht im „nationalen Interesse“ zu liegen scheint. Diese „Opportunitätskontrolle“ gibt es in Bundesstaaten nicht, wo lediglich Bundesgerichte eine Legalitätskontrolle ausüben²⁾.

Die Teilföderalisierung Europas im übernationalen wie im innerstaatlichen Bereich wird durch präföderale Strukturen in Wirtschaft und Gesellschaft ergänzt, ohne daß global von einem föderalistischen Europa gesprochen werden kann. Die Frage nach dem Modellcharakter des Föderalismus für die künftige Entwicklung sollte jedoch auch im Lichte einiger philosophischer Überlegungen beantwortet werden. Dabei geht es nicht um ein ideologisches Plädoyer. Es soll kein abstraktes Idealbild einer perfekten Verfassung und paradiesischen Gesellschaft in die Zukunft projiziert werden.

Die föderalistische Methodologie geht von einer realistischen Betrachtung der Realität aus, mit ihrer Vielfalt von Gruppen und Interessen, Nationen und ethnischen Minderheiten, Gemeinden und Regionen, aber auch mit ihren ungelösten transnationalen Problemen. Hieraus ergibt sich die Forderung nach den föderalistischen Prinzipien der Autonomie und Partizipation, Subsidiarität und sachgerechter Machtverteilung. Europa und Regionalismus erscheinen in dieser Perspektive nicht als alternative, sondern als komplementäre Zielsetzungen.

Was die Konfliktlösung betrifft, bedient sich die föderalistische Methodologie – im Gegensatz zu Hegels Aufhebung der Polaritäten in der Synthese – einer offenen Dialektik, in der Spannungen erhalten, wenn auch durch allgemein akzeptierte Regeln kontrolliert werden. Diese föderalistische Dialektik, deren bekanntester Verfechter Proudhon war, bedient sich nicht so sehr des „entweder–oder“, sondern des „sowohl–als–auch“. Das föderalistische Modell will also keine Alternative zwischen Region oder Nation, zwischen Nation und Europa, zwischen Europa und der Welt, zwischen Mehrheit und Minderheit vorschlagen, sondern deren spannungsreiche Koexistenz. Keine Gemeinschaft, auch und vor allem nicht der Nationalstaat, hat Anspruch auf Vorrang oder absolute Macht. Föderalismus ist Relativierung und Multiplikation von Entscheidungszentren, die sich gegenseitig kontrollieren und ausbalancieren, „checks and balances“, wie die Amerikaner es formuliert haben.

Wie sich die föderalistische Dialektik in der Praxis als Mittel zur Konfliktmilderung sowohl von der zentralistischen wie von der partikularistischen Methode unterscheidet, kann man bei einem Vergleich deutsch-französischer Beziehungen in drei verschiedenen institutionellen und konstitutionellen Bereichen feststellen:

- im **zentralistischen** Frankreich gibt es offiziell keine „Beziehungen“ zwischen französischer Mehrheit und elsässischer Minderheit. Ergebnis: Assimilierung, Frustration, Minderwertigkeitskomplexe, die durch besonders „französisches“ Verhalten kompensiert werden. Die Spannungen werden einseitig von oben „gelöst“. Die Polarität ist „aufgehoben“.
- im **partikularistischen** Europa vor Beginn der Integration in der EG, unterlagen die Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich dem ungeschriebenen „Recht des Stärkeren“.
- In der Schweiz werden durchaus vorhandene Spannungen zwischen Deutschsprachigen und „Welschen“ weder zentralistisch zugunsten der Mehrheit beseitigt, noch können sie sich ungehemmt im partikularistischen Sinne austoben. Jede Sprachgruppe hat dort ihre autonome Existenz, ihre Medien und Schulen, schließlich ihre Vertretung im Bund. Die Polaritäten bleiben erhalten und sind gemeinsamen Regeln unterworfen. Die Dialektik bleibt offen.

Im internationalen wie im innerstaatlichen Regionalismus indessen bleiben die Spannungsverhältnisse einseitig dem stärkeren Pol – dem Nationalstaat – ausgeliefert, trotz aller Fortschritte gegenüber der partikularistischen Anarchie oder der zentralistischen Willkür. Der internationale Regionalismus, wie ihn Europarat und EG verkörpern, sowie die Dezentralisierung haben die nationalstaatliche Macht zwar eingeschränkt, ihr Übergewicht gegenüber transnationalen Institutionen und autonomen Regionen besteht nach wie vor. Desgleichen läßt sich Machtkonzentration und Ungleichgewicht auch in nichtstaatlichen präföderalistischen Strukturen feststellen, etwa in industriellen Großbetrieben, die zwar Macht nach unten delegiert haben, eine föderalistische Ordnung im demokratischen Sinne jedoch nicht darstellen. Dazu fehlt eine föderalistische Form der Mitbestimmung.

So stellt sich am Schluß die Frage, ob Europa sich je über präföderalistische Ergebnisse in Teilbereichen hinaus zu einer föderalistischen Gesamtordnung weiterentwickeln wird. Das Haupthindernis auf diesem Weg ist ein ganz einfaches soziologisches Gesetz: Wo immer Menschen in Machtpositionen sitzen, wollen sie diese behalten und ausbauen. Dreierlei könnte diesen Widerstand brechen:

- 1.) Sachzwänge, d.h. der Druck ungelöster transnationaler Probleme ebenso wie der Druck regionaler Interessen drängen auf mehr Europa und mehr Regionalautonomie.
- 2.) Die Aktionen europäischer Föderalisten durch Lobby, Demonstrationen – immerhin waren mehr als 100.000 Europäer beim Mailänder Europagipfel 1985 – und „lange Märsche durch die Institutionen“.
- 3.) Die Verbreitung des föderalistischen Modells durch Lehre und Bildung.

Letzteres wird wohl umso eher gelingen, je weniger der Föderalismus als rein staatsrechtliches Verfassungskonzept dargestellt wird und je mehr das Modell gesellschaftspolitische Antworten auf existentielle Fragen gibt, die sich die Europäer heute stellen.

Nicht zufällig gehört die gesellschaftspolitische Schule des Föderalismus der personalistischen Tradition an. Wie der Föderalismus zwischen Partikularismus und Zentralismus steht, so sehen Personalisten den Menschen weder als verantwortungsloses Individuum noch als ohnmächtiges Rädchen im Kollektiv. Person sein heißt, die individuelle Einzigartigkeit des Menschen in Gleichgewicht zu bringen mit seiner gesellschaftlichen Dimension. Der jüdische Philosoph Martin Buber schreibt hierzu: „Im Individualismus ist die Person infolge der nur-imaginären Bewältigung ihrer Grundsituation von dem Kernschaden der Fiktivität befallen, so sehr sie auch meint oder zu meinen sich anstrengt, daß sie sich als Person im Sein behaupte; im Kollektivismus gibt sie, mit dem Verzicht auf die Unmittelbarkeit persönlicher Entscheidung und Verantwortung, sich selbst auf. In beiden Fällen ist sie unfähig, den Durchbruch zum anderen zu vollziehen: nur zwischen echten Personen gibt es echte Beziehungen“³⁾.

Die Verbindung von Personalismus und Föderalismus hat Ernst Deuerlein, einer der bedeutendsten deutschen Föderalismusautoren, so ausgedrückt: „Föderalismus ist nicht eine Ideologie, etwa zur Verteidigung nicht mehr verteidigungswürdiger Einrichtungen in Staat und Gesellschaft. Föderalismus erschöpft sich nicht in der Teilung der Staatsgewalt in Gesamtstaat und Teilstaaten. Föderalismus ist so nicht ausschließlich ein Prinzip zur Bestimmung der verfassungsrechtlichen Verhältnisse zwischen Bundesstaat und Einzelstaaten. Föderalismus entsteht aus der Notwendigkeit des Menschen, seine Freiheit in größtmöglicher Form zu bewahren. Föderalismus erwächst aus dem Wunsch, die Wechselbeziehungen zwischen Individuum und Gesellschaft auszubalancieren, wobei das Recht des Individuums gewahrt und der Anspruch der Gesellschaft nicht geschmälert werden soll“⁴⁾.

Anmerkungen:

⁴⁾ Vgl. „Fédéralisme Européen“, Sondernummer zum gleichen Wahlkampf, zitiert aus Ferdinand Graf KINSKY, Europa nach de Gaulle, München–Wien 1969, S. 37.

²⁾ Im Gegensatz hierzu wurde in Frankreich die Opportunitätskontrolle der Präfekten abgeschafft.

³⁾ Martin BUBER, Das Problem des Menschen, 4. Auflage, Heidelberg 1971, S. 163.

⁴⁾ Ernst DEUERLEIN, Föderalismus, München 1972, S. 318.

Die Einheitliche Europäische Akte und die Länder der Bundesrepublik Deutschland — ein föderalistisches Problem

von

Prof. Dr. Otto Bardong, MdEP, Worms

1. Das Kompetenzgefüge in der EG

In der Europäischen Gemeinschaft besteht eine eigene gemeinschaftliche Rechtsordnung neben den nationalen Rechtsordnungen, die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft haben eine eigenständige Rechtsetzungsbefugnis. Manche Politikbereiche sind durch die Verträge eindeutig der Europäischen Gemeinschaft zugeordnet, andere weniger. Manche Kompetenzen sind der Gemeinschaft zusätzlich übertragen worden und dieser Prozeß ist noch nicht abgeschlossen. Überschneidungen erscheinen unvermeidlich.

Die EG-Politik ist insgesamt ein Nebeneinander von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Die gemeinsame Agrarpolitik wird in der EG durch Verordnungen festgelegt, die unmittelbar ohne gesetzgeberische Übertragung auf Bundes- und Landesebene gelten, im Bereich der Ausgestaltung des Binnenmarktes durch freien Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr wird durch Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft nur einheitliches Rahmenrecht geschaffen, innerhalb dessen der nationale Gesetzgeber auf Bundes- oder Landesebene gesetzlich entscheidet. Dieser Prozeß der Umsetzung in nationales Recht bzw. Länderrecht ist oft langwierig und unterschiedlich, manchmal sogar unterschiedlich in den Bundesländern.

Über diese unterschiedlichen Formen der Rechtsetzung hinaus bleiben Gemeinschaft und Mitgliedstaaten aufeinander angewiesen, weil die Gemeinschaft nicht nur für die Umsetzung, sondern auch für den Vollzug ihrer Politik die Mitgliedstaaten bzw. die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, in der Bundesrepublik auch der Länder, braucht. Die Europäische Gemeinschaft selbst hat keine eigene vollziehende Verwaltung, Zollbeamte und Justizbeamte bleiben nationale Beamte, auch wenn sie EG-Recht vollziehen.

Mehr noch, in der Europäischen Gemeinschaft besteht ein vielschichtiges politisches Verflechtungssystem, in dem für Haushalt, Handelspolitik, Wettbewerbspolitik und Agrarpolitik die Gemeinschaftszuständigkeiten stark ausgeprägt sind. Daneben stehen die Bereiche gemeinschaftlicher politischer Koordination wie Europäisches Währungssystem (EWS) und Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) und schließlich ein gemischter Politikbereich, der eine Aufteilung nach den genannten Bereichen nicht erlaubt.

Im zweiten und dritten Bereich dominieren nicht die EG-Organen, sondern die Mitgliedstaaten, auch im ersten Bereich versuchen sie es immer wieder. Dennoch fällt es in den Mitgliedsländern immer noch schwer, überhaupt zu erkennen und anzuerkennen, daß es zwei Entscheidungs- und Handlungsebenen gibt, nämlich die nationale und die europäische. In der Bundesrepublik kommt als dritte staatliche Ebene die der Länder hinzu, dementsprechend sind die Schwierigkeiten größer, zumal die Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern in der deutschen Nachkriegsgeschichte schon verschiedene Phasen durchgemacht hat¹⁾.

2. Europäische Integration und föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik ist durch ihre Verfassung auf die europäische Integration festgelegt. (Vergleiche Präambel und Artikel 24 Grundgesetz). Die föderale Struktur der Bundesrepublik, die Eigenstaatlichkeit der Länder ist aber auch durch die Verfassung geschützt (Artikel 20, Abs. 1 Grundgesetz), eine Verfassungsänderung ist hier ausgeschlossen (Artikel 79 Abs. 3 Grundgesetz). „Integrationsprinzip“ und „Bundesstaatprinzip“ stehen nebeneinander. Von der Verfassung her gesehen können sie sich nicht ausschließen, aber dennoch können sie sich gegenseitig beeinträchtigen. Die auswärtige Gewalt und damit auch die Kompetenz für die europäische Integration ist dem Bund zugewiesen (Artikel 24 und 32 Grundgesetz), aber mit vielen ihrer Entscheidungen bestimmt Europapolitik schon längst auch die Innenpolitik.

Über den Bundesrat sind die Landesregierungen an der Bundesgesetzgebung beteiligt, je mehr Bundeskompetenz auf die Europäische Gemeinschaft übertragen wird, desto mehr wird auch die Möglichkeit der Länder beeinträchtigt, bundespolitisch mitzuentcheiden, ja die Möglichkeit der Bundesregierung, Kompetenzen auf die EG zu übertragen, kann auch zu Lasten der Länderzuständigkeiten gehen.

3. Die Stellung der Länder zur Ratifizierung des EGKS und EWG-Vertrages und zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments zur Gründung einer Europäischen Union

Diese Zusammenhänge sind längst erkannt. Schon bei der Ratifizierung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951 wurde darauf hingewiesen, daß die Länder von einer Mitwirkung an den Entscheidungen auf europäischer Ebene ausgeschlossen würden. Der Bundesrat verlangte damals, daß seine Mitwirkung bei der deutschen europapolitischen Willensbildung sichergestellt werden müsse. Dieses Verlangen wurde nicht erfüllt. Bei der Ratifizierung der Römischen Verträge zur Gründung der EWG wurde jedoch im Artikel 3 des Zustimmungsgesetzes festgelegt, daß die Bundesregierung Bundesrat und Bundestag über die Entwicklung im Rat der Europäischen Gemeinschaften laufend zu unterrichten habe. Der Bundesrat hat damals schon einen Sonderausschuß eingesetzt, der später „Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften“ benannt wurde. Außerdem wurde ein Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften eingerichtet. Darüberhinaus kam es 1979 zu einer Absprache zwischen dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten über eine Länderbeteiligung bei den EG-Vorlagen, dergemäß die Länder ihren Standpunkt gegenüber der Bundesregierung darlegen, wenn EG-Vorhaben ganz oder teilweise die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder berühren.

Am 31. Januar 1986 schließlich verabschiedete der Bundesrat seinen Beschluß zum Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union. Dabei wurde das Ziel der Europäischen Union bejaht, dem Europäischen Parlament die Mitentscheidung in der Gesetzgebung zugestanden, aber viel Kritik an der vorgesehenen Kompetenzübertragung auf die Europäische Union geübt. Die Europäische Union müsse die verfassungsrechtliche Stellung der Länder der Bundesrepublik Deutschland und die Rechte der Regionen wahren. Das Prinzip der Subsidiarität müsse berücksichtigt werden, den Ländern der Bundesrepublik Deutschland ihr Kernbereich der Eigenstaatlichkeit mit klar abgegrenzten eigenen Zuständigkeiten verbleiben und ein ausreichendes Mitwirkungsrecht an den Entscheidungen der Union zugestanden wer-

den. Im Bereich der Ausbildung, der Wissenschaft und Forschung, der Sozial-, Gesundheits- und Verbraucherpolitik fürchten die Länder um ihre Kompetenzen. Es sei nicht vertretbar, Aufgaben „auf die Ebene der Europäischen Union zu heben, die in der Bundesrepublik Deutschland nicht einmal auf der Ebene des Bundes wahrgenommen werden“.

4. Neues Ringen um Integrationsfortschritte und Korrektur des Bund-Länder-Verhältnisses

Die Entwicklung war damit schon vorgezeichnet, als die Einheitliche Europäische Akte zur Ratifizierung vorgelegt wurde. Damit wurde eine grundsätzliche Diskussion über die Vereinbarkeit von europäischer Integration und Eigenstaatlichkeit der Länder ausgelöst, deren Bedeutung vor dem Hintergrund des Rückgangs der Länderzuständigkeiten in der Bundesrepublik deutlich wird. Die Entwicklung des föderalistischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland wird eher negativ für die Länder beurteilt. Wenn 1949 ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Bund und Ländern bestand, so hat das Übergewicht des Bundes in der Zwischenzeit zugenommen. Von 1949 bis in die 70er Jahre gewann der Bund manche neue Kompetenzen. Der Bund blieb auf das Verwaltungspotential der Länder angewiesen, es gab jedoch sicher einen legislativen Funktionsverlust auf Länderebene. Danach wurden auch Aufgaben, für die zunächst die Länder allein zuständig waren, gemeinsam wahrgenommen. Durch diese „Gemeinschaftsaufgaben“ wurde eine Politikverflechtung eingeleitet, die man als „kooperativen Föderalismus“ beschrieb. Das betraf z.B. Agrarstruktur und Küstenschutz, Krankenhausbau, Hochschulbau, sozialen Wohnungsbau, Bildungsplanung und Forschungsförderung. Die Landesregierungen verlieren und gewinnen bei diesen Prozessen zugleich, zumindest erhalten sie dabei durch ihre Mitwirkung auf Bundesebene im Bundesrat und in gemeinsamen Bund-Länder-Gremien Einflußmöglichkeiten, unabhängig von ihren Landtagen, die Landtage sind dabei die eigentlichen Verlierer²⁾. Deshalb sprechen heute manche bereits von einem bloßen „Exekutivföderalismus“, „Verwaltungsföderalismus“ oder „Beteiligungsföderalismus“, dessen negative Erscheinungen sich in einem hohen Bürokratisierungsgrad, mangelnder Effektivität bei der Aufgabenerfüllung und in Kontrolldefiziten zeigen³⁾. Diese Entwicklung kann durch ein Abbremsen der europäischen Integration nicht aufgehalten oder gewendet werden. Sie ist ein innerstaatliches Problem zwischen Bund und Ländern und zwischen Landesregierungen und Landesparlamenten. Seit dem Regierungswechsel 1982 ist eine Trendwende eingetreten, die bisher zentralistischere Politik des Bundes wurde zurückgeschraubt, die Entflechtung wurde eingeleitet durch Reduzierung der Mischfinanzierung und Aufgabe der Bundesbildungsplanung. Studentenwohnungsbau und Krankenhausbau sind wieder Ländersache. Angesichts dieser deutlichen Dezentralisierungstendenzen zugunsten der Länder, fordern neue Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene den Widerspruch der Länder heraus. Dieser wurde am schärfsten von Bayern vorgetragen. Der bayerische Ministerpräsident hatte schon die Unterzeichnung des Vertragswerks durch den Bundes-Außenminister kritisiert. Bayern führte dann auch die Aktion der Länder an, die einen innerstaatlichen „Ausgleich“ für neue Kompetenzverluste forderten und das „Ausufern“ der EG-Kompetenzen und die „Regelungswut“ und den zentralistischen „Perfektionismus“ der EG-Kommission beklagen.

5. Die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte durch Bundestag und Bundesrat

Die Bundesregierung legte die Einheitliche Europäische Akte Bundestag und Bundesrat zur Zustimmung vor. Die Zustimmungspflicht des Bundesrates wurde zwar unterschiedlich bewertet, dennoch ging die Bundesregierung sicher zu Recht davon aus, daß aus politischen Gründen die Zustimmung des Bundesrates notwendig, wenn auch vielleicht nicht eindeutig rechtlich geboten war.

Die Einheitliche Europäische Akte⁴⁾ verbindet Vereinbarungen über die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) in der Außenpolitik und die Zusammenarbeit in Fragen der europäischen Sicherheit (einschließlich ihrer technologischen und industriellen Voraussetzungen) mit der ersten Reform des EWG-Vertrages seit Gründung der Gemeinschaft 1957. Die bisher außerhalb des Vertrages praktizierte gemeinsame Politik der Mitgliedstaaten wird somit Vertragsbestandteil, die Europäische Kommission wird an diesen Arbeiten in vollem Umfang beteiligt, auch das Europäische Parlament, dessen Auffassungen berücksichtigt werden sollen, wird beteiligt. Diese Vertragsbestimmungen werden ausdrücklich auf die feierliche Erklärung zur Europäischen Union 1983 in Stuttgart gestützt, deren politische Bedeutung damit nachträglich bestätigt wird.

Die Änderungen des EWG-Vertrages bestimmen, daß die Entscheidungen über die Aufnahme neuer Mitglieder (Artikel 237 EWG-Vertrag) durch den Rat einstimmig erfolgen müssen und daß die Zustimmung des Europäischen Parlaments mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich ist. Das gleiche gilt für die Assoziierungsabkommen mit Drittstaaten (Artikel 238 EWG-Vertrag).

Der Vertrag legt den 31.12.1992 als Termin fest für die schrittweise Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes als „Raum ohne Binnengrenzen“ mit freiem Verkehr für Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Für die Gesetzgebung in Fragen des Binnenmarktes wird ein neues Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament eingeführt. Es schreibt dem Rat vor, mehrheitlich einen gemeinsamen Standpunkt zu den Vorlagen der Kommission festzulegen. Das Parlament kann diesen Vorschlag in zweiter Lesung ablehnen oder abändern, seine Abänderungen, wenn sie von der Kommission übernommen werden, kann der Rat nur noch einstimmig ablehnen. Für die Harmonisierung der Umsatz- und Verbrauchssteuern, einer wesentlichen Stufe für die Vollendung des Binnenmarktes, bleibt es jedoch bei der Stellungnahme des Europäischen Parlaments und bei dem Erfordernis der Einstimmigkeit für die Ratsbeschlüsse. Dasselbe gilt für Bestimmungen über Freizügigkeit und Berufsordnung. Bei Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz wird bei der anstehenden Harmonisierung von einem hohen Standard ausgegangen. Hier können weiterhin nationale Bestimmungen einzelner Mitgliedstaaten anerkannt werden, wenn sie nicht aus diskriminierender Absicht aufrechterhalten werden.

Vertragsbestandteil wird auch die Wirtschafts- und Währungspolitik, wenn hierbei auch institutionelle Vereinbarungen in Zukunft noch durch die Parlamente der Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen (Artikel 236 EWG-Vertrag). Hinzu kommt der Bereich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhangs, der Reform der Strukturfonds (Sozialfond, Europäischer Fond für regionale Entwicklung, Europäischer Agrar-Strukturfond), um rückständige Regionen reif zu machen für die Vollendung des Binnenmarktes.

Darüberhinaus begründet die Einheitliche Europäische Akte eine vertragliche Zuständigkeit für eine gemeinsame Forschungs- und Technologiepolitik über die Koordination einzelstaatlicher Politiken hinaus. Zur Nutzung der Möglichkeiten des Binnenmarktes durch die Öffnung einzelstaatlicher öffentlicher Beschaffungsmärkte sollen gemeinsame Normen entwickelt werden und gemeinsame Forschungsprogramme, auch zusammen mit Drittländern, durchgeführt werden sowie Ausbildung und Mobilität der Forscher in der Gemeinschaft gefördert werden. In diesem Bereich beschließt die Gemeinschaft ein mehrjähriges Forschungsrahmenprogramm mit Stellungnahme des Europäischen Parlaments und Einstimmigkeit im Rat. Die spezifischen Programme zur Durchführung des Rahmenprogramms werden im Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und mit Mehrheitsentscheidung im Rat verabschiedet.

Der Vertrag begründet auch eine gemeinsame Zuständigkeit für Umweltpolitik, wenn die Ziele des Umweltschutzes auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten. Auch hier wird vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments zunächst einstimmig entschieden, für Teilbereiche kann dann aber die Mehrheitsentscheidung festgelegt werden.

Die Einheitliche Europäische Akte wurde durch Beschluß des Bundesrates vom 16.5.1986 (Drucksache 150/86) als geeigneter Schritt auf dem Weg zur Europäischen Union begrüßt, der Bundesrat sieht in ihr jedoch weitere wesentliche Eingriffe in die föderale Struktur der Bundesrepublik. Wenn es dafür keinen angemessenen Ausgleich für die Länder gebe, beansprucht er seine Stärkung der innerstaatlichen Mitwirkungsrechte der Länder bei der europapolitischen Willensbildung und fordert für das Zustimmungsgesetz die Festlegung einer frühestmöglichen umfassenden Unterrichtung durch die Bundesregierung über alle Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft, die für die Länder von Interesse sein können. Weitere Forderungen sind: Verpflichtung der Bundesregierung, vor Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften, die „in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen oder deren wesentliche Interessen berühren“, die Stellungnahme des Bundesrates einzuholen. Die Verpflichtung der Bundesregierung zur Berücksichtigung dieser Stellungnahmen bei den EG-Verhandlungen, die Verpflichtung der Bundesregierung, davon bei ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Länder nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abzuweichen und im Falle einer Abweichung den Ländern die maßgeblichen Gründe mitzuteilen. Schließlich sollen in diesen Fällen auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Europäischen Kommission und des Rates hinzugezogen werden.

Der Bundesrat ist jedoch mit einer gesetzlichen Regelung dieser Informations- und Beteiligungsrechte nicht zufrieden, er verlangt darüberhinaus eine Verfassungsänderung des Artikels 24 Grundgesetz, die eine Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen von der Zustimmung des Bundesrates abhängig macht, zumindest wenn es um die ausschließliche Zuständigkeit der Länder geht. In einigen Fällen wurde sogar die Zustimmung der einzelnen Bundesländer für erforderlich behalten, also eine Art Einzelländerveto beansprucht. Der Beschluß stellt insofern sogar einen Kompromiß dar, als die Verfassungsänderung nicht mehr, wie zunächst geschehen, als Voraussetzung für die Ratifizierung verlangt wird. Sonst hätte er eine rechtzeitige Ratifizierung unmöglich gemacht. Inzwischen erscheint jedoch eine entsprechende Verfassungsänderung unwahrscheinlich.

Erst am 12. November 1986 beschloß die Bundesregierung ihre Gegenäußerung⁵⁾ zur Stellungnahme des Bundesrates. Sie verpflichtet sich, auf die Einhaltung föderalistischer Grundsätze und des Subsidiaritätsprinzips in der EG-Politik hinzuwirken und bei der Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Europäische Kommission die Zuständigkeiten der Länder zu beachten. Sie sagt die Berücksichtigung der innerstaatlichen Willensbildung und die Erhaltung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates zu. Bei der Angleichung der Rechtsvorschriften verspricht sie den Einsatz für hohe Standards in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz. Sie spricht von der regionalen Wirtschaftsförderung aus eigener Verantwortung der Länder, der uneingeschränkten Zuständigkeit der Länder für die Bildungspolitik und vom ergänzenden Charakter der neuen gemeinschaftlichen Zuständigkeiten in der Forschungs- und Umweltpolitik. Entschieden besteht sie jedoch auf ihrer außenpolitischen Handlungsfähigkeit und gesteht dem Bundesrat nur „Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist“ zu, denn sie könne bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten in diesem Bereich nicht Weisungen anderer Bundesorgane unterstellt werden oder verpflichtet werden, diese abzuwarten. Sie erklärt ihre Bereitschaft, Vertreter der Länder in die Ständige Vertretung bei den Europäischen Gemeinschaften aufzunehmen und auf Verlangen auch Vertreter der Länder zu den Beratungsgremien der Europäischen Kommission und des Rates hinzuzuziehen, „soweit ihr dies möglich ist“.

Inzwischen ist die im Zustimmungsgesetz vorgesehene „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften“ (BGBl. II. S. 1102f) abgeschlossen worden. Sie sieht u.a. die laufende und in der Regel schriftliche Unterrichtung über alle EG-Vorlagen mit Aufzählung der Dokumente, Berichte und Mitteilungen von Kommission, Rat und Ständiger Vertretung vor. Der Zugang zu Datenbanken wird geöffnet. Zur Förderung der rechtzeitigen Abgabe der Stellungnahmen des Bundesrates wird bei allen Vorhaben, die ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen, auch über den zeitlichen Rahmen der Behandlung informiert. Der Bundesrat kann seine Stellungnahmen auch anpassen und ergänzen. Die Vereinbarung sieht auch Listen von Arbeitsgruppen und Ausschüssen bei Kommission und Rat vor, an denen Ländervertreter teilnehmen können.

Der Bundestag stimmte daraufhin am 7.12.1986, kurz vor dem Ablauf der gesetzten Frist und gerade noch rechtzeitig vor dem Ende seiner Legislaturperiode, der Bundesrat am 19. Dezember 1986 der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte zu. In Kraft trat sie dennoch erst mit Verspätung am 1.7.1987, denn in Irland mußte, nachdem der oberste Irische Gerichtshof festgestellt hatte, die Akte widerspreche dem Neutralitätsgebot der irischen Verfassung, die positive Volksabstimmung am 26. Mai 1987 abgewartet werden.

6. Das Ringen geht weiter

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten wird zumal in der Bundesrepublik schwierig bleiben. Es sollte jedoch vermieden werden, gemeinschaftliche Regelungen lautstark zu bekämpfen, die man schließlich doch akzeptiert. Die neuen Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder ermöglichen vor allem über den Bundesrat eine konstruktivere politische Einwirkung. Die Länder selbst haben bisher europapolitische Entscheidungen trotz ihrer erheblichen Wirkung auf die Innenpolitik nicht immer genügend beachtet, auf viele – auch bedeutende – europapolitische Vorlagen der Bundesregierung nicht reagiert.

In den meisten Ländern fehlt immer noch eine zentrale, für Europafragen zuständige Stelle. Sie können sich dabei auch nicht nur auf die Bundesratsbürokratie verlassen. In diesem Zusammenhang kann auch die Einrichtung von Länderbüros in Brüssel eine positive Rolle spielen. Es ist inzwischen von allen Ländern klargestellt, daß diese „Informationsbüros“, „Verbindungsbüros“, „Hanse Office“ keine staatlichen Vertretungen sind, ihr Status soll die Aufgaben der „Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften“ nicht beeinträchtigen, zumal dort Ländervertreter schon bisher einbezogen waren. Als Möglichkeiten selbständiger Information für die heimische Landesregierung, die heimische Wirtschaft und regionale Interessenvertretungen haben sie in beiden Richtungen ihren Sinn und Zweck, nicht jedoch als Versuch einer Nebenaußenpolitik der Länder in Brüssel.

Im Erziehungs- und Ausbildungswesen z.B. werden weiterhin Zuständigkeitsfragen strittig bleiben. Der EWG-Vertrag sieht Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung „der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise“ vor und die Koordinierung von Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten (Artikel 57 EWG-Vertrag). Seit etwa 20 Jahren wird daran bei Medizinern und Architekten gearbeitet. Inzwischen liegt ein Richtlinienentwurf für ein „Allgemeines System zur Ankennung der Hochschuldiplome“ zur Entscheidung vor. (Vgl. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Beilage 8/85, KOM (85) 355 endg.) Nach dem Grundgesetz liegt dies in der Zuständigkeit der Länder, ebenso unbestreitbar ist die Harmonisierungskompetenz der EG. Zahlreiche Richtlinien in diesem Bereich sind auch von den Ländern bereits gebilligt worden. Dennoch gab es große Widerstände der Länder gegen das Programm „Erasmus“, das die Studentenmobilität und die Zusammenarbeit der Hochschulen bei der gegenseitigen Anerkennung fördert. Das Programm ist inzwischen genauso angelaufen wie das Comett-Programm zur Förderung der Zusammenarbeit von Hochschulen und Industrie bei der Ausbildung in den modernen Technologien.

Eine Rundfunkrichtlinie soll den freien Sendeverkehr sichern, das ist selbstverständlich eine Frage des Binnenmarktes, aber zugleich eine Frage der Kulturpolitik der Länder. Die Abgrenzung zwischen Werbung, Urheberrecht auf der einen Seite und Programminhalten, Zugang, Verhältnis zwischen öffentlich rechtlichen und privaten Anstalten ist hier nicht einfach zu finden.

Wenn sich die Organe der Europäischen Gemeinschaften damit beschäftigen, muß sich auch die Bundesregierung damit beschäftigen, obwohl sie im Verhältnis zu den Ländern dafür keine Zuständigkeit hat, nur im Verhältnis nach außen. So kann die Ausdehnung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft zugleich eine Ausdehnung der Zuständigkeit des Bundes gegenüber den Ländern nach sich ziehen. Es ist klar, daß die Länder hier Einfluß haben müssen, ihre stärkere Beteiligung am europapolitischen Willensbildungsprozeß kann für sie zu einer existenziellen Frage werden.

Insofern war es an der Zeit, daß der Zusammenhang weiterer Integrationsfortschritte mit Kompetenzverlusten der Länder stärker bewußt wurde. Die Länder sind jedoch gut beraten, keine Strategie des Bremsens und Blockierens zu betreiben, sondern eine konstruktivere und aktivere Mitgestaltung der europapolitischen Willensbildung anzustreben.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Hartmut KLATT, Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Beilage zum Parlament B 28, S. 3–21; Klaus von BEYME, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, München, Zürich 2. Auflage 1985; Heinz LAUFER, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage 1985.
- ²⁾ Fritz W. SCHARPF, Politikverflechtung. Bd. I: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus, Kronberg 1976; Werner PATZIG, Die Gemeinschaftsfinanzierungen von Bund und Ländern. Notwendigkeit und Grenzen des kooperativen Föderalismus, Bonn 1981.
- ³⁾ Vgl. KLATT S. 8
- ⁴⁾ Bundestagsdrucksache 10/6392 vom 10.11.86.
- ⁵⁾ Bundestagsdrucksache 10/6418 vom 12.11.86.

Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungsprogrammes der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden Außenkompetenzen der Gliedstaaten der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland

von

Univ.-Ass. Dr. Wolfgang Burtscher, Innsbruck

Einleitung

Mit der Ratifikation des Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften¹⁾ hat Österreich ungeachtet des relativ geringen normativen Inhalts dieses Abkommens die völkerrechtliche Verpflichtung übernommen, „in der Frage der grenzüberschreitenden unterstaatlichen Zusammenarbeit nicht beim status quo zu verharren, sondern künftig konkrete Initiativen zu deren Förderung zu ergreifen“²⁾. Gemäß Artikel 1 des Übereinkommens sind die Vertragsparteien nämlich verpflichtet, „... die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften ... zu erleichtern und zu fördern“. Artikel 4 hält die Vertragsparteien an, „zu einer Lösung aller rechtlichen, administrativen oder technischen Schwierigkeiten, welche ... den reibungslosen Ablauf der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit behindern könnten“, beizutragen. Von österreichischer Seite wurde jedoch das Bestehen einer derartigen rechtlichen Obliegenheit mit dem Hinweis auf den in den Artikeln 1, 2 und 3 Abs. 4 normierten Vorrang des innerstaatlichen Verfassungsrechtes verneint“³⁾. Kennzeichnend für diese Haltung ist die Tatsache, daß ein anläßlich der Behandlung der Regierungsvorlage im Nationalrat eingebrachter Entschließungsantrag, „Die Bundesregierung möge das Rahmenübereinkommen ... zum Anlaß nehmen, eine nicht nur duldende, sondern aktive Regionalismuspolitik zu betreiben und Vorkehrungen dafür treffen, daß ... vor allem die Bundesländer die Möglichkeit erhalten ... eine rechtlich wirksame Regionalismuspolitik zu betreiben“⁴⁾, keine Mehrheit fand. In den letzten beiden Jahren hat nun der Bund erstmals seine Bereitschaft zu erkennen gegeben, in gewissem Maße seine ausschließliche Außenvertretungsbefugnis zugunsten der Länder einzuschränken. Ausdruck findet dieser grundlegende Meinungswandel im Außenpolitischen Bericht 1986⁵⁾, in dem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Länder- und Gemeindeebene – sowohl im privatrechtlichen als auch im **hoheitlichen** Bereich – als wertvolle Ergänzung zur Außenpolitik des Bundes bezeichnet wird. Wieweit dieser Gesinnungswandel auf der Einsicht in die aus dem europäischen Rahmenübereinkommen resultierenden Verpflichtungen beruht oder ganz einfach auf der Einsicht in die Notwendigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf der Ebene der Gebietskörperschaften in Anbetracht der zunehmenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Interdependenz mag dahingestellt bleiben.

Grundlage der derzeit stattfindenden Verhandlungen zwischen Bund und Ländern ist der von der Landeshauptmännerkonferenz am 27.6.1985 beschlossene Förderungskatalog der Länder vom 2. Juli 1985⁶⁾, in dem die vorläufig letzten, im Vergleich zu früheren Forderungsprogrammen wohl weitestgehenden Wünsche der Länder nach vermehrten Beteiligungsmöglichkeiten bei der Gestaltung der grenznachbarlichen Verhältnisse formuliert sind.

1. Historischer Rückblick auf die in früheren Programmen von den Ländern erhobenen Forderungen nach mehr „Außenkompetenzen“

Eine vergleichende Lektüre der verschiedenen Forderungsprogramme der Länder zeigt, daß die inhaltlichen Vorstellungen von den Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder bei der Gestaltung der auswärtigen Angelegenheiten im Laufe der Zeit einem gewissen Wandel unterworfen waren und die diesbezüglichen Forderungen nicht immer mit dem gleichen Impetus von allen Bundesländern vertreten wurden. Forderungen nach einer völkerrechtlichen Vertrags-schlußkompetenz der Länder finden sich bereits im ersten Forderungsprogramm der Bundesländer, dem sogenannten „Linzer Entwurf“, vom 22.6.1961⁷⁾. Im Artikel I Zif. 3 des Entwurfes über das Bundesverfassungsgesetz vom . . . mit dem bundesverfassungsgesetzliche Bestimmungen abgeändert werden, heißt es: „Art. 10 Abs. 1 Zif. 2 hat zu lauten: Äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Auslande, insbesondere Abschluß der Staatsverträge, **jedoch mit Ausnahme jener Staatsverträge, die die Länder mit Zustimmung der Bundesregierung mit den ihnen benachbarten Staaten in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches abschließen: . . .**“ In den Anmerkungen zu diesem Entwurf wird diese Forderung, in richtiger Einschätzung der politischen Lage, als „Fernziel“ qualifiziert⁸⁾. Offenbar in Entsprechung der Einschätzung dieser Forderung als fernliegendes „Idealprogramm“ finden sich in den Forderungen der Bundesländer vom 22. März 1963⁹⁾ und im „Konkretisierten Forderungsprogramm der Bundesländer“ vom 22. Juni 1964¹⁰⁾ keine diesbezüglichen Wünsche. Erst in Anlage 3¹¹⁾ (Ergänzungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer von 1964) Punkte 5 und 13 des „Forderungsprogrammes der Bundesländer 1970“¹²⁾ finden sich wiederum im Hinblick auf die obige Themenstellung relevante Forderungen, die aber im Vergleich mit jenen der Urfassung (Linzer Entwurf) deutlich gemäßigter ausgefallen sind. Es handelt sich hier einmal um die Forderung nach Einräumung eines Stellungnahmerechtes der Länder vor dem Abschluß gewisser Staatsverträge sowie um die Forderung, daß vom Bund im Falle der Säumnis eines Landes ergriffene Maßnahmen zur Durchführung eines Staatsvertrages außer Kraft treten, wenn das Land seiner Verpflichtung nachgekommen ist¹³⁾. Erst im Forderungsprogramm der Bundesländer 1976¹⁴⁾ wird unter c) Ergänzungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer 1970, Zif. 1 erneut die Forderung nach dem Recht der Länder zum Abschluß zwischenstaatlicher Übereinkommen in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches bei Zustimmungserfordernis der Bundesregierung erhoben: „Die Länder sind befugt, über Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, mit Zustimmung der Bundesregierung Verträge mit Nachbarländern der Republik Österreich zu schließen“. In der Begründung für diese Forderung wird neben entsprechenden Resolutionen des Europarates betreffend die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit insbesondere auf die gleichartigen Rechte der schweizerischen Kantone und der deutschen Bundesländer verwiesen, was im übrigen die Einschränkung unserer Untersuchung auf die Rechtslage in diesen beiden Ländern erklärt.

Einzelne Bundesländer haben ihrem Wunsch nach vermehrtem Mitspracherecht bei der völkerrechtlichen Gestaltung ihres Nachbarschaftsverhältnisses darüber hinaus durch gesonderte Maßnahmen Nachdruck verliehen. So enthält Punkt 1 lit. g des „10 Punkte Programmes zur Stärkung der Stellung des Landes (Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates“, das am 15. Juni 1980 in Vorarlberg zur Volksabstimmung vorgelegt wurde¹⁵⁾ und mit 69,3 % der Stimmen angenommen wurde, ebenfalls die Forderung nach dem Recht zum Abschluß von Verträgen mit Nachbarstaaten. In den von der Vorarlberger Landes-

regierung anlässlich der Volksabstimmung herausgegebenen Unterlagen wird die Notwendigkeit einer derartigen Kompetenz damit begründet, daß das Land zu 80 % an das Ausland grenze und daher auch viele nachbarrechtliche Fragen auftreten (Raumplanung, Wasserversorgungsanlagen, Sportanlagen, Rettungseinsätze, Spitalsbehandlung usw.). Auch in Punkt 6 der Entschließung des Tiroler Landtages über die Stärkung der Stellung der Länder und Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates („Föderalismusentschließung“) vom 6. Juli 1983 (L-72/83) finden sich gleichlautende Forderungen, die vor allem mit dem fortschreitenden Unterlaufen der Länderhoheit durch die ausschließliche Staatsvertragskompetenz des Bundes begründet werden.

2. Bewertung der bisher von seiten des Bundes in Erfüllung der Forderungen der Länder gemachten Zugeständnisse mit Bezug zur Außenvertretung

2.1. Stärkung der Länder gegenüber dem Vertragsmonopol des Bundes durch Einräumung eines Stellungnahmerechts

Durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974¹⁶⁾ wurde der von den Ländern in Punkt 5 der Anlage 3 des Forderungsprogrammes der Länder von 1970 erhobenen Forderung nach vermehrtem Mitspracherecht beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch die Einfügung des Art. 10 Abs. 3 B-VG Rechnung getragen: „(3) Bevor der Bund Staatsverträge, die Durchführungsmaßnahmen im Sinne des Artikels 16 erforderlich machen oder die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder in anderer Weise berühren, abschließt, hat er den Ländern Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben“. Diese Änderung wird in der Literatur¹⁷⁾ insofern als nicht besonders grundlegend eingeschätzt, als es sich hier lediglich um eine bereits vor der verfassungsrechtlichen Verankerung großzügig gehandhabte Praxis des Bundes handelte, Länder in sie betreffenden Staatsverträgen zu konsultieren. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung dieses „Anhörungsrechtes“ der Länder sollte dennoch im Hinblick auf mögliche Sanktionen im Falle des Zuwiderhandelns nicht unterschätzt werden. Was nun konkret den Inhalt des Art. 10 Abs. 3 B-VG anlangt, so ist der Bund lediglich verpflichtet, den Ländern die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen, allerdings ohne jegliche rechtliche Verpflichtung, auf die von den Ländern vorgebrachten Bedenken, Änderungswünsche und Anregungen auch einzugehen. Seit der Aufnahme dieser Bestimmung in das B-VG haben sich anlässlich ihrer Anwendung Unklarheiten vor allem in zweierlei Hinsicht ergeben. Einmal nämlich um die Interpretation des Begriffes „Bevor“, also die Frage nach der Rechtzeitigkeit der Anhörung der Länder und um die inhaltliche Festlegung des Kreises jener Staatsverträge vor deren Abschluß den Ländern die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden muß.

2.1.1. Rechtzeitigkeit des Gehörs

Das Rundschreiben GZ 600472/2-VI/1/75 des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst-, dessen Ziel die Gewährleistung der einheitlichen Anwendung dieser Verfassungsbestimmung ist, weist, was das Kriterium der Rechtzeitigkeit betrifft, darauf hin, daß „Abschluß des Staatsvertrages“ nicht in dem technischen Sinn verstanden werden darf, wie dieser Begriff in Art. 65 Abs. 1 B-VB verwendet wird, sondern dem Sinne dieser Verfassungsbestimmung entsprechend „soll den Ländern in einem möglichst frühzeitigen Stadium der Ausarbeitung eines Staatsvertrages bereits die Möglichkeit gegeben werden, auf der innerstaatlichen Ebene ihre Interessen zur Geltung zu bringen“. Geht man davon aus, daß entsprechend Art. 10 Wiener Vertragsrechtskonvention¹⁸⁾ mit der Authentifizierung eines Vertragstextes, die je nach

Verfahren durch Unterzeichnung oder Paraphierung erfolgt, der Text endgültig festgelegt ist und ein Abweichen vom Text ab diesem Zeitpunkt nur mehr durch das Anbringen von Vorbehalten möglich ist¹⁹⁾, so muß den Ländern jedenfalls bereits vorher die Möglichkeit eingeräumt werden, auf die Gestaltung des Vertragstextes durch Beeinflussung der österreichischen Verhandlungsposition Einfluß nehmen zu können. Bei einer Heranziehung der Länder nach diesem Zeitpunkt wäre eine Berücksichtigung von deren Standpunkt nur mehr durch das Anbringen eines Vorbehaltes bzw. durch Nichtratifikation möglich, was aber weder im Interesse einer funktionierenden internationalen Zusammenarbeit ist, noch der Intention dieser Verfassungsbestimmung entspricht²⁰⁾. Im Licht dieser Ausführungen scheinen die gelegentlich erfolgten Proteste von Ländern wegen Verletzung des Gebotes der Rechtzeitigkeit der Stellungnahme durchaus berechtigt²¹⁾.

2.1.2. Kreis jener Staatsverträge, die den Ländern vor dem Abschluß vorzulegen sind

Was die Qualifikation jener Verträge anlangt, vor deren Abschluß die Länder zu konsultieren sind, bereitet insbesondere der relativ unpräzise Passus „oder die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder in anderer Weise berühren“, gewisse Schwierigkeiten. In dem bereits zitierten Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst - werden die Länder ohne Anspruch auf Vollständigkeit und abgesehen von der Variante 1 des Artikels 10 Abs. 3 B-VG²²⁾ in folgenden Fällen als „berührt“ und damit stellungnahmeberechtigt angesehen:

1. Staatsverträge, die in Gesetzgebung und/oder Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder fallen, aber keine Durchführungsmaßnahmen seitens der Länder erfordern (z.B. Fremdenverkehrsabkommen).
2. Staatsverträge über Angelegenheiten, die kompetenzrechtlich zwar Bundessache sind, aber eng mit Landeskompetenzen verknüpft sind (z.B. bei Sozialversicherungsabkommen im Hinblick auf die Sozialhilfe der Länder, Vereinbarungen der Gegenseitigkeit im Amtshaftungsrecht, die sich auch auf das Verwaltungsrecht der Länder auswirken).
3. Abkommen mit begrenztem innerstaatlichem Geltungsbereich (z.B. Accordino) oder sonstiger regionaler Relevanz.

Trotz dieses Versuches einer genaueren inhaltlichen Festlegung jener Staatsverträge, bei deren Abschluß die Länder gehört werden müssen, ist es auch in diesem Bereich zu Reklamationen der Länder wegen unterlassener Anhörung gekommen²³⁾.

2.1.3. Einflußnahme der Länder auf den Abschluß von Staatsverträgen dank dem Stellungnahmerecht gem. Art. 10 Abs. 3 B-VG

Abgesehen von diesen vereinzelt Rügen dürfte die Anwendung des Art. 10 Abs. 3 B-VG in der Mehrzahl der Fälle wohl klaglos funktionieren und den Ländern effektiv einen gewissen Einfluß auf die Gestaltung Länderinteressen berührender Staatsverträge geben. Als besonders signifikantes Beispiel hierfür kann die bisher aufgrund des massiven Widerstandes der Länder unterbliebene Ratifikation der beiden Europäischen Niederlassungsübereinkommen²⁴⁾ angeführt werden. Die Befürchtungen der Länder richten sich insbesondere gegen die in diesen Übereinkommen enthaltenen Inländergleichbehandlungsklauseln („Staatsangehörige eines Vertragsstaates sollen im Genuß und in der Ausübung sämtlicher bürgerlicher Rechte die gleiche Behandlung erfahren wie Inländer“) und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf den Ausländergrundverkehr. Den Bedenken im besonderen der westlichen Bundesländer, die Liberalisierung des Grundverkehrs könnte zu einer aus volkswirt-

schaftlichen, sozialpolitischen und kulturellen Gründen nicht mehr tolerierbaren Überfremdung führen, hat die Bundesregierung mit der bisherigen Nichtratifikation des bereits 1957 unterzeichneten Niederlassungsübereinkommens Rechnung getragen²⁵⁾. Das Stellungnahmerecht der Länder ergibt sich in diesem Fall aus der Länderkompetenz auf dem Gebiet des Grundverkehrsrechtes gem. Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG und Art. VII u. VIII der B-VGN 1974²⁶⁾.

Nicht unbeachtlich dürften die Einwände der Länder, deren Stellungnahmerecht hier auf ihren Vollziehungskompetenzen beruht, für die bisher nicht vorgenommene Ratifikation des Europäischen Übereinkommens über den Schutz von Tieren bei der landwirtschaftlichen Tierhaltung (Nr. 87/1976) sowie des Europäischen Übereinkommens über den Schutz von Schlachttieren (Nr. 102/1979) gewesen sein²⁷⁾. In verstärktem Maß Gelegenheit zur Stellungnahme wurde den Ländern insbesondere beim Abschluß von Natur und Umweltschutz betreffenden Staatsverträgen eingeräumt. Die Notwendigkeit der Befassung der Bundesländer bei dieser Gattung von Staatsverträgen ergibt sich, was den Naturschutz anlangt, aus der gem. Art. 15 (1) B-VG bei den Ländern verbliebenen Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz, beim Umweltschutz aus seiner Qualifikation als Querschnittsmaterie²⁸⁾. Was die Einflußmöglichkeiten der Länder hinsichtlich der Gestaltung der sie in besonderem Maße betreffenden völkerrechtlichen Vereinbarungen anlangt, ist die vom Bund geübte Praxis — sie geht über die Verpflichtung des Art. 10 Abs. 3 B-VG hinaus — Ländervertreter in die österreichische Verhandlungsdelegation aufzunehmen, besonders positiv hervorzuheben²⁹⁾.

2.1.4 Rechtliche Folgen bei Verletzung des Anhörungsrechtes der Länder gem. Art. 10 Abs. 3 B-VG

Wie die obigen Ausführungen zeigen, sind also Konflikte zwischen Bund und Ländern betreffend Art. 10 Abs. 3 B-VG durchaus denkbar. Damit ist aber die Frage nach den verfassungsrechtlichen bzw. völkerrechtlichen Auswirkungen eines unter Verletzung des in Art. 10 Abs. 3 B-VG gewährleisteten Stellungnahmerechtes der Länder abgeschlossenen Staatsvertrages mehr als „eine bloß theoretische Frage, die bislang noch keinem Praxistest unterlag“³⁰⁾. Über die innerstaatlichen Rechtsfolgen eines unter Nichteinhaltung des Anhörungsrechtes der Länder eingegangenen Vertrages gehen die Meinungen auseinander. Während MAYER derartige Staatsverträge für verfassungswidrig erachtet³¹⁾, spricht sich ÖHLINGER in Anlehnung an die nichtvorhandenen Rechtsfolgen beim Übergehen von Begutachtungsrechten von gesetzlichen Interessensvertretungen im Gesetzgebungsverfahren gegen die Annahme der Verfassungswidrigkeit derartiger Übereinkommen aus³²⁾. Was die völkerrechtliche Wirksamkeit eines unter Verletzung des Stellungnahmerechtes der Länder abgeschlossenen Vertrages anlangt, wird man die Voraussetzungen für eine mögliche Anfechtung einer derartigen Übereinkunft gem. Art. 46 Wiener Vertragsrechtskonvention wegen Verletzung des innerstaatlichen Verfahrens beim Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages als nicht gegeben erachten müssen³³⁾.

2.1.5. Anhörungsrechte der deutschen Bundesländer und der schweizerischen Kantone

Die Tatsache, daß auch die deutschen Bundesländer³⁴⁾ und die Kantone³⁵⁾ beim Abschluß sie betreffender Staatsverträge durch den Bund gehört werden, ist Indiz dafür, daß diese Praxis größtmögliche Sachkompetenz bei der Ausarbeitung der entsprechenden Übereinkommen mit größtmöglicher Entscheidungszufriedenheit zu verbinden mag.

Ein Blick auf die rechtliche Ausgestaltung des Anhörungsrechtes der Kantone zeigt, daß dieses nicht verfassungsrechtlich verankert ist, sondern auf einer Richtlinie des Bundesrates vom 6.5.1970 beruht. Danach müssen die Kantone der Schweiz vor dem Abschluß solcher Staatsverträge gehört werden, die ihre Rechte und Pflichten betreffen oder die für sie von großer politischer, kultureller, wirtschaftlicher oder finanzieller Bedeutung sind³⁶⁾.

Besonders weitgehend und vorbildhaft auch für Österreich sind die „Mitwirkungsmöglichkeiten“ der deutschen Bundesländer beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch den Bund. Neben dem in Art. 32 II GG normierten Anhörungsrecht³⁷⁾ der besonders betroffenen Länder, verfügen die Länder mit der durch Nr. 4b des Lindauer Abkommens eingerichteten „Ständigen Vertragskommission“³⁸⁾ über eine institutionalisierte Form der Mitbeteiligung an der Willensbildung des Bundes. Eine derartige Einrichtung, deren Intention ist, Gesprächspartner für das auswärtige Amt oder die sonst zuständigen Ressorts des Bundes im Zeitpunkt der Vertragsaushandlung zu sein, wäre auch für Österreich von Interesse, da sie neben einem effizienteren Anhörungsrecht insbesondere auch eine bessere Koordination der Standpunkte der Länder untereinander bewirken könnte.

Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang auch die im sogenannten KRAMER-HEUBL Papier³⁹⁾ über die „Gemeinsame Regelung zur personellen Beteiligung der Länder an den auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik“ von 1968 eingeräumten Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder. Gemäß dieser Regelung wird vom Bund die Aufnahme von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich in die Verhandlungsdelegationen des Bundes in Betracht gezogen, wenn

- a) der Bund wegen der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung keine eigenen Fachkräfte besitzt,
- b) wenn zur Erreichung eines optimalen Verhandlungsergebnisses eine Ergänzung der Fachkunde notwendig erscheint,
- c) wenn der Verhandlungsgegenstand wesentliche Belange der Länder berührt.

Der Bund hat zwar stets darauf hingewiesen, daß kein Rechtsanspruch der Länder auf unmittelbare Beteiligung an internationalen Verhandlungen des Bundes besteht, hat andererseits aber zugegeben, daß in einer Reihe von Fällen aus praktischen Gesichtspunkten eine Hinzuziehung von Ländervertretern notwendig ist. Eine Miteinbeziehung der deutschen Bundesländer zu einem frühest möglichen Zeitpunkt beim Abschluß von Staatsverträgen des Bundes, die innerstaatlich den Kompetenzbereich der Länder betreffen, ist auch deshalb notwendig, weil die deutschen Bundesländer letztgültig über die Durchführung solcher Staatsverträge in ihrem Wirkungsbereich entscheiden, während in Österreich gem. Art. 16 B-VG der Bund bei Säumnis der Länder Durchführungsmaßnahmen bis zum Tätig-Werden der Länder setzen kann. Die in die Verhandlungsdelegationen des Bundes aufgenommenen Ländervertreter sind gegenüber dem Verhandlungspartner zwar Vertreter des Völkerrechtssubjektes „Bundesrepublik Deutschland“ und damit auch an die Instruktionen der Bundesregierung gebunden, sie können aber in den Vorbesprechungen innerhalb der Delegation und mit den Beamten des zuständigen Ressorts die Interessen der Länder wahrnehmen und eventuell auf die Willensbildung des Bundes Einfluß nehmen.

3. Der Forderungskatalog der Länder von 1985 als Grundlage der im Gang befindlichen Verhandlungen

3.1. Die Forderung der Kompetenz zum Abschluß zwischenstaatlicher Verträge

„Die Länder sollen die Möglichkeit erhalten, in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches mit Zustimmung der Bundesregierung zwischenstaatliche Verträge mit Nachbarländern abzuschließen“

3.1.1. Notwendigkeit der Kompetenz zum Abschluß hoheitlicher Verträge trotz privatrechtlicher Gestaltungsmittel

Im Gefolge der Auseinandersetzung um die Verträglichkeit der Aktivitäten der Länder im Rahmen der ARGE ALP mit der Bestimmung des Art. 10 Abs. 1 Zif. 2, die das Monopol des Bundes auf dem Gebiet der Außenvertretung festlegt, hat sich die Rechtsmeinung durchgesetzt, daß den Bundesländern im Rahmen ihrer Privatwirtschaftsverwaltung gem. Art. 17 B-VG ein gewisser Spielraum zur rechtlichen Gestaltung der nachbarschaftlichen Verhältnisse bleibt⁴⁰⁾. Lediglich völkerrechtlich verbindliche Handlungen fallen nach Art. 10 B-VG in die ausschließliche Kompetenz des Bundes, nicht aber Akte der Privatwirtschaftsverwaltung, die von der verfassungsgesetzlichen Kompetenzverteilung nicht betroffen sind. Nachdem in Österreich bei der Qualifikation, ob Privatwirtschaftsverwaltung vorliegt, nicht auf den Inhalt der Tätigkeit, sondern auf die rechtliche Form des Handelns abgestellt wird, können Länder auch Staats- und Verwaltungstätigkeiten in Form privatrechtlicher Rechtsgeschäfte vornehmen⁴¹⁾. Auch informelle Kontakte und wechselseitige Absprachen der eigenen hoheitlichen Politik werden unter diesen Begriff subsumiert.

Dennoch kann, wie folgende Beispiele zeigen, mit diesen privatrechtlichen Gestaltungsmitteln nicht immer das Auslangen gefunden werden.

Nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland ist in wichtigen Bereichen ein privatrechtliches Auftreten der Bundesländer ausgeschlossen, wo dies nach der österreichischen Rechtsordnung zulässig wäre. Das führt dazu, daß bestimmte Angelegenheiten zwischen einem österreichischen Bundesland und einem deutschen Nachbarland, etwa Bayern, nicht rechtzeitig vereinbart werden können, weil das österreichische Bundesland nur zum Abschluß eines privatrechtlichen, Bayern hingegen nur zum Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages berechtigt ist.

In Anbetracht der verschiedentlichen Nichteinhaltung aufgrund gemeinsamer Absprachen getroffener, autonomer innerstaatlicher Maßnahmen, erscheinen rechtsverbindliche Vereinbarungen wünschenswert. Zwischen den Gesamtstaaten abgeschlossene Vereinbarungen sind in diesen Fällen nicht zweckmäßig, da sie in der Regel eher Angelegenheiten von bloß lokalem Interesse betreffen (z.B. Absprache von Schonfristen im Jagdrecht).

Schließlich ist zu bemerken, daß die Länder mangels eigener hoheitlicher Befugnisse verschiedentlich das Konzept der Privatwirtschaftsverwaltung in unzulässiger Weise überdehnt haben. Darunter fällt etwa die Teilnahme österreichischer Bundesländer an von den anderen Vertragsparteien als völkerrechtliche Vereinbarungen konzipierten Verträge im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, was schwerwiegende Qualifikationsprobleme mit sich bringt⁴²⁾. Gegen die Annahme, es handle sich hier um privatrechtliche, der Rechtsordnung eines der Vertragsparteien unterstellte Vereinbarungen, sprechen insbesondere die in diesen Vereinba-

rungen vorgesehenen Schiedsklauseln, die auf den Willen der Vertragsparteien deuten, die Übereinkommen dem Völkerrecht zu unterstellen⁴³⁾. So z.B. die Schiedsklausel in der Vereinbarung über das Neu-Technikum in Buchs: „Entstehen zwischen den Vertragspartnern Anstände aus dieser Vereinbarung, so entscheidet ein für den Streitfall bestelltes Schiedsgericht“.

3.1.2. Umfang der materiellen Vertragsabschlußkompetenzen entsprechend dieser Forderung

Zu den möglichen Vertragspartnern sei vorab bemerkt, daß sich die österreichischen Bundesländer nach der derzeit vorliegenden Version mit Verträgen mit Nachbarstaaten bzw. deren Gliedstaaten begnügen. Die deutschen Bundesländer könnten darüber hinaus auch mit anderen Staaten Verträge abschließen („auswärtige Staaten“) ebenso wie übrigens die schweizerischen Kantone, beide haben aber in der Praxis selten davon Gebrauch gemacht (z.B. Hamburg mit Ruanda, Kantone mit verschiedenen Internationalen Organisationen und dem Heiligen Stuhl). Die Länder dürften also mit der Einräumung von Vertragsschlußmöglichkeiten mit Nachbarstaaten bzw. deren Gliedstaaten das Auslangen finden.

Die Frage nach dem Umfang jener Materien, die Gegenstand von Länderstaatsverträgen sein dürfen, ist ein zentraler Punkt der in Gang befindlichen Verhandlungen, von dessen Regelung die Bedeutung und praktische Relevanz des „Länderstaatsvertragsrechtes“ in erster Linie abhängen wird.

Die Länder wollen die in das Forderungsprogramm aufgenommene Formulierung „in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches“ im Sinne des Art. 15 a betreffend die Gliedstaatsverträge interpretiert wissen, d.h. Gegenstand von völkerrechtlichen Verträgen der Länder sollen sowohl Angelegenheiten ihrer ausschließlichen Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz gem. Art. 15 B-VG sein, als auch Angelegenheiten gem. Art. 11, 12, 14 Abs. 2 und 3 sowie 14 a Abs. 3 und 4, kurz Angelegenheiten der Vollziehung. Eine derartig weitgehende Konzession von Kompetenzen wird vom Bund jedoch abgelehnt, der seinerseits die Vertragsabschlußmöglichkeiten der Länder mit den Gegenständen, die gem. Art. 15 B-VG in die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder fallen, begrenzt wissen will. In Anbetracht der im Vergleich etwa zu den deutschen Bundesländern relativ geringen ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnissen der österreichischen Länder, würde eine derartige Verknüpfung nur beschränkte Möglichkeiten eröffnen. Ein Vergleich jener Materien, denen für das Länderstaatsvertragsrecht besondere praktische Bedeutung zukäme (grenzüberschreitende Natur- und Landschaftsschutzgebiete, raumplanerische Festlegungen, Abfallbeseitigung, Feuerwehr-, Rettungseinsätze und Katastrophenhilfe, Fremdenverkehr, Schonvorschriften für die Jagd und für die Fischerei) mit den Ländern gem. Art. 15 B-VG zustehenden Rechten zeigt, daß die Länder damit nicht in allen Bereichen das Auslangen finden (Umweltschutz, Abfallbeseitigung – Querschnittsmaterien, Raumplanung – Annexmaterie) würden. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland verwiesen. Dort wird der Passus des Art. 32 Abs. 3 GG „soweit die Länder für Gesetzgebung zuständig sind“ nämlich so interpretiert, daß man darunter den Zuständigkeitsbereich der Länder im Gegensatz zu jenem des Bundes versteht und damit den Ländern auch die Möglichkeit des Abschlusses von Verwaltungsabkommen in Ausführung von Bundesgesetzen zugesteht. Durch Art. 32 Abs. 3 GG wird also auch der Verwaltungsbereich der Länder angesprochen⁴⁴⁾.

3.1.3. Umfang der materiellen Vertragsabschlußkompetenzen der schweizerischen Kantone

Anders als der Forderungskatalog der österreichischen Bundesländer und wie in der Folge zu zeigen sein wird, als das deutsche Grundgesetz, knüpft die schweizerische Bundesverfassung das Vertragsrecht der Kantone nicht an die innerstaatliche Gesetzgebungskompetenz, sondern zählt einzelne Materien auf.

„Art. 9 BV: Ausnahmsweise bleibt den Kantonen die Befugnis, Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschließen“.

Dieser Aufzählung wird von der herrschenden Lehre und Praxis lediglich demonstrativer Charakter zugebilligt. Die Vertragskompetenz umfasse alle landesinternen Zuständigkeiten der Kantone, sofern der Bereich nicht schon durch den Bundesrat geregelt sei. Die Kompetenz der Kantone gem. Art. 9 BV ist allerdings keine ausschließliche, sondern konkurriert in diesen Bereichen mit jener des Bundesrates⁴⁵⁾. Der Bund kann über jeden Gegenstand im eigenen Namen internationale Vereinbarungen schließen, also auch über Gegenstände, deren innerstaatliche Regelung den Kantonen zufällt. Bezüglich des Umfanges der kantonalen Kompetenzen wird in vermehrtem Maße statt einer strengen Abgrenzung nach Sachbereichen eine Unterscheidung nach der regionalen Relevanz, der beschränkten geographischen Bedeutung eines Staatsvertrages gefordert⁴⁶⁾. (Öffentliche Ausbildung und Gesundheit, Verwendung von Energie, Umweltschutz, Jagd und Fischerei.) So meint etwa STÄHELIN: „Ist der Staatsvertrag von regionaler Bedeutung, geht es um die nachbarrechtlichen Angelegenheiten und Beziehungen im begrenzten Raum, so spricht dies für die Vertragsschlußkompetenz des Kantons“. Eine Evaluierung der derzeit in Kraft stehenden rund 140 kantonalen Staatsverträge zeigt, daß dieser Kategorie von Verträgen, insbesondere seit dem Wiederaufleben regionalistischer Bewegungen in den 70-er Jahren, gesteigerte Bedeutung zukommt⁴⁷⁾.

3.1.4. Die materiellen Kompetenzen der deutschen Länder

Wie bereits erwähnt, sind die Länder gem. Art. 32 Abs. 3 GG befugt, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind, unter Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abzuschließen. Nachdem gem. Art. 70 GG mehr Sachbereiche in die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer fallen als in Österreich und unter Berücksichtigung der bereits erwähnten Tatsache, daß die Vertragsabschlußkompetenz der Länder gem. Art. 32 Abs. 3 auch für den Verwaltungsbereich der Länder gilt, dürfte das deutsche Grundgesetz jedenfalls vom materiellen Umfang der Kompetenzen her, den Ländern am meisten Möglichkeiten zum Abschluß zwischenstaatlicher Verträge bieten.

3.1.5. Die formelle Ausübung des Vertragsabschlußrechtes durch die Gliedstaaten

Von der Ausgestaltung der prozeduralen Vorschriften betreffend den Vertragsabschluß hängt die praktische Relevanz des vertraglichen Außenvertretungsrechtes von Gliedstaaten zumindest in ebenso starkem Maße ab wie vom materiellen Umfang der eingeräumten Kompetenzen. Dies zeigt unter anderem die Einschätzung Prof. WILDHABERS betreffend die kantonale Vertragspraxis, der für das „prekär“-Werden der Vertragsabschlußkompetenzen der Kantone vor dem bereits erwähnten Wiederaufleben im Zuge regionalistischer Bewegungen neben dem Abschluß von Verträgen durch den Bund im Bereich der kantonalen Gesetzgebungskompetenzen, insbesondere die Überwachung der Verhandlungen durch den Bund als Begründung anführt.⁴⁸⁾

Zwei Aspekte sind unter dieser Themenstellung von besonderer Relevanz. Einmal die Frage nach den für die Vertretung der Gliedstaaten nach außen kompetenten Organen sowie die Ausgestaltung des Zustimmungsrechtes des Bundes. Um eine bessere Bewertung der in Österreich zur Diskussion stehenden Vorschläge zu ermöglichen, erfolgt zunächst ein Blick auf die Rechtslage in der Schweiz und in der Bundesrepublik.

3.1.5.1. Formelle Vertragsabschlußkompetenzen der schweizerischen Kantone

3.1.5.1.1. Die Außenvertretungsbefugnis

Die kantonale Vertragsabschlußkompetenz wird neben den bereits beschriebenen materiellen Begrenzungen zumindest auf dem Papier durch Art. 10 (1) BV eingengt, demzufolge der amtliche Verkehr zwischen Kantonen und Staatsregierungen sowie ihren Stellvertretern durch die Vermittlung des Bundesrates stattfindet. Diese Bestimmung wird dermaßen gedeutet, daß die Kantone ungeachtet ihrer Völkerrechtsfähigkeit auf Teilgebieten wegen mangelnder völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit nicht in der Lage sind, ihre Verträge selbst auszuhandeln⁴⁹⁾. Der amtliche Verkehr der Kantone mit auswärtigen Staaten erfolgt über Vermittlung des Bundesrates, der die Verträge aushandelt, unterzeichnet und genehmigt. Die Kantone dürfen gem. Art. 10 (2) BV lediglich in den in Art. 9 bezeichneten Angelegenheiten direkten Kontakt mit den untergeordneten Behörden eines auswärtigen Staates aufnehmen.

Diesen an und für sich sehr restriktiven Bestimmungen wird einmal dadurch an Schärfe genommen, daß den Verhandlungsdelegationen des Bundes in den in Art. 9 bezeichneten Angelegenheiten kantonale Vertreter beigezogen werden bzw. die Verhandlungsführung überhaupt Vertretern der Kantone anvertraut wird, wobei sie allerdings dem Weisungsrecht des Bundesrates unterworfen bleiben. Entsprechend dieser mangelnden selbständigen völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit werden kantonale Staatsverträge am Ende der Verhandlungen vom Bundesrat im Namen des (der) interessierten Kantone in selteneren Fällen im Namen des Bundesrates und des (der) Kantone unterzeichnet⁵⁰⁾. Eine solche Formel kann etwa lauten: „Der Schweizerische Bundesrat im Namen des Kantons Aargau und die Bundesrepublik Deutschland“ oder „Der Schweizerische Bundesrat in seinem eigenen Namen und im Namen des Kantons Tessin“.

Entgegen dem scheinbar zwingenden Verbot der direkten Beziehungen der schweizerischen Kantone mit auswärtigen Staatsregierungen gem. Art. 10 (1) BV sind Vertragsabschlüsse der Kantone ohne Zwischenschaltung des Bundesrates in der Praxis nichts Ungewöhnliches und werden vom Außenministerium toleriert, ja sogar für rechtmäßig erachtet⁵¹⁾. Eine Analyse jener Verträge, die von den Kantonen ohne Vermittlung des Bundes abgeschlossen wurden, zeigt, daß es sich hier vorwiegend um Verträge mit Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland bzw. mit Liechtenstein handelt. In einem solchen Fall lautet die Formel etwa: „Das Land Baden-Württemberg, vertreten durch den Ministerpräsidenten, vertreten durch den Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Umweltschutz, und der Kanton Schaffhausen, vertreten durch den Regierungsrat, vereinbaren . . .“ Das Auswärtige Amt versucht die Rechtmäßigkeit dieser direkten konventionellen Kontakte mit dem Hinweis auf Art. 10 (2) zu rechtfertigen, wonach ein direkter Kontakt mit untergeordneten Behörden eines auswärtigen Staates – und um solche handelt es sich bei den deutschen Bundesländern – durchaus verfassungskonform sei. Abgesehen davon, daß die Lehre mehrheitlich die Ansicht vertritt, daß Art. 10 (2) BV den Abschluß völkerrechtlicher Verträge gerade nicht umfasse⁵²⁾ und daß bei dieser Argumentation die direkten konventionellen Beziehungen zu Liechtenstein nicht gerechtfertigt

werden könnten, da es sich hier jedenfalls um eine auswärtige Staatsregierung handelt, kann die Subsumtion der deutschen Bundesländer unter den Begriff „untergeordnete Behörden und Beamte“ wohl mit Recht angezweifelt werden. Die vom Bund tolerierten direkten vertraglichen Kontakte der Kantone stehen so zwar im Widerspruch zur Verfassung, entsprechen aber gleichzeitig dem Bedürfnis, Probleme rein lokaler Natur ohne Einschaltung der Zentralstellen zu lösen⁵³⁾. „Unnötige Bundesumwege sind Sand im Getriebe der nachbarlichen Zusammenarbeit“ (STÄHELIN). Ähnliches dürfte auch für die Auslandskontakte der Kantone hinsichtlich der Zusammenarbeit im Rahmen der ARGE ALP, der Internationalen Bodenseekonferenz oder der Regio Basiliensis gelten, da auch hier keine Vermittlung des Bundesrates stattfindet⁵⁴⁾. Dabei geht es allerdings nicht um vertragsrechtliche Beziehungen.

3.1.5.1.2. Das Zustimmungsgesetz des Bundesrates⁵⁵⁾

Das Recht der Kantone, völkerrechtliche Verträge gem. Art. 9 abzuschließen, steht unter der Bedingung, daß diese nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten. Gem. Art. 102 Zif. 7 ist der Bundesrat zur Überprüfung und Genehmigung der Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Auslande berufen. Erhebt der Bundesrat oder ein anderer Kanton gegen den Vertragsabschluß Einspruch, so entscheidet gem. Art. 85 Zif. 5 die Bundesversammlung.

Diese Bestimmung hat einmal die Überwachung der materiellen Kompetenzaufteilung innerhalb des Bundesstaates zum Ziel und soll andererseits die einheitliche politische Vertretung des Landes nach außen gewährleisten. Damit diese Kontrolle wirksam sein kann, muß sie jedenfalls vor dem völkerrechtlichen Inkrafttreten des kantonalen Staatsvertrages erfolgen. Im Falle jener, im Namen der Kantone über Vermittlung des Bundesrates abgeschlossenen Verträge, hat dieses gesonderte Zustimmungsgesetz kaum praktische Bedeutung, da der Bundesrat, wenn er einmal ein Abkommen im Namen der Kantone unterzeichnet hat, später wohl kaum zur Auffassung gelangen wird, daß dieses gegen Interessen des Bundes bzw. anderer Kantone ist. Bedeutung kommt dem Zustimmungsgesetz des Bundesrates aber insbesondere in den Fällen der direkten vertraglichen Kontaktaufnahme mit dem Ausland, ohne Vermittlung des Bundesrates, zu. In der Praxis geben die Kantone in diesen Fällen dem Bundesrat erst nach erfolgter Unterzeichnung Kenntnis vom Vertrag⁵⁶⁾. Sofern die Verträge keiner zusätzlichen Ratifikation bedürfen, wird ihr Inkrafttreten allerdings vom Austausch einer schriftlichen Erklärung abhängig gemacht, die besagt, daß die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für das Inkrafttreten erfüllt seien, wozu eben auch die Zustimmung durch den Bundesrat zählt. Was die rechtliche Bedeutung des Zustimmungsgesetzes des Bundesrates anlangt, so wird diesem von der herrschenden Lehre rein deklarativer Charakter beigemessen. D.h., schließt ein Kanton ohne oder entgegen der Zustimmung durch den Bundesrat einen Vertrag auf einem Gebiet ab, auf dem er gem. Art. 9 innerstaatlich die Zuständigkeit besitzt und dies kein politischer Vertrag ist, so berührt dies die Gültigkeit und Anwendbarkeit des Vertrages jedenfalls auf kantonaler Ebene nicht⁵⁷⁾. Die Berufung auf einen derartigen Vertrag vor Bundesbehörden ist allerdings nicht möglich. Vorbehalten bleibt jedoch das Recht des Bundesrates, im Falle der Kenntnisnahme eines derartigen Vertrages, seine Abänderung oder Kündigung zu verlangen. Kommen die Kantone dem nicht nach, kann dies der Bundesrat aufgrund seiner Staatenverantwortlichkeit für das Verhalten der Kantone selbst tun

3.1.5.2. Formelle Vertragsabschlußkompetenzen der deutschen Bundesländer

3.1.5.2.1. Zum Abschluß befugte Organe

Trotz mangelnder verfassungsrechtlicher Verankerung ist in der Bundesrepublik Deutschland – im Gegensatz jedenfalls zum Text der Schweizerischen Verfassung – die der partiellen Völkerrechtsfähigkeit der Länder entsprechende Handlungsfähigkeit unbestritten⁵⁸⁾. Damit sind die Länder berechtigt, direkten Kontakt mit ausländischen Verhandlungspartnern aufzunehmen, ohne daß dies vom Bund unterbunden werden könnte⁵⁹⁾. Eine Pflicht der Länder zur vorherigen Absprache mit dem Bund wird man wegen des Grundsatzes der Bundestreue erst dann annehmen müssen, wenn bereits die Vertragsverhandlungen die Belange des Gesamtstaates in unvertretbarer Weise schädigen oder beeinträchtigen könnten.

Welche Landesorgane für den Abschluß der Verträge zuständig sind, richtet sich nach dem Verfassungsrecht der Länder. Grundsätzlich sind die Vertragsverhandlungen, Paraphierung und Unterzeichnung Angelegenheiten der Länderexekutive, wobei hiefür die jeweiligen Landesverfassungen den Regierungschef oder die Landesregierungen mit weiteren Delegationsmöglichkeiten vorsehen⁶⁰⁾.

Berührt ein Ländervertrag Gegenstände der Ländergesetzgebung, so bedarf er der Zustimmung durch den Landtag, die vor dem Inkrafttreten des Übereinkommens erteilt werden muß⁶¹⁾. Aus dieser Darstellung ergibt sich, daß Landesstaatsverträge vom zuständigen Ländervorstand ratifiziert werden, allerdings können die Länder den Bund ermächtigen, die endgültige Verpflichtungserklärung in ihrem Namen abzugeben⁶²⁾.

3.1.5.2.2. Das Zustimmungsrecht der Bundesregierung zu Landesstaatsverträgen

Die grundgesetzliche Regelung dieser Frage ist auch für die zukünftige Ausgestaltung der die Länderstaatsverträge betreffenden österreichischen Rechtsordnung von Interesse, zumal bei den im Gang befindlichen Verhandlungen gegensätzliche Ansichten hinsichtlich des Zeitpunktes der Einschaltung der Bundesregierung bestehen.

Wie bereits kurz erwähnt, besteht in der Bundesrepublik einhellige Auffassung darüber, daß das Zustimmungsrecht des Bundes der Aufnahme von Vertragsverhandlungen durch die Länder nicht im Wege steht, sondern die Zustimmungserklärung erst vor der endgültigen Bindungserklärung zu erfolgen hat⁶³⁾. Bei der Ausübung des Aufsichtsrechts des Bundes über die Vertragsgewalt der Länder ist die Bundesregierung in ihrer Beurteilung, ob sie einem Vertrag die Genehmigung erteilt oder verweigert, allerdings nicht völlig frei, sondern hat sich hierbei an den wohlverwogenen Interessen des Bundes zu orientieren. Als Verweigerungsgründe für die Zustimmung, die im übrigen einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung gem. Art. 93 Abs. I Zif. 1 zugänglich ist, könnte etwa der Verstoß gegen Bundesrecht, die Verletzung des deutschen „ordre public“ oder ganz allgemein den grundlegenden Interessen der Bundesaußenpolitik zuwiderlaufende Aktivitäten der Länder vorgebracht werden⁶⁴⁾. Die Nichtgenehmigung eines Länderstaatsvertrages bewirkt im Gegensatz zur schweizerischen Rechtslage die innerstaatliche Nichtwirksamkeit einer derartigen Vereinbarung⁶⁵⁾. Ohne Zustimmung, die im übrigen eines Kabinettsbeschlusses bedarf, sind völkerrechtliche Verträge der Länder innerstaatlich nicht vollziehbar.

3.1.5.3. Ausgestaltung der formellen Vertragsschlußkompetenzen der österreichischen Bundesländer

In Anbetracht dieser Ausführungen scheint eine Regelung nach deutschem Vorbild bzw. eine Orientierung an der schweizerischen Verfassungsrealität am zweckmäßigsten.

3.1.5.3.1. Zum Abschluß befugte Länderorgane

Nach Vorstellung der Länder soll der Abschluß der Staatsverträge den durch die jeweilige Landesverfassung berufenen Organen obliegen. Dies in Anlehnung an die Regelung der Gliedstaatsverträge gem. Art. 15 a B-VG, wo in manchen Landesverfassungen die Abschlußkompetenz dem Landeshauptmann zugewiesen ist (OÖ, Wien), in anderen dem Zusammenwirken von Landesregierung und Landeshauptmann vorbehalten ist⁶⁶⁾. Für gesetzesändernde oder -ergänzende Länderstaatsverträge ist zusätzlich eine Genehmigung durch die Landtage vorzusehen. Vorstellbar wäre auch eine Lösung im Sinne des Art. 66 Abs. 2, wonach der Bundespräsident die nach der Länderverfassung zuständigen Organe auf Vorschlag der jeweiligen Landesregierungen zum Abschluß von Länderstaatsverträgen ermächtigt.

3.1.5.3.2. Zustimmungsrecht der Bundesregierung

Betreffend die bereits erwähnten Unstimmigkeiten hinsichtlich des Zeitpunktes der Einschaltung der Bundesregierung in die Vertragsverhandlungen, verlangt der Bund ein Zustimmungsrecht der Bundesregierung beim Abschluß, seiner Vorbereitung, sowie der innerstaatlichen Durchführung von Landesstaatsverträgen, wobei die Zustimmung im Wege des BMfAA zu erfolgen hätte. Die Länder ihrerseits stellen das Zustimmungsrecht des Bundes zwar außer Streit, was allerdings die Aufnahme der Verhandlungen betrifft, sind sie lediglich dazu bereit, die Bundesregierung frühzeitig davon in Kenntnis zu setzen. Diese letztere Lösung, die im übrigen sowohl der schweizerischen als auch der deutschen Praxis entspricht, erscheint angemessen, da jedenfalls die Bundesinteressen durch die Zustimmungserfordernisse geschützt sind, andererseits ein unnötiger Bundesumweg in Angelegenheiten von rein lokalem Interesse nicht notwendig ist. Ein Zustimmungsrecht des Bundes zur Durchführung wird von den Ländern mit dem Argument ausgeschlossen, daß es sich bei der innerstaatlichen Vertragsdurchführung, bedingt durch den Vertragsgegenstand, um eine Maßnahme des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder handelt.

3.2. Vertretung von Gliedstaaten in zwischenstaatlichen Einrichtungen

„In zwischenstaatlichen Einrichtungen, deren Aufgabenbereich Interessen der Länder berührt, sollen auch die Länder vertreten sein. Sofern dies durch das Statut zwischenstaatlicher Einrichtungen ausgeschlossen ist, sollen sonstige Möglichkeiten zur wirksamen Vertretung der Länderinteressen vorgesehen werden“. Diese Forderung verschiedener Gliedstaaten ist vor dem Hintergrund der vermehrten Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen zu sehen. In Anbetracht der zunehmenden Zahl von Rechtsakten zwischenstaatlicher Einrichtungen, die unmittelbare Rechtswirkungen in den Mitgliedstaaten entfalten, fürchten die Länder nämlich eine schleichende Aushöhlung ihrer Kompetenzen und damit des bundesstaatlichen Prinzips schlechthin. Die österreichischen Länder waren mit dem Problem der Übertragung auch ihrer Hoheitsrechte an internationale Organisationen bereits einmal — nämlich anläßlich der Einführung des Art. 9 Abs. 2 B-VG-konfrontiert⁶⁷⁾. Noch in der Regierungsvorlage⁶⁸⁾ zu dieser Bestimmung war vorgesehen, daß durch einen gem. Art. 50 Abs. 1 zu genehmigenden Staatsvertrag Hoheitsrechte, also auch Rechtssetzungsbefugnisse ohne

Differenzierung, ob es sich dabei um Materien handelt, die innerstaatlich in den Kompetenzbereich des Bundes fallen oder der Regelung durch die Landesgesetzgebung vorbehalten sind, auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden können. Im Zuge der Beratungen der Regierungsvorlage im Verfassungsausschuß wurde allerdings den Forderungen der Länder Rechnung getragen und die Übertragung von Hoheitsrechten auf solche des Bundes beschränkt. Betreffend die Praktikabilität dieser Lösung wurde verschiedentlich allerdings die Befürchtung geäußert, daß die Frage, ob ein zu übertragendes Hoheitsrecht in Länderkompetenzen eingreifen könnte, langwieriger verfassungsrechtlicher Überprüfung bedarf und damit zu erheblichen Komplikationen führen kann⁶⁹.

Die österreichische Regelung unterscheidet sich damit grundlegend von jener des Art. 24 Abs. 1 GG, derzufolge auch Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden können⁷⁰. Diese für die deutschen Länder unbefriedigende Tatsache hat im übrigen in den Reformvorschlägen der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform (1976) Berücksichtigung gefunden. Die Fassung des Art. 24 (1) lautet dort nämlich: „Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen, solche der Länder jedoch nur durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“

3.2.1. Möglichkeit der Mitgliedschaft von Gliedstaaten in „zwischenstaatlichen Einrichtungen“

Unter zwischenstaatlichen Einrichtungen versteht man nicht nur internationale Organisationen, sondern allgemein Formen der institutionalisierten internationalen Zusammenarbeit⁷¹. Der Forderung der Länder nach Mitwirkung in jenen Einrichtungen, deren Aufgabenbereich die Interessen der Länder berührt, könnte theoretisch in zweierlei Weise Rechnung getragen werden. Einmal nämlich in der sehr weitgehenden Form einer gesonderten Mitgliedschaft der Gliedstaaten bei derartigen Einrichtungen, andererseits durch die Aufnahme von Ländervertretern in die Bundesdelegationen zu jenen Organisationen, die sich in weitgehendem Maße mit Angelegenheiten befassen, die nach innerstaatlicher Kompetenzverteilung in die Zuständigkeit der Gliedstaaten fallen⁷².

3.2.1.1. Möglichkeit einer autonomen Mitgliedschaft von Gliedstaaten in Internationalen Organisationen

Zunächst ist einmal davon auszugehen, daß, abgesehen von einigen historisch-politischen Ausnahmen (Ukraine, Weißrußland), nach den Satzungen aller relevanten, politischen Internationalen Organisationen, ob regionalen oder universellen Charakters, die Mitgliedschaft ausschließlich souveränen Staaten vorbehalten ist⁷³. Selbst die Statuten eher technischer Internationaler Organisationen wie Weltpostverein, UNESCO, ILO, GATT usw. sehen eine Mitgliedschaft lediglich für souveräne Staaten vor⁷⁴.

Abgesehen von diesen im institutionellen Bereich der Internationalen Organisationen gelegenen Gründen spricht auch die Verfassungslage der meisten Bundesstaaten gegen eine eigenständige Mitgliedschaft der Gliedstaaten vor allem bei politischen Organisationen. In der Bundesrepublik wird zwar eine Mitgliedschaft der Länder in „unpolitischen“ rein technischen Organisationen von verfassungsrechtlicher Seite für möglich erachtet, sofern sich diese Organisationen mit Materien beschäftigen, die innerstaatlich in den Bereich der Länderzuständigkeiten fallen⁷⁵, ein Blick auf die in Frage kommenden Organisationen (z.B. UNESCO) zeigt aber, daß in Anbetracht der fast immer vorhandenen politischen Dimension derartiger Organisationen ein Beitritt der Länder nicht möglich ist.

In Anbetracht dieser hohen Anforderungen an eine eigene Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen (Satzungsverträglichkeit, enger technischer Aufgabenbereich, der sich mit den Außenkompetenzen der Länder deckt), ist eine derartige Form der Mitwirkung österreichischer Bundesländer bei Internationalen Organisationen nicht denkbar und wird von diesen wohl auch nicht angestrebt.

3.2.1.2. Berücksichtigung von Gliedstaatsvertretern der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland in Delegationen zu zwischenstaatlichen Einrichtungen

Für die Bundesrepublik Deutschland sieht das bereits erwähnte Kramer/Heubl-Papier eine Mitwirkung von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich nicht nur an internationalen Verhandlungen, sondern auch in internationalen und überstaatlichen Organisationen vor: „Solche Mitwirkungen, die eine laufende Mitarbeit in institutionalisierten, internationalen und überstaatlichen Gremien wie Ausschüssen und periodischen Konferenzen darstellen“⁷⁶⁾.

Beispiele für derartige Mitwirkung der Länder sind etwa die Entsendung von Ländervertretern in den Massenmedienausschuß des Europarates, die teilweise Besetzung der deutschen Delegation bei der UNESCO mit Länderbeamten oder die Einbeziehung eines Hamburger Vertreters in die Delegation der III. Seerechtskonferenz während der Verhandlungen über den Sitz des Seegerichtshofes⁷⁷⁾. Daneben finden sich Ländervertreter aber auch in durch völkerrechtliche Verträge des Bundes oder der Länder eingerichteten internationalen Kommissionen, die in ihrer Funktion als Vertragsanwendungsorgane über die ordnungsgemäße Durchführung der jeweiligen Übereinkommen zu wachen haben. Da in der Mehrzahl der Fälle ihren Entscheidungen allerdings bloß empfehlender Charakter zukommt, bedürfen sie einer gesonderten Umsetzung ins innerstaatliche Recht durch die jeweiligen Hoheitsträger⁷⁸⁾. Wie aber das Beispiel der Bodenseeschiffahrtsordnung, die von der internationalen Schiffahrtskommission ausgearbeitet wurde, (Übereinkommen über die Schifffahrt) zeigt, kommt den Arbeiten dieser Kommission große Bedeutung zu.

Bei vom Bund abgeschlossenen Verträgen kann die Mitwirkung von Ländervertretern in solchen Kommissionen entweder auf freiwilliger Basis beruhen, im Übereinkommen selbst festgelegt sein, oder in der Geschäftsordnung der Kommission ihre Grundlage haben⁷⁹⁾. Auch die schweizerischen Kantone verfügen weder über ein eigenes Vertretungsrecht in Internationalen Organisationen, noch über einen rechtlichen Anspruch auf Einbeziehung in die Bundesdelegationen bei internationalen Konferenzen bzw. internationalen Kommissionen⁸⁰⁾. In der Praxis werden allerdings auch in der Schweiz Kantonsvertreter nicht nur in Verhandlungsdelegationen, sondern auch in internationale Kommissionen aufgenommen⁸¹⁾. So finden sich, ähnlich wie in der Bundesrepublik, in den verschiedenen Grenzkommissionen Vertreter der Kantone⁸²⁾. Ein Beispiel hiefür ist die Internationale Schiffahrtskommission, die sich, nachdem jeder Vertragsstaat das Recht auf Entsendung von drei Vertretern hat, aus einem Bundesvertreter mit Delegationsvorsitz, zwei Kantonsvertretern und einem Kantonsvertreter als Sachverständiger zusammensetzt. Die österreichische Delegation besteht aus einem Vertreter des Verkehrsministeriums und zwei Vertretern des Landes Vorarlberg. Die Kantone sind auch in der in Art. 3 des Übereinkommens über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung eingesetzten Internationalen Gewässerschutzkommission laut deren Geschäftsordnung von den sechs schweizerischen Delegierten je zwei, die aus den Kantonen St. Gallen und Thurgau kommen, vertreten.

3.2.1.3. Rechtslage in Österreich

Aufgrund des Kompetenztatbestandes des Art. 10 Abs. 1 Zif. 2 B-VG müßte der Bund bei der Vertretung Österreichs in zwischenstaatlichen Einrichtungen die Länder nicht berücksichtigen. Es besteht jedoch auch hier eine grundsätzliche Bereitschaft des Bundes, die Länder zur Mitwirkung in jenen zwischenstaatlichen Einrichtungen einzuladen, die auf Gebieten tätig werden, die innerstaatlich der Kompetenzverteilung nach Ländersache sind.

So gehörten etwa der österreichischen Delegation zu verschiedenen Vertragsstaatenkonferenzen (Ausarbeitung der Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (Washingtoner Artenschutzabkommen)⁸³⁾ und des Übereinkommens über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Watvögel von internationaler Bedeutung (Ramsar Konvention)⁸⁴⁾ auch Vertreter der Länder an. Länderinteressen waren auch bei der im Rahmen der IEAO ausgearbeiteten Konvention über Frühwarnung und Hilfeleistung bei nuklearen Störfällen⁸⁵⁾ vertreten, was insbesondere im Hinblick auf die im Abkommen vorgesehene Notwendigkeit grenzüberschreitender Notfallplanung von Bedeutung ist. Ländervertreter wurden auch zu den Konferenzen des im Gefolge der Stockholmer Umwelt-Konferenz geschaffenen United Nations Environmental Programme hinzugezogen (UNEP)⁸⁶⁾.

Besondere Bedeutung kommt der Mitarbeit von Ländervertretern in den verschiedenen Gremien des Europarates zu. Obwohl weder den Empfehlungen und Entschlüssen der Parlamentarischen Versammlung noch den Empfehlungen des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten verbindliche Wirkung zukommt, haben die weitläufigen Aktivitäten des Europarates in fast allen gesellschaftlichen Bereichen die innerstaatliche Rechtslage der Mitgliedstaaten nachhaltig beeinflußt und dabei auch Bereiche berührt, die von der innerstaatlichen Kompetenzverteilung her Ländermaterien sind. Wichtigstes Instrument hiefür waren die verschiedenen, vom Ministerkomitee zur Ratifikation durch die Mitgliedstaaten aufgelegten Europaratskonventionen. Nachdem das Ministerkomitee die Leitungsausschüsse und die von diesen eingerichteten Expertenkomitees mit der Ausarbeitung der Texte dieser Übereinkommen betraut, ermöglicht die Anwesenheit von Ländervertretern in diesen Gremien eine gewisse Einflußnahme auf die Textgestaltung bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt. Entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung bzw. unter Berücksichtigung der besonderen Interessen finden sich Ländervertreter in den Leitungsausschüssen für Regional- und Gemeindeangelegenheiten⁸⁷⁾, für Naturschutz und für Architektur und Denkmalschutz sowie in den dazugehörigen Expertenkomitees. Von Bedeutung im Hinblick auf die Weiterentwicklung der innerstaatlichen Rechtslage sind auch die europäischen Fachministerkonferenzen, die institutionell zwar außerhalb des Europarates stehen, faktisch aber sehr eng in die Arbeit dieser Organisation eingebunden sind (Res. 71 (44)). Vertreter der Länder werden vom Bund in der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz, in der Europäischen Umweltministerkonferenz und in der Europäischen Gemeindeministerkonferenz beigezogen. Einfluß nehmen können Vertreter der Länder auch in dem durch Art. 13 ff. des Berner Übereinkommens (Europäisches Übereinkommen zur Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer Lebensräume) eingerichteten Ständigen Ausschuß, der über die Beachtung der Bestimmungen des Übereinkommens zu wachen hat, dem jedoch keine Normsetzungsbefugnis zukommt⁸⁸⁾. In Anbetracht der in diesem Übereinkommen geregelten Materien und im Hinblick auf die Kompetenz des Ständigen Ausschusses zur Erstattung von Verbesserungs- und Ergänzungsvorschlägen handelt es sich auch hier um eine relativ bedeutsame Mitwirkung der Länder.

Darüber hinaus sind Ländervertreter in verschiedenen bilateralen Einrichtungen, die für die Länder ein besonderes Interesse verkörpern, beteiligt. Neben verschiedenen Gewässerkommissionen handelt es sich hier um die Gemischten Komitees von Kulturabkommen, um die österreichisch-deutsche Raumordnungskommission, die österreichisch-ungarische Raumordnungskommission sowie um das Accordino.

In Anbetracht dieser faktisch bereits gehandhabten Mitbeteiligung der Länder an zwischenstaatlichen Einrichtungen stellt sich die Frage nach der Legitimität der entsprechenden Forderungen sowie die Möglichkeit einer gesetzlichen Verankerung eines Mitspracherechtes der Länder in diesen Angelegenheiten. Würde der Bund seine Zusage, die bisher gehandhabte Praxis im Rahmen eines Gliedstaatsvertrages festzuschreiben, wahrmachen, hätte Österreich auch im Vergleich zu den anderen Gliedstaaten eine vorbildliche Regelung, da dort, mit Ausnahme der im Kramer/Heubl-Papier zugrunde gelegten Praxis, keinerlei diesbezügliche rechtliche Normen bestehen.

Abschließend bleibt nur zu hoffen, daß die Feststellung von Prof. TOMUSCHAT⁸⁹⁾, derzufolge der Staat, und erst recht der Bundesstaat, heute eben nicht mehr ein Haus mit einer einzigen Tür, sondern ein offenes Haus sei, in absehbarer Zeit auch für Österreich vermehrte Gültigkeit beanspruchen kann. Hinzuzufügen wäre vielleicht, daß über den Haupteingang kein Zweifel bestehen sollte.

Anmerkungen:

- ¹⁾ BGBl. 52/1983. Mit Stand 1.1.1987 haben folgende Staaten das Übereinkommen ratifiziert: Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden und die Schweiz.
- ²⁾ BEYERLIN, U., Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa. Zum Entwurf eines Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, in: ZaöRV Bd. 40, 1980, S. 588. Siehe dazu auch ZEHETNER, F., Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, in: Umwelt- und Planungsrecht, 1983, Heft 7, S. 209 f: „Der bedeutsame Fortschritt liegt darin, daß die Vertragsstaaten die Phase bloßer Duldung überwunden haben und sich zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften verpflichtet haben. In diesem Sinne auch DECAUX, E., La convention — cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales, in: Revue Générale de Droit International. Bd. 88, 1984, S. 587. CONDORELLI, L., SALERNO, F., „Insomma gli stati parte si trovano così sottoposti all'obbligo di „aprire le relazioni internazionali ad attori ulteriore . . .“ zitiert aus dem Beitrag „Le Relazioni Transfrontaliere“, in: Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1986/2, S. 403. A.M. RONZITTI, N., Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Völkerrecht: Das Rahmenübereinkommen des Europarates vom 21.5.1980, in: Aggiornamenti, S. 40: „Die Vertragsschließenden haben also keine juristische Pflicht etwas zu tun“. In diesem Sinne auch ÖHLINGER, T., „Hinter die bei Abschluß dieses Rahmenübereinkommens erreichte Rechtsposition darf zum Nachteil dieser lokalen Autoritäten nicht mehr zurückgeschritten werden“. Rechtsgrundlagen grenzüberschreitender Aktivitäten der Länder und Gemeinden, in: Manuskript eines Vortrages anläßlich des Symposiums über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Österreich und Italien in Trient 1985, S. 19.

- ³⁾ So wird in Beantwortung (II-3465 BlgStenProtNR, XV GP) der Anfrage von NR Dr. Feuerstein und Genossen (II-3219 BlgStenProtNR, XV GP) vom 16.12.1981, welche Änderungen im innerstaatlichen Recht vorgesehen sind, um den Zielsetzungen des Rahmenübereinkommens gerecht zu werden, festgestellt: „In verfassungsrechtlicher Hinsicht erfordert das Übereinkommen im Hinblick auf die salvatorische Klausel zugunsten der jeweiligen Verfassungsordnung **keine legislativen Maßnahmen**. Solche sind derzeit auch nicht vorgesehen. In diesem Sinne auch die Anfragebeantwortung (II-2064 BlgStenProtNR, XVI GP vom 28.11.1984) der schriftlichen parlamentarischen Anfrage von NR Dr. Ermacora und Kollegen (II-1945 BlgStenProtNR, XVI GP vom 18.10.1984) über die Auswirkungen des Europäischen Rahmenübereinkommens auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der Arge-Alp: „Es kommt ihr privatrechtlicher Charakter zu. An dieser Rechtslage hat sich auch durch das in Kraft treten des Europäischen Rahmenübereinkommens nichts geändert. Eine Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften ist aufgrund dieses Übereinkommens nur innerhalb der jeweiligen Verfassungslage möglich“.
- ⁴⁾ Entschließungsantrag von NR Dr. Ermacora und Kollegen, Sitzung des Nationalrats vom 16.6.1982, StenProtNR, XV GP, S. 11917 f.
- ⁵⁾ Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (Hrsg.), Außenpolitischer Bericht 1986, Manz Verlag, Wien, 1987, S. 74 f.: „Die Bundesregierung begrüßt solche Kontakte. Sie steht daher der Forderung der Länder, eine solche Tätigkeit auf eine gesicherte verfassungsrechtliche Grundlage stellen zu wollen, positiv gegenüber“.
- ⁶⁾ Verbindungsstelle der Bundesländer, 1014 Wien, Schenkenstr. 4 (Hrsg.), Forderungskatalog der Länder, Verhandlungen mit dem Bunde über einen weiteren Schritt zur Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich, 1985.
- ⁷⁾ PERNTHALER, P., Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 19, Wilhelm Braumüller Verlag, Wien, 1980, S. 86.
- ⁸⁾ Gleichlautend bereits in Art. I Zif. 4 des Entwurfes eines BVG aus 1959, in: Verbindungsstelle der Bundesländer (Hrsg.), Forderungsprogramme der Bundesländer — Entwurfesammlung, 1959–1963. PERNTHALER, aaO, S. 96.
- ⁹⁾ PERNTHALER, aaO, S. 105.
- ¹⁰⁾ PERNTHALER, aaO, S. 111.
- ¹¹⁾ PERNTHALER, aaO, S. 142 ff.
- ¹²⁾ PERNTHALER, aaO, S. 125.
- ¹³⁾ Siehe dazu unten S. 43
- ¹⁴⁾ PERNTHALER, aaO, S. 179.
- ¹⁵⁾ PERNTHALER, aaO, S. 18 (35) sowie die vom Land Vorarlberg herausgegebenen Unterlagen zur Volksabstimmung. Siehe auch 9. Beilage zu den Sitzungsberichten des XXIII Vorarlberger Landtages 1980.
- ¹⁶⁾ BGBl. 444/1974, 182 BlgNR, XIII GP, S. 15. Siehe dazu auch ERMACORA, Bundesverfassungsgesetznovelle 1974, in: JBl. 1975, S. 22 ff. ÖHLINGER, T., Die Verfassungsentwicklung in Österreich seit 1974, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1977, S. 39 ff, 41.
- ¹⁷⁾ SEIDL-HOHENVELDERN, Rapport Autrichien, in: Société Belge de Droit International (Hrsg.), Les Etats fédéraux dans les relations internationales, Brüssel, 1984, S. 43 und ÖHLINGER, T., Rechtsgrundlagen grenzüberschreitender Aktivitäten der Länder und Gemeinden, Manuskript eines Vortrages anlässlich des Symposions „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Österreich und Italien, Trient 1985, S. 6 ff mit detaillierten Beispielen.
- ¹⁸⁾ BGBl. 40/1980.
- ¹⁹⁾ VERDROSS/SIMMA, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., 1984, S. 452 f.
- ²⁰⁾ Siehe dazu ausführlich die Anmerkungen Fastenraths zur vergleichbaren Bestimmung des Art. 32 II GG, in: FASTENRATH, U., Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, München, 1986, S. 161 f mit weiteren Hinweisen.
- ²¹⁾ So etwa die Reklamation Vorarlbergs vom 18.1.1977 betreffend die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Republik Österreich und Ungarn über die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kultur und Wissenschaft: „Das Abkommen wurde am 19.5.1976 in Wien unterzeichnet, ohne daß den Ländern Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde. Die Aufforderung zur Stellungnahme im

Zuge des Ratifikationsverfahrens entspricht nicht dem Sinn des Art. 10 Abs. 3 B-VG, weil bei diesem Stand des Verfahrens Änderungen des Abkommens nicht mehr möglich sind.

- ²²⁾ „Die Durchführungsmaßnahmen im Sinne des Art. 16 B-VG erforderlich machen“.
- ²³⁾ Siehe dazu die Stellungnahme des Landes Vorarlberg vom 6.7.1982 zum Europäischen Übereinkommen über den sozialen Schutz der Landwirte (BGBl. 224/1983): „Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß das Übereinkommen jedenfalls in den Art. 6–11 und 13 auch Angelegenheiten betrifft, die im selbständigen Wirkungsbereich der Länder verblieben sind. Dennoch ist in offensichtlicher Verletzung des Art. 10 Abs. 3 B-VG eine Anhörung unterblieben“. Ähnlich die Stellungnahme zum oben zitierten Kulturabkommen mit Ungarn, in der festgestellt wird, daß dieses auch Angelegenheiten der Kunst, der außerschulischen Erziehung, der Erwachsenenbildung und des Sports betrifft und damit auch den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berührt.
- ²⁴⁾ Europäisches Niederlassungsübereinkommen, Nr. 19 vom 13.12.1957. Europäisches Übereinkommen über die Niederlassung von Gesellschaften, Nr. 57 vom 20.1.1966.
- ²⁵⁾ Siehe dazu im Detail und mit weiteren Hinweisen, VERSCHRAEGEN, B., Gesamtevaluierung der Europaratkonventionen aus österreichischer Sicht mit Prüfung der bisher von Österreich noch nicht ratifizierten Übereinkommen, in: HUMMER/WAGNER (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956–1986. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, 1988, S. 433 ff.
- ²⁶⁾ ADAMOVIČ/FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht, 1985, S. 177.
- ²⁷⁾ VERSCHRAEGEN, aaO, S. 451. Vorarlberg weist in seiner Stellungnahme zur Konvention 87 darauf hin, daß die ins Auge gefaßten Schutzbestimmungen ohnehin bereits im Tierschutzgesetz verankert seien und daß es sich hier im übrigen wieder um einen typischen Fall der Ausschaltung einer Landeszuständigkeit durch den Abschluß eines Staatsvertrages handle.
- ²⁸⁾ Z.B. das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere (BGBl. 188/1982). Übereinkommen über Feuchtgebiete insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel von internationaler Bedeutung (BGBl. 225/1983). Europäisches Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer Lebensräume (BGBl. 372/1983, 1369 BlgStenProtNR, XV. GP.)
- ²⁹⁾ Siehe dazu SEIDL-HOHENVELDERN, aaO, mit Beispielen und ÖHLINGER, Symposium, mit Beispielen. Nähere Ausführungen zu diesem Problemkreis im Zusammenhang mit der eng damit verbundenen Forderung der Länder nach Vertretung in zwischenstaatlichen Einrichtungen.
- ³⁰⁾ ÖHLINGER, Symposium, S. 7.
- ³¹⁾ MAYER, H., Die Kompetenzverschiebung zwischen Bund und Länder, in: MAYER/RILL/FUNK/WALTER, Neuerungen im Verfassungsrecht, Wien 1976, S. 26.
- ³²⁾ ÖHLINGER, Kompetenzverschiebung, S. 420 f, Symposium, S. 7.
- ³³⁾ VERDROSS/SIMMA, aaO, S. 445 ff.
- ³⁴⁾ FASTENRATH, aaO, S. 164.
- ³⁵⁾ WILDHABER, Rapport Suisse, in: Société Belge de Droit International, aaO, S. 125. Siehe dazu im Detail auch LEJEUNE, Y., Le statut international des collectivités à fédérées la lumière de l'expérience Suisse, Paris 1984, S. 185 ff.
- ³⁶⁾ WILDHABER, Rapport Suisse, aaO, S. 125, FOSTY, Organisation de l'administration fédérale et régionale, in: Société Belge (Hrsg.), aaO, S. 239. LEJEUNE, aaO, S. 185 ff.
- ³⁷⁾ FASTENRATH, aaO, S. 161 f.
- ³⁸⁾ RUDOLF, W., Völkerrechtliche Verträge über Gegenstände der Landesgesetzgebung, in: FS Armbruster, 1976, S. 59 ff. FASTENRATH, aaO, S. 163.
- ³⁹⁾ Text siehe FASTENRATH, aaO, S. 278 ff.
- ⁴⁰⁾ ÖHLINGER, Symposium, aaO, S. 8 ff.
- ⁴¹⁾ BINDER, B., Der Staat als Träger von Hoheitsrechten, Wien 1980, S. 1 ff.
- ⁴²⁾ Siehe dazu im Detail LEJEUNE, aaO, S. 114, 264 ff, 284 ff. Zu dieser Problematik siehe auch SEIDL/HOHENVELDERN, Gemeinsame zwischenstaatliche Unternehmungen, in: FS Aubin, 1979, S. 191 f, 197. DUPUY, M.P., La coopération transfrontalière et le droit international, in: AFDI, 1977, S. 837 ff. BURDEAU, G., Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents, in: Melanges offerts à Paul Reuter, Paris 1981, S. 103 ff. KOVAR, R., La distinction „gestion publique-gestion privée“ et le régime des conventions en droit international, in:

Recueil d'études en hommage à Ch. Eisenmann, Paris-Cujas, 1975, S. 423–439.

- ⁴³⁾ WILDHABER, Kompetenzausscheidung, S. 240.
- ⁴⁴⁾ BLUMENWITZ, der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge, München, 1972, S. 106. FASTENRATH, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, München, 1986, S. 142 ff.
- ⁴⁵⁾ LEJEUNE, aaO, S. 119 „La confédération peut conclure des traités sur n'importe quel objet, sans tenir compte de la repartition des compétences internes“. STÄHELIN, P., Das Staatsvertragsrecht am Bodensee aus der Sicht eines schweizerischen Kantons, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1985/4, S. 137 ff, 138.
- ⁴⁶⁾ STÄHELIN, aaO, S. 139. In diesem Sinne auch WILDHABER, Kompetenzausscheidung, S. 248. Dagegen LEJEUNE, aaO, S. 125. „La distinction proposée (local, national) conduirait à laisser les cantons conclure des traités dans tous les domaines dont la réglementation leur revient sur le plan interne“.
- ⁴⁷⁾ Im Detail LEJEUNE aaO, S. 121 ff. Insgesamt dürften von den Kantonen rund 140 derartige Verträge abgeschlossen worden sein. Siehe dazu auch MONNIER, Les principes et les règles constitutionnels de la politique étrangère suisse, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N.F. Bd. 105, Halbbd. 2 1986, S. 110–247, 161. LEJEUNE, Recueil des accords internationaux conclus par les cantons suisses, 1982, S. 422–464. WILDHABER, Kompetenzausscheidung, S. 248.
- ⁴⁸⁾ MONNIER, aaO, S. 167. LEJEUNE, aaO, S. 128 f. WILDHABER, Kompetenzausscheidung, S. 247. FASTENRATH, aaO, S. 261.
- ⁴⁹⁾ MONNIER, aaO, S. 167, LEJEUNE, aaO, S. 142.
- ⁵⁰⁾ „Der Schweizerische Bundesrat im Namen des Kantons Aargau und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland“, in: LEJEUNE, Recueil, S. 107, oder „Le conseil fédéral suisse en son propre nom et au nom du canton du Tessin, in: LEJEUNE, Recueil, S. 355.
- ⁵¹⁾ LEJEUNE, aaO, S. 156.
- ⁵²⁾ MONNIER, aaO, S. 168. LEJEUNE, L'expérience suisse, S. 157: „Le Department fédéral de Justice lui-même admettait dans une consultation du 14.8.1931 que l'article 10, chiffre 2 ne se rapporte pas à la conclusion des traités internationaux“. „En definitive, cette interpretation nous semble plus politique que juridique“.
- ⁵³⁾ STÄHELIN, aaO, S. 150.
- ⁵⁴⁾ Siehe dazu FASTENRATH, aaO, S. 262, der meint, diese Aktivitäten könnten nur bei Annahme einer stillschweigenden Betrauung der Kantonsregierung mit den dort zu leistenden Koordinationsaufgaben bzw. bei Qualifikation dieser Aktivitäten als privatrechtliche, unpolitische Tätigkeiten als verfassungskonform angesehen werden.
- ⁵⁵⁾ MONNIER, aaO, S. 171 ff., LEJEUNE, L'expérience suisse, S. 160 mit weiteren Hinweisen.
- ⁵⁶⁾ LEJEUNE, L'expérience suisse, aaO, S. 162.
- ⁵⁷⁾ WILDHABER, Kompetenzausscheidung, aaO, S. 249 f. LEJEUNE, L'expérience suisse, S. 163. MONNIER, aaO, S. 172: Demeure réservé le droit du Conseil Fédéral d'exiger la modification ou s'il est déjà en vigueur la denonciation d'un traité dont il aurait été informé après coup et qu'il tiendrait pour inadmissible. En cas de carence de l'autorité cantonale le Conseil Fédéral qui est responsable des rapports internationaux du pays au sens le plus large du terme, pourrait denoncer le traité à la place du canton.
- ⁵⁸⁾ BERNHARDT, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, 1957, S. 176. RUDOLF, Internationale Beziehungen der deutschen Länder, AVR 13, 1966/67, S. 53 ff. S. 67.
- ⁵⁹⁾ BERNHARDT, aaO, S. 178. FASTENRATH, aaO, S. 145, der eine Pflicht des Landes zur vorherigen Absprache mit dem Bund dann annimmt, wenn bereits die Vertragsverhandlungen die Belange des Gesamtstaates in unvertretbarer Weise schädigen oder beeinträchtigen könnten.
- ⁶⁰⁾ Siehe dazu im Detail RUDOLF, Mitwirkung der Landtage bei völkerrechtlichen Verträgen und bei der EG-Rechtssetzung, in: FS Carstens, Bd. 2, 1984, S. 760 ff.
- ⁶¹⁾ RUDOLF, FS Carstens, S. 762.
- ⁶²⁾ BERNHARDT, aaO, S. 177.
- ⁶³⁾ BERNHARDT, aaO, S. 178: „Daher scheint es nicht zulässig, daß der Bund den Ländern jede direkte Fühlungnahme mit fremden Staaten untersagt, dagegen dürften keine Bedenken bestehen, die Län-

- der zu verpflichten, dem Bund bevorstehende Vertragsverhandlungen anzuzeigen“. FASTENRATH, aaO, S. 145. RUDOLF, Int. Bez., S. 68 ff.
- ⁶⁴⁾ WEISSAUER, Völkerrechtliche Verträge – Zusammenwirken von Bund und Ländern, in: FS Bengl, 1984, S. 149 ff, S. 155. A.M. BERHARDT, aaO, S. 173. BLUMENWITZ, aaO, S. 92.
- ⁶⁵⁾ RUDOLF, Int. Bez., S. 69. Hinsichtlich der völkerrechtlichen Wirksamkeit eines unter Verletzung des Zustimmungrechtes der Bundesregierung geschlossenen Vertrages siehe RUDOLF, Int. Bez., S. 70 f.
- ⁶⁶⁾ Siehe dazu WALTER/MAYER, aaO, S. 260.
- ⁶⁷⁾ BGBl. 1981/350.
- ⁶⁸⁾ 427 BlgStenProt, XV GP. vom 21.7.1980, S. 9. Siehe in diesem Sinne auch den Entwurf von ÖHLINGER in: Institutionelle Grundlagen der österreichischen Integrationspolitik in rechtlicher Sicht, in: ÖHLINGER/MAYRZEDT/KUCERA (Hrsg.) Institutionelle Aspekte der österreichischen Integrationspolitik, 1976, S. 148 ff.
- ⁶⁹⁾ Betreffend die Praktikabilität dieser Unterscheidung meint Prof. Schreuer: „Es ist zu befürchten, daß die Überprüfung, ob ein zu übertragendes Hoheitsrecht in Länderkompetenzen eingreifen könnte, zu erheblichen Komplikationen führen wird“, in: ZaöRV, 1980, S. 95.
- ⁷⁰⁾ FASTENRATH, aaO, S. 149 ff. BIRKE, Die deutschen Bundesländer in der Europäischen Gemeinschaft, 1973, S. 88 ff.
- ⁷¹⁾ SCHREUER, aaO, S. 95.
- ⁷²⁾ Diese Lösung befürwortet SCHREUER für den Fall, daß durch 9 (2) B-VG auch Hoheitsrechte der Länder übertragen werden könnten.
- ⁷³⁾ COUVREUR, P., Organisations et conférences internationales, S. 209 ff, in: Société Belge (Hrsg.). LEJEUNE, L'expérience suisse, S. 58 mit weiteren Hinweisen.
- ⁷⁴⁾ COUVREUR, aaO, S. 216.
- ⁷⁵⁾ FASTENRATH, aaO, S. 153. RUDOLF, Int. Bez., S. 67.
- ⁷⁶⁾ FASTENRATH, aaO, S. 279.
- ⁷⁷⁾ FASTENRATH, aaO, S. 165.
- ⁷⁸⁾ So z.B. die Bodenseeschiffsverkehrsordnung, die von der in Art. 19 des Übereinkommens über die Schifffahrt auf dem Bodensee (BGBl. 632/1975, dBGBL Nr. 60/1975, Slg. eidg. Gesetze, 1/76, S. 14-40) eingesetzten Internationalen Schiffsverkehrskommission ausgearbeitet wurde und von den Vertragsstaaten als nationales aber einheitliches Recht erlassen wurde. Siehe dazu im Detail Claudius Graf SCHELLING, Die Hoheitsverhältnisse am Bodensee, S. 25 ff. Zum Charakter der Empfehlungen der verschiedenen Internationalen Kommissionen am Bodensee siehe auch STÄHELIN, aaO, S. 140 ff.
- ⁷⁹⁾ Siehe dazu FASTENRATH, aaO, S. 171 mit Beispielen und weiteren Hinweisen.
- ⁸⁰⁾ LEJEUNE, L'exp. suisse, S. 61, 195.
- ⁸¹⁾ LEJEUNE, L'exp. suisse, S. 187, WILDHABER, Rapport, S. 125 f.
- ⁸²⁾ STÄHELIN, aaO, S. 146. Die österreichische Delegation besteht aus einem Vertreter des Verkehrsministeriums und 2 Vertretern des Landes Vorarlberg. Betreffend die Besetzung der Internationalen Bevollmächtigungskonferenz für die Bodenseefischerei siehe LEJEUNE, aaO, S. 224.
- ⁸³⁾ BGBl. 188/1982, 422/1984.
- ⁸⁴⁾ BGBl. 225/1985.
- ⁸⁵⁾ In Kraft getreten am 21.10.1986. Text siehe in: International Legal Materials, 1986, S. 1370.
- ⁸⁶⁾ VERDROSS/SIMMA, aaO, S. 649.
- ⁸⁷⁾ MAIER, O. „Während dieses Lenkungs Komitee in den übrigen Mitgliedsländern des Europarates aus hohen Beamten aus den jeweiligen Innen- oder Außenministerien zusammengesetzt ist, die die Belange der Regionen und Gemeinden wahrnehmen, hat Österreich seit Bestehen der Mitgliedschaft im Wege des BM f. Ausw. Angelegenheiten die Interessenvertretung der Gemeinden und Regionen dem österreichischen Gemeindebund und Bundesländervertretern delegiert“, in: HUMMER/WAGNER, aaO, S. 504.
- ⁸⁸⁾ 1369 BlgStenProtNR, XV. GP.
- ⁸⁹⁾ TOMUSCHAT, C., Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVDStRL 36 (1978), S. 5.

Einige Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Stellung der Sozialistischen Republik Kroatien unter besonderer Berücksichtigung der Außenkompetenzen

von

Zeljko Ivančević, Zagreb

Die Verfassung der SFRJ sieht eine Kompetenzpräsumtion zu Gunsten der sozialistischen Republiken vor. Es ist nämlich eines der Grundprinzipien der jugoslawischen Verfassung, daß die Werktätigen, die Völker und Nationalitäten ihre souveränen Rechte in erster Linie im Rahmen der sozialistischen Republiken und wenn dies im gemeinsamen Interesse liegt und durch die Verfassung vorgesehen ist, auch im Rahmen der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien. In diesem Sinne enthält die Verfassung der SR Kroatien nachstehende Bestimmung: „Die Werktätigen und Bürger Kroatiens nehmen ihre souveränen Rechte im Rahmen der Sozialistischen Republik Kroatien und, wenn dies auf Grund des Konsenses aller Republiken und Autonomen Regionen im gemeinsamen Interesse liegt, so wie gemäß der Verfassung der Föderativen Republik Jugoslawien vorgesehen ist, auch im Rahmen der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien wahr.

Die Funktionen der Föderation werden durch die Verfassung Jugoslawiens festgelegt, wobei auch in Bezug auf diese Funktionen bereits durch die Verfassung einzelne Rechte an die Republiken delegiert werden. Sie betreffen in der Regel die Mitwirkung der Republiken an der Festlegung der Politik der Föderation in einzelnen Bereichen bzw. Fragen, sowie die Verabschiedung einzelner Bundesgesetze und anderer Entscheidungen des Parlamentes der SFRJ, für welche ein Konsens der Parlamente der Republiken und Autonomen Regionen notwendig ist. Diese verfassungsrechtliche Konzeption der Kompetenzverteilung (die hier nur in den wesentlichsten Zügen aufgezeigt werden konnte) beruht sowohl auf den erwähnten Grundsätzen der Verfassung bezüglich der Rechte der Republiken, als auch auf dem Verfassungsgrundsatz der Verantwortung der Republiken und Autonomen Regionen für die eigene Entwicklung sowie die Entwicklung der sozialistischen Gemeinschaft insgesamt.

Die Zusammenarbeit und die Beziehungen mit Behörden und Organisationen anderer Staaten sowie mit internationalen Organisationen werden von der Sozialistischen Republik Kroatien im Einklang mit den in der Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien festgelegten Prinzipien, im Einklang mit der vereinbarten Außenpolitik und den internationalen Verträgen angeknüpft, unterhalten und entwickelt.

Die SR Kroatien wirkt gleichberechtigt mit den übrigen Republiken und den Autonomen Regionen an der Festlegung und Durchführung der Außenpolitik Jugoslawiens sowie an der Verwirklichung der Beziehungen Jugoslawiens mit anderen Staaten und internationalen Organisationen mit.

Die SR Kroatien unterhält politische, wirtschaftliche und andere Beziehungen mit Behörden anderer Staaten und mit internationalen Organisationen, die für die Republik oder für die Rechte und Interessen ihrer Werktätigen und Bürger, ihrer Völker und Nationalitäten, ihrer Organisationen der assoziierten Arbeit und andere Organisationen von Bedeutung sind.

Außerdem ist für den Abschluß von internationalen Verträgen durch die SFR Jugoslawien, auf Grund welcher die Verabschiedung neuer oder die Änderung bestehender Republikgesetze notwendig ist bzw. aus welchen sich für die SR Kroatien besondere Verpflichtungen ergeben, die Zustimmung des Parlamentes der SR Kroatien einzuholen. Vom Parlament der SR Kroatien werden auch jene Verträge ratifiziert, welche von der SR Kroatien im Einklang mit der vereinbarten Außenpolitik und im Rahmen von internationalen Verträgen der SFR Jugoslawien von der SR Kroatien mit Behörden und Organisationen anderer Staaten geschlossen werden.

Das Parlament der SR Kroatien ist im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Prinzipien und Befugnissen auch nicht verpflichtet, bei der Anknüpfung und Entwicklung unmittelbarer Kontakte auf internationaler Ebene eine Zustimmung der „Zentralstellen“ einzuholen. In einem System wie dem jugoslawischen, in welchem die Republiken und Autonomen Regionen als aktive Mitwirkende bei der Gestaltung und bei der Verwirklichung einer einheitlichen jugoslawischen Außenpolitik tätig werden können, ist natürlich eine eingehende und vollständige gegenseitige Information unumgänglich notwendig.

Abschließend sei noch erwähnt, daß zum Zweck einer qualitativ einwandfreien Vorbereitung der vom Parlament der SR Kroatien in Fragen der Außenpolitik und der Auslandsbeziehungen wahrzunehmenden Aufgaben im Rahmen der Organisationsstruktur des Parlamentes auch ein eigener Ausschuß für Fragen der Außenpolitik und der Beziehungen zum Ausland eingerichtet ist. Außerdem gibt es bekanntlich auch ein Republikskomitee für Beziehungen zum Ausland, welches als Republikbehörde eingerichtet ist.

Der Vollzugsrat des Parlamentes ist das Vollzugsorgan des Parlamentes der SR Kroatien, welchem die politisch-exekutive Funktion im Rahmen der Rechte und Pflichten der Republik obliegt.

Der Vollzugsrat ist dem Parlament der SR Kroatien für den Zustand in der Republik, für die Durchführung der Politik, der Vorschriften und anderer allgemeiner Akte des Parlamentes, sowie für die Leitung und Koordination der Republiksverwaltungsbehörden verantwortlich.

Der Vollzugsrat des Parlamentes nimmt seine Aufgaben in seinem Kompetenzbereich auf der Basis und im Rahmen der Verfassung sowie der Gesetze wahr und ist in dieser Hinsicht unabhängig.

Durch die Verfassung der SR Kroatien ist der Vollzugsrat des Parlamentes berechtigt, Verträge abzuschließen, welche von der SR Kroatien im Einklang mit der vereinbarten Außenpolitik und den internationalen Verträgen der SFR Jugoslawien mit Behörden und Organisationen anderer Staaten sowie mit internationalen Organisationen abzuschließen sind. Diese Verträge sind durch das Parlament der SR Kroatien zu ratifizieren.

Vierzehn Jahre, in denen man Erfahrungen mit der Anwendung der derzeit geltenden Verfassung der SFR Jugoslawien und insbesondere ihrer Bestimmungen, die sich auf die internationale Zusammenarbeit beziehen, gewinnen konnte, sind eine genügend lange Zeitspanne, in welcher die derzeitigen Lösungen in der Praxis getestet werden konnten. Im Entwurf der Kommission für Verfassungsfragen des Parlamentes der SFR Jugoslawien aus dem Jahre 1987 wurde unter anderem auch eine Änderung der Bestimmung über die internationale Zusammenarbeit, welche von den Republiken und autonomen Regionen wahrgenommen werden kann, vorgeschlagen. Im Verfassungsänderungsentwurf 29 wurde vorgeschlagen, diesen

Bereich durch drei Bestimmungen zu regeln, durch welche Art. 271 Absatz 2 der geltenden Verfassung der SFR Jugoslawien zu ersetzen wäre.

Im ersten Teil des neuen Vorschlages gibt es keine größeren Änderungen, da es sich dabei lediglich um eine neue Gliederung des Textes handelt. In Absatz 1 und 2 des Verfassungsänderungsentwurfes 29 wird die internationale Zusammenarbeit der Republiken und Autonomen Regionen, die in der geltenden Verfassung durch einen einzigen Absatz, der sich sowohl auf die Republiken, als auch auf die Autonomen Regionen bezog, erfaßt wurde, durch zwei gesonderte Absätze geregelt, wobei sich der erste auf die Republiken, der zweite hingegen auf die Autonomen Regionen bezieht.

Neu ist lediglich Absatz 3, in welchem vorgesehen ist, daß die Bundes- und die Republiksbehörden sowie die Behörden der Autonomen Regionen bei der Verwirklichung der internationalen Zusammenarbeit mit den übrigen Bundes- und Republiksbehörden sowie den Behörden der Autonomen Regionen zusammenzuwirken haben.

Obwohl man aufgrund des Umstandes, daß in Absatz 3 ein neuer Inhalt vorgeschlagen wird, zur Annahme gelangen könnte, daß die Bundesbehörden und die Behörden der Republiken und Autonomen Regionen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit bisher nicht zusammengewirkt hätten, so dürfte doch der Grund für den Vorschlag zur Einfügung des Absatzes 3 und zur detaillierteren Ausarbeitung der Absätze 1 und 2 lediglich in der Unzufriedenheit, die sich in der SR Serbien aufgrund der Beziehungen mit den in den Verband dieser Republik fallenden Autonomen Regionen ergab, zu suchen sein.

Deshalb kann man daraus den Schluß ziehen, daß sich auch im Falle einer Verabschiedung dieser Verfassungsänderungen — abgesehen von einigen terminologischen Verbesserungen — in der Praxis keine wesentlichen Änderungen der bisherigen Voraussetzungen für die internationalen Aktivitäten der Republiken und Autonomen Regionen ergeben werden.

III. Europäischer Regionalismus

Die „Regionalistischen Leitsätze“

von

Univ.-Prof. Dr. Fried Esterbauer, Innsbruck

Die Regionalistischen Leitsätze des Internationalen Instituts für Nationalitätenrecht und Regionalismus (Intereg) wurden vom Intereg am 3.11.1978 in Brixen beschlossen (die Leitsätze 1 – 31 auf Antrag Esterbauer, der Leitsatz 32 auf Antrag Ermacora). Sie haben in regionalistischen Bewegungen und einigen Publikationen Verbreitung gefunden. Die Vorzüge des Regionalismus, im besonderen des Föderalismus und des grenzüberschreitenden Regionalismus, sollten diese schon längst zu selbstverständlichen Ordnungsprinzipien gemacht haben, die keiner Erwähnung bedürfen. Die mit ihrer Souveränitätsauffassung überholten Nationalstaaten ließen bisher aber wenige Regionalisierungen und gar keine föderalistische Neuordnung und Förderung Europas zu.

Die Regionalisierung selbst so groß und auf dem Imperialismus der Vergangenheit beruhender Nationalstaaten wie Frankreich, Großbritannien und Italien ist zu dürftig und in vielerlei Hinsicht sehr mangelhaft ausgefallen. Spaniens „comunidades autónomas“ beruhen wenigstens auf einer gewissen Selbstorganisation, aber auch hier zeigt sich, vor allem durch die sich ethnisch abhebenden Regionen Baskenland (Euzkadi), Galizien und Katalonien, die Notwendigkeit eines föderativen Systems.

Die Regionalistischen Leitsätze müssen daher weiterhin zur Diskussion gestellt werden.

Regionale Eigenart

Die ersten **drei Leitsätze zur regionalen Eigenart** gehen von einem Recht auf regionale Eigenart als Ausfluß des Rechtes jedes einzelnen nicht nur auf Gleichheit im Recht, sondern auch auf Verschiedenheit bei der Selbstverwirklichung aus. Dies entspricht der Vorstellung, daß auch das kollektive Selbstbestimmungsrecht als Ausfluß des Selbstbestimmungsrechtes jedes einzelnen zu sehen ist. Ferner ist die Gleichheit als rechtliche Gleichbehandlung, nicht aber als Verwehrung von Verschiedenartigkeit zu sehen. Und die Verschiedenartigkeit des einzelnen setzt auch die Akzeptierung regionaler Identität, der den Rahmen für die größtmögliche Selbstverwirklichung bildenden unmittelbaren Erlebniswelt, der Heimat (ein Begriff der – in einem Gegensatz zum großen Vaterland stehend – leider mißbraucht worden ist), voraus.

In welcher falschen Richtung die häufige Vorstellung von Gleichheit durch Zentralismus (etwa den Jakobinismus) geht, verdeutlicht das Übergewicht, die faktische Bevorzugung für den Zentralraum samt der Metropole, und die (mehr oder weniger weitgehende) Vernachlässigung der Randregionen. Um dem entgegenzuwirken, müssen alle Regionen mit gegenüber dem Zentralstaat möglichst gleichwertigen Einrichtungen ihre Interessen wahrnehmen können.

Regionale Selbstbestimmung

Jeder – nicht nur der vom Selbstbestimmungsrecht der Völker betroffenen – Region, soll die freie Wahl der Zugehörigkeit zu einem politischen System und des politischen Status in demselben zustehen, wobei in erster Linie ethnische und in zweiter Linie historische, schließlich geographische und eventuell wirtschaftliche Kriterien zur Abgrenzung der Regionen heranzuziehen sind (Leitsatz 4).

Regionen, die sich ethnisch vom übrigen Staatsgebiet abheben, steht durch ihre Völker das Selbstbestimmungsrecht als völkerrechtliches *ius cogens* zu. Für andere Regionen gibt es bisher kein Selbstbestimmungsrecht. Aber auch für diese sollte die Selbstbestimmung im möglichst vollen Umfang, das heißt bis zur vollendeten Form des Regionalismus, zum Föderalismus, als Postulat akzeptiert werden.

Selbstbestimmung, statt Fremdbestimmung, ist aber nicht nur als einmaliger demokratischer Grundakt, sondern auch als ständiger freier regionaler Willensbildungsprozeß durch Institutionen, Zuständigkeiten und Finanzierungsmöglichkeiten zu sehen (Leitsatz 5).

Selbstbestimmung ist individuell wie kollektiv ein mit Freiheit identischer Begriff, auch wenn – zum Unterschied von der Freiheit – der Akzent mehr auf einem Willensbildungsprozeß als auf einem (statischen) Zustand liegt. Dennoch ist beim kollektiven Selbstbestimmungsrecht eine unberechtigt andere Denkweise erkennbar als beim Grundrecht der Freiheit.

Es ist unbestritten, daß Freiheit in vollem Sinne verstanden wird, auch wenn sie in den Rechtsgrundlagen nur als Grundsatz, nicht näher definiert und konkretisiert wird. Ja gerade als Grundsatz hat die Freiheit fundamentale normative Bedeutung. Es gilt auch als selbstverständlich, daß nicht nachgewiesen werden muß, daß es keine Beschränkungen für das Grundrecht auf Freiheit gibt, daß vielmehr Beschränkungen nachgewiesen werden müssen.

Im Falle der Selbstbestimmung gehen die Verteidiger von Fremdbestimmung, selbst einzelne Völkerrechtler, von der Auffassung aus, daß von vorneherein das Selbstbestimmungsrecht nicht gelte oder gewisse Beschränkungen gelten, daß das Völkerrecht als von Staaten gesetztes Recht (im übrigen wird auch das innerstaatliche Recht von Staaten gesetzt) ausdrücklich beschreiben müsse, wie weit Begriffsinhalte gehen. Abgesehen davon, daß es zwar mehrheitliche Auffassung ist, daß spätestens mit den beiden UN-Menschenrechtspakten von 1966 das Selbstbestimmungsrecht der Völker zum *ius cogens* geworden sei, wurde vorher ziemlich allgemein die Auffassung vertreten, daß die Selbstbestimmung der Völker nur ein Grundsatz, kein zwingendes Recht sei, weil sie im englischen Text in den Artikeln 1 und 55 der Satzung der Vereinten Nationen nur als „Prinzip“ nicht als Recht bezeichnet sei, obwohl im Französischen, das genauso offizielle Sprache der UNO ist, die Formulierung als Recht enthalten ist, und weil nicht näher beschrieben sei, was darunter verstanden werde. Es sollte aber wohl selbstverständlich sein, daß ein an der Spitze der Satzung miterwähntes Prinzip auch ohne Bezeichnung als „Recht“ und nähere Beschreibung ein in vollem Umfang die ganze Rechtsordnung erfassendes zwingendes Recht und sogar ein grundlegendes Rechtsprinzip ist, das noch dazu von der SVN in deutlicher Weise mit der Gleichberechtigung der Völker als ein Grundsatz zusammengefaßt ist, da es nicht Völker mit einem Selbstbestimmungsrecht und Völker ohne ein solches geben kann. Hier wirkt aber offenbar der Imperialismus und die totalitäre staatliche Souveränitätsauffassung nach. Dies gilt für Selbstbestimmung insgesamt und erst recht für Regionen, für deren Bevölkerung das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht ins Treffen geführt werden kann. Deshalb sollen Regionalistische Leitsätze einen umfassenden Selbstbestimmungsanspruch geltend machen und könnte erwartet werden, daß wenigstens Europa endlich einmal mit gutem Beispiel vorangeht und die Selbstbestimmung als selbstverständlich und umfassendes Grundprinzip akzeptiert. Und deshalb ist es geradezu grotesk, wenn in gewissen Gegenden die Selbstbestimmungsforderung als rechtsgerichtet bis rechtsextremistisch und der Verzicht auf Selbstbestimmung als progressiv oder zumindest – einen Keil zwischen Recht und Politik treibend – als „realistisch“ angesehen wird.

Föderalismus: vollendete Form des Regionalismus

Eigenart und Selbstbestimmung der Regionen finden ihre stärkste Berücksichtigung, wenn regionale Institutionen auf unabgeleiteter Eigenständigkeit und sohin auf Gleichordnung mit der Zentralgewalt, nicht auf einer von der Zentralgewalt abgeleiteten und dieser untergeordneten Existenz, wie beim bloß dezentralisierten Einheitsstaat, beim Regionalismus in einem engeren Sinne beruhen (Leitsatz 6).

Der Föderalismus als die vollendete Form des Regionalismus kann die Funktionen des Regionalismus in vermehrter Weise und verschiedene Funktionen überhaupt erst erfüllen. Der bestmögliche Ausgleich regionaler und überregionaler Interessen erfolgt durch voneinander unabhängige Partner im Föderalismus (Leitsatz 7).

Die Wirkung eines föderativen Systems gegen unitarische Tendenzen und Machtkonzentration hängt neben ethnischen und historischen Kriterien in starkem Maße auch von der Leistungsfähigkeit der Gliedstaaten und einer genügend großen Gegengewichtigkeit zum Bund ab. Wenn dadurch Gliedstaaten so groß sind, daß ihnen die regionale Nähe und Überschaubarkeit fehlt, brauchen sie eine weitere regionale und möglichst föderative Gliederung (Leitsatz 8). Dies ist etwa in der Bundesrepublik Deutschland gegeben, wo der inzwischen nicht mehr verpflichtende Neugliederungsauftrag des Artikels 29 Absatz 1 des Bonner GG solche Kriterien aufstellt. Die Neugliederungsdiskussion der vergangenen Jahre ist wohl allein schon daran gescheitert, daß den Kriterien der Größe und Leistungsfähigkeit der Länder sowie der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit auf der einen Seite und der landsmannschaftlichen Verbundenheit sowie der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge (wozu noch die Kriterien der regionalen Nähe und der Überschaubarkeit kommen) auf der anderen Seite, nicht durch eine einzige regionale Gliederung, schon gar nicht durch das überwiegend zur Diskussion gestandene Fünf-Länder-Modell entsprochen werden kann. Einerseits können die Länder wesentlich mehr Kompetenzen erwarten, wenn die kleinen Drei, Saarland, Bremen und Hamburg, (als autonome Regionen) größeren Ländern angegliedert werden, andererseits wäre eine Ebene autonomer Regionen innerhalb der großen Länder ohnehin notwendig.

Mehr Demokratie

Regionale Demokratie verwirklicht mit kleineren überschaubareren und dem Bürger einsichtigeren Gemeinschaften mehr Volksnähe als nur zentrale Demokratien großer Systeme (Leitsatz 9).

Ein Mehr an Demokratie wird auch durch das im regionalen Raum noch größere Zusammengehörigkeitsbewußtsein (umso mehr, wenn auch Selbstbestimmung verwirklicht ist) und die damit mögliche größere demokratische Integration, größere Identifikation der Bürger mit den politischen Institutionen, bewirkt (Leitsatz 10).

Dazu kommt allein schon die Wirkung eines vermehrten Zugangs der Bevölkerung zum politischen System durch die regionale Ebene, wenn dieser mehrfache Zugang auch einer sachgerechten Gewalten- und Arbeitsteilung entspricht (Leitsatz 11).

Mehr Kontrolle

In engem Zusammenhang mit der demokratiefördernden Wirkung des Regionalismus steht sein Entgegenwirken gegen Machtballungen und damit die Verstärkung wechselseitiger

Kontrollmöglichkeiten, was in besonderer Weise für den Föderalismus mit seinen originären Teilgemeinschaften gilt (Leitsatz 12).

Regionale Entscheidungen verhindern weitgehend, daß Fehlentwicklungen das gesamte System erfassen und eröffnen Vergleichsmöglichkeiten und Beispielwirkungen, womit ein wesentlicher Beitrag zur Kontrolle der Entscheidungen eines politischen Systems geleistet wird (Leitsatz 13).

Auch die kürzeren und transparenteren Entscheidungswege regionaler Entscheidungsprozesse erleichtern die Kontrolle der politischen Entscheidungen, vor allem aus demokratischer Sicht (Leitsatz 14). Damit müssen aber auch die üblichen bzw. für Demokratien notwendigen Kontrolleinrichtungen verbunden sein.

Kultur und Sprache

Freie kulturelle und sprachliche Ausdrucksformen dienen der individuellen und volklichen Selbstverwirklichung (Leitsatz 15).

Im Interesse der Vielfalt und der vollen Entfaltung, statt Uniformierung und Verflachung der Menschheits- und im besonderen der europäischen Kultur, muß jedem regionalen Kulturbewußtsein und jeder Regionalsprache eine Kulturautonomie, eine territoriale für eine regionale Mehrheit und eine personale für eine regionale Minderheit, entsprechen (Leitsatz 16). Damit ist aber die Erhaltung der Kulturen immer noch nicht gesichert.

Wenn regionale ethnische Gemeinschaften über eine Kulturautonomie hinaus eine autonome und gar föderalistische politische Selbständigkeit aufweisen, dann dient dies der demokratischen Integration im allgemeinen und der Erhaltung der volklichen Eigenart im besonderen, dann ist ein erhöhtes Maß an Sicherung der kulturellen Vielfalt zu erwarten (Leitsatz 17).

Regionen, die trotz einer gemeinsamen Kultur und Sprache keine politische Einheit bilden, ist diese zu gewähren, es sei denn, daß eine Volksabstimmung einen gegenteiligen Wunsch ergibt (Leitsatz 18). Die Kultur und besonders die Sprache sind Ausgangspunkte für die Gewährung der Selbstbestimmung, deren Ergebnis hat aber Vorrang gegenüber allen anderen Überlegungen (Bekenntnisprinzip).

Vor allem die in den Leitsätzen 6 und 7 enthaltenen Funktionen des Föderalismus als vollendete Form des Regionalismus, der unabgeleiteten regionalen Eigenständigkeit und ihrer Gleichordnung mit der Zentralgewalt sowie des bestmöglichen Ausgleichs regionaler und überregionaler Interessen (in Verbindung mit den Leitsätzen 9 bis 14 zu Demokratie und Kontrolle und vor allem 15 bis 18 zu Kultur und Sprache) sprechen damit auch die Konfliktregelungsfähigkeit besonders des Föderalismus, wo einerseits einheitsstaatliche Lösungen versagen müssen und andererseits Kleinstaaterei zur Balkanisierung führt, an.

Sowohl regionale Selbstbestimmung als auch die Selbstbestimmung eines ganzen Raumes durch die Vermeidung eines Machtvakuum können durch den Föderalismus eine größtmögliche Verwirklichung finden. Vor allem aber wo ethnische oder religiöse Gruppen auf kleinem Raum im Konflikt leben und nicht durch bloße Grenzänderungen Selbstbestimmungsprobleme gelöst werden können, bietet sich der Föderalismus selbst und gerade mit kleinen Gliedstaaten (Kantonen) an. So wären eine föderalistische Lösung mit Kantonisierung Nord- und Südtirols eine Kantonisierung des Libanon (auch wenn Syrien wegen der Befürchtung eines

christlichen Kantons, der sich mit Israel verbünden könnte, derzeit dagegen ist) oder eine Kantonisierung Sri Lankas die bestmögliche, wenn nicht die einzige echte Lösung. Ähnlich sollten föderalistische oder zumindest präföderalistische Lösungen und vor allem Kantonisierungen und am besten wohl eine kantonisierte Israelisch-Palästinensische Föderation für die Lösung des Israel-Palästina-Problems angestrebt werden. Weiters sind in fast allen afrikanischen und vielen asiatischen Staaten, deren Grenzen auf die reine Machtpolitik der ehemaligen Kolonialherren zurückgehen, nicht nur Völker zerrissen, sondern ist ein neuer Imperialismus von Stämmen bzw. Völkern über andere entstanden, und könnten nur Staaten als föderative Stammesverbindungen zufriedenstellende Lösungen bieten. Ähnliches gilt auch für viele asiatische Staaten.

Europa müßte aber endlich einmal mit gutem Beispiel vorangehen, wo Grenzänderungen der Selbstbestimmung und damit der Demokratie und der Konfliktregelung dienen könnten und wo im übrigen föderalistische Strukturen sowohl regionale Konflikte lösen als auch in Form eines föderalistischen Zusammenschlusses europäischer Völker und Regionen ein von den Militärblöcken überlagertes gefährliches Machtvakuum beseitigen könnten.

Umwelt

Im Sinne eines echten Demokratieverständnisses muß die Gestaltung des engeren Lebensraumes (Umwelt-, Natur-, Landschafts- und Denkmalschutz, Bauwesen, Energieversorgung, regionaler Verkehr u.a.) der Verantwortung der Gemeinden und Regionen und damit der unmittelbar betroffenen Bevölkerung obliegen (Leitsatz 19).

Notwendige Einheitlichkeiten sollten im Bereich der Gestaltung der näheren Umwelt daher durch Selbstkoordination und nicht durch Zentralsteuerung erzielt werden (Leitsatz 20). Daß in der Regel gerade hier die Beispiel- und Wettbewerbswirkung sowie die Anpassung an die besonderen Umstände besser gelingt, zeigt die Problematik der gegenüber der EG höheren Umweltstandards der deutschen Bundesländer und die Überlegung, daß die Gefahr der Angleichung nach unten durch zentrale Entscheidungen groß ist. Die jakobinische Vorstellung vom Fortschritt durch jedwede Zentralisierung und Einheitlichkeit ist für viele immer noch eine vereinfachende Zauberformel.

Regionale Willensbildungsformen

Im Bereich der regionalen Zuständigkeiten, deren Einhaltung nur durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit überprüft werden soll, sollen Regionalgesetzgebung und Regionalregierung keine Einschränkung, keine Bevormundung durch zentrale Organe erfahren (Leitsatz 21).

Zum Zwecke der Beratung und eines Initiativrechtes betroffener Gruppen und Experten bei den allgemeinen Vertretungskörpern der Gesetzgebung und Regierung sind regionale Wirtschafts-, Sozial- und Kulturräte einzurichten (Leitsatz 22).

Regionen, überschaubarer und dem Bürger einsichtiger als komplexere Großsysteme, bilden mit den Gemeinden den besonders geeigneten Rahmen für eine direkte Demokratie und für Bürgerinitiativen (Leitsatz 23).

Interregionale Zusammenarbeit

Zum Zwecke notwendiger Koordinierungen und Vereinheitlichungen ist eine Selbstkoordination der Regionen Zentralisierungen weitgehend vorzuziehen bzw. ist es im Wege einer solchen Selbstkoordination möglich, den Regionen mehr Zuständigkeiten zu überlassen (Leitsatz 24).

Um das Überhandnehmen von Kooperationseinrichtungen und behäbiger Kooperationsmethoden zu vermeiden und um die Kooperation der Regionen einfacher und wirksamer zu gestalten, sollte eine europäische Regionalversammlung zur Plattform für Gesamt- und Teilkordinationen werden (Leitsatz 25).

Dem besonderen transnationalen Kooperationsbedürfnis der europäischen Grenzregionen, die durch nationale Grenzen in eine politische Randlage gebracht oder überhaupt aufgeteilt worden sind, ist durch transnationale regionale Einrichtungen und durch eine Berücksichtigung in einer europäischen Regionalversammlung zu entsprechen, soweit nicht Volksabstimmungen über Grenzänderungen bessere Lösungen bringen können (Leitsatz 26).

Europäische Einheit und Vielfalt

Eine stabile, auf Freiheit beruhende Einheit, insbesondere eine europäische Identität als Wirtschafts-, Währungs- und außenpolitische Union auf demokratischer und Konflikte vermeidender oder verrechtlichender föderalistischer Grundlage, ist nur mit starker Berücksichtigung regionaler Vielfalt und Identitäten, sohin als Föderation von Völkern und Regionen, erreichbar (Leitsatz 27).

Als Basis einer künftigen Europäischen Föderation sollten die Regionen auch bei europäischen Wahlen als Wahlkreise fungieren und jedenfalls in Angelegenheiten, die die Regionen betreffen (durch eine europäische Regionalversammlung), nicht nur eine Selbstkoordination durchführen, sondern auch auf nationaler und europäischer Ebene mitbestimmen (Leitsatz 28).

Der Erfolg der europäischen Einigung hängt sehr wesentlich von der Umsetzung der Erkenntnis in die europäische Regionalpolitik ab, daß nur auf der Grundlage der „Solidarität aller Regionen“ (Erklärung von Galway) und nicht bloß von zentralen Regionen und Metropolen ein europäisches Gemeinschaftsbewußtsein entstehen kann (Leitsatz 29).

Eine europäische Raumordnungs-, Struktur- und Verkehrspolitik muß im Interesse der Regionen, aber auch Gesamteuropas den Sog aus den Randregionen in die zentralen Ballungsräume abbauen und möglichst auch Entballungen, etwa durch die Mobilisierung der „Reserven ungenutzter Produktivität“ (Erklärung von Galway) der Randregionen, herbeiführen (Leitsatz 30).

Aber auch innerhalb von Regionen ist Ballungstendenzen, etwa durch Trennung des politischen Zentrums vom Wirtschafts- und vom Kulturzentrum, durch dezentrale Verwaltungen in den Kleinregionen und Gemeinden u. a., entgegenzuwirken (Leitsatz 31).

Mittel und Wege sind zu prüfen, ob und wieweit die regionalistischen Leitsätze auf eine transnationale Kooperation zwischen Regionen der westlichen und östlichen Gesellschaftssysteme anwendbar sind (Leitsatz 32).

So wäre vor allem die ARGE ALPEN-ADRIA ein Ansatz in dieser Richtung und eine grenzüberschreitende Europäische Region Berlin einer Überlegung wert. Eine der weitgehenden Konstruktionen (die noch besser funktionieren und noch weiter gehen könnte, wenn Ostberlin nicht mehr die Hauptstadt der DDR wäre) könnte darin bestehen, daß etwa im Tausch für den Verzicht auf die Vertretung Westberlins im deutschen Bundestag die volle Freizügigkeit (samt der Entfernung der Mauer) in einer grenzüberschreitenden Region Berlin hergestellt werden würde – wenn auch weiterhin die alliierte Kontrolle die Sicherheit Berlins gewährleisten muß.

Über die große Entspannungswirkung hinaus könnte damit das spezifische Problem Berlin schon ziemlich entschärft werden, vor allem, wenn als erstrebenswerteres und gerade bezüglich der deutschen Frage mehr Perspektiven eröffnendes großes Ziel ein Europa der Regionen gesehen wird.

Der grenzüberschreitende Regionalismus, der bisher im wesentlichen erst in der deutsch-niederländischen Euregio, der Regio Basiliensis, der ARGE ALP und der ARGE ALPEN-ADRIA einen beachtenswerteren Ausdruck gefunden hat, sieht man von den gemeinsamen Sitzungen der beiden Tiroler Landtage ab, sollte zumindest in Westeuropa über bloße Kooperationsformen hinaus durch Europäische Regionen (z.B. Tirol, Baskenland, Katalonien) mit grenzüberschreitender gemeinsamer Hoheitsgewalt dem Selbstbestimmungsrecht der Völker entgegenkommen und durch die Überwindung anachronistischer nationalstaatlicher Grenzen einen Beitrag zur europäischen Einigung leisten. Aber auch der innerstaatliche Regionalismus und insbesondere der Föderalismus mit seiner Relativierung staatlicher Souveränität und den Überlegungen zu einer sachgerechten Kompetenzverteilung wirkt für die Akzeptierung einer föderalistischen Neuordnung Europas sowohl durch Föderalisierung als auch durch Föderierung der europäischen Staaten.

Regionalistische Leitsätze

Regionale Eigenart

1. Das Recht auf regionale Eigenart ist Ausfluß des Rechtes jedes einzelnen nicht nur auf Gleichheit im Recht, sondern auch auf Verschiedenheit bei der Selbstverwirklichung. Individuelle Identität ist sehr weitgehend auf regionale Identität, die unmittelbare Erlebniswelt, angewiesen.
2. Dem Gleichheitsgrundsatz kann nicht durch Gleichschaltung unter einen einzigen Standpunkt und nicht durch das Übergewicht einer bestimmten Region, welche die Metropole stellt, sondern nur durch die Berücksichtigung der Eigenart aller Regionen entsprochen werden.
3. Regionale Interessen müssen daher ebensolche Einrichtungen der Artikulation sowie Möglichkeiten selbständiger Willensbildung und Geltendmachung vorfinden wie darüber hinausgehende Interessen größerer Einheiten.

Regionale Selbstbestimmung

4. Jeder — nicht nur der vom Selbstbestimmungsrecht der Völker betroffenen — Region soll die freie Wahl der Zugehörigkeit zu einem politischen System und des politischen Status in demselben zustehen, wobei in erster Linie ethnische und in zweiter Linie historische, schließlich geographische und eventuell wirtschaftliche Kriterien zur Abgrenzung der Regionen heranzuziehen sind.
5. Aber auch nach diesem demokratischen Grundakt der Selbstbestimmung sollte der regionale Willensbildungsprozeß — durch Institutionen, Zuständigkeiten und Finanzierungsmöglichkeiten — weiterhin als Selbstbestimmung und nicht als Fremdbestimmung erfolgen.

Föderalismus: vollendete Form des Regionalismus

6. Eigenart und Selbstbestimmung der Regionen finden ihre stärkste Berücksichtigung, wenn regionale Institutionen auf unabgeleiteter Eigenständigkeit und sohin auf Gleichordnung mit der Zentralgewalt beruhen, soweit nicht diese formal föderative Struktur durch eine zentralistische Gesellschaftsordnung unterlaufen wird.
7. Auch zum Zwecke des bestmöglichen Ausgleichs regionaler und überregionaler Interessen ist, über einen nur auf Dezentralisation beruhenden Regionalismus hinaus, ein Föderalismus mit Bund und Mitgliedern (Regionen) als voneinander unabhängigen Partnern anzustreben.
8. Ein föderatives, unitarischen Tendenzen entgegenwirkendes Gleichgewichtssystem hängt neben ethnischen und historischen Kriterien auch wesentlich von der Leistungsfähigkeit und einer genügend großen Gegengewichtigkeit der Gliedstaaten zum Bund ab. In dem Maße, in dem diese Gliedstaaten die regionale Nähe und Überschaubarkeit einbüßen, nimmt die Notwendigkeit einer weiteren regionalen (föderativen) Gliederung zu.

Mehr Demokratie

9. Regionale Demokratie verwirklicht mit kleineren überschaubareren und dem Bürger einschichtigeren Gemeinschaften mehr Volksnähe als nur zentrale Demokratien großer Systeme.
10. Das im regionalen Bereich zusätzliche Maß an Zusammengehörigkeitsbewußtsein, wenn auch regionale Selbstbestimmung statt Fremdbestimmung herrscht, verstärkt die demokratische Integration, die Identifikation der Bürger mit den politischen Institutionen, wesentlich.
11. Der vermehrte Zugang der Bevölkerung zum politischen System durch die regionale Ebene vermehrt die demokratische Substanz des Systems, solange dieser mehrfache Zugang auch einer sachgerechten Gewaltenteilung entspricht.

Mehr Kontrolle

12. In engem Zusammenhang mit der demokratiefördernden Wirkung des Regionalismus steht sein Entgegenwirken gegen Machtballungen und damit die Verstärkung wechselseitiger Kontrollmöglichkeiten, was in besonderer Weise für den Föderalismus mit seinen originären Teilgemeinschaften gilt.

13. Regionale Entscheidungen verhindern weitgehend, daß Fehlentwicklungen das gesamte System erfassen und eröffnen Vergleichsmöglichkeiten und Beispielwirkungen, womit ein wesentlicher Beitrag zur Kontrolle der Entscheidungen eines politischen Systems geleistet wird.
14. Auch die kürzeren und transparenteren Entscheidungswege regionaler Entscheidungsprozesse erleichtern die Kontrolle der politischen Entscheidungen, vor allem aus demokratischer Sicht.

Kultur und Sprache

15. Freie kulturelle und sprachliche Ausdrucksformen dienen der individuellen und volklichen Selbstverwirklichung (Identität).
16. Im Interesse der Vielfalt und der vollen Entfaltung, statt Uniformierung und Verflachung der Menschheits- und im besonderen der europäischen Kultur, muß jedem regionalen Kulturbewußtsein und jeder Regionalsprache eine Kulturautonomie, eine territoriale für eine regionale Mehrheit und eine personale für eine regionale Minderheit, entsprechen.
17. Wenn regionale ethnische Gemeinschaften über eine Kulturautonomie hinaus eine autonome oder gar föderalistische politische Selbständigkeit aufweisen, dann dient dies der demokratischen Integration im allgemeinen und der Erhaltung der volklichen Eigenart im besonderen.
18. Regionen, die trotz einer gemeinsamen Kultur und Sprache keine politische Einheit bilden, ist diese zu gewähren, es sei denn, daß eine Volksabstimmung den gegenteiligen Wunsch ergibt.

Umwelt

19. Im Sinne eines echten Demokratieverständnisses muß die Gestaltung des engeren Lebensraumes (Umwelt-, Natur-, Landschafts- und Denkmalschutz, Bauwesen, Energieversorgung, regionaler Verkehr u.a.) der Verantwortung der Gemeinden und Regionen und damit der unmittelbar betroffenen Bevölkerung obliegen.
20. Notwendige Einheitlichkeiten sollten im Bereich der Gestaltung der näheren Umwelt daher durch Selbstkoordination und nicht durch Zentralsteuerung erzielt werden.

Regionale Willensbildungsformen

21. Im Bereich der regionalen Zuständigkeiten, deren Einhaltung nur durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit überprüft werden soll, sollen Regionalgesetzgebung und Regionalregierung keine Einschränkung durch zentrale Organe erfahren.
22. Zum Zwecke der Beratung und eines Initiativrechtes betroffener Gruppen und von Experten bei den allgemeinen Vertretungskörpern der Gesetzgebung und Regierung sind regionale Wirtschafts-, Sozial- und Kulturräte einzurichten.
23. Regionen, überschaubarer und dem Bürger einsichtiger als komplexere Großsysteme, bilden mit den Gemeinden den besonders geeigneten Rahmen für eine direkte Demokratie und für Bürgerinitiativen.

Interregionale Zusammenarbeit

24. Zum Zwecke notwendiger Koordinierungen und Vereinheitlichungen ist eine Selbstkoordination der Regionen Zentralisierungen weitgehend vorzuziehen bzw. ist es im Wege einer solchen Selbstkoordination möglich, den Regionen mehr Zuständigkeiten zu überlassen.
25. Um das Überhandnehmen von Kooperationseinrichtungen und behäbiger Kooperationsmethoden zu vermeiden und um die Kooperation der Regionen einfacher und wirkungsvoller zu gestalten, sollte eine europäische Regionalversammlung zur Plattform für Gesamt- und Teilkordinationen werden.
26. Dem besonderen transnationalen Kooperationsbedürfnis der europäischen Grenzregionen, die durch nationale Grenzen in eine politische Randlage gebracht oder überhaupt aufgeteilt worden sind, ist durch transnationale regionale Einrichtungen und durch eine Berücksichtigung in einer europäischen Regionalversammlung zu entsprechen, soweit nicht Volksabstimmungen über Grenzänderungen bessere Lösungen bringen können.

Europäische Einheit und Vielfalt

27. Eine stabile, auf Freiheit beruhende Einheit, insbesondere eine europäische Identität als Wirtschafts-, Währungs-, Außen- und Verteidigungsunion auf demokratischer und Konflikte vermeidender oder verrechtlichender föderalistischer Grundlage, ist nur mit starker Berücksichtigung regionaler Vielfalt und Identitäten, sohin als Föderation von Völkern und Regionen, erreichbar.
28. Als Basis einer künftigen Europäischen Föderation sollten die Regionen auch bei europäischen Wahlen als Wahlkreise fungieren und jedenfalls in Angelegenheiten, die die Regionen betreffen, (durch eine europäische Regionalversammlung) nicht nur eine Selbstkoordination durchführen, sondern auch auf nationaler und europäischer Ebene mitbestimmen.
29. Der Erfolg der europäischen Einigung hängt sehr wesentlich von der Umsetzung der Erkenntnis in die europäische Regionalpolitik ab, daß nur auf der Grundlage der „Solidarität aller Regionen“ (Erklärung von Galway) und nicht bloß von zentralen Regionen und Metropolen ein europäisches Gemeinschaftsbewußtsein entstehen kann.
30. Eine europäische Raumordnungs-, Struktur- und Verkehrspolitik muß im Interesse der Regionen, aber auch Gesamteuropas den Sog aus den Randregionen in die zentralen Ballungsräume abbauen und möglichst auch Entballungen, etwa durch die Mobilisierung der „Reserven ungenutzter Produktivität“ (Erklärung von Galway) der Randregionen, herbeiführen.
31. Aber auch innerhalb von Regionen ist Ballungstendenzen, etwa durch Trennung des politischen Zentrums vom Wirtschafts- und vom Kulturzentrum, durch dezentrale Verwaltungen in den Kleinregionen und Gemeinden u.a., entgegenzuwirken.
32. Mittel und Wege sind zu prüfen, ob und wieweit die regionalistischen Leitsätze auf eine transnationale Kooperation zwischen Regionen der westlichen und östlichen Gesellschaftssysteme anwendbar sind.

(Vorgelegt von Univ.-Doz. Dr. Fried Esterbauer, Innsbruck, und einhellig angenommen von der Jahrestagung des Interreg am 3.11.1978 in Brixen, Südtirol).

Grenzüberschreitender Regionalismus

Bericht über die ARGE ALP

von

Dr. Fritz Staudigl, Innsbruck

1. Grundlagen

In Europa weisen viele Gebiete auffallende geographische, ökologische, kulturelle und wirtschaftliche Gemeinsamkeiten auf. Demgemäß entwickelte sich zwischen dem 12. und 17. Jahrhundert ein gleichsam wohl zusammengefügt Mosaik von Geschichtslandschaften. Erst die sich ab dem 18. Jahrhundert herausbildenden Nationalstaaten durchschnitten diese natürlich entstandenen Einheiten, zogen rücksichtslos entsprechend vermeintlichen welt- oder staatspolitischen Notwendigkeiten Staatsgrenzen über die Menschen hinweg und übersteigerten unter dem Einfluß der Nationalstaatsidee noch dazu die Bedeutung dieser Staatsgrenzen extrem, indem sie diese zu einem Symbol der sorgsam zu hütenden Staatssouveränität machten; die Staatsgrenzen sollten sich deutlich als Grenzen zwischen den verschiedenen Regulierungs- und Interventionssystemen abheben. In Verbindung mit den innerstaatlichen Zentralisierungstendenzen, die mit der Konsolidierung der Nationalstaaten einhergingen, drohten die jahrhundertlang bestehenden Regionen ihre Identität zu verlieren.

Doch die traditionsreichen Bindungen waren stärker, und bereits nach dem 2. Weltkrieg setzte eine Gegenbewegung ein, die Grenzen verloren ihre Wertigkeit, und über die Grenzen hinweg lebten zahlreiche Kontakte zwischen Menschen und Gebietskörperschaften wieder auf. Dezentralisierung, Föderalismus und grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurden entscheidend ausgebaut. Die Regionen, einerseits als innerstaatliche Untergliederungen und andererseits als transnationale Einheiten, blühten wieder auf.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Entstehung der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer zu sehen, die vor nunmehr 15 Jahren ins Leben gerufen wurde.

An diesem Forum freiwilliger und nur mit einem Minimum an Institutionalisierung ausgestatteter grenzüberschreitender Zusammenarbeit beteiligen sich inzwischen der Freistaat Bayern, die Autonome Provinz Bozen-Südtirol, der Kanton Graubünden, die Region Lombardei, das Land Salzburg, der Kanton St. Gallen, das Land Tirol, die Autonome Provinz Trient, das Land Vorarlberg und der Kanton Tessin. Diese 10 Mitgliedsländer der ARGE ALP zusammen zählen eine Gesamtbevölkerung von ca. 23 Mio. Menschen.

Die Rechtsnatur des Organisationsbeschlusses der ARGE ALP, gewissermaßen die Satzung der Arbeitsgemeinschaft, wird verfassungsrechtlich unterschiedlich eingeordnet, da die Befugnisse der Gliedstaaten hinsichtlich der Unterhaltung selbständiger Außenbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland, in Italien, in Österreich und in der Schweiz sehr unterschiedlich sind und von eher großzügigen bis zu sehr engen Lösungen reichen. Nichts desto minder ist die ARGE ALP aber eine von allen Bundes- bzw. Zentralregierungen der Mitgliedsländer sowie von den Institutionen der europäischen Zusammenarbeit anerkannte Organisation. So begrüßt die österreichische Bundesregierung im Außenpolitischen Bericht des Jahres 1985 und auch in dem zuletzt erschienenen Außenpolitischen Bericht 1986 ausdrücklich die Beteiligung der Länder an der sich verstärkenden grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Sie erblickt in ihr eine nützliche Ergänzung der Außen-, insbesondere der Nachbar-

schaftspolitik und eine erstrebenswerte Verbesserung der internationalen Beziehungen. Solche Kontakte sind, nach Aussage der Bundesregierung, Ausdruck der wachsenden Interdependenz in Europa, die eine internationale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf allen Ebenen und in allen Bereichen nicht nur ermöglicht, sondern geradezu fordert. Ebenso stellt die Deutsche Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage von Abgeordneten des deutschen Bundestages ausdrücklich fest, daß sie die Aktivitäten der ARGE ALP unterstützt, da diese ein kompetentes Gremium zur Behandlung alpenspezifischer Probleme darstellt.

2. Die Zusammenarbeit in der Praxis

Das oberste Organ der ARGE ALP ist die jährlich zusammentretende Konferenz der Regierungschefs der Mitgliedsländer. Ihre Beschlüsse stellen Resolutionen an die Mitgliedsländer, an die Bundes- und Zentralregierungen, an die Institutionen der europäischen Zusammenarbeit oder sonstige betroffene Einrichtungen dar. Als Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer fungiert jeweils für 1 Jahr der Regierungschef eines Mitgliedslandes. Ihm obliegen bestimmte Koordinationsaufgaben im Inneren der ARGE ALP sowie die Vertretung der ARGE ALP nach außen. Die Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse der Konferenz der Regierungschefs besorgen 5 Kommissionen, und zwar für Verkehr, für Umweltschutz, Raumordnung und Landwirtschaft, für Kultur, für Gesundheitswesen und Familienpolitik sowie für Wirtschaft. Eine Arbeitsgruppe der leitenden Beamten befaßt sich mit grundsätzlichen Fragen der Organisation, Koordination und Finanzierung der Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft wie auch mit dem Verhältnis der ARGE ALP zu anderen Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Zur administrativen Unterstützung der Organe der ARGE ALP ist beim Amt der Tiroler Landesregierung die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft eingerichtet. Eine eigene Dokumentationsstelle besorgt die Sammlung und Aufbereitung aller verfügbaren, die ARGE ALP und deren Mitgliedsländer betreffenden Informationen.

Mit all ihren Aktivitäten verfolgt die ARGE ALP das Ziel, durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit gemeinsame Probleme und Anliegen der Mitgliedsländer, insbesondere auf ökologischem, kulturellem, sozialem und wirtschaftlichem Gebiet, im Rahmen ihrer Befugnisse zu behandeln, das gegenseitige Verständnis der Völker der Alpenländer zu fördern, um das Bewußtsein der gemeinsamen Verantwortung für den alpinen Lebensraum zu stärken. Die ARGE ALP geht dabei vom Gedanken aus, daß die unzähligen Folgen ökonomischer und gesellschaftlicher Entwicklungen nicht an Staatsgrenzen haltmachen und Probleme zur Lösung anstehen, mit denen die Bundes- und Zentralregierungen aus verschiedenen Gründen nicht in demselben Maß vertraut und befaßt sein können wie die unmittelbar betroffenen Länder und Regionen. Als besonders wichtige Aufgaben erachtet die ARGE ALP: Die Sicherung und Entwicklung des Alpengebietes als qualitätsvoller Lebens- und Erholungsraum und damit den Schutz der Umwelt, insbesondere ihres ökologischen Gleichgewichts, die Abstimmung der Raumordnungsmethoden und Planungsziele, die Koordinierung der Planungen und Baumaßnahmen im alpenüberschreitenden Straßen- und Schienenverkehr, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Bewältigung des Transitverkehrs, die Intensivierung der wirtschaftlichen Kooperation, insbesondere mit dem Ziel der Erschaffung neuer Arbeitsplätze, die Sicherung des reichen kulturellen Erbes bei gleichzeitiger Förderung des zeitgenössischen Schaffens, den Schutz der Gesundheit und die Förderung der Familie.

In den 15 Jahren seit der Gründung haben sich die Aktivitäten der ARGE ALP dabei größtenteils auf einen umfassenden Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsländern bezogen. So sind zahlreiche gemeinsame Untersuchungen, Statistiken und Vergleichsstudien ausgearbeitet sowie Fachtagungen abgehalten worden. Beispielsweise seien folgende Themen herausgegriffen: ARGE ALP-Verkehrszählungen samt Aufbereitung der Zählergebnisse, Untersuchungen über Waldschäden, Lärmschutz, umfassenden Bodenschutz, besondere Schutzgebiete, Berichte über die wirtschaftliche und soziale Lage der Land- und Forstwirtschaft, Tagungen von Historikern, Denkmalpflegern, Museums-, Archiv- und Bibliotheksexperten, Erwachsenenbildnern, Künstlern, Schullehrern, Berichte über die Krankenanstalten und die ärztliche Versorgung im ARGE-ALP-Raum sowie das Melde- und Rettungswesen bei Bergunfällen, Fachkongresse über die Dialyseversorgung und Nierentransplantation, Drogenabhängigkeit, Tagungen zu den Themen Familienpolitik, Jugendbeschäftigung und außerschulische Jugendarbeit, Studien über die Möglichkeiten der Förderung des Technologietransfers, der Innovation und des Energiesparens usw. Die Wichtigkeit dieser Tätigkeit liegt auf der Hand, zumal sie die notwendige Grundlagenarbeit für Einzelmaßnahmen der Mitgliedsländer, für die Staaten, denen die Mitgliedsländer angehören, aber auch für gemeinsame Aktionsprogramme der Länder, Staaten und internationalen Organisationen darstellt. Die Bedeutung der Fachtagungen ist sicherlich darin zu sehen, daß die teilnehmenden Fachleute aus den ARGE ALP-Ländern bei diesen Veranstaltungen Erkenntnisse und Erfahrungen gewinnen, die unmittelbar in die tägliche Arbeit einfließen können.

Auf dieser notwendigen und nützlichen Grundlage aufbauend, hat die ARGE ALP für zahlreiche Sachbereiche gemeinsame Zielvorstellungen festgelegt. Erwähnt seien hier das gemeinsame Leitbild über die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes, das ARGE ALP-Verkehrskonzept sowie das Konzept über Ziele und Maßnahmen zur Reinhaltung der Gewässer.

Eine besondere Erwähnung soll die Herausgabe des ARGE ALP-Kulturpasses finden. Dieses erste gemeinsame Dokument der Mitgliedsländer bietet den Inhabern die Möglichkeit, bedeutende kulturelle Einrichtungen bei freiem oder wesentlich ermäßigtem Eintritt zu besuchen.

Weiters organisierte die ARGE ALP zahlreiche Sport- und Kulturveranstaltungen sowie Jugendaustauschprogramme. Dieser Tätigkeitsbereich beruht auf der Zielsetzung, neben den Beziehungen auf Regierungsebene die Kontakte unter der Bevölkerung der Mitgliedsländer zu vermehren und damit ein größeres Gemeinschaftsbewußtsein der Menschen sowie eine Identifikation mit den Absichten der ARGE ALP zu erreichen.

3. Zukunftsperspektiven

Wie den vorhergehenden Ausführungen zu entnehmen ist, ist die ARGE ALP der Ansicht, daß die institutionellen Beziehungen unter den Mitgliedsländern der ARGE ALP sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht ein hohes Niveau erreicht haben, neben den Beziehungen auf Regierungsebene in Zukunft jedoch vermehrt völkerverbindende Aktivitäten zu setzen sind. Dazu bedarf es gezielter Aktionen, die von unmittelbarem Interesse für die Bürger sind, also von den Menschen direkt erlebt werden und ihnen einprägsam die Vorteile der wachsenden Durchlässigkeit der Grenzen darstellen. Im Rahmen der Aktion „ARGE ALP der Bürger“ werden in diesem Zusammenhang mehrere Initiativen vorbereitet, die gleichzeitig einen Beitrag zum europaweiten Programm „Europa der Bürger“ bilden sollen.

Im Rahmen dieser Darstellung der ARGE ALP soll nicht verschwiegen werden, daß in einzelnen besonders sensiblen, aber gleichzeitig äußerst bedeutsamen Planungsbereichen bisher nicht zu allen Fragen ein Konsens hergestellt werden konnte und gemeinsame Aussagen der ARGE ALP daher dazu fehlen. Dies muß ohne Zweifel als ein Manko gewertet werden und wird auch von der Öffentlichkeit als ein Versagen der ARGE ALP gesehen. Die Mitgliedsländer der ARGE ALP haben sich daher noch mehr als bisher zu bemühen, auch „heiße Eisen“ mutig anzufassen und zu behandeln. Um den sich immer wieder ändernden Bedürfnissen und Erwartungen gerecht werden zu können, die die Mitgliedsländer und deren Bürger an die ARGE ALP stellen, ist es notwendig, ständig an Neuem zu arbeiten und Neues zu erdenken. Nur so ist die ständige Teilnahme am technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt sichergestellt. Sicherlich gilt es dabei zu verhindern, daß die ARGE ALP ihre vorhandenen Kapazitäten zu wenig koordiniert einsetzt. Deshalb ist daran gedacht, mittelfristige Schwerpunktthemen für die Arbeit der ARGE ALP festzulegen und diese sodann fachübergreifend zu behandeln.

Mitunter wird Kritik geäußert, daß Konzepte und Zielvorstellungen der ARGE ALP nicht immer oder nicht in vollem Maße umgesetzt, gemeinsame programmatische Erklärungen mitunter also nicht realisiert würden. Solche Vollzugsdefizite existieren sicherlich und haben mehrere Ursachen: In vielen wichtigen Bereichen fehlen den Mitgliedsländern verfassungsrechtliche Kompetenzen hinsichtlich der Pflege eigener Außenbeziehungen bzw. hinsichtlich der innerstaatlichen Regelungsbefugnis einer Materie. Obwohl die ARGE ALP-Länder also nicht selten Lösungen für bestimmte Probleme wüßten, fehlt ihnen dann die Zuständigkeit, diese Lösungen auch zu verwirklichen und müssen sie auf nicht oder zu spät eintreffende zentrale Regelungen warten. In manchen Fällen übersteigt ein Problem auch die Problemlösungskapazität der Mitgliedsländer der ARGE ALP oder gar der einzelnen Bundes- und Zentralstaaten. Dann bedarf es einer europaweiten Zusammenarbeit und Solidarität. Nicht zuletzt werden in Einzelfällen, wie auch bei anderen internationalen Organisationen, singuläre Interessen vor Gemeinschaftsinteressen gestellt. Hier muß der eingeleitete, aber sicher langfristig zu sehende geistige Prozeß der Stärkung des Bewußtseins der gemeinsamen Verantwortung erst richtig zum Tragen kommen. Schließlich hat sich herausgestellt, daß die bisher gepflogene Übung einer Übermittlung der Anliegen der ARGE ALP auf schriftlichem Wege in Form von Resolutionen und Empfehlungen an diverse betroffene Institutionen nicht immer ausreicht. Die ARGE ALP und ihre Mitgliedsländer werden in Zukunft, wenn nötig, mit mehr Nachdruck alle rechtlichen, politischen, faktischen und organisatorischen Möglichkeiten ausnützen müssen, um die Realisierung ihrer Konzepte zu verfolgen. Dabei geht es um das Bekenntnis zu einer flexibleren politischen Vorgangsweise und erforderlichenfalls auch zu einer „stärkeren Gangart“, die den heutigen politischen Notwendigkeiten entspricht. Es ist erforderlich, die Interessen der Mitgliedsländer der ARGE ALP mit einer wechselnden, dem Einzelfall entsprechenden Strategie zu vertreten. In diesem Zusammenhang wird immer wieder zu überprüfen sein, in welchem Ausmaß man in den einzelnen Ländern im Sinne der gemeinsamen Festlegungen tätig geworden ist, wie hoch gemäß einer Soll-Ist-Divergenz der Grad der Zielerreichung ist und inwieweit die bei der Zielkontrolle festgestellte Veränderung der Zielerreichungsgrade ursächlich auf den Einsatz des ARGE ALP-Instrumentariums zurückzuführen ist. Erkannte Defizite müssen nach ihren Ursachen analysiert werden und zum Auffinden neuer Wege und Strategien zur künftigen Vermeidung derartiger Defizite führen.

Als weiterer Schwerpunkt für die künftige Tätigkeit der ARGE ALP ist die Intensivierung der Kontakte der ARGE ALP zu den anderen Organisationen der grenzüberschreitenden

regionalen Zusammenarbeit (ALPEN-ADRIA, COTRAO, Rat der Regionen Europas, Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen u.ä.) sowie zu den europäischen Institutionen (EG, ER) zur Erhöhung der Effektivität der Arbeiten anzusehen. Ziel dieser Zusammenarbeit soll es sein, den Meinungs- und Informationsaustausch unter den Alpenländern zu fördern, die Arbeit in den Arbeitsgemeinschaften zu koordinieren und gemeinsam verstärkt die betroffenen nationalen und internationalen Institutionen mit den speziellen Anliegen und Forderungen der Länder des Alpenraumes zu befassen. Die inhaltliche und organisatorische internationale Vernetztheit der Fragestellungen, die die Gesellschaft und die Politik heute zu bewältigen haben, bringt die Notwendigkeit mit sich, die gesamteuropäische Dimension – wobei unter Europa Mittel-, Süd-, West-, Nord- und Osteuropa zu verstehen ist – mehr hervorzuheben. Die ARGE ALP sieht sich nicht als eine einzige auf sich selbst und den eigenen Raum konzentrierte Verbindung, vielmehr geht es ihr um eine gezielte Einfügung ihrer Tätigkeit in die gesamteuropäische politische und kulturelle Zusammenarbeit. Wenn bei speziellen Anliegen eine effiziente Kooperation etwa mit den beiden anderen Arbeitsgemeinschaften ALPEN-ADRIA und COTRAO gelingt und so der gesamte Alpenraum mit ca. 56 Mio. Menschen enig zusammensteht, kann gezielt die Integration der abgestimmten Politik der Alpenländer in die gesamteuropäische Politik angestrebt werden. Dies ist dadurch zu erreichen, daß die ARGE ALP und die anderen regionalen Organisationen im Alpenraum zuerst intensiv ihre Arbeiten koordinieren und dann für eine effektive und spezifische Vertretung der Alpenländer in den europäischen Institutionen sorgen. Ein Anfang wurde durch die diversen Zusammentreffen mit den Organen der ALPEN-ADRIA und der COTRAO, durch die Kontaktaufnahme mit dem Europarat und der EG sowie durch den Beitritt der ARGE ALP zur Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen und zum Rat der Regionen Europas gemacht. Gerade die beiden zuletzt genannten Organisationen können hierbei sehr nützlich sein, da sie über einen Beratenden Status beim Europarat sowie über gute Kontakte zur EG verfügen und sich die verstärkte Vertretung der Regionen bei den europäischen Institutionen zum Ziel gesetzt haben. In diesem Zusammenhang ist zu unterstreichen, daß der Erfolg einer grenzüberschreitenden Regionalorganisation, wie sie die ARGE ALP darstellt, ganz wesentlich von der Position der Länder und Regionen im „Europäischen Konzert“ abhängt. Die ARGE ALP hält daher ein stärkeres, unmittelbares Teilhaben und Mitwirken der Länder und Regionen an der politischen Willensbildung in Europa absolut für erforderlich. Sie unterstützt alle Bestrebungen, neben dem Europa der Nationen auch das Europa der Regionen zu fördern, so daß letztlich die europäische Integration auf 3 festen Säulen stünde: dem Europa der Nationen, dem Europa der Regionen und dem Europa der Bürger.

Wenn die ARGE ALP hierbei ihren Beitrag leistet, erfüllt sie sicherlich ihren Existenzzweck.

Die Arbeitsgemeinschaft von Ländern, Regionen, Republiken und Komitaten der Ostalpengebiete (Kurzbezeichnung: Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria) Ein Sonderfall grenzüberschreitender regionaler Kooperation

von

Dr. Josef Lausegger, Klagenfurt

1. Ein Sonderfall

Die Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria ist innerhalb der bunten Palette grenzüberschreitender Kooperationsmodelle in Europa ein Sonderfall. Diese Position resultiert aus der eindrucksvollen und einzigartigen Vielfalt der Mitgliedsländer bzw. aktiven Beobachter; sie umfaßt nämlich:

- 4 Regionen der Republik Italien (Friaul-Julisch Venetien, Lombardei, Trentino-Südtirol, Venetien)
- 1 Land der Bundesrepublik Deutschland (Freistaat Bayern)
- 2 Sozialistische Republiken der SFR Jugoslawien (Kroatien, Slowenien)
- 2 Komitate der Volksrepublik Ungarn (Győr-Sopron, Vas)
- 5 Bundesländer der Republik Österreich (Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark)

Es ist **daraus ersichtlich**, daß diese 14 Regionen unterschiedliche wirtschaftliche, politische, militärische, kulturelle, sprachliche, nationale, ideologische etc. Interessen repräsentieren. Dementsprechend gehören ihre Staaten zum Teil geradezu konträren „Blöcken“ an. Im Klartext heißt dies, daß die Alpen-Adria-Kooperation nicht nur die Grenze zwischen dem „Osten“ und dem „Westen“, sondern auch die Zentripetalkraft des germanischen, romanischen und slawischen Kulturkreises zu überwinden hat, wobei in diesem Konnex insbesondere die Präsenz von 5 Landessprachen anzuführen ist. Die Mannigfaltigkeit der Regionen charakterisieren darüberhinaus die militärischen Orientierungen — nämlich die Blockfreiheit, Neutralität, der NATO oder dem Warschauer Pakt zugehörig — ebenso einprägsam wie in wirtschaftlicher Hinsicht die partielle Zugehörigkeit zum COMECON, zur EFTA oder EG. Dabei ist die Tatsache nicht zu unterschätzen, daß derzeit lediglich drei von fünf Staaten mit Alpen-Adria-Regionen dem Europarat angehören und hinsichtlich der völkerrechtlichen Vertragsabschlußkompetenz der Regionen — sowie der rechtlichen und politischen Möglichkeiten grenzüberschreitenden Wirkens überhaupt — eine derartige Differenziertheit gegeben ist, daß ein Überblick nur von Experten geboten werden könnte.

Der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria gelang es, mit diesen rechtlich und politisch **unterschiedlichen Ausgangslagen** ihrer Mitglieder zu leben, was sich auf ihre Organisation und die Aktivitäten etwa **wie folgt auswirkte**:

Ihre Gründung am 20. November 1978 in Venedig erfolgte nicht durch einen internationalen Vertrag, sondern lediglich durch eine unverbindliche „Gemeinsame Erklärung“, die bestenfalls als eine Art Gentlemen's Agreement zu bewerten ist.

Es mußten zunächst bestehende „Berührungspunkte“ abgebaut oder zumindest gemildert werden.

Es lag ein erhebliches Defizit an gegenseitigen Informationen vor, andererseits beflügelte der Reiz des Unbekannten die Aktivitäten.

Das Wissen voneinander wird (wurde) gelegentlich von Vorurteilen und historischen Reminiszenzen geprägt: neben einer betont positiven Einstellung zur gutnachbarlichen Politik waren auch diesbezügliche Vorbehalte existent, die jedoch kontinuierlich überwunden werden konnten. Die Kooperation basiert auf dem Prinzip der Einstimmigkeit und absoluten Freiwilligkeit und die Eigenständigkeit der Regionen kann nicht angetastet werden.

Ein ständiger, administrativer Apparat (professionelles Führungsgremium) ist nicht vorhanden und die unbedingt notwendige Institutionalisierung ist dezentral ausgerichtet, d.h. die Leitung in der Vollversammlung, der Kommission der leitenden Beamten und in den 6 Fachkommissionen sowie den dazugehörigen Arbeitsgruppen wechselt in der Regel turnusmäßig in zweijährigen Abständen.

Die ARGE hat auch keinen ständigen Sitz und kein gemeinsames Budget; es wird somit pragmatisch und flexibel vorgegangen.

Die politischen Realitäten sowie die relativ große Zahl an Mitgliedern haben zur Folge, daß auch bei wichtigen Vorhaben der notwendige kleinste gemeinsame Nenner gesucht werden muß und dieser fallweise nicht allzu gehaltvoll ausfällt; es überwiegt die Strategie der kleinen Schritte.

Die Verhandlungssprachen sind: Deutsch, Italienisch, Kroatisch, Slowenisch und Ungarisch.

Es ist bei Berücksichtigung der gegebenen Situation einleuchtend, daß es unklug wäre, die Ergebnisse der Alpen-Adria primär quantitativ zu beurteilen und zu vergessen, daß diese Früchte auf relativ mühsame Kleinarbeit zurückzuführen sind. Es darf ja nicht übersehen werden, daß eine kontinuierliche, unterstaatliche Kooperation in diesem Teil Europas keine Selbstverständlichkeit darstellt und es permanenter Bemühungen bedarf, um der Gefahr von Rückschritten entgegenzutreten zu können. Insoferne haben Alpen-Adria-Aktivitäten auch einen prophylaktischen Selbstzweck.

2. Organisation und die wichtigsten Aktivitäten

Die Vollversammlung wird von den Regierungschefs (bzw. deren Vertretern) gebildet und tritt mindestens einmal jährlich zusammen. Sie repräsentiert die Arbeitsgemeinschaft nach außen und beschließt die Richtlinien für die Arbeit in den Kommissionen. Die Regierungschefs setzten aber auch Initiativen im Zusammenhang mit der Rektorenkonferenz, der Zusammenarbeit von Rundfunk- und Fernsehjournalisten, dem Treffen von Gewerkschaftsvertretern, Banken, Messegesellschaften sowie insbesondere mit der Kooperation zwischen den Präsidenten der Landtage und der Handels- und Wirtschaftskammern. Diese Kontakte erfolgen zwar in organisatorischer Hinsicht außerhalb der ARGE, die Zielsetzungen entsprechen jedoch diesem Modell.

Der Vorsitz in der Vollversammlung wird derzeit (1987/1988) turnusmäßig von Kärnten eingenommen; bisher wurde die ARGE von der Steiermark (1979/1980), Venetien (1981/1982), Friaul-Julisch Venetien (1983/1984) und Kroatien (1985/1986) geleitet.

Die Kommission der leitenden Beamten (Vorsitz: Kärnten) ist das Koordinations- und Vollzugsorgan (die Administration besorgt eine Geschäftsstelle), dessen Hauptaufgabe darin besteht, die Vollversammlungen der Regierungschefs vorzubereiten und die Arbeit aller Gremien zu koordinieren. Dieser Kommission sind die Arbeitsgruppen „Information“, „Katastrophenschutz“, „Waldschäden“ und „Zusammenarbeit der Nationalparks“ (in Gründung)

angeschlossen: Die AG „**Information**“ (Vorsitz: Kärnten) stellte u.a. im Jahre 1986 in einer gediegenen Informationsbroschüre die ARGE und ihre Mitglieder vor und beschäftigte sich im Mai 1987 in Pörschach im Rahmen des Symposiums „Mediale Kooperation in Europa am Beispiel der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria“ mit gemeinsamen Zukunftsperspektiven der Informations- und Kommunikationstechnik; derzeit arbeitet sie an einer Festschrift für das zehnjährige Bestandsjubiläum und organisiert einen Journalistikpreis.

Von der AG „**Katastrophenschutz**“ (Vorsitz: Friaul-Julisch Venetien) werden Muster bzw. schematisierte Modelle für die unverzügliche, gegenseitige Benachrichtigung sowie die Möglichkeiten der gegenseitigen Hilfeleistung bei Naturkatastrophen und bei technischen Großunfällen erwartet.

Die AG „**Waldschäden**“ (Vorsitz: Bayern) legte im Frühjahr 1984 gemeinsam mit der ARGE ALP einen ersten Bericht über die lufthygienische Situation und Waldschäden im Alpenraum vor; die Steiermark organisierte zu diesem Thema am 11./12. April 1985 in Graz ein Symposium (Broschüre „Waldschutz-Symposium“, 1985; im Geleitwort heißt es u.a.: „Waldschutz kann zur Schicksalsfrage unserer Zeit werden. Notwendig ist vor allem konsequentes Handeln . . . dramatische Situation der Wälder . . .“). Im Dezember 1986 wurde ein zweiter Bericht verfaßt, um die mittlerweile eingetretene verschlechterte Situation der Bergwälder darzulegen. Es dürften nunmehr die angewendeten Erhebungen über den Gesundheitszustand der Wälder vergleichbar gestaltet und die Rolle des Ozons (11.–15. April 1988, diesbezügliches Symposium in Garmisch-Partenkirchen) bei den Waldschäden erforscht werden.

Kommission I (Raumordnung und Umweltschutz; Vorsitz: Slowenien)

Die Kommission erfaßte im Jahre 1982 – aufbauend auf den langjährigen Erfahrungen und Arbeiten des seit 1969 bestandenen „**Quadrignon**“ – den ersten gemeinsamen **Raumplanungsbericht** mit einem Kartenteil. Es ist dies eine Grundlage, auf welcher ein koordiniertes Vorgehen gegen die zunehmende Bedrohung des Raumes und der menschlichen Umwelt aufgebaut werden könnte. Im Jahre 1983 erschien der Gemeinsame Bericht über die **Wasserwirtschaft**, der über die hydrologische, rechtliche und administrative Situation informiert und auch dem zunehmenden Stellenwert der ökologischen Belange (Gewässergüte) Rechnung trägt. Eine umfassende Darstellung über die Situation und die Organisation des Umweltschutzes gelang schließlich im Gemeinsamen **Umweltschutzbericht** (1984). Dieser Bericht wurde am 9. Mai 1985 in Klagenfurt präsentiert und durch die Vortragsveranstaltung „Überregionale Umweltschutzgespräche“ fachlich ergänzt (diesbezügl. Broschüre 1985).

Zur Vermeidung von Begriffsverwirrungen dient ein Glossar von Raumplanungsbegriffen (1983); diese Arbeit wird derzeit für den Bereich des Umweltschutzes (Schwerpunkt Abfallbeseitigung) fortgesetzt.

Im Zusammenhang mit der Beseitigung von Haushalts- und Industrieabfällen konzipiert die Kommission Monographien, woraus Ansätze für eine gemeinsame Abfallstrategie gewonnen werden sollten.

Hinsichtlich der Verträglichkeit zwischen dem Bau von Verkehrswegen und dem Schutz der Umwelt ist eine Studie in Ausarbeitung, um einen Vergleich und eine Beurteilung der Methoden der Umweltverträglichkeit zu ermöglichen. Die Probleme der Reinhaltung der oberen Adria und die objektive Ermittlung der Gewässergüte hat sich diese Kommission ebenfalls zur Aufgabe gestellt.

Kommission II (Verkehr; Vorsitz: Kroatien)

Der Gemeinsame Bericht über die wichtigsten **Verkehrsinfrastrukturen** in der Alpen-Adria (1986) hat eine tiefgreifende Diagnose des Zustandes der wichtigsten Infrastrukturen sowie kurz- und langfristige Ausbaupläne zum Inhalt. Es ist dies eine Informationsgrundlage für eine verbesserte Koordination der verkehrspolitischen Maßnahmen in den Mitgliedsländern und enthält auch methodische Hinweise für den Start von Planungsaktionen, wobei diese Arbeit derzeit mit der Kommission I – Verkehr der ARGE ALP gemeinsam fortgesetzt wird.

Im Gemeinsamen Bericht über den **interregionalen Flugverkehr** (1986) sind Möglichkeiten zur Überwindung der gegenwärtigen restriktiven Faktoren zu finden, um die Errichtung neuer interregionaler Flugverbindungen mit Flugzeugen geringer Kapazität zu vereinfachen. Eine gemeinsame Studie dient als Argumentationshilfe im Zusammenhang mit Vorkehrungen zur Beschleunigung des Grenzverkehrs; darin werden die Rechtslage sowie einige wichtige Maßnahmen für die Beschleunigung der Abfertigung dargelegt.

Kommission III (Kultur, Jugend, Sport; Vorsitz: Oberösterreich)

Kulturelle Veranstaltungen (Theatertreffen, Kompositionswettbewerb, Ausstellungen, Seminare) werden in der Regel von einer Region unter der Schirmherrschaft und Mitwirkung der ARGE organisiert.

Derzeit beschäftigt man sich mit der Herausgabe eines Archäologischen Atlas' und eines Minderheitenberichtes sowie mit der Aktualisierung des Kulturpasses. Besonders erwähnenswert ist auch die Wanderausstellung über die **historischen Zentren** (Gemeinsamer Bericht 1985) und die Initiativen zur Einbeziehung von Jugendlichen in die Alpen-Adria-Bewegung (z.B. 19.–22. Juni 1988, Alpen-Adria-Jugendspiele in Trient).

Kommission IV (Wirtschaft und Fremdenverkehr; Vorsitz: Lombardei)

Die wirtschaftliche Kooperation wird am effektivsten von den Handels- und Wirtschaftskammern in die Praxis umgesetzt. Das letzte Treffen der Präsidenten dieser Kammern fand am 19. Juni 1987 in Klagenfurt statt, wobei die Einrichtung einer „Zulieferbörse“ und „Umwelttechnikbörse“ angekündigt worden ist.

Die Kommission IV ist auch bestrebt, neue Wege der technologischen Kooperation zu finden und eine Fibel für potentielle Investoren auszuarbeiten.

Von der AG „**Energiesparen und erneuerbare Energien**“ werden praxisbezogene Erkenntnisse bei Energiesparmaßnahmen erwartet.

Die AG **Fremdenverkehr** brachte touristische Werbemittel (Multivision, Begleitbroschüre, Touristikkarte) heraus und startete am 5. Feber 1986 in London eine erste gemeinsame Werbekampagne. Soweit die Finanzierung gesichert werden kann, ist mit einer Fortsetzung und sogar Ausweitung der Aktivitäten zu rechnen.

Kommission V (Land- und Forstwirtschaft; Vorsitz: Venetien)

Diese Kommission wurde erst im November 1984 eingerichtet und erstellte zunächst synoptische Berichte über landwirtschaftliche Forschungsinstitute, die Genossenschaften sowie über die örtlichen Einrichtungen in Berggebieten. Im Rahmen der internationalen Landwirtschaftsmesse in Verona werden seit 1986 alljährliche Ausstellungen (z.B. 1987: „Revitalisie-

rung der ländlichen Zentren“) und Tagungen (z.B. 1988 „Erfahrungsaustausch zwischen jungen Bauernfamilien“) abgehalten.

Am 13. und 14. Oktober 1987 fand in München in Zusammenarbeit mit der ARGE ALP ein Bodenschutzkongreß statt, um Aussagen über mögliche Gefährdungen zu treffen und durch länderübergreifend vergleichbare Belege die Forderungen für bodenschützende Maßnahmen mit erhöhter Durchsetzungskraft zu versehen.

Kommission VI (Hygiene und Gesundheitswesen; Vorsitz: Friaul-Julisch Venetien)

Auch diese Kommission wurde erst 1984 installiert und hielt zunächst einen Meinungsaustausch über die Systeme des Gesundheitsschutzes in den Alpen-Adria-Ländern. Es ist nunmehr an die Koordinierung des Erste-Hilfe-Dienstes sowie an die Erstellung einer epidemiologischen Karte über Krebsfälle gedacht. Besonders bedeutend erscheint auch die geplante Herausgabe eines Gesundheitspasses für Touristen, um diese über das Verhalten im jeweiligen Urlaubsland im Krankheitsfalle zu informieren, und einer Übersicht über bestehende Thermalbäder.

Auf dem Gebiet der Drogensucht und der Tollwut sowie der Verbesserung gegenseitiger Informationen über das Auftreten von Infektionskrankheiten wird die Kooperation fortgesetzt.

Zu den Aktivitäten der 6 Fachkommissionen ist **zusammenfassend festzustellen**, daß es sich vornehmlich um fachliche Vorarbeiten (Berichte) handelt, die als Grundlage für Sachentscheidungen im autonomen Kompetenzbereich der Mitgliedsländer dienen oder aber als einvernehmliche Anregungen an die Zentralstellen zwecks Berücksichtigung im innerstaatlichen, aber auch internationalen Bereich, durch verschiedene Kanäle weitergeleitet werden. Es ist aber auch ersichtlich, daß in einigen Aufgabengebieten bereits konkrete gemeinsame Projekte (Aktionen) realisiert oder zumindest in Angriff genommen werden konnten.

Ihre Bewährungsprobe bestand die ARGE aber auch insoferne, als sie sich als stabiles und stabilisierendes Element in den Kontakten zwischen den benachbarten Regionen und Staaten behaupten konnte. Es ist dabei an den schwerwiegenden Fischereizwischenfall in der Adria im November 1986 zu erinnern, der — trotz vorübergehender bilateraler Rückschläge — zu keiner Unterbrechung der Alpen-Adria-Kontakte führte und damit wohl ein Beitrag zur Normalisierung der Beziehungen geleistet werden konnte. Auch die Aufhebung der jugoslawischen Ausreise-Depositregelung mit 1.1.1985 wird von Beobachtern zum Teil auf das Wirken der Alpen-Adria zurückgeführt.

3. Ausblick

Es kann generell festgestellt werden, daß in allen 5 Staaten, denen Alpen-Adria-Regionen angehören, die ARGE **in dieser Form** positiv bewertet wird.

Im Zusammenhang mit den beiden jugoslawischen Republiken ist diese Feststellung lediglich insoferne einzuschränken, als der Alpen-Adria gelegentlich in Presseberichten Mißtrauen entgegengebracht worden ist. Das Laibacher Parteiorgan „Delo“ konnte jedoch am 3. April 1987 berichten, daß die Einwände gegen Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verstummten. Es habe allerdings lt. „Delo“ einige Zeit Bedenken gegeben, ob diese Aktivitäten im Einklang mit der einheitlichen jugoslawischen außenpolitischen Orientierung stehen und ob das nicht eventuell Wasser auf die Mühlen der Renaissance der alten bekannten „mitteleuropäischen“ Ideen bedeute. Nun überwiege aber die Erkenntnis, daß die regionale Zusammenarbeit der Alpen-Adria einen Beitrag zur Überwindung der Aufteilung Europas in

Blöcke und zur Durchsetzung der authentischen Interessen der Mitgliedsländer mit verschiedenen gesellschaftsökonomischen Systemen sowie zur Realisierung des Dokuments von Helsinki darstellt; diese Meinung habe sich auf der jugoslawischen gesamtstaatlichen Ebene durchgesetzt.

Mit dieser Darstellung in der zitierten jugoslawischen Tageszeitung wird die wichtige Funktion der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria überzeugend vorgestellt.

Auch von den beiden ungarischen Komitaten (diese werden momentan von Repräsentanten der Volksfront vertreten) wird derzeit die Aufgabenstellung der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria einer breiteren, politischen Öffentlichkeit nähergebracht. Es ist zu erwarten, daß dieses interregionale Modell auch in Ungarn eine große Zustimmung finden und zu einer kontinuierlichen Vertiefung der begonnenen grenzüberschreitenden Kooperation führen wird.

Für die laufende Funktionsperiode wurde vom Vorsitzenden in der Vollversammlung, Landeshauptmann Leopold Wagner, der Umweltschutz als interdisziplinäres Schwerpunktthema mit dem Motto „**Erhalten wir das Blau der Adria und das Grün der Alpen**“ vorgeschlagen. Diese Zielsetzung erfordert eine gemeinsame nützliche Arbeit, die wiederum eine hervorragende vertrauensbildende Funktion zu erfüllen vermag. Die schmerzliche Erfahrungstatsache wird daraus jedoch ebenfalls offensichtlich, wonach wir Menschen eines gemeinsamen Feindes – in unserem Fall insbesondere der in zweierlei Hinsicht „grenzenlosen“ Umweltprobleme – bedürfen, um solidarisch zu denken und zu handeln sowie den nationalen Egoismus auf ein zeitgemäßes Maß zu reduzieren. Ein deutliches Zeichen dieses erwartungsvollen Beginns ist auch die Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria.

Regionale Konflikte und das Europa der Regionen

von

Prof. Dr. Guy Héraud, Pau

Zuerst ist das Thema „Regionalkonflikte und das Europa der Regionen“ zu umschreiben. Es ist hier nicht das Europa der Regionen in seiner Gesamtheit zu behandeln, weder in seiner geschichtlichen Entwicklung, die in diese Richtung zu gehen scheint, noch als Modell einer politischen Organisation der Europäischen Föderation, und sind nicht alle die mit ihm verbundenen Vorteile darzulegen¹⁾. Hier geht es um die Frage der Vorteile eines Europas der Regionen zur Vermeidung oder Regelung regionaler Konflikte, die in schmerzhafter Weise die regionalen Lebensbedingungen betreffen.

Vor der Erörterung des Themas sind die Verdienste durch unternommene Bemühungen der gouvernementalen internationalen Organisationen (Gemeinschaft, Europarat, Europäische Gemeinde- und Regionalkonferenz) und der nicht-gouvernementalen internationalen Organisationen (Rat der Gemeinden Europas) anzuerkennen. Eine Kritik an ihnen muß die Schwierigkeiten beachten, die sie vorfinden und die im wesentlichen auf den Widerstand der Souveränitäten zurückgehen, der Souveränitäten, die sich nicht durch sehr verpflichtende Vereinbarungen binden wollen und die abgeschlossenen Vereinbarungen nicht voll zur Wirkung kommen lassen wollen. Die praktische Schlußfolgerung, der wir uns anschließen, ist die, sobald wie möglich, zu einer Europäischen Föderation und, wenn möglich, zu einer Föderation von Regionen zu kommen.

Zunächst werden die verschiedenen Typen der die Regionen betreffenden Konflikte dargelegt, dann in einem zweiten Teil die Möglichkeiten der Vermeidung oder Lösung von solchen Konflikten durch eine Föderation von Regionen.

I. Die Arten regionaler Konflikte

Im weitesten Sinn ist ein „regionaler Konflikt“ ein Konflikt, der eine Region **negativ berührt** und dessen **Ursache** nicht in natürlichen Ereignissen oder typischen Unzulänglichkeiten der Region, sondern in der **mangelhaften Organisation** der interregionalen Beziehungen, die auf die Macht der Souveränität zurückzuführen ist, zu sehen.

Diese Konflikte entsprechen einer doppelten Typologie. Sie können einerseits nach ihrem **Objekt**, ihrer Substanz, klassifiziert werden: So gibt es Konflikte, die mit den Problemen der Raumordnungen verbunden sind, Konflikte im Zusammenhang mit Kommunikationsmitteln, wirtschaftliche, soziale, sprachliche und kulturelle Konflikte, ethnische Konflikte, politische Konflikte. Zumeist haben Konflikte einen vielfältigen Charakter; zum Beispiel sind sie am häufigsten wirtschaftliche und soziale oder ethnische und politische.

Andererseits können sie nach den beteiligten **Akteuren** klassifiziert werden: Konflikte einer Region mit einer anderen Region, Konflikte der Regionen mit dem Staat, Konflikte der Regionen mit gleichzeitig mehreren Staaten. Aber eine Analyse bringt als tiefere Ursache fast immer das Faktum der Souveränität zum Vorschein, sei es, daß der souveräne Staat im Inneren seiner staatlichen Ordnung die freie Willensäußerung der Region verhindert, sei es, daß er im Bereich der Außenbeziehungen der Organisation von Regionen, die durch die Grenzen willkürlich zerschnitten sind, Fesseln anlegt.

Von dieser Feststellung und den beiden Typologien ausgehend ist es möglich, eine konkretere Sicht der regionalen Konflikte zu eröffnen und die wichtigeren hervorzuheben.

A) Konflikte der Gesamtheit der Regionen mit dem Staat

Diese Konflikte sind typisch für jeden zentralisierten Staat. Aber sie setzen das Bestehen oder das Wiedererstehen eines Minimums an Regionalbewußtsein voraus. Es besteht tatsächlich die paradoxe Situation eines Landes wie Frankreich, wo die historische Zentralisation so alt und so entwickelt ist, daß die Provinzen kein Gefühl für ihren Niedergang haben und, ohne viel zu protestieren, Bedingungen eines Statuts und des realen Lebens tolerieren, die in anderen Staaten für unakzeptabel gehalten würden. Umgekehrt, in einem Staat wie Jugoslawien, wo sich trotz des kommunistischen Zentralismus weitreichende Autonomien im wirtschaftlichen und kulturellen Bereich entwickeln, ist die Unzufriedenheit der Teilrepubliken — besonders Kroatiens, oder einer autonomen Provinz wie Kosovo — eine Dauererscheinung. Es muß daher der Begriff des „Konflikts“ relativiert werden: Die Schärfe des Konflikts entspricht nicht notwendigerweise den erlittenen Nachteilen; sie hängt auch vom Ausmaß des Regionalbewußtseins und der regionalen Wachsamkeit ab.

So haben daher in einem zentralisierten Staat alle Regionen Veranlassung sich zu beklagen. Aber das kann auch in einem Bundesstaat gegeben sein — es wurde zu Jugoslawien bereits gesagt. In Österreich ruft die Mangelhaftigkeit der Autonomie der Länder eine gewisse Unzufriedenheit, besonders in Tirol und Vorarlberg (den beiden zugleich von der Bundeshauptstadt am weitesten entfernten Ländern und mit dem entwickeltsten Bewußtsein), hervor.

- a) Die Konflikte der Peripherie mit dem Zentrum haben ihre Ursache entweder im **Mangel an Befugnissen**, die den Regionen oder Ländern eingeräumt sind, oder in der Zentralisierungstendenz, die fast alle Föderationen bedroht und die zur Erosion der ursprünglich für ausreichend angesehenen Kompetenzen führt.

Zumeist ist die Mangelhaftigkeit der Statute nicht so sehr mit dem geringen Ausmaß an Kompetenzen — sie erfassen manchmal, wie in Italien, zum Beispiel im Falle Siziliens, große Bereiche — als mit dem Fehlen der Freiheit bei ihrer **Ausübung** gegeben. Es genügt, auf die große **Bevormundung** hinzuweisen, die in Italien auf den autonomen Regionen Aostatal und Trentino-Südtirol sowie auf der autonomen Provinz Bozen, deren Gesetze ungefähr zur Hälfte jedes Jahr von der Zentralgewalt zurückgewiesen werden, lastet. Seit den Dezentralisierungsmaßnahmen der Linken im Jahre 1982 und in den folgenden Jahren ist die Situation in Frankreich besser geworden, wo die Bevormundung verschwunden ist und die Kontrolle der Gebietskörperschaften nur mehr auf gerichtlichem Wege erfolgt. Aber, was den französischen Regionen fehlt, das sind die Kompetenzen, die — außer im wirtschaftlichen und sozialen Bereich — einzigartig geringfügig erscheinen.

- b) Gewisse Regionalkonflikte gehen weiter. Sie bleiben nicht auf der Ebene der Statute, sondern betreffen das **Verfahren der Ausarbeitung** und Änderung der Statute. Unter den Einheitsstaaten gibt nur Spanien (mit der Verfassung vom 28. Dezember 1978) den „**Comunidades autónomas**“ genannten Regionen selbst die Befugnis, ihre eigenen Statute — gewiß im Rahmen der Verfassung des Königreichs und mit dem Erfordernis der formellen Zustimmung der **Cortes** — auszuarbeiten²⁾. In den anderen Einheitsstaaten, selbst in Italien mit dem alten und recht entwickelten Regionalismus, erhalten die Regionen ihre Statute von der Zentralgewalt, entweder von der verfassungsgebenden Gewalt (in Italien die fünf

Regionen mit Sonderstatut) oder normalerweise vom Gesetzgeber. Und diese Statute können nur mit ähnlichen Interventionen der zuständigen Staatsorgane geändert werden. Selbst die Wahl der Kategorie von Statuten ist den betroffenen Bevölkerungen entzogen: zum Beispiel die Südtiroler hätten mangels einer Rückkehr zu Österreich gewünscht, eine „Region“ zu werden; nun hat aber Italien ihnen mit der Interpretation des Friedensvertrages nur den Rang einer (seit dem Paket „autonomen“) Provinz eingeräumt. Ebenso verweigert Jugoslawien dem Kosovo hartnäckig die Stellung einer Teilrepublik.

- c) Schließlich gibt es Konflikte zwischen der Peripherie und dem Zentrum, die ihre Ursache in der regionalen Aufgliederung selbst haben. Hier ist es, mit Ausnahme der föderativen Staaten³⁾ und Spaniens, wieder die Zentralgewalt, die sich das Recht vorbehält, die Regionen zu schaffen, zu fusionieren, zu zerstückeln, zu beseitigen. Die Bevölkerungen selbst können befragt werden, aber die Entscheidung wird ihnen vorenthalten. Damit sind antidemokratische Situationen verbunden, wie der Einschluß Südtirols in der Region Trentino-Südtirol, oder Situationen zweifelhafter Demokratie, wie die Abtrennung des Departements Loire-Atlantique von der Bretagne und der Einschluß Savoyens in die Region Rhone-Alpes. Solche Situationen sind in Spanien nicht möglich, wo unter der Bedingung der Beachtung der territorialen Integrität der Provinzen, die Umgruppierungen der Provinzen frei erfolgen, gemäß dem Willen einer jeden von ihnen. Spanien wendet auf diese Weise das Prinzip der Selbstbehauptung („auto-affirmation“) und der Selbstbegrenzung („auto-définition“) an, das wir schon seit langer Zeit befürwortet haben.

B) Konflikte gewisser, im allgemeinen ethnisch geprägter Regionen mit dem Staat

Es geht also am häufigsten um ethnisch geprägte Regionen, die den Wunsch haben, selbst zu bestimmen (Selbstbestimmung im vollen Sinn), und es nicht können (Aostatal, Südtirol, Ungarn Siebenbürgens und der Slowakei, Kosovo usw.). Diese Regionen verlangen als Ersatz ein bestimmtes Niveau an Autonomie, das ihnen nie zugestanden wird (beachtliche Ausnahmen: die Aaland- und die Färöer-Inseln), woraus sich unvermeidliche Konflikte ergeben. Manchmal wird die Autonomie selbst verweigert, ja sogar die bloße Anerkennung des ethnischen Charakters, wie in Frankreich mit dem Mißerfolg, ein baskisches Departement einzurichten, was ein Programmpunkt Mitterands als Kandidat für die Präsidentschaft der Republik war.

Ein besonderer, aber häufiger Fall des Regionalkonflikts ist der **grenzüberschreitender Regionen** mit den Staaten, die sie aufteilen. Die Konvention von Madrid (21. Mai 1980) schlägt Lösungen in der Form von **Rahmenvereinbarungen** der Anrainerstaaten vor, aber all diese Lösungen setzen die Übereinstimmung der Vertragsparteien voraus, was die Verwirklichung der wahren Wünsche der betroffenen Bevölkerungen stark einschränkt.

C) Die Konflikte zwischen den Regionen derselben Staaten

Es muß hier zwischen dem Fall einer anerkannten Region und dem einer nicht anerkannten, um Anerkennung kämpfenden Region unterschieden werden. Letztere wurde bereits erwähnt; es handelt sich zum Beispiel um die Region Savoyen, die in der Region Rhône-Alpes eingeschlossen ist.

Im Rahmen der anerkannten Regionen ist ein üblicher Konflikttypus zu kennzeichnen: der Konflikt zwischen zwei oder mehreren Regionen um gewisse wirtschaftliche, technologische, raumordnerische, kulturelle u.a. Vorteile, die der Staat einräumt. Zum Beispiel ist das Elsaß in

Gegnerschaft zur Region Rhône-Alpes wegen der Errichtung eines Synchrotrons (Teilchenbeschleunigers), der schließlich lieber nach Grenoble als nach Straßburg gegeben wurde. Ebenso, wenn es sich um den Bau von Tunnels, von Autostraßen oder einfach von Disneyland geht, treten die Regionen in einen Wettbewerb und das zum größten Vorteil für den Staat, der als Schiedsrichter und Verteiler von Gunst auftritt.

Die Situation ist nicht anders, wenn es sich um europäische Hilfe (zum Beispiel die von der Europäischen Gemeinschaft vereinbarten Hilfen) handelt, weil die Subventionsansuchen über die Regierungen gehen und von diesen eine Rangordnung erhalten; und es sind die Regierungen und nur sie, die mit den europäischen Institutionen den Dialog führen und mit ihnen die Entscheidungen treffen.

Um diese Konflikte zu lösen und den Regionen ihre Würde zu wahren, müßten ihnen ausreichende Finanzmittel und ein Zugang zu den internationalen Beziehungen eingeräumt werden.

Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten stellt sich die Frage eines Europas der Regionen.

II. Das Europa der Regionen

Es ist zweckmäßig, kurz das mögliche Modell eines Europas der Regionen in Erinnerung zu rufen und dann aufzuzeigen, wie dieses Modell die regionalen Konflikte vermeidet und, wenn sie auftreten, schlichtet.

A) Das Modell

Zunächst zum Modell selbst und dann zur Art und Weise, wie es funktioniert (die Dynamik des Modells).

a) Das Modell selbst

Es gibt genau genommen zwei Arten, von denen wir die zweite bevorzugen.

1. Es kann eine Föderation der Regionen ohne nationale Ebene ins Auge gefaßt werden. Der Nachteil ist mit der extremen Aufgliederung der Europäischen Föderation gegeben. Statt eines „Europas der 21“, müssen ungefähr 100 Regionen in Betracht kommen. Es ist auch bei bedeutenden Befugnissen solcher Regionen ihr geringes Gewicht gegenüber der Föderation zu befürchten.
2. Dann kann eine **Föderation der Nationen und Regionen** in Erwägung gezogen werden. Damit die Unterscheidung nicht bloß eine verbale ist, ist zu präzisieren, daß dieses Modell zwei Netze **direkter Bande** beinhaltet: die direkten Bande zwischen den Nationen und der Föderation, aber auch zwischen den Regionen und der Föderation.

Zur Klarstellung: diese „Nationen“ entsprechen nicht zwingenderweise den aktuellen Staaten. Zum Unterschied von den aktuellen Staaten werden diese Nationen mit ihrer Existenz und ihren Abgrenzungen strikt vom frei geäußerten Willen der Bevölkerungen abhängig sein. Das Selbstbestimmungsrecht muß zu einem allgemeinen Anliegen, erleichtert und institutionalisiert werden. Die Anwendung dieses Rechts wird in der Mehrzahl der Fälle zu ethnischen Nationen führen, sei es durch Befreiung der gegenwärtigen „Nationen ohne Staat“, sei es durch Berichtigung der Grenzen der Staatsnationen.

Die Nationen werden strikt kulturelle – oder kulturelle und „personalisierbare“ Kompetenzen von der Art der „Gemeinschaften“ (Communautés) in Belgien haben. Sie umfassen die Regionen derselben Sprache. Jedoch im Falle der kleinen Völker (Euskadi, Irland, Dänemark, Finnland, Wales usw.) könnten die Nation und die Region zusammenfallen. Wenn ein Gebiet traditionellerweise zweisprachig (Elsaß, Brüssel) oder mehrsprachig (Wojwodina, Siebenbürgen) ist, gibt es kein Hindernis für die gleichzeitige Zugehörigkeit zu zwei oder mehreren Nationen, mit denen die Sprache und die Kultur geteilt wird.

Die Nationen werden eine **Kulturkammer** und eine **Exekutive** haben. Auf der Bundesebene wird ein Dreikammernparlament bestehen: eine **Kammer der Völker (von den europäischen Bürgern** direkt gewählt), eine **Bundeskammer** (gewählt von den regionalen Parlamenten), eine **Wirtschafts-, Sozial- und Kulturkammer** (gewählt von den regionalen Wirtschaftsräten und den nationalen Kulturkammern). Die Annahme eines Bundesgesetzes erfordert nicht die Zustimmung der drei Kammern, aber je nach dem Gegenstand die Zustimmung der einen oder zweier Kammern.

b) Die Dynamik des Modells

Die Verwirklichung des Modells und die späteren Änderungen müssen dem mit allgemeiner Geltung versehenen Selbstbestimmungsprinzip entsprechen. Dieses Prinzip ist mit der Demokratie innig verbunden. Wenn die aktuellen Demokratien keine vollständigen Demokratien sind, dann weil sie es ablehnen, der Selbstbestimmung ihre volle Geltung zu verschaffen. Diese beinhaltet vier Elemente⁴⁾:

1. Die Selbstbehauptung (auto-affirmation)

Diese ist das Recht jeder Körperschaft, sich für existent zu erklären sowie Rechtspersönlichkeit und die notwendigen Institutionen zu ihrer vollen Entwicklung zu erhalten.

2. Die Selbstbegrenzung (auto-définition)

Diese ist das Recht jeder Körperschaft zu sagen, wer ihre Mitglieder sind. Wenn die Körperschaft eine territoriale ist, bedeutet dieses Recht, ihre eigenen geographischen Grenzen selbst festzulegen. Im Falle eines Konflikts zwischen Körperschaften derselben Ebene, werden die Differenzen im Wege eines Referendums behoben.

3. Die Selbstorganisation (auto-organisation)

Diese ist das Recht jeder Körperschaft – jeder Ebene –, ihr eigenes Statut im Rahmen der Grenzen, die vom Statut der höheren Körperschaft, der sie angehört, gesetzt werden, frei zu bestimmen. Diese Grenzen sollten so weit wie möglich sein, ähnlich wie bei Verfassungen der Föderationen als Rahmen für die verfassungsgebende Kompetenz der Mitgliedstaaten.

4. Die Selbstleitung (autogestion)

Diese ist das Recht jeder Körperschaft – jeder Ebene –, frei ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen des Statuts, das sie sich gegeben hat, zu führen. „Frei“ bedeutet ohne Intervention einer Aufsichtskontrolle, das heißt nur unter der Rechtskontrolle der Gerichte.

B) Eignung des Modells zur Vermeidung und Lösung regionaler Konflikte

Es ist nicht schwer zu zeigen, daß das „Europa der Regionen“ beinahe alle Schwierigkeiten beseitigt, die von der Herrschaft souveräner Nationalstaaten kommen. Wir beschränken uns hier sicherlich auf die Schwierigkeiten, die wir unter der Bezeichnung „Regionalkonflikte“

präsentiert haben, aber nicht ohne in Erinnerung zu rufen, daß eine Europäische Föderation (der Nationen und Regionen) auch die Lösung einer Vielzahl anderer Probleme von noch größerer Wichtigkeit, die unsere Beziehungen zum Rest der Welt betreffen (Sicherheit des Planeten, Hunger in der Welt, Umweltschutz), erleichtern kann.

- a) Das Europa der Regionen beseitigt die Probleme, die auf die **Zentralisation** zurückgehen, wenn die Föderation **von der Basis** her aufgebaut wird. Aufgrund des Selbstbestimmungsprinzips mit allgemeiner Geltung, werden die Regionalstaaten über folgende Fragen entscheiden: 1) die von der Bevölkerung gewünschten geographischen Grenzen, 2) die ihrer Eigenart entsprechenden Statute, 3) das gewünschte Ausmaß an Autonomie, 4) die Freiheit zur Führung ihrer eigenen Angelegenheiten mit einer beseitigten Bevormundung.
- b) Die ethnisch gekennzeichneten Gebiete werden ihr Schicksal frei bestimmen:
 - 1. Aufgrund des Prinzips der Selbstbehauptung (auto-affirmation) werden sie selbst als öffentliche Körperschaften auftreten.
 - 2. Aufgrund des Prinzips der Selbstabgrenzung (auto-définition) werden sie selbst ihren territorialen Bestand festlegen.
 - 3. Aufgrund des Prinzips der Selbstorganisation werden sie wählen können, ob sie einen eigenen Regionalstaat errichten, und werden sie sich frei für die Kulturnation ihrer Präferenz (wahrscheinlich die ethnische Nation, deren natürlicher Teil sie sind) entscheiden.

So könnte Tirol (unter Beseitigung der Brennergrenze) wiedervereinigt werden, was die natürlichste Lösung wäre, oder ein „Freistaat Südtirol“ als direktes, wenn auch kleines Mitglied der Europäischen Föderation⁵⁾ und Teil der deutschen „Kulturnation“ gebildet werden. So könnte das Aostatal wieder an Savoyen angegliedert werden und das Kosovo zwischen dem Status quo, der Errichtung einer siebten Teilrepublik oder der Angliederung in ein demokratisiertes Albanien wählen. So könnten sich baskische und katalanische Regionalstaaten und Kulturnationen bilden. So könnte Nordirland an ein föderatives Irland aus vier Teilen angegliedert werden usw.

Die nicht minorisierten „grenzüberschreitenden Regionen“, die deshalb die Grenzen nicht verschieben wollen, könnten dem Charakter ihrer Probleme angepaßte Kooperationsstatute ohne Notwendigkeit der Genehmigung durch die Staaten einrichten.

- c) Die interregionalen Konflikte würden nicht mehr im Inneren der Staaten auftreten, weil es keine anderen Staaten als die Regionalstaaten mehr gäbe. So würden sie nicht mehr von Behörden, die damit ihr Prestige und ihre Macht vermehren wollen, sondern von den Regionen selbst geregelt werden, mit der Föderation als neutralem und gut informiertem Richter. Diese Konflikte wären viel seltener, wenn die zu Regionalstaaten und direkten Mitgliedern der Europäischen Föderation gewordenen Regionen, anstatt über die Subventionen der Zentralgewalt zu streiten, eigene Finanzen hätten, die zur Deckung ihrer wesentlichen Bedürfnisse ausreichen. Das unvermeidliche Problem des Ausgleichs zwischen armen und reichen Regionen würde auf der Ebene der Föderation eine unparteiische und rationale Regelung finden. Und jede Region wäre an den Entscheidungsbildungen beteiligt, während heute, wie schon erwähnt, Souveränität alle diese Rechte, unter Versperrung des Zugangs zur Europäischen Gemeinschaft, in Beschlag nimmt.

Es lassen sich unleugbare Vorteile eines Europas der Regionen feststellen, das Europa die Einheit in der Vielfalt sichert – einer aufgrund des Verschwindens des Phänomens der ethnischen Unterdrückung besser geförderten und vor allem weniger als heute bedrohten Vielfalt. Ein solches Europa ist es wert, dafür zu kämpfen.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Vgl. hierzu F. KINSKY, Föderalismus: ein Weg aus der Europakrise, Europa Union Verlag, Bonn (1986).
- ²⁾ Vgl. F. MODERNE – P. BON, Les autonomies régionales dans la constitution espagnole, Economica, Paris (1981).
- ³⁾ Es gibt noch viele Bundesstaaten, deren Gliedstaaten durch die Föderation selbst geschaffen wurden: so eine Anzahl von „Staaten“ der Vereinigten Staaten, manche Provinzen in Kanada, die Staaten der Indischen Union, die Mehrheit der Teilrepubliken der UdSSR. Die Perspektive der Entstehung (**abgeleiteter** Charakter der Region, **originärer** Charakter des Gliedstaates im föderativen System) ist daher nicht so relevant für den Charakter der Region eines dezentralisierten oder föderativen Staates. Vgl. hierzu F. ESTERBAUER, Grundzüge der Formen regionaler Gliederung in politischen Systemen, in: ESTERBAUER (Hg), Regionalismus, Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa, INTEREG, München (1978) 44 und F. ESTERBAUER – E. THÖNI, Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, Signum Verlag, Wien (1981) S. 10.
- ⁴⁾ Vgl. G. HÉRAUD, Die Prinzipien des Föderalismus und die Europäische Föderation (Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE 7) Braumüller, Wien (1979) 21.
- ⁵⁾ Vgl. F. ERMACORA, Verfassungsmodell für einen europäischen Freistaat Südtirol im Europa der Regionen. Weg in die Zukunft, Europa-Union Tirol, Bruneck (Südtirol) (1985) 59 f.

Autorenverzeichnis

BARDONG Otto, Prof. Dr. MdEP

geboren am 2.X.1935 in Worms-Herrnsheim, Studium der Geschichte, Germanistik, Philosophie und Pädagogik an der Universität Mainz, Staatsexamen für das Lehramt an Höheren Schulen, Schuldienst, Dr. phil., Lehrbeauftragter für Geschichte und Politische Bildung an der Pädagogischen Hochschule Worms, Professor für Geschichte und Didaktik der Geschichte an der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe. 1975 – 1984 Landtagsabgeordneter in Rheinland-Pfalz, seit 1984 Abgeordneter des Europäischen Parlaments. Seit 1977 Landesvorsitzender der Europa-Union Rheinland-Pfalz, Mitglied des Präsidiums der Europa-Union Deutschland, Vorstandsmitglied der Union Europäischer Föderalisten (UEF), Mitglied des Direktoriums des Instituts für europäische Politik. Zahlreiche Publikationen zur deutschen Geschichte, zum Geschichtsunterricht und zur Politischen Bildung sowie zur europäischen Politik.

BURTSCHER Wolfgang, Dr.

geboren am 24.X.1959 in Bludenz, Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Innsbruck (Dr. iur. 1982). Diplom des Institut Européen des Hautes Etudes Internationales, Nizza (1982/83). Studien an der Akademie für Internationales Recht in Den Haag. Seit November 1983 Universitätsassistent und Lektor am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Innsbruck. Vizepräsident der österreichischen Sektion des CIFE und Mitglied des internationalen Direktionskomitees des CIFE. Publikationen aus dem Bereich des Minderheiten- und Flüchtlingsrechts sowie zur europäischen Integration.

ESTERBAUER Fried, Univ.-Prof. Dr.

geboren am 14.V.1941 in Innsbruck, Dr. iur. (Innsbruck 1962), Universitätsdozent für „Staatsrecht und Politische Systeme“ seit 1974, Universitätsprofessor für Staatsrecht, Politische Systeme und Integrationspolitik seit 1981 an der Universität Innsbruck. Auswahl der Publikationen:

Kriterien föderativer und konföderativer Systeme. Unter besonderer Berücksichtigung Österreichs und der Europäischen Gemeinschaft (1976); Formen transnationaler Raumplanung europäischer Grenzregionen (1977); Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung (Hg. gem. m. G. Héraud und P. Pernthaler, 1977); Regionalismus (Hg., 1978); Regionalistische Leitsätze (1978); Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis. Grundlegende Erwägungen zur österreichischen Föderalismusdiskussion aus politik- und finanzwissenschaftlicher Sicht (gem. m. E. Thöni, 1981); Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa. FS Gasser (Hg. gem. m. H. Kalkbrenner, M. Mattmüller und L. Roemheld, 1983); Einführung in die Politikwissenschaft (1984).

HÉRAUD Guy, Prof. Dr. Dr. h.c.

geboren am 29.X.1920 in Avignon, Dekan der Faculté de Droit de Hanoi (Vietnam), 1950; Direktor der Faculté de Droit du Maroc, 1952; Professor an der Faculté de Droit de Strasbourg, 1956; Professor an der Faculté de Droit de Pau, 1972; Dr. honoris causa der Universität Innsbruck, 1979. Buchpublikationen:

L'ordre juridique et le pouvoir originaire, Paris, Sirey 1946, 490 Seiten; Die Völker als die Träger Europas, Wien, Braumüller 1967; Popoli e lingue d'Europa, Milano, Ferri 1966; Die Prinzipien des Föderalismus und die europäische Föderation, Österreichische Sektion des CIFE, Band 7, Braumüller 1979.

HUBER Stefan, Mag. iur. Mag. phil.

geboren am 13.III.1964 in Innsbruck. Studien der Volkswirtschaft, Rechtswissenschaften, Politik- und Staatswissenschaften an der Universität Innsbruck. Magister iuris (1986), Magister philosophiae (1987). Vertragsassistent und Universitätslektor für Europarecht am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen an der Universität Innsbruck. Wissenschaftlicher Generalsekretär des CIFE – Sektion Österreich. Mit-Herausgeber und Mit-Autor bei: HUBER ESTERBAUER (eds.), *The European Neutrals, the Council of Europe and the European Communities*, Österreichische Sektion des CIFE, Band 9, Braumüller 1988.

IVANČEVIĆ Zeljko,

geb. 21. März 1952 in Zagreb, 1976 Abschluß des Diplomstudiums an der Fakultät für Politikwissenschaften.

Mit Fragen des Föderalismus und der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit befaßt er sich seit dem Jahre 1980. In der Funktionsperiode 1985/87 war er Leiter der Geschäftsstelle der ARGE Alpen-Adria und ist derzeit als Rat im Republikskomitee der SR Kroatien für Beziehungen zum Ausland beschäftigt.

KINSKY Ferdinand Graf, Prof. Gen.-Dir.

geboren 1934 in Prag. Professor am Institut Européen des Hautes Études Internationales der Universität Nizza und Generaldirektor des CIFE. Leitung des Verlags „Presses d'Europe“ sowie Herausgeber der Zeitschrift „L'Europe en Formation“. 1969/70 Gastprofessor an der Universität Indiana (USA) und 1979 erneut dort mit einem Forschungstipendium des Woodrow Wilson Center for International Studies. Neben zahlreichen Publikationen in französischer Sprache: *Europa nach de Gaulle*, München 1969; *Zur Politik – Europa*, Paderborn 1978; *Föderalismus: ein Weg aus der Europakrise*, Bonn 1986.

LAUSEGGER Josef, Dr.

geboren 1944 in Klagenfurt. Studium an der Universität Graz. Leiter der Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria in Kärnten.

PERNTHALER Peter, O. Univ.-Prof. Dir. Dr.

geboren am 12.IV.1935 in Innsbruck. Habilitation 1963 an der Universität Innsbruck, Tätigkeit im Bundeskanzleramt (Verfassungsdienst). 1966 Berufung an die Hochschule für Bodenkultur und 1968 Berufung an das Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck; Berufung 1974 an die Universität Wien ausgeschlagen. Seit 1975 Leiter des Instituts für Föderalismusforschung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. 1979–1981 Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Innsbruck. 1982–1983 Gastprofessor an den Universitäten Canberra/Australien und Prince-Edward-Island/Kanada. Neben einer Reihe von speziellen Arbeiten und Untersuchungen zahlreiche Buchpublikationen über wichtige Themen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts und der Allgemeinen Staatslehre (*Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Wien/New York 1986, 477 Seiten).

STAUDIGL Fritz, Mag. Dr.

geboren am 6.III.1958 in Innsbruck, Studium der Rechtswissenschaften (Mag. Dr. iur. 1980), Übersetzer- und Dolmetscherausbildung; Assistent am Institut für Österreichische und Deutsche Rechtsgeschichte der Universität Innsbruck; Gerichtspraxis, Eintritt in den Landesdienst; seit 1985 Beamter in der Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer.

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98.—)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68.—)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395.—)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165.—)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58.—)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer — Guy Héraud — Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160.—)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250.—)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978 (S 240.—)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat 1978. (S 140.—)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 138.—)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978 (S 138.—)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110.—)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler — Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. (S 168.—)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298.—)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198.—)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280.—)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280.—)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs. 1980. (S 480.—)

- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390.—)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280.—)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188.—)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148.—)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation/Selbstorganisation als theoretisches Problem und praktische Erfahrung. 1982. (S 333.—)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. (S 185.—)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik — Bund — Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198.—)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler — Irmgard Kathrein — Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum, Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. (S 680.—)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160.—)
- 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. (S 280.—)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200.—)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell — Karl Fink — Werner Plunger — Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. (S 480.—)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. (S 280.—)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. (S 371.—)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie — Praxis — Reform. 1984. (S 455.—)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. (S 270.—)
- Bd. 35 **Christian Smekal — Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950—1983. 1985. (S 720.—)