

Fried Esterbauer
Peter Pernthaler

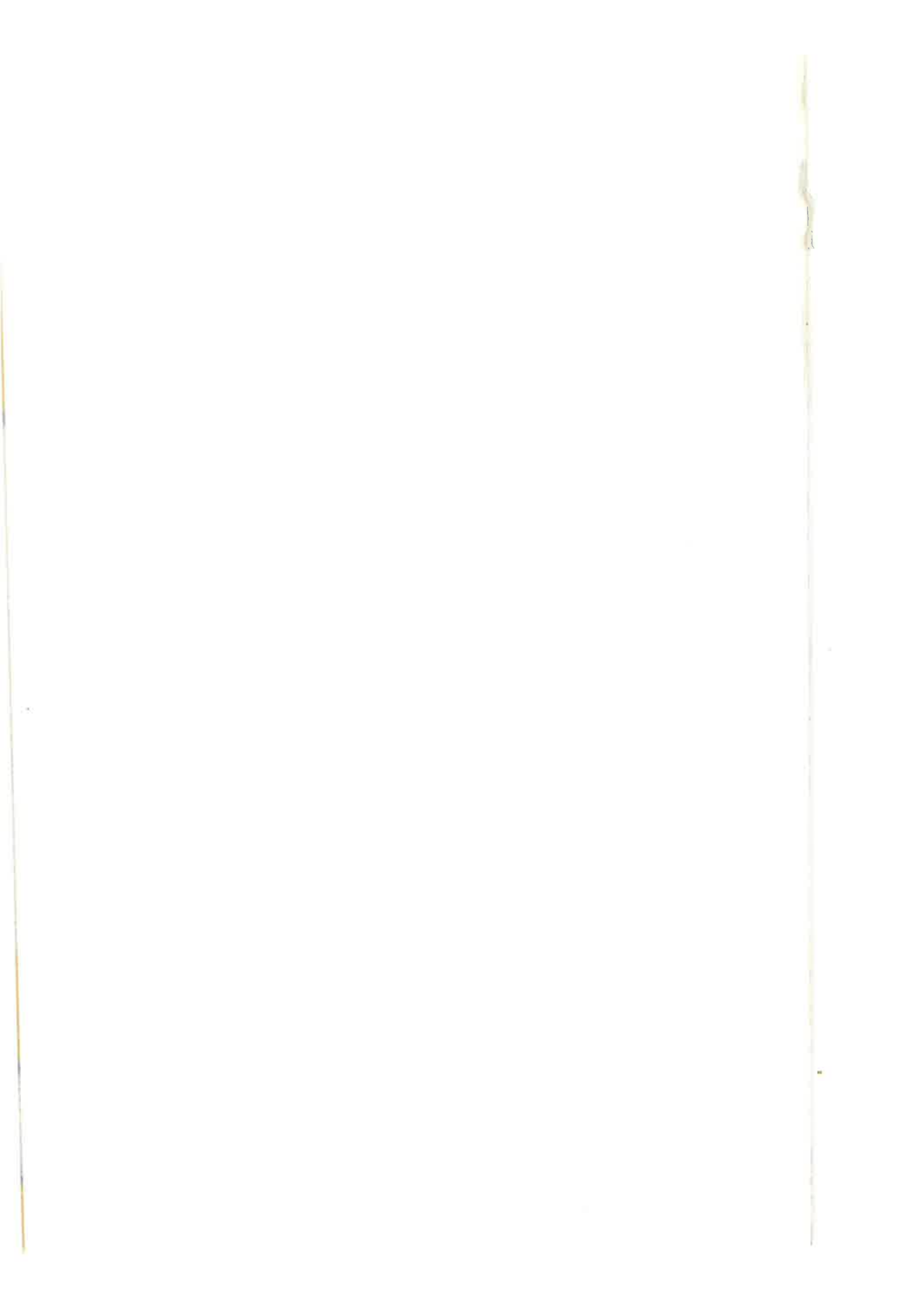
EUROPÄISCHER REGIONALISMUS
AM WENDEPUNKT –
Bilanz und Ausblick

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 49

Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE

12

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



Fried Esterbauer - Peter Pernthaler
EUROPÄISCHER REGIONALISMUS
AM WENDEPUNKT
Bilanz und Ausblick

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 49
Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE
Band 12

Fried Esterbauer - Peter Pernthaler
(Herausgeber)

EUROPÄISCHER REGIONALISMUS AM WENDEPUNKT

Bilanz und Ausblick



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

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Europäischer Regionalismus am Wendepunkt / Fried Esterbauer; Peter Pernthaler —
Wien: Braumüller 1991 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung,
Bd. 49)

(Veröffentlichungen der Österreichischen Sektion des CIFE, Bd. 12)

ISBN 3-7003-0907-4

NE: Esterbauer, Fried (Hrsg.); Europäischer Regionalismus am Wendepunkt;
Centre International de Formation Européenne <Paris> / Österreichische
Sektion: Veröffentlichungen der Österreichischen . . .; Institut für Föderalismus-
forschung <Innsbruck>: Schriftenreihe des Instituts . . .

Gefördert vom Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung in Wien und von der
Steiermärkischen Landesregierung in Graz

© 1991 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: 3-7003-0907-4

Gefördert von der Niederösterreichischen Landesregierung in Wien

I N H A L T

Vorwort	7
I. FÖDERALISMUS: SONDERFORM DES REGIONALISMUS	
Vom kooperativen Föderalismus zurück zum Föderalismus. Entwicklungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland (Reuter)	11
Neuere Entwicklungen des Föderalismus in Österreich (Pernthaler)	29
Lokalismus und Föderalismus in der Schweiz (Frenkel)	47
Gegenwärtige verfassungsrechtliche Lage in Jugoslawien – kein Weg zu einer demokratischen Föderation (Fira)	59
II. REGIONALISIERUNG VON EINHEITSSTAATEN	
Zur Regionalisierung Belgiens (Humblet)	69
Die Regionalisierung Frankreichs (Héraud)	79
Das italienische System der Gebietsautonomien (Pizzorusso)	93
Spaniens Comunidades Autónomas (Lluch Baixauli)	103
Regionen und Regionalpolitik: Änderungen und Wandel im EG-Mitgliedstaat Spanien (Mella Marquez – Lopez Lopez)	115
III. REGIONALISMUS ALS EUROPÄISCHE AUFGABE	
Die auswärtigen Beziehungen von Ländern und Regionen als neue Dynamik der wirtschaftlichen Integration (Pernthaler)	129
Regionen und Grenzen: Auf dem Weg zum neuen Europa (Lang)	145
EG-Regionalpolitik auf dem Weg zum Regionalismus? (Huber)	161
Regionalisierung und Föderalisierung Europas – aktuelle Perspektiven (Esterbauer)	169
Regionalistische Leitsätze	181

Vorwort

Der vorliegende Band, der gemeinsam mit dem Internationalen Zentrum für Europäische Bildung (Centre International de Formation Européenne) herausgegeben wird, enthält eine auf den neuesten Stand gebrachte Sammlung von Vorträgen des Instituts für Föderalismusforschung, die durch eine Reihe von Originalbeiträgen erweitert wurde.

Aus diesen Beiträgen wird deutlich, daß der europäische Regionalismus und Föderalismus in den vergangenen Jahren gewisse Fortschritte erzielt hat. In dieser Hinsicht verdienen die Beiträge über die Entwicklung der spanischen „Autonomen Gemeinschaften“ und über die Regionalisierung Belgiens besondere Aufmerksamkeit. Auch die neuere Entwicklung der Bundesstaatsreform in Österreich weist in diese Richtung. Allerdings ist damit noch keine entscheidende Gegenbewegung zu bisherigen zentralistischen und unitarischen Strukturen in Europa erreicht. Den Erfordernissen einer auf dem Grundsatz der Selbstbestimmung von Völkern und Volksgruppen beruhenden regionalen Demokratie und der europäischen Integration ist bisher offenbar noch nicht genügend Rechnung getragen worden.

Vor allem ist die Wende Osteuropas zur Demokratie und das Wiederaufbrechen nationaler und regionaler Identitäten bei gleichzeitigem Wunsche nach europäischer Einheit nur mit einer **föderalistischen Neuordnung Europas** zu bewältigen. Regionalismus, der bereits Vermehrung an Demokratie durch die größere Nähe der politischen Institutionen zum Volk und den mehrfachen Zugang des Volkes zu den politischen Institutionen bedeutet, muß zum echten Autonomismus und Föderalismus nicht bevormundeter regionaler Gemeinschaften werden. Nur so können die Spannungen zwischen zentrifugalen und zentripetalen Kräften in einer stabilen demokratischen Ordnung und in offener Dialektik von Einheit und Vielfalt einen Ausgleich finden. Der größte Teil der Aufgabe, zu der von dieser Publikation wichtige Perspektiven angesprochen werden, liegt noch vor uns, im regionalen wie im gesamteuropäischen Bereich. Es scheint aber eine Zeit der Bereitschaft zu einem Aufbruch in ein föderalistisches Europa angebrochen zu sein, die es zu nützen gilt.

Innsbruck, im Herbst 1990

Fried Esterbauer

Peter Pernthaler

I. Föderalismus

Sonderform des Regionalismus

Vom kooperativen Föderalismus zurück zum Föderalismus. Entwicklungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland¹⁾

von
Konrad Reuter, Bonn

I

Die ständige Herausforderung zum Ideenwettbewerb wird zu Recht als ein großer Vorzug des Föderalismus gegenüber dem Zentralismus gerühmt. Vielleicht überspringt dieser Wettbewerbsimpuls sogar die Ländergrenzen? Dann bestünden gute Aussichten dafür, daß das Institut für Föderalismusforschung ein Vorbild für eine ähnliche Einrichtung in der Bundesrepublik Deutschland werden könnte; denn bis jetzt gibt es in der Bundesrepublik nichts Vergleichbares. Entsprechende Appelle, die von den Bundesratspräsidenten in jüngerer Zeit an die Hochschulen gerichtet wurden²⁾, sind bisher noch ohne konkrete Ergebnisse geblieben.

Eine Darlegung der aktuellen föderativen Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland tut wohl gut daran, eine Konzentration auf einige wenige Kernpunkte, die für den internationalen Vergleich von besonderem Interesse sein könnten, auf die folgenden fünf Themenbereiche vorzunehmen:

- Stand der Länderneugliederungsdiskussion
- Verlagerungen von Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern
- Mischfinanzierungen als Ausdruck des kooperativen Föderalismus
- Die Stellung des Bundesrates als föderatives Verfassungsorgan
- Zur Eigenständigkeit der Länder

Jeder Bundesstaat ist zu jeder Zeit die Ausprägung ganz bestimmter historischer, politischer und sozialer Kräfte. Die sich dabei ergebenden dynamischen Entwicklungen³⁾ sind in beide Richtungen möglich: Zum Unitarismus und zum Föderalismus. Deshalb bedeutet auch der kooperative Föderalismus nicht den Beginn einer Entwicklung, die letztendlich in seiner Selbstaufhebung im Zentralismus enden muß. Es sei die These gewagt, daß es in der Bundesrepublik Deutschland im Gegenteil gegenwärtig eine Tendenz zur Stärkung föderaler Faktoren gibt. Ein Indiz hierfür liefert die Meinungsumfrage:

Der Bundesrat hat von einem renommierten Institut für Demoskopie über mehrere Jahre hinweg die Einstellung der Bevölkerung zur föderativen Ordnung ermitteln lassen. In der sozialwissenschaftlich notwendigen Umsetzung der komplexen Überlegungen zu seinen Vor- und Nachteilen lautete die auf einen allgemein verständlichen Indikator gebrachte Frage: „Was würden Sie dazu sagen, wenn alle Landtage und Landesregierungen aufgelöst würden und alle Gesetze sowie politischen Entscheidungen aus Bonn kämen?“ Solche Befragungen werden — mit leicht abgewandelter Fragestellung — seit 1952 vorgenommen⁴⁾. Die Ergebnisse sind in der Tendenz eindeutig und wohl auch überraschend:

1953 wurde die hypothetische Abschaffung der Länderregierungen von weit mehr als der Hälfte der Befragten als „sehr gut“ oder „gut“ empfunden, nämlich von 60 Prozent. Nur 17

Prozent fanden sie „nicht gut“ oder „ganz schlecht“. Seither hat die Zahl der „Zentralisten“ ständig abgenommen und die der „Föderalisten“ zugenommen.

1960 waren die „Zentralisten“ mit 25 Prozent in der Minderheit und die „Föderalisten“ mit 41 Prozent in der Mehrheit. Die letzten Zahlen stammen vom Juli 1985: Nur ganze 7 Prozent der Bevölkerung und damit weniger als je zuvor würden einen Wechsel zu zentralistischen Rahmenbedingungen gutheißen. 70 Prozent aber würden ihn „nicht gut“ bzw. „ganz schlecht“ finden⁵⁾.

Diese Trendentwicklung seit der Gründerzeit der Bundesrepublik macht meines Erachtens nicht nur die solide Verankerung des föderativen Ordnungsprinzips in der nunmehr 36jährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland deutlich, sondern sie ist auch ein politischer Faktor für die künftige Entwicklung.

II

Grundzüge der westdeutschen bundesstaatlichen Ordnung

Das Grundgesetz geht bei der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern von einer Zuständigkeitsvermutung und Primärzuständigkeit der Länder aus, wenn es in Artikel 30 bestimmt:

„Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.“

Aus dieser Verfassungsnorm darf allerdings nicht gefolgert werden, den Ländern sei das Übergewicht bei den staatlichen Aufgaben zugesprochen worden. Das Grundgesetz hat vielmehr, indem es eine „andere Regelung trifft oder zuläßt“, die Schwerpunkte bei den einzelnen Staatsgewalten unterschiedlich gesetzt⁶⁾. Denn das ist für die Aufgabenverteilung bei uns charakteristisch: Die Zuständigkeiten sind zwischen Bund und Ländern nicht nach Aufgabenbereichen, sondern nach Kompetenzarten verteilt. Generalisierend kann man die westdeutsche föderative Ordnung so charakterisieren:

- Für die Gesetzgebung ist auf den meisten Gebieten der Bund zuständig.
- Die Verwaltung ist grundsätzlich Ländersache.
- Bei der Rechtsprechung sind Bund und Länder eng miteinander verzahnt⁷⁾.

Diese Aufgabenverteilung gibt dem Bund eine starke Stellung; denn mit der umfassenden Gesetzgebungshoheit kann er bundeseinheitliche Normen für alle Länder und alle Bürger setzen. Da der moderne Staat fast alle Lebensbereiche durch Gesetze regelt und gestaltet⁸⁾, hat der Bund mit dem Schwergewicht bei der Gesetzgebung zugleich auch das Schwergewicht staatlichen Handelns überhaupt erhalten. Die Länder sind schwächer. Sie können allerdings – und das ist ein wichtiger Ausgleich – über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken. Bundesgesetze, die die Belange der Länder in besonderer Weise berühren, können nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Bundesrates zustande kommen⁹⁾. Dies sind in der Praxis etwa 50 Prozent aller Bundesgesetze¹⁰⁾. Bei allen anderen Gesetzen hat der Bundesrat ein Einspruchsrecht, das jedoch vom Bundestag überstimmt werden kann¹¹⁾.

Das Grundgesetz hat die föderative Ordnung als solche für so wichtig, aber auch so schützenswert angesehen, daß diese durch Artikel 79 Absatz 3 einen Bestandsschutz mit „Ewigkeitsgarantie“ erhalten hat. Danach sind Verfassungsänderungen unzulässig, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung berührt werden. Diese Ausnahmenvorschrift zum Grundprinzip der Volkssouveränität¹²⁾ für Verfassungsänderungen schützt indessen nur die zwei genannten Kernpunkte der föderativen Ordnung¹³⁾; sie steht anderen Eingriffen in die 1949 geschaffene bundesstaatliche Struktur nicht entgegen. Und es hat viele solche Eingriffe sowie eine ganze Reihe weitergehender Versuche gegeben, wie jetzt für einige besonders wichtige Sachbereiche exemplarisch gezeigt werden soll.

III

Stand der Länderneugliederungs-Diskussion

Bis auf Bayern und die Stadtstaaten Hamburg und Bremen konnten die 1949 bestehenden westdeutschen Länder nicht auf eine geschichtlich gewachsene Tradition zurückblicken. Der spätere erste Bundespräsident, Theodor Heuss, hatte diese Situation schon im Parlamentarischen Rat mit der Bemerkung beleuchtet, daß manche Bundesländer weniger ihrer Staatlichkeit nach originär als ihrer Entstehungsart nach originell seien¹⁴⁾.

Der Parlamentarische Rat hat die 1949 bestehende Gliederung des Bundesgebietes als unbefriedigend empfunden und in Artikel 29 zwingend vorgeschrieben, daß eine Neugliederung stattzufinden habe. Es ist hier nicht der Ort, auf die vielen Diskussionen und Kommissionen einzugehen, die sich mit diesem Verfassungsauftrag befaßt haben¹⁵⁾. Es genügt wohl, darauf hinzuweisen, daß dieses Thema in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre bei uns einen recht hohen Stellenwert in der politischen Diskussion hatte¹⁶⁾. Seinerzeit war gefordert worden, die Zahl der zehn Länder — also ohne West-Berlin, das in diesem Zusammenhang nicht mitgerechnet werden kann — auf fünf oder sechs zu reduzieren. Eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Erfüllung von Verwaltungsaufgaben wurde erst bei Ländern mit mindestens 5 Millionen Einwohnern als gesichert angesehen¹⁷⁾. Eine Zahl, die sicherlich auch bei Ihnen in Österreich im Hinblick auf die Gesamteinwohnerzahl als erstaunlich hoch empfunden werden muß.

Bei uns hat sich Mitte der siebziger Jahre die Erkenntnis durchgesetzt, daß es einfacher ist, das Grundgesetz als die Ländergrenzen zu ändern¹⁸⁾. Und so wurde aus der Muß-Vorschrift des Artikel 29 durch Verfassungsänderung eine Kann-Vorschrift¹⁹⁾. Seither, also seit 1976, ist die Neugliederung kein politisches Thema mehr. Dies muß allerdings nicht auf Dauer so bleiben; denn es ist nicht zu leugnen, daß die Disparitäten der westdeutschen Bundesländer sehr groß sind²⁰⁾. Je älter aber die bestehenden Länder werden, umso unwahrscheinlicher wird es, daß eine Neugliederung durch Volksbegehren oder durch den Bundesgesetzgeber angestoßen wird.

IV

Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern

Entsprechend der allgemeinen Zuständigkeitsvermutung (Artikel 30) wird in Artikel 70 auch die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung vermutet, während diejenige des Bundes eine

ausdrückliche Verleihung durch das Grundgesetz voraussetzt. Außerdem bedarf jede Ausnutzung der Kompetenz durch den Bund eines besonderen Bedürfnisses nach einer bundesgesetzlichen Regelung (Artikel 72 Absatz 2 GG), soweit nicht die Verfassung ein solches Bedürfnis generell anerkannt hat, wie es für die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes geschehen ist.

Trotz dieses für die Länder an sich günstigen Ansatzes hat sich in der Verfassungswirklichkeit seit 1949 ein deutliches Übergewicht des Bundes ergeben. Die Gesetzgebungsmöglichkeiten der Länder sind auf einen Restbestand zusammengeschrumpft, der im wesentlichen nur noch folgende Bereiche einigermaßen geschlossen umfaßt:

- Kulturelle Angelegenheiten, insbesondere das Schulwesen sowie Rundfunk und Fernsehen;
- Kommunalwesen, also das Organisationsrecht für Städte, Gemeinden und Landkreise;
- Polizeiangelegenheiten in dem umfassenden Sinne der Gefahrenabwehr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

Diese Dominanz des Bundes bei der Gesetzgebung ist auf mehrere Faktoren²¹⁾ zurückzuführen:

- a) Der Bund hat von den ihm eingeräumten Zuständigkeiten einen umfassenden Gebrauch gemacht und sie in der Regel voll ausgeschöpft. Die konkurrierende Gesetzgebung, die der Bund eigentlich nur bei einem Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung ausüben darf, ohne ein solches Bedürfnis aber den Ländern belassen soll, ist wie eine ausschließliche Bundeskompetenz wahrgenommen worden²²⁾.
- b) Die als Schutz für die Länderparlamente gedachte Bedürfnisklausel (Artikel 72 Absatz 2 GG) war praktisch wirkungslos geworden, nachdem das Bundesverfassungsgericht schon 1953 entschieden hatte, daß das Vorliegen eines solchen Bedürfnisses nicht als Gegenstand richterlicher Beurteilung angesehen werden könne. Das Bundesverfassungsgericht hält diese Frage für einen Gegenstand des gesetzgeberischen Ermessens²³⁾. Eine Nachprüfung sei deshalb nur darüber möglich, ob der Gesetzgeber die seinem Ermessen gesetzten Grenzen verkannt oder das ihm eingeräumte Ermessen mißbraucht habe. Diese Rechtsprechung hat in der Staatspraxis wie ein „Freibrief“ für die Inanspruchnahme der Bundeskompetenz gewirkt.
- c) Die Zuständigkeitsbereiche des Bundes wurden extensiv ausgelegt und mit Hilfe der Rechtsfiguren des Sachzusammenhangs²⁴⁾, der Zuständigkeit nach der „Natur der Sache“²⁵⁾ und der Annexkompetenz²⁶⁾ ausgeweitet.
- d) Der ohnehin umfangreiche Gesetzgebungskatalog des Bundes ist durch zahlreiche Verfassungsänderungen weiter verlängert worden. Es waren stets Veränderungen zugunsten des Bundes, der seinerseits in keinem Fall die Gesetzgebungsmöglichkeiten der Länder erweitert hat. Diese Verfassungsänderungen sind – das muß angemerkt werden – vom Bundesrat mit Zwei-Drittel-Mehrheit mitbeschlossen worden.

Seit Mitte der siebziger Jahre ist jedoch zu registrieren, daß der Trend zur Zentralisierung der Gesetzgebung gestoppt worden ist²⁷⁾. Die letzte Kompetenzerweiterung des Bundes ist mit dem 34. Änderungsgesetz zum Grundgesetz im Jahre 1976 vorgenommen worden. Weitergehende Forderungen, die insbesondere den Bildungsbereich betrafen, wurden nicht mehr realisiert²⁸⁾.

Die geschilderte Entwicklung hatte vielfältige Ursachen. Der schnelle Fortschritt in Wirtschaft und Technik, die leichtere Überwindbarkeit von Entfernungen durch die modernen Verkehrs-

und Kommunikationsmittel und nicht zuletzt die zentralisierende Wirkung der bundesweit ausgestrahlten Fernsehprogramme haben das Bundesgebiet eng zusammenwachsen lassen. Immer mehr Sachprobleme bekamen im Sozialstaat eine überregionale Bedeutung. Große Einheiten galten als modern und effizient. Dem entsprach das Verlangen der Bürger nach weitgehender „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet. Die Toleranzschwelle zum „Ertragen“ von Ungleichheiten ist nämlich in Deutschland deutlich niedriger als etwa in der Schweiz.

Hinzu kam die parteipolitische Konstellation, die auf Bundesebene zur Großen Koalition von CDU/CSU und SPD in den Jahren 1966 bis 1969 führte und das natürliche Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern damals „entspannte“²⁹⁾.

Die Unitarisierung der Gesetzgebung bedeutet einen starken Machtzuwachs für den Bund. Dieser wird zwar zum Teil dadurch kompensiert, daß die Länder über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt sind, aber ein wirklicher Ausgleich ist auf diese Weise nicht erreichbar. Dies folgt schon daraus, daß die Mitwirkung weniger als die vorher mögliche Alleinentscheidung ist. Hinzu kommt, daß die Gesetze, die aufgrund der neuen oder erweiterten Bundeskompetenzen erlassen werden können, nicht unbedingt in die Kategorie der Zustimmungsgesetze fallen, der Bundesrat also vom Bundestag überstimmt werden kann.

Das Hauptproblem der Kompetenzverlagerung besteht aber in der damit verbundenen Schwächung der Landesparlamente. Sie nämlich haben einen Großteil ihrer gesetzgeberischen Gestaltungsmöglichkeiten ohne jede Kompensation eingebüßt. Wird aber die Legislative in einem demokratischen Staat geschwächt, so wird auch seine Legitimationsbasis insgesamt dünner. Die Gliedstaaten eines Bundesstaates stehen deshalb in Gefahr, die Legitimität für ihre Eigenstaatlichkeit zu verlieren und auf die Funktion von bloßen Verwaltungseinheiten beschränkt zu werden. Daraus resultiert die Forderung, den Landtagen wieder mehr Freiraum für eigenverantwortliche Entscheidungen bei der Gesetzgebung einzuräumen. Ein Forum für die Artikulierung solcher Erwartungen ist die Enquête-Kommission Verfassungsreform gewesen, die der Deutsche Bundestag 1973 eingesetzt hatte. Sie bestand aus sieben Bundestagsabgeordneten, sieben von Länderseite benannten Persönlichkeiten und sieben Sachverständigen. Die Kommission hat 1976 einen Schlußbericht mit konkreten Vorschlägen für eine Verfassungsreform vorgelegt, die nicht nur den Bund-Länder-Bereich betreffen, sondern auch andere Problemfelder, die vom Untersuchungsauftrag eingeschlossen wurden³⁰⁾.

Auch eine Darlegung der Entwicklungstendenzen kann es bei der Erwähnung des Schlußberichts bewenden lassen. Denn eine weitere Entwicklung, also eine politische Umsetzung, ist auf Bundesebene insoweit nicht zu verzeichnen.

Deshalb haben die Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und FDP der Landtage im Jahre 1983 eine interfraktionelle Arbeitsgruppe eingesetzt. Sie sollte alle bisherigen Empfehlungen zur Stärkung der Stellung der Landesparlamente prüfen und Vorschläge zu ihrer Realisierung erarbeiten. Die Beratungen wurden am 30. November 1984 mit einem Katalog von Empfehlungen abgeschlossen³¹⁾. Für die Gesetzgebungsautonomie der Länder wird darin der Anspruch bekräftigt, Regelungen von „substantiellem Gewicht“ treffen zu können, sowie die Möglichkeit zu politischer Gestaltung und zur Entwicklung richtungsweisender Ordnungskonzeptionen haben zu müssen. Im einzelnen hält die Arbeitsgruppe eine Neuformulierung der Bedürfnisklausel für die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes und eine Rückübertragung bestimmter Gesetzgebungszuständigkeiten an die Länder für geboten.

Die Landtage haben jedoch keine rechtlichen Möglichkeiten, selbst entsprechende Initiativen zur Änderung des Grundgesetzes einzubringen. Sie können sich aber mit entsprechenden Entschlüssen und Appellen an den Bundestag und vor allem an ihre jeweilige Landesregierung wenden, damit diese einen Gesetzesantrag beim Bundesrat einbringt. Zur Realisierung ist aber auf jeden Fall eine Zwei-Drittel-Mehrheit sowohl im Bundestag wie im Bundesrat erforderlich. Es bleibt abzuwarten, ob es gelingt, solche Initiativen anzustoßen und zum Erfolg zu führen.

V

Mischfinanzierungen als Ausdruck des kooperativen Föderalismus

Die Regelungen über die Finanzen sind tragende Säulen im Ordnungsgefüge eines jeden Bundesstaates. Die Finanzverfassung regelt den finanziellen Spielraum des Gesamtstaates und den der Gliedstaaten. Sie bestimmt damit entscheidend die Möglichkeiten des politischen Handelns sowie der eigenständigen und eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern.

Bei den Beratungen des Grundgesetzes waren 1948 die Erfahrungen von zwei Extremen der deutschen Verfassungsgeschichte auszuwerten: Das Deutsche Reich von 1871 galt nach einem Wort Bismarcks als „Kostgänger der Einzelstaaten“. Die Weimarer Verfassung von 1919 machte dagegen die Länder zu „Reichspensionären“. Das Grundgesetz ging von der Zielvorstellung aus, das Steueraufkommen so auf Bund und Länder zu verteilen, daß jede Ebene die ihr übertragenen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen vermag. Es kannte keine Mischfinanzierung, keine Mischverantwortung und keine Mischverwaltung, sondern suchte durch scharfe und starre Trennlinien Bund und Länder sowohl bei den Aufgaben wie bei den Finanzen abzugrenzen.

Damals lag jedoch die große Last der notwendigen Nachkriegsinvestitionen bei den Ländern und Gemeinden. Die Finanzausstattung des Bundes war demgegenüber so günstig, daß er sogar Ersparnisse, den legendären Julisturm, bilden konnte, während sich die Länder kräftig verschulden mußten. Durch „Dotationen“ finanzierte der Bund ab Mitte der fünfziger Jahre deshalb immer mehr Aufgaben mit, die nach der strengen Aufgabentrennung originäre Länderaufgaben waren. Der Bund gewann so über den „goldenen Zügel“ Macht und Einfluß auch für Länderangelegenheiten. Die Formen der Zusammenarbeit waren verfassungsrechtlich angreifbar. Sie blieben es bis zur Finanzreform von 1969, die mit der breiten Mehrheit der großen Koalition von CDU/CSU und SPD das Bund-Länder-Verhältnis in wesentlichen Teilen neu ordnete³²). Durch diese Finanzreform wurde der „kooperative Föderalismus“ Bestandteil der geschriebenen Verfassung³³).

Der Bayerische Ministerpräsident Franz Josef Strauß, der die Finanzreform als damaliger Bundesfinanzminister maßgeblich vertreten hat, umschrieb die Zwecke der Reform erst kurzlich wie folgt:

1. Partnerschaftliches Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Planung und Finanzierung von Vorhaben, die für die nationale Zukunftssicherung bedeutsam sind.
2. Zusammenfassung der auch damals knappen Mittel und ihr schwerpunktmäßiger rationaler Einsatz zum bestmöglichen Gebrauch im Sinne des Gesamtwohls.

3. Weiterentwicklung der föderalistischen Ordnung angesichts der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten eines modernen Industriestaates.

Ministerpräsident Strauß führt dann aber unverblümt aus: „Rückblickend läßt sich zweifelsohne feststellen: Diese Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Es ist zu keiner Verbesserung des Bund-Länder-Verhältnisses, vor allem nicht zu einer Weiterentwicklung unserer bundesstaatlichen Ordnung im Sinne eines besseren Zusammenwirkens staatlicher Einrichtungen gekommen.“³⁴⁾

Kritikpunkte des „kooperativen Föderalismus“ sind für Strauß „Undurchschaubarkeit der politischen Verantwortung“, „weniger Wettbewerb, mehr Gleichförmigkeit, mehr Unitarismus ohne mehr Effizienz“ zu erreichen. Ministerpräsident Johannes Rau von Nordrhein-Westfalen beklagte die „substantielle Schwächung der Länder“, die „Ressourcenverschwendung“ sowie die „Prioritätenbestimmung des Bundes“.³⁵⁾

Die Ministerpräsidenten aller Länder einigten sich schon 1980 darauf, die Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes für Investitionen der Länder und Gemeinden unter strenger Auslegung des Wortlauts der Verfassungsbestimmung zu beschränken³⁶⁾.

Im Zeichen knapper Kassen hat der Bund dann 1980 selbst damit begonnen, sich aus verschiedenen Finanzierungsverpflichtungen zurückzuziehen. Er hat dies teilweise einseitig getan und dadurch die Finanzierung laufender Projekte für die Länder erschwert³⁷⁾.

Einvernehmlich zwischen Bund und Ländern ist das Graduiertenförderungsgesetz des Bundes³⁸⁾ zum 31.12.1983 ausgelaufen. Diese Förderung obliegt jetzt wieder allein den Ländern.

1985 ist zum ersten Mal eine Mischfinanzierung durch ein Bundesgesetz aufgehoben worden: Die Krankenhausfinanzierung ist wieder zur alleinigen Aufgabe der Länder erklärt worden. Als finanziellen Ausgleich hat der Bund den Länderanteil an der Wohnungsbauprämie und der Sozialversicherung Behinderter übernommen, so daß auch hier Mischfinanzierungen weggefallen sind³⁹⁾. Die Städtebauförderung soll zum 1. Jänner 1988 wieder reine Ländersache werden⁴⁰⁾. Außerdem stehen der soziale Wohnungsbau, der Studentenwohnraumbau und das Energieeinsparungsprogramm auf der „Entflechtungsliste“.

Unentschieden ist zur Zeit noch das weitere Schicksal der drei Gemeinschaftsaufgaben (Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken; Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur; Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes). Manche Länder halten ihre Abschaffung für geboten, andere sind zurückhaltender. Einigkeit besteht bei den Ländern natürlich darin, daß mit der Entflechtung der Mischfinanzierungen eine deutlich verbesserte Finanzausstattung verbunden werden muß. Dabei stellen sich dann aber neue Probleme des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs, weil sich der Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben für „ausgleichspflichtige“ Länder anders als für „ausgleichsberechtigte“⁴¹⁾ auswirkt.

Unbestreitbar ist aber, daß die Gemeinschaftsaufgaben zu einer weiteren Entmachtung der Parlamente geführt haben, weil die Programme von der Exekutive ausgehandelt werden und die Parlamente bei der Mittelbewilligung praktisch in einem Vollzugszwang stehen. Sie können im Rahmen des Budgetrechts nicht mehr frei entscheiden und Prioritäten setzen, sondern sind gehalten, fremde Entscheidungen zu bestätigen. Hinzu kommt, daß der Bund im allgemeinen nur die Investitionskosten mitträgt, die später entstehenden Betriebs- und Folgekosten aber allein aus dem Landeshaushalt zu bestreiten sind.

Es ist sehr aufschlußreich, daß nach 15jähriger Erfahrung Konsequenzen zugunsten der Eigenverantwortung der Länder konkret vollzogen worden sind. Die durchgeführten „Entflechtungen“ zeigen, daß Zentralisierungen nicht nur gestoppt, sondern sogar wieder rückgängig gemacht werden können. Und weil diese Entwicklung keine ideologischen oder dogmatischen Gründe hat, sondern das Ergebnis pragmatischer Politik ist, macht sie zugleich deutlich, daß echte föderative Lösungen „besser“ als Mischformen des sogenannten „kooperativen Föderalismus“ sein können. Womit nicht gesagt sein soll, daß Kooperation und Föderalismus Gegensätze wären; denn echter Föderalismus setzt die Kooperation des Gesamtstaates und der Gliedstaaten sowie der einzelnen Gliedstaaten untereinander und mit dem Gesamtstaat voraus.

VI

Die Stellung des Bundesrates als föderatives Verfassungsorgan

Als den wahrscheinlich „originellsten deutschen Beitrag zum Föderalismus“ hat man den Bundesrat angesehen⁴²⁾. Er ist in der Tat nach Struktur, Organisation und Aufgabenstellung im Vergleich zu anderen „Zweiten Kammern“ eine singuläre Erscheinung und letztlich nur voll erklärbar, wenn man die lange Verfassungstradition berücksichtigt, die in ihm aufgehoben ist⁴³⁾.

Der Bundesrat ist in diese Erörterung von aktuellen Entwicklungstendenzen einzubeziehen, weil er bei uns ein integrales Organ der föderativen Ordnung ist und sein Erscheinungsbild deshalb Rückschlüsse auf den Zustand dieser Ordnung zuläßt.

Die allfällige Reform-Diskussion kann dabei kurz abgehandelt werden: Im Parlamentarischen Rat wurde um die Verfassungsvorschriften über die Struktur, Zusammensetzung und Aufgabenstellung des Bundesrates lange gerungen⁴⁴⁾. Die seinerzeit mit der „abgeschwächten Bundesratslösung“ beendete Diskussion lebt aber von Zeit zu Zeit wieder auf. Auch die vorhin schon erwähnte Enquête-Kommission Verfassungsreform des Bundestages hat sich mit diesen Fragen beschäftigt. Sie ist aber 1976 zu dem Ergebnis gekommen, daß der Bundesrat nicht reformiert zu werden brauche. Diskutiert wurden insbesondere folgende Fragen: Soll der Bundesrat statt aus Regierungsmitgliedern aus Senatoren bestehen, die entweder direkt von der Landesbevölkerung oder indirekt vom Landtag gewählt werden? Ist die Stimmenverteilung auf die einzelnen Länder änderungsbedürftig? Sollen alle Bundesgesetze von der Zustimmung des Bundesrates abhängig gemacht werden? Soll der Bundesrat mit der Koordination von Länderangelegenheiten betraut werden, also auch ein „Länderrat“ sein?

Alle diese Fragen wurden damals — bei unterschiedlichen Standpunkten einzelner Kommissionsmitglieder — im Ergebnis verneint⁴⁵⁾. Auch gegenwärtig gibt es keine politisch relevanten Reformüberlegungen. Der Bundesrat stand seit Ende der sechziger Jahre aber dennoch stärker als je zuvor im Blickpunkt des öffentlichen Interesses und der politischen Auseinandersetzung.

Ursache dafür waren die parteipolitischen Konstellationen in Bonn. Die sozialliberale Koalition von SPD und FDP sah sich nämlich während ihrer gesamten Regierungszeit von 1969 bis 1982 im Bundesrat einer Mehrheit der unionsgeführten Länder gegenüber. Die Bundesregierung hatte also — wenn man es verkürzt ausdrückt — im Bundesrat parteipolitisch

gesehen keine Mehrheit. Über sie verfügten im Bundesrat CDU und CSU, die im Bundestag die Opposition bildeten. Von 1969 bis 1972 und von 1975 bis 1978 hatte die CDU allerdings Rücksicht auf SPD und FDP zu nehmen, weil sie auf Länderebene mit einer dieser Parteien eine Koalition gebildet hatte oder auf ihre Unterstützung angewiesen war⁴⁶⁾.

Insgesamt ist diese Zeit eine „Lehrzeit“ für das Zusammenspiel von Bundestag und Bundesregierung auf der einen Seite und dem Bundesrat auf der anderen Seite im Zeichen eines „Parteienwettbewerbs im Bundesstaat“ gewesen. In dieser Konstellation der unterschiedlichen Mehrheiten sind strukturelle Grundprobleme und politische Konsequenzen des parlamentarischen Bundesstaates in der Staatspraxis verdeutlicht worden.

1. Ist Parteipolitik im Bundesrat zulässig?

Wenn eine Bundesregierung im Bundestag über eine Mehrheit verfügt, so hat sie damit nach dem parlamentarischen Regierungssystem die „Regierungsmehrheit“, nach dem föderativen System der Bundesrepublik Deutschland aber noch nicht die „Gesetzgebungsmehrheit“. Dazu ist die Mehrheit in beiden gesetzgebenden Körperschaften, also in Bundestag und Bundesrat erforderlich. Fehlt sie im Bundesrat, so läßt sich dieser Mangel politisch am besten ertragen, wenn man der These Geltung verschaffen kann, Parteipolitik dürfe im Bundesrat, in dem es keine Fraktionen gibt, gar keinen Platz haben. Einen Ansatz dafür bot die von Maunz vertretene Auffassung, „daß nur im Bundestag das Volk nach Parteien gegliedert auftritt, während der Bundesrat nach Ländern gegliedert in Tätigkeit tritt“⁴⁷⁾.

In der Staatspraxis hat die „Parteipolitik“, die sich bei richtigem Verständnis ja auch nicht von der „Staatspolitik“ oder „Sachpolitik“ trennen läßt, Eingang in den Bundesrat erhalten. Ungeachtet der Stellung des Bundesrates als föderatives Verfassungsorgan wurde aufgrund der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien und der dem Bundesrat vom Grundgesetz zugewiesenen politischen Funktionen und Aufgaben ein Taktieren der Landesregierungen unter politischen Gesichtspunkten nicht als unzulässig angesehen. Leibholz⁴⁸⁾ hat darin im Konfliktfall eine Überlagerung des föderalistischen Prinzips durch das auch im Bundesrat zum Ausdruck kommende parteienstaatliche Prinzip gesehen. Wenn man die Entscheidungen des Bundesrates aus der Zeit der sozialliberalen Koalition nach ihren „parteipolitischen“ Einflüssen analysiert, so ist dieser Akzent ganz eindeutig nachweisbar. Es hat viele Entscheidungen nach Parteifronten in politisch wichtigen Angelegenheiten gegeben⁴⁹⁾. Bei den Zustimmungsgesetzen hat ein Kompromißzwang bestanden, der insoweit de facto eine Allparteienkoalition bewirkt hat. Ein Faktum übrigens, das nicht nur für die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien schwierig zu bewältigen war, sondern das auch der „Opposition“, die im Bundesrat die Mehrheit bildete, ihren Wählern gegenüber Probleme bereitete.

Parteipolitik war durchaus etwas Normales im Bundesrat geworden⁵⁰⁾. Es konnte sich sogar ein blöckemarkierender Sprachgebrauch durchsetzen, nämlich die Bezeichnung der „A-Länder“ für die von der SPD regierten Länder und die der „B-Länder“ für die von der CDU/CSU regierten Länder. Dennoch ist das Thema Parteipolitik als solches im Bundesrat nur verschämt und fast entschuldigend angesprochen worden. Etwa in der Formulierung des damaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten und Bundesratspräsidenten Heinz Kühn, daß die Bundesratsmitglieder ja „Landesväter und Parteisöhne zugleich sind“, die sich in der Fähigkeit zu bewähren haben, Kompromisse zu schließen, ohne sich selbst und ihre Ideen zu kompromittieren⁵¹⁾.

Am 15. Juni 1986 sind Landtagswahlen in Niedersachsen, für die sich die SPD das Ziel gesetzt hat, die CDU in der Regierung abzulösen und dadurch im Bundesrat eine parteipolitische Mehrheit zu erringen⁵²⁾. Für die Bundesregierung von CDU/CSU und FDP würde sich dann die gleiche Situation wie für die sozialliberale Koalition in den Jahren 1969 bis 1982 ergeben.

2. Kann das föderative Verfassungsorgan auf die Wahrnehmung von „Länderinteressen“ beschränkt werden?

Wenn schon die Parteipolitik im Bundesrat verfassungsrechtlich nicht eliminiert werden kann, liegt der Versuch nahe, solchen Einfluß zumindest gegenständlich zu beschränken, indem man nur die Wahrnehmung von „Länderinteressen“ für legitim erklärt. In diese Richtung zielte etwa der Appell des damaligen Bundeskanzlers Helmut Schmidt, der Bundesrat möge auf dem Gebiet der Außenpolitik Zurückhaltung üben: „Dem Sinne der Verfassung nach ist Außenpolitik Sache der Bundesregierung, des Bundestages, soweit es um Ratifikationen geht, nicht aber des Bundesrates“⁵³⁾.

Der Bundesrat hat sich jedoch nicht in eine Art von „Provinzialität“ zurückdrängen lassen, sondern seinen Verfassungsauftrag, gesamtstaatliche Verantwortung zu tragen, wahrgenommen und dabei auch Entscheidungen der „hohen Politik“ einbezogen.

Würde der Bundesrat sich anders verhalten, sich also nur noch die Vertretung der „Länderinteressen“ angelegen sein lassen, wäre dies angesichts des oben geschilderten Kompetenzverlusts der Länder eine weitere substantielle Einbuße für das Länderelement im Bundesstaat. Wenn schon die originären Kompetenzen der Länder abgebaut worden sind, die „Länderinteressen“ also reduziert wurden, so ist es verfassungspolitisch geboten, die Mitwirkungsmöglichkeiten der „Ländervertretung“ auf Bundesebene zu stärken⁵⁴⁾.

3. Legitimationsprobleme im parlamentarischen Bundesstaat

Am fundamentalsten wurden Kompetenz und Stellung des Bundesrates dadurch in Frage gestellt, daß seine demokratische Legitimation bemängelt wurde. Da seine Mitglieder nicht unmittelbar vom Volk gewählt werden, habe er nur eine mittelbare demokratische Legitimation⁵⁵⁾. Es sei aber nicht angängig, daß der Bundestag als „die nach demokratisch optimal befundenen Kriterien gewählte Volksvertretung durch ein anderes Organ behindert wird, welches sich von ihr nur dadurch unterscheidet, daß sein Zustandekommen diesen Wahlrechtsgrundsätzen nicht genügt“⁵⁶⁾. Da alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, könne es außer dem Bundesverfassungsgericht kein Organ geben, das über die Entscheidungen des Bundestages zu beschließen habe⁵⁷⁾. Der Bundesrat wurde also dem Verdacht einer undemokratischen Verhaltensweise ausgesetzt, wenn er gegen Entscheidungen des Bundestages votierte.

Dabei wurde freilich übergangen, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht nur eine Demokratie, sondern auch ein Bundesstaat ist. Der Bundesrat ist durch die Verfassung als föderatives Verfassungsorgan legitimiert — nicht besser und nicht schlechter als die anderen Verfassungsorgane. Er ist auch demokratisch legitimiert, nicht nur mit Blick auf die Landtagswahlen, die letztlich seine Zusammensetzung bestimmen, sondern auch nach den Kriterien einer pluralistisch verstandenen Demokratie im Sinne der gewaltenteilenden Demokratie, in der der Bundesstaat als eine Form vertikaler Gewaltenteilung begriffen wird⁵⁸⁾.

In der Praxis hat sich die damalige Mehrheit des Bundesrates von den behaupteten Legitimationsmängeln nicht beeindrucken lassen, sondern in vielen Fällen zu Gesetzesbeschlüssen des Bundestages den Vermittlungsausschuß beider Häuser angerufen und in einigen wenigen Fällen Gesetzesbeschlüssen des Bundestages die Zustimmung versagt und dadurch das Zustandekommen von umstrittenen Gesetzen verhindert⁵⁹⁾. Die vorhin apostrophierte „Lehrzeit“ hat also ein klares Ergebnis gezeitigt: Die These eines demokratisch legitimierten Bundestags-Absolutismus ist politisch nicht akzeptiert worden; die gewaltenteilige Funktion des föderativen Verfassungsorgans im parlamentarischen Bundesstaat ist wahrgenommen worden.

Insgesamt gesehen ist die politische Bedeutung des Bundesrates seit Beginn der siebziger Jahre gewachsen. Zusätzlich zu den administrativen Erfahrungen und regionalen Interessen bringt er seither vermehrt politische Momente mit gesamtstaatlichem Bezug in die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes ein. Dies schlägt sich nieder in der gestiegenen Zahl von Gesetzesinitiativen⁶⁰⁾, in intensiveren Plenardebatten und in neuester Zeit in vielen Resolutionen, die an die Bundesregierung gerichtet werden. Der Bundesrat steht seither öfter im Blickfeld der öffentlichen Medien, und er ist viel stärker als früher in das Bewußtsein der Bundesbürger getreten. Der Bundesrat ist politisch präsent.

VII

Zur Eigenständigkeit der Länder

Wenn bestimmte Zeichen nicht trügen, kann man wohl feststellen, daß die westdeutschen Länder zunehmend selbstbewußter auftreten und ihre Eigenständigkeit betonen.

1945 überwiegend künstlich entstanden, bemühen sie sich darum, bei ihren Bürgern ein Landesbewußtsein zu fördern. So gibt es beispielsweise schon seit langem in Hessen den „Hesstags“, mit dem einmal im Jahr an wechselnden Orten durch folkloristische, kulturelle und politische Veranstaltungen das Zusammengehörigkeitsgefühl gestärkt werden soll. Ähnliche Veranstaltungen führen auch Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein durch und Nordrhein-Westfalen wirbt sogar für das sog. Wir-Gefühl mit Aufklebern „Wir in Nordrhein-Westfalen“.

Auch dem Ausland gegenüber präsentieren sich die Länder zunehmend als Staaten, wobei sie den außenpolitischen Vertretungsanspruch des Bundes durchaus anerkennen. Die Länder haben schon seit den fünfziger Jahren einen Landesbeamten zum „Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften“ bestellt, der der deutschen Ratsdelegation zugerechnet wird⁶¹⁾. Seine Aufgabe ist es, die Länder laufend über die in Brüssel anstehenden Beratungen und Entscheidungen zu informieren. Die Länder haben darüber hinaus 1980 eine Vereinbarung mit der Bundesregierung erreicht, nach der sich die Bundesregierung zu einer engen Zusammenarbeit mit den Ländern bei solchen Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften verpflichtet hat, die „in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen oder ihre wesentlichen Interessen berühren“⁶²⁾.

Seit 1985 haben einzelne Länder eigene Verbindungsbüros in Brüssel eingerichtet. Den Anfang hat Hamburg mit einem „Hanse-Office“ gemacht, das von dem ehemaligen EG-Vizepräsidenten Wilhelm Haferkamp repräsentiert wird. Ein „Saarland-Büro“ als Verbindungs-

stelle des Saarlandes war das nächste Regionalbüro, das aller Voraussicht nach aber nicht das letzte bleiben wird.

Die einzelnen Länder wirken auch an der Entwicklungshilfe mit. Baden-Württemberg zum Beispiel, das hierbei an der Spitze liegt, hat von 1962 bis einschließlich 1984 insgesamt 288 Millionen DM aufgewendet. Es leistet Hilfe insbesondere bei der Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern und betreut Projekte der Fortbildung, der Landtechnik und Handwerksförderung in Asien, Afrika und Südamerika⁶³.

In diesen Zusammenhang gehören auch die Länder-Aktivitäten zur Förderung ihrer Außenhandelsbeziehungen durch Wirtschaftsausstellungen im Ausland, die durch zahlreiche Auslandsreisen ihrer Ministerpräsidenten und Wirtschaftsminister weiter unterstützt werden und im Auswärtigen Amt als „Nebenaußenpolitik“ Argwohn erregen.

Die Betonung von Landesidentitäten steht mitunter natürlich einer postulierten Einheitlichkeit entgegen. So etwa, wenn sich das hessische Ministerium für Wirtschaft und Technik zunächst dagegen sträubte, den sofortigen Vollzug für den Bau einer atomaren Brennelemente-Fabrik anzuordnen, dies dann aber entsprechend den Vorschriften der Bundesauftragsverwaltung auf Weisung des Bundesinnenministers doch tat⁶⁴). Schwieriger ist eine gemeinsame Linie allerdings dann zu finden, wenn es keine Weisungsrechte gibt, sondern eine Vereinbarung unter gleichberechtigten und selbstbewußten Partnern geschlossen werden muß. Dies ist den Ländern in den letzten Jahren beim Länderfinanzausgleich nicht mehr gelungen. Das seit 1970 geltende Länderfinanzausgleichsgesetz müßte nach Auffassung einiger Länder dringend geändert werden. Alle Versuche, sich auf eine neue Lösung zu einigen, sind jedoch gescheitert. Auch Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrates sind blockiert, weil diejenigen Länder, die zum Beispiel bei den Bundesergänzungszuweisungen mit Einbußen zu rechnen hätten, im Bundesrat über die Mehrheit verfügen und Änderungen demzufolge ablehnen können. Deshalb haben sich sechs Länder mit Normenkontrollanträgen unterschiedlicher Zielrichtung an das Bundesverfassungsgericht gewandt, um die Verfassungsmäßigkeit des Finanzausgleichsgesetzes und des Zerlegungsgesetzes feststellen zu lassen⁶⁵). Das Bundesverfassungsgericht wird voraussichtlich im Juni 1986 seine Entscheidungen zu diesen für die Finanzverfassung überaus wichtigen Streitfragen fällen. Danach werden sich die Länder aber auch zu diesem Thema wieder an einen Tisch setzen müssen, um für die Zukunft eine verfassungsrechtlich einwandfreie, aber auch finanzwirtschaftlich und politisch tragfähige Lösung zu finden.

Ihre Kooperationsfähigkeit müssen die Länder gegenwärtig auch in einem anderen Bereich unter Beweis stellen, bei dem sie von den Medien besonders aufmerksam beobachtet werden: Es ist den Ministerpräsidenten bisher nicht gelungen, einen schon überfälligen Staatsvertrag über die Neuordnung des Rundfunk- und Fernsehwesens zu vereinbaren, weil sie über die Zulassung privater Programmanbieter und über die Werbung unterschiedliche Standpunkte vertreten⁶⁶). Nach unserer Kompetenzverteilung liegt die Zuständigkeit hierfür bei den einzelnen Ländern, aber es kann nicht ignoriert werden, daß die Funkwellen, zumal im Zeichen der Satellitenübertragung, nicht an den Ländergrenzen halt machen. Deshalb steht die Kooperationsfähigkeit im Bundesstaat hierbei vor einer neuen Bewährungsprobe.

Die Erwähnung dieser Herausforderung steht ganz gut am Schluß meines Vortrags. So wird noch einmal bewußt: Der Föderalismus ist ebenso wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit oder Sozialstaatlichkeit kein statischer Zustand. Er ist der Postkutsche ebensowenig verhaftet wie

den Nachrichtensatelliten. Föderalismus ist ein dynamisches Konzept, eine Aufgabe, die immer wieder neu erfüllt werden muß.

In der Bundesrepublik Deutschland ist das seit 1949 trotz mancher Schwierigkeiten gelungen. Dabei hat zunächst ein Trend zur Zentralisierung bestanden, der jedoch Mitte der siebziger Jahre gestoppt worden ist. Gegenwärtig schwingt das Pendel in Richtung Föderalismus zurück.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Der am 13. November 1985 gehaltene Vortrag ist für die Drucklegung überarbeitet worden.
- ²⁾ Bundesratspräsident WERNER ZEYER in der 500. Sitzung des Bundesrates am 5. Juni 1981, Verhandlungen des Bundesrates 1981, Stenogr. Bericht, S. 135 B. Bundesratspräsident JOHANNES RAU in der 528. Sitzung des Bundesrates, Verhandlungen des Bundesrates 1983, Stenogr. Bericht, S. 373 D.
- ³⁾ Vgl. BENZ, ARTHUR: Föderalismus als dynamisches System: Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. (Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung; Bd. 73). Opladen, 1985, S. 13 ff. mit weiteren Nachweisen.
- ⁴⁾ 1952, 1953 und 1960 lautete die vom Institut für Demoskopie Allensbach gestellte Frage: „Was würden Sie dazu sagen, wenn alle Länderregierungen — also auch die Regierung in . . . (Angabe der jeweiligen Landeshauptstadt) — aufgelöst würden, und es gäbe nur noch eine deutsche Bundesregierung in Bonn? Wie gefällt Ihnen dieser Vorschlag?“ 1960 war die Frage für eine Halbgruppe dahin modifiziert worden, daß es hieß „ . . . nur noch die Bundesregierung in Bonn? . . . “. Dieser Text wurde 1968 für alle Befragten verwendet. 1970 lautete die Frage „Was würden Sie dazu sagen, wenn alle Länderregierungen aufgelöst würden, und es gäbe . . . “. Seit 1974 wurde die oben im Text wiedergegebene Frage gestellt.
- ⁵⁾ Pressemitteilung des Bundesrates Nr. 168/85 vom 6. November 1985. In den Umfragen wurden im einzelnen nachstehende Feststellungen getroffen. Als „Föderalisten“ sind die Antworten derjenigen Befragten bewertet, die den Auflösungsvorschlag für Landtage und Länderregierungen „nicht gut“ oder „ganz schlecht“ fanden, als „Zentralisten“ derjenigen, die mit „sehr gut“ oder „gut“ antworteten.

UMFRAGEJAHR	„FÖDERALISTEN“	„ZENTRALISTEN“
	Prozent	Prozent
1952	21	49
1953	17	60
1960	41	25
1968	45	23
1970	44	27
1974	55	17
1976	60	14
1978	63	9
1980	63	9
1983	73	8
1985	70	7

- ⁶⁾ Vgl. hierzu allgemein: ELLWEIN, THOMAS; Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., Köln/Opladen 1983. HERZOG, ROMAN: In: Maunz/Dürig: Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. (Loseblatt-Ausgabe), München, Band I, Artikel 20, Abschnitt IV: Die Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat, München 1980. HESSE, KONRAD: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl., Heidelberg/Karlsruhe 1984. REUTER, KONRAD: Föderalismus. Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Heidelberg 1985. STERN, KLAUS: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl., München 1984.

- 7) Vgl. HESSE, KONRAD: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 91 ff.
- 8) HESSE, KONRAD: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962, S. 13: Der Sozialstaat wird zwar nicht zum zwangsläufigen „Schrittmacher des Einheitsstaates“, wohl aber verlangt er gebieterisch eine weitgehende sachliche Unitarisierung.
- 9) Einen Überblick über die die Zustimmungsbefähigung auslösenden Verfassungsbestimmungen bei MAUNZ in Maunz/Dürig: Kommentar zum Grundgesetz, Art. 50 Rdnr. 15.
- 10) Siehe HANDBUCH DES BUNDESRATES, Hg. Bundesrat, 4. Aufl. (Loseblatt-Ausg.), Rheinbreitbach, S. 175 ff.
- 11) Art. 77 Abs. 3 GG.
- 12) MAUNZ/DÜRIG: Kommentar zum Grundgesetz, Art. 79 Rdnr. 31
- 13) Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang im Hinblick auf die Europäischen Gemeinschaften Art. 24 Abs. 1 GG, der dem Bund die Befugnis einräumt, durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen. Es ist umstritten, inwieweit dabei die Schranken des Art. 79 Abs. 3 GG relevant sind.
- 14) Parlamentarischer Rat, Stenographische Berichte über die Plenarsitzungen, 3. Sitzung am 9.9.1948, S. 41.
- 15) Vgl. Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets, „Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gemäß Art. 29 des Grundgesetzes“ sowie den Band „Materialien zum Bericht der Sachverständigenkommission“. Sog. ERNST-GUTACHTEN. Hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn, 1973.
- 16) Vgl. die Literaturübersicht zum Spezielschrifttum zu Art. 29 von 1970 bis 1977 MAUNZ/HERZOG in Maunz/Dürig: Kommentar zum Grundgesetz Art. 29 Einleitung.
- 17) So der Bericht der Sachverständigenkommission (Ernst-Gutachten) S. 85, auf der Grundlage einer von der Kommission veranlaßten umfangreichen Untersuchung: WAGENER, FRIDO: Einwohnerzahl und Aufgabenerfüllung der Länder. Abgedruckt im Materialband zum Bericht der Sachverständigenkommission, S. 79 ff.
- 18) Die Bildung des „Südweststaates“ Baden-Württemberg in den Jahren 1951/52 (aus den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern) beruhte nicht auf Artikel 29, sondern auf der Spezialvorschrift des Artikel 118 GG.
- 19) Dreiunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 29 und 39) vom 23.8.1976 (BGBl. I S. 2381).
Materialien: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 235. Sitzung vom 8.4.1976, Stenogr. Bericht S. 16, 470 D; 253. Sitzung vom 24.6.1976, Stenogr. Bericht S. 18 039 C; 256. Sitzung vom 1.7.1976, Stenogr. Bericht S. 18 384 D; Drucksachen 7/4958; 7/5307; 7/5491; 7/5527; 7/5535.
Verhandlungen des Bundesrates, 432. Sitzung vom 12.3.1976, Stenogr. Bericht S. 89 A; 437. Sitzung vom 16.7.1976, Stenogr. Bericht S. 323 A; Drucksachen 96/76; 462/76.
- 20) Nordrhein-Westfalen hat als das einwohnerstärkste Land 17 Millionen Bewohner; der aus zwei Gemeinden bestehende Stadtstaat Bremen zählt nur 700.000 Einwohner. Das Saarland ist mit 2574 km² der kleinste Flächenstaat; Bayern als der größte verfügt über 70.546 km². Nimmt man wirtschaftliche Kriterien hinzu und berücksichtigt die Auswirkungen von Monostrukturen bei veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, dann erscheint die Zementierung der mehr oder weniger zufällig entstandenen Gliederung des Bundesgebietes als fragwürdig.
- 21) Siehe hierzu: Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Teil II: Bund und Länder, Kapitel 9, Bundestags-Drucksache 7/5924, S. 122 ff.
- 22) Vgl. SCHOLZ, RUPERT: Ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1976, Bd. II, 252 ff.

- ²³⁾ BVerfGE 2, 223; 4, 127; 10, 234; 26, 328; 33, 229; 34, 39. GRUSON, MICHAEL: Die Bedürfnis-kompetenz. Inhalt und Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes, Berlin 1967 (Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 62). ACHTERBERG, NORBERT: Die Entscheidung über das Bedürfnis für die Bundesgesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG), DVBl. 1967, 213 ff.
- ²⁴⁾ Hierfür ist das Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 3, 407 ff. maßgebend. Danach kann ein behaupteter Sachzusammenhang die Zuständigkeit des Bundes nur dann begründen, wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständlicherweise nicht geregelt werden kann, ohne daß zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird. Abgelehnt hat das Bundesverfassungsgericht die Auffassung, daß die Materien Bodenrecht, Wohnungswesen, Siedlungs- und Heimstättenwesen nicht ohne Regelung des gesamten Bauwesens sinnvoll geregelt werden könnten.
- ²⁵⁾ Siehe hierzu ebenfalls das Rechtsgutachten in BVerfGE 3, 407 ff.; sowie BVerfGE 11, 89; 12, 205; 15, 1; 26, 246.
Sehr restriktiv MAUNZ in: Maunz/Dürig: Kommentar zum Grundgesetz, Art. 70 Rdnr. 46: „Für die Natur der Sache verbleiben allenfalls die Symbole des Bundes, soweit nicht bereits in Art. 22 festgelegt, das Nationallied, die Bundesorden und die Bundessiegel.“
- ²⁶⁾ Anders als bei der Kompetenz kraft Sachzusammenhangs geht es bei der Annexkompetenz nicht um die Ausdehnung von Bundes- oder Landesrecht, sondern allein um die Ausdehnung einer zugeteilten Kompetenz in das Stadium der Vorbereitung und Durchführung von Vorschriften. Vgl. BVerfGE 8, 104 ff. (118 f.): Danach ist z.B. der Erlaß von Volksbefragungsgesetzen kein selbständiger Gegenstand im Sinne einer Kompetenzverteilung, sondern er erhalte seine verfassungsrechtliche Qualifikation erst aus dem Sachbereich, auf den sich die Volksbefragung beziehe. Siehe auch BVerfGE 8, 143 ff. (149).
- ²⁷⁾ „Die Kompetenzen des Bundes dürfen nicht länger extensiv zu Lasten der Länder ausgelegt und in Anspruch genommen werden.“ Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. HELMUT KOHL vor dem Deutschen Bundestag am 4. Mai 1983, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 10. Wahlperiode, 4. Sitzung am 4. Mai 1983 S. 66 C.
- ²⁸⁾ Vgl. Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems, veröffentlicht als Bundestags-Drucksache 8/1551 und Bundesrats-Drucksache 120/78. Sowie die Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Bericht in Bundesrats-Drucksache 120/78 (Beschluß). Siehe weiter die nicht Gesetz gewordenen Regierungsvorlagen zur Änderung des Grundgesetzes: BT-Drucksache 7/885: Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für „Naturschutz und Landschaftspflege“; BT-Drucksache 7/887: Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für „Wasserhaushalt“.
- ²⁹⁾ Zur Zeit der Großen Koalition sind u.a. folgende Grundgesetzänderungen beschlossen worden, die wesentliche Bedeutung für die Bund-Länder-Beziehungen haben:
Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8.6.1967 (BGBl. I S. 581): Ausrichtung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit erweiterter Gesetzgebungskompetenz des Bundes.
Siebzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 24.6.1968 (BGBl. I S. 709): Dem Grundgesetz wird eine umfassende Notstandsregelung eingefügt.
Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12.5.1969 (BGBl. I, S. 359): Umfassende Reform der Finanzverfassung. Neuordnung der Lasten- und Steuer- verteilung zwischen Bund und Ländern. Einführung von Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern.
Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969 (BGBl. I, S. 363): Erweiterung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes auf den Gebieten der Förderung der wissenschaftlichen Forschung, des Gesundheits- und Verkehrswesens. Der Bund erhält die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Aufstellung allgemeiner Grundsätze des Hochschulwesens sowie allgemeiner Besoldungsregeln.
Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 19.8.1969 (BGBl. I, S. 1241): Neufassung des Artikel 29 über die Neugliederung des Bundesgebiets.

- 30) Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform: BT-Drucksache 7/5924.
- 31) Kompetenzen der Landtage. Entschließung einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe. Herausgegeben vom Landtag Rheinland-Pfalz, Mainz 1985.
Diese Entschließung ist bei weitem nicht auf eine so breite Basis gestellt worden wie das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. Siehe dazu PERNTHALER, PETER: Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer, Wien, 1980.
- 32) Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12.5.1969 (BGBl. I, S. 359). Zur Praxis vor der Finanzreform von 1969 vgl. KOMMISSION FÜR DIE FINANZREFORM: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, 1966, S. 10 ff. BEGRÜNDUNG DER BUNDESREGIERUNG zum Entwurf des Finanzreformgesetzes, BT-Drucksache 5/2861, Nr. 37 ff.
- 33) Einen Überblick über die umfassende Literatur zu den Gemeinschaftsaufgaben bei MAUNZ in Maunz/Dürig: Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91a Einleitung.
- 34) STRAUSS, FRANZ JOSEF: Finanzpolitik im Bundesstaat. Dargestellt an der Finanzreform von 1969 und ihren Auswirkungen. Vortrag anlässlich der Ehrenpromotion durch die Ludwig-Maximilians-Universität München, München 1985, S. 70 f.
- 35) Zitiert nach Strauß aaO.
Siehe hierzu auch: FRITZ W. SCHARPF/BERND REISSERT/FRITZ SCHNABEL: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976. In sechs Fallstudien wird versucht, Entscheidungsstrukturen und -prozesse von Bund, Ländern und Gemeinden in den Politikbereichen darzustellen, die seit der Finanzreform von 1969 als „Gemeinschaftsaufgaben“ von Bund und Ländern (Art. 91 a GG) oder als „Investitionshilfen“ des Bundes an die Länder (Art. 104 a Abs. 6 GG) geregelt sind.
- 36) Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 26. Juni 1980, zitiert nach Strauß aaO.
- 37) Vgl. Dr. DIETHER POSSER in der Aussprache des Bundesrates in der 496. Sitzung am 20. Februar 1981, Verhandlungen des Bundesrates 1981, Stenogr. Bericht, S. 37.
- 38) Gesetz über die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses an Hochschulen (Graduiertenförderungsgesetz – GFG) vom 2. September 1971 (BGBl. I, S. 1465).
- 39) Gesetz zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung (Krankenhaus-Neuordnungsgesetz – KHNG) vom 20. Dezember 1984, BGBl. I, S. 1716, Artikel 1 Nr. 23 und Artikel 2.
- 40) Entwurf eines Gesetzes über das Baugesetzbuch, Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucksache 10/4630.
- 41) „Ausgleichspflichtig“ und „ausgleichsberechtigt“ sind Begriffe des geltenden Finanzausgleichsgesetzes vom 28.8.1969 (BGBl. I, S. 1432), die die als diskriminierend empfundenen Ausdrücke „leistungsstarke“ und „leistungsschwache“ Länder vermeiden.
- 42) FRENKEL, MAX: Der Föderalismus in der Schweiz – Entwicklungen und Tendenzen. Vortrag, in: Presspiegel des Bundesrates 3/85, S. 1.
- 43) Vgl. ERICHSEN, HANS-UWE: Verfassungsrechtliche Prolegomena zur Bestimmung von Standort und Funktion des Bundesrates. In: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum 25jährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 9 ff. ESCHENBURG, THEODOR: Bundesrat – Reichsrat – Bundesrat. In: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politischer Kraft, S. 35 ff. Zum Bundesrat allgemein: LAUFER, HEINZ: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., München 1985, S. 83 ff.; PFITZER, ALBERT: Der Bundesrat: Mitwirkung der Länder im Bund, Heidelberg 1983; REUTER, KONRAD: Bundesrat und Bundesstaat, 4. Aufl., Bonn 1985. SCHÄFER, HANS: Der Bundesrat, Köln/Berlin 1955; STERN, KLAUS: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980; ZILLER, GEBHARD: Der Bundesrat, 7. Aufl., Düsseldorf 1984. Literaturübersicht bis 1982 siehe: RÖMER, PAUL: Schrifttum über den Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland und seine unmittelbaren Vorläufer. – Eine Auswahlbibliographie –, Bonn 1982.
- 44) Vgl. MORSEY, RUDOLF: Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat. In: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, S. 63 ff.

- ⁴⁵⁾ Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages: BT-Drucksache 7/5924, S. 95 ff.
- ⁴⁶⁾ Siehe zur Zusammensetzung im einzelnen und zu den Entscheidungen des Bundesrates in dieser Zeit:
 FROMME, FRIEDRICH KARL: Gesetzgebung im Widerstreit. Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse seit 1969. 2. Aufl., Stuttgart 1980. LEHMBRUCH, GERHARD: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1976. THAYSEN, UWE: Mehrheitsfindung im Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 35/85 vom 31. August 1985, S. 3 ff., insbesondere S. 9 ff.
- ⁴⁷⁾ MAUNZ in MAUNZ/DÜRIG, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 50 Rdnr. 25.
 Diese Auffassung hat Maunz jedoch später im Hinblick auf die Rolle, die die Parteien auch in den Ländern haben, präzisiert: „Das hindert indessen nicht, daß sich im Bundesrat die von der einen politischen Partei oder Parteigruppe geführten Länder gegen die von einer anderen politischen Richtung geprägten Länder wenden und daß dadurch Mehrheitsentscheidungen, möglicherweise mit nur knapper Mehrheit, zustande kommen, deren Ergebnisse von denen im Bundestag abweichen. ... Das Grundgesetz hat keine Gleichschaltung zwischen Bundestag und Bundesrat vorgesehen oder zugelassen.“ MAUNZ, THEODOR: Deutsches Staatsrecht, 23. Aufl., München/Berlin 1980, S. 383 f.
- ⁴⁸⁾ LEIBHOLZ, GERHARD: Die Stellung des Bundesrates und das demokratische Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland. In: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, S. 111. Siehe auch LEHMBRUCH, GERHARD: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, S. 131 ff.
- ⁴⁹⁾ Siehe hierzu die Analyse von FROMME: Gesetzgebung im Widerstreit, S. 35 ff.
- ⁵⁰⁾ Im Land Niedersachsen wurde 1976 zwischen CDU und FDP vereinbart: „Die Landesregierung wird sachbezogen und konstruktiv an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken und dabei die Interessen Niedersachsens wirksam vertreten. Sie wird bemüht sein, Konfrontationen mit Bundestagsbeschlüssen zu vermeiden.“ Zitiert nach Fromme, Gesetzgebung im Widerstreit, S. XVII.
 In der Koalitionsvereinbarung von 1977 zwischen CDU und FDP im Saarland hieß es: „Die Koalitionspartner sind sich darüber einig, daß die Stimmen des Saarlandes im Bundesrat nicht gegen den erklärten Willen eines Koalitionspartners abgegeben werden.“ Zitiert nach Fromme, Gesetzgebung im Widerstreit, S. XVI.
- ⁵¹⁾ Verhandlungen des Bundesrates, Stenographischer Bericht der 373. Sitzung am 12. November 1971, S. 316 D.
- ⁵²⁾ Zur Zeit verfügen die von CDU/CSU regierten Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein über 23 Stimmen; die von der SPD regierten Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland über 18 Stimmen. (Berlin mit 4 Stimmen einer CDU/FDP-Regierung hat im Gesetzgebungsverfahren nur ein beratendes Votum). Niedersachsen zählt 5 Stimmen.
- ⁵³⁾ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 224. Sitzung vom 19.2.1976, S. 15595 C.
- ⁵⁴⁾ Vgl. auch POSSER, DIETHER: Der Bundesrat und seine Bedeutung. In: Handbuch des Verfassungsrechts, herausgegeben von Benda/Maihofer/Vogel, Berlin 1983, S. 905; HESSE, KONRAD: Der unitarische Bundesstaat, 1962, S. 22.
- ⁵⁵⁾ Vgl. LAUFER, HEINZ: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl. 1985, S. 86.
- ⁵⁶⁾ LANGE, KLAUS: Die Legitimationskrise des Bundesrates. In: Festschrift für Erwin Stein, 1983, S. 194 f.
- ⁵⁷⁾ Sondervotum des Abgeordneten Professor Dr. FRIEDRICH SCHÄFER in der Enquête-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucksache 7/5924, S. 109.
- ⁵⁸⁾ Siehe dazu STEFFANI, WINFRIED: Der parlamentarische Bundesstaat in Deutschland heute. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1985, S. 219 (229). DERSELBE: Pluralistische Demokratie, Opladen 1980, S. 117.
- ⁵⁹⁾ Zur Statistik: Handbuch des Bundesrates, S. 175 ff.
- ⁶⁰⁾ Statistik im Handbuch des Bundesrates, S. 175 ff.

- ⁶¹⁾ Siehe dazu SASSE, CHRISTOPH: Bundesrat und Europäische Gemeinschaft. In: Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, S. 333 (341).
- ⁶²⁾ Siehe dazu: JASPERT, GÜNTER: Der Bundesrat und die europäische Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 12/82, S. 17 (27 ff.). Diese Einflußnahme soll künftig über den Bundesrat erfolgen: Der Bundesrat hat seine Zustimmung zu dem Ratifizierungsgesetz der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 an die Bedingung geknüpft, daß die Bundesregierung in solchen Fällen die Stellungnahme des Bundesrates einholt und daran grundsätzlich gebunden ist. Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte in Bundesrats-Drucksache 150/86 (Beschluß).
- ⁶³⁾ Zu den Aktivitäten der einzelnen Länder siehe das veröffentlichte Protokoll 10/44 der 44. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages vom 24. April 1985.
- ⁶⁴⁾ Vgl. Pressespiegel des Bundesrates 4/85 vom 29. August 1985.
- ⁶⁵⁾ Die Grundsatzklärungen der Länder und der Bundesregierung, die in der mündlichen Verhandlung am 14. Jänner 1986 vor dem Bundesverfassungsgericht abgegeben wurden, sind veröffentlicht im Pressespiegel des Bundesrates 1/86 vom 28. Januar 1986.
- ⁶⁶⁾ Presseberichte und -kommentare sind zusammengestellt im Pressespiegel des Bundesrates 4/86 vom 28. April 1986.

Neuere Entwicklungen des Föderalismus in Österreich

von
Peter Pernthaler, Innsbruck

Der österreichische Bundesstaat hat in den Jahren seit 1974 eine gewisse Entwicklung in Richtung einer Neubelebung seiner föderalistischen Substanz erfahren, die dem jahrzehntelangen Prozeß der Zentralisation und Aushöhlung der Bundesstaatlichkeit entgegenwirkte. Ursprünge und Auswirkungen dieses Prozesses sollen im folgenden dargestellt werden.

1. Forderungsprogramme der Länder und Gegenforderungen des Bundes

Schon im Jahre 1956 – unmittelbar nach dem Ende des Besatzungsregimes – faßte die Landesamtsdirektorenkonferenz den Beschluß, einen Viererausschuß einzusetzen, der jene Forderungen zusammenstellen sollte, die als Ausgleich für „Kompetenzbeschneidungen“ und zur „generellen Korrektur der Kompetenzbestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes“ geltend gemacht werden könnten¹⁾. Die Ausarbeitung dieser Urfassung des „Forderungsprogrammes“²⁾ dauerte fünf Jahre und noch weitere drei Jahre vergingen, bis es zum ersten Mal als „**Forderungsprogramm 1964**“ der Bundesregierung vorgelegt werden konnte. Erst nach weiteren zehn Jahren zäher Verhandlungen und neuerlicher Präsentation des Forderungsprogrammes wurde ein Teil seiner verfassungspolitischen Forderungen durch die Bundesverfassungsnovelle 1974 verwirklicht³⁾. In diesem Stadium der Föderalismusreform koppelte nun der Bund die Verhandlungen über Länderforderungen mit Gegenforderungen des Bundes⁴⁾ und den Forderungskatalogen des Österreichischen Städtebundes bzw. Österreichischen Gemeindebundes⁵⁾. Die weiteren Verhandlungen wurden dadurch erheblich erschwert.

Im **Forderungsprogramm 1976** wurden die unerfüllten Forderungen nochmals auf den neuesten Stand gebracht, ergänzt und der Bundesregierung erneut präsentiert⁶⁾. Nachdem aus diesem Forderungsprogramm wiederum einige Punkte durch Verfassungsnovellen verwirklicht wurden, überreichten die Länder dem Bund im Jahr 1985 einen neuen aktualisierten „**Forderungskatalog**“⁷⁾ zur Stärkung des bundesstaatlichen Charakters, aus dem wiederum einige Punkte durch die Bundes-Verfassungsnovelle 1988 erfüllt wurden⁸⁾.

Alle diese Forderungsprogramme waren von einem ausgesprochen **pragmatischen Grundcharakter** geprägt: Da sie von Spitzenbeamten der Länder ausgearbeitet und in den Landesregierungen beschlossen wurden, vor allem aber auch unter allen Ländern koordiniert werden mußten, waren sie von den wirklichen Erfahrungen der Bundesstaatspraxis und der vorsichtig - realistischen Abwägung ihrer Durchsetzungschancen getragen⁹⁾.

Sehr typisch für die Forderungsprogramme war auch ihr Bestreben, alle wichtigen Einrichtungen – ja sogar Einzelbestimmungen – der **Bundesverfassung unberührt** zu lassen. Die Erneuerung des österreichischen Bundesstaates sollte nach diesem Konzept nicht schlagartig, sondern schrittweise, durch punktuelle Veränderungen und eine neue föderalistische Dynamik erfolgen¹⁰⁾.

Auch **Initiativen einzelner Bundesländer** haben zu den neueren Entwicklungen des Föderalismus beigetragen. In Vorarlberg z.B. mündete eine breite Volksbewegung zur Föderalismusreform („Pro Vorarlberg“) in eine Volksabstimmung, in der mit großer Mehrheit

(69,3 %) ein 10-Punkte-Programm zur Stärkung der Rechte der Länder und Gemeinden angenommen wurde¹¹⁾. Eine ähnliche Volksbewegung („Pro Tirol“) mündete in Tirol in eine einstimmige Föderalismus-EntschlieÙung des Tiroler Landtages vom 6. Juli 1983¹²⁾ (mit Ergänzung vom 24.3.1988); ähnliche Föderalismus-EntschlieÙungen faÙte der Niederösterreichische Landtag (20.6.1985)¹³⁾ und der Steiermärkische Landtag (7.12.1988). Der Bund verhandelte zwar nicht unmittelbar über diese einzelnen Länderwünsche¹⁴⁾; teilweise fanden diese aber Eingang in den „Forderungskatalog 1985“ und wurden dadurch zum Verhandlungsgegenstand der laufenden Föderalismusverhandlungen mit dem Bund.

2. Die Entwicklung des kooperativen Föderalismus

Neben konkreten Änderungen der Bundesverfassung brachten die Forderungsprogramme vor allem auch eine Veränderung im **Verfahren** der Reform:

Die vielfältigen Koordinationsmechanismen und Einigungsvorgänge, die jedem kleinsten Reformschritt vorausgehen mußten, haben auf Bundes- und Landesebene zunächst zu informellen, allmählich routinemäßig ablaufenden, in der Folge aber sich immer mehr verfahrensmäßig und institutionell verfestigenden Kooperationsformen und -einrichtungen geführt¹⁵⁾.

Diese Zusammenarbeit der Gliedstaaten im bundesstaatlichen System („kooperativer Föderalismus“)¹⁶⁾ hat in Österreich im Gegensatz zu internationalen Erfahrungen (USA, Deutschland) zu einer **Stärkung** der politischen und verfassungsrechtlichen Situation der Länder geführt. Am größten ist dabei der Fortschritt und die Tragweite der Koordinationsformen der Länder untereinander: Im Zuge der ständigen Beratungen und Verhandlungen um die Formulierung und Durchsetzung der Forderungsprogramme entwickelten sich die **Konferenzen der Landeshauptmänner und Landesamtsdirektoren und der Finanzreferenten** zu ständigen Einrichtungen mit klaren Verfahrensregeln. In der „**Verbindungsstelle der Bundesländer**“ besitzt Österreich ein Maß an organisatorischer Koordination und Routine der Zusammenarbeit der Länder untereinander, das international einmalig sein dürfte: Hier werden nicht nur **alle** Konferenzen aller Landesorgane (politische und administrative!) erfaßt¹⁷⁾ und betreut, sondern auch alle Unterlagen dieser Konferenzen geschäftsmäßig vorbereitet und verarbeitet. Es ist dadurch eine Kontinuität, Systematik und Übersichtlichkeit der Länderkooperation erreicht worden, die an höchste Ansprüche modernen Managements heranreicht. Länderstandpunkte können in kürzester Zeit ermittelt und häufig auch koordiniert werden, sodaß der Bund die — anfangs mit großem Mißtrauen verfolgte¹⁸⁾ — Einrichtung heute gerne als Anlaufstelle der Bund-Länder-Kooperation benutzt. Ebenso wandelte sich das Verhältnis dieser Organe — und damit auch der Länder — zum Bund, insbesondere den Zentralstellen: Mußten sie früher um ihre Anerkennung ringen und Informationen über vielfältige Kanäle zu beschaffen versuchen, gehört es heute längst zum feststehenden Verfahren, daß Bundes- und Landesvertreter wechselseitig zu Konferenzen geladen werden, Informationen austauschen und als Experten gehört werden.

Auch die **grenzüberschreitenden Organisationen** der Länder und Regionen, wie die ARGE ALP, ARGE Ost, ARGE Bodensee u.a. konnten erst auf Grund der vielfältigen praktischen Erfahrungen und Verfahrensformen der Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften — trotz mangelnder Rechtsgrundlagen — zu ihrer heutigen Bedeutung ausgebaut werden¹⁹⁾.

Dazu kommt der **politische Effekt** der Einigung der Länder: Gegen die Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz — die einstimmig gefaßt werden müssen — ist keine Bundesmaß-

nahme durchführbar. Das formelle Verfahren der Kompetenzänderung hat dagegen an **politischer** Bedeutung verloren. Die Realverfassung Österreichs hat damit Züge angenommen, die etwa dem ganz anders in der angelsächsischen Rechtstradition begründeten **Kanadischen** Verfassungsmodell ähneln. Die Kooperation der Länder spielt hier eine Rolle, die in der Formalverfassung überhaupt nicht vorgesehen ist und den Bund in die Rolle des „Partners“ im „**Constitutional Compact**“²⁰⁾ drängt.

Obgleich auch die Schattenseiten des „kooperativen Föderalismus“, die Tendenzen zu Organisationswucherung, Verfahrenskomplikation und Politikverflechtung, nicht übersehen werden dürfen²¹⁾, ist die Bilanz doch positiv: Die Länder werden in diesem Rahmen der Zusammenarbeit als gleichberechtigte Partner eines föderalistischen Systems anerkannt.

3. Die Verfassungsnovellen zur Neuordnung des Bundesstaates

a) Die Bundes-Verfassungsnovelle 1974

Bis zur Einbringung des **Forderungsprogrammes 1970** waren aus dem **Forderungsprogramm 1964** nur ein einziger unbedeutender verfassungsrechtlicher Punkt²²⁾ und sechs einfachgesetzliche, ebenfalls minder bedeutsame Forderungen ganz oder teilweise erfüllt²³⁾. Ein großer Durchbruch wurde dagegen in der (teilweisen) Erfüllung des **Forderungsprogrammes 1970** durch die **Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974**²⁴⁾ erzielt: Hier wurde nicht nur quantitativ ein bedeutender Teil der Länderforderungen erfüllt (22 Punkte vollständig, 10 Punkte teilweise), sondern auch qualitativ das System der österreichischen Bundesstaatlichkeit verbessert bzw. fortentwickelt.

Die bedeutendste Neuerung stellt die Einführung der **staatsrechtlichen Vereinbarung** zwischen Bund und Ländern (Art. 15a B-VG) dar. Durch dieses, für die österreichische Rechtsordnung völlig neuartige Rechtsinstrument sollte – nach den Intentionen des Forderungsprogrammes und der Bundes-Verfassungsnovelle – der ständige Zentralisationsdruck abgefangen und eine Regelung der kompetenzrechtlich verzahnten („komplexen“ oder „Querschnitts“-)Materien ohne Verfassungsänderung möglich werden. Die Regierungsvorlage erwähnte als Beispiele solcher Materien – die nunmehr durch Vereinbarungen geregelt werden könnten – ausdrücklich den Umweltschutz, die umfassende Landesverteidigung, den Zivilschutz, die Katastrophenhilfe und die Raumordnung²⁵⁾. Wenn sich auch diese Hoffnungen nicht ganz erfüllten, so bewirkte die neue Verfassungsermächtigung doch eine bedeutende politische und staatsrechtliche Aufwertung der Länder als „Partner“ des Bundes und eine Zurückdrängung der klassischen „**Oberstaats**“-Mentalität in der österreichischen Bundesstaatspraxis²⁶⁾. Die Fernwirkungen dieses neuen, kooperativen Bundesstaatsverständnisses reichen in die einfache Bundesgesetzgebung, die Bundesplanungen und die Verfassungsrechtsprechung. Allerdings hat die staatsrechtliche Vereinbarung den Druck zur Zentralisierung in gewissen Bereichen (Umweltschutz, Abfallrecht²⁷⁾, Problem der Bundes-Raumordnung²⁸⁾) auf die Dauer auch nicht lösen können.

Ein weiterer, staatsrechtlich bedeutsamer Schwerpunkt der B-VG-Novelle 1974 lag in der systematischen Stärkung der **mittelbaren Bundesverwaltung** (Art. 102 und 103 B-VG): Hier war es den Ländern gelungen, in der Verfassung ein echtes **Zustimmungsrecht der Länder** (und nicht des Bundesrates!)²⁹⁾ für Durchbrechungen des Prinzips der mittelbaren Bundesverwaltung zu verankern und die Abkürzung des Instanzenzuges beim Landeshauptmann als

Grundsatz durchzusetzen. Anknüpfend an diese verfassungsrechtliche Aufwertung der mittelbaren Bundesverwaltung hat die Verfassungsrechtsprechung diese – für die Praxis besonders wichtige – Organisationsstruktur als eine, unter dem erhöhten Bestandsschutz der „Gesamtänderung der Bundesverfassung“ (Art. 44 Abs. 3 B-VG) stehende, wesentliche Einrichtung der österreichischen Bundesstaatlichkeit bezeichnet³⁰⁾.

Von den durch die B-VG-Novelle 1974 an die Länder zurückfallenden **Kompetenzen** seien zwei bedeutsamere hervorgehoben: die Verwaltungsorganisation in den Ländern³¹⁾ und die teilweise Regelung des Dienst- und Personalvertretungsrechts der Landes- und Gemeindebediensteten³²⁾. Beide neuen Landeskompetenzen wurden in der Folge – ebenso wie die Grundverkehrscompetenz³³⁾ – durch die Verfassungsrechtsprechung derart einschränkend ausgelegt, daß geradezu eine Tendenz zur Aushöhlung des föderalistischen Fortschrittes der B-VG-Novelle 1974 erkennbar schien³⁴⁾.

Wenngleich wichtige Grundsatzforderungen der Länder und zahlreiche minder bedeutsame Punkte aus dem Forderungsprogramm 1970 offen blieben³⁵⁾, muß die staatsrechtliche und bundesstaatspolitische Bedeutung der B-VG-Novelle 1974 insgesamt sehr hoch veranschlagt werden: Sie hat die Entwicklung zum kooperativen Föderalismus in Österreich massiv vorangetrieben und den Prozeß einer permanenten Bundesstaatsreform in Gang gesetzt. Nicht gelungen ist ihr allerdings die Umkehr der **zentralistischen Staatspraxis** und die Verhinderung weiterer schwerer Einbrüche in Landeskompetenzen³⁶⁾. Die Neuordnung der Finanzverfassung und der Förderungsverwaltung ist durch diese erste Föderalismusnovelle nicht einmal angegangen worden – was sich übrigens bis heute nicht geändert hat.

b) Die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1983

Nach der teilweisen Erfüllung des Forderungsprogrammes 1970 kamen die Länder überein, die noch nicht erfüllten Forderungen zu überprüfen und die weiter zu verfolgenden Punkte mit Ergänzungen zu einem neuen **Forderungsprogramm 1976** zu verbinden. Die Verhandlungen über dieses neue Forderungsprogramm gestalteten sich außerordentlich mühsam³⁷⁾ und mündeten schließlich in eine „Mini-Reform“, die dem Bund eine neue „**Umweltalarm**“-**Kompetenz** einräumte (Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG)³⁸⁾. Die Immissionsgrenzwerte, die den „Umweltalarm“ – und damit die Bundeskompetenz – auslösen sollten, mußten nach Art. II der B-VG-Novelle 1983 in einer **Vereinbarung zwischen Bund und Ländern** festgelegt werden. Diese Vereinbarung kam nach schwierigen Verhandlungen im Jahre 1987 zustande (BGBl. 1987/443); das auf der neuen Bundeskompetenz beruhende „**Smogalarmgesetz**“ konnte mangels Zustimmung der Länder gemäß Art. 102 Abs. 1 B-VG lange Zeit hindurch nicht publiziert werden³⁹⁾. Die Länder hatten dieser Bundeskompetenz offenbar zugestimmt, weil sie hofften, dadurch dem starken Druck auf **Zentralisierung des Umweltschutzes** – den die Bundesregierung immer wieder als Vollkompetenz des Bundes forderte⁴⁰⁾ – durch eine Kompromißlösung begegnen zu können. Diese Hoffnung war allerdings trügerisch: Schon wenige Jahre später war diese umfassende Bundeskompetenz dem Bund verfassungsrechtlich zugewachsen und die außerordentlich komplizierte Regelung des „Umweltalarms“ ein systemfremdes Relikt geworden⁴¹⁾.

Die im Austausch gegen diese Bundeskompetenz wiederhergestellten Länderrechte waren bescheiden: Das „**Kurortewesen**“ sollte – mit Ausnahme der sanitären Aufsicht – Landessache werden. Die Länderforderung nach Aufhebung der **Bundeszuständigkeit für Bauangele-**

genheiten von Bundesgebäuden gemäß Art. 15 Abs. 5 B-VG wurde nur teilweise erfüllt. Auch die Länderforderung nach **Einschränkung des Einspruchsrechts der Bundesregierung gegen Landesgesetze** (Art. 98 B-VG) wurde nur zum Teil erfüllt: Wenn dem Bund Gelegenheit zur Stellungnahme im Begutachtungsverfahren gegeben wurde, kommt nur mehr ein Einspruch wegen eines behaupteten Eingriffes in Bundeskompetenzen in Betracht⁴²⁾.

c) Die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1984

Die im vorigen Punkt dargestellte „kleine Föderalismusnovelle“ konnte keinesfalls als „Erfüllung“ des Forderungsprogrammes 1976 gewertet werden, da sie nur drei minder bedeutsame Punkte aus dem Forderungsprogramm herausgegriffen hatte. Nach kurzen Verhandlungen – in denen der Bund seine „Gegenforderungen“ zur Gänze zurückstellte – einigten sich Bund und Länder auf eine weitere „Föderalismusnovelle“⁴³⁾, die nunmehr substantielle Teile des Forderungsprogrammes verwirklichen sollte. Von den noch offenen 32 verfassungsrechtlichen Punkten des Forderungsprogrammes wurden 11 Punkte vollständig oder in einer Kompromißformel erfüllt. Dazu kamen noch einige Punkte aus den Gemeinde-Forderungsprogrammen sowie zwei Bestimmungen über den Bundesrat, die nicht im Forderungsprogramm enthalten waren, aber im Zusammenhang mit der von den Ländern geforderten „Aufwertung des Bundesrates“ stehen.

Die verfassungsdogmatisch und bundesstaatspolitisch bedeutendste Neuerung war zweifellos die Einführung eines **Zustimmungsrechtes des Bundesrates** (statt des bisherigen aufschiebenden „Einspruchsrechts“) bei Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder (Art. 44 Abs. 2 B-VG). Auf diese Weise erfüllte der Bund die seit 1964 stets als Forderung „A.1“ geführte **„grundsätzliche Verfassungsfrage“**, worin die Länder allerdings ein Zustimmungsgesetz der **Landtage** – und nicht des Bundesrates – verlangt hatten. Der Bund war jedoch – nach anfänglich massivem Widerstand gegen die Beschneidung der „verfassungsmäßigen Rechte des Nationalrates“⁴⁴⁾ – nur bereit, ein Zustimmungsgesetz des **Bundesrates** zu akzeptieren. Offenkundig steht dahinter die politische Praxis einer weitgehenden **parteipolitischen Übereinstimmung** der Abgeordneten des Nationalrates und der Mitglieder des Bundesrates, die sogar in gemeinsamen Klubs der jeweiligen Parteien zusammengeschlossen sind. Immerhin ist durch das neue Zustimmungsgesetz klargestellt, daß eine Kompetenzverschiebung zu Lasten der Länder gegen den Willen der Mehrheit ihrer Vertreter im Bundesrat – der Länderkammer – nicht zustande kommt. In der Praxis überwiegen freilich die parteipolitischen Bindungen der Mitglieder des Bundesrates – die ein freies Mandat auch gegenüber ihren Ländern haben – die notwendigen Beziehungen zu den von ihnen vertretenen Ländern noch immer sehr stark⁴⁵⁾. Auch nach dieser grundsätzlichen „Aufwertung“ des Bundesrates ist sein Gewicht im Verfahren der **einfachen Bundesgesetzgebung** außerordentlich schwach, sodaß die Länder zur Koordinierung und Formulierung ihrer Standpunkte sich nach wie vor nicht des Bundesrates, sondern ihrer freiwilligen Koordinationsorgane (Konferenzen und Ausschüsse, Verbindungsstelle u.ä.) bedienen.

Unerledigt blieben auch nach der B-VG-Novelle 1984 21 verfassungsrechtliche und 6 einfachgesetzliche Forderungen sowie der gesamte Teil **„C. Forderungen in Finanzangelegenheiten“** (11 Punkte) des Forderungsprogrammes 1976. Dazu kamen Forderungen einzelner Bundesländer (Vorarlberg, Tirol, Niederösterreich), über die der Bund grundsätzlich nicht verhandelte, solange nicht die Länder hierüber einen gemeinsamen Standpunkt als Verhandlungsgrundlage erzielten.

d) Die Bundes-Verfassungsgesetz-Novellen 1987 und 1988

Kurze Zeit nach dem Inkrafttreten der B-VG-Novelle 1984 ließ der Bund Bereitschaft erkennen, über weitere Schritte zum Ausbau der österreichischen Bundesstaatlichkeit zu verhandeln, wenn die Länder entsprechende Vorschläge formulieren würden. Die Länder einigten sich daraufhin rasch auf einen „**Forderungskatalog 1985**“, der 12 Punkte aus dem Forderungsprogramm 1976 übernahm und diese um einige Forderungen erweiterte, die im wesentlichen aus den partikulären Föderalismusforderungen von Vorarlberg, Tirol und Niederösterreich stammten⁴⁶⁾. Außerdem wurde praktisch der gesamte Teil „C. Forderungen in Finanzangelegenheiten“ (9 Punkte) unverändert in den Forderungskatalog 1985 übernommen, weil daraus ja noch keine Forderung erfüllt worden war. Von Bundesseite waren allerdings **Gegenforderungen** zu erwarten: Im Arbeitsübereinkommen der Koalitionsparteien waren nämlich als Ziele der neuen Bundesregierung – neben „Bereinigungen von Bundeskompetenzen“ im Wohnbau – insbesondere „eine umfassende Zuständigkeit des Bundes zur Luftreinhaltung, für den Schutz des Bodens vor schädigenden Stoffen und für die Abfallwirtschaft mit Ausnahme der Beseitigung von Hausmüll“ sowie „eine Grundsatzgesetzgebung des Bundes in der Erwachsenenbildung (Art. 12 B-VG)“ festgelegt worden.

Die **B-VG-Novelle 1987**⁴⁷⁾ griff aus dem Forderungskatalog zunächst die **Wohnbauförderung** heraus und übertrug sie – in legislatisch wenig geglückter Weise⁴⁸⁾ – in die Zuständigkeit der Länder zurück, wobei der Bund mit dieser Maßnahme auch eine Entlastung des Bundesbudgets verfolgte und deshalb große Eile mit der Übertragung in Landeskompetenz an den Tag legte. Da für die Wohnbauförderung nach wie vor Bundeszuschüsse gewährt werden, sind Kontrollrechte des Bundes (§ 13 F-VG) und eine gewisse Abhängigkeit der Länder in diesen Angelegenheiten nach wie vor gegeben. Eine Vereinbarung nach Art. 15a B-VG soll diese Finanzierungsfragen kooperativ regeln⁴⁹⁾.

Die Verhandlungen über weitere Punkte aus dem Forderungskatalog gestalteten sich außerordentlich schwierig; neben den Gegenforderungen des Bundes und „Nebenforderungen“ der Gemeinden tauchten auch Bedenken gegen eine Föderalisierung des Verwaltungsgerichtshofes unter dem Schlagwort „Verpolitisierung“ auf⁵⁰⁾. Die vom Bund entsprechend dem Forderungskatalog angebotene Übertragung des Denkmalschutzes und der Wildbachverbauung in mittelbare Bundesverwaltung wurde im Hinblick auf große Widerstände in Fachkreisen und in der Öffentlichkeit ebenso fallen gelassen wie der in Aussicht genommene Verzicht auf die Zustimmung der Bundesregierung für die Mitwirkung von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes in Landesangelegenheiten (Art. 97 Abs. 2 B-VG).

Die schließlich beschlossene B-VG-Novelle 1988⁵¹⁾ erfüllte von den 30 Punkten des Forderungskataloges nur mehr vier in zum Teil außerordentlich abgeschwächter Form. Von diesen vier Punkten betrafen zwei ganz untergeordnete Teilbefugnisse der schon bestehenden Landeskompetenzen „**Berg- und Schiführerwesen**“⁵²⁾ bzw. „**Sammlungswesen**“⁵³⁾; einer war nach Meinung der Verfassungsrechtslehre inhaltslos bzw. schon im Art. 15 Abs. 1 B-VG enthalten („**Landesbürgerschaft**“, aber nicht im staatsbürgerschaftsrechtlichen Sinne)⁵⁴⁾. Die einzige, wenigstens theoretisch bedeutsame, neue Kompetenz der Länder – **Abschluß von Staatsverträgen** mit benachbarten Staaten oder Gliedstaaten – war mit zahlreichen „Oberkompetenzen“ des Bundes durchsetzt⁵⁵⁾.

Der Bund hatte sich demgegenüber entsprechend seinen Gegenforderungen folgende wichtige Kompetenzen neu verschafft: „**Luftreinhaltung**“ (außer Heizungsanlagen in Landes-

kompetenz)⁵⁶⁾; „**Abfallwirtschaft** hinsichtlich gefährlicher Abfälle“⁵⁷⁾; Bedarfskompetenzen hinsichtlich der gesamten „**Abfallwirtschaft**“ und der „Festlegung einheitlicher **Emissionsgrenzwerte** für Luftschadstoffe“⁵⁸⁾. Entgegen allen Erfahrungen mit der Grundsatzgesetzgebung in Österreich und der Bedarfsgesetzgebung in Deutschland hat der Bund die neuen Bedarfskompetenzen nicht zu maximalen weiteren Zentralisierungen – insbesondere auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft – ausgenützt⁵⁹⁾. Allerdings wurde in § 24 Abs. 13 Abfallwirtschaftsgesetz eine weitere Verfassungsbestimmung zu Lasten der Länder eingebaut, wonach bei bestimmten Abfall- und Altölbehandlungsanlagen eine baubehördliche Genehmigung nicht erforderlich ist.

Außer föderalistischen Bestimmungen enthielt die B-VG-Novelle 1988 auch Neuerungen im Bereich der unmittelbaren Demokratie (Volksbegehren, Volksbefragung), der Gemeindeverfassung, des Rechnungshofes, der Volksanwaltschaft sowie die Einführung der „**Unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern**“ (Art. 129a und 129b B-VG). Die zuletzt genannte Einrichtung bietet den Ländern eine gewisse Entwicklungsmöglichkeit des eigenen Rechtsschutzes (Art. 5 und 6 MRK), wenngleich sie hinter der Optimallösung einer Landes-Verwaltungsgerichtsbarkeit zurückbleibt⁶⁰⁾. Immerhin war es den Ländern gelungen, ihre Organisations- und Diensthoheit über diese Behörden in den Ländern – anders als bei den ehemaligen „Verwaltungsstrafsenaten“ – in vollem Umfang zu sichern, obwohl sie auch in Bundesangelegenheiten zuständig sein sollen⁶¹⁾.

4. Die neueren Entwicklungen im Landesverfassungsrecht

Neben und unabhängig von Bundesverfassungsreformen hat sich auch eine breite Bewegung zur Gesamterneuerung der Landesverfassungen entwickelt. Ausgangspunkt dafür war ein neues Verständnis der Verfassungsautonomie der Länder⁶²⁾.

Während die ältere Lehre und Rechtsprechung die Landesverfassungen als „Ausführungsgesetze“ zur Bundesverfassung konstruierte, geht die neuere Rechtsprechung des VfGH und Verfassungsrechtslehre davon aus, daß den Ländern eine (relative) „**Verfassungsautonomie**“ zukomme, die in der Bundesverfassung inhaltlich nicht im einzelnen bestimmt, sondern nur begrenzt wird⁶³⁾.

Rechtsgrund und Schranken für diese Verfassungsautonomie liegen in Art. 99 B-VG, der zwischen „Landesverfassungsgesetz“ und „Landesverfassung“ klar unterscheidet und damit einen inhaltlichen Begriff der **Landesverfassung** voraussetzt. Dieser Inhalt der Landesverfassung ist zwar in wesentlichen Grundzügen von der Bundesverfassung bereits vorgeprägt (insbesondere im IV. Hauptstück des B-VG), darüber hinaus aber nur durch den Begriff (staatliche) „**Verfassung**“ selbst und die Zuständigkeiten des Landesgesetzgebers (Art. 15 Abs. 1 B-VG) begrenzt. Das bedeutet vor allem, daß aus sonstigen „Grundsätzen“ der Bundesverfassung und anderen allgemeinen institutionellen oder wertbezogenen „Bundesprinzipien“ keine inhaltlichen Bindungen oder Regelungsverbote für den Landesverfassungsgesetzgeber abgeleitet werden können⁶⁴⁾. Den neuen Landesverfassungen wurde es daher möglich, bewußt neue Wege zu beschreiten, die in der Bundesverfassung nicht vorgezeichnet waren.

Der Wandel zeigt sich in drei großen Bereichen:

- Die neueren Landesverfassungen enthalten Präambeln oder grundlegende Erklärungen über die für das Land geltenden obersten staatlichen Ordnungsgrundsätze, **Verfassungsprinzipien** oder **Staatszielbestimmungen**, die mitunter auch als **Verfassungsaufträge** formuliert sind⁶⁵⁾.
- Die **Verbürgung von Grundrechten** und grundrechtsähnlichen Einrichtungsgarantien gehört zum Wesen der modernen geschriebenen Verfassung und ist daher grundsätzlich zu jenen Materien zu rechnen, die „**herkömmlicherweise Inhalt einer Verfassung**“ sind⁶⁶⁾. Die Verbürgung von Grundrechten ist daher – vorbehaltlich der bundesverfassungsrechtlichen Schranken (Art. 99 Abs. 1 B-VG) – in der Verfassungsautonomie der Länder an sich begründet⁶⁷⁾. Grundrechte und grundrechtsähnliche Verbürgungen enthalten gegenwärtig die Vorarlberger, Tiroler, Steiermärkische, Niederösterreichische und Oberösterreichische Landesverfassung⁶⁸⁾.
- Neuere Landesverfassungen sehen eine wesentliche Verstärkung der Einrichtungen der **unmittelbaren Demokratie und Bürgermitwirkung** vor⁶⁹⁾. Schranke für die Einführung neuer Elemente der direkten Demokratie bildet nur das in Art. 95 ff. B-VG ausdrücklich vorgezeichnete parlamentarische Regierungssystem in den Ländern. Auch dieses ist in Bewegung geraten: Die Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktionen der Landtage gegenüber der Landesregierung wurden verstärkt und institutionell neugestaltet⁷⁰⁾.

5. Neuere Entwicklungen in der bundesstaatlichen Kompetenzpraxis

Die Kompetenzverteilung der österreichischen Verfassung begründet eine klassische „dualistische“ Bundesstaatlichkeit⁷¹⁾, die schwergewichtig auf **Trennung** und relative **Selbständigkeit** der Gebietskörperschaften ausgerichtet ist.

Um an dieser formellen Trennung trotz wachsender tatsächlicher Verflechtungen festhalten zu können, wurden von der Rechtsprechung folgende **Auslegungsgrundsätze** entwickelt:

Nach dem **Versteinerungsprinzip** wird der Inhalt der Kompetenzbegriffe (und damit der Kompetenztatbestände) durch ihre Bedeutung in der Rechtsordnung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der betreffenden Kompetenzvorschrift bestimmt⁷²⁾.

Neuregelungen, bei denen fraglich ist, ob sie noch denselben historischen Gegenstand regeln, werden nach dem **Prinzip der intrasystematischen Fortentwicklung** zugeordnet. Die Versteinerungstheorie wird dadurch relativiert: Für den Kompetenzinhalt kommt es nicht auf die **einzelnen** historischen Normen an, sondern auf ihr **System**. Was sich an Neuregelung noch innerhalb dieses Systems hält, ist kompetenzrechtlich gedeckt⁷³⁾.

Die ohnehin schon zerteilende und isolierende Struktur der tatbestandsbezogenen Kompetenzordnung wurde auch noch durch die **Gesichtspunkttheorie** verschärft. Sie besagt, daß einheitliche „Lebenssachverhalte“ kompetenzrechtlich unter verschiedenen „Gesichtspunkten“ **gleichzeitig** verschiedenen Kompetenztatbeständen zugeordnet werden können⁷⁴⁾.

Die Auslegungspraxis der Kompetenzbestimmungen hat negative Auswirkungen. Zunächst übersieht sie die Unteilbarkeit der „**Realien des Staates**“ (wie Boden, Luft, Wasser, Land-

schaft, Mensch, Wirtschaft). Durch das Bemühen um die rechtlich präzise **Begrenzung** der Kompetenztatbestände ging das Verständnis der Kompetenz als **gemeinwohlbezogene Staatsaufgabe** weitgehend verloren⁷⁵⁾.

Weiters wurden dadurch die Länderbefugnisse unzulässigerweise (vgl. die Allgemeinzuständigkeit gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG) als **historisch versteinerter Bestand materienmäßig aufgesplitteter Landeskompetenzen** festgeschrieben⁷⁶⁾. Die Entwicklung der Kompetenzverteilung zeigt deshalb in zweifacher Hinsicht krisenhafte Züge:

Mit zunehmender Verfeinerung und Verflechtung der Kompetenzgesichtspunkte nimmt die Zahl der sogenannten „**komplexen**“ oder „**Querschnitts-Materien**“⁷⁷⁾ zu: Einheitliche Lebensachverhalte (z.B. Umweltschutz, Abfallbeseitigung, Umfassende Landesverteidigung, Raumordnung u.v.a.) können keinem einheitlichen Kompetenztatbestand zugeordnet werden. Bund und Länder sind demnach gleichzeitig regelungsberechtigt und weitgehende Kumulation⁷⁸⁾ von Zuständigkeiten ist die Folge. Diese Kumulation von Zuständigkeiten kann zur sogenannten „**Kompetenzkonkurrenz**“ führen: Bund und Länder handhaben ihre sachlich ineinander verflochtenen Kompetenzen (z.B. Wasserrecht – Naturschutz; Forstrecht – Jagdrecht u.ä.) so, daß daraus wechselseitige **Interessenkonflikte** – möglicherweise sogar **Normkonflikte** (Derogation von Bundes- und Landesrecht) auf Kosten der Bürger entstehen⁷⁹⁾.

Andererseits sind Staatsaufgaben denkbar, für die eine klare Verantwortungszuordnung fehlt und wo – etwa aus finanziellen Gründen – auch gar kein Interesse der Gebietskörperschaften an einer Aufgabenerfüllung besteht („**Negative Kompetenzkonkurrenz**“).

Die Verfassungsrechtsprechung versuchte, diesem Dilemma der ständig häufiger werdenden Kompetenzkonkurrenzen durch das Prinzip der „**wechselseitigen Rücksichtnahme**“ („Berücksichtigungstheorie“) zu begegnen.

Die Berücksichtigungstheorie als Kompetenzhandhabungs- und Auslegungsregel hat zwei Aspekte:

Einerseits **ermächtigt** sie Bund und Länder zur „**Mitherücksichtigung kompetenzfremder Ziele**“ bei der eigenen Regelung⁸⁰⁾. Daraus ergeben sich schwierigste Abgrenzungsprobleme gegenüber der unzulässigen „**Regelung**“ kompetenzfremder Ziele, die etwa im Bereich der Raumordnung zu einer Serie von Verfassungsprozessen um die Regelungskompetenz von **Einkaufszentren** geführt hat⁸¹⁾.

Andererseits **beschränkt** die „Berücksichtigungstheorie“ die Regelungshoheiten von Bund und Ländern innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche durch die **Verpflichtung der Achtung und Wahrung der Zuständigkeiten und Interessen der gegenbeteiligten Gebietskörperschaften**. Diese – an sich schon sehr alte – Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes⁸²⁾ wurde in einer Serie grundsätzlicher Erkenntnisse ausdrücklich als **Verpflichtung** der Gesetzgeber des Bundes und der Länder zur wechselseitigen Koordination ihrer Regelungen wieder aufgenommen⁸³⁾.

6. Neuordnung der geltenden Kompetenzverteilung

Die geltende Kompetenzverteilung hat in Österreich einen Stand an Unübersichtlichkeit, Verflechtung und Zersplitterung erreicht, daß trotz aller Auslegungsregeln und Rücksichtnahme-

gebote selbständige Aufgabenerfüllung in Bund und Ländern im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen kaum noch möglich ist. Im Zusammenhang mit den Bemühungen Österreichs um eine Annäherung an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft – die eine tiefgreifende Umgestaltung der Bundesstaatlichkeit mit sich bringen wird⁸⁴⁾ – ist daher in Bund und Ländern, aber auch in der Rechtslehre die Vorstellung aufgetaucht, es sei eine grundlegende Neuordnung der Kompetenzverteilung in Angriff zu nehmen⁸⁵⁾.

Wichtige Leitlinien dafür könnten sein:⁸⁶⁾

- die Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip,
- das Verständnis der Kompetenzen als selbständige Verantwortungsbereiche,
- die Beseitigung übertriebener Kompetenzverflechtungen,
- die Verknüpfung von Aufgabenkompetenzen und Finanzhoheit
- möglichst geschlossene Kernbereiche der Landeszuständigkeit müssen herausgearbeitet werden,
- die gegenwärtige Zersplitterung der Kompetenzverteilung in verschiedene Kompetenztypen (Art. 10, 11, 12 und 15 B-VG) sollte überdacht werden,
- die organisatorische und institutionelle Mitwirkung der Länder könnte weiter ausgebaut und verfassungsrechtlich verankert werden,
- um das bundesstaatliche Verständnis des Bürgers zu fördern, sollten alle Reformschritte von Öffentlichkeitsarbeit begleitet sein.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Vgl. zum folgenden die Hinweise bei PERNTHALER, ZNR 1980, 132 ff.; DERSELBE 1980, 13 ff.; ERMACORA 1976, 100 ff.; ALTENSTETTER 1969, 43 ff.; BERCHTOLD 1988.
- ²⁾ Abgedruckt bei PERNTHALER 1980, 85 ff.
- ³⁾ Dazu siehe ERMACORA, JBl. 1975, 22 ff.; BERCHTOLD, FS Ermacora, 21 ff.
- ⁴⁾ Abgedruckt in: 6. Föderalismusbericht, 67 ff.; BERCHTOLD 1988, 74 f.
- ⁵⁾ Abgedruckt in: 6. Föderalismusbericht, 86 ff.; ÖGZ 1981, 281 ff.; BERCHTOLD 1988, 74 f.
- ⁶⁾ Abgedruckt bei PERNTHALER 1980, 53 ff.
- ⁷⁾ Dieser „FORDERUNGSKATALOG“ 1985, Drucksache der „Verbindungsstelle“ VSt-56/193-1985, ist im 10. Föderalismusbericht, 97 ff. und 117, abgedruckt.
- ⁸⁾ Die Verfassungsnovellen zur Erfüllung der Länderforderungen werden in den folgenden Kapiteln besprochen.
- ⁹⁾ Zum pragmatischen Grundcharakter der „Forderungsprogramme“ siehe PERNTHALER 1980, 18 ff.
- ¹⁰⁾ Vgl. dazu die „Begleitnote“ des Forderungsprogrammes 1976 (PERNTHALER 1980, 53): „Es war von vorneherein klar, daß mit dem Forderungsprogramm 1964 ein Prozeß eingeleitet wurde, der auch mit einer vollständigen Erfüllung nicht zum Abschluß gelangen konnte.“
- ¹¹⁾ MORSCHER, ÖJP 1980, 45 ff.
- ¹²⁾ Abgedruckt in: 8. Föderalismusbericht, 96 ff.
- ¹³⁾ Abgedruckt in: 10. Föderalismusbericht, 84 ff.
- ¹⁴⁾ Siehe 13. Föderalismusbericht, 13 ff.
- ¹⁵⁾ Vgl. ALTENSTETTER 1969, 88 ff.; PERNTHALER, in: Starck (Hg.) 1988, 83 f.
- ¹⁶⁾ Vgl. zu diesem Begriff z.B. FRENKEL 1984, 121 ff.; KISKER 1971; KEWENIG, AÖR 1968, 433 ff.; ERMACORA, in: Klecatsky (Hg.) 1968, 219 ff.; DERSELBE 1976; WEBER 1980, 221 ff.; PERNTHALER 1986, 443 ff. – jeweils mwN.

- 17) Das sind derzeit jährlich über 500 Konferenzen; vgl. dazu den Abschnitt „Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften“ in den jährlichen FÖDERALISMUSBERICHTEN.
- 18) Die Verbindungsstelle der Bundesländer wurde als verfassungswidriger „Superbund“ betrachtet, mit dem der Bund grundsätzlich keine Kontakte pflegte; dieser Zustand änderte sich erst unter Bundeskanzler Klaus (1966), der die Verbindungsstelle erstmals offiziell „anerkannte“.
- 19) Vgl. die Abschnitte „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ in den jährlichen FÖDERALISMUSBERICHTEN.
- 20) Vgl. dazu die Hinweise bei PERNTHALER 1986, 424.
- 21) Vgl. dazu die Kritik in der BRD: LIESEGANG/PLÖGER, in: Laufer/Pilz (Hg.) 1973, 177 ff.; KISKER 1971, 135 ff., 236 ff. u. 282 ff.; SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL (Hg.) 1977, 11; MILLER, DÖV 1986, 140 ff. u.a.
- 22) Nämlich die Aufhebung des sog. „Verwaltungsnotgesetzes“ durch das B-VG 1965, BGBl. 164.
- 23) Diese sind aufgezählt in der Anlage 1 zum Forderungsprogramm 1970, abgedruckt in: PERNTHALER 1980, 127; über die Gründe für das Scheitern aller Verhandlungen um weitere Punkte aus dem Forderungsprogramm 1964 siehe BERCHTOLD 1988, 21 ff.
- 24) Siehe dazu außer den Hinweisen in Anm. 3: FUNK 1976; MAYER/RILL/FUNK/WALTER 1976; ÖHLINGER, ZaöRV 1977, 399 ff.; SCHAMBECK, ÖJZ 1979, 477 u. 509 ff.
- 25) 182, BlgNR. 13. GP, 19 ff.
- 26) Über den Einfluß der „Oberstaats“-Theorie auf die österreichische Bundesstaatspraxis siehe die Hinweise bei PERNTHALER 1989, 23 ff.
- 27) Siehe die Ausführungen über die B-VG-Novelle 1988, unten Punkt 3.d.
- 28) Dazu PERNTHALER, BerRFuRP 1989/6, 3 ff.
- 29) Art. 102 Abs. 1 letzter Satz, B-VG; die gleiche Konstruktion war im Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1964 auch für die Kompetenzänderungen vorgesehen (PERNTHALER 1980, 22 f.), konnte aber nicht durchgesetzt werden, sodaß an deren Stelle die ZUSTIMMUNG DES BUNDESRATES (Art. 44 Abs. 2 B-VG) akzeptiert wurde (B-VG-Novelle 1984, siehe unten Punkt c.).
- 30) VfSlg 11.403/1987; WEBER 1987; DERSELBE, JBl. 1988, 30 ff.; SCHÄFFER, ZfV 1988, 361 ff.; HOLZER, ZfV 1988, 126 ff.
- 31) Ehemals Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG; jetzt Art. 15 Abs. 10 B-VG; PERNTHALER 1976.
- 32) Art. 21 Abs. 1 B-VG in Verbindung mit den weitreichenden Ausnahmen (Bundeskompetenzen) der Abs. 2–5 B-VG.
- 33) Art. VII der B-VG-Novelle 1974; VfSlg 2658/1954 und Folgejudikatur, dargestellt bei PERNTHALER 1987, 31 ff., sowie VfGH Erk G. 241–246, 250/87 v. 30.6.1988.
- 34) Vgl. dazu als markante Beispiele: die Einschränkung der Grundverkehrskompetenz (siehe vorige Anm.); die Einschränkung der Verwaltungsorganisation durch das „Lebensmittelgesetz-Erk.“ (VfSlg 8466/1978); die Einschränkung der Landes-Dienstrechtskompetenz durch das „Homogenitätsprinzip“ (VfSlg 11.151/1986; PERNTHALER/WEBER, FS Schnorr, 557 ff.); die Einschränkung der „mittelbaren Bundesverwaltung“ durch exzessiven Gebrauch der Ausnahme des Art. 103 Abs. 4 B-VG und Umgehungsversuche durch dezentralisierte „Hilfsorgane“ u.a.m.
- 35) Diese wurden gesichtet und zum größten Teil in das „Forderungsprogramm 1976“ übernommen; vgl. PERNTHALER 1980, 163 ff.
- 36) Bis 1983 aufgelistet bei WERNDL 1984, 78 ff. und 120 f.; seitdem in den jährlichen FÖDERALISMUSBERICHTEN (Teil C); dramatisch beschleunigt hat sich die Entwicklung unter der „Großen Koalition“ seit 1987; siehe dazu auch unten Punkt d. (B-VG-Novelle 1988).
- 37) BERCHTOLD 1988, 53 ff.; PERNTHALER, ZNR 1980, 146 ff.
- 38) FUNK 1984; DERSELBE, ZfV 1986, 525 ff.; RILL, ZfV 1984, 225 ff.; STOLZLECHNER 1985; DUSCHANEK, ZfV 1983, 257 f.
- 39) Der Gesetzesbeschluß des SMOGALARMGESETZES war vom 20.10.1987, die Publikation erfolgte am 20.1.1989, BGBl. 1989/38; vgl. SCHÄFFER, ZfV 1988, 373.
- 40) Seit 1973 forderte der Bund eine Vollkompetenz im Umweltschutz; siehe BERCHTOLD 1988, 52 u. 84; PERNTHALER, ZNR 1980, 147; STAMPFER 1986, 348 f.; 12. Föderalismusbericht, 33 ff.
- 41) Siehe die Ausführungen über die B-VG-Novellen 1988, unten Punkt d.
- 42) Siehe dazu die Bedenken im 7. Föderalismusbericht, 19 und im 8. Föderalismusbericht, 41 f.

- ⁴³⁾ B-VG-Novelle 1984, BGBl. 490.
- ⁴⁴⁾ BERCHTOLD 1988, 22 f.: Über Forderungen, die eine Einschränkung der verfassungsmäßigen Rechte des Nationalrates (Parlaments) bedeuten, sollte erst gar nicht verhandelt werden.
- ⁴⁵⁾ Im Koalitionsübereinkommen der SPÖ und ÖVP vom 16.1.1987 verpflichteten sich beide Parteien zu einvernehmlichem Vorgehen in beiden Kammern des Parlaments vor allem dann, wenn auch nur einer der beiden Klubobmänner das Thema einer Abstimmung als eine für den Bestand der Zusammenarbeit wichtige Frage bezeichnet; dieser Fall ist etwa bei der Forstgesetz-Novelle 1987, BGBl. 574 (Verfassungsbestimmung des § 16 Abs. 5) eingetreten; siehe dazu 12. Föderalismusbericht, 20 f. und 71 f.
- ⁴⁶⁾ BERCHTOLD 1988, 92 ff.; der Forderungskatalog 1985 ist abgedruckt in: 10. Föderalismusbericht, 97 ff. und 117 ff.
- ⁴⁷⁾ BGBl. 1987/640 ergänzt durch Art. VIII der B-VG-Novelle 1988, BGBl. 1988/685.
- ⁴⁸⁾ Siehe dazu die treffende Analyse von ÖHLINGER, ÖZW 1988, 33 ff.; durch Art. VII der B-VG-Novelle 1988, BGBl. 1988/685, wurde eine gewisse Korrektur durchgeführt – vgl. 13. Föderalismusbericht, 34.
- ⁴⁹⁾ Diese Vereinbarung wurde am 29.11.1988 abgeschlossen und in BGBl. 1989/390 (Art. 2–6) kundgemacht.
- ⁵⁰⁾ Siehe z.B. JBl. 1987, Beilage zu Heft 23/24 (Resolution der Rechtswissenschaftlichen Fakultät Wien).
- ⁵¹⁾ BGBl. 1988/685; WALTER (Hg.) 1989.
- ⁵²⁾ Art. 11 Abs. 1 Z. 2 B-VG überträgt nunmehr „die Angelegenheiten der beruflichen Vertretungen auf dem Gebiet des Berg- und Schiführerwesens und des in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallenden Sportunterrichtswesens“ an die Länder.
- ⁵³⁾ Siehe Art. IV B-VG-Novelle 1988.
- ⁵⁴⁾ Siehe Art. 6 Abs. 2 B-VG und dazu: PERNTHALER/WEBER 1983, 65 ff. (70 ff.).
- ⁵⁵⁾ Art. 16 und 66 B-VG; BURTSCHER, in: Huber/Pernthaler (Hg.) 1988, 41 ff.; PERNTHALER 1980, 24 f., THALER, ÖJZ 1988, 353 ff.; WALTER, in: DERSELBE (Hg.) 1989, 9 ff.
- ⁵⁶⁾ Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG: Bundeskompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung; SCHWARZER, ÖZW 1989, 47 ff.
- ⁵⁷⁾ Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG: Bundeskompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung.
- ⁵⁸⁾ Art. 10 Abs. 1 Z. 12 und Art. 11 Abs. 5 B-VG: Bundeskompetenz „soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist“ (für Abfallwirtschaft auch BUNDESVOLLZIEHUNG); vgl. FUNK, in: Walter (Hg.) 1989, 63 ff.
- ⁵⁹⁾ Vgl. § 3 Abs. 2 Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl. 1990/325.
- ⁶⁰⁾ PERNTHALER, JBl. 1988, 358; PERNTHALER (Hg.) 1986; PERNTHALER/KATHREIN, ÖJP 1986, 239 ff.; PERNTHALER/RATH-KATHREIN, JBl. 1989, 609 ff.
- ⁶¹⁾ Siehe Art. 129a und 129b B-VG; WALTER, ÖJZ 1987, 385 ff.; MAYER, ÖRiZ 1987, 2 ff.; DERSELBE, in: Walter (Hg.) 1989, 83 ff.
- ⁶²⁾ Vgl. zum Folgenden: PERNTHALER, JBl. 1986, 477 ff.; KOJA, 1988², 609 ff.; NOVAK, in: Schambeck (Hg.) 1980, 111 ff.; DERSELBE, in: Rack (Hg.) 1982, 35 ff.
- ⁶³⁾ RINGHOFER 1977, 308, PERNTHALER, ZÖR 1969, 375 f.
- ⁶⁴⁾ Vgl. VfSlg 8233/1978; GROISS/SCHANTL/WELAN, ÖJZ 1975, 374.
- ⁶⁵⁾ Vgl. zu den Staatszielbestimmungen PERNTHALER 1990, Abschnitt IV. B. 5. u. 6. und die dort angeführten Hinweise.
- ⁶⁶⁾ KOJA 1988², 21.
- ⁶⁷⁾ Siehe die Hinweise bei KOJA 1988², 71 ff.
- ⁶⁸⁾ Siehe dazu im einzelnen die Nachweise bei PERNTHALER 1990, Abschnitt IV. B. 5. u. 6.
- ⁶⁹⁾ Im einzelnen werden die neuen Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie in Bund, Ländern und Gemeinden in PERNTHALER 1990, Abschnitt IV. A. 1.–4. behandelt.
- ⁷⁰⁾ Vgl. die Beiträge von WIMMER, WIDDER und WINDER, in: Rack (Hg.) 1982, 95 ff.
- ⁷¹⁾ Vgl. PERNTHALER 1986, 420 ff.; DERSELBE 1989, 21 ff.; WEBER 1980, 65 ff.
- ⁷²⁾ SCHÄFFER 1971, 97 ff.; DERSELBE, in: Schambeck (Hg.) 1980, 70 ff.; NEISSER/SCHANTL/WELAN, ÖJZ 1974, 369 ff.; MAYER, ÖJZ 1980, 337 f.; FUNK 1980, 69 ff.

- ⁷³⁾ SCHÄFFER 1971, 107 ff.; FUNK 1980, 77 ff. — jeweils mwN.
- ⁷⁴⁾ WIMMER, 6. ÖJT (1976), 48 f.; FUNK 1980, 48 ff.; SCHÄFFER, ZfV 1985, 361 ff.; STAMPFER 1986, 246 ff.
- ⁷⁵⁾ Siehe näher PERNTHALER 1989, 73 ff.
- ⁷⁶⁾ PERNTHALER/WEBER, in: FS Melichar, 149 ff.
- ⁷⁷⁾ Zur — uneinheitlichen und schwankenden — Terminologie siehe: SCHÄFFER 1971, 91 ff.; WIMMER 1971, 127; PERNTHALER 1975, 221 ff.; WIMMER, System, 96 f.; FUNK 1980, 52 u. 86; ADAMOVICH/FUNK 1985³, 186; WALTER/MAYER 1988⁶, 111; STAMPFER 1986, 237 ff.; SCHÄFFER 1987, 12.
- ⁷⁸⁾ Zum daraus resultierenden Kumulationsprinzip vgl. LANG, GS Marcic 811 ff.; DERSELBE, 6. ÖJT (1976), 38 ff.; PERNTHALER 1975, 220; DERSELBE 1989, 117 ff.; MAYER 1985; U. DAVY, ÖJZ 1986, 232.
- ⁷⁹⁾ Zum Wesen der „Kompetenzkonkurrenz“ siehe PERNTHALER 1989, 91 ff.; DAVY, ÖJZ 1986, 225 ff. und 298 ff.
- ⁸⁰⁾ VfSlg 4486/1963 und 7138/1973; PERNTHALER 1989, 60 ff.
- ⁸¹⁾ Beispiele dieser Judikatur bei PERNTHALER 1989, 157 f.
- ⁸²⁾ VfSlg 2447/1952; 3163/1957; 4486/1963; 4620/1963; 7138/1973.
- ⁸³⁾ VfSlg 8831/1980; 10.292/1984; dazu: MORSCHER, JBl. 1985, 479 ff.; PERNTHALER, ÖZW 1985, 94 ff.; SCHÄFFER, ZfV 1985, 357 ff.; U. DAVY, ÖJZ 1986, 225 ff.; MAYER, ÖJZ 1986, 513 ff.
- ⁸⁴⁾ BURTSCHER 1990, 18 ff.; ESTERBAUER 1989, 57 ff.
- ⁸⁵⁾ Vgl. dazu den 13. FÖDERALISMUSBERICHT, 27 zur beim BKA 1989 eingesetzten Kommission, die eine Strukturreform der Kompetenzverteilung vorbereiten soll.
- ⁸⁶⁾ Näheres dazu siehe PERNTHALER 1990, FS Loebenstein, im Druck.

Literaturverzeichnis:

- ADAMOVICH Ludwig / FUNK Bernd-Christian, Österreichisches Verfassungsrecht³, Wien/New York 1985.
- ALTENSTETTER Christa, Der Föderalismus in Österreich — unter besonderer Berücksichtigung der politischen Verhältnisse von 1945–1966, Heidelberg 1969.
- BERCHTOLD Klaus, Tendenzen und Aspekte einer Reform des Bundesstaates, in: Stadler-Richter Helga (Hg.), Die Evolution des öffentlichen Rechts — FS Felix Ermacora, Wien/Stuttgart 1974, 21 ff.
- BERCHTOLD Klaus, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956, Wien 1988.
- BURTSCHER Wolfgang, Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungsprogrammes der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden Außenkompetenzen der Gliedstaaten der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland, in: Huber Stefan/Pernthaler Peter (Hg.), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, Wien 1988, 41 ff.
- BURTSCHER Wolfgang, EG-Beitritt und Föderalismus, Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs, Wien 1990.
- DAVY Ulrike, Zur Bedeutung des bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebotes für Normenkonflikte, ÖJZ 1986, 225 ff. und 298 ff.
- DUSCHANEK Alfred, Luftreinhaltungspflichten nach dem Forstgesetz, ZfV 1983, 255 ff.
- ERMACORA Felix, Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: Klecatsky Hans R. (Hg.), Die Republik Österreich. Gestalt und Funktion ihrer Verfassung, Wien 1968, 219 ff.
- ERMACORA Felix, Bundesverfassungsgesetzesnovelle 1974. Erfüllung des Länder-Forderungsprogrammes, JBl. 1975, 22 ff.

- ERMACORA Felix, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundes-Bundesstaat, Wien 1976.
- ESTERBAUER Fried, Nationaler Freiraum in der Europäischen Gemeinschaft — unter besonderer Berücksichtigung Österreichs, Wien 1989.
- FRENKEL Max, Föderalismus und Bundesstaat. Bd. I: Föderalismus. System, Recht und Probleme des Bundesstaats im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus, Bern/Frankfurt/Nancy/New York 1984.
- FRÖHLER Ludwig / OBERNDORFER Peter, Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, Wien/New York 1969.
- FUNK Bernd-Christian, Die Entwicklung des Bundesverfassungsrechts. Die B-VG-Novellen der Jahre 1973–1975, Wien oJ (1976).
- FUNK Bernd-Christian, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung, Wien 1980.
- FUNK Bernd-Christian, Verfassungsrechtliche Fragen der Bundeszuständigkeit zur Abwehr gefährlicher Umweltbelastungen, Wien 1984.
- FUNK Bernd-Christian, Die Zuständigkeit des Bundes zur Abwehr von gefährlichen Umweltbelastungen. Verfassungsrechtliche Konstruktionsschwächen im Umweltschutzrecht, ZfV 1986, 525 ff.
- FUNK Bernd-Christian, Die neuen Umweltschutzkompetenzen des Bundes, in: Walter Robert (Hg.), Verfassungsänderungen 1988, Wien 1989, 63 ff.
- GROISS Wolfgang / SCHANTL Gernot / WELAN Manfred, Betrachtungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit (Slg. 1972), ÖJZ 1975, 365 ff.
- HOLZER Gottfried, Weinaufsicht und bundesstaatliches Prinzip. Bemerkungen zum Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 1. Juli 1987, G. 78/87-9, ZfV 1988, 126 ff.
- INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG
(Hg.), Berichte über die Lage des Föderalismus in Österreich:
 1. Bericht (1975–1976), Wien 1977
 2. Bericht (1977), Wien 1978
 3. Bericht (1978), Wien 1979
 4. Bericht (1979), Wien 1979
 5. Bericht (1980), Wien 1982
 6. Bericht (1981), Wien 1982
 7. Bericht (1982), Wien 1983
 8. Bericht (1983), Wien 1984
 9. Bericht (1984), Wien 1985
 10. Bericht (1985), Wien 1986
 11. Bericht (1986), Wien 1987
 12. Bericht (1987), Wien 1988
 13. Bericht (1988), Wien 1989
- KEWENIG Wilhelm, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, AÖR 1968, 433 ff.
- KISKER Gunter, Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1971.
- KOJA Friedrich, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer², Wien/New York 1988.
- KOPP Ferdinand O., Der Rechnungshof als gemeinsames „föderatives“ Bund-Länder-Organ, Wien/Köln/Graz 1978.
- LANG Eberhard W., Problemorientierte Verwaltung, in: Fischer Michael/Jakob Raimund/Mock Eberhard/Schreiner Helmut (Hg.), Dimensionen des Rechts — GS René Marcic, 2. Bd., Berlin 1974, 811 ff.
- LANG Eberhard W., Der Föderalismus in Österreich (Referat), 6. ÖJT (1976), Bd. II/3. Teil, Wien 1978, 36 ff.
- LIESEGANG Helmuth / PLÖGER Rainer, Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus?, in: Laufer Heinz/Pilz Frank (Hg.), Föderalismus. Studententexte zur bundesstaatlichen Ordnung, München 1973, 177 ff.

- MAYER Heinz, Entwicklungstendenzen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, ÖJZ 1980, 337 ff.
- MAYER Heinz, Ein „Umweltanwalt“ im österreichischen Recht?, JBl. 1982, 113 ff.
- MAYER Heinz, Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration, Wien 1985.
- MAYER Heinz, Neue Wege der Kompetenzinterpretation?, ÖJZ 1986, 513 ff.
- MAYER Heinz, Die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern, in: Walter Robert (Hg.), Verfassungsänderungen 1988, Wien 1989, 83 ff.
- MAYER Heinz / RILL Heinz Peter / FUNK Bernd-Christian / WALTER Robert, Neuerungen im Verfassungsrecht. Bundesstaat und Rechtsstaat in den Verfassungsnovellen 1974 und 1975, Wien 1976.
- MILLER Manfred, Politikverflechtung als Organisationsprinzip. Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich auf dem Weg zum „dezentralisierten Einheitsstaat“, DÖV 1986, 140 ff.
- MORSCHER Siegbert, Pro Vorarlberg, in: Khol Andreas/Stirnemann Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1980, München/Wien 1981, 31 ff.
- MORSCHER Siegbert, Wechselseitige Rücksichtnahmepflicht Bund – Länder, JBl. 1985, 479 ff.
- NEISSER Heinrich / SCHANTL Gernot / WELAN Manfred, Betrachtungen zur Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (Slg. 1971), ÖJZ 1974, 365 ff.
- NOVAK Richard, Grenzen und Möglichkeiten des Legalitätsprinzips, ÖVA 1970, 1 ff.
- NOVAK Richard, Die relative Verfassungsautonomie der Länder, in: Rack Reinhard (Hg.), Landesverfassungsreform, Wien/Köln/Graz 1982, 35 ff.
- ÖHLINGER Theo, Die Verfassungsentwicklung in Österreich seit 1974, ZaöRV 1977, 399 ff.
- ÖHLINGER Theo, Die Verlängerung der Wohnbauförderung. Ein Beispiel verfehelter Verfassungslegistik, ÖZW 1988, 33 ff.
- PERNTHALER Peter, Die Grundrechtsreform in Österreich, AÖR 1969 (19), 31 ff.
- PERNTHALER Peter, Raumordnung und Verfassung Bd. I, Wien/New York 1975.
- PERNTHALER Peter, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, Wien 1976.
- PERNTHALER Peter, Bundesstaatsreform als kooperativer Einigungsvorgang. Die „Förderungsprogramme der österreichischen Bundesländer“ als Versuch systemimmanenter Erneuerung des Bundesstaates aus den Ländern (1956–1980), ZNR 1980, 132 ff.
- PERNTHALER Peter, Das Förderungsprogramm der österreichischen Bundesländer, Wien 1980.
- PERNTHALER Peter, Entscheidungsbesprechung zu VfGH G 81, 82/84 v. 3.12.1984 (Forstrecht – Jagdrecht), ÖZW 1985, 94 ff.
- PERNTHALER Peter, (Hg.) Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte, Wien 1986.
- PERNTHALER Peter, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Wien/New York 1986.
- PERNTHALER Peter, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl. 1986, 477 ff.
- PERNTHALER Peter, Zivilrechtswesen und Landeskompetenzen, Wien 1987.
- PERNTHALER Peter, Neue Probleme des Rechtsschutzes in der österreichischen Verwaltung, JBl. 1988, 354 ff.
- PERNTHALER Peter, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat – Landesbericht Österreich, in: Starck Christian (Hg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Baden-Baden 1988, 77 ff.
- PERNTHALER Peter, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, Wien 1989.
- PERNTHALER Peter, Das Problem der Bundesraumordnung, BerRFuRPi 1989/6, 3 ff.
- PERNTHALER Peter, Raumordnung und Verfassung Bd. III, Wien 1990.
- PERNTHALER Peter, Überlegungen für eine Strukturreform der Kompetenzverteilung in Österreich, in: FS Loebenstein (im Druck).
- PERNTHALER Peter / KATHREIN Irmgard, Möglichkeiten der Verlängerung der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Chance zur Dezentralisierung, in: Khol Andreas/Ofner Günther/Stirnemann Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1986, München/Wien 1987, 239 ff.

- PERNTHALER Peter / RATH-KATHREIN Irmgard, Die Einführung von Landesverwaltungsgerichten — eine Alternative zu den „unabhängigen Verwaltungssenaten in den Ländern“, JBl. 1989, 609 ff.
- PERNTHALER Peter / WEBER Karl, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern, Wien 1983.
- PERNTHALER Peter / WEBER Karl, Versteinierung von Landeskompetenzen? Ein Beitrag zur Auslegung von Art. 15 Abs. 1 B-VG, in: Schäffer Heinz/König Klaus/Ringhofer Kurt (Hg.) im Dienst an Staat und Recht — FS Erwin Melichar, Wien 1983, 149 ff.
- PERNTHALER Peter / WEBER Karl, Landeskompetenzen und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip im Dienstrecht, in: Martinek Oswin/Wachter Gustav (Hg.), Arbeitsleben und Rechtsordnung — FS Gerhard Schnorr, Wien 1988, 557 ff.
- RILL Heinz Peter, Der „Immissionsgrenzwerte“-Kompetenztatbestand in Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG idF der B-VGN 1983 BGBl. 175, ZfV 1984, 225 ff.
- RINGHOFER Kurt, Die österreichische Bundesverfassung, Wien 1977.
- SCHÄFFER Heinz, Verfassungsinterpretation in Österreich. Eine kritische Bestandsaufnahme, Wien/New York 1971.
- SCHÄFFER Heinz, Die Interpretation, in: Schambeck Herbert (Hg.), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 57 ff.
- SCHÄFFER Heinz, Kompetenzverteilung und Rücksichtnahmepflicht im Bundesstaat. Das Erkenntnis „Jagdrecht/Forstrecht“ und die Neuorientierung der Kompetenzinterpretation, ZfV 1985, 357 ff.
- SCHÄFFER Heinz, Das Föderalismuskonzept der österreichischen Bundesverfassung und seine praktische Entwicklung, 1987 (Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 103).
- SCHÄFFER Heinz, Weinaufsicht und mittelbare Bundesverwaltung. Zugleich: Kritische Bemerkungen zum neuen Stil der verfassungsgerichtlichen Interpretation, ZfV 1988, 361 ff.
- SCHAMBECK Herbert, Zur Gegenwartsfrage des österreichischen Föderalismus, ÖJZ 1979, 477 ff. und 509 ff.
- SCHARPF Fritz W. / REISSERT Bernd / SCHNABEL Fritz, (Hg.), Politikverflechtung. Bd. II: Kritik und Berichte aus der Praxis, Kronberg Ts 1977.
- SCHWARZER Stephan, Gemeindefirtschaft und Gemeindeverfassung. Die verfassungsgesetzliche Garantie der freien wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde und ihre Grenzen, Wien 1980.
- STAMPFER Bernd, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analyse einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern, Wien 1986.
- STOLZLECHNER Harald, Die neue Umweltschutz-Kompetenz des Bundes (Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG), Linz 1985.
- THALER Michael, Die Vertragsschlußkompetenz der Länder, ÖJZ 1988, 353 ff.
- WALTER Robert, Österreichisches Bundesverfassungsrecht-System, Wien 1972.
- WALTER Robert, Pläne zur Neugestaltung des Rechtsschutzes in Verwaltungsstrafsachen, ÖJZ 1987, 385 ff.
- WALTER Robert, (Hg.), Verfassungsänderungen 1988, Wien 1989.
- WALTER Robert / MAYER Heinz, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁶, Wien 1988.
- WEBER Karl, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, Wien 1980.
- WEBER Karl, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation der Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien. Zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien, Wien 1987.
- WEBER Karl, Entscheidungsbesprechung zu VfSlg 11.403/1987 v. 1.7. 1987, JBl. 1988, 30 ff.
- WERNDL Josef, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920, Wien 1984.

- WIDDER Helmut, Parlamentsreform auf Landesebene, in: Rack Reinhard (Hg.) Landesverfassungsreform, Wien/Köln/Graz 1982, 98 ff.
- WIMMER Norbert, Umweltschutz als Aufgabe des öffentlichen Rechts, ÖJZ 1971, 645 ff.
- WIMMER Norbert, Materiales Verfassungsverständnis. Ein Beitrag zur Theorie der Verfassungsinterpretation, Wien/ New York 1971.
- WIMMER Norbert, System des österreichischen Umweltschutzrechtes. Der Umweltgestaltungsstaat in rechtsdogmatischer und verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz (Hg.), Beiträge zum Umweltschutz 1972–74, Wien 1974, 77 ff.
- WIMMER Norbert, Raumordnung und Umweltschutz. Der Umweltgestaltungsstaat – Systematische Bezüge und praktische Probleme (Gutachten), 6. ÖJT (1976), Bd. I/1. Teil A, Wien 1976.
- WIMMER Norbert, Die Landesausschüsse in der neuen Burgenländischen Landesverfassung, in: Rack Reinhard (Hg.), Landesverfassungsreform, Wien/Köln/Graz 1982, 95 ff.
- WINDER Ernst, Kontrolle in den Bundesländern, in: Rack Reinhard (Hg.), Landesverfassungsreform, Wien/Köln/Graz 1982, 112 ff.

Lokalismus und Föderalismus in der Schweiz

von
Max Frenkel, Zuchwil / Lausanne

Ähnlichkeiten und Unterschiede

Es mag für den Vergleich mit Österreich interessant sein, zuerst einige grundlegende Ähnlichkeiten und Unterschiede darzulegen, welche das föderalistische Organisationsprinzip in unseren beiden Bundesstaaten erfahren hat. Daß das nur skizzenhaft geschehen kann, liegt auf der Hand.

Vergleichbar ist einmal die Verwurzelung des Föderalismusgedankens in der Bevölkerung. Beide Bundesstaaten sind nicht Kunstgebilde sondern entsprechen historischen Differenzierungen, welche noch heute geschichtswirksam sind. Für Österreich wird das aus einer rein positivistischen Schau heraus zwar manchmal bezweifelt. Gerade die Arbeiten Pernthalers und seines Instituts für Föderalismusforschung in Innsbruck zeigen aber die Unhaltbarkeit einer solchen Betrachtungsweise. Wenn der schweizerische Föderalismus vielleicht noch etwas volksverbundener ist als der österreichische, so liegt das an seiner ungebrocheneren Kontinuität, einer noch ausgeprägteren Kleinräumigkeit und an der Tatsache, daß er sich mit einigen der Österreich prägenden Erscheinungen nicht auseinanderzusetzen hat. Von ihnen wird noch die Rede sein.

Vergleichbar ist auch der Einfluß dessen auf weite Teile beider Bundesstaaten, was man als alpin/agrarisches Denken bezeichnen könnte. Daher eine Neigung zu einem gewissen Konservatismus, zur Pflege von Brauchtum und zum Widerstand gegen großflächige Neuerungen in der Staatsorganisation.

Immer noch beim Vergleichbaren ist auch die Wertschätzung zu nennen, die man der Demokratie als letztgültigem Entscheidungsmaßstab und dem direkten Einbezug des Bürgers in die Verwaltung entgegenbringt. In Österreich ist das, mindestens im zentralstaatlichen Bereich, vielleicht mehr als in der Schweiz eher Zielvorstellung als Realität. Aber weil beide Staaten einigermaßen ähnlich klein sind, ist Demokratie breiter praktizierbar als in Großstaaten, wo sie in der Regel auf den Wahlakt und auf plebiszitäre Zustimmung in Ausnahmefällen reduziert wird.

In unsern beiden Staaten dominiert die deutsche Sprache. Hier liegt aber zugleich ein wesentlicher Unterschied. Österreich ist ein deutscher Bundesstaat, die Schweiz ein mehrsprachiger (drei Amts- und vier sogenannte Nationalsprachen). Für Österreich ist der Umgang mit einzelnen seiner sprachlichen Minderheiten — dem ausländischen Beobachter sei diese Bemerkung erlaubt — mehr ein blinder Fleck seines Föderalismusverständnisses als für die Schweiz, wo das gleichberechtigte Zusammenleben verschiedener Sprachgruppen auch im Sprachenrecht auf nationaler wie auf kantonaler Ebene ein wesentliches Realmoment des Föderalismus ist. Kein unproblematisches, worauf noch zurückzukommen ist, aber doch ein allseits akzeptiertes. Es ist anzunehmen, daß der schweizerische Föderalismus heute wohl wesentlich stärker zentralisiert wäre, gäbe es diese sprachlichen Differenzen nicht. Als etwas sinnlich Wahrnehmbares sind sie jedem schweizerischen Politiker und auch dem Stimmbürger verständlich. Es leuchtet viel eher ein, daß jemand, der anders spricht, auch anders denkt und fühlt als jemand, von dem uns, oberflächlich gesehen, nur kleine räumliche Distanzen trennen.

Eine wesentliche Differenz zwischen Österreich und der Schweiz besteht in der Parteienstruktur. In Österreich ein System von Regierung und Opposition, welches weitgehend zentral geführt wird und die Politik bestimmt; in der Schweiz ein System der Mehrparteienregierung, das grundsätzlich auf dem Konsens der großen Mehrheit aufbaut, mit verhältnismäßig schwachen Parteizentralen und einer sehr großen Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten von seiner Partei und ganz besonders von der Regierung, welche ihrerseits nicht vom parlamentarischen Vertrauen abhängig ist.

Der folgenreichste Unterschied für die Staatsstruktur Österreichs und der Schweiz kommt in der Situation der Hauptstädte zum Ausdruck. Wien ist eine Hauptstadt, ja eine Weltstadt: politisch, ökonomisch, sozial. Der österreichische Bundesstaat wurde nach dem Ersten Weltkrieg mit einem weit überdimensionierten Kopf geboren. Ein Verwaltungsapparat für ein Weltreich mußte sich mit und in einem Kleinstaat arrangieren. Das konnte nicht ohne Konsequenzen bleiben. Die Schweiz hat dagegen wohl einen Sitz der Bundesbehörden, Bern. Das ökonomische Zentrum ist aber mehr Zürich, und das international/diplomatische ist Genf. Die ganze Geschichte der mißtrauischen Bundesglieder der alten Eidgenossenschaft mit ihren verschiedenen städtischen Polen verhinderte das Aufkommen eines Hegemoniarchen. Die zentrale Bürokratie wuchs langsam und schrittweise und ist auch heute noch zahlenmäßig derjenigen der Kantone klar unterlegen.

Das bürokratische Übergewicht Wiens hatte zwei Folgen, welche beide zu den schweizerischen Verhältnissen deutlich kontrastieren.

Einmal wurde die Aufgabenverteilung zwischen Zentral- und Gliedstaaten in Österreich nicht von der Peripherie her sondern aus dem Zentrum heraus gestaltet. Trotz der grundsätzlichen Vermutung der Länderzuständigkeit in beiden Bundesstaaten (Österreich: B-VG 15/1, schon in § 12/1 des 141. Gesetzes vom 21.12.1867 vorgezeichnet; Schweiz: BV 3) erweckt bereits das österreichische Grundgesetz in der Urfassung von 1920 den Eindruck, daß in Wirklichkeit die Frage die war, welche Kompetenzen man den Ländern geben könne, und nicht die umgekehrte. Die Beweislast, wenn man dem so sagen darf, lag im Denken der Verfassungsschöpfer bei den Ländern und nicht beim Zentralstaat. Das Ergebnis ist ein für die Schweizer Gliedstaaten ungleich komfortablerer (nicht zuletzt auch im Finanzbereich) oder auch verantwortungsvollerer Kompetenzstand, weil hier der Bundesstaat 1848 mit vergleichsweise wenigen Kompetenzen ausgestattet wurde, und weil, etwas vereinfacht ausgedrückt, jede neue Bundesaufgabe Ergebnis eines zuweilen zähen politischen Ringens ist.

Die andere Folge des damaligen und auch heutigen Übergewichtes von Wien ist die zentralisierende Rolle, welche das wissenschaftlich hochgeschulte Berufsbeamtentum für die Entwicklung der Aufgabenverteilung spielt. Das wissenschaftliche Denken neigt – ich habe das an anderer Stelle nachgezeichnet – an sich zur Hierarchisierung und Zentralisierung. Für die Wiener Rechtsschule trifft das in ganz besonderem Maße zu. Die föderalismusfreundliche Dreigliedrigkeitslehre im Bundesstaatsverständnis Kelsens trat praktisch bei der Konzeption und bei der Entwicklung des österreichischen Bundesstaates völlig hinter der Zentralisierungsdynamik zurück. Ganz anders in der Schweiz, wo der Einfluß der Lehre auf Beamtentum und Politiker wesentlich geringer ist. Hier sind es der Pragmatismus und das Mißtrauen gegen Bundesallmacht, welche die Auseinandersetzungen um die Aufgabenverteilung prägen.

Dazu kommt, daß der beamteten Intelligenz in der Schweiz ein Instrument fehlt, das in Österreich wie in allen anderen westlichen Bundesstaaten selbstverständlich ist: die gerichtliche

Überprüfbarkeit der Verfassungsmäßigkeit von Bundesgesetzen. Man darf wohl sagen, daß der österreichische Verfassungsgerichtshof vor allem mit seiner Wesenstheorie die Ausdehnung des zentralstaatlichen Zuständigkeitsbereichs gefördert hat. Ein schweizerisches Verfassungsgericht hätte wohl auch eher zentralisierenden Einfluß ausgeübt. Das hätte jedenfalls in Einklang mit den auch in der Schweiz herrschenden Denkstrukturen und mit dem Befund in den meisten andern Bundesstaaten gestanden. Weil in der Schweiz die Verfassungsfrage aber dem politischen Prozeß überlassen blieb, setzte sich dessen konservative Tendenz auch hier durch. Das zugunsten einer gewissen Hemmung, den kantonalen Kompetenzbereich ohne klare Verfassungsgrundlage einzuschränken.

Aktuelle Probleme des Schweizerischen Föderalismus

Selbstverständlich ist es nicht möglich, im vorgegebenen Rahmen eine erschöpfende Darstellung der aktuellen Probleme des schweizerischen Föderalismus zu geben¹⁾. Es erfolgt daher eine Einschränkung auf Fragen, die im Zusammenhang mit dem Thema als von besonderem Interesse oder von besonderer Wichtigkeit zu sein scheinen. Da es sich um Dinge handelt, die sich noch im Fluß befinden, enthalten diese Ausführungen notwendigerweise persönliche Wertungen. Einigem stand ich von Anfang an skeptisch gegenüber, so der Totalrevision der Bundesverfassung und der sogenannten neuen Aufgabenverteilung von Bund und Kantonen. Ich sehe keinen Grund, diese Skepsis heute aufzugeben. Im Gegenteil: Ich finde meine Voraussagen bestätigt. Trotzdem bin ich mir bewußt, daß viele die Gewichte auch heute noch anders setzen als ich. Ob richtiger, wird die Geschichte zeigen.

Vier Probleme sind in der Reihenfolge ihrer Grundsätzlichkeit zu behandeln: das Verhältnis zwischen den Sprachregionen, die Totalrevision der Bundesverfassung, die sogenannte neue Aufgabenverteilung und die Schwierigkeiten, welche neuen nationalen Werken aus lokalem Widerstand erwachsen. Selbstverständlich gibt es noch weitere Föderalismusfragen: Finanzausgleich, regionale Entwicklungsförderung durch den Bund, ungleiche Belastung der Kantone durch den Zustrom von Asylbewerbern, „Restanzen“ der Abtrennung des Kantons Jura vom Kanton Bern, politische Degenerationserscheinungen in einzelnen Kantonen, unterschiedliche Auffassungen von Bund und Kantonen über die Kündigung kantonaler Auslandsverträge usw. Ein Dauertraktandum der helvetischen Politik darf man dagegen abstreichen. Der Schuljahresbeginn ist heuer nach einer Volksabstimmung von verfassungswegen gesamtschweizerisch auf den Herbst festgelegt worden.

Das Verhältnis zwischen den Sprachregionen

In den letzten Jahren wurden in der Schweiz ungewöhnlich viele Veranstaltungen durchgeführt und Artikel geschrieben, welche den Beziehungen zwischen den vier Sprachregionen gewidmet waren. Auch wenn eine Dramatisierung nicht am Platze ist — es ist gerade eine der Stärken des föderalistischen Staates, daß er solche Auseinandersetzungen institutionell fördert und nicht erstickt —, so ist die Problemkonjunktur doch offensichtlich.

Im Vordergrund der Diskussion steht die Behauptung einer wirtschaftlichen Majorisierung der französischen durch die deutsche Schweiz. Abgesehen vom Problem der Lokalisierung der

Entscheidungszentren kann man jedoch aufgrund einer Zusammenstellung, die ich vor einigen Jahren verwendet habe, nicht von einer irgendwie ins Gewicht fallenden wirtschaftlichen Schlechterstellung der französischen Schweiz sprechen:

27 % Territorium	22 % Wohnbevölkerung
22,7% Volkseinkommen	23 % Aktive Bevölkerung
22,4% Aktienkap. welsche Schweiz	23,6% Bundessteuer jur. Pers.
21 % Bauinvestitionen	21 % Bundessteuer nat. Pers.

Das Wohlstandsgefälle in der Schweiz besteht zwischen den vorwiegend deutsch schweizerischen Rand(Berg-)gebieten und den Flachlandzentren, nicht zwischen der deutschen und der französischen Schweiz. Wieso hat trotzdem die schon immer bestehende Deutsch-Welsch-Spannung an Stärke gewonnen?

Ein wesentlicher Gesichtspunkt für die Antwort ist wohl die Überlagerung von zwei grundsätzlich verschiedenen Spannungen. Einmal die eigentlich sprachlich/politische. Dazu kommt nun aber vermehrt die Spannung Randgebiete/Zentrum, die durch Konzentration der wirtschaftlichen Entscheidungszentren im sogenannten Goldenen Dreieck (Mittellandraum, mit Ausläufern, zwischen Basel, Zürich und Bern; in Wirklichkeit eher zwei Korridore, die sich in Zürich schneiden) entstanden ist. Aus der Sicht der französischen Schweiz liegt dieses Dreieck vollständig in der deutschen Schweiz und erscheint so als sprachliches Element. Beide Spannungen, die sprachlich/politische und die wirtschaftliche, verstärken sich gegenseitig.

In den Verfassungs- und Behördenstrukturen des Landes wird den sprachlichen Minderheiten eine starke Position eingeräumt. Diese wird durch die politischen Spielregeln noch verstärkt. Im parapolitischen und vor allem im wirtschaftlichen Bereich ist beides viel weniger der Fall. Es ist verständlich, daß der „staatliche“ Maßstab auch in anderen Bereichen angelegt wird, und daß die Differenz die Unzufriedenheit verstärkt.

Die Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit in Solothurn hat sich während zweier Jahre mit den Möglichkeiten einer Verbesserung der Situation befaßt. Eine Beeinflussung der wirtschaftlichen Gegebenheiten ist allerdings nur schwer möglich. Eher machbar ist eine Vermehrung der Gelegenheiten für menschliche Kontakte über die Sprachgrenzen hinweg (z.B. Schüleraustausche). Immerhin konnten wir aber auch feststellen, daß einerseits das Unbehagen in der französischen Schweiz doch etwas mehr Elitäres ist, das die breiten Bevölkerungsschichten wenig berührt, weil es sich im Alltag wenig bemerkbar macht. Und andererseits wird vieles von dem, was regelmäßig an Verbesserungsvorschlägen vorgebracht wird, bereits heute getan. Beunruhigend ist die Situation jedenfalls nicht.

Wieso die Beziehungen zwischen der deutschen und der italienischen Schweiz reibungsloser sind als die zwischen der deutschen und der französischen, ist nicht einfach zu erklären. Einer der Gründe mag darin liegen, daß die italienischsprachige, kleinere Minderheit ihre Rolle viel selbstverständlicher akzeptiert als die welsche Schweiz, die als starke Minderheit besonders empfindlich ist gegenüber allem, was als Majorisierung betrachtet wird. Topographie und Kleinheit zwingen möglicherweise auch dazu, Sprache und Gebräuche der deutschen Schweiz selber zu beherrschen, wodurch dort vermehrtes Verständnis für eigene Anliegen gefunden wird. Und endlich hat das Tessin keine Universität, was zur Folge hat, daß die meisten italienischsprachigen Akademiker ihre Ausbildung in der französischen und vor allem in der deutschen Schweiz erhalten, was ihnen den perfekten Gebrauch mindestens zweier Sprachen erlaubt.

Was die vierte Sprache, das Romanische, angeht, erleben ihre Vertreter (ca. 1 % der Bevölkerung) zur Zeit eine eigentliche Flut der Sympathie. Das vor allem außerhalb des eigenen Kantons Graubünden. Das tätige Interesse an dieser uralten Sprachengruppe ist in der Schweiz auf allen Ebenen, vor allem im Kulturbereich, sehr groß. Gerade der Überlebenskampf einer Kleinstsprache in einer hochtechnisierten Umwelt scheint das Romanische für eine nostalgiefreudige Moderne anziehend zu machen. Noch wenig ausgelotet ist die rechtliche Bedeutung des Status einer Nationalsprache im Unterschied zu dem einer Amtssprache, welche ersterer dem Romanischen gemäß Bundesverfassung zukommt. Bis heute hat man vor allem den Förderungsscharakter betont. Aber wenn der Begriff der Nationalsprache keine Pflicht zur Veröffentlichung amtlicher Publikationen in ihr schafft, so schließt er doch auch nicht aus, daß eine noch fehlende Ausführungsgesetzgebung den Gebrauch für gewisse öffentliche Akte erlauben könnte (z.B. im Grundbuch- und im Zivilstandswesen).

Die Totalrevision der Bundesverfassung

Die sechziger Jahre zeichneten sich in vielen der klassischen Bundesstaaten durch grundlegende Reformprojekte aus. In den maßgebenden Köpfen herrschte die Vorstellung der Notwendigkeit und der Machbarkeit grundlegender Föderalismusreformen. Im Rückblick gesehen muß man allerdings sagen, daß die Reformrhetorik die tatsächlichen Änderungen weit hinter sich zurückließ. Ich erinnere etwa an die Kestnbaum-Kommission in den Vereinigten Staaten und die Rowell/Sirois-Kommission in Kanada.

In diesen Gesamtzusammenhang ist das Vorhaben einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung von 1848/74 zu stellen: 1966 nahm die Landesregierung zwei unbestrittene Parlamentsmotionen entgegen, welche beide auf eine Totalrevision der Bundesverfassung abzielten. 1967 ernannte sie eine Arbeitsgruppe, welche Gedanken und Vorschläge für eine künftige Bundesverfassung sammeln und ein entsprechendes Modell ausarbeiten sollte. 1974 kam es dann zur Einsetzung einer großen Expertenkommission unter dem Vorsitz des zuständigen Bundesrates (letzteres etwas ausgesprochen Ungewöhnliches), welche in insgesamt 19 mehrtägigen Sitzungen bis 1977 einen Entwurf für eine neue Bundesverfassung ausarbeitete. Nebenbei sei bemerkt, daß in dieser Kommission nur wenige Kantonsvertreter saßen, und daß diese vom Bund bestimmt worden waren.

Zum Geist, der die Arbeiten beseelte, seien die folgenden Formulierungen aus der Motion Obrecht von 1965 zitiert: „Heute ist es wie nie zuvor fühlbar, daß diese Grundlagen (i.e. des schweizerischen Bundesstaates) nicht genügen, sondern einer grundlegenden Überprüfung und einer großzügigen Anpassung bedürfen, um einer veränderten Zukunft gewachsen zu sein. Wir sind teils dabei und nehmen teils in Aussicht, diese Anpassung in zahlreichen Detailrevisionen zu verwirklichen. Damit laufen wir Gefahr, bloßes Flickwerk zu betreiben und Institutionen zu erhalten, die der einheitlichen Grundkonzeption entbehren und ungenügend aufeinander abgestimmt sind. Zudem scheint das Schweizervolk, in dem eine bedauerliche politische Unzufriedenheit um sich greift, dringend einer großen und konstruktiven politischen Aufgabe zu bedürfen. Vor allem für unsere Jugend ist die Stellung einer solchen Aufgabe wünschbar und notwendig.“ Diese Stelle ist recht typisch für die politische Sprache der sechziger- und frühen siebziger Jahre mit ihrem Glauben an einheitliche Grundkonzeptionen und von oben verordnete „große“ Aufgaben im institutionellen Bereich.

Der Expertenentwurf von 1977 wurde von der Kommission mit allen gegen eine Stimme verabschiedet und fand zunächst in den Medien ein sehr gutes Echo. Dieses wurde jedoch rasch viel differenzierter, als der Entwurf in das übliche Vernehmlassungsverfahren bei Kantonen und Organisationen ging. Die Vorschläge zur Behördenorganisation des Bundes und zu den politischen Rechten fanden einigermaßen Zustimmung. Widerstand erwuchs den Vorstellungen zu den sozialen Rechten, zur Wirtschaftsverfassung und vor allem dem Kernstück, der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Hier hatten die Experten das Dilemma des selbstauferlegten Zwanges zur knappen Formulierung einer außerordentlich vielschichtigen Materie mit der vermeintlich eleganten Einführung des Begriffs der Hauptverantwortung entweder des Bundes oder des Kantons für eine Materie zu lösen versucht. Dabei sollte der Bund aber auch im Hauptverantwortungsgebiet der Kantone Rahmengesetze festlegen und die Koordination sicherstellen können. Die Analyse zeigte recht rasch, daß hier entgegen dem Anspruch der Expertenkommission, den Föderalismus zu stärken, in Wirklichkeit der Ansatz für eine wesentliche Erleichterung der Zentralisierung vorlag. Der Widerstand war dementsprechend heftig. Das Projekt verschwand für Jahre in den Schubladen und wurde eigentlich nur noch für die Abgabe an ausländische Forscher verwendet, die sich über die Totalrevisionsdiskussion in der Schweiz erkundigten. Es war auch auffällig, daß sich immer weniger der seinerzeitigen Mitglieder der Expertenkommission daran erinnern mochten, daß sie einem solchen Entwurf einmal mit einer gewissen Begeisterung zugestimmt hatten.

Am 26. November dieses Jahres (1985) hat der Bundesrat nun nach mehrmaliger Verschiebung eine neue Vorlage ans Parlament veröffentlicht, um sich von diesem das Mandat geben zu lassen, die Totalrevision entweder auf dem vorgezeichneten Weg weiter voranzutreiben oder die Übung abzublasen. Könnten die Parlamentarier, wie die meisten möchten, würden sie wohl die zweite Lösung wählen. Aber es ist durchaus möglich, daß die ganze Schwerfälligkeit und Langwierigkeit des Verfahrens eine solche Eigendynamik entwickelt hat, daß man einen solchen Entscheid weiter vor sich her- und damit einer späteren Volksabstimmung zuschiebt. Es liegt auch die Drohung einer Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung auf der Grundlage des kürzlichen Entwurfs zweier Rechtslehrer in der Luft. Eine solche Initiative wäre vielleicht sogar der beste Weg aus der Sackgasse, weil sie wahrscheinlich zeigen würde, daß das Interesse des Volkes an dieser „großen Aufgabe“ gering ist.²⁾

Im Unterschied zum Bund haben einige Kantone die Totalrevision ihrer Verfassungen zügig vorangetrieben. Die letzten vier neuen Verfassungen sind die von Aargau, Baselland, Thurgau und Uri. Die knappen, manchmal peinlich knappen Abstimmungsergebnisse zeigten aber, daß von einem zündenden Effekt solchen Tuns gegen die Staatsverdrossenheit und zur Mobilisierung der Jugend nicht die Rede sein kann. Es zeigte sich auch, was von Anfang hätte klar sein müssen, daß die geltenden schweizerischen Verfassungen den politischen Kräfteverhältnissen recht genau entsprechen. Eine neue Verfassung, die als Kompromiß zwischen den grundsätzlich gleichen Kräften entsteht, kann allenfalls klarer formuliert sein. Sie wird aber im Inhalt nicht wesentlich von der abweichen, die sie ersetzen soll.

Die neue Aufgabenverteilung

Etwa zur gleichen Zeit, als der Bund das Totalrevisionsproblem aufgriff, begann er sich auch mit dem Fragenkomplex einer Revision der Aufgabenverteilung zu befassen. Im Verlauf der

Jahrzehnte sind die Aufgaben des Bundes und der Kantone immer größer und unübersichtlicher geworden. Die ursprünglich deutlich voneinander unterscheidbaren Aufgabenbereiche sind heute eng verflochten. Finanzströme fließen hin und her. Sie verursachen manchmal mehr Bürokratie als Vorteile. Probleme, die lokal behandelt werden können, werden über einen, gesamtschweizerischen Leisten geschlagen. Die Verantwortlichkeiten sind häufig nicht erkennbar, und die Kantone werden immer mehr als Ausführungsorgane des Bundes beansprucht.

Seit 1973 arbeitete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement deshalb an dem, was etwas großspurig als neue Aufgabenverteilung angekündigt wurde und auch heute noch unter diesem Titel segelt. 1978 setzte der Bundesrat, also die Bundesregierung, eine neue Kommission des genannten Departementes ein, welche in einem etappenweisen Vorgehen konkrete Vorschlagspakete ausarbeitete. Zum andern bildete er ein ständiges Kontaktgremium, in welchem Vertreter der Bundes- und der Kantonsregierungen die Neuverteilungsvorschläge diskutierten und darüber auch weitgehend Einigkeit erzielten.

Als Ergebnis der Arbeiten legte der Bundesrat am 28.9.1981 dem Parlament seine „Botschaft über erste Maßnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen“ vor. Dieses sogenannte „erste Paket“, beziehungsweise das, was davon übrig blieb, wurde im Frühjahr 1985 mit den letzten Volksabstimmungen erledigt. Anzumerken ist, daß der Zeitraum von Herbst 1981 bis Frühjahr 1985 für schweizerische Verhältnisse und für ein solches Vorlagenbündel eher unüblich kurz ist. In der Zwischenzeit ist den Kantonen ein „zweites Paket“ zur Vernehmlassung zugeleitet worden. Die Zuversicht über dessen Schicksal ist allerdings zur Zeit nicht mehr sehr groß. Wieso das?

Die ursprüngliche Zielsetzung der Übung war eine staatspolitische. Es sollten soweit als möglich Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen abgebaut werden. Dabei lag die Priorität, mindestens für das erste Paket, bei der Übertragung von Verantwortungen an die Kantone. In ihren finanziellen Konsequenzen sollte die Umverteilung neutral sein. Sie sollte weder beim Bund noch bei den Kantonen zu wesentlichen Mehr- oder Mindereinnahmen führen.

Bei den finanziellen Konsequenzen wurden die Akzente dann allerdings etwas anders gesetzt. Nach den Vorstellungen des Bundesrates sollte sich aus dem ersten Paket für die Kantone eine jährliche Mehrbelastung von rund 200 Millionen Franken ergeben. Das als Folge der erneuten Ablehnung einer Mehrwertsteuer durch das Volk im Jahre 1979. Man konnte das als Verwässerung der rein staatspolitischen Zielsetzung bedauern. Auf der anderen Seite wurden so die Chancen einer Zustimmung der Bundesversammlung zu einer Vorlage, welche vor allem die Autonomie der Kantone stärkte, wesentlich größer. Ohne Gegenleistung gibt auch das schweizerische Parlament nicht gerne Kompetenzen ab.

Die umzulagernden Aufgaben berührten folgende Bereiche: Straf- und Maßnahmenvollzug, Nebenaspekte des Gesundheitswesens, Zivilschutz, Volks- und Hauswirtschaftsschulen, Turnen und Sport, Alters- und Hinterlassenenversicherung, Altersheime, Krankenversicherung, Unterstützung der niedergelassenen Flüchtlinge, Wohnungsbau, Ausbildungsbeiträge. Zur Verwirklichung dieser Postulate waren Gesetzes- zum Teil auch Verfassungsänderungen notwendig. Sie unterlagen also dem fakultativen (wenn von 50.000 Bürgern verlangt) oder dem obligatorischen Referendum, d.h. der Volksabstimmung.

Die politische Auseinandersetzung entbrannte vor allem um die beiden letztgenannten, auch finanziell sehr gewichtigen Bereiche: den Wohnungsbau und die Ausbildungsbeiträge. Die

Subventionierung des Wohnungsbaus durch den Bund wurde bereits im Parlament aus dem Paket operiert. Es kam zu einer eher ungewöhnlichen Allianz der bürgerlichen Baulobby und der Linksparteien, tatkräftig unterstützt vom Bundesamt für Wohnungsbau, das um seine Existenz bangen mußte. Die Kantonalisierung der Ausbildungsbeiträge fiel dann der Volksabstimmung zum Opfer, weil vor allem studentische Kreise befürchteten, die Kantone würden diese Gelegenheit zum Stipendienabbau benützen. An diesem Beispiel zeigte sich übrigens, daß das Volk nicht unbedingt immer föderalistisch reagiert sondern zuweilen einfach konservativ. Im allgemeinen stimmen beim schweizerischen Aufgabenübertragungsmechanismus diese beiden Tendenzen überein. Hier aber war der status quo die Bundesmitfinanzierung. Diese war bekannt und wurde einer ungewissen Zukunft gegenüber bevorzugt. Das Gesamtergebnis war für die Advokaten einer „neuen“ Aufgabenverteilung einigermaßen ernüchternd.

Beim zweiten Paket geht es jetzt um Fragen der Berufsbildung, des Verfahrens bei der Hochschulförderung, der Invalidenpolitik, der Landwirtschaft und des Gewässerschutzes. Politisches Kernstück wird die Invalidenpolitik sein. Es läßt sich aus den ersten Reaktionen der interessierten Kreise schon jetzt unschwer erkennen, daß die Kantonalisierung der Invalidenhilfe bzw. der Unterstützung ihrer Organisationen durch die Kantone kein besseres Schicksal haben wird als Wohnungsbau und Ausbildungsbeiträge. Einigermassen unbestritten ist dagegen die Überführung der Finanzierung der schweizerischen Schulwandkarte in den kantonalen Bereich geblieben.³⁾

Nationale Werke und lokaler Widerstand

Wir haben gesehen, daß die beiden, zur Zeit aktuellen Ansätze zu einer „offiziellen“ Föderalismusreform irgendwie ins Leere stoßen, in der Bevölkerung jedenfalls wenig Echo finden.

Trotzdem läßt sich nicht sagen, daß der Antizentralismusaffekt seine Wirkung verloren habe. Im Gegenteil. Er ist ein starkes Argument bei der Bekämpfung neuer Bundesaufgaben. Das vor allem im Vorfeld der Gesetzgebung. Bei den sechzig schweizerischen Abstimmungsvorlagen der letzten zehn Jahre spielte eigentlich nur in etwa zwölf Fällen die Föderalismusdiskussion eine wesentliche Rolle (Steuerinitiative 1976: nein; Raumplanungsgesetz 1976: nein; Mehrwertsteuer 1977: nein; Steuerharmonisierung 1977: ja; Schwangerschaftsabbruch 1977: nein; Reichtumssteuer 1977: nein; Bundessicherheitspolizei 1978: nein; Fuß- und Wanderwege 1979: ja; Energieartikel 1983: nein; Einbürgerungswesen 1983: nein; Ausbildungsbeiträge 1985: ja; Schuljahresbeginn 1985: ja). In der Regel fallen Vorlagen, welche als zentralisierend erscheinen, wegen mangelnder Referendumstauglichkeit bereits der parlamentarischen Beratung zum Opfer.

Mit einer neuen, oder neuerdings stärker akzentuierten Form des Antizentralismus haben wir es bei der Errichtung nationaler Werke zu tun. Es wird die Meinung vertreten, gegen den Willen der direkt Betroffenen — das sind jeweils die örtlich Benachbarten — dürften solche Werke nicht angegangen werden. Im Vordergrund stehen dabei Atomkraftwerke, Übungsplätze für die Armee, der Ausbau des Nationalstraßennetzes, Hochleistungsversalsen der Schweizerischen Bundesbahnen; Zivilschutzbauten usw. Das Besondere gegenüber früher ist die Erscheinung, daß die Unzufriedenen einen demokratischen Entscheid gegen sie nicht mehr

ohne weiteres akzeptieren sondern sehr rasch, im Rahmen eines angeblich demokratischen Rechts der Betroffenen, zu weiterem aktivem und manchmal gewalttätigem Widerstand bereit sind.

Am Ausgangspunkt dieser Militanz gegen nationale Werke liegt wohl die Auseinandersetzung um die Atomkraftwerke. Hier ging und geht es tatsächlich um Fragen, welche den Gewissensbereich des einzelnen direkt berühren können. Wer an eine Gefährdung allen Lebens durch die Nutzung der Atomenergie glaubt, ist mit einem Mehrheitsentscheid nicht von diesem Glauben abzubringen. So werden sich mindestens einige der gegen Atomkraftwerke Demonstrierenden zwecks Verhinderung einer Katastrophe zur Gewaltanwendung legitimiert fühlen. Das Bedenkliche ist allerdings, daß die Herabsetzung der Gewaltschwelle auf weitere Gebiete übergreift, wo von einem Gewissensproblem nicht die Rede sein kann, oder wo dieses doch eher herbeigeredet anmutet. Lokale Betroffenheit und Lust an Zerstörung gehen unheimliche Allianzen ein.

So stößt etwa im Raume Solothurn die Umfahrung der Stadt und Weiterführung der Autobahn N5, alter Bestandteil des nationalen Autostraßennetzes, trotz immer wieder neuer Projektvarianten auf den Widerstand eines großen Teiles der Bevölkerung. Der Widerstand beruht teils auf grundsätzlicher Feindschaft gegenüber dem privaten Motorfahrzeugverkehr, teils auf der Angst vor Lärmeinwirkungen, teils auf der Sorge um die Unberührtheit einzelner Landstriche. Auf eine sogenannte Standesinitiative (Antrag an das eidgenössische Parlament) des Kantons Solothurn zur Überprüfung der Straßenführung, zu welcher die Behörden mit einer erfolgreichen kantonalen Volksinitiative verpflichtet worden waren, hat das Bundesparlament mit einem Beharrungsbeschluß reagiert, nicht zuletzt aus Rücksicht auf die Interessen anderer Landesteile an der Schließung der Straßenlücke. Im Raume Solothurn herrscht dafür nicht überall Verständnis, und bereits haben einzelne Gruppen gewaltsame Aktionen (im gängigen Politjargon heißt das „gewaltfreie Aktionen“) für den Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme angekündigt. Viele, die dem Staat durchaus nicht negativ gegenüberstehen, werden für solche Aktivitäten, die ja schließlich nur „dem Willen der Betroffenen zum Durchbruch verhelfen“ wollen, Verständnis haben und die Schuld beim Parlament sehen, das föderalistischen Grundsätzen zuwidergehandelt habe.⁴⁾

Ähnlicher Widerstand stellt sich der Realisierung anderer der eingangs erwähnten nationalen Werke entgegen. In den betroffenen Gebieten erscheinen sie vor allem als Belastung. Föderalismus sei, meint man, die Verpflichtung auf den lokalen Maßstab.

Lokalismus und Föderalismus

Die Welt ist unübersichtlich komplex und damit beängstigend. Ich habe an anderer Stelle darauf hingewiesen, daß das vor allem zwei Einstellungen auslöst (Föderalismus, Bern 1984, Nr. 519ff, 695). Die eine ist der Zentralismus, welcher die Staatsrechtslehre und die Verwaltungen in Bundesstaaten noch heute beherrscht: Die Komplexität wird reduziert auf das Versteh- und Überblickbare. Ich nenne das die Ausrichtung am Maßstab der intellektuellen Ästhetik. Mittel dazu sind das Denken in Hierarchien (bezeichnend dafür die Veranschaulichung des Bundesstaates als Pyramide) und der Versuch, föderalistische Ungleichheiten einzuebnen, zu koordinieren und zu harmonisieren. Typisch für letzteres sind etwa die deutschen Gebietsreformen

und die Tendenz der Rechtsetzungsprojekte in praktisch allen klassischen Bundesstaaten und nicht zuletzt auch in den transnationalen Organisationen.

Die andere Antwort ist die des Lokalismus. Sie findet sich weniger bei der beamteten Intelligenz als im politischen Verhalten von Bevölkerung und Politikern. Die Wurzel des Lokalismus ist wahrscheinlich die existentielle Verunsicherung des einzelnen in einer unüberschaubaren und von radikaler Vernichtung bedrohten Welt. Überschaubar geblieben und damit ein Gefühl der Sicherheit vermittelnd ist allein die sinnlich direkt erfassbare lokale Umwelt. Der Erhalt dieser Umwelt, die Abwehr jeder Änderung an ihr, ist zu einem mächtigen Motiv des politischen Handelns und vor allem des Reagierens auf behördliche Pläne geworden.

Das kann, nebenbei sei's erwähnt, zu Zielkonflikten im eigentlichen Wurzelbereich des Lokalismus führen. So ist etwa der Umweltschutz für diese Art des Denkens ein wichtiges Anliegen. Soweit er allerdings mit bundesweiten Mitteln durchgesetzt werden soll, bringt er Zentralismus. Und diesem Zentralismus kann konsequenterweise lokaler Widerstand erwachsen. Die lange und windungsreiche Geschichte der Ausführungsgesetzgebung zum sehr umfassenden Umweltschutzartikel in der schweizerischen Bundesverfassung (BV 24septies von 1971) zeigt, neben anderem, auch das.

In welchem Verhältnis stehen nun aber Lokalismus und Föderalismus?

Wiederum von der Schweiz ausgehend läßt sich sagen, daß der Lokalismus als Antizentralismus gute Voraussetzungen für den Erhalt des föderalistischen Systems schafft. Die Welle der Zentralisierung hatte ihren Höhepunkt um die Wende von den sechziger zu den siebziger Jahren dieses Jahrhunderts erreicht. Dann wurde sie von der wachsenden Bedeutung des Lokalismus für das Bürgerverhalten (und neuerdings auch von der Knappheit der Bundesfinanzen) gebrochen. In diesem Sinne wirkte und wirkt der Lokalismus föderalismusfreundlich. Und mit den Erfolgen in der politischen Arena stieg der Stellenwert des Föderalismus als einer ernstzunehmenden staatlichen Grundentscheidung für Nichtzentralisation (ich unterscheide das von der Dezentralisation) auch wieder im Schrifttum, im ökonomischen und politikwissenschaftlichen vielleicht noch mehr als im juristischen.

Aber man wird dem Föderalismus nicht gerecht, wenn man in ihm lediglich den lokalen Bezug sieht. Föderalismus ist ein Prinzip des Ausgleichs, der Mitte, der Vermittlung. Föderalismus versucht, den Interessen des Zentrums ebenso wie denen der Peripherie gerecht zu werden. Der Bundesstaat entstand fast überall als Kompromiß zwischen den Kräften der Unitarisierung und denen des Verbleibs bei der Fragmentation. Die schweizerischen Auseinandersetzungen zwischen 1815 und 1848 belegen das deutlich. Die österreichische Diskussion nach dem Ersten und nach dem Zweiten Weltkrieg ist ein weiteres Beispiel. Der Bundesstaat als realtypische Ausprägung des Föderalismus im politischen Bereich ist die Regierungsform des Sowohl-als-auch, sowohl national als auch lokal.

Nach wie vor ist der Drang zur Zentralisation in der Schweiz stark. Die Schubladen unserer Bundesräte sind gefüllt mit Vorlagen. Diese bringen meist eine weitere, kleinere bis größere Verlagerung zum Bund. Was dagegen als Kräftigung der Kantone angesprochen wird, ist entweder verummte Zentralisation — so der oben besprochene Expertenentwurf für eine neue Bundesverfassung — oder von geringer Bedeutung — so die sogenannte neue Aufgabenverteilung. Die zuweilen hörbaren Unkenrufe wegen der vermeintlich zu großen Bremswirkung der föderalistischen Abstimmungsdemokratie bis hin zur angeblichen Unregierbarkeit der

Schweiz tönen in meinen Ohren lächerlich. Der Gang der Zentralisation hat sich seit dem Ende der siebziger Jahre deutlich verlangsamt. Aber die Richtung ist geblieben.

Jedoch ist zu vermerken, daß wir wieder mehr als auch schon zur anderen Seite des Föderalismus Sorge tragen sollten. Der Lokalismus hat zwar eine Föderalismusrenaissance eingeleitet. Aber er hat, wie der Zentralismus, in sich die Anlage zur Übertreibung und betont auf Kosten nationaler Anliegen die Position der örtlich Betroffenen zuweilen zu absolut. Nicht alle Anliegen, die sich zur Verhinderung von Bundeseingriffen auf den Föderalismus berufen, tun das zu Recht. Trotzdem Föderalismus in der heutigen Zeit eine größere Affinität zum Lokalismus als zum Zentralismus hat, ist er mit ihm nicht gleichzusetzen. Er liegt zwischen den beiden Begriffen und bringt sie zur Synthese.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Noch weniger eine solche der schweizerischen Innenpolitik überhaupt. Ende 1990, zur Zeit der Drucklegung, wird diese vor allem durch das Verhältnis zur EG sowie Dilettantismus und Übergriffe der politischen Polizei („Fichenskandal“) bestimmt.
- ²⁾ Im Zeitpunkt der Drucklegung ist die Situation die, daß das Parlament den Bundesrat mit der Vorlage einer vor allem formal total bereinigten Verfassung an die Eidgenössischen Räte beauftragt hat. Es liegen aber auch schon wieder parlamentarische Einzelvorstöße vor, angesichts einer veränderten Ausgangslage (siehe Anmerkung 1) doch den Weg einer materiellen Revision durch einen Verfassungsrat zu beschreiten.
- ³⁾ Auch wenn das zweite Paket Ende 1990 immer noch nicht endgültig erledigt ist, hat sich die hier zum Ausdruck gebrachte Skepsis voll bestätigt.
- ⁴⁾ 1990 wurde auch eine Serie von nationalen Verfassungsinitiativen, mit denen der Bau dieses und anderer Autobahnstücke hätte verhindert werden sollen, von Volk und Ständen unerwartet klar verworfen. Trotzdem ist noch nichts gebaut. Das Spiel der Einsprachen geht munter weiter. Ebenso ist noch kein Meter der neuen Trasse der sogenannten „Bahn 2000“ gebaut, während der etwa gleichzeitig beschlossene „TGV Atlantique“ Frankreichs bereits rollt.

Publikationen des Autors zum Föderalismus

Institutionen der Verwaltungskontrolle (Dissertation), Schulthess & Co. AG, Zürich 1967.
Föderalismushearings — Le fédéralisme réexaminé (Leitung der Hearings und Herausgabe der drei Protokollbände), Benziger, Zürich 1973.

Die Mitwirkung der Glieder bei der Willensbildung des Bundes in Bundesstaaten, Manuskript zuhanden der Expertenkommission für eine Totalrevision der Bundesverfassung, Zuchwil 1975.

Föderalismus als Partnerschaft / Partnership in Federalism (Einleitung und Herausgabe), Peter Lang, Bern 1978.

The viability of the federal formula for new nations, in: Akinyemi/Ole/Ofonagoro, Readings on Federalism, Nigerian Institute of International Affairs, Lagos 1979.

Besser — Billiger — Bürgernäher (Einleitung und Herausgabe), Peter Lang, Bern 1981.

Der Beitrag der Kantone zur Regierbarkeit der Schweiz, in: *Annuaire suisse de Science politique* 1983.

Föderalismus und Effizienz, in: *Geschichte und Gegenwart* 4/1984, Graz 1984.

Föderalismus und Bundesstaat, Band I: *Föderalismus*, Peter Lang, Bern 1984. Band II: *Bundesstaat*, Peter Lang, Bern 1986.

Federal Theory, Australian National University, Canberra 1986.

Interkantonale Institutionen und Politikbereiche, in: *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Band 3, Paul Haupt, Bern 1986.

The Distribution of Legal Powers in Pluricentral Systems, in: Roger Morgan (éd.), *Regionalism in European Politics*, Policy Studies Institut, London 1986.

Der Föderalismus als Baustein des schweizerischen Regierungssystems, in: *politicum* 29, Graz 1986.

Zentralistisches Denken als Stolperstein für liberales Handeln, in: Kurt Müller, *Option Liberalismus*, Zürich 1989.

Mécanismes fédéralistes: l'expérience helvétique, dans: *Annales de la Faculté de Droit et de Science Politique* 1989, Université de Clermont I, Paris 1989.

Gegenwärtige verfassungsrechtliche Lage in Jugoslawien – kein Weg zu einer demokratischen Föderation

von
Aleksandar Fira, Belgrad

1. Seit nahezu einem Jahrzehnt steckt Jugoslawien in der Krise. Sie begann in den frühen achtziger Jahren als eine Wirtschaftskrise, die zunächst als unmittelbare Folge gewachsener Auslandsverschuldung des Landes gedeutet wurde. Die Gesamtschulden machten damals mehr als zwanzig Milliarden Dollar aus und die jährlichen Annuitäten nahmen mehr als international anerkannte Prozentsätze jährlicher Deviseneinnahmen in Anspruch. Die unmittelbarste Folge der Krise kam in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre in einer sehr hohen Inflationsrate zum Ausdruck, die im Jahre 1989 zu einer echten Hyperinflation wurde und eine monatliche Rate von circa 30 Prozent erreichte. All das war auch von spürbarer Produktionssenkung begleitet, was zum Zustand einer Stagflation führte.

Die offizielle Landesführung hat trotz ernsthafter Warnungen durch inländische und internationale Öffentlichkeit behauptet, die Krise habe ausschließlich ökonomische Ursachen und die politische Situation sei gut. Es mehrten sich jedoch Anzeichen, die diese auch theoretisch haltlose Behauptung vernebeln haben. Bereits im Jahre 1981 brachen die nationalistisch-separatistischen Unruhen der Albaner aus, die sich hinter der Maske der Forderungen nach einer eigenen Republik Kosovo versteckten. Seither dauert diese Rebellion über das ganze Jahrzehnt an, trotz politischer Maßnahmen, aber auch Zwangsmaßnahmen, die vornehmlich die Republik Serbien und weitaus weniger der Bund unternahmen und unternehmen. In allen Republiken brach eine zunächst versteckte und rasch immer offenere Nationalismuswelle aus, die auch andernorts einen separatistischen Beiklang erhielt.

Diese Entwicklung war von der Krise im Bund der Kommunisten Jugoslawiens begleitet und wohl auch vornehmlich verursacht. Das war eigentlich die Krise des politischen Monopols einer Partei, das von einer überzeugenden Mehrheit der Gesellschaft mit Recht als Haupthindernis für die Überwindung der gesellschaftlichen Krise bewertet wurde, in der das gesamte System – also das politische und das ökonomische – steckt. Die Ereignisse haben schon gezeigt, daß eine derartige Bestimmung der gesellschaftlichen Mehrheit tiefe historische Wurzeln hatte. Der Bund der Kommunisten Jugoslawiens, genauer gesagt, seine Führung trägt tatsächlich volle Verantwortung für die Einführung des wirklichen politischen Monopols, das die Hauptursache für den Mißerfolg der Konzeption unmittelbarer Selbstverwaltungsdemokratie war. Der Wahrheit zuliebe jedoch soll man gestehen, daß sich im Bund der Kommunisten Jugoslawiens allerdings mit beträchtlicher Verspätung Kräfte fanden, die sich mit dieser unangenehmen Wahrheit zu konfrontieren und entscheidende Schritte in der Überwindung des eigenen politischen Monopols zu machen vermochten.

Derartige Entwicklungen im Lande wurden durch den Prozeß des Abbaus der auf dem Monopol einer Partei in den osteuropäischen Ländern beruhenden politischen Systeme wesentlich beschleunigt. Im gewissen Sinne könnte man sagen, daß die jugoslawischen Prozesse ein Teil davon sind, man darf jedoch den wesentlichen Unterschied nie vergessen, den es zwischen diesen Ländern und Jugoslawien gab und noch heute gibt. Obwohl dies ein eigenes Thema ist, erwähne ich da nur zwei Faktoren. Jugoslawien war dauernd unabhängig und hatte eine

Selbstverwaltung, die auch so deformiert, doch eine Barriere gegen die absolute bürokratische Herrschaft darstellte. Daher war der Grad der persönlichen Freiheiten in Jugoslawien und der Öffnung des Landes gegenüber der Welt stets wesentlich höher.

2. In den andeutungsweise dargestellten Umständen begann in Jugoslawien in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre noch ein Prozeß der Verfassungsreform. Nur am Rande möchte ich betonen, daß Jugoslawien in der Nachkriegszeit eine sehr bewegte verfassungsrechtliche Entwicklung hatte. In einem Zeitabschnitt von etwas mehr als vier Jahrzehnten wurden drei vollständig neue Verfassungen im Bund und in den Republiken verabschiedet und noch drei tiefgehende Verfassungsrevisionen vorgenommen. Man könnte sogar sagen, daß Jugoslawien nach jedem größeren politischen Ereignis im Lande und insbesondere nach Krisen Verfassungsänderungen vorgenommen hat.

In der nun zu beleuchtenden Situation vertraten die herrschenden Kreise zunächst die These, daß es keiner Verfassungsrevision bedarf, sondern daß die Verfassung nicht verwirklicht werde. Um diesen Streitpunkt begann die erste große Polarisierung auf jene, die eine solche These akzeptiert, und die, die eine Gegenthese vertreten haben, daß nämlich die Verfassung allein der Verursacher der eigenen Nichtverwirklichung sei, da sie den gesellschaftlichen Bedürfnissen nicht angepaßt sei. Diese, wie übrigens alle früheren Polarisierungen, aktivierte auch sonst vorhandene nationale Gegensätze, und das tat sie auf eine anscheinend paradoxe Weise. Die nationalen politischen Strömungen insgesamt, jene, die die Bewältigung der Krise in der Stärkung des Zentralismus zwecks Erreichung eines höheren Grades gesellschaftlicher Integrierung sahen und jene, die vollständigere Selbständigkeit vertraten, die bis zum Separatismus reicht, kamen nach zeitweiligen Konflikten stillschweigend überein, daß die Änderung des Verfassungssystems erforderlich sei.

Das war jedoch lediglich ein Prolegomenon und neben dem Aufruf zur Demokratie und zum Schutz der Rechte der eigenen Nation, der einzige Punkt, in dem die tatsächliche Übereinstimmung verwirklicht wurde. Allerdings reichte auch das aus, um den Prozeß der Änderungen des Verfassungssystems auszulösen. Nun dauert dieser Prozeß schon über drei Jahre und es ist nicht im geringsten Maße gewiß, wann er endgültig abgeschlossen wird, noch weniger gewiß ist sein Endergebnis. Darüber kann man erst etwas sagen, nachdem ein Faktenbild der Herbstmonate 1990 gegeben ist. Dabei ist zu betonen, daß die verfassungsrechtliche Lage im engeren Sinne, die selbstverständlich keinesfalls alle Antworten bietet, den Rahmen für eventuelle Lösungen der sich mit geometrischer Progression vermehrenden Dilemmas setzt.

3. Anläßlich der Verabschiedung der Verfassung im Jahre 1974 wurde offiziell betont — dies akzeptierte vorwiegend die Literatur und so auch der Autor dieser Zeilen —, daß es sich um Verfassungsdokumente handelt, die zum Unterschied von den vorherigen für einen längeren Zeitraum „das Grundgesetz des Landes und die Charta der sozialistischen Selbstverwaltung“ sein sollen. Der Wahrheit zuliebe ist hinzuzufügen, daß ich in mehreren Arbeiten auf die schädliche Kasuistik und zu große Ausführlichkeit einzelner Verfassungsbestimmungen eben als mögliche Quelle der Verfassungsänderungen hingewiesen habe und dabei nicht allein war. Weitaus wichtiger war jedoch die Warnung, daß das Schicksal der Verfassung in erster Linie vom Zustand in der Ökonomie der Gesellschaft und der Aktion der Menschen oder, wie ein damals üblicher Ausdruck lautete, von subjektiven Kräften abhängig sein wird. Diese War-

nung ist noch immer aktuell, jedoch war sie lange ohne entsprechende Auswirkung auf die gesellschaftliche Politik und insbesondere auf das Verhalten der Führung des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens geblieben.

Es folgten sehr rasch Verfassungsänderungen, die zunächst teilweise und dann immer mehr die These über die Beständigkeit der Verfassungsdokumente aus dem Jahr 1974 widerlegt hatten. Es kamen zunächst Änderungsvorschläge für die Verfassungen der Republiken (1976 Bosnien und Herzegowina, 1978 Montenegro) und im Jahre 1981 wurden die ersten acht Änderungsvorschläge für die Verfassung der SFRJ und die entsprechenden Änderungsvorschläge für die Verfassungen der Republiken angenommen. Diese Änderungsvorschläge haben nichts Wesentliches im ökonomischen und politischen System verändert, sondern sie entwickelten lediglich manch eigene ohnehin vorhandene Merkmale. Das könnte nicht für die Änderungsvorschläge aus den Jahren 1988 und 1989 zutreffen, mit denen die globale Revision des Verfassungssystems bereits eingesetzt hat. Zum Jahresbeginn 1990 gab das Präsidium der SFRJ auch formell den Vorschlag, Vorbereitungen für eine neue Verfassung zu treffen und wenig später schlug der Bundesvollzugsrat noch eine Reihe von Verfassungsänderungen vor, die er für die Durchführung der Wirtschaftsreform für unumgänglich hielt.

Die Prozesse in den Republiken verliefen noch rascher und auf ihre Weise haben sie bereits durch die Verfassungsänderungsvorschläge aus den Jahren 1989 und 1990 eine neue Phase der Verfassungsmäßigkeit der Republiken herbeigeführt, die das immer noch geltende Verhältnis zwischen der Verfassung der SFRJ und den Verfassungen der Republiken in Frage stellte. Dies wurde übrigens auch offiziell festgestellt; allerdings lediglich bei einer relativ kleineren Anzahl der Punkte von Verfassungsänderungsvorschlägen der Republiken aus dem Jahre 1989 durch ein Gutachten des Verfassungsgerichts Jugoslawiens, das sich auf den tatsächlichen Verfassungsstand nicht auswirkte. Nach Verabschiedung einiger Verfassungen der Republiken (die Verfassung der Republik Serbien wurde am 28. September 1990 erlassen), neuen Verfassungsänderungsvorschlägen in anderen Republiken bzw. abgeschlossenen Vorbereitungen für deren Verabschiedung (neue Änderungsvorschläge für die Verfassung Sloweniens wurden am 27. September 1990 erlassen) wurde eigentlich klar, daß mit deren Inkraftsetzung und Anwendung praktisch der größte Teil der noch geltenden Verfassung der SFRJ suspendiert wurde. All das erfolgt unter Bedingungen, in denen alle Fragen auf die eine zurückzuführen sind: ob Jugoslawien überhaupt bestehen wird und wenn ja, ob es auch weiterhin eine Föderation, eine Konföderation oder eine komplexe Gemeinschaft sui generis sein wird.

4. Ungeachtet eines politischen Aspekts all dieser Prozesse, der übrigens ausschlaggebend für die künftige Entwicklung ist, soll versucht werden, doch eine Orientierung darzulegen, die auf die gegenwärtig geltende Verfassungsregelung bei gegebenen Umständen hinweisen, die an die Grenzen fast vollkommener Verfassungslosigkeit gelangen.

Außer Änderungen, die auch formell durch Änderungsvorschläge I–XLVIII und den durch eine Reihe weiterer Änderungsvorschläge eventuell zu bewirkenden Änderungen wurde auf der Bundesebene auf eine andere Weise die Änderung einer gewissen Anzahl von Verfassungsbestimmungen vorgenommen. Obwohl die Verfassungsänderungsvorschläge aus dem Jahre 1988 nur einige Bestimmungen des Normativteils der Verfassung der SFRJ ausdrücklich geändert haben, bedeutete deren Inhalt verfassungsrechtlich eine sehr viel weitere Änderung der Verfassung. So vermochte der mit Änderungsvorschlägen aus dem Jahre 1988

sanktionierte Pluralismus der Eigentumsformen, eigentlich all jene Bestimmungen zu suspendieren, die verfassungsmäßig die gesellschaftlich-ökonomische Ordnung in dem „gesellschaftlichen Eigentum und der frei assoziierten Arbeit“ verankert haben.

Beweise für die dargestellte These bietet sogar ein oberflächlicher Vergleich des Wortlauts der Änderungsvorschläge X–XXIII mit dem Wortlaut der Abschnitte II und III der Grundprinzipien und im Normativteil – seines zweiten Teils insbesondere des Kapitels I – Gesellschaftlich-ökonomische Ordnung, Artikel 10 bis 87 der Verfassung der SFRJ. Ähnliche Analysen gab es in unserer Literatur und einige Teilvergleiche habe auch ich gemacht. In diesem Zusammenhang scheint es nun möglich und opportun zu sein, aufgrund solcher Forschungen nun die Aufmerksamkeit auf jene Punkte zu lenken, die der Forderung entsprechen, mit der ich diesen Abschnitt begonnen habe. Vereinfacht gesagt, werde ich mich bemühen, zumindest eine partielle Antwort darauf zu geben, welche Teile der SFRJ-Verfassung in der Anwendung noch als Verfassungsnorm wirken. Selbstverständlich ist das nicht möglich, im Rahmen dieses beschränkten Raums vollständig zu absolvieren, es wird aber präzisere Nachforschungen weiter anregen und kann auch als eine vorläufige Orientierung dienen. Ich bin überzeugt, daß dies erforderlich ist; denn die verantwortlichen Staatsorgane tragen nicht zur Klärung vorhandener Konfusion bei, sondern sie unterliegen ihr immer häufiger selbst.

Dabei bemühe ich mich, Werturteile zu vermeiden; nicht jedoch weil ich sie für unbedeutend halte, auch nicht deshalb, weil ich etwa die angenehme Position des „unbeteiligten“ Beobachters behalten möchte, sondern weil ich davon überzeugt bin, daß sie bei dieser Analyse nicht helfen können. So bemerke ich, ohne eine der seltenen allgemeinen Bemühungen um den „Rechtsstaat“ (theoretisch präziser: „Herrschaft des Rechts“) in Frage zu stellen, daß eben die Klärung der im Verfassungssystem entstandenen Konfusion, von der man sagt, sie sei vorübergehend (und bei uns dauert das Vorübergehende eben am längsten), die erste Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit und die Gesetzmäßigkeit ist.

Die Grundprinzipien der Verfassung der SFRJ wurden durch ausdrückliche Bestimmungen der Änderungsvorschläge aus dem Jahre 1988 nicht geändert und zur Zeit der Verabschiedung dieser Änderungsvorschläge wurde dies als entscheidender Beweis dafür betont, daß es sich nicht um die Änderung des Verfassungssystems, sondern um die Änderung im Verfassungssystem handelt. Auf den ersten Blick schien das auch so. Die erste Analyse, auf die anläßlich der Lage der Grundorganisation der assoziierten Arbeit auch dieser Autor verwiesen hat, zeigte jedoch, daß das nicht stimmte. Der spätere Verlauf der Ereignisse machte es klar, daß es sich um einen durch die Tagespolitik inspirierten Zug handelte, der die politische Übereinstimmung der Faktoren in der Verabschiedung der Verfassung sichern sollte.

Nach allen von mir schon erwähnten Ereignissen bietet die Analyse heute ein ganz anderes Bild. Man könnte sagen, daß nur wenige der Grundprinzipien, sei es durch die Verfassungsänderungsvorschläge des Bundes oder der Republiken, sei es durch Verfassungen der Republiken, tatsächlich nicht suspendiert worden sind.

Lenken wir erneut am Anfang die Aufmerksamkeit auf den bereits bezeichneten Komplex der gesellschaftlich-ökonomischen Ordnung. Nach der Einführung des vollen Pluralismus der Eigentumsformen, noch überzeugender nach deren zumindest partiellen Ausarbeitung und deren Gleichberechtigung müssen der größte Teil des Abschnitts II und der ganze Abschnitt III der Verfassung der SFRJ als suspendiert betrachtet werden. Dies trifft insbesondere zu, wenn man die Funktion der Grundprinzipien berücksichtigt, die als „Grundlage und Ausrich-

tung für die Auslegung der Verfassung und der Gesetze sowie für das Wirken aller und eines jeden“ bezeichnet hat.

In den bereits erwähnten Bestimmungen im Normativteil Artikel 10 bis 87 der SFRJ-Verfassung wurde durch die Änderungsvorschläge eine große Anzahl an Veränderungen vorgenommen. So kam es in über vierzig Artikeln zu wesentlichen formellen Veränderungen und es wurden auch einige neue an einzelne Abschnitte des ersten Kapitels technisch gebundene Bestimmungen hinzugefügt. Aber auch das, was übriggeblieben ist, wurde größtenteils durch die Wirkung vorgenommener Änderungen von der Anwendung suspendiert. Ich erwähne nur die Bestimmungen der Art. 10, 11, 20–22, die sich auf die Lage der Arbeiter in den Bedingungen des gesellschaftlichen Eigentums als herrschende Eigentumsform der Selbstverwaltung als grundlegendes gesellschaftlich-ökonomisches Verhältnis beziehen. Nicht derart ausgeprägt, jedoch zu beachten ist auch die Wirkung nicht geänderter Verfassungsbestimmungen über die Assoziierung von Arbeit und Mitteln gesellschaftlicher Reproduktion (Artikel 44–50), aber auch einiger Bestimmungen der Änderungsvorschläge aus dem Jahre 1988 – zumindest verfassungsrechtlich unter einem Fragezeichen. Dies ist die Frage nach der Verabschiedung des Gesetzes über Unternehmen und einiger weiterer Gesetze sowie nach den Änderungsvorschlägen beziehungsweise nach der Verabschiedung der Verfassungen, die eigentlich die Kategorie Arbeitsorganisation nicht mehr kennen, und die auch in den Änderungsvorschlägen ein generischer Begriff für die Organisation und Assoziierung der Arbeiter ist.

Obwohl ich mir dessen bewußt bin, daß auch dieser Teil der Analyse unvollständig und mangelhaft ist, bin ich doch überzeugt, daß verfassungsrechtlich in Jugoslawien eine andere gesellschaftlich-ökonomische Ordnung als jene entstanden ist, die immer noch die geltende Verfassung beinhaltet. Diese Ordnung ist noch nicht ausgebaut und es ist noch in keiner Weise deren vollständige Physiognomie gegeben; daher nenne ich sie derzeit kolloquial „gemischte Ökonomie mit Übergangscharakter“. Ich lasse mich nicht in Vorhersagen der verfassungsmäßigen Zukunft dieses Modells ein, jedoch scheint mir immer mehr eine Übergangsphase zu stabileren gesellschaftlich-ökonomischen Kategorien zu bestehen. In diesem Augenblick ist es am wenigsten wichtig, welchen „Namen das Kind bekommt“, d.h. mit welchen ideologischen Vorzeichen das zu Entstehende zu bezeichnen ist. Sicher ist nur, daß sich die Geschichte nicht einfach wiederholen läßt, genauso wie sie sich nicht verbessern läßt, und auch daß keine Gesellschaft, so auch die in der wir leben, eine dauerhafte Garantie hat, in einer Katastrophenvariante nicht zu verschwinden, auf die der bisherige Verlauf der Geschichte hingewiesen hat.

Lassen Sie mich abschließen: ich bin zuversichtlich, daß der bereits bestehende Zustand in der gesellschaftlich-ökonomischen Ordnung als sozialistisch weder im etatistischen noch im quasi selbstverwaltenden Sinn betrachtet werden kann, und ich bin auch davon nicht überzeugt, daß das Attribut kapitalistisch das Wesen bzw. die Entwicklungsrichtung entsprechend wiedergibt. Ob der Weg aus dieser Antinomie in der Anwendung von Modeerscheinungen bzw. in dem Verstecken der Ohnmacht zu suchen ist, den Verlauf der Ereignisse zu erfassen und daß seine nähere Bestimmung etwa der „Postkommunismus“, „Poststalinismus“ ist, das bezweifle ich. Daher verbleibe ich bei der am wenigsten verbindlichen Feststellung des Zustands als gemischte Ökonomie, in der es Elemente verschiedener Epochen gibt und in der es da voller innerer Widersprüche, immer noch so viel Fluidum gibt, daß deren Entwicklung nicht exakt zu erfassen ist.

5. Nicht viel einfacher ist die Situation in Bezug auf das politische System, obwohl da die Veränderungen radikaler, offensichtlicher sind, und sie bewirken schneller größere Folgen. Nach der Herstellung des Parteipluralismus im ganzen Lande — dieser Prozeß wurde unwiderruflich in den ersten Monaten des Jahres 1990 abgeschlossen — hörten auf eine sonderliche Weise die Abschnitte VII und VIII der Grundprinzipien und einige der wesentlichen Absätze der Abschnitte II und IV der Grundprinzipien der SFRJ-Verfassung zu wirken auf. Die Bestimmungen über die verfassungsmäßige Stellung des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens und des Sozialistischen Bundes der Werktätigen Jugoslawiens, die abgeschafft wurden, verschwanden aus der Verfassungsordnung durch das Verschwinden des Gegenstands ihrer Regelung. Eine solche Art und Weise der Aussetzung einzelner Rechtsregeln ist ziemlich selten, aber man begegnete ihr auch in der Geschichte unserer Verfassung. So hörten einige Bestimmungen der SFRJ-Verfassung aus dem Jahre 1946 in der Rechtsordnung nach den Nationalisierungsmaßnahmen durch Verschwinden des Gegenstands ihrer Regelung zu existieren auf, obwohl dies in späteren Verfassungsakten nicht auch ausdrücklich festgestellt wurde.

Dies ist jedoch nur die erste verfassungsrechtliche Folge vollzogener politischer Veränderungen. Eine weitaus größere Änderung wurde durch Verfassungsänderungsvorschläge aus den Jahren 1989 und 1990 und durch die Verfassungen der Republiken aus dem Jahre 1990 komplett. Durch diese Änderungen wurde zunächst die größte Anzahl einheitlicher Grundlagen des politischen Systems suspendiert, die mit der Verfassung der SFRJ und insbesondere mit den Abschnitten I, II, IV, V und VI der Grundprinzipien und übrigen Bestimmungen im Teil II des Normativteils der SFRJ-Verfassung d.h. mit jenen festgelegt wurden, die im Zusammenhang mit der gesellschaftlich-ökonomischen Ordnung schon erwähnt wurden. Eine gewisse Ausnahme in dieser Art der Suspendierung der SFRJ-Verfassung stellen Bestimmungen über Freiheiten, Rechte und Pflichten des Menschen und Bürgers dar, die größtenteils in die Verfassungsmäßigkeit der Republik „übernommen“, aber auch in jenem mit der Selbstverwaltung verbundenen Teil ziemlich geändert wurden.

Auf diese Weise verschwindet aus der jugoslawischen Verfassungsordnung zumindest als einheitliche Grundlage des politischen Systems vor allem die Bestimmung über dieses politische System als System der „sozialistischen selbstverwaltenden Demokratie als besondere Form der Diktatur des Proletariats“. Sollte es hingenommen werden, daß dies vor allem eine Veränderung von ideologischer Bedeutung ist, was nur teilweise stimmt, haben die übrigen Veränderungen die unmittelbare institutionelle Wirkung.

Die wichtigste dieser Veränderungen ist der endgültige Verzicht auf das Delegiertensystem. Unpopulär ist es, nun an die wirklich edlen Motive zu erinnern, die als Leitspruch der Bemühungen um das Delegiertensystem als „endlich erfundene Form“, die den logischen und praktischen Widerspruch zwischen der mittelbaren und unmittelbaren Demokratie überwinden wird, dienten; aber auch das soll nicht außer acht gelassen werden. Unabhängig von der Grundidee der Institutionalisierung des Delegiertensystems, die den einheitlichen Grundlagen des politischen Systems entstammt, wurde diese Idee durch den Parteipluralismus zugunsten der Demokratie durch Vertreter unwiderruflich suspendiert. Einige der Verfassungen der Republiken taten dies auch ausdrücklich, alle aber stillschweigend bzw. auf der Grundlage neuer Lösungen. Die Frage danach, was dies vom Standpunkt vollständiger Befreiung der menschlichen Persönlichkeit in etwas fernerer Zukunft bedeutet, übersteigt den Rahmen mei-

ner Erörterung, aber es ist gewiß, daß eine derartige Entwicklung dem Willen einer überzeugenden Mehrheit der Gesellschaft entspricht und zweifellos demokratische Legitimität hat.

Eine im Zusammenhang mit dem Delegiertensystem von mir beschriebene analoge Situation besteht auch in Bezug auf das Verhältnis zum Versammlungssystem insofern, als dieses durch die SFRJ-Verfassung als ein Element einheitlicher Grundlagen des politischen Systems geregelt wird. Auch hier sind durch einzelne Verfassungsänderungen in den Republiken entsprechende Bestimmungen der Bundesverfassung suspendiert worden und statt der Einheit des Machtprinzips wurde das Prinzip der Machtteilung mit etwas unterschiedlichen Varianten, jedoch überall auch mit einer ausgeprägten starken Exekutivrolle hergestellt. Einige der Lösungen sind geradezu typisch für die Form der Machtausübung durch den Präsidenten.

Könnte man für das Aufgeben des Delegiertensystems sagen, daß es im Start schon eine demokratische Legitimität besitzt, d.h. daß dies von der gesellschaftlichen Mehrheit akzeptiert ist, trifft dies bei diesen Lösungen nicht zu. Allerdings war die Forderung nach einem wirksamen Staat, sowohl bei uns als auch in allen Beispielen in der Geschichte das grundlegende Motiv zugunsten einer starken Exekutive und eines Präidentialismus, breit akzeptiert worden. Das trifft auch für manche demokratische Konnotationen vorrangig für die Stärkung der Unabhängigkeit des Gerichtswesens zu, die die Bemühungen um die Machtteilung traditionell begleiteten. Man darf jedoch nicht vergessen, daß auch das Prinzip der Einheit der Macht in seiner autochthonen Form demokratischen Ausgangspunkt hatte. Jedenfalls wird hier die Zukunft erst zeigen, inwieweit diese neue Lösung auf der Spur der echten Demokratie und des Fortschritts ist.

Eine ähnliche Situation wie diese besprochene gibt es auch in anderen Verfassungselementen einheitlicher Grundlagen des politischen Systems, in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit, Gerichte und öffentliche Staatsanwaltschaft, so daß es möglich ist, daraus zu schließen, daß die meisten dieser Bestimmungen der SFRJ-Verfassung eigentlich nicht mehr angewandt werden. Im verfassungsrechtlichen Sinne stellen die Normen der SFRJ-Verfassung in Bezug auf die Freiheiten, Rechte und Pflichten des Menschen und Bürgers eine gewisse Ausnahme dar; aber auch in diesem Korpus gibt es ebenfalls suspendierte Bestimmungen, wie beispielsweise das Recht auf Selbstverwaltung.

6. Den höchsten Grad an verfassungsmäßiger Ungewißheit und sogar einer echten Konfusion gibt es in Bezug auf das Verhältnis gegenüber Föderalismus. Da ist die Situation so, daß man daraus schließen könnte, daß eigentlich alles in Frage gestellt ist. Obwohl auch da die durch die Verfassung der SFRJ festgesetzten Bundesorgane bestehen und immer wirken, sind die Ausübung ihrer Rechte und Pflichten und noch weitaus mehr alle „vertikalen“ Beziehungen im jugoslawischen Föderalismus tief erschüttert. Mit anderen Worten ist dieser Teil der Verfassung der SFRJ schon mit dessen Inhalt und Art und Weise der Verwirklichung gemeinschaftlicher Interessen in der SFRJ über die Verhältnisse in der Gesetzgebung sowie in den Vollzugs- und Wirtschaftsfunktionen sowohl normativ, d.h. durch entsprechende Bestimmungen der Verfassungsmäßigkeit der Republiken, als auch praktisch, d.h. durch das Verhalten verantwortlicher Organe, vollkommen suspendiert und daher keiner verfassungsrechtlichen Analyse zugänglich.

Alles in allem ist die Situation im Lande vom Standpunkt der Verfassungsrechte aus eine solche, daß die Feststellung über tiefgreifende Störungen in der Verfassungsordnung vollstän-

dig am Platze ist. Diese Störungen sind so ernsthaft, daß sie an die Grenzen vollkommener Verfassungslosigkeit gelangen. Die Erfahrung der ganzen Welt, so auch unsere, hat die Erkenntnis sehr oft bestätigt, daß dies nie in die Demokratie führt (nicht einmal dann, wenn dies im Namen ihrer Herstellung angestrebt wird), damit auch nicht in eine demokratische Föderation, sondern es führt zu einer totalen Anarchie, die in Tyrannei und Katastrophe endet.

II. Regionalisierung von Einheitsstaaten

Zur Regionalisierung Belgiens

von
Jean-E. Humblet, Genval

1. Einleitung

Die Mehrheit des Kerns der Bevölkerung, die das gegenwärtige Gebiet Belgiens bewohnt, ist keltischer Herkunft, in Flandern und in Wallonien. Ganz einfach, die germanische Durchdringung in den ersten Jahrhunderten unserer Zeit ist im Gebiet des heutigen Flanderns stärker gewesen.

Die Sprachgrenze besteht seit dem 7. Jahrhundert; sie hat sich praktisch nicht geändert, außer in einigen Dörfern an der Sprachgrenze und um die Agglomeration von Brüssel.

Zwei Drittel des gegenwärtigen Belgiens waren im Laufe der Jahrhunderte Herzogtümer, Marquisats und Grafschaften, vereinigt durch die Herzöge von Burgund, und in der Folge dem spanischen Haus Habsburg und nachher dem österreichischen Haus Habsburg unterstellt. Jedoch mehr als ein Drittel dieses Gebietes und mehr als die Hälfte des Gebietes Walloniens erfuhren ein anderes Schicksal, da das Fürstentum Lüttich, das von einem dem Erzbischof von Köln unterstellten Fürstbischof geleitet wurde, eine weitgehende Autonomie im Heiligen Römischen Reich hatte.

Das erklärt, warum in der bewegten Periode am Ende des 18. Jahrhunderts von „Belgiern“ und „Lüttichern“ gesprochen wurde, die jedoch zum ersten Mal von 1795 bis 1814 unter ununterbrochener französischer Hoheit vereinigt wurden, der freiwillig eine Anzahl von Gemeinden angegliedert wurden, die heute wallonisch sind. Während fast 20 Jahren französischer Herrschaft hatten die „Lütticher“ und die „Belgier“ einen identischen departementalen Status.

Der Vertrag von Wien brachte Österreich und Frankreich trotz der Talente Metternichs und Talleyrands Verluste, und auf Kosten der westlichen österreichischen Besitzungen und vor allem Frankreichs wurden die Niederlande vergrößert.

Mehr in Frage war zu dieser Zeit entgegen dem Ergebnis am Ende der Religionskriege unter Heinrich IV. und Ludwig XIV. aus Anlaß der französisch-spanischen Konflikte die Angliederung des frankophonen Südens der großen Niederlande an Frankreich.

Die vom Vertrag von Wien den „Belgiern“ und „Lüttichern“ auferlegte Angliederung an die Niederlande war nur von kurzer Dauer, wie man weiß, da die im wesentlichen wallonische und brüsseler Revolution von 1830 dem ein Ende setzte.

Auf diese Weise wurde der belgische Staat geboren und nicht die Unabhängigkeit Belgiens, weil es vorher kein Belgien gegeben hat.

Die nationale Versammlung, die sich eine für diese Epoche außerordentlich liberale Verfassung im Gegensatz zum alten Regime der Wiener Vertragsmächte gibt, will dem Frankreich Louis-Philippes nahekommen. Deshalb wird der Thron dessen Sohn, dem Herzog von Nemours, angeboten.

Die Wiener Vertragsmächte schenken dem kein Gehör und die Verantwortlichen des jungen Staates akzeptieren als Realisten einen Sachsen-Coburg-Gotha, deutschen Ursprungs und Protestant, einen Verwandten der englischen Krone, als Souverän.

Wie in der Folge von 1789 in Frankreich wird die proletarische Revolution von 1830 vom im wesentlichen frankophonen Bürgertum zurückgeholt.

Schwere soziale Konflikte sind daher in der Folge bestimmend, ebenso wie die Industrialisierung, die Wallonien am Ende des 19. Jahrhunderts an die Spitze der Industrienationen bringen wird.

Das eingeführte Regime ist zentralistisch, auf der Ebene des belgischen Staates und seiner verschiedenen Teile, was den Konflikt zwischen Flamen und Wallonen hervorrufen wird.

Der lange Kampf der flämischen Bewegung, der gewöhnlich auf 1839 zurückgeführt wird, führt im Laufe von 100 Jahren zu einer grundlegenden Änderung Belgiens, wo anfangs der gesamte Adel und das gesamte Bürgertum sich auf Französisch ausdrückten und seit 1932 der territoriale Unilingualismus im größten Teil des Königreichs (mit Ausnahme einiger zweisprachiger Zonen, wie der von Brüssel) auferlegt wird. Die Entwicklung hätte auch anders verlaufen können.

Jedoch kurz vor dem Ersten Weltkrieg schuf eine starke wallonische Bewegung eine gegen die flämische Bewegung gerichtete Dynamik, und die Logik der ethnischen Verschiedenartigkeiten konnte sich ohne Zweifel trotz des zentralistischen Charakters des Staates durchsetzen. Aber der Krieg änderte den Lauf der Dinge, indem das flämische Bewußtsein im Norden und die Identifikation mit Belgien im Süden stärker wurden.

Auf wirtschaftlichem Gebiet zeigt die Zwischenkriegszeit ein in gegensätzliche soziale Klassen geteiltes und mehr und mehr von Finanzgruppen in Brüssel abhängiges Wallonien.

Im Gegensatz dazu entstand in Flandern 1926, ein seltener Fall in der Geschichte, eine flämische Unternehmervereinigung auf der Grundlage kleiner und mittlerer Unternehmen und bald auch eine Bankgruppe, die Kreditbank, fußend auf der Entwicklung der Region.

Der Zweite Weltkrieg hat wiederum den Dualismus des Königreichs zum Vorschein gebracht; aber in der Folge dieser düsteren Jahre, in denen Neunzehntel der Kriegsgefangenen Wallonen waren, zeigte sich ein kurzlebiges Aufflackern der wallonischen Bewegung.

Im Jahre 1960 holt das durchschnittliche Prokopfeinkommen Flanderns das Walloniens ein; ab 1970 ist es zunehmend größer.

Im Jahre 1968 wird die französische Sektion der jahrhundertealten Universität Loewen aus Flandern ausgewiesen. Dann 1969/70, 1980 und 1988/1989 erfolgten Verfassungsreformen, die es nun wert sind, untersucht zu werden, vor dem Hintergrund eines populistischen Flanderns, das auf seiner Volksgemeinschaft beruht, und eines in seine subregionalen Einheiten und durch das kollektive Gedächtnis an die Klassenkämpfe des 19. Jahrhunderts geteilten Walloniens.

2. Das institutionelle System

Die Institutionen

Belgien ist zugleich in Gemeinschaften (Communautés), Regionen und Provinzen gegliedert, wobei die Beachtung des Prinzips der territorialen Einsprachigkeit vorrangig ist.

- a) Es gibt drei Gemeinschaften mit folgender numerischer Bedeutung:
- die flämische Gemeinschaft umfaßt das Gebiet Flanderns und für die sogenannten personalisierbaren Angelegenheiten die Flamen in Brüssel;
 - die französische Gemeinschaft umfaßt die wallonische Region (mit Ausnahme der 62.000 Deutschsprachigen) und für die sogenannten personalisierbaren Angelegenheiten die Frankophonen in Brüssel;
 - die deutschsprachige Gemeinschaft umfaßt die deutschsprachige Bevölkerung der germanophonen Kantone Eupen und St. Vith und die germanophone Minderheit des wallonischen Kantons Malmédy.
- b) Belgien hat auch drei Regionen:
- die flämische Region
 - die wallonische Region
 - die Brüsseler Region.
- c) Schließlich weist Belgien noch neun Provinzen auf, die 1831 geschaffen wurden und die sowohl politische als auch administrative Einheiten sind.

Die Provinzen sind einsprachig, mit Ausnahme der Provinz von Brabant mit flämischer Mehrheit, bestehend aus dem flämischen und dem wallonischen Brabant sowie Brüssel, und der Provinz von Lüttich mit der deutschen Minderheit.

Die staatlichen, gemeinschaftlichen und regionalen sowie die provinziellen Einrichtungen haben viele Minister für ein Königreich von 9,850.000 Einwohner zur Folge. Dazu kommen die um mindestens 600 aufgrund in der Folge von 1976 durchgeführter Fusionen reduzierten Gemeinden.

Im belgischen Zweikammersystem gehören die Mitglieder der Abgeordnetenkammer und die gewählten Mitglieder des Senates automatisch einer Gemeinschafts- und einer Regionalversammlung an, in deren Gebiet sie gewählt sind oder – was für die von Brüssel Gewählten gilt – der Gemeinschaftsversammlung der Sprache ihrer Eidesleistung. Es gibt jedoch noch keine organisierte Brüsseler Regionalversammlung. Außerdem funktionieren die flämische Gemeinschaftsversammlung und die flämische Regionalversammlung gemeinsam.

In der Praxis bestehen folglich über den Senat und die Abgeordnetenkammer auf der gesamtstaatlichen Ebene des Königreiches hinaus eine Versammlung und eine Exekutive der französischen Gemeinschaft, eine Versammlung und eine Exekutive der flämischen Gemeinschaft und Region, eine Versammlung und Exekutive der wallonischen Region und eine Versammlung und eine Exekutive der deutschsprachigen Gemeinschaft. Die verschiedenen Exekutiven sind, wie der nationale Ministerrat, mit Mehrheit gewählt, was aufgrund des belgischen Verhältniswahlrechts Absprachen zwischen den Parteien erforderlich macht.

Es gibt also keine Wahlen zu den Gemeinschafts- und Regionalversammlungen (außer in der Region Brüssel und für die deutsche Sprachgemeinschaft), im Gegensatz zu den Bundesstaaten und Frankreich.

Hingegen die Provinzräte sind Gegenstand eigener Wahlen; außerdem wählen sie aus ihrer Mitte eine Provinzialexekutive, deren Mitglieder nicht Minister, sondern „députés permanents“ (permanente Abgeordnete) genannt werden; jedoch aufgrund einer Art Bevormun-

derung der Provinz durch die Zentralgewalt führt der Gouverneur der Provinz, der den Innenminister vertritt, den Vorsitz der permanenten Deputation und hat er ein suspensives Vetorecht zu den Entscheidungen.

Die Kompetenzen

Die **Gemeinschaften** haben folgende Aufgaben:

1. Der Schutz und die Veranschaulichung der Sprache.
2. Die Förderung der Ausbildung von Forschern.
3. Die schönen Künste.
4. Das Kunsterbgut, Museen und sonstige wissenschaftlich-kulturelle Einrichtungen.
5. Bibliotheken, „discothèques“ und gleichartige Dienststellen.
6. Rundfunk und Fernsehen, außer der Übertragung von Mitteilungen der nationalen Regierung und von kommerzieller Werbung.
7. Jugendpolitik.
8. Ständige Weiterbildung und kulturelle Animation.
9. Leibeserziehung, Sport und Leben im Freien.
10. Freizeitgestaltung und Tourismus.
11. Vorschulische Ausbildung in Verwahrschulen.
12. Die nachschulische und halbschulische Ausbildung.
13. Kunstausbildung.
14. Intellektuelle, moralische und soziale Ausbildung.
15. Soziale Förderung.
16. Berufliche Umschulung und Fortbildung, mit Ausnahme der Bestimmungen über die Beteiligung an Ausgaben für die Auswahl, die Berufsausbildung und die Neueinsetzung von Personal, das ein Arbeitgeber zur Gründung eines Betriebs, zum Ausbau oder zur Umstellung seines Betriebs einstellt.
17. Angewandte wissenschaftliche Forschung über die vorstehend angeführten Angelegenheiten.

Ebenso gibt es Kompetenzen der Gemeinschaften, die – in Brüssel – auf Personen Anwendung finden, je nachdem, ob es sich um Niederländisch- oder Französischsprachige handelt.

I. Was die Gesundheitspolitik betrifft:

- 1) Die Betreuungspolitik innerhalb und außerhalb von Pflegeanstalten, mit vielen Ausnahmen.
- 2) Die Gesundheitserziehung sowie die Tätigkeiten und Dienstleistungen auf dem Gebiet der vorbeugenden Medizin, mit Ausnahme von nationalen prophylaktischen Maßnahmen.

II. Was die Unterstützung von Personen betrifft:

- 1) Die Familienpolitik einschließlich aller Formen der Hilfe und Unterstützung für Familien und Kinder.
- 2) Die Politik im Bereich der Sozialhilfe mit Ausnahmen.

III. Was die angewandte wissenschaftliche Forschung betrifft:

Die angewandte wissenschaftliche Forschung für die Angelegenheiten, die ausschließlich zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehören.

Die Kompetenzen der **Regionen** sind die folgenden:

I. Was die Raumordnung betrifft:

- 1) Städtebau und Raumordnung.
- 2) Baufluchtlinienpläne am Straßen- und Wegenetz der Gemeinden.
- 3) Städtesanierung.
- 4) Sanierung von stillgelegten Betriebsanlagen.

II. Was die Umwelt betrifft:

- 1) Umweltschutz, unter Beachtung der allgemeinen und sektorenbundenen gesetzlichen Normen.
- 2) Abtransport und Verarbeitung von Abfällen.
- 3) Die Aufsicht über gefährliche, gesundheitsschädliche und störende Betriebe, vorbehaltlich der Bestimmungen über den Arbeitsschutz.

III. Was die Neugestaltung ländlicher Gebiete und die Erhaltung der Natur betrifft:

- 1) Flurbereinigung von ländlichem Eigentum und Neugestaltung ländlicher Gebiete.
- 2) Schutz und Erhaltung der Natur, mit vielen Ausnahmen.
- 3) Gebiete mit Grünflächen, Gebiete mit Parkanlagen und Grünzonen.
- 4) Wälder.
- 5) Das Jagdwesen, mit Ausnahme der Herstellung, des Handels und des Besitzes von Jagdwaffen sowie der Vogelfängerei.
- 6) Fischerei auf Binnengewässern.
- 7) Industrialisierung der Fischzucht.
- 8) Landwirtschaftlicher Wasserbau und nicht schiffbare Wasserläufe.
- 9) Entwässerung.
- 10) Polder und Moorentwässerung, mit Ausnahme von Deichen.

IV. Was das Wohnungswesen betrifft:

Das Wohnungswesen und die Aufsicht über Wohnungen, die eine Gefahr für die öffentliche Sauberkeit und Gesundheit darstellen.

V. Was die Wasserpolitik betrifft:

Die Wasserproduktion und -verteilung mit vielen Ausnahmen.

VI. Was die Wirtschaftspolitik betrifft:

- Die Bedingungen für die Ausbeutung der natürlichen Reichtümer sowie die Konzessionen, die sich darauf beziehen.
- Die regionale Planung.
- Die regionalen Aspekte der Kreditpolitik.

VII. Die regionalen Aspekte der Energie.

VIII. Was die untergeordneten Behörden betrifft:

- Die Arbeitsweise, die Kontrolle und die Festlegung des Zuständigkeitsbereichs von gemeinnützigen Gemeindezusammenschlüssen sowie die Anwendung der Grundgesetze über diese Zusammenschlüsse.
- Die Verteilung des Anteils der Regionen am Gemeindefonds, die Festlegung der Kriterien zur Verteilung der Beträge, die den Provinzen jeder Region gemäß der Gesetzgebung über den Provinzenfonds zugeteilt werden.

IX. Was die Beschäftigungspolitik betrifft:

Die Stellenvermittlung und die damit verbundenen finanziellen Unterstützungen.

X. Was die angewandte wissenschaftliche Forschung betrifft:

Die angewandte wissenschaftliche Forschung in den Angelegenheiten, für die sie ausschließlich zuständig sind.

Es gibt eine Reihe Ausnahmen bei dieser Kompetenzverteilung, abgesehen davon, daß die übrigen Befugnisse dem Zentralstaat zustehen.

Die Ressourcen

Der Schlüssel zur wirklichen Macht der Gemeinschaften und Regionen ist in den Ressourcen zu sehen. Es handelt sich im wesentlichen um Dotationen des Zentralstaates und praktisch nicht um eigene Einnahmen, anders ausgedrückt: die Gemeinschaften und Regionen haben kein Besteuerungsrecht und der Teil der öffentlichen Einnahmen, über den sie verfügen, ist stark eingeschränkt im Vergleich zu föderativen Systemen, wie die folgende Tabelle zeigt, die auf eine parlamentarische Anfrage zurückgeht, die ich gestellt habe:

Aufschlüsselung der öffentlichen Einnahmen (Schriftliche parlamentarische Anfrage von Senator **Humblet** an den Budgetminister **Maystadt** am 23.1.1985).

Prozentsätze

gesamt für 1982 (Bruttozahlen in Milliarden Franc): 1.469,3

gesamt für 1983 (Bruttozahlen in Milliarden Franc): 1.554,2

Aufteilung nach %

	1983	
Zentralgewalt	78,16 %	
flämische Gemeinschaft	4,47 %	
französische Gemeinschaft	1,81 %	} 3,36 %
deutschsprachige Gemeinschaft (Dotationen)	0,01 %	
wallonische Region	1,54 %	

Diese Situation hat sich infolge der Reformen von 1988, die den Unterricht (zugleich mit der Dotierung unter Berücksichtigung der Schüler- oder Studentenzahlen) den Gemeinschaften übertrugen, jedoch beachtlich gebessert.

So ist von nun an die Zentralgewalt auf ungefähr 60% der Kompetenzen zurückgegangen.

3. Der Streit

Der Gesetzgeber hat drei Typen von Maßnahmen im Falle von Interessenkonflikten oder Nichtübereinstimmung zwischen den Gemeinschaften, den Regionen und dem Zentralstaat vorgesehen.

Die erste Maßnahme sieht die Konsultation des Staatsrates (Conseil d'Etat) auf Antrag der Mehrheit einer Sprachgruppe der Kammer oder des Senates über jeden Entwurf oder Vorschlag eines Gesetzes oder Dekretes vor.

Die zweite Maßnahme sieht vor, daß wenn ein Gesetzgebungsakt des Parlamentes oder einer Gemeinschafts- oder Regionalversammlung die Interessen einer anderen Gemeinschaft oder Region oder ganz Belgiens verletzen könnte, kann — mit einer Zweidrittelmehrheit — die Versammlung oder die Exekutive ein **Vermittlungskomitee** (Comité de concertation) damit befassen.

Dieses Votum hat auf zwei Monate aufschiebende Wirkung, während denen die zwei betroffenen Exekutiven versuchen müssen, eine Einigung zu finden.

Außerdem wurde ein **Schiedsgerichtshof** (Cour d'Arbitrage) eingerichtet. Um sein Funktionieren zu verstehen, muß beachtet werden, daß Belgien nie eine Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze gekannt hat, aber die Anordnungen der Exekutivgewalt von den Gerichten wegen Gesetzwidrigkeit sanktioniert werden können.

Ein Schiedsgerichtshof ist daher eine bedeutende Neuerung. Er ist aus sechs hohen Beamten und sechs ehemaligen Parlamentsmitgliedern zusammengesetzt, und die Sprachengleichheit ist ebenso verwirklicht. Was ist die Aufgabe dieser hybriden Institution?

Der Schiedsgerichtshof, angerufen von einer Exekutive oder einer Versammlung auf Verlangen einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder, kann alles oder einen Teil eines Gesetzes oder Dekretes wegen Verfassungswidrigkeit bei der Kompetenzverteilung zwischen dem Staat, den Gemeinschaften und den Regionen aufheben. Es gibt demnach hier eine gewisse Überwachung, die organisiert ist.

Und die Außenbeziehungen?

Die Gemeinschaften haben das Recht, internationale Abkommen im Bereich ihrer Kompetenzen abzuschließen. So wurde ein wichtiges Kulturabkommen zwischen der flämischen Gemeinschaft und den Niederlanden abgeschlossen, während die französische Gemeinschaft dasselbe mit Québec gemacht hat. Jedoch die Position des Zentralstaates ist aufgrund des Prinzips der Souveränität des Staates in jedem Fall die, daß das Außenministerium an den Abkommen beteiligt sein muß. Dies geschah im übrigen in den zwei erwähnten Fällen.

Hier muß der Akzent auf die Grenzüberwindung gesetzt werden. Die integralen Föderalisten haben immer gesagt, daß eine größere Änderung für Europa erfolgt, wenn die Grenzregionen untereinander Abkommen abschließen können.

Das gilt besonders für Belgien, dann wenn, zum Beispiel, Lille in Frankreich eine regionale Metropole ist, die sowohl auf einen Teil der flämischen Region als auch auf den westlichsten Teil der wallonischen Region, die Provinz von Hainaut, ausstrahlt; außerdem hat im Osten die Stadt Lüttich in einer dreiseitigen Optik mit Aachen im Land Nordrhein-Westfalen und Maastricht in den Niederlanden abgeschlossen. In dieser Hinsicht ist die deutschsprachige Gemeinschaft beispielhaft, in dem Maße, in dem sich das Hinterland von Aachen auf das deutschbelgische Gebiet ausdehnt.

Jedoch sind die Gemeinschaftskompetenzen der deutschsprachigen Gemeinschaft beschränkt und ihre kürzliche Verwirklichung (1984) sollte auf diese Weise Abkommen ermöglichen, zum Beispiel mit dem Land Nordrhein-Westfalen.

Kritische Analyse des belgischen Systems

Es wurde als präföderativ, regionalistisch, von manchen sogar als föderativ bezeichnet. Ein interessanter Vergleich wurde kürzlich zwischen dem belgischen und dem spanischen System gezogen.

Ganz offensichtlich handelt es sich im Falle Belgiens nicht um ein föderatives System:

1. Es handelt sich um keine zusammengesetzten Kollektivitäten, die auf einen Bundesstaat Kompetenzen übertragen haben, sondern um einen Einheitsstaat, in dem eine ethnische Gruppe eine deutliche Mehrheit hat, die gewisse Kompetenzen untergeordneten Gewalten „aufoktroiert“ hat.
2. Die Gemeinschaften und die Regionen haben keine eigenen Einnahmequellen; sie hängen von Dotationen und Rückvergütungen bei gewissen Steuern, wie im Erbfolgerecht, ab.
3. Es gibt keine Wahlen der Gemeinschafts- oder Regionalversammlungen, abgesehen von der Region Brüssel und der deutschen Sprachgemeinschaft.
4. Die Bestellung der Gemeinschafts- und Regionalexekutiven hängt von der vorherigen Installation durch die Regierung des Zentralstaates ab.
5. Es gibt keine Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze, wenn auch der Schiedsgerichtshof in einem beschränkten, aber realen Bereich unbestreitbar föderativen Charakter hat.
6. Die Zentralgewalt fährt fort, mit den Praktiken die Kompetenzen der Gemeinschaften und Regionen, vor allem mit der Wissenschaftspolitik, der Einwanderungspolitik (durch ein nationales königliches Kommissariat) und der Außenpolitik zu beschneiden.

Außerdem ist die Frage zu stellen, wozu die Komplexität des Systems dient, vor allem mit dem Fortbestand der provinziellen politischen Instanzen und dem Dualismus von Gemeinschaften und Regionen, ebenso mit dem Fehlen einer Klarheit bei der Kompetenzverteilung zwischen den Gemeinschaften und den Regionen.

Zum besseren Verständnis ist zu beachten, daß die flämische Seite besonders für die Dynamik der Gemeinschaften eintritt; in der Tat ist auf diese Weise, abgesehen von der kleinen deutschsprachigen Gemeinschaft, nur die Rivalität von zwei Einheiten gegeben, der mehrheitlich flämischen und der frankophonen; in der Tat sind die Flamen in Brüssel soziologisch ein Teil des flämischen Volkes.

Hingegen auf der Seite der Frankophonen fühlen sich die Brüsseler Frankophonen, die mehr als 80% der in Brüssel lebenden belgischen Staatsbürger ausmachen, zumeist nicht als Wallonen und einer besonderen Dynamik einer Brüsseler Region sowie ganz Belgien verbunden.

Dies mißfällt den Wallonen nicht, selbst wenn Brüssel das Symbol eines zentralistischen Belgiens ist; sie ziehen es folglich vor, an drei Regionen zu denken.

Die letztlich angenommene Formel ist hybrid: die Gemeinschaften, um die Flamen zufriedenzustellen, die Regionen, um die Wallonen zufriedenzustellen.

Diese Analyse wird von der Tatsache bekräftigt, daß die Exekutiven und Versammlungen der Gemeinschaften und Regionen für Flandern gemeinsam funktionieren.

Hier ist der Punkt erreicht, sich zu fragen, was wünschenswert ist und was für die Zukunft vorhergesehen werden kann.

1. Die unitarische belgische Strömung hat seit 1981 die Tendenz, stärker zu werden, was manchmal bis zur Form eines Vorschlags der Einführung eines auf den neun Provinzen fußenden Föderalismus geht.

Dies ist eine offensichtliche Verirrung, weil keine der Provinzen alte historische Grenzen hat, weil es keine klare Lösung für die Grenzen Brüssels von der Art, daß die Provinz Brabant in der Art des Kantons Bern vor der Autonomie des Jura bleibt, gibt und weil zum Unterschied von den Bevölkerungen und Dimensionen Flanderns, Walloniens oder Brüssels eine Provinz, Luxembourg mit 219.000, nicht in den Rahmen paßt.

Diese Strömung wird besonders von einem Brüsseler und wallonischen Geschäftsbürgertum unterstützt; sie spricht jedoch ebenfalls gewisse flämische Kreise an, in dem Maße, in dem Belgien eine flämische Hegemonie aufweist, wobei die Hegemonie als System verstanden wird, in dem die Beherrschten die Macht der Herrschenden akzeptieren.

Der König und seine Umgebung befürworten die Prioritäten Belgiens und in seinem Rahmen den „Nord-Süd“-Austausch von jungen Leuten auf Kosten des Deutsch- und Englischstudiums und der Öffnung zu Europa und zur Welt, anstatt sich als wesentliches Band in einem fortgeschrittenen konföderativen oder föderativen System zu betrachten. Die mit Belgien mehr verbundenen Wallonen sind Ende 1990 zur 60-Jahr-Feier und zur Feier der 40 Jahre Herrschaft und 30 Jahre Ehe des Königs in besonderem Maße Opfer dieser Politik.

2. Die zweite Strömung geht in die Richtung eines echten föderativen Systems, das gewisse als konföderativ bezeichnen. Sie wird getragen von der wallonischen Linken und zum größten Teil von der populistischen flämischen Bewegung. Sie ist im Grunde darauf ausgerichtet, daß die einen wie die anderen mit der Autonomie einen Vorteil hätten und nicht unterdrückt wären, in einem Gegensatz zum größten Teil der wallonischen Rechten, die sich vor einer sozialistischen Herrschaft in Wallonien fürchtet.

Manche glauben übrigens, daß 1988/89 ein bundesstaatliches System eingeführt worden wäre, was nicht wirklich der Fall ist, wie weiter oben dargelegt wurde.

3. Die dritte Strömung, die ohne Zweifel die zahlenmäßig schwächste, aber die vielleicht bedeutendste auf lange Sicht ist, besteht aus den Flamen und Wallonen, die keine belgische Ideologie mehr vertreten und deren Vorstellung ist, daß nicht unaufhörlich Gegensätze miteinander verbunden werden können. Die wallonische Auffassung ist die folgende: „Flandern durch Belgien dienen oder Wallonien ohne Belgien dienen, da dieses nie Wallonien dienen wird.“ Diese Auffassung gibt es auch in Brüssel, wenn auch mit einer gemäßigten Formulierung. Und in der Tat, wenn Belgien aus einer Stadt mit flämischer Mehrheit und 100.000 Einwohnern im Jahre 1830 eine multikulturelle Metropole von einer Million Einwohnern mit frankophoner Mehrheit 150 Jahre später gemacht hat, sieht man nicht, warum Europa in den kommenden 100 Jahren sein Schicksal gestalten sollte. Warum nicht Brüssel als freie europäische Stadt, ein Brüssel, das statt die belgische Dynamik zu behindern, beitragen würde zu zeigen, daß die Nationalstaaten von gestern sind und das Europa der Regionen die Zukunft sein müßte.

Leider teilen sich die Wallonen, die für die Unabhängigkeit sind, in jene, die ihrer historischen und volkssprachlichen Wurzeln in einer Optik der mehrfachen Zugehörigkeit, der wallonischen, frankophonen und europäischen, bewußt, ein Europa der einsprachigen Regionen schaffen wollen, und jene, die im Grunde in Wallonien französische Jakobiner sind.

Diese Erfahrung mit Belgien zeigt, wie wichtig eine Elite ist, die eine geschichtliche Perspektive hat, die einem Volk förderlich ist. Das ist die Chance der Bewegung der Flamen und Flanders, im Gegensatz zu Wallonien, das zum größten Teil durch „Belgitude“ entfremdete Führer hat. Dieses Experiment zeigt auch die Widerstandsfähigkeit selbst von Staaten, die nur 155 Jahre alt sind. Der belgische Staat, Herr über die Armee, die auswärtigen Angelegenheiten, den Unterricht, hat überleben können, ohne wirklich bedroht zu sein, selbst wenn in der Wirklichkeit alle seine Gegensätze eine echte Langzeitpolitik verhindern, selbst in den Bereichen, in denen sich nicht der Norden und der Süden oder die wirtschaftlich-soziale Linke und Rechte gegenüberstehen.

Die Geschichte wartet nicht auf unser Zögern!

Die Regionalisierung Frankreichs

von
Guy Héraud, Pau

Frankreich gilt als am meisten zentralisierter Staat Europas. Das stimmt nicht mehr seit der 1982 begonnenen Reform, die echte Regionen schuf. 1986 erhielten die Regionen ihre vollen Kompetenzen und ihre in allgemeinen Wahlen bestellten Regionalräte.

Um den Sinn und die Tragweite dieser Reform zu verstehen, kann sich ein historischer Rückblick als nützlich erweisen. Das Frankreich des Ancien Régime wurde seit Ludwig XIII. und Richelieu im 17. Jahrhundert zunehmend zentralisiert. Die ungefähr zwanzig Provinzen wurden vom königlichen Intendanten verwaltet; und ihre Parlamente verloren die Befugnis, die Gesetze zu registrieren; „registrieren“ bedeutete „genehmigen“. Wie es Tocqueville in seinem Buch „L'Ancien Régime und die Revolution“ aufgezeigt hat, ist die administrative Zentralisierung eine Einrichtung des Ancien Régime und nicht die Erfindung der Revolution und des Kaiserreiches, wie manchmal behauptet wird. In den Cahiers de doléances (Beschwerdeschriften), die die Einberufung der Generalstände 1789, die Versammlung aus der die Revolution hervorging, vorbereiteten, verlangte eine Reihe von Provinzen, wie die Artois, die Bretagne und die Provinzen des Midi, die Rückgabe der verlorenen Autonomie; sie wollten sich selbst verwalten und nicht mehr vom König und seinen Ministern abhängig sein. Es muß gesagt werden, daß diese Erwartung grausam enttäuscht wurde, weil die Revolutionäre unter dem Einfluß der Ideen J.J. Rousseaus den Zentralismus noch vorantrieben, indem sie die ungefähr zwanzig Provinzen durch 83 Departements ersetzten (Gesetz vom 15. Januar 1790). Diese Departements denen künstliche Namen von Flüssen oder Gebirgen gegeben wurden, hatten zum Zweck, die alten provinziellen Zusammengehörigkeitsgefühle zugunsten der einen und unteilbaren Nation („nation une et indivisible“) verschwinden zu lassen. Jacques Thouret, Mitglied der Constituante, hatte sogar vorgeschlagen, daß 80 gleiche Quadrate von je 324 Quadratmeilen gezeichnet werden sollten! Der Streit zwischen Girondisten und Jakobinern, der mit dem Sieg der Jakobiner endete, hatte nicht die Bedeutung, die ihm manchmal beigegeben wird. Die Girondisten bekannten sich zwar als „Föderalisten“, sie stimmten aber wie die Jakobiner für die Abschaffung der alten Provinzen und deren Ablösung durch Departements. Sie wollten nur die Vorherrschaft von Paris zurückdrängen und den Einfluß der Hauptstadt, wie sie sagten, auf das 1/83 eines jeden Departements beschränken. Diese Überlegungen waren nicht genug durchdacht, da Frankreich trotz der gewünschten Gleichheit seiner Departements eine Zentralregierung brauchte, die ihren Sitz in Paris haben mußte. Wie wären die Regierung und das Parlament Frankreichs zusammengesetzt, wie weit sollte die Beteiligung der „Provinz“ gehen? Zu diesen vorrangigen Fragen machten die Girondisten keine Vorschläge. Sie waren daher keine echten Föderalisten.

Jedes Departement sollte mit drei Organen demokratisch verwaltet werden: dem Rat, dem Direktorium und dem „Procureur-Syndic“. Dieses komplizierte und künstliche System versank aber in Anarchie, sodaß Bonaparte im Jahre VIII (Konsultatsverfassung) einen von der Regierung ernannten und ihr verantwortlichen Präfekten einsetzte. Das einzige „legislative“ Organ war der „Conseil général“, der zuerst ernannt und ab 1833 gewählt wurde, aber keine bedeutenden Befugnisse erhielt, wie dies – abgesehen von den seit 1982 erfolgten Änderungen – immer noch der Fall ist.

Zwischen den Departements und dem Senat gab es von 1790 bis 1972 in allen Regierungssystemen (Monarchie, Kaiserreich, Republik) nie dezentralisierte Gebietskörperschaften. Es gab nur dekonzentrierte Ressorts, die die verschiedenen öffentlichen Dienste territorial koordinierten. Diese Ressorts umfassen jeweils eine bestimmte Anzahl von Departements. Bis zu einem Dekret von 1960 waren sogar die dekonzentrierten Ressorts von einem Dienst zum anderen verschieden, sodaß ein und dasselbe Departement je nach öffentlichem Dienst zwei oder drei verschiedenen regionalen Hauptstädten unterstehen konnte.

In der langen Periode von 1790 bis 1972 gab es zahlreiche Initiativen zur Schaffung von Regionen, aber alle blieben im Stadium des Entwurfs oder des einfachen Projektes. Die regionalistische Tendenz konnte als eine rechte Tendenz gekennzeichnet werden, die Linke fuhr fort, das Dogma von der „Einheit und Unteilbarkeit der Republik“ zu rühmen.

Paradoxerweise ist die regionalistische Idee nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer Idee der Linken geworden. Die „Parti socialiste unifié“ (PSU), wo lange Zeit Michel Rocard für seine Ideen kämpfte, bildete neben den Föderalisten ein Laboratorium für regionalistische Studien. Die Sozialistische Partei, die Kommunistische Partei und die Radikalen (vor allem Jean-Jacques Servan-Schreiber) taten sich in der Folge bei der Verteidigung und der Förderung des Regionalismus hervor.

Sicherlich muß auch der Name General De Gaulles erwähnt werden. De Gaulle entdeckte 1968 aus Anlaß der Mai-Ereignisse die Idee der Partizipation und schlug sie in drei Bereichen vor: die studentische Partizipation bei der Verwaltung der Universitäten, eine gewisse Partizipation der Arbeiter am Funktionieren und am Gewinn der Unternehmen und eine regionale Partizipation. Mit dieser setzte er sein Amt als Präsident der Republik im Referendum vom 27. April 1969, das die Schaffung von 21 Regionen mit indirekt gewählten Regionalräten und mit Regionspräfekten vorsah, aufs Spiel. Das Ergebnis war negativ, was die Demission General De Gaulles und seinen Rückzug aus dem öffentlichen Leben zur Folge hatte. Diese Niederlage bedeutete nicht, daß die Franzosen den Regionen feindlich gegenüberstanden. Aber die Linke profitierte davon, De Gaulle zu stürzen; und im übrigen wurde durch dasselbe Referendum die Umgestaltung des Senates im Sinne einer Verringerung seiner Befugnisse und einer Übertragung der Interimspräsidentschaft der Republik vom Senatspräsidenten, einer unparteiischen Persönlichkeit, auf den Premierminister, eine vom Vertrauen des Staatsoberhauptes abhängige Persönlichkeit, ins Auge gefaßt. Alle diese Gründe — einschließlich der Haltung Giscard d'Estaings, der sich von De Gaulle entfernte — trugen zur Niederlage des Gesetzesreferendums von 1969 bei.

Der Nachfolger De Gaulles an der Staatsspitze, Präsident Georges Pompidou, war weniger für die Regionen. Aber er konnte im Hinblick auf die enttäuschte Erwartung eines Teils der öffentlichen Meinung nicht völlig inaktiv bleiben. Und die Regierung legte ein Projekt zur Schaffung der „Etablissements publics régionaux“ (EPR) vor. Dieses wurde zum Gesetz vom 5. Juli 1972, das am 1. Oktober 1973 in Kraft trat. Die EPR waren ohne überseeische Gebiete 22, wobei Korsika von der Provence-Côte-d'Azur getrennt wurde. Diese Gebiete entsprechen geographisch den „régions de programme“ (Planungsregionen), die 1955 für die Ausarbeitung und Anwendung des Planes geschaffen wurden. Ihre geographischen Grenzen wurden seither nicht verändert. Drei von ihnen beinhalten acht Departements, das sind die Ile-de-France (mit der Hauptstadt Paris), Rhône-Alpes (Hauptstadt: Lyon) und Midi-Pyrénées (Hauptstadt: Toulouse). Dem gegenüber gibt es drei mit zwei Departements: die Haute-Normandie (Hauptstadt: Rouen), das Elsaß (Hauptstadt: Straßburg) und Korsika (Hauptstadt:

Ajaccio). Die größte ist Midi-Pyrénées mit 45.348 km². Das bevölkerungsreichste Gebiet ist die Ile-de-France mit 10,056.000 Einwohnern; die bevölkerungsärmsten Gebiete – unter einer Million – sind Limousin (732.000 Ew) und Korsika (240.000 Ew).

Das „Etablissement Public Régional“ (EPR) ist keine Gebietskörperschaft, sondern eine spezielle autonome öffentliche Einrichtung nach Art anderer öffentlicher Einrichtungen: Krankenhäuser, Hospize, Universitäten, Akademien, Lyceen, Sparkassen usw. Mit dem Gesetz von 1972 bleibt es also unverändert, daß nur zwei Kategorien öffentlicher Gebietskörperschaften existieren: das Departement und die Gemeinde (samt den überseeischen Departements und Gebieten). Die Einrichtung einer Region – deren Natur per Definition eine territoriale ist – einfach nur auf der Grundlage des EPR zeigt eine besonders durchtriebene zentralistische Findigkeit. Das EPR hat keine eigene Verwaltung, nicht einmal ein einfaches Sekretariat. Das notwendige Büropersonal wird vom Regionalpräfekten bestellt. Schließlich sind die Budgets extrem beschränkt; für die Finanzquellen (Taxe zur Zulassung von Kraftfahrzeugen und zusätzliche Steuern auf gewisse Steuern des Staates) setzt das Gesetz eine Obergrenze pro Jahr und Kopf eines Einwohners fest: 25 F. am Beginn, 68 F. im Jahre 1980. Mit den Subventionen und den Anleihen konnte diese letzte Zahl auf 276 F. gebracht werden, aber nicht mehr.

Die Befugnisse des EPR waren: Untersuchungen zur Regionalentwicklung, Finanzierung allgemeiner Einrichtungen von regionalem Interesse, Koordination der Investition der Gebietskörperschaften.

Die Ablösung Georges Pompidous durch Giscard d'Estaing (dritter Präsident der V. Republik) hat keine Verbesserung gebracht. In seiner Rede am 24. November 1975 in Dijon erklärte Giscard d'Estaing: „Frankreich ist nicht reich genug, um das einzige Land der Welt zu sein, das vier Verwaltungsebenen hat“ (Gemeinde, Departement, Region, Staat). Es kam daher eine Umwandlung der 22 EPR in echte Regionen, d.h. Gebietskörperschaften, nicht in Frage.

Es mußte daher auf den Sieg der Linken im Jahre 1981 gewartet werden. Das Programm des Kandidaten Mitterand beinhaltete ausdrücklich die Schaffung regionaler Gebietskörperschaften mit einer direkt vom Volk gewählten Versammlung und deren Präsident als Exekutive. Mitterand hatte gleichzeitig eine echte Dezentralisation auf Departements und Gemeinden im Auge. Diese Politik wurde von der Regierung Mauroy, in der Gaston Defferre, Bürgermeister von Marseille, Minister des Inneren und der Dezentralisation (wie der volle Titel lautet) wurde, in Gang gesetzt.

Die Regierung setzte sich ohne zu zögern ans Werk; und mit dem 2. März 1982 konnte ein sogenanntes „Gesetz betreffend die Rechte und Freiheiten der Gemeinden, der Departements und der Regionen“ verkündigt werden. Diesem Gesetz folgten 50 andere¹⁾, 280 Dekrete sowie Rundschreiben und andere Anwendungsbestimmungen.

Wie stellt sich diese wichtige Reform, die seit der Französischen Revolution erste Reform der gesamten territorialen Organisation Frankreichs, dar? Zwei wesentliche Aspekte kennzeichnen sie: einerseits das Erscheinungsbild von Regionen im vollen Sinn des Wortes, andererseits die Verwirklichung einer echten Dezentralisation durch Beseitigung der administrativen Bevormundung. Sicherlich wird in einigen Jahren die Praxis zeigen, ob die Reform ihre Versprechungen gehalten hat. Im Augenblick muß man sich damit begnügen, sie mir ihren Intentionen, also mehr aus juridischer als aus soziopolitischer Sicht darzustellen:

- I Die Methode („approach“)
- II Der Inhalt
- III Die Bedeutung der Reform ganz besonders in bezug auf das föderalistische Modell

I – Die Methode

Die zur Herbeiführung der Regionalisierung verwendete Methode ist gekennzeichnet durch:

1. ihren Pragmatismus
2. ihre zentralisierte Vorgangsweise
3. ihren Uniformitätseffekt

1. Der Pragmatismus

Defferre wollte sehr schnell vorgehen, um von der durch den Sieg der Linken hervorgerufenen Begeisterung zu profitieren: der Wahl Mitterands zum Präsidenten der Republik am 10. Mai 1981 und der Wahl der Nationalversammlung im Herbst nach ihrer Auflösung, womit die Sozialistische Partei allein die absolute Mehrheit erreichte.

Sicherlich wurde die Reform in der Folge verschleppt und mehrere Jahre danach immer noch nicht voll abgeschlossen. Aber die Regierung wollte sobald wie möglich eine Situation der Irreversibilität schaffen; und das Gesetz vom 2. März 1982 verwirklicht genau dieses Ziel. Um schnell voranzukommen — auch Defferre selbst hat von einem „train d'enfer“ („Höllentempo“) gesprochen — hat man auf empirische, offensichtlich ungeordnete Weise gehandelt; und man hat gewisse Aspekte mißachtet, die bei ihrer Beachtung eine große Verzögerung und sogar ein Scheitern der Reform selbst riskiert hätten. Deshalb hat man auch eine Änderung an der Karte der Regionen abgelehnt, obgleich sie nicht eine von den besten ist. Die zwei Normandies, zum Beispiel, bleiben getrennt: die „Haute-Normandie“ mit Rouen und die „Basse-Normandie“ mit Caen. Die Bretagne hat immer noch nicht das Departement Loire-Atlantique zurückerhalten und bleibt so auf vier Departements beschränkt, anstelle von fünf, die seine historischen Gebiete darstellen. Savoyen bleibt bei der Region Rhône-Alpes, die nicht nur riesig, sondern auch unhomogen ist. Das Unterlassen einer Prüfung der bestehenden regionalen Grenzen und der Beachtung des Willens der betreffenden Bevölkerung verleiht der Reform ein gewisses Maß an Konservatismus. Es ist nicht anzunehmen, daß dies gewollt war. Aber die Konsequenz ist da. Es ist auch sicher, daß die Regierung wollte, daß die Departements nicht angerührt würden. Nun ist aber das Problem der territorialen Umstrukturierung der Regionen nicht nur ein Problem der Gruppierung, sondern auch der Grenzen der Departements. In Spanien haben hingegen die autonomen Gemeinschaften von Deputationen der Provinzen, Gemeinden und Bürgern ihren Ausgang genommen. Aber auch das spanische Verfahren hat seine Grenzen gehabt, weil es — außer auf den Inseln — eine Änderung der Provinzgrenzen nicht zuließ.²⁾

Zum Aspekt der Unordnung im Rahmen der Regionalisierungsmethode soll hier nur auf einen Punkt hingewiesen werden:

Am selben Tag wie das Gesetz „Droits et libertés des communes, des départements et des régions“ (Rechte und Freiheiten der Gemeinden, Departements und Regionen) vom 2. März 1982 wurde ein Gesetz über das Sonderstatut von Korsika verlautbart. Wenn nun aber das

Gesetz „droit et libertés“ vom 2. März teilweise die Kompetenz der Regionen behandelt, wurden zwei Gesetze, die Kompetenzverteilungen zwischen Staat, Regionen, Departements und Gemeinden beinhalten, erst 1983 verkündet. Man hat folglich die Kompetenzen der korsischen Regionen, die den Kompetenzen des allgemeinen Regionalrechts derogieren, vor deren Fixierung definiert.

2. Die zentralisierte Vorgangsweise

Diese Kennzeichnung der Zentralisierung ergibt sich aus den vorangegangenen Überlegungen. In Frankreich wie in Italien ist die Regionalisierung von oben, das heißt vom Staat, seiner Regierung, seinem Parlament gekommen. Wenn es einen Unterschied zwischen diesen zwei Ländern gibt, ist es der, daß es in Italien, zumindest in den fünf Regionen mit Sonderstatut, einen Druck von unten – bisweilen (wie in Sizilien, in Südtirol, im Aostatal) sehr stark – gegeben hat, was man von Frankreich nicht sagen kann. Nur Spanien hat das Prinzip der Selbstbehauptung und der Selbstdefinition (Festlegung der Grenzen der Region), die die zwei Voraussetzungen für eine echte Autonomie bilden, angewandt.

3. Der Uniformitätseffekt

Der Charakter der Uniformität der französischen Reform ist teilweise die Folge ihres zentralisierten Charakters. Wenn die Regionen von der Zentralgewalt geschaffen sind, gibt es starke Tendenzen zum selben Statut für alle. Italien jedoch – wo die Statute wie in Frankreich oktroyierte Statute sind – hat fünf Regionalstatute erlassen, die besondere Formen der Autonomie mit sich bringen. Diese Statute unterscheiden sich nicht nur von den Normalstatuten, sondern auch untereinander, wobei jedes Statut Gegenstand eines besonderen Verfassungsgesetzes ist. In Frankreich überträgt das Gesetz ein identisches Statut auf 21 Regionen. Nur Korsika bildet eine Ausnahme (und auch die vier Überseeregionen: Martinique, Guadeloupe, Guyane und Réunion).

Spanien bietet in dieser Hinsicht ein besseres Modell an: die 17 autonomen Gemeinschaften (CA) haben, unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Cortes, jede für sich, ihre eigenen Statute ausgearbeitet. Die spanische Verfassung hat das Prinzip der Selbstorganisation anerkannt, womit die CA in der Art von Bundesländern behandelt werden.

II. Der Inhalt

Die Reform konzentriert sich auf drei Punkte:

1. die Beseitigung der Bevormundung
2. die Schaffung dezentralisierter Exekutiven
3. die Vermehrung der Kompetenzen

Diese drei Elemente betreffen in undeutlicher Weise die drei Typen von Gebietskörperschaften: Gemeinden, Departements, Regionen. Hier geht es darum aufzuzeigen, was diese besonders für die Regionen mit sich bringen.

1. Die Beseitigung der Bevormundung (Abhängigkeit)

Dieser Aspekt zeigt sich nicht speziell bei den Regionen, sondern in gleicher Weise bei den Departements und den Gemeinden; das regelt außerdem ein und dasselbe Gesetz, das Gesetz vom 2. März 1982 „über die Rechte und Freiheiten der Gemeinden, Departements und Regionen“. In diesem Titel drückt das Wort „**Freiheiten**“ die Beseitigung der Bevormundung aus, das Wort „**Rechte**“ betrifft die Kompetenzen, die vermehrt werden.

Hier ist auf einen wichtigen rechtlichen Gesichtspunkt hinzuweisen: die Bevormundung betrifft nicht den Kern des Rechts, also die **Kompetenzen** einer Körperschaft oder eines Organs, sondern die **Art der Ausübung** dieser Kompetenzen. Die zwei Dinge sind voneinander verschieden. Man kann tatsächlich umfangreiche Kompetenzen besitzen und sie nicht frei ausüben können. Umgekehrt kann man nur eingeschränkte Zuständigkeiten haben und sie ohne Fesseln ausüben. Im ersten Fall gibt es Bevormundung, im zweiten Fall nicht. Das Vorhandensein von Bevormundung ist im allgemeinen typisch für den Einheitsstaat und sein Fehlen für den Bundesstaat (in seinen Beziehungen mit den Bundesländern); mit anderen Worten, eine gewöhnliche administrative Körperschaft unterliegt der Bevormundung des Zentralstaates, während ein föderativer Gliedstaat die ihm zustehenden Kompetenzen ohne Bevormundung, das heißt frei, ausübt. Es gilt dies „im allgemeinen“; es gibt aber Bundesstaaten, die eine gewisse Bevormundung (Aufsicht) über ihre Gliedstaaten führen (was in Österreich der Fall sein dürfte), während zumindest ein Einheitsstaat, Frankreich, die Bevormundung (Abhängigkeit, Aufsicht) über seine Gebietskörperschaften beseitigt hat.

Es würde zu weit führen zu präzisieren, worin die Bevormundung besteht. Es genügt, drei Charakteristika der Bevormundung im Auge zu behalten:

- a) Diese Kontrolle wird nicht von Gerichten, sondern von der exekutiven Gewalt, der Regierung, ihren Ministern oder, am häufigsten, den Vertretern der Zentralgewalt am Ort (Präfekten, Gouverneuren, Regierungskommissaren usw.) ausgeübt.
- b) Die Bevormundung erlaubt, die Akte der dezentralisierten Körperschaften zu suspendieren, zu annullieren und manchmal, in ihrer schwerwiegendsten Form, die Akte einer Vorprüfung zu unterziehen; das bedeutet, daß der Akt der Körperschaft nicht in Kraft treten kann, bevor die bevormundende Autorität ihre Zustimmung gibt, zum Beispiel durch Erteilung ihres Sichtvermerks.
- c) Maßnahmen der Bevormundung können die angenommene Unzweckmäßigkeit des Aktes zur Rechtfertigung haben. In diesem Fall stellt sich die Zentralgewalt dem Akt der dezentralisierten Körperschaft entgegen, nicht weil er in ihren Augen illegal ist, sondern einfach, weil sie ihn politisch mißbilligt. Und dies hat eine Konsequenz. Wenn die dezentralisierte Körperschaft das Gericht mit der gegen ihre Entscheidung ergriffenen Bevormundungsmaßnahme befaßt, kann dieses nicht seine eigene Einschätzung der Zweckmäßigkeit an die Stelle derselben der bevormundenden Autorität setzen. Denn es gehört nicht zur Gerichtsbarkeit, über Politik und Opportunitätsfragen zu entscheiden. So gibt es kein Rechtsmittel gegen die Entscheidung der bevormundenden Autorität, außer bei formellen Fehlern (unzuständige Autorität, Form- und Verfahrensmängel, Nichteinhaltung von Fristen usw.). Bei der Zweckmäßigkeitskontrolle ist daher die bevormundende Behörde Souverän der Entscheidung, die sie trifft. Die bevormundende Behörde entscheidet anstelle der dezentralisierten Körperschaft, auch wenn diese über eine umfassende Autonomie verfügt.

Die Beseitigung der Bevormundung durch das Gesetz vom 2. März 1982 drückt sich durch unterschiedliche gerichtliche Kontrollverfahren aus. Heute treten alle Akte der Gemeinden, Departements und Regionen nach einem Aufschub von zwei Wochen automatisch in Kraft³⁾. Die vorherige Genehmigung, die für bestimmte, aber wichtige Kategorien, wie die Bewilligung des Budgets, bestand, verschwand völlig, ebenso die Vorrechte der Suspension und Annullierung von Entscheidungen. Man wird sich fragen, wozu der Aufschub von zwei Wochen dient. Dieser Aufschub soll dem Vertreter des Staates, dem Kommissar der Republik⁴⁾, erlauben, die Legalität des Aktes zu prüfen, und wenn er glaubt, sie bestreiten zu müssen, wird er sich an ein Gericht wenden. Welches Gericht? Dies wird von der Kategorie abhängen, zu der der inkriminierte Akt gehört. Es handelt sich entweder um eine Maßnahme der administrativen Ordnung oder um eine Maßnahme der finanziellen Ordnung. Für die erste ist das „Tribunal administratif“ (Verwaltungsgericht) das zuständige Gericht. Dies sind 25 im Mutterland, alle durch den Instanzenzug dem „Conseil d'Etat“ untergeordnet. Wenn die Maßnahme hingegen zur finanziellen Ordnung gehört, wird sich der Kommissar der Republik an die neuen Gerichte, die „Chambres régionales des comptes“ (regionale Rechenkammern), im Mutterland 24 an der Zahl, wenden. Diese unterstehen dem „Cour des Comptes“ (Finanzgerichtshof) in Paris. Es war notwendig, diese neuen Gerichte zu schaffen, weil sonst der Cour des Comptes an Arbeit erstickt wäre, wenn ihm die Finanzkontrolle der 36.400 Gemeinden, 96 Departements und 22 Regionen des Mutterlandes samt den Überseegebieten übertragen worden wäre. Die Budgets der Körperschaften unterliegen der Kontrolle der Chambre régionale des Comptes⁵⁾, weil sie nicht zur rechten Zeit beschlossen werden, weil sie unausgeglichen sind oder auch weil sie nicht die Buchung der notwendigen Kredite für die Erfüllung der Ausgaben, die das Gesetz den Körperschaften auferlegt, aufweisen. Ebenfalls vom Kommissar der Republik angerufen ist die Chambre régionale des comptes im Bereich der Durchführung des Budgets zuständig: sie prüft unter diesem Titel die Akte der anordnenden Organe (Bürgermeister, Präsidenten der General-⁶⁾ und Regionalräte) und der buchenden Organe.

Die Beseitigung der Bevormundung ist ein wichtiges Ereignis, vor allem in der Perspektive des Rechtsvergleichs. Es ist tatsächlich überaus bemerkenswert, daß ein Einheitsstaat, und ein so zentralisierter Einheitsstaat wie Frankreich, auf seine Gebietskörperschaften dieselbe Freiheit der Verwaltung überträgt, wie sie Gliedstaaten in Föderationen haben. Der Kontrast ist besonders gegenüber Italien frappierend, wo die schwerwiegende Regel der Genehmigung besteht, wonach kein regionaler Akt ohne vorherige Zustimmung des Vertreters der Zentralgewalt in Kraft treten kann.

Dennoch gibt es in der Praxis Gründe, an der Wirksamkeit der Reform zu zweifeln. In der Tat sind die während zweier Jahrhunderte des modernen Zentralismus entwickelten Gewohnheiten in Rechnung zu ziehen. Außerdem sind zu viele der französischen Gebietskörperschaften, insbesondere die Gemeinden, viel zu schwach, um von den ihnen angebotenen neuen Freiheiten profitieren zu können. Es ist zu bedenken, daß von den 36.400 Gemeinden des Mutterlandes 71 Prozent weniger als 700 Einwohner haben! Und die Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern stellen nur 0,3 Prozent dar. Diese Gemeinden, die kein Geld haben, um ein kompetentes Personal anzustellen, sind auf die Beamten des Staates (Buchhalter, Ingenieure, Architekten) angewiesen, und die Bürgermeister, die ja gewohnt waren, Rat bei den Subpräfekten zu holen, ja sogar sich ihnen folgsam unterzuordnen, neigen natürlich weiterhin dazu. So lebt eine stille Bevormundung weiter. Umgekehrt ist eine Tendenz zu einer wirklichen

Dezentralisation gegeben. Dies ist das Ersetzen der spezifischen Subventionen, die der Staat den Gebietskörperschaften zur Durchführung konkreter Projekte einräumt, durch „dotations globales de fonctionnement“ (globale Dotationen für das Funktionieren)⁷⁾. Die Gemeinden, Departements und Regionen, die diese Beträge nach Belieben verwenden können, sehen deshalb, wie ihre wirkliche Autonomie zunimmt.

2. Die Schaffung dezentralisierter Exekutiven

Vor dem Gesetz von 1982 gab es in Frankreich nur eine einzige dezentralisierte Exekutive, den Bürgermeister in seiner Gemeinde. Seit 1882 wird der Bürgermeister vom „Conseil municipal“ (Gemeinderat) aus dessen Mitte gewählt. Aber die Departements und seit 1972 die „Etablissements publics régionaux“ erhielten vom Staat ihre Exekutive, nämlich den Präfekten und den Regionspräfekten. Heute ist alles anders: das Departement und die Region haben als Exekutive den Präsidenten der Versammlung, nämlich den Präsidenten des Generalrates und den Präsidenten des Regionalrates. Die Präfekten haben nur mehr die Kompetenz, für den Staat aufzutreten; sie haben die Doppelfunktion, Organ des Staates und des Departements zu sein, verloren.

In den Präfekturen, die „Hotels du département“ geworden sind, ist es im Vereinbarungswege zu einer Umverteilung des Personals und der Lokale gekommen. Die Präsidenten der General- und Regionalräte ernennen einen „Generalsekretär“ für die Spitze ihrer Verwaltungsdienste; und dieser wird oft aus dem Kreis der zur Verfügung stehenden Präfekten oder der ehemaligen Präfekten ausgewählt. Einige denken, daß diese Auswahl die Wirkung der Dezentralisation verringert, indem der – im wahrsten Sinne – Agent des Zentralismus Zugang erhält; andere sind der Meinung, daß die großen professionellen Kapazitäten der Präfekten der Dezentralisation nur dienen können, wenn sie das Spiel auf loyale Weise spielen.

Einer jeden Befugnis beim Funktionieren der Gebietskörperschaften – außer einem Recht auf Anrufung der Gerichte zum Zwecke der Kontrolle der Akte – beraubt⁸⁾, sehen die Präfekten dafür ihre Befugnisse als Agenten des Staates verstärkt. Sie werden tatsächlich die Repräsentanten im Departement und in der Region, und zwar nicht nur die des Innenministers, sondern jedes einzelnen Ministers. Die Reform von 1982 ist daher nicht nur eine Reform der Dezentralisation; sie verwirklicht auch eine stärker vorangetriebene Konzentration. Nur die Armee, die Gerichtsbarkeit und die nationale Erziehung entkamen der Befugnis der Präfekten. Die nationale Erziehung obliegt den „recteurs“, den höchsten Unterrichtsbehörden, im Rahmen von Bezirken, die „Académies“ (Akademien) genannt werden. Im allgemeinen decken sich die Region und die Akademie (zum Beispiel entspricht Aquitanien der Akademie von Bordeaux, die Franche-Comté der von Besançon, die Bourgogne der von Dijon). Aber gewisse Regionen weisen zwei Akademien auf, die Provence mit den Akademien Aix und Nizza sowie „Rhône-Alpes“ mit Lyon und Grenoble. Und die „Ile de France“ hat drei Akademien, die von Paris, Versaille und Créteil.

3. Die Vermehrung der Kompetenzen

Die Departements und die Gemeinden sind kurz zu behandeln, um eingehender über die Regionen zu sprechen.

Die Gemeinden und Departements sind seit jeher Gebietskörperschaften im vollen Sinn des Wortes und scheinen in Artikel 72 der Verfassung auf, der die verschiedenen Arten von

Gebietskörperschaften aufzählt. Aber ihre Kompetenzen, vor allem die der Departements, waren bescheiden. Das Gesetz vom 2. März 1982 und die Gesetze vom 7. Jänner und 22. Juli 1983 über die „Gewaltenteilung zwischen dem Staat, den Departements und den Gemeinden“ haben sie stark anwachsen lassen, besonders im wirtschaftlichen Bereich. Gemeinden und Departements können an der Rettung von in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen teilnehmen⁹⁾ und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern. Jede Kompetenzübertragung vom Staat auf die Gebietskörperschaft muß von einer entsprechenden Übertragung von Ressourcen entsprechend der damit verbundenen Last begleitet sein. Vor dem – schrittweisen – Inkrafttreten dieser Maßnahmen haben die Departements und Gemeinden nur 19 Prozent der Finanzeinnahmen erhoben, der Staat behielt sich 81 Prozent vor. Es gibt noch nicht die neuen Ziffern, die in gewissem Maße die Bilanz des Erfolgs oder der Niederlage der Dezentralisation darstellen.

Bezüglich der endlich als „collectivités territoriales“ (Gebietskörperschaften) errichteten Regionen erklärt der Artikel 59 des Gesetzes von 1982 im Wege einer allgemein gehaltenen Formel: „Der Regionalrat regelt mit seinen Beschlüssen die Angelegenheiten der Region“. Die Kompetenzen müssen aber dennoch ausdrücklich angeführt werden, aber sie sind zahlreich und umfangreich: wirtschaftliche, soziale, sanitäre, kulturelle, wissenschaftliche Entwicklung, Raumordnung, Bewahrung der Identität, Regionalplanung, Berufsausbildung.

Diese Kompetenzen sind erst gänzlich übertragen worden, als die Regionalräte 1986 zum ersten Mal aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen sind. Bis dahin wurden sie nach dem Gesetz von 1972 durch ein gemischtes Kollegium gewählt, das aus Parlamentariern, Mitgliedern der Generalräte und Delegierten der Gemeinden bestand. Warum diese Verzögerung der Reform nach dem berühmten „train d'enfer“ (Höllentempo) des Beginns, dessen sich Defferre rühmte? Die Antwort ist nicht schwer zu finden. Da die Linke seit 1981 alle Wahlen, Gemeinde-, Generalrats-, Europawahlen, Teilwahlen zur Nationalversammlung verloren hat, wollte die im Amt befindliche sozialistische Regierung nicht zu früh Regionalwahlen abhalten lassen. Andererseits brauchte die Ausarbeitung des Wahlgesetzes eine gewisse Zeit.

Die Regionen, wie die ihnen vorangegangenen EPR, haben eine zweite, rein beratende Versammlung, den „Wirtschafts- und Sozialrat“.

Korsika hat ein eigenes Statut. Sein Rat, der den Namen „assemblée“ (Versammlung) trägt, ist schon von Anfang an mit direkter Volkswahl gewählt. Das ist wegen einer Auflösung schon zweimal geschehen. Die Versammlung Korsikas kann dem Parlament und der Regierung Gesetzes- und Dekretvorschläge vorlegen. Die Insel ist mit einer dritten, nur beratenden, Versammlung, dem Kulturrat, ausgestattet. Schließlich ist das korsische Statut das einzige, das eine Definition der „regionalen Identität“ gibt, indem es ausdrücklich die korsische Sprache erwähnt, die in allen Schulen als Fakultativfach unterrichtet werden muß¹⁰⁾. Die vier Überseeregionen ziehen wie Korsika aus dem Recht der Anregung im Gesetzgebungs- und Verordnungsbereich einen Vorteil; und ihre Versammlungen beruhen bereits auf direkter Volkswahl.

Die Regionen haben das Recht erhalten, Vereinbarungen mit ausländischen Regionen zu treffen. Und diese Möglichkeit wurde bereits genutzt, zum Beispiel von der Franche-Comté, die eine Vereinbarung mit dem Aostatal abgeschlossen hat, und von der Provence, die ein wichtiges Kooperationsabkommen mit dem Gouvernorat von Bizerta in Tunesien unterzeichnet hat¹¹⁾. Diese Vereinbarungen benötigen gewiß die Zustimmung der Zentralregierung.

Diese selbst hat 1983 eine „Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales“ (Delegation für die auswärtige Tätigkeit der Gebietskörperschaften) geschaffen, die auf einmal beauftragt war, „diese Tätigkeit zu unterstützen und zu überwachen, daß diese die von der Verfassung und vom Gesetz festgelegten Regeln beachtet und nicht zu Ungunsten der Außenpolitik Frankreichs erfolgt“.

III. Die Bedeutung der Reform

Es gibt zwei Möglichkeiten, die Frage nach der Bedeutung der Reform zu stellen. Man kann sich zuerst fragen, ob die Reform ihre Versprechungen eingehalten hat, das was zur Konfrontation der erreichten Ergebnisse mit den verfolgten Zielen führt. Zu diesem Punkt sind die Meinungen geteilt. Und es ist noch zu früh, sich dazu zu äußern¹²⁾. Von jetzt an sind zweierlei Ansichten zu vernehmen. Die einen beklagen sich über die schlechte Anwendung. Das Paradoxe ist, daß diese Meinung in den Reihen der Rechtsopposition vorwiegt, die fast alle Regionen unter Kontrolle hat, obwohl die Rechte unter Pompidou und Giscard d'Estaing alles unternommen hat, um das Entstehen echter Regionen zu verhindern. Die anderen, die Linke, besonders die Sozialisten, sind zufrieden, wobei sie sogar zurecht vorbringen können, daß vor allem die Rechte von der Reform profitiert hat. Nach diesen Wahlen regiert die Rechte in 20 Regionen – von 22 des Mutterlandes. Es ist bezeichnend, daß kaum Kritik aufgrund zentralistischer Denkweise vorgebracht wird. Diese Reform, die von der Rechten abgelehnt wurde, scheint von allen oder fast allen akzeptiert worden zu sein und es scheint niemand den vorherigen Zustand wieder herbeizuwünschen. Das ist unbestreitbar ein positiver Aspekt. Das, was dennoch der Dezentralisation schaden könnte, sind ihre Kosten. Trotz des Grundsatzes „keine Kompetenzübertragung ohne entsprechende Übertragung von Ressourcen“ wächst das Steuerwesen der Gebietskörperschaften in beschleunigtem Maße, was die Bevölkerung und die Presse gegenüber den Regionen unzufrieden macht. Außerdem ergeben sich Ungleichheiten von Region zu Region oder von Departement zu Departement, und man ist in Frankreich sehr sensibel gegenüber solchen Ungleichheiten. So ist seit zwei Jahren der Preis für die Kfz-Steuermarke von einem Departement zum anderen verschieden.

Man muß aber die Reform auch in einer anderen Sicht bewerten, nämlich der einer idealen Regionalisierung entsprechend dem föderalistischen Ideal. In diesem Sinne hat Fried Esterbauer für das föderierte Europa eine Struktur von „Regionalstaaten“ vorgeschlagen. So erhebt sich die Frage, wie weit der aktuelle französische Regionalismus von einem vollkommenen Regionalismus, wie er in der föderalistischen Doktrin anvisiert wird, entfernt ist.

Es ist wohl zuzugeben, daß diese Distanz groß ist und daß ihre Überwindung nicht in Sicht ist. Der Minister für Inneres und Dezentralisation, Defferre, war überdies bestrebt festzustellen, daß die projektierte Regionalisierung den Föderalismus ausschließt.

In den politisch-administrativen Strukturen gibt es zwei Lücken des französischen Regionalismus, die eine bei den Prozeduren, die zur Durchführung der Reform angewandt wurden, die andere im Modell selbst. Bezüglich der Prozeduren der Schaffung der Regionen und der Statuten haben wir die ausschließliche Rolle des Staates hervorgehoben. Diese exklusive Rolle bleibt auch in der Zukunft bestehen, nämlich die Möglichkeit, die Zahl der Regionen, ihre Grenzen, ihre Organisation zu ändern. Nur die Regierung und das Parlament können die notwendigen Initiativen ergreifen, und nur das Parlament kann Folge leisten. Die Basis, das heißt die Regionen selbst oder die Departements, können Reformen nur anregen, und bisher haben

sie – mit Ausnahme von Korsika – nicht das Recht erhalten, es offiziell zu machen. Um eine wirkliche Demokratie zu erreichen, wäre es notwendig, den Gebietskörperschaften (aller Kategorien) das Recht der Selbstbehauptung (autoaffirmation), Selbstdefinition (autodéfinition) und Selbstorganisation (auto-organisation) zu gewähren. Man müßte ihnen sogar das Recht auf Sezession zugestehen, wenn auch dieses im französischen Mutterland keinem realen Bedarf entsprechen würde (zum Unterschied von Spanien und Italien mit dem Baskenland und Südtirol, zum Beispiel, wo das Recht auf Sezession auch sicher Anklang finden würde).

Die zweite Lücke ist im Modell der Regionalisierung selbst zu sehen. Die französischen Regionen haben wohl eine gewisse Autonomie erhalten, aber sie sind nicht bei der Ausübung der Zentralgewalt beteiligt. Wie die anderen Gebietskörperschaften werden ja die Regionen an der Bestellung der Senatoren beteiligt, aber ihre Repräsentation geht in den Gemeinden und Departements unter. Außerdem ist der Senat, abgesehen vom Bereich der Verfassungsrevision, nur eine konsultative Kammer, die sich der Nationalversammlung (Assemblée nationale) fügen muß. Ein anderer Vorwurf, den man dem Modell oft macht, ist der, daß es zu viele Regionen gibt. Außer fünf oder sechs Regionen sind diese Regionen zu klein, wenn nicht an Fläche, so zumindest hinsichtlich des demographischen, wirtschaftlichen, technologischen, finanziellen Gewichts. Im Vergleich zu den Regionen Italiens oder Spaniens gibt es keinen großen Unterschied, aber im Vergleich zu den deutschen Ländern ist die durchschnittliche Abweichung deutlich. Den fünf oder sechs großen Regionen fehlen die staatlichen Attribute der Länder und fehlt auch der Geist der Initiative und Verantwortlichkeit, der Courage gegenüber der Zentralgewalt, zu deren Dahinschwinden 200 Jahre französischer Zentralisation beigetragen haben. Die Verfechter großer Regionen, die in allen Parteien anzutreffen sind, möchten die Zahl der Regionen auf ungefähr zehn verringern¹³). Die Frage ist zugegebenermaßen delikat, weil nicht gesagt ist, daß diese Reduktion von den Bürgern gewünscht ist; sie wird vor allem von den Technokraten und sogar von den Assimilation vertretenden Jakobinern verlangt. So spricht man manchmal von einer Region des „Grand Est“, bestehend aus dem Elsaß, Lothringen, Burgund und der Franche-Comté. Es ist evident, daß eine derartige Einheit das Elsaß komplett untergehen ließe.

Gerade in bezug auf den ethnischen Aspekt, der mit dem Elsaß angesprochen wird, zeigen sich die Unzulänglichkeiten der Regionalreform. Nur im korsischen Statut wird auf die ethnische Besonderheit und die besondere Sprache, das Korsische, vom Gesetz hingewiesen. Gewiß gibt es für die anderen Regionen in der Liste ihrer Attribute die Wörter „Kultur“ und „regionale Identität“. Aufgrund dieser Kennzeichnungen kann die Region Aktionen für ihre eigene Kultur unternehmen, aber es besteht für sie keine Verpflichtung hiezu. Auf die Dauer kann mit Förderung der „Kultur“, ebenso wie die besondere Regionalkultur, die französische Kultur und die Kultur im allgemeinen verstanden werden. Sicher sagt das Gesetz auch, daß die Regionen zur Verteidigung der „Identität“ zuständig sind. Ferner setzt dies voraus, daß es eine solche gibt. Nun entspricht aber die regionale Gliederung außer im Falle des Elsaß, der Bretagne und Korsikas, nicht den ethnischen Kriterien. Die Basken, Katalanen, Flamen, deutschsprachigen Lothringer stellen innerhalb ihrer Regionen nur schwache Minderheiten dar. Überdies bräuchten die Regionen für die wirkliche Verteidigung ihrer Identitäten Befugnisse in den Bereichen Sprache, Schule, Verwaltung, Justiz, Medien und eine gewisse Zweisprachigkeit. Wenn nun aber die Region die Befugnis der Schaffung und Erhaltung von Lyceen hat, hat sie nicht die geringste Kompetenz, die Programme anzupassen; nur die Berufsschulen fallen heraus, beinahe gänzlich, im Bereich ihrer Attribute. Selbst im administrativen Bereich könnten

die Regionen die Zweisprachigkeit nur für regionale Dienststellen (und selbst dies wird sicherlich auch bestritten) die Zweisprachigkeit einführen, aber auf keinen Fall im öffentlichen Dienst des Staates (der bei weitem der größte und der einflußreichste ist), einschließlich Radio und Fernsehen, noch in den kommunalen und departementalen Diensten.

Das Frankreich des Präsidenten Mitterrand stellt Maßnahmen zugunsten der Regionalsprachen und -kulturen in Aussicht, aber die entscheidenden Kompetenzen (Schulen, Radio, Fernsehen) bleiben beim Staat, statt daß sie den interessierten Gemeinschaften übertragen werden. Diese Maßnahmen müssen außerdem im selben Maße den fremden Immigranten zugutekommen.

Man sieht, daß die Regionalisierung Frankreichs nicht auf dem Schutz der Volksgruppen basiert. Es fragt sich nur noch, ob eine Entwicklung tatsächlich den Regionen erlauben wird, in diesem Bereich eine Rolle zu spielen. Damit dies trotz des Fehlens eines Anreizes erreicht wird, sogar auf gesetzlicher Grundlage, wäre notwendig, daß das Regionalbewußtsein und das ethnische Bewußtsein stark entwickelt sind. Nun ist das aber leider nicht der Fall, wie die Untersuchung einer großen Wochenzeitung ergeben hat. In den meisten Regionen finden die Bürger die Einrichtung der Region künstlich und von geringem Interesse. Nur das Elsaß, die Bretagne, Korsika und die okzitanischen Regionen bekunden ein genügend lebhaftes Identitätsbewußtsein.

Frankreich wird durch ausländische Entwicklungen (in Belgien, Spanien, Italien), durch das Beispiel eines Bundesstaates wie Deutschland oder auch durch Entwicklungen auf internationaler Ebene zum Regionalismus ermuntert. Was sich im Ausland und auf europäischer Ebene, besonders durch die Europäische Konferenz der Gemeinden und Regionen, ereignet, wird in gewissen Randregionen (Elsaß, Korsika) oder Teilen von Randregionen (Basken und Katalanen unter dem Einfluß des spanischen Beispiels) bemerkt, hat aber nicht wirklich eine Auswirkung auf die anderen Regionen. Eine Aktion der Europäischen Gemeinschaft wäre wirksamer, da die Rechtsordnung der Gemeinschaft direkte Anwendung in den Mitgliedstaaten findet. Aber die EG ist im Bereich regionaler Aktionen zurückhaltend und nicht genug zuständig. Die Regierungen sind offiziell die einzigen Partner der Gemeinschaftsinstitutionen, wobei der Europäische Regionalfonds gegenüber den Hilfsansuchen zentralisierend und hierarchisierend wirkt. Im übrigen haben sie die Annahme eines einheitlichen Wahlverfahrens für die Wahlen zum Europäischen Parlament verhindert, sodaß jeder Staat den Wahlmodus für seine Abgeordneten selbst bestimmt. Zum Unterschied von Italien, das fünf Wahlkreise, die aus einer gewissen Anzahl von Regionen bestehen, vorsieht, wendet Frankreich die Verhältniswahl im nationalen Rahmen an. Und der „Conseil constitutionnel“ (eine Art von Verfassungsgericht) hat in seiner Entscheidung vom 30. Dezember 1976 sogar erklärt, daß eine regionale Wahlkreiseinteilung im Widerspruch stünde zum Prinzip der Einheit und Unteilbarkeit der Republik nach Artikel 3 der Verfassung. Man sieht auf diese Weise, wie schwer in Frankreich der Kampf für die Regionalisierung und ein Europa der Regionen ist. Obendrein wird dieser Kampf durch die Art und Weise des Engagements für eine Europäische Union kaum erleichtert. Weder die EG-Verträge noch die „Einheitliche Europäische Akte“ (17.–28. Februar 1986) beachten den regionalen Aspekt. Glücklicherweise springen private Initiativen für das Versagen der offiziellen Mächte ein, wie am 14. und 15. Juni in Louvain-la-Neuve in Wallonien die Schaffung einer „Assemblée des Régions d'Europe“ (Versammlung der Regionen Europas) und eines „Centre européen de développement régional“ (CEDRE) (Europäisches Zentrum für Regionalentwicklung). Die Assemblée des Régions d'Europe

stellt ein Beratungsorgan für die Vertretung der Regionen bei den europäischen Institutionen dar. Sie beabsichtigt, eine Initiativ- und Koordinationsrolle im Hinblick auf die Ausarbeitung interregionaler Pläne zu spielen. Das Ausmaß der Beteiligung der französischen Regionen an dieser Organisation wird der Prüfstein für die Vitalität des französischen Regionalismus und seine Öffnung nach Europa sein. Wie immer es ausgehen wird, sollte nicht vergessen werden, daß das Gesetz von 1982 mit der Abschaffung der Bevormundung und der Schaffung echter Regionen eine wichtige Wende in der Geschichte der französischen Dezentralisation bedeutet.

Juridisch gesehen bringen diese Reformen Frankreich auf das Niveau der anderen Staaten Europas und durch die Beseitigung der Bevormundung sogar näher an die Bundesstaaten heran. In politischer Hinsicht bleibt leider die Vorrangstellung in Paris unangetastet — wenn sie nicht wächst.

Kurze Bibliographie

Belorgey, La France décentralisée; Berger — Levraut, Paris, 1984.

Moderne, (Hg.), La nouvelle décentralisation, Bibliothèque des collectivités locales, Sirey, 1983.

Moderne, (Hg.), Les nouvelles compétences locales. De la loi du 7-1-1983 à la loi du 25-1-1985, Economica, Paris, 1985.

Muret ua, Le Conseil régional, Syros, Paris, 1986.

Muret — Beaunez, La commune, nouvelles compétences, gestion et démocratie locale, Syros, Paris, 1985.

Ollivaux, La décentralisation. La région et l'aménagement du territoire, Syros, Paris, 1985.

Raynaud, Les chambres régionales des comptes, Que Sais-je? PUF Paris, 1984.

Remond — Blanc, Les collectivités locales, Fondation nationale des Sciences Politiques, Dalloz, 1989.

Turpin, La région, Economica, Paris, 1987.

Collectif, La nouvelle fonction publique territoriale, Presses Universitaires de Lyon, 69007 Lyon, 1985.

Collectif, L'intervention économique de la commune, Syros, Paris, 1983.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Zu den wichtigsten Gesetzen zählen:
 - Gesetz vom 7.1. und vom 22.7.1985 über die „Ausdehnung der Kompetenzen der Gebietskörperschaften“
 - Gesetz vom 24.1.1984 über die Schaffung eines „Beamtentums der Gebietskörperschaften“.
- ²⁾ Zum Regionalismus in Europa vgl. Paul Romus, *L'Europe régionale* (1990).
- ³⁾ Das Gesetz vom 21.12.1985 gibt dem Präfekten die Entscheidung über die Investitionen der Gemeinden unter 2000 Einwohnern zurück (das sind 32.413).
- ⁴⁾ Seit dem 29.2.1988 ist dieser Titel rückgängig gemacht worden; an seine Stelle tritt wieder der „Préfet“.
- ⁵⁾ Aufgrund eines sogenannten „Gesetzes zur Verbesserung der Dezentralisation“ („Loi d'amélioration de la décentralisation“) vom 5.1.1988 ist die Finanzvormundschaft dem Trésorier-Payeur Général übertragen worden, was die Gemeinden unter 2000 Einwohnern anlangt.
- ⁶⁾ Der Generalrat ist der gewählte „Landtag“ des Départements.
- ⁷⁾ Im Jahre 1989 bekamen die Gemeinden vom Staat: 163 MD Francs, die sich wie folgt aufteilen: DGF: 80 MD; dotation d'équipement (Ausstattungssubventionen); weiters: Ausgleichszuschüsse wegen Kompetenzübertragungen („transferts“). Die Gemeinden erhalten auch – in viel kleinerem Umfang – Zuschüsse von den Regionen und Départements. Die DGF entspricht ungefähr einem Drittel der Einnahmen der Gemeinden und der Départements.
- ⁸⁾ Das Gesetz vom 21.12.1985 gibt dem Präfekten die Entscheidung über die Investitionen der Gemeinden unter 2000 Einwohnern zurück (das sind 32.413).
- ⁹⁾ Seit 1988 sind die Befugnisse der Gemeinden in diesem Bereich beschränkt worden.
- ¹⁰⁾ Die Regierung plant (Mai 1990) die Schaffung einer Region Korsika mit Parlament, Regierung, Bilinguismus (Projekt des Innenministers Pierre Joxe). Obwohl das Wort „Autonomie“ sorgfältig vermieden wird, sieht das Projekt die starke Ausdehnung der Kompetenzen vor.
- ¹¹⁾ Ein paar Jahre später haben sich diese „internationalen Beziehungen“ der Regionen stark entwickelt – immer aber unter Kontrolle der Regierung. Die juristische Regelung bleibt aber karg. Vgl. das Gesetz vom 2.3.1982 über die „grenzüberschreitende Kooperation“ und die Rundbriefe („circulaires“) des Regierungschefs vom 10.5.1985.
- ¹²⁾ 1990 kann man die Reform „ziemlich gut“ beurteilen. Den Regionen fehlen aber Finanzen und Zuständigkeiten.
- ¹³⁾ Das war Ende 1989 die Absicht der Regierung. Jetzt aber ist diese Idee aufgegeben worden. Man ist immer mehr davon überzeugt, daß die Schwäche der französischen Regionen durch ungenügende Kompetenzen und Einnahmen hauptsächlich verursacht sind.

(übersetzt von Fried Esterbauer)

Das italienische System der Gebietsautonomien

von
Alessandro Pizzorusso, Pisa

1. Die verschiedenen Ebenen der regionalen und örtlichen Autonomie

Das pluralistische Prinzip, dem die italienische Verfassungsordnung¹⁾ folgt, wird neben der im Art. 2 festgelegten und in einer ganzen Reihe von Bestimmungen in der Verfassung von 1947²⁾ spezifizierten Anerkennung der gesellschaftlichen Formationen auch dadurch verwirklicht, daß ein in drei Ebenen gegliedertes System von Gebietskörperschaften, denen autonome Befugnisse vor einer gewissen Bedeutung verliehen sind, vorgesehen ist.

Die erste Ebene besteht aus den von der republikanischen Verfassung zum ersten Mal vorgesehenen und in „ordentliche“ und „besondere“ aufgeteilten Regionen. Diesen beiden Kategorien gemeinsam ist ihre allgemeine Struktur sowie die Art der Zuständigkeiten, die sie ausüben.

Die erste imitiert, wenngleich mit wichtigen Vereinfachungen, die staatliche Organisation und umfaßt eine gewählte Versammlung (die, zum Unterschied von jener auf staatlicher Ebene, aus einer einzigen Kammer besteht) und eine Exekutive, deren Oberhaupt Aufgaben besorgt, die sowohl jenen des Ministerpräsidenten als auch jenen des Staatsoberhauptes entsprechen. Die Funktionen der Regionen unterscheiden sich in normative und exekutive; die normativen Funktionen konkurrieren mit jenen des Staates, von denen sie sich aufgrund eines komplizierten Systems der Zuständigkeitsaufteilung unterscheiden; die Verwaltungsfunktionen konkurrieren außer mit den entsprechenden staatlichen Funktionen auch mit jenen der kleineren örtlichen Körperschaften und zwar auf der Grundlage einer Kompetenzverteilung, die nicht zur Gänze jener der gesetzgeberischen Zuständigkeiten entspricht, wenngleich sie nach ähnlichen Methoden organisiert ist. Die Regionen verfügen nicht über gerichtliche Zuständigkeiten, weswegen die gerichtlichen Organe ausschließlich staatlich sind, so wie die entsprechenden Funktionen.

Die hauptsächlichen Unterschiede zwischen den fünf besonderen Regionen (Sizilien, Sardinien, Trentino-Südtirol, Friaul-Julisch-Venetien und Aostatal) und den fünfzehn ordentlichen Regionen (Piemont, Lombardei, Veneto, Ligurien, Emilia-Romagna, Toskana, Umbrien, Marken, Latium, Abruzzen, Molise, Kampanien, Apulien, Basilicata und Kalabrien) bestehen in der Art der Bildung ihrer Statute (die für erstere vom staatlichen Parlament auf der Grundlage von Beratungen mit den Regionen selbst mit Verfassungsgesetz erlassen werden, während sie für letztere von den jeweiligen Regionalräten beschlossen und vom staatlichen Parlament mit einfachem Gesetz nur mehr genehmigt werden³⁾ sowie aus der Tatsache, daß den einzelnen besonderen Regionen gesetzgeberische Zuständigkeiten zuerkannt werden, die in den jeweiligen Statuten spezifisch beschrieben sind, während für die ordentlichen Regionen die im Art. 117 Verf. enthaltene allgemeine Aufzählung gilt. Unter den besonderen Regionen weisen besonders differenzierte Merkmale auf die Region Sizilien, deren Statut vor der Verfassung erlassen wurde⁴⁾ und niemals mit der Verfassung koordiniert worden ist und die Region Trentino-Südtirol, innerhalb der den beiden Provinzen Bozen und Trient⁵⁾ eine den übrigen besonderen Regionen ähnliche Struktur und ähnliche Funktionen zugewiesen sind, während die regionale Organisation teilweise mit jener der beiden Provinzen gemein ist

und ihre — sehr beschränkten — Funktionen jene, die den Provinzen zugewiesen sind, ergänzen. Im Aostatal hingegen ersetzt die Region die Provinz und übt die Zuständigkeiten aus, die letzterer aufgrund der allgemeinen Regeln zustehen würden.

Die beiden anderen Autonomieebenen sind kürzlich mit Gesetz vom 8. Juni 1990, Nr. 142⁶⁾, das endlich den Art. 128 Verf. umsetzt, der „allgemeinen Gesetzen der Republik“ (in denen die Lehre eine in gewissem Maße den französischen oder spanischen „organischen Gesetzen“ ähnliche Kategorien von Rechtsquellen auszumachen tendiert) die Aufgabe vorbehält, die Grundsätze ihrer Ordnung festzulegen. Diesem Gesetz zufolge üben die „Provinzen“ und die „Gemeinden“, beide bereits von der früheren Rechtsordnung mit einer den französischen Departements und Gemeinden ähnlichen Regelung vorgesehen, einen Komplex von Verwaltungsfunktionen aus, die ihnen von staatlichen Gesetzen verliehen sind, zusammen mit den übrigen, ihnen von der Region delegierten Funktionen. Darüber hinaus üben die Organe dieser Körperschaften (wie übrigens auch die regionalen Organe) in einigen Fällen staatliche (oder, beziehungsweise, regionale) Funktionen aus und zwar aufgrund des Verfahrens, das einer Körperschaft erlaubt, sich zur Ausübung von Funktionen, die dennoch seine eigenen bleiben, eines Organs einer anderen Körperschaft zu „bedienen“.

In der Entfaltung der regionalen und örtlichen Ordnung, die sich im Laufe der 40 Jahre, die dem Erlaß des Gesetzes Nr. 142/1990 vorangegangen sind, entwickelt hat, sind zwei entgegengesetzte Tendenzen feststellbar, von denen die eine auf die Verwirklichung einer Art Hierarchie zwischen den Körperschaften hinauszugehen scheint, wonach das Verhältnis zwischen Staat und Region in einem gewissen Maß auch in jenem zwischen letzterer und den örtlichen Körperschaften wiedergegeben sei, während die andere — die gegenwärtig die vorherrschende zu sein scheint — die Erhaltung einer Reihe von direkten Beziehungen zwischen dem Staat und den autonomen Körperschaften der verschiedenen Ebenen bevorzugt, wobei jegliche hierarchische Ordnung ausgeschlossen wird. In der allgemeinen Unsicherheit, die sich aus dem Gegensatz der Ansichten, die sich das Feld streitig machen, ergibt, enthält das Gesetz Nr. 142/1990 Elemente, die verschiedenen Tendenzen folgen, wobei es aber sicherlich jegliches hierarchische Verhältnis zwischen Provinzen und Gemeinden ausschließt, da diese direkte Beziehungen sowohl zum Staat, als auch zur Region unterhalten. Unklar ist auch, wie das Verhältnis zwischen der Region und den örtlichen Körperschaften genau darzustellen sei, ist doch die Autonomie letzterer gegenüber ersterer fast noch mehr als gegenüber dem Staat abgesichert. Von besonderer Bedeutung ist allerdings die Bestimmung des Art. 9 des genannten Gesetzes, wonach „Sache der Gemeinde (. . .) alle Verwaltungsfunktionen (sind), welche die Einwohner und das Gebiet der Gemeinde betreffen, insbesondere hinsichtlich der organischen Bereiche der sozialen Dienste, der Gebietsplanung und -nutzung sowie der wirtschaftlichen Entwicklung mit Ausnahme dessen, was, je nach Zuständigkeit, von staatlichen oder regionalen Gesetzen nicht ausdrücklich anderen Subjekten zugewiesen ist“: aufgrund dieser Bestimmung übernimmt die Gemeinde nämlich (auch gegenüber dem Staat) die Rolle einer Körperschaft, die mit allgemeiner Verwaltungszuständigkeit ausgestattet ist.

Für die Bestimmung der wesentlichen Elemente der in Rede stehenden Gebietskörperschaften gelten ähnliche Betrachtungen wie sie üblicherweise in Bezug auf den Staat angestellt werden. Das Gebiet der Region, der Provinz und der Gemeinde ist jener Teil des Staatsgebietes, das der Wirkungskreis der Gemeinde d.h. einer, in der jeweiligen Provinz oder Region enthaltenen Gemeinde, umfaßt, wobei zu berücksichtigen ist, daß unter diesem Gesichtspunkt nur das Festland und die Inseln und nicht auch die Territorialgewässer, die Schiffe etc. in Erwägung gezogen werden⁷⁾.

Das personelle Element der Gebietskörperschaften umfaßt schließlich die in einer Gemeinde (oder einer in der jeweiligen Provinz oder Region enthaltenen Gemeinde) „Ansässigen“ einschließlich, zumindest für bestimmte Zwecke, der Nicht-Staatsbürger. Die Ansässigkeit erwirbt man mittels einer Erklärung, die von jenen abzugeben ist, die in der Gemeinde über ein Wohnhaus verfügen (das einer bestimmten „Adresse“, die aus dem Namen der Straße und der Hausnummer besteht, entspricht). Für die Zwecke der Ansässigkeit werden die einzelnen Individuen in „meldeamtliche Familien“ oder in „Gemeinschaften“ zusammengefaßt. Man kann nicht in mehr als einer Gemeinde ansässig sein⁸⁾.

2. Die regionale Organisation

Auch die regionale Organisation kann nach ähnlichen Kriterien beschrieben werden, wie sie allgemein zur Beschreibung der staatlichen Organisation herangezogen werden, und zwar durch Unterscheidung eines Komplexes von Verfassungsorganen der Region (Wahlkörper, Regionalrat, Regionalausschuß, Präsident des Ausschusses) von einer regionalen Verwaltung⁹⁾. Der regionale Wahlkörper setzt sich aus all jenen zusammen, die in die Wählerliste einer Gemeinde der Region gemäß den Bestimmungen, die mit Bezug auf die staatlichen Wahlen festgelegt sind, eingetragen sind. Es ist allerdings anzumerken, daß die zeitweiligen Wahlorgane, die die für die Ausübung des Wahlrechts auf regionaler Ebene erforderlichen Hilfstätigkeiten setzen, einige Besonderheiten aufweisen, die sie von jenen unterscheiden, die für staatliche Wahlen und Volksbefragungen tätig werden.

Die Aufgaben des regionalen Wahlkörpers sind die Wahl des Regionalrates und die Entscheidung über die Fragen, die einer regionalen Volksbefragung unterbreitet werden.

Der Regionalrat ist ein Kollegialorgan, dessen Regelung größtenteils jener für die parlamentarischen Versammlungen nachempfunden ist, auch wenn einige Regeln der Regelung entnommen sind, die traditionellerweise den kollegialen Verwaltungsorganen eigen ist¹⁰⁾. Er setzt sich zusammen aus einer, je nach Bevölkerung der Region, veränderlichen Anzahl von 30 bis 80 Abgeordneten und wird mit dem Verhältniswahlssystem in Provinzwahlkreisen gewählt. Wählbar sind alle italienischen Staatsbürger, die die geforderten Voraussetzungen erfüllen, auch wenn sie nicht dem regionalen Wahlkörper angehören. Die mit der Wählbarkeit und dem eventuellen Amtsverlust der Abgeordneten zusammenhängenden Fragen werden vom Regionalrat entschieden, die diesbezüglichen Entscheidungen sind aber – im Gegensatz zu dem, was für das staatliche Parlament bestimmt ist – vor den ordentlichen Gerichten von jedem Wähler – mittels einer „Popularklage“ – anfechtbar, neben der Anfechtung seitens der Betroffenen und des Regierungskommissars¹¹⁾. Die Abgeordneten können für die in Ausübung ihres Mandats geäußerten Ansichten und abgegebenen Stimmen nicht zur Rechenschaft gezogen werden, verfügen aber nicht über die den Kammerabgeordneten und Senatoren im Laufe ihres Mandats gewährte Immunität.

Die Amtsdauer des Regionalrats beträgt 5 Jahre, vorbehaltlich einer von der Regierung – nach Anhörung der parlamentarischen Kommission für regionale Angelegenheiten – beschlossenen vorzeitigen Auflösung, falls der Regionalrat: a) verfassungswidrige Handlungen oder schwere Gesetzesverletzungen begangen hat; b) der Aufforderung der Regierung nicht nachkommt, den Ausschuß oder dessen Präsidenten, die dergleichen Handlungen und Verletzungen begangen haben, zu ersetzen; c) aufgrund von Rücktritten oder wegen der Unmöglichkeit einer Mehrheitsbildung nicht in der Lage sein sollte, seine Tätigkeit auszuüben; d) aus Gründen der nationalen Sicherheit ersetzt werden müsse.

Im Falle einer Auflösung wird der Regionalrat provisorisch von einer mit dem Auflösungsdekret ernannten und aus drei zum Regionalrat wählbaren Bürgern zusammengesetzten Kommission ersetzt, die die Wahlen ausschreibt und die ordentliche Verwaltung besorgt (Art. 126 Verf.).

Der Regionalrat übt die Gesetzgebungs- und Verordnungsgewalt der Region aus (ohne diese dem Ausschuß delegieren zu können und ohne daß der Ausschuß sich im Dringlichkeitsfalle an die Stelle des Regionalrats setzen kann) und eventuell andere Verwaltungsfunktionen, die ihm von der Verfassung oder vom Gesetz übertragen sind. Außerdem kann er mittels Richtlinien, die an den Ausschuß, die Regionalverwaltung und an die örtlichen Körperschaften, die aufgrund Delegierung regionale Verwaltungsfunktionen ausüben, gerichtet sind, die Funktion der politischen und administrativen Ausrichtung wahrnehmen. Schließlich steht ihm die sog. interne Verordnungsgewalt zu.

Der Regionalausschuß und dessen Präsident – letzterer ist das „Oberhaupt der Region“ – werden vom Regionalrat aus seiner Mitte gewählt und unterhalten zum Regionalrat ähnliche Beziehungen wie sie gemäß den Grundsätzen des parlamentarischen Systems zwischen Parlament und staatlicher Regierung bestehen, wenngleich auch eine Reihe von Unterschieden verfahrensrechtlicher Art gegeben ist.

Dem Regionalausschuß ist die Regionalverwaltung unterstellt, die selbstverständlich sowohl von der dezentralisierten staatlichen Verwaltung, als auch von den Verwaltungen der örtlichen Körperschaften verschieden ist. Er übt die der Region zugewiesenen Verwaltungsfunktionen aus sowie jene, die ihr vom Staat delegiert sind.

Etliche Regionen haben einen „Volksanwalt“ eingeführt, an den sich die Bürger wenden können um in informeller Weise den Schutz ihrer Rechte und Interessen gegenüber der Regionalverwaltung zu erlangen¹²⁾.

3. Die Gesetzgebungs- und Verwaltungsfunktionen der Regionen

Die den Regionen (und den Provinzen Bozen und Trient, die in der Folge in allen Fällen, in denen von den Regionen ohne Spezifizierung die Rede ist, ebenfalls gemeint sind) zugewiesenen Gesetzgebungsfunktionen sind von Art. 117 Verf. und von den entsprechenden Bestimmungen der Sonderstatute mittels Anführung einer Reihe von „Materien“, die den Regionen zugeteilt werden, festgelegt worden, wobei alle übrigen Zuständigkeiten beim Staat verbleiben sollten.

Über die von der Aufzählung der Materien herrührende Beschränkung hinaus trifft die regionale Zuständigkeit auf weitere Schranken und zwar auf die in den von den Staatsgesetzen festgelegten Grundsätze, auf die auf zentraler Ebene beschlossenen wirtschaftlich-sozialen Reformen, auf die internationalen Verpflichtungen des Staates und auf die „nationalen Interessen“, während eine weitere Beschränkung (sog. territoriale Beschränkung) verständlicherweise von der Tatsache herrührt, daß jede Region nicht außerhalb des eigenen Gebietes tätig werden darf.

Mit Bezug auf die Beschränkung der Grundsätze unterscheidet man 3 Arten von regionalen Gesetzgebungszuständigkeiten, die wie folgt bezeichnet werden: a) volle oder ausschließliche Kompetenz, b) konkurrierende oder geteilte Kompetenz und c) ergänzende oder Durchführungskompetenz. Die erste davon steht nur den Sonderregionen (und den Provinzen Bozen und Trient) zu und verpflichtet die Region, mit ihren Gesetzen nicht den Grundsätzen der

Rechtsordnung zu derogieren; die zweite, die die allgemeine ist¹³⁾, hat die Pflicht zur Folge, die für die jeweiligen Materien von eigenen Staatsgesetzen – den sog. „Rahmengesetzen“ – festgelegten Grundsätze zu beachten und, bei deren Fehlen, die Grundsätze, die für die jeweilige Materie den bestehenden staatlichen Gesetzen entnommen werden können¹⁴⁾; die dritte schließlich setzt eine spezifische, in einem Staatsgesetz enthaltene Delegation voraus, die die Regionen ermächtigt, Normen zur Durchführung der in diesem Gesetz enthaltenen Bestimmungen zu erlassen, wobei selbstverständlich das Regionalgesetz diesen Bestimmungen nicht zuwiderlaufen darf.

Die Schranke der Materien ist von einer Reihe staatlicher normativer Akte präzisiert worden, die für jede von ihnen festgelegt haben, welche die auf die Regionen übertragenen Verwaltungsfunktionen sind und welche hingegen beim Staat verbleiben¹⁵⁾; später sind diese Kriterien vom staatlichen Gesetzgeber überprüft worden, der die regionalen Zuständigkeiten in 4 „organische Sektoren“ („Verwaltungsordnung und -organisation“, „soziale Dienste“, „wirtschaftliche Entwicklung“, „Raumordnung und -nutzung“) zusammengefaßt und dabei die Grenzen besser präzisiert hat¹⁶⁾; die Rechtsprechung und die Praxis haben dann diese Angaben weiter ausgearbeitet. Den Schranken der Materie ähnlich sind jene der wirtschaftlich-sozialen Reformen und der internationalen (und EG-) Verpflichtungen, die aufgrund ihrer Unbestimmtheit bisweilen Anlaß zu Schwierigkeiten gaben.

Auslegungsschwierigkeiten ergaben sich ebenfalls bei der Anwendung der Beschränkung der nationalen Interessen, die richtigerweise eine Zweckmäßigkeitsbeschränkung darstellt und als solche gemäß Art. 127, letzter Abs., Verf. nur vom Parlament überprüfbar ist, jedoch öfters so eingesetzt wurde, als ob sie eine Rechtmäßigkeitsbeschränkung wäre, um darauf Verfassungsgerichtshofbeschwerden zu gründen.

Neben diesen, ihm eigenen Beschränkungen, hat das Regionalgesetz natürlich weiters, gleich wie das Staatsgesetz, die Grundsätze der Verfassung einzuhalten.

Auch die regionalen Verwaltungsfunktionen werden unter Bezugnahme auf die im Art. 117 Verf. (durch Verweis des Art. 118) und in den entsprechenden Bestimmungen der Sonderstatute aufgezählten Materien (oder auf die genannten „organischen Sektoren“) ermittelt, mit den zusätzlichen Schranken, daß die Verwaltungsfunktionen der Provinzen und Gemeinden (die hingegen keine gesetzgeberischen Zuständigkeiten haben) nicht angetastet werden dürfen. In diesem Fall ist der Mechanismus viel komplizierter, da die Ausübung der regionalen Funktionen auch von der effektiven Übertragung der Funktionen und des Personals vom Staat auf die Regionen¹⁷⁾ bedingt ist und jedenfalls gemäß den Richtlinien zu erfolgen hat, die der Staat mit Bezug auf die einzelnen Materien in Ausübung seiner „Ausrichtungs- und Koordinierungsfunktion“ erläßt¹⁸⁾.

Eine ähnliche Rolle wie die genannten Dekrete des Präsidenten der Republik haben für die Sonderregionen (mit Ausnahme des Aostatales) und für die Provinzen Bozen und Trient die „Durchführungsbestimmungen“ zu den Statuten eingenommen, die ebenfalls mit Dekreten des Präsidenten der Republik erlassen worden sind, allerdings ohne Delegation seitens des Parlaments, so wie einige in den Sonderstatuten enthaltene und der Verfassung derogierende Bestimmungen es vorsehen¹⁹⁾. Für das Aostatal, für das eine solche Regelung nicht besteht, wurde die Übertragung der Funktionen und des Personals mit dem ordentlichen Gesetz vom 16. Mai 1978, Nr. 196, vorgenommen.

Neben den Zuständigkeiten, die ihnen aufgrund der genannten Bestimmungen zugewiesen sind, können die Regionen andere Verwaltungsfunktionen ausüben, die ihnen mit Staatsgesetz delegiert werden. Sie haben auch eine sehr beschränkte Finanzautonomie²⁰⁾.

4. Die Kontrollen über die Gesetzgebungs- und Verwaltungsakte der Regionen

Die Regionalgesetze sind der präventiven Kontrolle der Zentralregierung unterworfen, die mittels Aufforderung, die eine Begründung zu enthalten hat, die Überprüfung verlangen und somit den Regionalrat zwingen kann, eine neue Phase des Gesetzgebungsverfahrens einzuleiten. Falls der Regionalrat das Gesetz ohne Änderungen neuerdings beschließt, kann die Regierung wegen Gründen der Rechtmäßigkeit vor den Verfassungsgerichtshof oder wegen Gründen der Zweckmäßigkeit vor das Parlament gehen wobei der entsprechende Rekurs aufschiebende Wirkung hat (Art. 127 Verf.). Eine z.T. verschiedene Regelung gilt für die sizilianischen Gesetze, für die die Aufforderung zur Überprüfung nicht vorgesehen und die aufschiebende Wirkung des Rekurses auf 30 Tage ab Zustellung der Anfechtung beschränkt ist (Art. 29, Abs. 2, Statut Sizilien)²²⁾.

Nach der Kundmachung können die Regionalgesetze außerdem von den übrigen Regionen angefochten werden; daneben können auch auf direktem Wege und nach den für die Staatsgesetze vorgesehenen Modalitäten Fragen der Rechtmäßigkeit aufgeworfen werden²³⁾.

Die Verwaltungsakte der ordentlichen Regionen sind der präventiven Kontrolle der dafür vorgesehenen Kommissionen unterworfen²⁴⁾, während jene der besonderen Regionen (und der Provinzen Bozen und Trient), so wie die staatlichen Akte, der Kontrolle des Rechnungshofes unterworfen sind mit Ausnahme des Aostatales, in dem diese Funktion von einer eigens dafür vorgesehenen „Koordinierungskommission“ wahrgenommen wird²⁵⁾.

Gegen diese Akte können weiters und mit ähnlichen Modalitäten, wie sie für die staatlichen Verwaltungsakte vorgesehen sind, Verwaltungs- und gerichtliche Rekurse eingebracht werden²⁶⁾.

Gegen die mögliche Untätigkeit der Regionen bei der Ausübung delegierter Verwaltungsfunktionen kann schließlich mit einer Ersatzkontrolle vorgegangen werden: Art. 2 des Gesetzes vom 22. Juli 1975, Nr. 382 sieht nämlich vor, daß die staatliche Verwaltung die genannten Funktionen anstelle der Regionalverwaltung ausüben kann, wenn letztere fortwährend untätig bleibt, vorausgesetzt es handelt sich um Zuständigkeiten, im Rahmen derer gewisse Erledigungen innerhalb Verfallfristen, die von den Gesetzen vorgesehen sind oder sich aus der Natur der Eingriffe ergeben, stattzufinden haben²⁷⁾.

5. Organisation und Funktionen der sub-regionalen Gebietskörperschaften

Verfassungsorgane der Gemeinde und der Provinz sind der Wahlkörper, der Rat, der Ausschuß und der Präsident der Körperschaft (der bei der Gemeinde als „Bürgermeister“ bezeichnet wird), welch letzterer die Funktionen in sich vereint, die auf regionaler Ebene dem Präsidenten des Ausschusses und dem Präsidenten des Regionalrates zugewiesen sind.

Der Wahlkörper der Gemeinde setzt sich zusammen aus den in die Wählerlisten der jeweiligen Gemeinde eingetragenen Wähler; jener der Provinz besteht aus den in die Wählerlisten sämtlicher Gemeinden der Provinz eingetragenen Wähler.

Der Gemeinderat übt sämtliche Funktionen der Gemeinde aus, ausgenommen die Fälle von Delegierung oder Dringlichkeit. Er hat eine Amtsdauer von 5 Jahren und setzt sich zusammen aus einem Minimum von 15 und einem Maximum von 80 Ratsmitgliedern, je nach Größe der Gemeinde. Seine Funktionsweise läuft nach Regeln ab, die zum Teil jenen der parlamentarischen Versammlungen, zum Teil jenen der kollegialen Verwaltungsorgane ähnlich sind. Auch für die Wählbarkeit als Gemeinderatsmitglied ist es nicht erforderlich, in der betreffenden Gemeinde wahlberechtigt zu sein. Die Ratsmitglieder genießen keine Befreiung von Verantwortung und haben die Pflicht, sich zu enthalten, wenn sie sich mit der Körperschaft in Bezug auf einen einzelnen Beschluß im Interessenskonflikt befinden (im Gegensatz zu dem, was für die Parlamentarier und die Regionalratsabgeordneten gilt).

Das Wahlsystem, das bei den Gemeinden mit Bevölkerung über 5000 Einwohnern (und für die Wahl der Viertelräte) zur Anwendung kommt, ist das Verhältniswahlsystem, während für die kleineren Gemeinden das Mehrheitswahlsystem mit beschränkter Stimme vorgesehen ist. Nach dem Verhältniswahlsystem werden auch die Provinzialräte gewählt, wenngleich dabei Einmannwahlkreise vorgesehen sind. Die Kandidaten einer selben Richtung, die in verschiedenen Wahlkreisen kandidieren, müssen sich nämlich untereinander verbinden und bei der Ermittlung der Ergebnisse bilden sie praktisch eine Liste, die jenen ähnlich ist, die bei Wahlen in Mehrerwahlkreisen eingereicht werden.

Für die Streitfälle im Rahmen der genannten „administrativen Wahlen“ sind die Organe der Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig, falls es um die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Wahlhandlungen geht bzw. die ordentliche Gerichtsbarkeit, wenn es um Fragen der Wählbarkeit geht.

Der Bürgermeister und die Assessoren (in der veränderlichen Anzahl von 2 bis 4 wirklichen und von 2 bis 4 Ersatzassessoren) bilden den Gemeindeausschuß, der das ausführende Organ der Körperschaft ist und vom Gemeinderat gewählt wird. Dem Bürgermeister ist außerdem eine Reihe von Aufgaben zugewiesen, bei deren Besorgung er als staatliches Organ, genau als „Beamter der Regierung“ handelt.

Für die Ausübung der den örtlichen Körperschaften eigenen Verwaltungsfunktionen sorgt das bürokratische Personal, dessen Spitzenorgan der Gemeindesekretär (und der Provinzialssekretär) ist. Dieses Organ ist den Verfassungsorganen der Körperschaft unterstellt, verfügt aber auch über eigene Zuständigkeiten und über den Status eines Bediensteten des Staates (anstatt der Körperschaft, bei der er tätig ist).

Die von den örtlichen Körperschaften ausgeübten Funktionen kann man in normative und Verwaltungsfunktionen unterscheiden. Erstere erschöpfen sich neben der sog. internen Verordnungsgewalt der Kollegialorgane in der Satzungs- (Art. 4, Gesetz Nr. 142/1990) und Verordnungsgewalt (Art. 5 leg.cit), die Verwaltungsfunktionen der örtlichen Körperschaften sind dagegen sehr weitläufig und werden unterschieden in eigene Funktionen, die ihnen von staatlichen Gesetzen zugewiesen sind und ihrerseits in obligatorische und fakultative Funktionen unterschieden werden, und in Funktionen, die ihnen von der Region delegiert oder subdelegiert werden. Die Tätigkeit der örtlichen Körperschaften, einschließlich jener ihm Rahmen delegierter und sub-delegierter Funktionen ist einem System präventiver Kontrollen unterworfen, die von den regionalen Kontrollkomitees vorgenommen werden (Art. 41, Gesetz Nr. 142/1990). Die von ihnen erlassenen Verwaltungsakte sind zudem neben den normalen

Rekursen der Betroffenen, der Befugnis der Regierung unterworfen, eine Annullierung von amtswegen vornehmen zu können²⁸⁾.

Zu den Kontrollen über die Akte gesellt sich die Kontrolle über die Organe, die auf der Grundlage eines Dekrets (mit Begründung) des Staatsoberhauptes, das auf Beschluß des Ministerrates und in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen erlassen wird, zur Auflösung der Räte der örtlichen Körperschaften oder zur Absetzung der Bürgermeister führen kann.

Die Haftung der Bediensteten der örtlichen Körperschaften ist in substantiell ähnlicher Weise wie für die staatlichen und regionalen Bediensteten geregelt, bis auf Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit, anstelle jener des Rechnungshofes, über die entsprechenden Streitfälle zu entscheiden.

Eine Eigentümlichkeit dieser Bediensteten ist weiters die sog. „formelle Haftung“ derzufolge sie persönlich und solidarisch für den Fall haften, daß sie Ausgaben anordnen, die im Haushalt nicht vorgesehen sind oder nicht in den vom Gesetz vorgeschriebenen Weisen und Formen beschlossen worden sind sowie Ausgaben, die im Dringlichkeitswege beschlossen worden sind, aber nicht in der vom Gesetz vorgeschriebenen Art und Weise ratifiziert oder genehmigt worden sind²⁹⁾.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Für eine Zusammenfassung des geltenden italienischen Verfassungsrechts vgl. A. PIZZORUSSO, *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Neapel, Jovene, 1988.
- ²⁾ Vgl. zuletzt E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padua, Cedam, 1989.
- ³⁾ Vgl. die Art. 116 und 123, Abs. 2, Verf. Nach der herrschenden Auslegung umfaßt die parlamentarische Genehmigung der Normalstatute keine Änderungsbefugnis, im allgemeinen jedoch gehen der Beschlußfassung informelle Beratungen voraus, die zu einer Änderung des vom Regionalrat beschlossenen Statuts führen können, und zwar durch diesen selber.
- ⁴⁾ Mit Kgl. GD vom 15. Mai 1946, Nr. 455, von der Verfassungsgebenden Versammlung in das Verfassungsgesetz 26. Februar 1948, Nr. 2, umgewandelt, das seine, nie realisierte, Koordinierung mit der Verfassung vorsah. Über das Schicksal dieses Statuts und der übrigen Sonderstatute vgl. L. PALADIN, *Diritto regionale*⁴, Padua, Cedam, 1985, 13 ff.
- ⁵⁾ Viele der Besonderheiten dieses Statuts rühren davon her, daß ein Großteil der darin enthaltenen Bestimmungen eine Durchführung des italienisch-österreichischen Abkommens vom 5. September 1946 über den Schutz der deutschen Sprachminderheit der Provinz Bozen darstellen, das dem mit GD des prov. Staatsoberhauptes vom 28. November 1947, Nr. 1430 innerstaatlich für wirksam erklärten Friedensvertrag beigelegt war.
- ⁶⁾ Für einen ersten Kommentar zu diesem Gesetz vgl. die Schriften von A. PIZZORUSSO und G. BERTI in: *Il corriere giuridico*, 1990, Heft 8.
- ⁷⁾ Vgl. Corte Cost. 17.4.1968, Nr. 21, in: *Foro it.*, 1968, I, 1124, womit jegliche regionale Zuständigkeit im Sachgebiet der Nutzung des Meeresbodens ausgeschlossen wurde.
- ⁸⁾ Zum Thema vgl. zuletzt A. PIZZORUSSO, *Residenza, cambiamento di residenza, diritto alla residenza*, in: *Il Comune democratico*, 1986, Nr. 1, 85 ff.
- ⁹⁾ Gesetz vom 10. Februar 1953, Nr. 62 und nachträgliche Änderungen.
- ¹⁰⁾ Gesetz vom 17. Februar 1968, Nr. 108 und nachträgliche Änderungen.
- ¹¹⁾ Gesetz vom 23. Dezember 1966, Nr. 1147; Gesetz vom 23. April 1981, Nr. 154.
- ¹²⁾ Vgl. zuletzt D. BORGONOVO, *La pulce e l'elefante: dieci anni di difensore civico*, in: *Le Regioni*, 1986, 343 ff.

- ¹³⁾ Die konkurrierende oder geteilte Zuständigkeit steht den Normalregionen aufgrund des Art. 117 Verf., den Sonderregionen und den Provinzen Bozen und Trient, mit Ausnahme des Aostatales, aufgrund der entsprechenden Bestimmungen der Statute zu.
- ¹⁴⁾ Art. 9, Gesetz vom 10. Februar 1953, Nr. 62 so wie vom Art. 17, Abs. 4, Gesetz vom 16. Mai 1970, Nr. 281 abgeändert. Zu den „Rahmengesetzen“ vgl. zuletzt R. TOSI, „Principi fondamentali“ e leggi statali nelle materie di competenza regionale, Padua, Cedam, 1987.
- ¹⁵⁾ DPR vom 14. und 15. Jänner 1972, Nr. 1–11, erlassen aufgrund der in Art. 17, Abs. 1, des Gesetzes vom 16. Mai 1970, Nr. 281, enthaltenen Delegation.
- ¹⁶⁾ DPR vom 24. Juli 1977, Nr. 616, erlassen in Durchführung der in Art. 1 des Gesetzes vom 22. Juli 1975, Nr. 382, enthaltenen Delegation.
- ¹⁷⁾ Gemäß der bereits genannten DPR Nr. 1–11/1972.
- ¹⁸⁾ Art. 17, Abs. 1, Gesetz vom 16. Mai 1970, Nr. 281; Art. 3, Gesetz vom 22. Juli 1975, Nr. 382, sowie zuletzt, L. CARLASSARE, L'indirizzo e il coordinamento secondo la corte costituzionale, in: Quaderni reg., 1987, 383 ff.
- ¹⁹⁾ Art. 43, Statut Sizilien; Art. 56, Statut Sardinien; Art. 107–110, Statut Trentino-Südtirol; Art. 65–66, Statut Friaul-Julisch-Venetien.
- ²⁰⁾ Vgl. zuletzt M. BERTOLISSI, L'autonomia finanziaria regionale e la corte costituzionale, in: Quaderni reg., 1987, 447 ff.
- ²¹⁾ Bisher gibt es allerdings keine Beispiele von Rekursen dieser zweiten Art.
- ²²⁾ Nach Ablauf dieser Frist kann der Präsident der Region das Gesetz bekräftigen und kundmachen, ohne daß dies auf die Wirkungen der möglichen Aufhebungsentscheidung des Verfassungsgerichts einen Einfluß hat (außer in dem Sinne, daß die Kontrolle sich von präventiver in nachträgliche verwandelt).
- ²³⁾ Vgl. zuletzt G. ZAGREBELSKY, La giustizia costituzionale, neue Aufl., Bologna, Il Mulino, 1988, 234 ff.
- ²⁴⁾ Art. 125 Verf.; Art. 41 ff., Gesetz vom 10. Februar 1953, Nr. 62.
- ²⁵⁾ Art. 45, Statut Aostatal.
- ²⁶⁾ DPR 24. November 1971, Nr. 1199.
- ²⁷⁾ Die Ersatzbefugnis kann vom Staat auch dann ausgeübt werden, wenn die Region der Pflicht zur Durchführung von EG-Maßnahmen nicht nachkommt: vgl. Art. 6, DPR vom 24. Juli 1977, Nr. 616, und Art. 11, Gesetz vom 9. März 1989, Nr. 86.
- ²⁸⁾ Art. 6, Einheitstext genehmigt mit Kgl. D. vom 3. März 1934, Nr. 383, in Geltung erhalten von Art. 64, lit. c), Gesetz Nr. 142/1990.
- ²⁹⁾ Gemäß Corte Cost., 23. März 1983, Nr. 74, in: Foro it., 1983, I, 1524, ist allerdings auch diese Form der Haftung auf die allgemeinen Grundsätze im Bereich der auf Vorsatz und Schuld aufbauenden und der Verursachung eines rechtswidrigen Schadens entsprechenden vermögensrechtlichen Haftung zurückzuführen.

(übersetzt von Ivo Winkler)

Spaniens Comunidades Autónomas

von
Amparo Lluch Baixauli, Valencia

I – Vorgeschichte

A – Allgemeines

Seit Anfang des 19. Jh. wird die Geschichte der spanischen Verwaltung durch eine starke Tendenz zur Zentralisierung gekennzeichnet. Das französische, von Napoleon angeregte Organisationsmodell setzte sich durch die Verfassung von 1812 in Spanien durch; dieses beruhte auf Kumulation von Kompetenzen in der zentralen Verwaltung.

Aber auch wenn das positive Rechtssystem diesem Modell folgte, setzte sich die Lehre immer wieder ein, einen höheren Grad an Dezentralisierung und Autonomie zu erreichen. Diese Versuche äußern sich in den verschiedenen Verfassungsänderungen, die während des 19. Jh. von den diversen politischen Gruppierungen vorgeschlagen wurden. Gemeinsam ist jedoch allen, daß keine von ihnen approbiert wurde, zum Teil wegen der schweren politischen Krisen und Unruhen des Landes.

Zu erwähnen ist das Projekt von 1873, das unter der Leitung von Pi i Margall, Ministerpräsident der 1. Republik, einen echten Bruch mit der bisherigen zentralistischen Tradition darstellt. Es handelte sich um eine föderalistische Verfassung, die den Staat in 17 regionale Staaten innerhalb Spaniens teilte, denen eine großzügige Liste von Kompetenzen zugeschrieben wurde. Trotz Scheitern (1874 wurde die 1. Republik abgelöst), hat diese Zeit des Föderalismus in Spanien eine markante Bedeutung für die Evolution des politischen Gedankengutes, das später in der Verfassung von 1931 eine politische Form annehmen sollte.

Diese zahlreichen Reaktionen gegen den Zentralismus und für den Regionalismus, die immer wieder entstanden, waren Zeugnis der Unzufriedenheit der Spanier und bewirkten eine ständige Auseinandersetzung mit der Suche nach der Lösung des Problems der regionalen Dezentralisierung. D.h. die Frage wurde damals nicht gelöst, aber auch nicht vergessen.

Die Verfassungsvorschläge des 20. Jh. (1907, 1912, 1913, 1919, 1925), alle auf der Suche von regionalen Autonomieeinheiten, werden kein größeres Glück als die vorherigen haben, sie blieben auch nur Projekte, die mehr oder weniger gute Lösungen zur Regionalisierung des Landes brachten. Eine besondere Bedeutung kam der Verfassung von 1931 zu, der man im folgenden Punkt einige Zeilen widmen wird.

B – Die Verfassung von 1931

Auch wenn der Regionalismus immer ein fundamentales Element der spanischen Geschichte gewesen ist, erreicht er erst 1931 seine konkrete Gestalt. Es ist das erste Mal, daß die Regionen echte Kompetenzen vom Zentralstaat bekommen, wodurch ihre Autonomie anerkannt wird.

Es ist interessant, die Staatsform zu analysieren, die damals gewählt wurde.

Den Mitgliedern der Verfassungskommission war bewußt, daß der reine Föderalismus als Staatsform nicht durchzusetzen war, obwohl darin ihr ursprüngliches Vorhaben bestand. Der

Föderalismus ist nämlich in der spanischen Auffassung ideologieverdächtig, der während vieler Jahre vom traditionellen, konservativen Regionalismus bekämpft wurde.

Der Gesetzgeber sollte also eine andere Form auswählen, die den Wünschen vieler nach Autonomie entsprechen und diese erfüllen sollte. Die Lösung fand er im sogenannten „**Estado integral**“. „Dieser – so die Erklärung des Präsidenten der Kommission – ist eine Überwindung sowohl des föderalistischen als auch des Einheitsstaates. Gegenüber diesem hat er den Vorteil der autonomen Regionen, gegenüber dem ersten sieht er die Möglichkeit vor, daß es Regionen geben kann, die aber in politischer Abhängigkeit vom Zentralstaat verbleiben.“ Möge auch diese Erklärung heute umstritten sein, steht doch fest, daß die damaligen Kommissionsmitglieder etwas Konkretes verfolgten, und zwar ein „Unicum“ zu schaffen, etwas Neues, das die Situation vieler Regionen zu lösen suchte. Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet, handelte der republikanische Gesetzgeber sehr umsichtig.

II – Die Autonomie in der Verfassung von 1978

A – Der Begriff der Autonomie des spanischen Gesetzgebers

Autonomie ist ein komplexer Begriff, der viele Assoziationen erweckt. Einerseits wird er in den dezentralisierten Einheitsstaaten für Verwaltungsautonomie verwendet, um die bloße Autarkie der Regionen zu definieren, andererseits verbindet man die Autonomie mit dem Bundesstaat bzw. mit dem Föderalismus als Oberbegriff.

Die Autonomie, die der spanische Gesetzgeber jedoch wollte, kann sich weder mit einer einfachen Dezentralisierung noch mit den Elementen des Bundesstaates ganz identifizieren. Im Unterschied zu den Regionen eines dezentralisierten Staates beruht die Autonomie der spanischen autonomen Gemeinschaften nicht nur auf Selbstorganisation auf Verwaltungsebene, sondern setzt eine legislative Gewalt voraus. Man könnte also den Begriff der Autonomie mit dem Ausdruck „Selbstregierung“ erfassen. Die Autonomie ist aber auch kein höherer Grad an Dezentralisierung, sondern unterscheidet sich wesentlich von dieser gerade durch die Selbstregierung, die die autonomen Gemeinschaften genießen.

So drückte sich das Tribunal Constitucional bei einem Versuch, die Autonomie einzugrenzen, aus: „Die staatlichen Organe üben nicht die gesamten öffentlichen Gewalten aus, denn unsere Verfassung sieht durch die vertikale Gewaltaufteilung vor, daß die territorialen Einheiten verschiedenen Ranges an dieser Gewaltausübung teilnehmen“ (STC 2/2/81).

Auch wenn die Unterschiede der Autonomie bezüglich der Dezentralisierung relativ klar darzulegen sind, wird die Erklärung schwieriger, wenn es darum geht, die Autonomie der autonomen Gemeinschaften von den Bundesländern des föderalistischen Rechtssystems auseinanderzuhalten:

1. Sowohl die Gliedstaaten als auch die autonomen Gemeinschaften haben legislative und exekutive Gewalt. Bei den Gliedstaaten ist die Gewalt originärer Natur während die autonomen Gemeinschaften sie von der Zentralgewalt ableiten. Deshalb besitzen die ersteren verfassungsrechtliche Gewalt im Gegensatz zu den letzteren, welche die der Verfassung untergeordneten Statuten erlassen.

2. Auf der Stufe der Koordination ist auch ein klarer Unterschied festzustellen: Während die Gliedstaaten in keinem Subordinationsverhältnis gegenüber dem Bund stehen, sind die autonomen Gemeinschaften verfassungsrechtlich gesehen vom Staat abhängig, weil sie von ihm ihre Existenz ableiten. Das Tribunal Constitucional sieht es folgendermaßen: „Die Autonomie bezieht sich auf eine eingeschränkte Gewalt. Autonomie ist keine Souveränität . . . und sie darf sich nicht gegen die Einheit stellen, weil sie eben Teil eines Ganzen ist. Sie hat überhaupt ihre Bedeutung gerade im Rahmen dieser staatlichen Einheit“ (STC 2/2/81).
3. Der Gliedstaat existiert unabhängig vom staatlichen Willen bzw. von der Integrierung in einem Bundesstaat. Die autonomen Gemeinschaften werden von der Zentralgewalt geschaffen, die die Bedingungen ihrer Errichtung, ihres Zuständigkeitsbereichs, usw. regelt.

Obwohl die drei erwähnten Unterschiede beachtlich sind, überwiegen sie nicht die ebenso großen Ähnlichkeiten:

1. Die spanische Verfassung „anerkennt und gewährleistet“ das „Recht auf Autonomie“ im Art. 2 CE. Also sie schafft die Autonomie nicht, sondern möchte dieses schon bestehende Recht nur mehr absichern. Daraus ergibt sich, daß dieses Recht den autonomen Gemeinschaften schon inhärent war, wenngleich es jetzt anerkannt werden muß.
2. Der Bereich der Kompetenzen, die den autonomen Gemeinschaften zugeschrieben wird, ist sehr breit und mit dem der bestehenden Bundesstaaten vergleichbar.
3. Die Teilnahme der autonomen Gemeinschaften an der staatlichen Willensbildung durch Gesetzesinitiative, in der Verfassungsrevision und durch die unmittelbare Repräsentation in der Zweiten Kammer läßt einige bundesstaatliche Prinzipien erahnen.
4. Die Gesetzgebung der autonomen Gemeinschaften untersteht nicht der politischen Kontrolle der Zentralregierung, denn nur das Tribunal Constitucional kann die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der legislativen Gewalt der autonomen Gemeinschaften „a posteriori“ ausüben.

Es ist daher eine Abgrenzung gegenüber den föderalistischen Staaten sehr schwer, vor allem weil die Praxis sich immer mehr von der „theoretischen Autonomie“ trennt, welche die eigentlichen Unterschiede vorgenommen hatte.

B — Autonomie und Staatsform

Die Literatur hat den Ausdruck „Estado autonómico“ (Autonomiestaat) geprägt für einen Staatstypus, der aus autonomen Gemeinschaften (Comunidades Autónomas) besteht, als Ergebnis eines Prozesses der Schaffung solcher autonomen Gemeinschaften. Ob damit eine neue Staatsform geschaffen wurde, oder die damit bezeichnete in einer bereits bestehenden klassischen Staatsform — sei es der Regionalstaat, oder der Bundesstaat — enthalten ist, ist sehr umstritten.

Eine Aufzählung aller Theorien diesbezüglich würde das Vorhaben dieser Arbeit übersteigen. Fest steht, daß wir vor einem neuen Staat stehen, der sowohl Elemente eines dezentralisierten regionalen, als auch eines föderalistischen Staates aufweist, weshalb man in der Lehre oft von einem „Estado federo-regional“ oder „Estado federalizable“ („föderalisierbarer Staat“) spricht.

C – Das Recht auf Autonomie nach der Verfassung von 1978

Der Gesetzgeber regelt im Art. 2 CE: „Die Verfassung . . . anerkennt und gewährleistet das Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen, aus denen sie sich zusammensetzt, und auf die Solidarität zwischen ihnen“. Dieses Recht auf Autonomie wird in den Art. 137 bis 158 CE ausführlich behandelt. Im folgenden wird versucht, eine Zusammenfassung dieses wichtigen Teiles des Verfassungstextes darzulegen.

1. Das Recht auf Autonomie

Die Schaffung einer autonomen Region ist in der Verfassung von 1978 als **Recht** anerkannt, d.h. der Gesetzgeber möchte endgültig die Mißbräuche des Zentralismus der letzten Jahrhunderte abschaffen und die Ansprüche der Regionen verfassungsrechtlich absichern. Einerseits wird die Gewährleistung dieses Rechtes vom Zentralorgan („von oben“) anerkannt, andererseits muß es von den einzelnen Regionen („von unten“) – wie jegliche Rechte – ausgeübt und in Anspruch genommen werden. Dies bedeutet, daß die Verfassung den Regionen ihre Errichtung als autonome Gemeinschaft frei überläßt: Sie sind diejenigen, die ihre Zusammensetzung entscheiden, ihr Territorium festlegen; von ihnen kommt die Initiative, überhaupt eine autonome Gemeinschaft zu werden; sie werden auch ihre Statuten selbst erlassen. Daraus läßt sich ableiten, daß der Gesetzgeber jede Art von Uniformismus – von oben nach unten – durch die Schaffung von autonomen Wesen vermeiden wollte. Diese Flexibilität folgt dem Modell der republikanischen Verfassung von 1931.

Dieses System wird auch dadurch gekennzeichnet, daß alle Provinzen das gleiche Recht genießen können, unabhängig von ihrer historischen Entwicklung und von dem mehr oder weniger starken Nationalitätengefühl, beides Eigenschaften, die einige Regionen aufzuweisen hätten. Zwar gab es am Anfang eine Unterscheidung zwischen den autonomen Gemeinschaften ersten und zweiten Grades, die eine Situation privilegierter Autonomie vorsah. Diese war aber nur provisorischer Natur und lediglich auf die Regionen anwendbar, die 1931 die Autonomiestatuten bereits erlassen hatten, bei denen es aber, wegen des Ausbruchs des Bürgerkrieges nie zu deren Vollzug gekommen war. In dieser Lage befanden sich: Katalonien, Baskenland und Galizien.

Daher kann man von einer graduellen Entwicklung in der Regionalisierung sprechen, welche eine allzu bruske Umwandlung zu vermeiden versuchte. Diese graduelle Entwicklung zur Autonomie, die einige Regionen warten ließ, andere den Vorrang gab, hatte nur eine zeitliche Bedeutung und konnte mit den Jahren überwunden werden. Auf der Ebene der Autonomie ist kein Unterschied aufzuweisen.

2. Die regionalen Statuten

Ein weiteres Element, das die spanischen autonomen Gemeinschaften charakterisiert, ist die Bedeutung, die den regionalen Statuten zusteht. Es wird ihnen nämlich ein breiter Raum überlassen, den sie zu regeln haben.

Da die Verfassung das Statut als „institutionelle Grundnorm jeder autonomen Gemeinschaft“ definiert, die vom Staat anerkannt und geschützt wird als „integraler Teil seiner Rechtsordnung“ (Art. 147 CE), ist über seine juristische Natur bzw. seinen normativen Charakter sehr

viel diskutiert worden. Hier wird jedoch auf eine detaillierte Erklärung verzichtet. Wichtig scheint es, den Inhalt etwas näher zu prüfen.

Nach Art. 147 Abs. 2 CE sollen die Statuten folgendes beinhalten:

- Den Namen der autonomen Gemeinschaft
- Die Abgrenzung des Territoriums
- Die Bezeichnung, die Organisation und den Sitz der Organe und der Institutionen
- Die wahrzunehmenden Kompetenzen
- Die Reform der Statuten

Zu beachten ist, daß dieser notwendige Inhalt nicht erschöpfend ist, und die Aufzählung beliebig verlängert werden kann. Und darüber hinaus ist die bestehende Liste auch nicht unumstritten, da die verschiedenen Materien ohne jegliche Einschränkung durch die Regionen geregelt werden sollen.

Zum Beispiel findet man in der Verfassung kein Organisationsschema, das für alle autonomen Gemeinschaften gilt: Sie bestimmt nicht, ob das legislative Organ der autonomen Gemeinschaften dem Ein- oder Zweikammersystem folgt, ob dieses nach mittelbarer oder unmittelbarer Wahl erfolgt. Es steht nicht einmal, ob es ein solches Organ geben soll.

Die Praxis bezüglich der zahlreichen schon bestehenden Statuten zeigt aber, daß die autonomen Gemeinschaften sich nicht von diesem „Schweigen“ der Verfassung irritieren lassen und sie das Fehlen einiger Vorschriften nicht einem Verbot derselben gleichsetzen. Deshalb werden in allen Statuten legislative und exekutive Organe gebildet.

III – Die Kompetenzverteilung

A – Allgemeine Grundsätze

Das System der Kompetenzverteilung hat sein Vorbild in der republikanischen Verfassung von 1931. Diese legte keine Kompetenzen für die Regionen fest, sondern gab ihnen durch die Regelung der eigenen Statuten die Möglichkeit, die verschiedensten Kompetenzen auf sich zu nehmen. Dieser Gedanke ist zwar in der geltenden Verfassung nicht so ausgedrückt, er beeinflusst aber doch das ganze Verteilungssystem.

Der Verfassungstext beinhaltet zwei Kompetenzkataloge: Der eine enthält die Materien, die dem Zentralstaat vorbehalten sind (Art. 149 CE); der zweite ist eine Aufzählung derjenigen Kompetenzen, die die autonomen Gemeinschaften übernehmen „können“ (Art. 148 CE). Der Art 148 CE hat aber keinen allgemeinen zeitlosen Charakter, sondern bildet den Rahmen der Angelegenheiten, in denen die autonomen Gemeinschaften ihre Kompetenzen innerhalb der ersten 5 Jahre ab Kundmachung der Statuten ausüben können. Nach Art. 148 Abs. 2 CE können sie „nach Ablauf von 5 Jahren und durch Reform ihrer Statuten ihre Kompetenzen erweitern“. Es handelt sich sozusagen um eine Bestimmung mit Übergangscharakter. Es scheint daher sinnvoller, die Kompetenzverteilung als System einer einzigen Liste zu definieren, obwohl die Verfassung die Kompetenzen formell in zwei Listen trennt.

In der Praxis schaut es so aus, daß die einzige Einschränkung der regionalen Statuten der Art. 149 CE ist, in welchem die dem Staat vorbehaltenen Materien aufgezählt werden. Darüber hinaus können die autonomen Gemeinschaften alle Angelegenheiten regeln, die nicht in dieser

Liste vorkommen und umgekehrt kann der Staat in einer autonomen Gemeinschaft all das regeln, was die Statuten nicht vorsehen. Dies steht auch ausdrücklich im Art. 149 Abs. 3 CE.

Das schon grundsätzlich sehr anpassungsfähige System wird aber durch den Art. 150 CE noch flexibler. Dieser sieht nämlich zwei Möglichkeiten der Delegation vor, durch die die Zentralgewalt den autonomen Gemeinschaften weitere Materien überlassen kann bzw. regelt eine dritte Möglichkeit des Staates, Angelegenheiten zu übernehmen, die den autonomen Gemeinschaften zustehen (s. Art. 150 Abs. 1, 2 und 3 CE). Durch den Art. 150 CE ist keine Verfassungs- bzw. Statutenänderung notwendig, um den Rahmen der regionalen Kompetenzen auszuweiten oder einzuzengen. Diese Vorgangsweise des spanischen Gesetzgebers wurde sowohl gelobt als auch kritisiert.

Im Folgenden soll auf die konkrete Kompetenzverteilung eingegangen werden.

B – Die ausschließlichen Kompetenzen der Zentralgewalt

Diese Liste betrifft die ausschließlichen Kompetenzen der Zentralgewalt und wird im Art. 149 CE herauskristallisiert.

Obwohl der erwähnte Art. 149 CE die Angelegenheiten vorsieht, die ausschließlich (nach dem Verfassungstext) dem Staat zustehen, enthält er eigentlich auch eine Palette von geteilten Materien, bei denen die Zentralgewalt ihre Kompetenzen mit den autonomen Gemeinschaften gemeinsam ausüben muß.

Man kann daher eine gewisse Aufteilung innerhalb der im Art. 149 CE vorgesehenen Materien vornehmen:

1. Ausschließliche Zuständigkeit der Zentralgewalt in Gesetzgebung und Vollziehung.
2. Zuständigkeit der Zentralgewalt zur Grundsatzgesetzgebung – Zuständigkeit der autonomen Gemeinschaften in Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung.
3. Zuständigkeit der Zentralgewalt zur Gesetzgebung – Zuständigkeit der autonomen Gemeinschaften zur Vollziehung.

ad 1. In dieser Gruppe finden sich die wichtigsten Staatsfunktionen, denen große Bedeutung bezüglich der Einheit des Staates zusteht:

Staatsbürgerschaft (Z. 2)

Internationale Beziehungen (Z. 3)

Landesverteidigung (Z. 4)

Justiz (Z. 5)

Außenhandel und Zoll (Z. 10)

Währungssystem (Z. 11)

ad 2. In diesen Fällen wird die regionale Gesetzgebung durch die staatlichen Gesetze nicht verhindert:

Allgemeine Wirtschaftsplanung (Z. 13)

Gesundheitswesen (Z. 16)

Soziale Sicherheit (Z. 17)

Rechtsorganisation der öffentlichen Verwaltung (Z. 18)

Umweltschutz (Z. 23)

Berg- und Energiewesen (Z. 25)

Presse- und Rundfunkwesen (Z. 27)

Bildungswesen (Z. 30)

Die Terminologie ist bedauerlicherweise nicht einheitlich: Ausdrücke wie Grundsatzgesetzgebung (legislación básica), Grundlagen (basis), allgemeine Koordinierung (coordinación general), etc. werden oft verwechselt. Ein Vorschlag für die Vereinheitlichung der Begriffe stammte von Senator Sanchez Agesta. Dem wurde jedoch nicht stattgegeben, weil der damalige Konsens im Parlament zu schwach war, um diese Themen noch einmal aufzugreifen.

ad 3. Bei dieser dritten Gruppe behält sich die Zentralgewalt die Gesetzgebung der Materien, die die autonomen Gemeinschaften zu vollziehen haben vor. Dies ist der Fall in folgenden Angelegenheiten:

Arbeitsrecht (Z. 7)

Prozeßrecht (Z. 6)

Urheberrecht und gewerblicher Rechtsschutz (Z. 9)

Seefischerei (Z. 19)

Öffentliche Sicherheit (Z. 29)

Eine letzte Regelung, die allerdings schwer einzuordnen ist, nimmt der Art. 149 in seinem Abs. 2 vor. Diese betrifft die Kompetenz der Kultur. Zwar lautet der Art. 149 Abs. 2 CE: „Der Staat betrachtet den Dienst an die Kultur als Pflicht und wesentlichen Beitrag. Er wird die kulturelle Kommunikation unter den autonomen Gemeinschaften und mit ihrem Einverständnis erleichtern, unbeschadet der Kompetenzen, die die autonomen Gemeinschaften in diesem Bereich übernehmen können“. Wir stehen also vor einer konkurrierenden Materie, die man keiner Instanz ausschließlich zuschreiben kann. Die Kultur ist nach dem Wunsch des Gesetzgebers allen Initiativen offen.

C – Die Autonomie zweiten Grades: Die Kompetenzen des Art. 148 CE

Zunächst muß festgestellt werden, daß die Autonomie zweiten Grades, auch wenn sie eingeschränkt ist, tatsächlich Autonomie ist. Demgemäß darf man dieses Modell nicht mit den dezentralisierten Verwaltungseinheiten ohne legislative Gewalt verwechseln. Diese sind nämlich von anderen Rechtssystemen als Provisorium bekannt, haben aber nichts mit dem spanischen Begriff der Autonomie zu tun.

Nach Art. 148 CE „können die autonomen Gemeinschaften folgende Kompetenzen übernehmen . . .“. Sie **müssen** sie also nicht übernehmen, andererseits aber dürfen sie deren Rahmen auch nicht überschreiten. Mit anderen Worten: Die autonomen Gemeinschaften haben das Recht, Kompetenzen zu übernehmen, diese aber nur in den Angelegenheiten des Art. 148 CE.

Die Liste der regionalen Kompetenzen hat aber nur einen provisorischen Charakter, denn wie es Art. 148 Abs. 2 CE ausdrückt: „Nach Ablauf von 5 Jahren und durch Reform der Statuten können die autonomen Gemeinschaften ihre Kompetenzen sukzessiv erweitern innerhalb des im Art. 149 CE festgelegten Rahmens.“ Daraus ist ersichtlich, daß nur der Art. 149 CE einen stabilen Charakter besitzt.

In bezug auf den Inhalt des Art. 148 Abs. 1 CE ist auch festzustellen, daß im Verfassungstext keine Klarheit herrscht, ob die Kompetenzen legislativer oder exekutiver Natur sind. Wie bereits beim Art. 149 CE erwähnt, werden die Materien wahllos hintereinander gereiht, ohne die Aufgaben genau zu trennen.

In der Folge wird versucht, eine sinnvolle Klassifizierung zu schaffen:

1. Die autonomen Gemeinschaften sind für die Vollziehung der staatlichen Gesetze in folgenden Materien zuständig:
Lokale Verwaltung (Z. 2)
Nutzung von Wasserwegen (Z. 10)
Kultur, Forschung und Sprache (Z. 17)
Sport und Freizeit (Z. 19)
Koordinierung der örtlichen Polizei (Z. 22)
2. Bei einigen Angelegenheiten sind die autonomen Gemeinschaften für die Ausführungsgesetze und für die Vollziehung derjenigen Materien zuständig, für die die Zentralgewalt die Grundsatzgesetzgebung erläßt:
Landwirtschaft und Viehzucht (Z. 7)
Forstwesen (Z. 8)
Wirtschaftsförderung (Z. 13)
Gesundheit und Hygiene (Z. 21)
3. Die dritte Gruppe der ausschließlichen Kompetenzen ist sehr unklar und wird deshalb nicht von allen vertreten. Dies ergibt sich daraus, daß diese Materien im Art. 149 CE nicht geregelt sind und daher keine Einschränkung für den Art. 148 CE, also für die autonomen Gemeinschaften bedeutet. Dies ist der Fall in:
Organisation der Institutionen (Z. 1)
Eisenbahnen und Straßen, deren gesamter Verlauf auf dem Territorium der autonomen Gemeinschaft liegt (Z. 5)
Binnenfischfang, Schalentierzucht (Z. 11)
Handwerk (Z. 14)
Museen, Bibliotheken, Musikschulen (Z. 15)
Denkmalpflege (Z. 16)
usw.

D – Die Fälle des Art. 150 CE

Um einen vollständigen Überblick über das System der Kompetenzverteilung zu gewinnen, ist der Art. 150 CE fast genauso wichtig wie die oben behandelten Art. 148 und 149 CE. Diese Vorschrift beinhaltet 3 Fälle, die einen gemeinsamen Nenner besitzen: Die Möglichkeit einer Teiländerung der schon im Statut vorgesehenen Kompetenzen, sowohl durch deren Erweiterung als auch durch deren Einschränkung.

Es ist nicht schwer, sich vorzustellen, daß der Gesetzgeber durch die Anwendung dieser Möglichkeiten des Art. 150 CE zu einer Homogenisierung des allgemeinen Systems der Kompetenzverteilung gelangen wollte. Auf diese Art und Weise kann er mögliche Widersprüche, die aus einer systematischen, getrennten Approbation der einzelnen Statuten entstehen könnten, ausgleichen. Als Bestätigung dieser Aussage scheint es interessant, die Statuten von Asturias, Murcia und Cantabria zu erwähnen, welche eine Erweiterung ihrer Kompetenzen schon vor Ablauf der vorgesehenen 5 Jahre (s. Art. 148 Abs. 2 CE) gerade durch den Art. 150 CE regeln.

1. Art. 150 Abs. 1 CE: Die sogenannten Rahmengesetze

Art. 150 Abs. 1 CE lautet: „Das Parlament kann in Angelegenheiten staatlicher Kompetenz allen oder einigen der autonomen Gemeinschaften die Befugnis übertragen, sich selbst im Rahmen der Prinzipien, Grundlagen und Leitlinien, die durch ein staatliches Gesetz festgelegt sind, legislative Normen zu erlassen . . .“.

Der materielle Bereich besteht aus den Angelegenheiten der staatlichen Kompetenz. Dies müssen als solche im Art. 149 CE geregelt sein. Darüber hinaus betrifft es auch die Materien, die von den Statuten nicht übernommen wurden. Man spricht deshalb von einer **außerordentlichen Rahmengesetzgebung**, im Gegensatz zur **ordentlichen**, die im Art. 149 CE ausdrücklich vorgesehen ist.

Alle autonomen Gemeinschaften können Empfänger dieser Befugnis sein, da die Verfassung keine Diskriminierung vornimmt.

Die juristische Natur der erlassenen Norm ist legislativen Charakters. Sie untersteht deshalb wegen ihrer Verfassungsmäßigkeit der Kontrolle des Tribunal Constitucional. Bei Überschreitung der Befugnis fällt die autonome Gemeinschaft unter die Kontrolle des Parlaments.

2. Art. 150 Abs. 2 CE: Die Übertragungen

Art. 150 Abs. 2 CE lautet: „Der Staat kann den autonomen Gemeinschaften durch Gesetze Befugnisse aus der staatlichen Zuständigkeit übertragen oder delegieren, die ihrer Natur nach für die Übertragung geeignet sind.“

Der materielle Bereich dieser Bestimmung ist wiederum die ausschließliche Kompetenz der Zentralgewalt. Dieses Mal handelt es sich aber nur um Normen exekutiven Charakters.

Der Ausdruck „die ihrer Natur nach für eine Übertragung geeignet sind“, ist irreführend. Nach h. M. sind diese Angelegenheiten darunter zu verstehen, die nicht unmittelbar die Einheit des Staates betreffen. Die Lehre geht also von einer negativen Definition der nicht-übertragbaren Materien aus, um zu den übertragbaren Materien zu gelangen. Einzelne Stimmen vergleichen diese Bestimmung mit der mitteleuropäischen Bundesauftragsverwaltung, die als eine Art Landesverwaltung nach den Weisungen des Bundes zu verstehen ist.

Die Aufsicht wird von der Zentralregierung übernommen.

3. Art. 150 Abs. 3 CE: Die „Harmonisierungsgesetze“

Nach Art. 150 Abs. 3 CE möchte der Gesetzgeber die von den autonomen Gemeinschaften verfassungsmäßig übernommenen Angelegenheiten in den Fällen einschränken, in denen das „allgemeine Interesse“ gefährdet wird. Diese Bestimmung entspricht fast ausdrücklich dem Art. 19 der 1931 geltenden republikanischen Verfassung. Sie lautet: „Der Staat kann Gesetze erlassen, die die Grundsätze für die Harmonisierung der normativen Bestimmungen der autonomen Gemeinschaften festlegen, sogar in den Angelegenheiten, die ihnen zustehen, wenn das allgemeine Interesse es verlangt.“

Voraussetzung für die Ausübung dieser Gewalt ist das Vorliegen eines allgemeinen Interesses, das als undeterminierter Gesetzesbegriff der Konkretisierung bedarf: Auf der einen Seite

kann es sich auf die Verhinderung einer zu heterogenen autonomen Gesetzgebung beziehen, auf der anderen Seite ist es eine Gewährleistung der verfassungsrechtlich verankerten Prinzipien. Jedenfalls hat das Parlament durch absolute Mehrheit beider Kammern diese Notwendigkeit des staatlichen Eingriffs zu entscheiden. Diese strenge Regelung hat die kritischen Stimmen beruhigt.

IV – Beziehungen zwischen Zentralstaat und autonomen Gemeinschaften

A – Formen der Integration im Prozeß der staatlichen Willensbildung

Ein wesentliches Element, das die Anerkennung der autonomen Gemeinschaften als integralen Teil des Staates gewährleistet, ist ohne Zweifel der mehr oder weniger große Grad der Partizipation an der Willensbildung des Staates. Eine solche Partizipation ist notwendig, damit der Autonomiestaat nicht eine bloß formelle Deklaration in der Verfassung ist.

1. Parlamentarische Repräsentation: „el Senado“

Der Senat ist im Art. 69 CE als „Kammer der territorialen Repräsentation“ geregelt.

Im allgemeinen kann man sagen, daß der spanische Senat eine eindeutig niedrigere Position als der Kongreß (Erste Kammer) einnimmt, vor allem im Gesetzgebungsverfahren, in dem dem Senat nur Vetorechte zustehen.

Insbesondere hat der Senat folgende Mitwirkungsrechte:

- a) **Zustimmungsrechte** als Koordinationsorgan zwischen dem Staat und den autonomen Gemeinschaften.
- b) **Einspruchsrechte** im Verfahren der Gesetzgebung.
- c) **Gesetzesinitiative**, die dem Kongreß vorgelegt wird.
- d) Mitwirkung an jeder **Verfassungsänderung**.

2. Die Verfassungswidrigkeitsbeschwerde. Die Kompetenzkonflikte

Eigentlich stellen diese Möglichkeiten keine direkte Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung dar. Es ist jedoch ein indirekter Einfluß auf die öffentlichen Gewalten insofern zu erwähnen, als in dem Maße, in dem das Tribunal Constitucional durch seine Erkenntnisse Kontrolle über die Legislative ausübt, man von einer mittelbaren Einwirkung auf den politischen Entscheidungsprozeß sprechen kann.

Die Verfassung gewährt den Regionen und/oder den „Asambleas legislativas“ (gesetzgebende Versammlung) der autonomen Gemeinschaften das Recht auf Anrufung des Tribunals wegen Verfassungswidrigkeit von Gesetzen, die Interessen der autonomen Gemeinschaften berühren.

3. Gesetzesinitiative

Die erste Modalität besteht in der Möglichkeit der „Asambleas legislativas“ Gesetzesentwürfe der Zentralregierung vorzulegen. Genau genommen ist dies keine eigentliche Gesetzesinitiative, sondern eher eine Ausdrucksform des Petitionsrechts, denn diese „Petition“ bindet die Regierung nicht.

Das zweite Initiativverfahren ist von größerer Wichtigkeit. Im Wesentlichen handelt es sich um das Recht der Asambleas legislativas, einen Gesetzesvorschlag direkt dem Kongreß zu übermitteln, wobei sie eine Delegation von drei Mitgliedern entsenden können, um diesen Vorschlag im Parlament zu verteidigen. Diese Initiative leitet das Gesetzesverfahren in die Wege.

B – Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und autonomen Gemeinschaften

Die Formen der Zusammenarbeit untereinander sind für die Gemeinschaften im Art. 145 CE geregelt, in dem durch das Verbot der Föderation aber doch die Formen der Zusammenarbeit vorgesehen sind.

Im folgenden werden die wichtigsten erwähnt:

- Vereinbarungen
- Informationen
- Konferenzen zur Beratung

Regionen und Regionalpolitik. Änderungen und Wandel im EG-Mitgliedstaat Spanien¹⁾

von

Josef Maria Mella Marquez und Asunción Lopez Lopez, Madrid

Einleitung

Die Belebung sowohl der Wirtschaftstätigkeit als auch der Binnennachfrage im Dreijahreszeitraum 1986–1988 erlaubt uns, 1985 als jenes Jahr zu bezeichnen, in dem die Krise zu Ende ging, die ihren Ausgang vom Erdölschock des Jahres 1979 genommen hatte. Während dieser 6 Jahre, die 1979 von 1985 trennten, setzte sich der bereits in der Wachstumsperiode der sechziger und des Beginns der siebziger Jahre keimende Konzentrationsprozeß von Erzeugung und Verbrauch fort. Die räumliche Struktur des BIP verzeichnete einzelne Veränderungen, während gleichzeitig – wenn auch schüchtern und nur während des kurzen Zeitraums von 1983 bis 1985 – sich die Unterschiede in der Erzeugung und im Pro-Kopf-Einkommen verringerten.

Die grundlegenden Gegebenheiten dieses Zeitraums waren von den verschiedenartigsten Einflüssen geprägt. In erster Linie ist hier der Bevölkerungszuwachs in zwei klar umrissenen und leicht abzugrenzenden Wachstumsachsen – der Mittelmeerküste und dem Ebrothal – zu nennen, sieht man einmal von den Sonderfällen Madrid und Kanarische Inseln ab. Zweitens, der Rückgang der Erwerbsquote der spanischen Bevölkerung in ihrer Gesamtheit; nur wenige Gebiete konnten diese steigern. Drittens, der Verlust an Arbeitsplätzen im betreffenden Zeitraum in fast allen Gebieten, besonders ausgeprägt aber in jenen, die von der Krise besonders betroffen waren.

Viertens, der Anstieg der Arbeitslosigkeit in allen Gebieten. Die Arbeitslosenrate, die 1985 bei 22 Prozent der Erwerbsbevölkerung lag, überstieg diesen Wert sogar noch im Süden und Südosten des Landes.²⁾ Dies erklärt, weshalb es – trotz eines mäßigen Wachstums des BIP im fraglichen Zeitraum – zu einer starken Produktivitätssteigerung kam. Darüber hinaus muß bei Vergleichen dieses Parameters der Einfluß der landwirtschaftlichen Erzeugung auf die Produktivität einzelner Gebiete, in anderen wiederum die geringe Bedeutung des industriell-gewerblichen Sektors berücksichtigt werden.

Andererseits muß das langsame und ungleichgewichtige Wachstum des Pro-Kopf-BIPs hervorgehoben werden. Abermals verzeichneten die von der Wirtschaftskrise am härtesten betroffenen Gebiete die geringsten Zuwächse. Die Entwicklung des verfügbaren Haushaltseinkommens pro Kopf der Bevölkerung spiegelt im wesentlichen jene des Pro-Kopf-BIPs wider. Daß die Unterschiede in der Erzeugung und im Einkommen im Zuge dieser Entwicklung verringert werden konnten, ist vor allem der landwirtschaftlichen Erzeugung, die sich im Zeitraum 1979 bis 1985 in den rückständigen Gebieten günstiger entwickelte, und den Einkommenstransfers aus dem übrigen Spanien in diese Gebiete zu danken.

Ein letzter, wenn auch alles andere als ein unwichtiger Beweggrund für die Entwicklung des verfügbaren Haushaltseinkommens ist im Anschwellen des Einkommenstransfers zu suchen, die insbesondere in die von der Wirtschaftskrise betroffenen oder von Umstrukturierungen erfaßten Gebiete flossen.

Das viergeteilte Spanien

Durch das ungleichgewichtige räumliche Wachstum können im spanischen Wirtschaftsraum vier klar zueinander abgegrenzte Gebiete unterschieden werden:

- das „wachsende Spanien“ mit den Balearen, Katalonien, das Gebiet um Valencia, Navarra, Rioja, Madrid und die Kanaren;
- das krisengeschüttelte Spanien mit Asturien, Kantabrien und dem Baskenland;
- das Spanien, das um's Überleben kämpft, mit Galicien, León, mit Teilen Altkastiliens und große Teile Andalusiens und Aragóns;
- das sich entvölkernde Spanien mit Extremadura und großen Teilen der beiden Kastilien.³⁾

Diese Entwicklung trotzte allen Anstrengungen des Steuersystems, vor allem aber auch den Einkommenstransfers von entwickelten in unterentwickelte Gebiete zur Verringerung der regionalen Einkommensunterschiede.

Jedenfalls und trotz der durch die Krise allgemein feststellbaren Flaute im Wirtschaftsleben deutet alles darauf hin, daß die Gebiete der Mittelmeerküste, des Ebrotales, der Kanaren und Madrids sich rascher anpassen und rascher auf Herausforderungen antworten können; andererseits gibt es deutliche Schwächezeichen.

Kurzum, die Problematik der Regionalpolitik des heutigen Spaniens kann auf die Fragen der seit jeher unterentwickelten Gebiete (Galicien, die beiden Kastilien, Extremadura und Andalusien einerseits und der schrumpfenden Industriegebiete am Saum des Golfes von Biskaya zurückgeführt werden. Und, obwohl die bundesstaatliche Ordnung zu einer größeren Solidarität zwischen den einzelnen Gebieten geführt hat, bleiben die Unterschiede weiterhin bestehen. Der Weg zur Beseitigung der Ungleichgewichte führt zwangsläufig über das Wachstum der Erzeugung und nicht nur über öffentliche Unterstützungszahlungen.

Es steht außer Zweifel, daß die Auswirkungen der Krise in allen spanischen Gebieten, sowohl in den rückständigsten als auch in den entwickeltsten und dynamischsten, spürbar wurden. Dessen ungeachtet zeigt eine eingehendere Untersuchung einerseits ziemlich starke Unterschiede in der Heftigkeit dieser regionalen Rückwirkungen der Krise, vor allem aber erwiesen sich diese höchst unterschiedlich im Hinblick auf ihre Auswirkungen. Andererseits erfährt die regionalwirtschaftliche Landkarte Spaniens eine Reihe von Veränderungen, die die herkömmlichen Wachstumsachsen verschieben.⁴⁾

Tatsächlich lassen die zuvor angestellte Untersuchung über Erzeugung und Beschäftigung im Zeitraum 1979–1985, zusammen mit den Schätzungen der Zuwachsraten des regionalen BIPs für die folgenden drei Jahre sowie die Standortwahl der industriellen Neugründungen den Schluß zu, daß die wirtschaftlich dynamischsten Gebiete und Achsen des Landes gegenwärtig folgende sind: Der Küstenbogen des Mittelmeeres, der ziemlich weit nach Andalusien hineinreicht; das Ebrotal, Madrid und die beiden Inselgruppen, die in einzelnen Rechnungsjahren überhaupt die höchsten Wachstumsraten des Landes verzeichneten. Demgegenüber scheint die Krise einen ziemlich deutlichen Schrumpfungsprozeß im gesamten Raum um den Golf von Biskaya, fast ohne Ausnahmen, eingeleitet zu haben. Dies ist die Folge des Rückgangs in eingesessenen industriell-gewerblichen Tätigkeiten, einer mangelnden Beweglichkeit der Dienstleistungen und weiterer Umstände, die mit der Entwicklung des landwirtschaftlichen Bereichs zusammenhängen.

Die Wirtschaftskrise bedeutete aber auch eine Wende im Umstrukturierungsprozeß der spanischen Wirtschaft. Der landwirtschaftliche Bereich verlor im gesamten Land und in allen Gebieten weiter an Bedeutung. Dazu kam, wie in anderen westlichen Ländern, eine Entindustrialisierung, verbunden mit einer Ausweitung des Dienstleistungsbereichs, der von der Krise am wenigsten getroffen wurde.

Insgesamt trägt der Abschwung des industriell-gewerblichen Bereichs über die Konjunkturschwankungen hinaus deutliche strukturelle Züge, die mit neuen Verfahren, Werkstoffen, mit Nachfrageverschiebungen und einer Standortverlagerung aus den Polen der Industrialisierungswelle heraus zusammenhängen. Drei gemeinsame Merkmale kennzeichnen die wirtschaftlich-gesellschaftliche Struktur der schrumpfenden Gebiete: eine erhöhte Spezialisierung, namentlich im Grundstoffbereich wie z.B. bei Kohle und Stahl; diese Spezialisierung wurde längere Zeit aufrechterhalten, ohne daß es zu einer Diversifizierung der Anlagen gekommen wäre, die die Möglichkeiten neuer Erzeugungen nutzen hätte können; schließlich eine Infrastruktur im herkömmlichen Sinn, die mangelhaft und den modernen Anforderungen nicht entsprechend war, so namentlich ein Mangel an produktions-, technologie- und forschungsbezogenen Dienstleistungen.

Diese wirtschaftlich-gesellschaftlichen Merkmale der schrumpfenden Gebiete sind der Grund für den verhältnismäßig stärkeren Rückgang von Erzeugung und Arbeitsplätzen; für den Verlust an Wirtschaftskraft, der sich in niedrigen Investitionsraten und — im Vergleich zu früheren Zeiträumen oder zu anderen Gebieten des Landes — geringeren Betriebsneugründungen niederschlägt; für die Auflösung des wirtschaftlichen Gewebes des gesamten Gebietes mit Umstellung der Grundstoffindustrie, Betriebsschließungen und schließlich einer fortschreitenden Entindustrialisierung, die nicht von einer Ausweitung des Dienstleistungsbereichs begleitet ist.

Dem stehen die Triebkräfte, die für den Aufschwung der Mittelmeergebiete verantwortlich sind, gegenüber: eine intensive Landwirtschaft, wo der kapitalintensive Kleinbetrieb vorherrscht, der auf die Ausfuhr ausgerichtet ist und dessen Geräteausstattung über dem Landesdurchschnitt liegt; ein selbstgetragenes Wachstum des industriell-gewerblichen Bereichs mit arbeitsintensiven Betrieben von vorwiegend Klein- und Mittelunternehmen, die sich auf die Erzeugung von Verbrauchsgütern verlegt haben und eine beachtliche Ausfuhrfähigkeit entwickeln; ein Gewerbefleiß, der sich — mit Ausnahme der Gebiete von Barcelona und Valencia — auf eine Fülle von örtlichen Betrieben mit ihren selbst entwickelten Verfahren stützt. Die Ausprägung eines Netzes von mittleren und kleineren Städten erlaubt eine dezentralisierte Standortwahl, die in räumlicher Hinsicht ziemlich ausgewogen ist. Die Gebietskörperschaften, die diese Standortachsen umfassen, verfügen über gute Grundlagen im Bereich der Infrastruktur und des öffentlichen Verkehrs und Fernmeldewesens. Weiters ist es ihnen gelungen, ihren Fremdenverkehr, besonders den Massentourismus, mit den übrigen Wirtschaftsbereichen zu verknüpfen und davon Multiplikatorwirkungen für die gesamte Volkswirtschaft zu ernten. Tatsächlich hat der Fremdenverkehr eine entscheidende Rolle bei der wirtschaftlichen Festigung der Mittelmeerachse gespielt, was auf die erwähnte gegenseitige Abhängigkeit und seine Streuung über die gesamte Küste zurückzuführen ist.

Zwei Grundzüge kennzeichnen die wachsende Mittelmeerachse: Einerseits die Öffnung aller ihrer Wirtschaftsbereiche gegenüber dem Ausland, was durch eine Struktur der räumlichen Konzentration der einzelnen Erzeugungen bei gleichzeitiger Streuung der Ausfuhrkerne bzw.

-gebiete ermöglicht wird. Andererseits ein hoher Stand der wirtschaftlichen Integration infolge hoher gegenseitiger Abhängigkeit der einzelnen Fertigungen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die genannten Strukturmerkmale auf ein landwirtschaftlich-industrielles Leitbild weisen, das sich auf eine Gesamtheit aufeinander abgestimmter Begleitumstände (Arbeitsintensität, Mittelbetriebe usw.), ein Standortmuster, das auf einem linearen Siedlungsraster mit einer Gesamtheit äußerst dynamischer mittlerer Kerne, eine entsprechende Infrastruktur mit raschen Verkehrs- und Fernmeldeverbindungen, einen hohen Grad der Spezialisierung auf den Fremdenverkehr in weiten Bereichen des Küstengebietes und schließlich eine starke Offenheit gegenüber dem Ausland stützt.

Der Einfluß der Mittelmeerachse wird auf natürlichem Wege im Gebiet Andalusiens spürbar, wo das starke Wachstum der östlichen Küste — Granada und Almería — sowie die Fremdenverkehrserschließung der Küste von Málaga den Einfluß der Mittelmeerachse spürbar verstärken.

Die Ebro-Achse bietet ebenfalls ein ziemlich dynamisches Bild, das sich in hohen Wachstumsraten und hohen Investitionsraten niederschlägt. In diesem Sinn ist es bezeichnend, daß die beiden Gebietskörperschaften dieser Achse — Aragón und Rioja — im Untersuchungszeitraum ihren Industriebericht ausweiten konnten.

Das übrige Land schließlich — die unterentwickelten Gebiete, bieten ein widerspruchsvolles Bild, auch wenn überall eine wenig ermutigende Grundstimmung vorherrscht. Einige Provinzen des Landesinneren, deren Wirtschaftsstruktur schwach war und ist, kämpfen gegenwärtig mit einer noch ungünstigeren Verbindung niedriger und unregelmäßiger Wachstumsraten, hoher Arbeitslosigkeit und einem deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegenden Einkommen.

In diesem Zusammenhang gelang es einigen Gebieten Andalusiens, dem Gebiet Galiciens bis zum Kantabrischen Gebirge sowie einigen Provinzen im Inneren der Halbinsel etwas günstiger abzuschneiden, auch wenn die dämpfenden Wirkungen und Anpassungszwänge der Krise ebenfalls ihre Spuren hinterließen und die Anzeichen einer wirtschaftlichen Dynamik noch spärlich sind.

Somit können nach Wirtschaftskrise und der darauffolgenden Erholung drei Gruppen spanischer Regionen unterschieden werden: schrumpfende Industriegebiete wie das Baskenland, Kantabrien und Asturien; wachsende Gebiete wie die Mittelmeerachse, das Ebrotal und die beiden Inselgruppen der Balearen und Kanaren sowie die unterentwickelten Gebiete — das übrige Spanien.

Dieses Verständnis der regionalen Entwicklung Spaniens wird auch durch eine Untersuchung des Wachstums der einzelnen Wirtschaftsbereiche erhärtet. Tatsächlich verdanken die Inselgruppen der Balearen und Kanaren ihren Aufschwung den nachhaltigen Anstößen aus der Bauwirtschaft, das Wachstum des Ebrotals stützt sich im wesentlichen auf Landwirtschaft und die Industrie Aragons, ferner auf die Industrie und den Dienstleistungsbereich von Navarra und, in geringerem Maße, auf Industrie und Landwirtschaft Riojas. Die Entwicklung der Mittelmeerachse wird vom Wachstum der Industrie und der Bauwirtschaft Kataloniens getragen, aber auch von der Land- und der Bauwirtschaft der Ebene von Valencia und Murcia. Das Wachstum Madrids wurde dank der Erholung seiner Industrie und seiner Bauwirtschaft möglich. Der Niedergang der Küstengebiete um den Golf von Biskaya erfaßt alle Teilbereiche,

auch wenn die industrielle Schrumpfung die schmerzlichste ist. Der Rest, das unterentwickelte und rückständige Spanien, bietet ein düsteres Bild, mit Wachstumsraten, die im Dreijahreszeitraum 1986–1988 fast ausnahmslos unter dem Landesdurchschnitt lagen.

Diese unsere Deutung muß auch nicht berichtigt werden, wenn wir uns auf die Beschäftigungsentwicklung in diesem Dreijahreszeitraum stützen. Die beiden Inselgruppen, die Mittelmeerachse und das Ebrotal zeichneten sich durch die Schaffung zahlreicher Arbeitsplätze aus. Die Entwicklung dieses Parameters der Küste von Biskaya bestätigt ihren Niedergang, auch wenn das Baskenland über größere Selbstheilungskräfte zu verfügen scheint. Die rückständigeren Gebiete zeigen, wenn auch mit deutlichen Unterschieden in der Arbeitsplatzschaffung, einen offenkundigen Mangel an wirtschaftlichen Impulsen, die ihre Erholung einleiten und es ihnen erlauben könnte, das Schlußlicht abzugeben. Die günstige Entwicklung der Beschäftigung in Andalusien ist ein ermutigendes Zeichen, aber angesichts starker struktureller Ungleichgewichte ist es alles andere denn sicher, ob sich diese Entwicklung auch in der Zukunft fortsetzt.

Untersuchung der spanischen Regionalpolitik

Was ist in Spanien geschehen und was geschieht, um die regionalen Schwierigkeiten zu überwinden? – Eine bedeutungsschwere Frage, die wir in der Folge behandeln werden. Eine Bewertung der spanischen Regionalpolitik während der letzten Jahrzehnte muß sich zwangsläufig an zwei Meilensteinen ausrichten und die Zeit der Wirtschaftsplanung mit der gegenwärtigen Lage vergleichen.⁵⁾

Zu Beginn der siebziger Jahre versuchte der dritte auf die Jahre 1972–1975 angelegte Wirtschaftsplan, anstelle der von den früheren Plänen verfolgten und gescheiterten Strategie der Konzentration auf Entwicklungspole eine mehrschichtige Strategie einzuleiten, die der bestehenden räumlichen Ordnung besser Rechnung trägt. Freilich wurde dieser Plan, kaum daß er geboren war, von der Wirtschaftskrise tödlich getroffen. Nach dem Versuch einer Rettung durch Schaffung eines Planungsministeriums (1973–1976) war dieser „totgeborene“ V. Plan endgültig hinfällig und ohne weitere Folge.

Welchen Umständen ist es eigentlich zuzuschreiben, daß die Wirtschaftsplanung 10 Jahre lang in Vergessenheit lag und nun plötzlich wieder zum Leben erwachte? Die Umformung des zentralisierten Staates in einen Staat mit Selbstverwaltungskörperschaften, die Wirtschaftskrise und die Eingliederung Spaniens in die EWG scheinen jene Umstände zu sein, auf die sich die Antwort auf diese Frage stützen muß, und zwar auf folgende Weise:

Nach Wiedererlangung der Demokratie inmitten der sich verschärfenden Wirtschaftskrise machte sich die Überzeugung von der Notwendigkeit breit, daß die grundlegenden Ungleichgewichte der spanischen Volkswirtschaft berichtigt werden müssen. So rückten die Geldentwertung, die Zahlungsbilanzungleichgewichte und die Arbeitslosigkeit in den Mittelpunkt der spanischen Politik. Die „Vereinbarungen von Moncloa“, die sich in einer rigorosen Stabilisierungspolitik niederschlugen, standen für eine Politik, in der die Planung der Wirtschaft im allgemeinen und der räumlichen Entwicklung im besonderen auf die Teilnahmslosigkeit der großen Mehrheit stößt und einfach vergessen wird.

Wenige Jahre darauf, zu Beginn der achtziger Jahre, erhoben einzelne Gebiete selbst den Anspruch, Wirtschaftspläne in Gang zu setzen, die mehr oder minder ernstzunehmend waren und die man „Dringlichkeitspläne“ (planes urgentes) nannte. Zwei dieser Versuche wurden in

den ersten Monaten des Jahres 1982 vom Handelsministerium — angesichts bevorstehender Wahlen — aufgegriffen und der Ministerrat billigte die regionalen Wirtschaftsprogramme (programas económicos regionales -PER) für Extremadura und Kastilien—La Mancha. Trotzdem ging die Wirkung dieser beiden PER nicht über diese zwei Veröffentlichungen hinaus.

Die Neuauflage und Verfeinerung der Regionalplanung geschah durch das Gesetz über den Fonds für interterritoriale Ausgleichszahlungen (Fondo de Compensación Interterritorial-FCI) nach Einsetzung der 17 Gebietskörperschaften mit Selbstverwaltung und Eingliederung Spaniens in die EWG.

Das Gesetz, das seit 1984 die Verwaltung des FCI regelt, verpflichtet alle Selbstverwaltungs-Gebietskörperschaften, ein regionales Entwicklungsprogramm (programa de desarrollo regional — PDR) nach einer einheitlichen Gliederung auszuarbeiten. Diese Gliederung entspricht jener, die der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für die Mitglieds-länder der EWG zur Vorbereitung ihrer Regionalprogramme vorschreibt. So hat die Planungssektion des Wirtschafts- und Finanzministeriums seit 1985 verschiedene Auflagen von Mustern für Entwicklungsprogramme ausgearbeitet.⁶⁾

So erlebten wir während der letzten 10 Jahre Tod und Auferstehung der spanischen Regionalplanung. Die gegenwärtige Planung hat von ihrem Aufbau her mit jener der sechziger Jahre nichts mehr gemein. In erster Linie schreibt sie den seinerzeit unbekannten Gebietskörperschaften mit Selbstverwaltung eine bedeutsame Rolle zu: Die staatliche Verwaltung entwirft ein PDR mit landesweiter Geltung, das aber den zwischenregionalen Fragen entsprechend Rechnung trägt, und jede Gebietskörperschaft mit Selbstverwaltung bereitet ihr eigenes Programm vor. Zweitens dient das landesweite PDR als Bindeglied zwischen der EWG und ihren Regionen im Hinblick auf das — freilich noch in weiter Ferne liegende — gemeinschaftliche PDR. Zum Unterschied von den vertraglichen Ausrichtungen baut die neue Regionalplanung auf Anstößen, die von der Basis ausgehen, auf.⁷⁾

Auch wenn wir noch nicht über den nötigen Abstand verfügen, um ein endgültiges Urteil abgeben zu können, gibt es doch Hinweise dafür, daß die PDR einen Meilenstein in der spanischen Regionalpolitik der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts darstellen, sofern dieses Unterfangen nicht abgebrochen wird.

Inwieweit wurde dies durch die Einrichtung von Gebietskörperschaften mit Selbstverwaltung und durch den Beitritt Spaniens zur Gemeinschaft beeinflußt? Wir sind überzeugt, daß, wären wir nicht der EWG beigetreten, man noch weit davon entfernt wäre, die Regionalpolitik neu zu überdenken, vielleicht wäre diese sogar endgültig vergessen. Dies gilt besonders dann, wenn man bedenkt, daß hinter dem Gesetz über den FCI die Erwartung des Beitritts Spaniens zur Gemeinschaft stand, was sogar so weit ging, daß die von der Regierung gebilligte Gliederung nur eine lockere Anpassung des gemeinschaftlichen Musters darstellt.

Neue Werkzeuge der Regionalpolitik

Die Wiederbelebung der Regionalpolitik in Spanien war vom Entstehen neuer Handhaben begleitet, bei deren Entstehen drei Ereignisse Pate gestanden sind: Die demokratischen Gebietskörperschaften, die Wirtschaftskrise und der EWG-Beitritt Spaniens.

Die Schaffung des Fonds für Interterritoriale Ausgleichszahlungen (FCI) im Einflußbereich der Gebietskörperschaften entsprach ursprünglich einer Forderung der weniger entwickelten spanischen Gebiete, die befürchteten, daß sich die räumlichen Ungleichgewichte weiter infolge der Tatsache verschärften, daß die industrialisierten Regionen auch über mehr Mittel verfügten. Trotz der in dieses Werkzeug gesetzten Erwartungen haben ihm Beschränkungen in seinem Tätigkeitsfeld den Biß eines wirksamen regionalpolitischen Werkzeugs genommen. Die erste Einschränkung rührt von seiner haushaltsmäßigen Ausstattung her, die nicht die Erwartungen der einzelnen Wirtschaftsbereiche erfüllt, ferner von der Tatsache, daß er gleich einer Gießkanne über sämtliche Gebietskörperschaften ergossen wird, statt seine Eingriffe auf die weniger entwickelten Gebiete zu beschränken. Damit wurde eine Vorentscheidung gefällt, auf die sich jene Gebietskörperschaften berufen werden, die vielleicht einmal in der Zukunft von Zuschüssen des FCI ausgeschlossen werden und die dann einen finanziellen Ausgleich auf andere Weise, vielleicht außerhalb des FCI fordern könnten.

Die zweite Einschränkung ist eine Folge der 1968 an der Finanzierung der Gebietskörperschaften vorgenommenen Änderungen, die vom Grundsatz der tatsächlichen Kosten ausgehen. Bei der Dezentralisierung der Mittel, die unbedingt notwendig sind, um die öffentlichen Dienstleistungen auf dem Stand zu halten, auf dem sie zum Zeitpunkt der Übertragung an die Gebietskörperschaften waren, war der FCI das wichtigste Werkzeug zur Ausweitung und Verbesserung dieser Dienste, womit sein in den Grundsätzen der Solidarität und des Ausgleichs verankertes Wesen verkehrt wurde. Auch wenn inzwischen das Verfahren der Finanzierung der Selbstverwaltung geändert wurde, lastet auf der Tätigkeit des FCI noch immer die Bürde der Untätigkeit der ersten Jahre seines Bestandes, als er nicht unbedingt die für die regionale Entwicklung geeignetsten Vorhaben und nicht vorrangig die am wenigsten entwickelten Gebiete förderte. In jüngster Zeit freilich macht man alle Anstrengungen, um den FCI auf die rückständigsten Gebiete hin auszurichten.

Die dritte Einschränkung betrifft die Neufestlegung der Gewichtung der einzelnen Zuteilungskriterien. Angesichts der unbegrenzten Kombinationsmöglichkeiten bei der Gewichtung dieser Auswahlmerkmale wurde jene ausgewählt, die den Gegebenheiten in einem bestimmten geschichtlichen Zeitpunkt am besten entsprach, ohne einen Versuch anzustellen, welche Ergebnisse die Anwendung dieser Gewichtungen in einzelnen vergangenen Jahren erbracht hätte, um mögliche Abweichungen im Zeitablauf zu untersuchen. Das Ergebnis war eine Aufteilung der Förderungen des FCI zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften mit Selbstverwaltung, die in Bezug auf die Zielsetzung des regionalen Gleichgewichts völlig willkürlich und richtungslos war, auch wenn es übertrieben wäre, zu behaupten, daß er zu einem Mittel zur Förderung der entwickelten Gebiete geworden sei.

Mit dem Staat der Selbstverwaltungskörperschaften erblickten auch einzelne regionale Gesellschaften zur Unternehmensförderung bzw. -umstellung, selbst in Gebieten, wo man eine Gesellschaft für Industrielle Entwicklung (Sociedad de Desarrollo Industrial – SODI) der staatlichen Industrieholding (Instituto Nacional de Industria – INI) das Licht der Welt. Diese sind für die Regionalregierungen ein Werkzeug, um ihre Zuständigkeit zur Förderung der Wirtschaftstätigkeit in ihrem räumlichen Zuständigkeitsbereich in die Tat umzusetzen. Diese Zuständigkeit müssen sie freilich mit der Zentralregierung teilen. Es wird abzuwarten sein, welche Erfolge die genannten, noch in den Kinderschuhen steckenden, Regionalgesellschaften erbringen werden und was die beste Lösung für die alten staatlichen SODI in der Zukunft sein wird.

Der Anpassungs- und Umstellungsbedarf bestimmter Erzeugungssektoren führte dazu, daß im Bereich des Umstellungs- und Reindustrialisierungsgesetzes (Ley de Reconversión y Reindustrialización) in Spanien die Gebiete dringlicher Reindustrialisierung (Zonas de Urgente Reindustrialización – ZUR) geschaffen wurden. Auch wenn die Beobachter darüber noch uneins sind, ob man die ZUR als eine Einrichtung der Regionalpolitik zugunsten der schrumpfenden Gebiete ansehen kann, gibt es doch keinen Zweifel darüber, daß ihre Schaffung entscheidend dazu beigetragen hat, daß die Umstellungen in gewerkschaftlicher, sozialpolitischer und politischer Hinsicht annehmbar wurden.⁸⁾ Nach Auslaufen der ZUR bietet das neue Gesetz für regionale Anreize (Ley de Incentivos Regionales) eine ausreichende rechtliche Grundlage um die erforderlichen Maßnahmen sowohl in schrumpfenden Industriegebieten als auch in unterentwickelten Gebieten zu setzen.⁹⁾ Erstmals fand dieses Gesetz bei der Umschreibung der schrumpfenden Industriezone (Zona Industrial en Declive – ZID) von El Ferrol in La Coruña (Galicien) Anwendung.

Schließlich müssen noch die Anstöße, die die spanische Regionalpolitik infolge der Eingliederung des Landes in die EWG empfängt, in Rechnung gestellt werden. Diese beschränken sich nicht auf eine Ausweitung der Finanzzuschüsse infolge der Beihilfen des EFRE¹⁰⁾, sondern sind ganz allgemein ein Ausfluß der Bedeutung, die der Regionalpolitik im Rahmen der Gemeinschaftspolitik zukommt.¹¹⁾ Andererseits darf man aber auch nicht vergessen, daß der EWG-Beitritt dazu zwang, die Politik im Bereich der öffentlichen Beihilfen zu überdenken, um unsere Regeln an jene der Gemeinschaft anzupassen. Das richtungweisende rechtliche Werkzeug zur Herbeiführung dieses Wandels ist das Gesetz über regionale Anreize aus 1985; es soll die zwischen den einzelnen Gebieten bestehenden Ungleichgewichte berichtigen und so die Mängel und den beschränkten Anwendungsbereich der früheren Anreize überwinden.

Es tut sich somit viel auf dem Gebiet der spanischen Regionalpolitik. Man wurde sich der Notwendigkeit bewußt, daß man den regionalen Ungleichgewichten entgegenarbeiten muß, ohne in das Räderwerk einer wirkungsvollen spanischen Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit einzugreifen; schließlich gilt es noch, die Wunden, die die jüngste Vergangenheit geschlagen hat, auszumerzen und regionale Entwicklungsprogramme in Gang zu setzen, mit denen die Politik der regionalen Anreize verbessert und verstärkt wird und die Mittel von EFRE und FCI in den Dienst der weniger entwickelten und schrumpfenden Gebiete zu stellen.

Bei der Bewertung der zu neuem Leben erwachten Regionalpolitik in Spanien und ihrer neuen Ausrichtung, wie sie gerade umgesetzt wird, muß man sowohl den gesamten bisher eingeschlagenen Weg als auch die neue, erst seit 10 Jahren bestehende Lage berücksichtigen. Auch wenn sich die der Regionalpolitik übertragene Rolle theoretisch nicht verändert hat, so wurde sie doch zu einem Pfeiler der allgemeinen Wirtschaftspolitik, die diese unterstützt und in der Verfolgung ihrer makroökonomischen Ziele keineswegs behindert. Freilich wurden bei der Umsetzung der Regionalpolitik keine neuen Werkzeuge entwickelt, aber der vielfältige Widerhall dieser Fragen auf den Gebieten der Politik, der Wirtschaft und des Sozialen erwies sich als besonders wertvoll. Auch wenn es noch verfrüht ist, die Auswirkungen der Regionalpolitik auf die Gebiete zu werten, kann doch gesagt werden, daß das spanische regionale Entwicklungsprogramm mit seinem Vorschlag für eine Regionalisierung der öffentlichen Investitionen bahnbrechend gewirkt hat. Es gilt aber auch noch, abzuwarten, wie das neue Gesetz über die regionalen Anreize sich tatsächlich auswirken wird; zumindest wurde aber das zuvor bestehende Gestrüpp, das auch noch während der ersten Jahre der Wiedererrichtung der Demokratie fortbestand, geordnet und durchschaubar gemacht. Die für die besonderen

Ziele der Regionalpolitik eingesetzten Mittel sind zweifellos noch unzureichend, sie werden aber gegenüber den früher bereitgestellten durch einen erhöhten Beitrag aus dem Gesamthaushalt und aus Mitteln des EFRE aufgestockt.

Die Aufzählung der Fortschritte und der noch offenen Fragen könnte fortgesetzt werden. Wenn man sich die Schärfe der regionalen Ungleichgewichte vor Augen führt und die tief verwurzelten Schwierigkeiten infolge des wirtschaftlichen Rückstandes einzelner Gebiete betrachtet, wozu noch der Niedergang einzelner städtischer Industriegebiete kommt, scheint man allen Grund zu haben, so wie früher eine skeptische Haltung einzunehmen. Zieht man aber einen Vergleich mit dem trostlosen Bild, das das Gebiet der spanischen Regionalpolitik vom Beginn der Wirtschaftskrise an bis zum EWG-Beitritt bot, wird man zugeben, daß es Gründe für eine mäßige Zuversicht gibt.

An dieser Stelle ist aber eine Sache unbestreitbar. Die Erneuerung Spaniens und die Möglichkeiten eines längerfristigen wirtschaftlichen Wachstums hängen von der Verringerung seiner räumlichen Ungleichgewichte und der Verwirklichung eines verbesserten wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts seiner Gebiete ab.

Ausgestaltung der Regionalpolitik

Eine Politik zur Erreichung der angepeilten allgemeinen Zielsetzungen erfordert folgende besondere Maßnahmen:

- a) Im Süd-Südwesten Spaniens gilt es, die technische Infrastruktur und die Grundausrüstungen zur Verbindung mit der Mitte und dem Norden der Halbinsel, aber auch zur Einbindung Andalusiens in die Mittelmeerachse zu schaffen.

Der Fremdenverkehrsbereich bietet noch viele ungenutzte Möglichkeiten, die zur Entwicklung des westlichen Küstenstreifens Andalusiens beitragen können.

Die Umsetzung ausgewählter Entwicklungsvorhaben im Bereich der Landwirtschaft und Fischerei sowie die Beachtung des Umweltschutzes, die Wiederaufforstung und die Bewahrung der natürlichen Rohstoffquellen stellen weitere hervorstechende Merkmale der Regionalpolitik in diesen Gebieten dar, ohne daß man darüber die Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Befähigungen und zur technischen Entwicklung vergessen dürfte.

- b) In den Gebieten eines selbsttragenden Wachstums kann die Politik eigentlich nur auf dessen Verstetigung zielen, die Schwierigkeiten ihrer Verbindung mit den Ballungsräumen, die Knappheiten der Wasserversorgung, die Luftverunreinigung usw. beseitigen, die vielfach ein Würgeisen, jedenfalls aber ein zu überwindendes Hindernis darstellen.
- c) Der Küstenstreifen von Kantabrien muß durch ein hinreichendes Straßennetz für einen flüssigen Verkehr einerseits mit Frankreich, andererseits mit Galicien verbunden werden, was das Kernstück eines Planes, mit dem der Verschlechterung der Wirtschaftsbedingungen Einhalt geboten werden soll, bilden muß.

- d) In den benachteiligten Gebieten mit schwachem Wachstum sind abgestufte Entwicklungsmaßnahmen gefordert, mit denen einer Verschlechterung ihrer relativen Lage vorgebeugt wird. Die Verbindungen Galiciens, Salamancas und Zamoras mit dem Norden Portugals, dem höchstentwickelten Gebiet unseres Nachbarlandes, müssen als die Waffen gegen eine weitere, in die Geschichte eingehende Verschlechterung dieser Gebiete gesehen werden.

Die Schaffung seiner tragfähigen Verbindung zwischen dem Ebro- und dem Duero-Tal muß als unterstützende Maßnahme mit dem Ziel angesehen werden, die wirtschaftliche Absonderung des mittleren West-Nordwestens der Halbinsel zu verhindern.

Im Falle Galiciens muß man sich, abgesehen von den bereichsbezogenen Entwicklungsmaßnahmen zur Förderung seiner Wirtschaftskraft besonders auf die Ausstattung mit Verkehrsinfrastruktur, und zwar sowohl zur Vernetzung innerhalb des Gebietes als auch zur Schaffung flüssiger Verbindungen mit Portugal und dem Kantabrischen Küstenstreifen, stützen.

Die allgemeinen Grundausrichtungen für Maßnahmen der öffentlichen Hand können wie folgt zusammengefaßt werden:

- a) Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaftskraft des Staatsgebietes insgesamt, unter denen die besonderen landwirtschaftlichen Entwicklungsprogramme und die allgemeinen Maßnahmen zur Förderung und Erhaltung der Beschäftigung besonders hervorzuheben sind. Die gebietsweisen Besonderheiten dieser Maßnahmen sind infolge von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen, die auf die Eigenheiten des Staatsgebietes abstellen, gerechtfertigt.

In diesem Sinne müssen sich die Maßnahmen an drei Leitlinien ausrichten:

- Die Schaffung eines Unterbaues, der auf eine Lenkung und höchstmögliche Wirksamkeit, bei der Nutzung des Wasservorrates zielt.
- Die Förderung der Wiederaufforstung in Gebieten, die sich entweder zur forstwirtschaftlichen Nutzung eignen oder wo die Forstwirtschaft ein Mittel zum Bodenschutz oder zur Verringerung der natürlichen Gefahren bildet.

Für die öffentliche Hand ist die genaue Umschreibung der Entwicklungsmaßnahmen (das Aufzeigen der im betreffenden Gebiet bestehenden Wahlmöglichkeiten) eine Vorbereitungsstufe, um die wirtschaftlichen Maßnahmen auszurichten und die wirksame Standortwahl der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zu fördern.

- b) Maßnahmen, die auf die Schaffung eines bestimmten Straßenverkehrsnetzes zielen, um das wirtschaftliche Wachstum nicht zu hemmen.

Grundsätzlich weist das spanische Verkehrswesen zwei Mängel auf, die in der einen oder anderen Art das gesamte Staatsgebiet in Mitleidenschaft ziehen:

- Örtlich unzureichende Verkehrsangebote, die entweder eine Folge eines unzureichenden Verkehrsunterbaues oder aber einer unzureichenden Abstimmung der Verkehrsträger sind.
- Mängel in den das Rückgrat des räumlichen und wirtschaftlichen Staatsgebietes bildenden Verkehrsnetzen.

- d) Beide Mängel verursachen zusätzliche Kosten in der Verteilung und haben bis zu einem gewissen Grad zu einem unwirtschaftlichen Verzicht auf die bestmögliche Standortwahl und die Verbindung zwischen den Standorten geführt, was letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Wirtschaft in ihrer Gesamtheit berührt.
- c) Die Programme und konkreten Maßnahmen zur Beseitigung der Hemmnisse für das Wachstum der einzelnen Regionen, wie sie in einzelnen Gebieten und Ballungszentren bereits feststellbar sind.

Hier sind, unter anderen Ursachen, die Schwierigkeiten bei der Zufahrt zu den großen Städten zu nennen, die besonders die gewerblichen Tätigkeiten und die Dienstleistungen in Mitleidenschaft ziehen; der vielfältige Mangel an Baugrund, der zu einem unkontrollierten und wilden städtischen Wachstum sowie zu zusätzlichen Kosten der Ballung und Einbußen an Umweltqualität führt; die zeitlichen Versorgungsschwierigkeiten bei Wasser, die auf Mängel im Unterbau für die Wasserregulierung zurückzuführen sind und die, verblüffenderweise, den Südosten Spaniens treffen, obwohl dies jenes Gebiet ist, das diese Hilfsquelle am besten nutzt.

- d) Die Maßnahmen, die auf die Bildung menschlichen Kapitals und auf ein von der technologischen Entwicklung abgeleitetes Wachstum zielen.

Der Sinn eines künftigen Wachstums der zur Finanzierung dieser Art von Tätigkeiten bestimmten Mittel muß notwendigerweise zu einem neuen räumlichen Zusammenspiel zwischen Berufsausbildung und F&E-Tätigkeiten führen, das an den Maßstäben der Nutzung dieser Investition „vor Ort“ zu messen ist.

In diesem Sinn müssen die Besonderheiten des Bevölkerungsaufbaues des Staatsgebietes sowie dessen Spezialisierung und produktive Möglichkeiten die Maßstäbe bilden, die die Ausrichtung der zu ergreifenden Einzelmaßnahmen zur weitestgehenden Anpassung der Berufsbildung an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes vorgeben.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Dieser Aufsatz ist Teil einer umfassenderen Arbeit: MELLA MARQUEZ, L.M. Bericht über die Entwicklung der Regionen und die Regionalpolitik Spaniens (Informe sobre la evolución de las regiones y la política regional de España) ISMERI EUROPA, Madrid—Rom 1989.
- ²⁾ Die Spannen zwischen den Arbeitslosenraten innerhalb der Gemeinschaft haben sich in den letzten Jahren spürbar vergrößert. KOWALSKI, L. (1988), „Tendencias básicas de las disparidades regionales en la Comunidad Europea“, PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, Nr. 34.
- ³⁾ ALCAIDE, J. „Las cuatro Españas económicas y la solidaridad regional“ PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, Nr. 34, 1988.
- ⁴⁾ CUADRADO ROURA, J.R. „Tendencias económico-regionales antes y después de la crisis en España“. PAPELES DE ECONOMIA, Nr. 34, 1988.
- ⁵⁾ Siehe dazu die Arbeit von LAZARO, L. (1988) Transición y cambio en la política regional española“, B.I.C.E., Nr. 2122.
- ⁶⁾ Die jüngste Überarbeitung des Regionalentwicklungsprogramms (PDR) für Spanien mit dem Zeithorizont 1993 wurde vom bevollmächtigten Regierungsausschuß für wirtschaftliche Angelegenheiten (Comisión Delegada del Gobierno Español para Asuntos Económicos) am 17. März 1989 genehmigt.

- ⁷⁾ Die Notwendigkeit einer Beteiligung der Gebiete auch auf Gemeinschaftsebene, wie sie die Europäische Einheitsakte betont, war Anstoß für den Abschluß eines Übereinkommens zwischen den spanischen Selbstverwaltungs-Gebietskörperschaften und dem Minister für öffentliche Verwaltung, welches die Beteiligung dieser Körperschaften in den sie berührenden Fragen, namentlich die Planung und Ausführung der gemeinschaftlichen Regeln und Politiken sichern soll; dazu SOBRINO, J.M. (1986): „La reforma del FEDER y la CC.AA.“, MOVIMIENTO EUROPEO, Nr. 1.
- ⁸⁾ Streng genommen können die ZUR nicht zu den Werkzeugen der Regionalpolitik gezählt werden; nach Maßgabe ihrer besonderen, offensichtlichen Wirkungen finden sie aber in dieser Arbeit Berücksichtigung; s. dazu VELASCO, R. (1986): „Reindustrialización y cambio tecnológico: una perspectiva espacial.“ SITUACION, Nr. 4.
- ⁹⁾ Die durch das neue Gesetz geschaffenen Anreize sind für die schrumpfenden Industriegebiete, die besonderen Fördergebiete und die – von der Regierung bezeichneten – Gebiete mit besonderen Bedingungen bestimmt.
- ¹⁰⁾ Eine Untersuchung der vom EFRE Spanien gewährten Zuschüsse findet sich in MELLA, X.M. (1988) „Las regiones de España en la perspectiva del Mercado Interior Europeo; es handelt sich dabei um eine Zusammenfassung, die über Auftrag der FEDERACION EUROPEA DE INVESTIGACION ECONOMICA für den AUSSCHUSS FÜR REGIONALPOLITIK UND RAUMORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS erstellt wurde.
- ¹¹⁾ Dazu LANDABURU, E., (1988) „La política regional de la Comunidad“. PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, Nr. 35.

III. Regionalismus als europäische Aufgabe

Die auswärtigen Beziehungen von Ländern und Regionen als neue Dynamik der wirtschaftlichen Integration*)

von
Peter Pernthaler, Innsbruck

1. Einleitung

Die Auswirkungen der wirtschaftlichen Integration in Europa können aus föderalistischer Sicht kaum abgeschätzt werden. Auf den ersten Blick droht Ländern und Regionen Gefahr: Zentralisation, Bürokratie und Technokratie in Brüssel¹⁾ scheinen wenig Raum für Bedürfnisse und Kompetenzen subnationaler Einheiten zu lassen.

Auf den zweiten Blick bieten sich neue Chancen:

Durch die zunehmende Integration werden Länder und Regionen aus der Isolation des innerstaatlichen Kampfes um Selbständigkeit herausgehoben und können auf internationaler Ebene neuen Entfaltungsmöglichkeiten entgegengehen.

Für eine menschengerechte „Einheit in europäischer Vielfalt“²⁾ wird die Balance zwischen europäischen, nationalen, regionalen und kommunalen Kräften³⁾ eine wichtige Rolle spielen. Auch im Bereich der auswärtigen Beziehungen muß dieses Gleichgewicht der Gebietskörperschaften berücksichtigt werden. Wenn die „Integration von oben“ gleichzeitig eine „Integration von unten“⁴⁾ zuläßt, kann die Zusammenarbeit auf regionaler und lokaler Ebene neue Aspekte der Völkerverständigung beisteuern und zum festen Fundament des Gesamtsystems werden⁵⁾.

2. Die „auswärtigen Beziehungen“ der Länder und Regionen

Es ist nicht Ziel dieser Arbeit, eine Definition der „auswärtigen Beziehungen“ der Länder und Regionen zu geben. Nur so viel sei festgehalten:

Während früher das Außenvertretungsmonopol des (Zentral-)Staates unumstritten feststand („Der Staat ist ein Haus mit einer einzigen Tür“⁶⁾) ist heute eine zunehmende Dezentralisation der Außenbeziehungen festzustellen⁷⁾. Einerseits verlangen vielfältige Sachzwänge (Umweltschutz, Raumordnung, Verkehr u.v.a.)⁸⁾ nach Kooperation und Koordination der Maßnahmen auch auf der Ebene kleinerer, subnationaler Einheiten. Andererseits hat der europäische Zentralisationsdruck Länder und Regionen wachgerüttelt und zu selbständigen, internationalen Initiativen motiviert⁹⁾.

Aus diesen Gründen hat sich eine Fülle¹⁰⁾ „auswärtiger Beziehungen“ von teilstaatlichen, regionalen (und kommunalen) Einheiten – meist außer- und unterhalb des klassischen Völkerrechts¹¹⁾ – entwickelt. Da auch heute noch grundsätzlich vom Völkerrechtsmonopol der (Zentral-)Staaten auszugehen ist¹²⁾, und Außenbeziehungen der Länder bzw. Regionen immer – selbst in Bundesstaaten – unter dem Vorbehalt auswärtiger Beziehungen der Zentralstaaten stehen¹³⁾, sind diese Außenaktivitäten mit zahlreichen Problemen konfrontiert. Den niederen Planungseinheiten stehen oft keine geeigneten rechtlichen Kooperations- und Koordinationsinstrumente zur Verfügung¹⁴⁾. Rechtsunsicherheit und Verfassungswidrigkeit¹⁵⁾ sind häufige Folge, wobei staatliche Zentralstellen in „duldender Ratlosigkeit“¹⁶⁾ zusehen.

Dieses Szenarium bildet den Hintergrund, vor dem die nun folgende Bestandsaufnahme der „auswärtigen Beziehungen“ der Länder und Regionen in der wirtschaftlichen Integration dargestellt werden soll.

Wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, muß in diesem Zusammenhang der Begriff „auswärtige Beziehungen“ von der völkerrechtlichen Dogmatik gelöst und viel umfassender verstanden werden. Alle Arten von „Außenkontakten“ der Länder und Regionen bis hin zum Engagement in internationalen Organisationen sollen hier Berücksichtigung finden.

3. Die Regionen in der Europäischen Integration

a) Ebene des Europarates

Den subnationalen Verwaltungseinheiten der Mitgliedstaaten wird im Rahmen des Europarates besonderes Augenmerk geschenkt. Schon früh wurde erkannt, daß die „europäische Idee“ nicht nur auf staatlicher Ebene, sondern auch auf der Ebene der Gebietskörperschaften gefördert werden muß¹⁷⁾; hier fällt sie auf fruchtbaren Boden, weil kleine territoriale Einheiten die erforderliche Nähe zum Menschen¹⁸⁾, zu demokratischen Einrichtungen und zur Praxis besser und direkter herstellen können.¹⁹⁾

Der Europarat stellt den „local authorities“ für ihre „auswärtigen Beziehungen“ Foren der Zusammenarbeit zur Verfügung und ermöglicht ihnen dadurch Einfluß auf das politische Geschehen.

Mittelpunkt der Europaratsinitiativen ist die **„ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas“**: 1957 wurde sie als erste **„Europäische Gemeindekonferenz“** ins Leben gerufen und 1975 um die regionale Ebene erweitert²⁰⁾. Als beratendes Organ kann sie — auf Ersuchen des Ministerkomitees, der Parlamentarischen Versammlung oder auf eigene Initiative — zu allen Vorhaben des Europarates, die lokale und kommunale Interessen berühren, Stellung nehmen. Weiters hat die Konferenz die Aufgabe, Regionen und Kommunen über den europäischen Integrationsprozeß zu informieren und engere Verbindungen zu den Europäischen Gemeinschaften zu knüpfen²¹⁾. Untrennbar mit Initiativen des Europarates verbunden ist auch die

b) Ebene der grenzregionalen Zusammenarbeit

Die Einheit Europas beginnt mit dem Schwinden der Grenzen²²⁾. Die Zusammenarbeit der Grenzregionen ist daher für die Entwicklung der wirtschaftlichen Integration in Europa besonders wichtig. Grenzüberschreitende Probleme wie Umweltschutz, Raumordnung, Transport, Pendler, Versorgungs- und Entsorgungswesen etc. haben — trotz, oder gerade wegen des Fehlens geeigneter rechtlicher Instrumente — einen vielschichtigen Kosmos von Rechtsformen hervorgebracht²³⁾.

Viele Intensitätsstufen können unterschieden werden²⁴⁾, wobei besonders die politisch-faktische und privatrechtliche Zusammenarbeit einen breiten Raum einnimmt. Einige Beispiele dafür seien herausgegriffen: 1972 wurde die **Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE-ALP)**²⁵⁾ gegründet. Regionen, Kantone und Bundesländer der Alpenregionen behandeln hier verschiedenste Sachbereiche von gemeinsamem Interesse. Wenn auch keine verbindlichen Beschlüsse gefaßt werden können, so dienen doch die beschlossenen „Leitbilder“, wie etwa

das „gemeinsame Leitbild für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes“, als Richtlinien für das Verwaltungs- und Regierungshandeln der Beteiligten.

Die 1978 gegründete **Arbeitsgemeinschaft der Länder und Regionen der Ostalpen (ALPEN-ADRIA)**²⁶⁾ vollzieht den Brückenschlag zu den Regionen Osteuropas.

Neben der sehr weitreichenden Aufgabenstellung²⁷⁾ sind beide Arbeitsgemeinschaften jedenfalls bemüht, die Interessen der Regionen stärker in den europäischen Integrationsprozeß einzubringen²⁸⁾. Für die unzähligen weiteren Formen der grenzregionalen Zusammenarbeit (EUREGIO, internationale Bodenseekonferenz, grenzüberschreitende Raumordnungskommissionen etc.) kann hier nur auf die einschlägige Literatur²⁹⁾ verwiesen werden.

Die Vielfalt an Kooperationsformen bei gleichzeitiger Rechtsunsicherheit und unabdingbarer Notwendigkeit der grenzregionalen Zusammenarbeit führten bald zu Bemühungen des Europarates, die grenzüberschreitende Kooperation **rechtlich** zu fassen³⁰⁾. Im Zuge von Vorbereitungsarbeiten wurden Gebietskörperschaften zur schon bestehenden Kooperationspraxis befragt. Wichtige Impulse für die Zusammenarbeit der Regionen und Gemeinden lieferten auch die beiden vom Europarat veranstalteten **Symposien der Grenzregionen**: sie fanden 1972 in Straßburg und 1975 in Innsbruck statt³¹⁾.

Im Mai 1980 schließlich konnte das **Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften** in Madrid unterzeichnet werden³²⁾. Das Vertragswerk³³⁾ besteht aus zwei Teilen: Einerseits aus der **Rahmenkonvention**, dem eigentlichen völkerrechtlichen Vertrag. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich hierin, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und Behörden zu erleichtern und zu fördern³⁴⁾.

Andererseits aus einer Anlage mit beigefügten **Musterabkommen**, die keinen Bestandteil der völkerrechtlichen Übereinkunft bilden, sondern nur Orientierungshilfen und Auswahlmöglichkeiten bieten wollen³⁵⁾. Die Anlage umfaßt fünf zwischenstaatliche Mustervereinbarungen und sechs Musterabkommen, die direkt den Gebietskörperschaften als Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dienen sollen.

Die zwischenstaatlichen und regionalen bzw. lokalen Musterverträge entsprechen einander und können miteinander kombiniert werden. Die Mängel der Rahmenkonvention bestehen im Vorrang des innerstaatlichen Rechtes³⁶⁾ und darin, daß der Staat durch die vorgesehenen zwischenstaatlichen Vereinbarungen Rahmen, Form und Grenzen der Zusammenarbeit genau so festlegen kann, wie er sie den Gebietskörperschaften setzen möchte³⁷⁾. Die Formulierungen der Konvention selbst sind sehr allgemein, die konkreteren Modellverträge hingegen wurden in den Bereich der staatlichen Unverbindlichkeit verwiesen³⁸⁾.

Dennoch bedeutet die Einigung auf diesen völkerrechtlichen Vertrag einen Fortschritt in der europäischen Integration. Die Vertragsstaaten haben damit die Phase bloßer Duldung überwunden und sich völkerrechtlich verbindlich zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften bekannt³⁹⁾.

4. Länder und Regionen in den EG

a) Allgemein

Im Bestreben um Einheit sind die Europäischen Gemeinschaften – zunächst naturgemäß – stark zentralistisch ausgerichtet. Das zeigt sich schon etwa daran, daß im primären Gemein-

schaftsrecht die Beteiligung von territorialen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten in keiner Weise vorgesehen ist⁴⁰⁾.

Der zentralistische Grundzug gilt auch für die europäische Regionalpolitik, die bis jetzt eine **eigenständige** Entwicklung der Regionen eher behindert als gefördert hat⁴¹⁾. Daran haben auch die neuen Bestimmungen der EEA zur Regionalpolitik⁴²⁾ nichts geändert:⁴³⁾ In Artikel 130a EWGV setzt sich die Gemeinschaft unter dem Titel „wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ das Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Die dazu vorgesehenen Instrumente sind Koordinierung der nationalen Regionalpolitiken, Kontrolle der staatlichen Beihilfen⁴⁴⁾ und finanzielle Intervention⁴⁵⁾. Den Regionen kommt dabei nur die Rolle von Statisten zu. Anstatt am Aufbau Europas von unten mitwirken zu können, wird über sie — als bloße Objekte der Gemeinschaftspolitik⁴⁶⁾ — zentral bestimmt.

Kein Wunder, wenn die subnationalen Einheiten der Mitgliedstaaten nun mit Forderungen nach mehr Mitsprache an die Europäischen Gemeinschaften herantreten⁴⁷⁾. Ansätze eines Umdenkprozesses in den EG sind zu erkennen, zumal sich die Mitwirkung kleinerer Einheiten auch für die Verwirklichung des Binnenmarktes bezahlt machen dürfte: Die Einbindung von Ländern und Regionen erleichtert die effiziente Umsetzung des Gemeinschaftsrechtes⁴⁸⁾ und ist geeignet, den Bürgern die Angst vor einem zentralistischen, unüberschaubaren „Super-Europa“⁴⁹⁾ zu nehmen.

b) Initiativen der Organe der Europäischen Gemeinschaften

Unter der Erwägung, daß regionale und lokale Einheiten stärker als bisher an der Ausarbeitung und Durchführung der Regionalpolitik der Gemeinschaft zu beteiligen sind, setzte die **Kommission** — mit Beschluß vom 24.6.1988⁵⁰⁾ — einen **Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften** ein⁵¹⁾. Er wird von 42 Mitgliedern aus Regionen und Gemeindeverbänden gebildet und soll die Kommission in allen Fragen der Regionalpolitik beraten.

Dieses Gremium, das die Präsenz der Regionen und Gemeinden in Brüssel erstmals institutionalisiert, könnte Ausgangspunkt einer „Regionalkammer“ sein. Bedeutende Schwächen bestehen allerdings darin, daß der Beirat nur auf Ersuchen der Kommission⁵²⁾ tätig werden darf und die Koppelung zwischen Regionen und Gemeinden wohl zu Spannungen führen wird⁵³⁾.

Als Vorkämpfer für die Interessen der Regionen hat sich auch das **Europäische Parlament** erwiesen. Neue Impulse wurden durch die „**Gemeinschaftscharta der Regionalisierung** (ERC) gesetzt, die das Parlament am 18.11.1988 als **Anhang und Arbeitsgrundlage zur „Entschließung zur Regionalpolitik und zur Rolle der Regionen“ annahm**⁵⁴⁾. Darin werden die Mitgliedstaaten der EG zum Ausbau der Regionalisierung aufgerufen und eine Beteiligung der Regionen an der EG-Willensbildung — nach dem Vorbild der deutschen Länder⁵⁵⁾ — gefordert. Unter dem Gesichtspunkt des gegenständlichen Themas sind die Artikel 23 und 24 der ERC besonders bemerkenswert.

In Art. 23 Abs. 1 ERC werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die **interregionale grenzübergreifende Zusammenarbeit** zu fördern. Um Spannungen zum traditionellen Völkerrechtsmonopol⁵⁶⁾ der Zentralstaaten zu vermeiden, Kompetenzproblemen auszuweichen und

den Regionen mehr Spielraum zu verschaffen, hält Art. 23 Abs. 3 ERC fest, daß die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht als „auswärtige Beziehungen“, sondern als „nachbarliche Beziehungen“ zu werten sei. Art. 23 Abs. 4 schließlich fordert die Mitgliedstaaten auf, das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften⁵⁷⁾ zu unterzeichnen und umfassend zu nutzen.

Art. 24 Abs. 1 ERC besagt darüber hinaus, daß der Gesamtkomplex der **gemeinsamen Politiken der Europäischen Gemeinschaft** nicht als „auswärtige Beziehungen“ im Sinne des klassischen Völkerrechts eingestuft werden kann und deshalb nicht ausschließlich der Zuständigkeit der Staaten zuzuweisen ist. Daraus folgt, daß die Entscheidungsprozesse auf Gemeinschaftsebene sozusagen als „europäische **Innenpolitik**“ anzusehen sind und den Ländern und Regionen die Teilnahme daran nicht mehr als verfassungswidrige „Nebenaußenpolitik“ angekreidet werden kann⁵⁸⁾. Folgerichtig ermuntert Art. 24 ERC Länder und Regionen, sich aktiv in den Integrationsprozeß auf innerstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene einzubringen.

Die ERC ist zwar rechtlich nicht verbindlich, zeigt aber deutlich, daß nunmehr auch von europäisch-gemeinschaftlicher Seite her die „Außenbeziehungen“ der Länder und Regionen nicht mehr zu ignorieren, sondern — ganz im Gegenteil — bewußt als positiver Integrationsfaktor zu nutzen sind.

c) Exkurs: Die Mitwirkung der deutschen Bundesländer im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der EG

Als einziger Bundesstaat in den EG ist Deutschland der Vorreiter einer föderalistischen Europapolitik. In den über 30 Jahren des Bestehens der Gemeinschaften konnten sich die Länder gewisse Einflußmöglichkeiten⁵⁹⁾ auf den europäischen Integrationsprozeß sichern:

- Durch den Artikel 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen⁶⁰⁾ wurde schon 1957 ein sogenanntes „**Zuleitungsverfahren**“ eingeführt. Danach ist die Bundesregierung verpflichtet, Bundestag und Bundesrat über die Entwicklung im Rat der EG laufend zu unterrichten. In gewissen Fällen soll die Unterrichtung schon vor der Beschlußfassung im Ministerrat erfolgen. Die Stellungnahmen, die der Bundesrat daraufhin abgeben kann, sind allerdings unverbindlich, obschon die Bundesregierung trotzdem versuchte, den Wünschen des Bundesrates gerecht zu werden.
- Nach langen Verhandlungen und Zwischenlösungen konnten die Länder anläßlich der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) schließlich die Einführung des sogenannten „**Bundesratsverfahrens**“ durchsetzen.

Artikel 2 des Zustimmungsgesetzes zur EEA⁶¹⁾ sieht vor, daß der Bundesrat über alle EG-Vorhaben informiert wird, die für die Länder von Interesse sein könnten. Wenn Länderkompetenzen oder wesentliche Länderinteressen betroffen sind, muß dem Bundesrat vor der Abstimmung im EG-Rat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Die Bundesregierung muß dann diese Stellungnahme bei den Verhandlungen im EG-Rat berücksichtigen. Sie ist zwar nicht daran gebunden, muß aber eine Nichtberücksichtigung begründen. Soweit ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betroffen sind, darf die Bundesregierung außerdem nur aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen von der Stellungnahme abweichen.

Zur Durchführung dieses Verfahrens hat der Bundesrat eine eigene „Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaft“ eingerichtet.

- Indirekte Einflußmöglichkeiten ermöglicht der **„Beobachter der Länder bei den EG“**⁶²⁾. Er wird von der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder unter stillschweigender Bestätigung der Ministerpräsidentenkonferenz ernannt. Über ihn halten die Länder direkte Kontakte zu den Entscheidungszentren der EG. Seine Teilnahme an den Rats- und Ausschusssitzungen ist allerdings – ohne Interventionsrecht – rein passiver Natur.
- Aktiven Einfluß hingegen üben die **Vertreter der Länder in den Beratungsgremien der EG**. Artikel 2 Abs. 5 des Zustimmungsgesetzes zur EEA hat diese schon früher vom Bund freiwillig geübte Praxis auf eine rechtliche Grundlage gestellt: In den Fällen, in denen dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, sind auf sein Verlangen Ländervertreter zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzuzuziehen.
- Schließlich ist noch auf die Errichtung von **„Länderbüros“** in Brüssel hinzuweisen. Sie haben die Aufgabe, länderspezifische Informationen zu sammeln und weiterzugeben, sowie Dienstleistungs- und Anlaufstelle für Wirtschaft und Unternehmen der Länder zu sein. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Informationsbüros war und ist allerdings umstritten⁶³⁾.

d) Versammlung der Regionen Europas

Die Länder und Regionen sind aber auch außerhalb der EG-Institutionen initiativ geworden. Im Jänner 1985 wurde der **„Rat der Regionen Europas“** als privatrechtlicher Verein gegründet⁶⁴⁾. Er versteht sich als demokratische europäische Regionalvertretung, der gewählte Vertreter von Regionen angehören⁶⁵⁾. 1987 wurde er in **„Versammlung der Regionen Europas“** umbenannt. Die Versammlung mit ihren ca. 140 Mitgliedern ist Dachverband der westeuropäischen Regionen und regionalen Zusammenschlüsse. Sie will die Zusammenarbeit der Regionen in EG und Europarat organisieren, die Präsenz der Regionen bei den europäischen Institutionen stärken und vor allem bessere Mitwirkungsmöglichkeiten im europäischen Integrationsprozeß schaffen⁶⁶⁾.

e) Konferenz „Europa der Regionen“

Am 18./19. Oktober 1989 ließen die Regionen der EG-Mitgliedstaaten ein kräftiges „Signal zum Aufbruch“⁶⁷⁾ ertönen: Der Bayrische Ministerpräsident Dr. Max Streibl lud zur **1. Konferenz „Europa der Regionen“** nach München ein. Vertreter von Ländern, Regionen und autonomen Gemeinschaften versammelten sich im Freistaat Bayern, um sich für ein einiges Europa mit föderalen Strukturen einzusetzen.

In einer gemeinsamen Entschließung⁶⁸⁾ der Teilnehmer wurden im wesentlichen Forderungen nach der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips in den EG, nach Mitwirkungsmöglichkeiten der subnationalen Einheiten im EG-Entscheidungsprozeß und nach einem eigenständigen Klagsrecht der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften vor dem EuGH formuliert.

Auf den **Nachfolgekonzferenzen**, die am 24./25. April 1990 in Brüssel⁶⁹⁾ und am 24./25. Oktober 1990 in Riva del Garda (Trient) stattfanden, konnten diese Forderungen in die Form konkreter Vorschläge zur Revision der Römischen Verträge gegossen werden. Die Vertreter der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften wollen bei der nächsten Änderung der Gemeinschaftsverträge⁷⁰⁾ folgende Punkte verwirklicht sehen:

- Das Subsidiaritätsprinzip sollte wie folgt verankert werden: „Die Gemeinschaft übt die ihr nach diesem Vertrag zustehenden Befugnisse nur aus, soweit das Handeln der Gemeinschaft unerlässlich notwendig ist, um die in diesem Vertrag genannten Ziele wirksam zu erreichen und hierzu Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten bzw. der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften nicht ausreichen.“
- Die Mitwirkung der Regionen im Entscheidungsprozeß der EG soll durch ein neues Organ, einen Regionalrat, gewährleistet werden. Den neu vorgeschlagenen Artikeln 188a bis 188c EWGV zufolge, würde er aus 152 Mitgliedern bestehen, bei allen Vorhaben der Gemeinschaft Gelegenheit zur Stellungnahme bekommen und ein Vorschlagsrecht zum Erlass von Rechtsakten haben. Wenn Rat und Kommission von den Stellungnahmen des Regionalrates abweichen, müßten sie ihm – auf sein Verlangen – die maßgeblichen Gründe dafür mitteilen. Mit zunehmender Integration sollten seine Befugnisse zu denen einer Regionalkammer ausgebaut werden.
- Artikel 2 Abs. 1 Satz 2 des Fusionsvertrages sollte so geändert werden, daß im Rat anstelle des Regierungsmitgliedes (bzw. Staatssekretärs) auch ein Regionenvertreter als Delegierter der nationalen Regierung tätig werden darf, wenn Angelegenheiten der alleinigen Zuständigkeit von Ländern, Regionen oder autonomen Gemeinschaften behandelt werden.
- Zur Verbesserung der Rechtsschutzmöglichkeiten sollten Länder, Regionen und autonome Gemeinschaften eine Klagsbefugnis i. S. des Art. 173 Abs. 1 Satz 2 EWGV vor dem EuGH erhalten. Ebenso soll der Regionalrat Nichtigkeitsklage erheben dürfen, wenn seine Mitwirkungsrechte oder das Subsidiaritätsprinzip verletzt worden sind.

In einer Erklärung sprechen sich die Teilnehmer der Konferenz in Riva del Garda außerdem für ein gemeinsames Treffen mit der Versammlung der Regionen Europas aus. Ziel dabei soll die Einrichtung einer autonomen Arbeitsgruppe für die Regionen sein.

5. Die auswärtigen Beziehungen der österreichischen Bundesländer

a) Allgemein

Die Dynamik, der die Außenbeziehungen der subnationalen Einheiten in letzter Zeit unterliegen, läßt sich auch an den Entwicklungen der österreichischen Bundesländer deutlich ablesen.

Zunächst schienen die Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung – kombiniert mit einer historisierenden Verfassungsrechtsprechung – den Ländern keinerlei außenpolitischen Spielraum zu lassen⁷¹⁾. Abhilfe konnte nur über Artikel 17 B-VG gefunden werden: Die Bundeskompetenz der „äußeren Angelegenheiten“ (Art. 10 Abs. 1 Z. 2 B-VG) wurde restriktiv interpretiert und nur mehr auf die staatliche Hoheitsverwaltung bezogen, um den Ländern wenigstens auf der Ebene der Privatwirtschaftsverwaltung Außenbeziehungen zu ermöglichen⁷²⁾.

Trotz der länderfeindlichen Verfassungslage konnten sich daher dennoch auswärtige Beziehungen der Länder – wenngleich im „verfassungsrechtlichen Leerraum“⁷³⁾ – entwickeln und seit den siebziger Jahren merkbar verdichten⁷⁴⁾.

Durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974⁷⁵⁾ wurde den Ländern zumindest in Bezug auf Staatsverträge des Bundes eine gewisse Mitwirkung verfassungsrechtlich verbürgt. Der eingefügte Art. 10 Abs. 3 B-VG gibt den Ländern ein Stellungnahmerecht, wenn Staatsverträge des Bundes den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren⁷⁶⁾.

Der entscheidende Wandel aber vollzog sich erst in den letzten Jahren. Im Außenpolitischen Bericht 1985 etwa werden die auswärtigen Kontakte der Länder und Gemeinden zwar grundsätzlich begrüßt, aber noch ganz klar in den Rahmen der **Privatwirtschaftsverwaltung** verwiesen⁷⁷⁾.

Der Außenpolitische Bericht 1986 würdigt die regionalen und kommunalen Kontakte als wertvolle Ergänzung zur Außenpolitik des Bundes und erkennt klar, daß die wachsenden Interdependenzen in Europa mit bloß privatwirtschaftlichen Mitteln nicht mehr zu bewältigen sind, sondern **hoheitliche** Formen der Zusammenarbeit auf **allen Ebenen** bereitgestellt werden müssen⁷⁸⁾.

Eine Regierungserklärung vom 28.1.1987 bezeichnet dann die regionale Zusammenarbeit ausdrücklich als „**neue Dimension der auswärtigen Beziehungen**“ und stellt deren verfassungsrechtliche Verankerung in Aussicht⁷⁹⁾.

Im November 1988 wird den Wünschen der Länder nach mehr Außenkompetenz endlich Rechnung getragen. Insbesondere in Reaktion auf das Forderungsprogramm 1985⁸⁰⁾ wird den Ländern im neuen Artikel 16 B-VG die Möglichkeit eingeräumt, in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten **Staatsverträge abzuschließen**⁸¹⁾. Dieser für Österreich⁸²⁾ an sich revolutionäre Schritt wird leider dadurch relativiert, daß sich der Bund starke Mitwirkungsbefugnisse vorbehalten hat und die Länderstaatsverträge kein geeignetes Instrument zur Teilnahme an internationalen Organisationen bieten.

Im Außenpolitischen Bericht 1989 schließlich kommt die ganze Tragweite der regionalen Kooperation im europäischen Kontext zum Ausdruck: „Diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Gemeinde- bzw. Regionalebene ist ein erwünschtes, ja möglicherweise sogar **notwendiges Gegenstück** zur Integration in größeren, europaweiten Einheiten. Sie kann nämlich den diesen Integrationsprozessen innewohnenden Tendenzen zur **Uniformierung und Assimilierung entgegensteuern**.“⁸³⁾

Dieser Gedanke gebietet, einen Blick auf die Stellung der österreichischen Länder im Umfeld der europäischen Foren zu werfen.

b) Länder und Europarat

1983 hat Österreich das „Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften“ unterzeichnet⁸⁴⁾. Unter Verweis auf den in der Konvention gewährten Vorrang des innerstaatlichen Verfassungsrechtes⁸⁵⁾, blieb es leider bei einem Lippenbekenntnis ohne konkrete Umsetzungsmaßnahmen⁸⁶⁾. Vergleichsweise bedeutend jedoch die Rolle der österreichischen Länder in den Gremien des Europa-

rates und bei der Ausarbeitung von Konventionstexten: Im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten des Europarates, besteht nämlich in Österreich die Übung, Ländervertreter in die entsprechenden Arbeits- und Expertengruppen⁸⁷⁾ zu entsenden, wenn dort Belange der Länder behandelt werden⁸⁸⁾.

c) Länder und die Europäischen Gemeinschaften

Obwohl die Annäherung an die Europäischen Gemeinschaften tiefgreifende Umgestaltungen der Bundesstaatlichkeit mit sich bringen wird⁸⁹⁾, sind die Länder bereit, diese Herausforderung anzunehmen. In mehreren Beschlüssen hat die Landeshauptmännerkonferenz⁹⁰⁾ einen EG-Beitritt ausdrücklich begrüßt und die Bundesregierung dazu aufgefordert, die Teilnahme am gemeinsamen Markt so rasch wie möglich anzustreben. Gleichzeitig weisen die Landeshauptmänner aber darauf hin, daß die Länder in den integrationspolitischen Entscheidungsprozeß – etwa über die Landeshauptmännerkonferenz – eingebunden werden müssen.

Wie sieht gegenwärtig die Mitwirkung der österreichischen Bundesländer in den Vorbereitungsgremien des EG-Beitrittsprozesses aus?

Im **Rat für Integrationsfragen**⁹¹⁾, der 1989 beim Bundeskanzleramt eingerichtet wurde, wirken zwei Vertreter der Landeshauptmännerkonferenz und zwei Vertreter der Landtage (Landtagspräsidenten) mit. Der Rat dient der Beratung der Bundesregierung in Fragen der österreichischen Integrationspolitik, der Erörterung und Koordination integrationspolitischer Entscheidungen und der gegenseitigen Information auf diesem Gebiet.

Die **interministerielle Arbeitsgruppe für Integrationsfragen**⁹²⁾, ist zwar nur mit Vertretern der Bundesministerien besetzt, hat aber ihre Aufgaben in ständigem Kontakt mit den Ländern wahrzunehmen. Sie ist für die innerösterreichische Koordination und die Vorbereitung der grundlegenden inhaltlichen Verhandlungspositionen der Bundesregierung gegenüber den Europäischen Gemeinschaften zuständig.

Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes betreut eine eigene **Arbeitsgruppe EG/Föderalismus**⁹³⁾, der neben Vertretern des Bundes Vertreter aller Bundesländer und der Verbindungsstelle der Bundesländer angehören. In dieser Arbeitsgruppe werden Gespräche über die Verwirklichung der Wünsche der Länder nach Mitwirkung in Integrationsangelegenheiten geführt, die betroffenen Bereiche des Landesrechts umfassend geprüft und die einschlägige Literatur dokumentiert.

In ihrer Sitzung vom 23.11.1990 in Bregenz richtete die Landeshauptmännerkonferenz einen **Ständigen Integrationsausschuß der Länder**⁹⁴⁾ ein. Er wird mit je einem Vertreter der neun Bundesländer besetzt; zwei Delegierte der Landtagspräsidentenkonferenz und einer des Bundesrates nehmen mit beratender Stimme teil. Seine Aufgabe wird die permanente Unterstützung der Landeshauptmännerkonferenz sein.

Weiters wird sich auch die **Arbeitsgruppe „Strukturreform der Kompetenzverteilung**⁹⁵⁾, die 1989 beim Bundeskanzleramt eingesetzt wurde, intensiv mit den Auswirkungen der europäischen Integration auf die Bundesstaatlichkeit auseinandersetzen müssen.

Die nächste Frage, die dann zu lösen sein wird, ist die der Teilnahme der Länder an den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozessen nach erfolgtem Beitritt. Lösungshinweise kann das deutsche Mitwirkungsmodell⁹⁶⁾ geben.

Auf **nationaler Ebene** ist grundsätzlich davon auszugehen, daß der Bund schon verfassungsrechtlich⁹⁷⁾ dazu verpflichtet ist, Länderstandpunkte in EG-Fragen im Bereich ihres selbständigen Wirkungsbereiches zu berücksichtigen⁹⁸⁾. Dennoch scheint eine institutionalisierte Mitsprachemöglichkeit der Länder gegenüber der Bundesregierung unabdingbar. Ob die Einbindung der Länder in Gemeinschaftsfragen über den Bundesrat oder die Landeshauptmännerkonferenz erfolgen soll, wird in Lehre und Praxis allerdings noch diskutiert⁹⁹⁾.

Auf **EG-Ebene** würden die österreichischen Bundesländer zunächst im Beirat für regionale und lokale Gebietskörperschaften Artikulationsmöglichkeiten finden. In anderen EG-Gremien könnten Ländervertreter als Mitglieder der nationalen Delegation mitwirken. Zu erwägen wäre aber auch die Schaffung eigener Institutionen: Nach deutschem Vorbild könnten ein Ländervertrauensmann und Verbindungsbüros der Länder als zentrale Anlaufs- und Informationsvermittlungsstellen in Brüssel eingerichtet werden¹⁰⁰⁾.

Anmerkungen:

- ^{*)} Bei der Ausarbeitung dieser Untersuchung hat mich Frau Mag. iur. Barbara PRANTL mit großer Sachkunde unterstützt.
- ¹⁾ BURTSCHER 1990, 90; MAIER, in: Hummer/Wagner (Hg.) 1988, 503; VITZTHUM, AÖR 1990, 286 f.
- ²⁾ BISKUP, in: DERSELBE (Hg.) 1988, 17 ff.; KNEMEYER, DVBl. 1990, 453; MAIER, in: Hummer/Wagner (Hg.) 1988, 503.
- ³⁾ SIEDENTOPF, DÖV 1988, 981 f.; HILLERMEIER, in: Esterbauer (Hg.) 1979, 178.
- ⁴⁾ PERNTHALER, in: Kremer (Hg.) 1988, 221 f. mwN; STREIBL zitiert bei Knemeyer, DVBl. 1990, 451.
- ⁵⁾ MALCHUS, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) 1988, 14 und 35.
- ⁶⁾ WOLGAST, AÖR 1923, 78.
- ⁷⁾ TOMUSCHAT, VVDStRL 36 (1978), 23 f.
- ⁸⁾ PERNTHALER 1975, 340; ZEHETNER, in: Hummer/Wagner (Hg.) 1988, 482 f.; SCHLÖGEL 1982, 40; vgl. dazu auch die Liste in Artikel 6 des zweiten zwischenstaatlichen Musterabkommens des Europäischen Rahmenübereinkommens über die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften.
- ⁹⁾ PERNTHALER, in: Kremer (Hg.) 1988, 221 f.; siehe z.B. den Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz der deutschen Bundesländer vom 23.10.1987 in München über Föderalismus in der Europäischen Gemeinschaft, abgedruckt in BURTSCHER, 1990, 140 ff.
- ¹⁰⁾ Einen Überblick über die Vielfalt der Formen bieten: ESTERBAUER 1977; PERNTHALER, in: Kremer (Hg.) 1988, 209 ff.
- ¹¹⁾ ZEHETNER, in: Hummer/Wagner (Hg.) 1988, 484.
- ¹²⁾ Gliedstaaten können bestenfalls **partielle** Völkerrechtssubjekte sein, wenn ihnen die Verfassung des Gesamtstaates ein unabhängiges völkerrechtliches Handeln zubilligt (vgl. Art. 32 Abs. 3 GG für die deutschen Länder, Art. 9 BV für die Schweizer Kantone, Art. 16 B-VG für die österreichischen Bundesländer). Siehe dazu: SEIDL-HOHENVELDERN, in: Neuhold/Hummer/Schreuer (Hg.) 1983, 129 f., BURTSCHER, ÖZöRV 1988, 139 ff.
- ¹³⁾ PERNTHALER, in: Kremer (Hg.) 1988, 218 f.
- ¹⁴⁾ ZEHETNER, in: Hummer/Wagner (Hg.) 1988, 483 f.; PERNTHALER, in: Kremer (Hg.) 1988, 206.
- ¹⁵⁾ BURTSCHER 1990, 125.
- ¹⁶⁾ ZEHETNER, in: Hummer/Wagner 1988, 486.
- ¹⁷⁾ ZEHETNER, in: Hummer/Wagner (Hg.) 1988, 485; RENGELING, DVBl. 1985, 600.

- 18) MUDRICH/SONNEWEND-WESSENBERG, in: Esterbauer (Hg.) 1979, 158 f.
- 19) LOCATELLI, in: FS Héraud 1989, 222.
- 20) ZEHETNER, in: Hummer/Wagner (Hg.) 1988, 485; MAIER, in: Hummer/Wagner (Hg.) 1988, 500 f.; RENGELING, DVBl. 1985, 601.
- 21) Ausführlich zu den Aktivitäten der Konferenz: LOCATELLI, in: FS Héraud 1989, 222 ff.; RENGELING, DVBl. 1985, 600 ff.; Die Konferenz hält engen Kontakt zu den subnationalen Einheiten und versucht z.B. anhand von Fragebögen Informationen zu sammeln. Zur Zeit wird etwa ein Bericht über die auswärtigen Beziehungen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften erarbeitet: vgl. den vorläufigen Bericht vom 20.7.1990 über die auswärtigen Beziehungen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, CPL/LOC (24) 14 vom 20.7.1990.
- 22) MUDRICH/SONNEWEND-WESSENBERG, in: Esterbauer (Hg.) 1979, 152 f.
- 23) PERNTHALER, in: Kremer (Hg.) 1988, 206; ZEHETNER, in: Hummer/Wagner (Hg.) 1988, 483 f.
- 24) Siehe Anm. 10.
- 25) PERNTHALER/KATHREIN/WEBER 1982, 101; KLECATSKY/LUTZ, in: FS Héraud 1989, 205 f.
- 26) KLECATSKY/LUTZ, in: FS Héraud 1989, 210.
- 27) Zu den vielfältigen Tätigkeiten siehe den Abschnitt „grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ der jährlichen Föderalismusberichte und den Abschnitt „Internationale Zusammenarbeit auf Länder- und Gemeindeebene“ der jährlichen außenpolitischen Berichte.
- 28) Außenpolitischer Bericht 1989, 155.
- 29) z.B. MALCHUS 1975; ESTERBAUER 1977.
- 30) Zur historischen Entwicklung des Rahmenübereinkommens siehe SCHLÖGEL 1982, 27 ff. mwN.
- 31) ZEHETNER, in: Hummer/Wagner (Hg.) 1988, 487; MUDRICH/SONNEWEND-WESSENBERG, in: Esterbauer (Hg.) 1979, 153 f.; KLECATSKY/LUTZ, in: FS Héraud 1988, 207 mwN.
- 32) Für Österreich ist das Rahmenübereinkommen am 19.1.1983 in Kraft getreten, BGBl. 52/1983.
- 33) Ausführliche Beschreibungen der Konvention finden sich bei SCHLÖGEL 1982, 47 ff.; ZEHETNER, in: Hummer/Wagner (Hg.) 1988, 489 ff.; PERNTHALER, in: Kremer (Hg.) 1988, 212.
- 34) Vgl. Art. 1 der Konvention.
- 35) Art. 3 Abs. 1 Satz 4 der Konvention.
- 36) Art. 1, 2 und 3 Abs. 4 der Konvention.
- 37) Vgl. die einleitenden Bemerkungen zu Punkt 1 des Teiles der Anlage, der die zwischenstaatlichen Mustervereinbarungen enthält.
- 38) BURTSCHER, ÖZöRV 1988, 139 spricht vom „geringen normativen Inhalt dieses Abkommens“, vgl. besonders Art. 3 Abs. 1 Satz 3 und 4 der Konvention.
- 39) ZEHETNER, in: Hummer/Wagner (Hg.) 1988, 496.
- 40) GEIGER, in: Kremer (Hg.) 51; BURTSCHER 1990, 90.
- 41) MALCHUS, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) 1988, 11.
- 42) Siehe dazu allgemein: SCHWEIZER/HUMMER 1990³, 381 f.; ESTERBAUER 1989, 30; uva.
- 43) MALCHUS, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) 1988, 26.
- 44) Siehe Art. 92 bis 94 EWGV.
- 45) Insbesondere durch die drei Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL) siehe Art. 130 b ff. EWGV.
- 46) ESTERBAUER 1989, 30.
- 47) BURTSCHER 1990, 90.
- 48) RENGELING, DVBl. 1990, 902.
- 49) MALCHUS, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) 1988, 13.
- 50) ABl. 1988, Nr. L 247, 23 ff.
- 51) BURTSCHER 1990, 92; SCHWEIZER/HUMMER 1990³, 382.
- 52) Art. 2 und 6 des Beschlusses der Kommission vom 24.6.1988 zur Einsetzung eines Beirates der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.
- 53) BURTSCHER 1990, 93 (Anm. 469); analog für die ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen des Europarates: RENGELING, DVBl. 1985, 600 ff.

- 54) Abl. 1988, Nr. C 326, 289 ff.; BURTSCHER 1990, 94 f.; KNEMEYER, DVBl. 1990, 450.
- 55) Siehe dazu unten 4. c.
- 56) Siehe oben bei Punkt 2.
- 57) Siehe oben 3. b.
- 58) Vortrag von Peter M. SCHMIDHUBER, Föderalismus und EG – Restrukturierung des Grundgesetzes?, VST-531/346 vom 25.6.1990, 20.
- 59) Siehe zum folgenden ausführlich GROSSE-SENDER (Hg.) 1990, 134 ff.; BURTSCHER 1990, 95 ff. mwN.; zu den verfassungsrechtlichen Problemen: SCHÜTZ, BayVBl. 1990, 481 ff. und 518 ff.
- 60) dBGBL. 1957 II, 753; abgedruckt bei BURTSCHER 1990, 153.
- 61) dBGBL. 1986 II, 1102; siehe dazu auch die Bund-Länder-Vereinbarung vom 18. Dezember 1987; beide abgedruckt bei BURTSCHER 1990, 157 ff.
- 62) Ausführlich STÖGER, in: Magiera/Merten (Hg.) 1988, 101.
- 63) Siehe BORCHMANN, AÖR 1987, 596 ff.; FASTENRATH, DÖV 1990, 125 ff.; aber auch Art. 24 ERC (oben unter Punkt 4.6.).
- 64) BURTSCHER 1990, 93, Anm. 446.
- 65) HRBEK, in: Magiera/Merten (Hg.) 1988, 134.
- 66) Außenpolitischer Bericht 1989, 158 vgl. auch Fernausgabe der NZZ, 8.12.90, 4.
- 67) KNEMEYER, DVBl. 1990, 451.
- 68) Abgedruckt bei KNEMEYER, DVBl. 1990, 453 f.; BORCHMANN, DÖV 1990, 879 ff.
- 69) BORCHMANN, DÖV 1990, 879 ff.
- 70) Im Dezember 1990 haben Regierungskonferenzen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und zur Europäischen Politischen Union begonnen.
- 71) Gemäß Art. 10 Abs. 1 Z. 2 B-VG sind „äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere aller Staatsverträge“ Bundessache.
- 72) PERNTHALER, in: Köchler (Hg.) 1973, 31 ff.; BURTSCHER 1990, 125 f. mwN.
- 73) Außenpolitischer Bericht 1987, 89.
- 74) Außenpolitischer Bericht 1989, 155.
- 75) BGBl. 444/1974.
- 76) Siehe dazu ausführlich: BURTSCHER, ÖZöRV 1988, 143 ff.
- 77) Außenpolitischer Bericht 1986, 77 f.
- 78) Außenpolitischer Bericht 1986, 74 f.
- 79) Außenpolitischer Bericht 1987, 89.
- 80) Die Forderung nach einer Vertragsschlußkompetenz der Länder war schon im ersten Forderungsprogramm von 1961 enthalten. Zu den Forderungsprogrammen allgemein siehe den Beitrag oben: PERNTHALER, Neuere Entwicklungen des Föderalismus in Österreich, Punkt 1; BURTSCHER, ÖZöRV 1988, 141 f.
- 81) Zum neuen Art. 16 B-VG: THALER, ÖJZ 1988, 353 ff.; WALTER, in: DERSELBE (Hg.) 1989, 9 ff.
- 82) Vgl. dagegen die Rechtslage in Deutschland (Art. 32 Abs. 3 GG) und in der Schweiz (Art. 9 BV).
- 83) Außenpolitischer Bericht 1989, 155.
- 84) BGBl. 52/1983.
- 85) Artikel 1, 2 und 3 Abs. 4.
- 86) BURTSCHER, ÖZöRV 1988, 139 f.
- 87) Beispiele bei BURTSCHER, ÖZöRV 1988, 170 f.
- 88) MAIER, in: Hummer/Wagner (Hg.) 1988, 504.
- 89) BURTSCHER 1990; ESTERBAUER 1989, 57 ff.
- 90) Beschlüsse vom 4.6.1987; 13.11.1987; 15.4.1988; 25.11.1988 und 29.6.1989; teilweise abgedruckt bei BURTSCHER 1990, 139 f.
- 91) BGBl. 368/1989.
- 92) BGBl. 574/1989.
- 93) Vgl. den zweiten Bericht über den Stand der österreichischen Integrationspolitik der Arbeitsgruppe für Europäische Integration, VSt-1905/540 vom 20.9.1990, 42; vgl. weiters den vom VD des BKA

- (in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer und dem Bundesratsdienst der Parlamentsdirektion) ausgearbeiteten Problem- und Maßnahmenkatalog zum Thema „Föderalismus und EG“, Gz. 671.171/123—V/5/88, 10 ff.
- ⁹⁴⁾ Die Presse, 27.11.1990, 18; zur Entstehungsgeschichte siehe die Eröffnungsworte von KATSCH-THALER beim Seminar zur „Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen“ vom 8.11.1990 in Salzburg, organisiert vom Institut für Föderalismusforschung der Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Veröffentlichung ist geplant.
- ⁹⁵⁾ Vgl. dazu den 13. Föderalismusbericht, 27.
- ⁹⁶⁾ Siehe oben unter 4. c.
- ⁹⁷⁾ Aufgrund des bundesstaatlichen Prinzips; vgl. Art. 10 Abs. 3 B-VG.
- ⁹⁸⁾ BURTSCHER 1990, 115 f.
- ⁹⁹⁾ BURTSCHER 1990, 117 ff. mwN.
- ¹⁰⁰⁾ BURTSCHER 1990, 107 f.

Literaturverzeichnis:

- BISKUP Reinhold, Europa – Einheit in der Vielfalt; in: DERSELBE (Hg.), Europa – Einheit in der Vielfalt. Orientierungen für die Zukunft der Europäischen Integration, Bern/Stuttgart 1988, 17 ff.
- BORCHMANN Michael, Bundesstaat und europäische Integration. Die Mitwirkung der Bundesländer an den Entscheidungsprozessen der EG, AÖR 1987, 586 ff.
- BORCHMANN Michael, Bericht – Konferenzen „Europa der Regionen“ in München und Brüssel, DÖV 1990, 879 ff.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN (Hg.)
 Außenpolitischer Bericht 1985, Wien 1986
 Außenpolitischer Bericht 1986, Wien 1987
 Außenpolitischer Bericht 1987, Wien 1988
 Außenpolitischer Bericht 1988, Wien 1989
 Außenpolitischer Bericht 1989, Wien 1990
- BURTSCHER Wolfgang, Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden „Außenkompetenzen“ anderer Gliedstaaten, ÖZöRV 1988, 137 ff.
- BURTSCHER Wolfgang, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs, Wien 1990.
- ESTERBAUER Fried, Formen und Methoden transnationaler Raumplanung europäischer Grenzregionen, Wien 1977.
- ESTERBAUER Fried, Nationaler Freiraum in der Europäischen Gemeinschaft – unter besonderer Berücksichtigung Österreichs, Wien 1989.
- FASTENRATH Ulrich, Länderbüros in Brüssel – Zur Kompetenzverteilung für informales Handeln im auswärtigen Bereich, DÖV 1990, 125 ff.
- GEIGER Rudolf, Die Stellung der Bundesländer im Europäischen Gemeinschaftsrecht und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Rechtsakte der Gemeinschaft, in: Kremer Harry Andreas (Hg.), Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, München 1988, 51 ff.
- GROSSE-SENDER Heinrich A (Hg.), Bericht der Kommission „Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa“, Teil 1, Düsseldorf 1990.
- HILLERMEIER Karl, Regionalisierung und Einigung Europas aus bayrischer Sicht, in: Esterbauer Fried (Hg.), Regionalismus. Phänomen – Planungsmittel – Herausforderung für Europa, Wien 1979, 177 ff.

- HRBEK Rudolf, Bundesländer und Regionalismus in der EG, in: Magiera Siegfried/Merten Detlef (Hg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin 1988, 127 ff.
- INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (Hg.), Berichte über die Lage des Föderalismus in Österreich, 13. Bericht (1988), Wien 1989.
- KLECATSKY Hans R./LUTZ Beate, Chronik einer transnationalen europäischen Alpenregion, in: Veiter Theodor (Hg.), Fédéralisme, Régionalisme, et droit des groupes ethniques en Europe – FS Guy Héraud, Wien 1989, 202 ff.
- KNEMEYER Franz-Ludwig, Subsidiarität - Föderalismus, Dezentralisation. Initiativen zu einem Europa der Regionen, DVBl. 1990, 449 ff.
- LOCATELLI Rinaldo, La Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe et les régions, in: Veiter Theodor (Hg.), Fédéralisme, Régionalisme, et droit des groupes ethniques en Europe – FS Guy Héraud, Wien 1989, 222 ff.
- MAIER Otto, Die Gemeinden und Regionen im Europarat. Der österreichische Weg des praktizierten Föderalismus, in: Hummer Waldemar/Wagner Gerhard (Hg.), Österreich im Europarat 1956 – 1986. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, Wien 1988, 499 ff.
- v. MALCHUS Viktor, Wirkungen der fortschreitenden europäischen Integration auf Regionen und Gemeinden, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Eigenständige Entwicklung von Regionen und Gemeinden und die Politik der Europäischen Gemeinschaften, Beiträge Bd. 105, Hannover 1988, 11 ff.
- MUDRICH Günther/SONNEWEND-WESSENBERG Peter, Europarat und Regionen, in: Esterbauer Fried (Hg.), Regionalismus. Phänomen – Planungsmittel – Herausforderung für Europa, Wien 1979, 149 ff.
- PERNTHALER Peter, Die Zuständigkeit der Länder zum Verkehr mit ausländischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten und deren Vertretungsbehörden in Österreich, in: Köchler Hans (Hg.), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion, Innsbruck 1973, 31 ff.
- PERNTHALER Peter, Raumordnung und Verfassung, Bd. I, Wien/New York 1975.
- PERNTHALER Peter, Verfassungsrechtliche und politische Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa, in: Kremer Harry Andreas (Hg.), Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, München 1988, 206 ff.
- PERNTHALER Peter/KATHREIN Irmgard/WEBER Karl, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes, Wien 1982.
- RENGELING Hans-Werner, Die Zusammensetzung der ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen des Europarates, insbesondere aus deutscher Sicht, DVBl. 1985, 600 ff.
- RENGELING Hans-Werner, Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Zeichen der europäischen Integration, DVBl. 1990, 893 ff.
- SCHLÖGEL Birgit, Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit. Voraussetzungen und Rechtsgrundlagen sowie Beispiele in der Abwasserbeseitigung, Energie- und Wasserversorgung und im Nahverkehr, Berlin 1982.
- SCHÜTZ Hans-Joachim, Verfassungsrechtliche Fragen der Teilhabe der deutschen Bundesländer an Entscheidungen in den Europäischen Gemeinschaften, BayVBl. 1990, 481 ff. und 518 ff.
- SCHWEIZER Michael/HUMMER Waldemar, Europarecht³. Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG, EAG) – mit Schwerpunkt EWG, Frankfurt 1990.
- SEIDL-HOHENVELDERN Ignaz, Die Staaten, in: Neuhold Hanspeter/Hummer Waldemar/Schreuer Christoph (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Wien 1983, 127 ff.
- SIEDENTOPF Heinrich, Europäische Gemeinschaft und kommunale Beteiligung, DÖV 1988, 981 ff.
- STÖGER Fritz, Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften, in: Magiera Siegfried/Merten Detlef, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin 1988, 101 ff.
- THALER Michael, Die Vertragsabschlußkompetenz der Länder, ÖJZ 1988, 353 ff.
- TOMUSCHAT Christian, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVDStRL 36 (1978), 7 ff.

- VITZTHUM Wolfgang Graf, Der Föderalismus in der europäischen und internationalen Einbindung der Staaten, AÖR 1990, 281 ff.
- WALTER Robert, Die Vertragsabschlußkompetenz der österreichischen Bundesländer, in: DERSELBE (Hg.), Verfassungsänderungen 1988, Wien 1989, 9 ff.
- WOLGAST Ernst, Die Auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches unter besonderer Berücksichtigung des Auswärtigen Amtes, AÖR NF 5 1923, 1 ff.
- ZEHETNER Franz, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, in: Hummer Waldemar/Wagner Gerhard (Hg.), Österreich im Europarat 1956 – 1986. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, Wien 1988, 481 ff.

Regionen und Grenzen: Auf dem Weg zum neuen Europa¹⁾

von
Winfried Lang, Wien

Gegen Ende des „annus mirabilis“ Europas 1989, jenes Jahres, das den Europäern genau 200 Jahre nach der französischen Revolution nicht nur eine völlig neue Qualität der Beziehungen zwischen den bisher getrennten Hälften dieses Kontinents sondern auch zwischen den Menschen und manchen Regierungen bescherte, feierte die „Regio Basiliensis“ das erste Vierteljahrhundert ihres Bestandes. Am 15. Dezember 1989 trafen einander der französische Staatspräsident, der deutsche Bundeskanzler und der schweizerische Bundespräsident, um in Basel eine bemerkenswerte Erklärung zu verabschieden.

Darin ging es darum, den „Aufbau Europas an der Basis zu beginnen“ und das „harmonische, historisch gewachsene Gefüge der Grenzregionen zu verstärken“. Die drei Staaten brachten bei diesem Anlaß außerdem ihre Überzeugung zum Ausdruck, daß „der Ausbau des EG-Binnenmarkts die regionale Zusammenarbeit nicht erschweren, sondern sie vielmehr erleichtern und fördern“ wird, daß sie „die Arbeiten des Europarates zum Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unterstützen“, und daß schließlich hinsichtlich der Vertiefung des Dialoges über die regionale Zusammenarbeit „die nahtlose Abstimmung diverser Bemühungen auf die Arbeiten, welche die EG- und EFTA-Länder zum Ausbau des Europäischen Wirtschaftsraumes derzeit unternehmen, von besonderer Wichtigkeit erscheint“.

Dann folgte eine Auflistung der traditionellen Anliegen oder Arbeitsbereiche einer grenzüberschreitenden Region, wie sie die „Regio Basiliensis“ verkörpert: diese reichen vom Grenzübertritt und den spezifischen Problemen der Grenzgänger über Verkehrsfragen (Hochgeschwindigkeitsbahn, Flughäfen etc.) bis zum Umweltschutz und zur Raumordnung sowie zur kulturellen Zusammenarbeit (Sprachen, Anerkennung von Studienzeiten etc.)²⁾. Wie wenige andere Ereignisse signalisierte diese Zusammenkunft der Spitzenrepräsentanten der drei Staaten nicht nur die große Bedeutung dieser grenzüberschreitenden Region im besonderen sondern auch die wachsende Rolle des transnationalen Regionalismus im allgemeinen.

Das integrative Prinzip, wie es sich mitsamt zentralisierenden Tendenzen in den Brüsseler Institutionen darstellt, scheint mehr und mehr eines Ausgleichs oder Gegengewichts zu bedürfen: Dies sind einerseits die Regionen innerhalb der Staaten und andererseits die grenzüberschreitenden Regionen. Die Subsidiarität und die Dezentralisierung, die dem Regionalismus ganz allgemein innewohnen, werden damit durch die fortschreitende Durchlässigkeit der nationalen Grenzen ergänzt und vielleicht sogar verstärkt.

Damit stellt sich zunächst die Frage nach den verschiedenen Spielarten oder Typen des Regionalismus:

Der **nationale** Regionalismus geht entweder von einer starken, geschichtlich gewachsenen Autonomie der einzelnen Gebiete aus, oder er stellt eine Antwort auf das Bedürfnis nach Verteilung der staatlichen Funktionen auf räumlicher Grundlage dar. Vereinfacht könnte man im ersten Fall von einem Regionalismus von unten (Föderalismus) und im zweiten Fall von einem Regionalismus von oben (Dezentralisierung) sprechen. Diese Vereinfachung geht insofern

zu weit, als es sich in beiden Fällen nur um politische Tendenzen handelt, um Bewegungen, die zumeist gleichzeitig auf beiden Ebenen stattfinden. Das Ergebnis entspricht dann weitgehend dem Parallelogramm der politischen Kräfte und den sachlichen Erfordernissen, wie sie in der Raumordnungspolitik, dem Umweltschutz, dem Förderungswesen etc. zum Ausdruck kommen.

Der **transnationale Regionalismus** ist jene politische Bewegung, die in der institutionell verfestigten grenzüberschreitenden Region ihren stärksten Ausdruck findet. Zunächst geht es darum, bestehende nationalstaatliche Grenzen durchlässiger zu machen, etwa weil diese im Sinne der kulturellen oder wirtschaftlichen Einheit eines geographischen Raums als störend empfunden werden. Dazu kommt der politisch längerfristig angelegte Ansatz eines „Europa der Regionen“³⁾, das sich als Kontrastprogramm versteht, und zwar sowohl zum nationalstaatlich inspirierten „Europa der Vaterländer“ (De Gaulle) als auch zum bürokratisierten Europa der EG-Instanzen, mit den diesen Instanzen innewohnenden Tendenzen zur Zentralisierung. Außerdem geht es darum, den Erfordernissen einer möglichst umfassenden und grenzüberschreitenden Raumplanung Rechnung zu tragen, um dem in der traditionellen Raumordnungspolitik manchmal angelegten Trend zur Vernachlässigung von Grenzregionen entgegenzuwirken. Dies berührt einen besonders sensiblen Punkt des transnationalen Regionalismus, nämlich seine Vereinbarkeit mit der Politik der Zentralregierungen, seine Übereinstimmung mit der gesamtstaatlichen Rechtsordnung.

Dieses Dilemma ist fast unlösbar: Die Grenzregionen oder Gebietskörperschaften „am Rand“ eines Staatsgebietes wollen sich auf der einen Seite von der Politik der Zentralregierung teilweise emanzipieren, auf der anderen Seite brauchen sie häufig den „Segen“ dieser Zentralregierung, um Beziehungen und Bindungen über die Grenze hinweg aufzubauen. Wenn sie diese Genehmigung nicht brauchen, da der betreffende Staat entsprechend großmaschig strukturiert ist, so benötigen sie in vielen Fällen dennoch die finanzielle Unterstützung der Zentralregierung, um grenzüberschreitende Aktivitäten zu entfalten.

Außerdem besteht das Problem, daß sich die von der jeweiligen Grenzregion oder Gebietskörperschaft betriebene Raumordnungspolitik, Umweltschutzpolitik, Energiepolitik etc. nicht völlig von den Konzepten der Zentralregierung abkoppeln läßt, sie also auf dem Boden der jeweiligen nationalen Rechtsordnung bleiben muß⁴⁾. Die Koordination mit den jeweiligen Zentralstellen bleibt ein wichtiges Gebot für den transnationalen Regionalismus. Dieses Spannungsverhältnis läßt sich in der realen Politik manchmal mildern, praktisch aber nie beseitigen.

Der **internationale Regionalismus** ist jene vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg immer stärker werdende Bewegung, bei der sich Staaten in ihrer territorialen Gesamtheit zu größeren Gebilden vereinigen, um ihre staatlichen Aufgaben in immer größerem Umfang gemeinsam zu besorgen. Die höchste Form dieses Regionalismus ist der Prozeß der europäischen Integration⁵⁾. Relativ lockere und deshalb vielleicht auch weniger erfolgreiche Formen des internationalen Regionalismus finden sich in der Dritten Welt. Diese reichen von der ASEAN (Association of South East Asian Nations) über die ECOWAS (Economic Community of West African States) bis zum Andenpakt und diversen weiteren Zusammenschlüssen in Lateinamerika⁶⁾. Auch in diesem Zusammenhang bietet sich das Bild eines Regionalismus von oben und eines Regionalismus von unten. Zum ersten Typ gehören die wenigen und kaum erfolgreichen Versuche der Vereinten Nationen, sich selbst zu dezentralisieren (regionale Wirtschaftskommissionen). Zum zweiten Typ zählen die erwähnten Beispiele, bei denen Staa-

ten in aller Welt regionale Prozesse mit dem Ziel der Kooperation und Integration eingeleitet haben und trotz diverser Rückschläge immer wieder aktivieren.

Dem internationalen Regionalismus sind auch relativ lockere „subregionale“ Gebilde zuzurechnen, die sich neuerdings in Europa etablieren, wie die „Pentagonale“, die 1990 Österreich, Italien, Jugoslawien, Ungarn und die CSFR umfaßte. Ursprünglich auf eine rein technische Kooperation hin angelegt (Verkehr, Umweltschutz, Kultur etc.) und mit einem Minimum an Institutionen (ohne formelle Rechtsgrundlage) ausgestattet, begann sich sehr bald eine gewisse Eigendynamik zu entwickeln, die in deutlichen politischen Initiativen (Vorschläge betreffend Minderheitenschutz beim Kopenhagener KSZE-Treffen über die menschliche Dimension) mündete und deren längerfristiges Ergebnis noch nicht abzusehen ist⁷⁾.

Der transnationale Regionalismus und der internationale Regionalismus haben eine wichtige Gemeinsamkeit. Beide politischen Bewegungen sind bestrebt, die isolierte Situation der Nationalstaaten hinter sich zu lassen, politische und wirtschaftliche Grenzen zu überwinden⁸⁾, die sachlich gebotene Zusammenarbeit mit Hilfe spezifischer mehr oder weniger hochentwickelter Institutionen zu verwirklichen.

★ ★ ★ ★

Die in der Folge darzustellenden Fälle des transnationalen Regionalismus mögen als Modelle zur Überwindung der traditionellen, nationalstaatlichen Ordnung in Europa dienen; damit werden gleichzeitig auch Wegmarken in Richtung des „neuen Europa“ aufgezeigt.

Regio Basiliensis/Oberrheingraben⁹⁾

Am 25. Februar 1963 konstituierte sich der Verein „Regio Basiliensis“ nach schweizerischem Recht. Sein Zweck war die Mitwirkung bei der Planung und Förderung der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Entwicklung des als Regio bezeichneten Raumes, der das durch Jura, Schwarzwald und Vogesen begrenzte Gebiet am Rhein umfaßt. Dem Vorstand gehören je ein Vertreter der Kantone Basel-Land und Basel-Stadt an, die ihrerseits eine Internationale Koordinationsstelle errichteten, die sie bei der Regionalplanung beraten sollte.

Am 25. Juni 1971 wurde die nicht-staatliche Konferenz für regionale Koordination in den Grenzgebieten („Conference Tripartite“), an der die beiden genannten Kantone, das Département Haut Rhin (seither Region Elsaß) und das Regierungspräsidium Südbaden teilnahmen, gegründet. 1972 legte ein langfristiges Koordinationsprogramm folgende Schwerpunkte der grenzüberschreitenden Entwicklungsplanung fest:

- bessere Verteilung der Infrastruktur und des Bevölkerungszuwachses, die bessere Verteilung der gewerblichen Betriebe und Dienstleistungen,
- Einschränkung der Zersiedelung,
- Beseitigung von Erschließungs- und Strukturdefekten,
- Steigerung der Lebensqualität,
- Gestaltung einer sozio-ökonomisch attraktiven und ökologisch funktionierenden Landschaft.

Ihre völkerrechtliche Verankerung erfuhr diese grenzüberschreitende Region 1975 durch einen dreiseitigen Vertrag zwischen der BRD, Frankreich und der Schweiz über die Bildung einer Kommission zur Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen¹⁰⁾. Damit erlosch die 1971 gebildete „Conference Tripartite“. Die nunmehrige Regierungskommission soll Empfehlungen ausarbeiten und Entwürfe von Vereinbarungen vorbereiten. Ihre Zuständigkeit reicht von der Raumordnung bis zur Katastrophenhilfe, von den Grenzgängern bis zum Fremdenverkehr und vom Umweltschutz bis zum Unterrichtswesen. Dieser Regierungskommission sind je ein dreiseitiger und ein zweiseitiger (nur Vertreter der deutschen und französischen Gebietsteile) Regionalausschuß zugeordnet, sowie eine eigene Arbeitsgruppe Umwelt. Der hier primär interessierende dreiseitige Ausschuß setzt sich aus drei Delegationen zusammen, die jeweils unter der Leitung des Regierungspräsidenten von Freiburg, des Regionalpräfekten des Elsaß und eines Regierungsmitgliedes des Kantons Basel-Stadt stehen. An der thematischen Vorbereitung dieser Beratungen hat auf schweizerischer Seite der Verein „Regio Basiliensis“ unverändert seinen Anteil.

Interessengemeinschaft Moyenne Alsace—Breisgau (CIMAB)¹¹⁾

Am 16. November 1964 wurde mit Sitz in Colmar dieser Verein nach lokalem Recht errichtet. Er widmet sich dem „Studium“ der den beiden Regionen gemeinsamen wirtschaftlichen, kulturellen, touristischen und sozialen Probleme. Neben der Generalversammlung existiert ein zwölköpfiger Verwaltungsrat, der von beiden Regionen zu gleichen Teilen besetzt wird, wobei die Hälfte der Sitze den Vertretern öffentlicher Körperschaften vorbehalten ist.

Fragen wie Raumordnung, Landesplanung, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Verbesserung der Wirtschaftskraft beiderseits des Rheins, der Ausbau der grenzüberschreitenden Infrastruktur, die Ausweitung des Fremdenverkehrs, die Förderung der kulturellen Beziehungen stehen auf der Tagesordnung.

Die rechtliche Basis hat sich nicht über das lokale Vereinsrecht hinausentwickelt. Die in der Interessengemeinschaft zusammengeschlossenen Gemeinden, Handels- und Landwirtschaftskammern etc. gehören aber zwei verschiedenen Staaten an; das Prinzip der paritätischen Besetzung der Organe hat sich hier ebenso wie bei vielen anderen Zusammenschlüssen durchgesetzt.

Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE ALP)¹²⁾

Diese Arbeitsgemeinschaft wurde am 12./13. Oktober 1972 in Mösern (Tirol) gegründet. Die damals angenommenen Konklusionen dienten lange Zeit als das organisatorische Gerüst. Der Organisationsbeschluß vom 20. Juni 1986 (Bad Ragaz) hat dann die Institutionen stark weiterentwickelt. Die Arbeitsgemeinschaft verfügt nunmehr über eine bemerkenswerte institutionelle Ausstattung: Konferenz der Regierungschefs, 5 Fachkommissionen, Arbeitsgruppe leitender Beamter, Geschäftsstelle und Dokumentationsstelle. Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft sind: der Freistaat Bayern, die Autonome Provinz Bozen-Südtirol, der Kanton Graubünden, die Region Lombardei, der Kanton St. Gallen, das Land Tirol, die Autonome Provinz Trient und das Land Vorarlberg.

Die Konferenz der Regierungschefs entscheidet über die Tätigkeit der anderen Organe und erstattet Äußerungen an die Bundes- und Zentralregierungen; für die Beschlüsse ist Einstim-

migkeit erforderlich; wer sich der Stimme enthält, ist an den gefaßten Beschluß nicht gebunden. Das Einstimmigkeitserfordernis gilt mit derselben Einschränkung auch für die 5 Kommissionen (Verkehr/Umweltschutz, Raumordnung und Landwirtschaft/Kultur/Gesundheitswesen und Familienpolitik/Wirtschaft) und die Arbeitsgruppe leitender Beamter, der grundsätzliche Fragen der Organisation, Koordination und Finanzierung sowie die Öffentlichkeitsarbeit und die Beziehungen zu anderen Zusammenschlüssen obliegen.

Mit dieser Organisation will man die gemeinsamen Probleme und Anliegen der Mitgliedsländer insbesondere auf ökologischem, kulturellem, sozialem und wirtschaftlichem Gebiet, und zwar im Rahmen der vorgegebenen Befugnisse der beteiligten Länder behandeln. Darüber hinaus soll das gegenseitige Verständnis gefördert und das Bewußtsein der gemeinsamen Verantwortung für den alpinen Lebensraum gestärkt werden.

Die konkrete Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft wird deutlicher, wenn man die Beschlüsse der jährlichen Konferenzen der Regierungschefs untersucht. Am 9. Juni 1989 kamen die Regierungschefs beispielsweise überein,

- die Regierungen der BRD, Italiens, Österreichs und der Schweiz zu ersuchen, gewisse europapolitische Grundsätze zu beachten;
- Maßnahmen zum Schutz des Alpenraums zu fordern;
- zu betonen, daß der alpenquerende Verkehr ein ganz besonderes Problem darstellt, und seine Lösung immer noch höchste Priorität hat;
- nochmals an die jeweils zuständigen Zentralregierungen heranzutreten, um für die langfristige Lösung am Brenner eine rasche Entscheidung zu erreichen;
- das Grundkonzept eines grenzüberschreitenden Arten- und Biotopenschutz-Abkommens zu billigen und die Mitgliedsländer zu bitten, an der weiteren Diskussion und Konkretisierung desselben mitzuwirken;
- sich für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Nationalparks auszusprechen.

Ein mit den Angelegenheiten dieser Arbeitsgemeinschaft besonders vertrauter Autor gibt beträchtliche Vollzugsdefizite bei der Umsetzung der Konzepte und Zielsetzungen der Arbeitsgemeinschaft zu; deren Ursache lokalisiert er aber nicht in der Arbeitsgemeinschaft selbst sondern darin, daß vielen Mitgliedsländern entweder die Kompetenz für Außenbeziehungen oder die innerstaatliche Regelungsbefugnis in den relevanten Materien oder manchmal sogar beides fehlen, sodaß ein bestimmtes Problem eben die Problemlösungskapazität des betreffenden Mitgliedslandes übersteigt¹³⁾.

EUREGIO¹⁴⁾

Obwohl der Begriff EUREGIO bereits seit 1965 verwendet wurde, erfolgte die formelle Gründung erst am 15. April 1978 mit der Konstituierung des EUREGIO-Rates. EUREGIO versteht sich als kommunale Arbeitsgemeinschaft, der zwei niederländische (Samenwerkingsverband Twente, Samenwerkingsverband Oost-Gelderland) und ein deutscher Gemeindeverband (Komminalgemeinschaft Rhein-Ems e.V.) angehören, die ihrerseits insgesamt 92 Gemeinden oder Kreise vertreten. Die Hauptorgane sind der Rat, die Arbeitsgruppe und das

Sekretariat. Der Rat, definiert als Beratungs- und Koordinationsorgan für Grundsatzfragen, setzt sich aus Mitgliedern zusammen, die nach einem komplizierten Verfahren von den erwähnten Gemeindeverbänden oder den diesen nachgeordneten Kreisen bestellt werden. Mit beratender Stimme gehören dem Rat auch jene Parlamentarier der beiden Staaten (Bundes-, Landes- oder Provinzebene) an, die im Raum der Arbeitsgemeinschaft wohnen oder dort gewählt sind; damit soll offenbar sichergestellt werden, daß die Gemeinschaft nicht von der politischen Realität abgekoppelt wird. Ob man damit Erfolg hat, hängt allerdings von der effektiven Mitarbeit dieser Parlamentarier ab. Im übrigen sind die Mitglieder des Rates nach dem Vorbild des Europaparlaments nach Parteizugehörigkeit gegliedert, um auch auf diese Weise die nationalen Grenzen zu verwischen. Der Rat entscheidet mit einfacher Mehrheit.

Der Rat wählt seinerseits eine 18köpfige Arbeitsgruppe, die von beiden Seiten paritätisch beschickt wird, d.h. den die Gemeinschaft bildenden deutschen und niederländischen Verbänden steht ein Vorschlagsrecht für je 9 Mitglieder zu, die zumeist Beamte der respektiven Kommunalverwaltungen sind.

Das Sekretariat besteht aus den Direktoren der die Gemeinschaft bildenden deutschen und niederländischen Verbände. Außerdem wurde eine größere Zahl von Kommissionen und Arbeitsgruppen geschaffen, deren Zuständigkeit vom Fremdenverkehr über den Umweltschutz bis zur Wirtschaft und Kultur reicht.

Zu den Aufgaben der Gemeinschaft gehört es: ein regionales Bewußtsein zu entwickeln; aus mehreren Peripherien eine europäische Zentralregion zu entwickeln; die Industriestruktur zu diversifizieren; den regionalen Arbeitsmarkt zu stabilisieren etc.

Arbeitsgemeinschaft ALPEN-ADRIA¹⁵⁾

Die Arbeitsgemeinschaft der Länder und Regionen der Ostalpen, wie sie vollständig heißt, wurde am 20. November 1978 durch die Gemeinsame Erklärung von Venedig ins Leben gerufen. In diesem Dokument wurden die folgenden Funktionen genannt: die Behandlung von Informationen „fachlicher“ Natur und die Koordination von Fragen, die die Mitglieder interessieren. Beispielsweise wurden dann Themen aufgezählt (transalpine Verbindungen, Energieerzeugung und -transport, Land- und Forstwirtschaft, Fremdenverkehr, Umweltschutz, Raumplanung, Kulturbeziehungen etc.), zu deren Studium auch Kommissionen geschaffen werden können. Auf Regierungsebene sollen regelmäßige Begegnungen stattfinden (mit rotierender Präsidentschaft etc.). Das zwischen den Mitgliedern erzielte Einvernehmen wird niedergeschrieben und als Empfehlung an jede Regierung weitergeleitet.

Diese Struktur, die ursprünglich ohne die Schaffung spezifischer Organe, ohne formelle Beschlußerfordernisse etc. auszukommen schien, bleibt aber tatsächlich nur wenig hinter der Ausstattung der ARGE ALP zurück. Zwischenzeitliche Organisationsbeschlüsse haben diese Arbeitsgemeinschaft an ihr Vorbild (ARGE ALP) weitgehend herangeführt.

Die Vollversammlung der Regierungschefs faßt ihre Beschlüsse auf der Basis von Konsens (was nicht Einstimmigkeit bedeutet) und gießt diese in die Form von Empfehlungen. Ein Ausschuß hoher Beamter bereitet die Vollversammlung vor. 6 Fachausschüsse decken Bereiche wie Raumplanung und Umweltschutz, Gesundheit, Verkehr, Kultur, Wirtschaft sowie Land- und Forstwirtschaft ab. Dazu kommen noch Arbeitsgruppen, die dem Ausschuß hoher Beamter assistieren und Fragen wie Öffentlichkeitsarbeit, Fremdenverkehrsförderung etc. behan-

deln. Seit Jänner 1989 besteht außerdem eine Evidenzstelle, die der Archivierung, der Erteilung von Auskünften etc. dient, aber noch nicht volle Sekretariatsfunktionen erfüllt. Das eigentliche Sekretariat rotiert mit der Präsidentschaft.

Vor dem Jahr 1989 wurde diese Arbeitsgemeinschaft als Sonderfall bezeichnet, weil ihr neben den Gliedstaaten oder Gebietsteilen demokratischer Staaten auch solche kommunistischer Staaten angehörten, d.h. sie umfaßte sowohl Gebietsteile von Staaten, die feindlichen Militärallianzen angehörten, als auch Gebietsteile eines neutralen und eines blockfreien Staates. Heute zählt die Arbeitsgemeinschaft folgende Mitglieder:

aus Österreich: Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Steiermark, Salzburg;

aus Italien: Friaul-Julisch Venetien, Veneto, Alto-Adige, Lombardei (Beobachter);

aus der Bundesrepublik Deutschland: Bayern;

aus Jugoslawien: Kroatien, Slowenien;

aus Ungarn: die Komitate Győr-Sopron, Vas, Somogy und Sala (beide Beobachter).

Auch hier läßt sich die konkrete Tätigkeit dieser Arbeitsgemeinschaft am besten anhand einer Analyse der Beschlüsse der Vollversammlung erläutern, wobei für diese Studie die Beschlüsse vom 26. November 1988 (Venedig) genügen sollen: Die Regierungschefs erkennen der Reinigung der Abwässer höchste Priorität zu; sie beschließen die Vorbereitung von Richtlinien für ein akkordiertes Bodeninformationssystem; sie werden im Rahmen ihrer politischen Möglichkeiten für einen die Menschen und die Umwelt schonenden alpenquerenden Verkehr eintreten; sie wollen die Zusammenarbeit bei Naturkatastrophen verbessern etc.

Die Arbeitsgemeinschaft ALPEN-ADRIA ist hinsichtlich ihrer Außenbeziehungen besonders dynamisch; dies gilt sowohl für die Zusammenarbeit mit ARGE ALP, als auch für die Zusammenarbeit aller drei Arbeitsgemeinschaften im Alpenraum, d.h. einschließlich COTRAO. Bemerkenswert ist schließlich die „Erklärung von Millstatt“ (1988), in der die Zentralregierungen jener Staaten zu Wort kommen, deren Gebietsteile in der Arbeitsgemeinschaft ALPEN-ADRIA zusammengeschlossen sind. In diesem relativ dünnen Text wurde die Arbeitsgemeinschaft zu ihren Erfolgen beglückwünscht, ihre Tätigkeit mit der KSZE in Verbindung gebracht und als im Interesse Europas liegend bezeichnet. Die Regierungen erklärten ihre Bereitschaft, diese regionale Zusammenarbeit zu unterstützen und zu fördern, und anerkannten die Brückenfunktion der nationalen Minderheiten.

Arbeitsgemeinschaft der Kantone und Regionen der Westalpen (COTRAO)¹⁶⁾

Am 2. April 1982 unterzeichneten in Marseille die Vertreter von 8 Regionen bzw. Kantonen (Provence, Alpes-Côte d'Azur, Rhone-Alpes, Liguria, Piemont, Val d'Aosta, Genève, Valais, Vaud) ein „Protocole d'Accord“, mit dem diese Arbeitsgemeinschaft geschaffen worden ist. Ihr Ziel ist es, auf informativer und technischer Ebene die Probleme der beteiligten Kantone und Regionen zu diskutieren, um auch deren Lösung zu koordinieren. Als Probleme werden in diesem Dokument u.a. die folgenden identifiziert: Kommunikations- und Verkehrswege, Energieerzeugung und -transport, Wasserwirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, Umweltschutz, Kultur etc. Als formelle Struktur werden nur die Begegnungen der Vertreter der beteiligten Kantone und Regionen genannt. Der Artikel über die Beschlußfassung ist fast identisch mit jenem bei der Arbeitsgemeinschaft ALPEN-ADRIA: man stellt fest, ob Einvernehmen vorliegt oder nicht; die diesbezüglichen Entscheidungen werden in der Gestalt von Empfehlungen an die Mitgliedsregierungen der Arbeitsgemeinschaft übermittelt.

Obwohl das Gründungsdokument davon absieht, den Präsidenten ausgenommen, die einzelnen Organe der Arbeitsgemeinschaft näher zu bezeichnen, erfolgt dies ohne weiteres in den seither von der Arbeitsgemeinschaft selbst verbreiteten Organigrammen. Die Begegnungen der Mitgliedervertreter werden darin als Vollversammlung der Präsidenten bezeichnet. Das Generalsekretariat besteht aus drei Sekretären (für jeden der drei Staaten). Dazu kommt eine Verwaltungskommission (hoher Beamter) sowie 5 Fachkommissionen. Abgesehen vom dreigliedrigen Generalsekretariat ist diese Struktur eine ziemlich getreue Kopie von ALPEN-ADRIA.

Arbeitsgemeinschaft der Pyrenäen¹⁷⁾

Am 15. April 1983 in Bordeaux angenommen und am 4. November desselben Jahres in Pau unterzeichnet, beruft sich die Gründungsvereinbarung (Protocole d'accord) auf die Initiativen des Europarates und die Vorbildfunktion der Arbeitsgemeinschaften im Alpenbogen. Dieser Arbeitsgemeinschaft gehören an: Aquitaine, Aragon, Catalogne, Euzkadi, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Navarre, Andorre. Das Ziel ist es, sich regelmäßig zu treffen, um über technische Fragen Informationen auszutauschen und zu diskutieren, um im Interesse der Mitglieder zu koordinierten Lösungen zu gelangen.

Die Themen sind weitgehend mit jenen ident, die aus den alpinen Arbeitsgemeinschaften bekannt sind. Aus dem Hinweis, hier wie dort, daß man nur „technische“ Fragen diskutieren wolle, läßt sich die Sorge erkennen, nur ja nicht das Mißtrauen der Zentralregierungen zu wecken, man wolle „Politik“ machen. Diese Vereinbarung geht über die Gründungsdokumente von ALPEN-ADRIA und COTRAO insofern hinaus, als die Organe von allem Anfang an genannt werden, wie der Rat der Arbeitsgemeinschaft und ihr Sekretariat sowie technische Gremien. Die Bestimmung über die Beschlußfassung betreffend die Empfehlungen ist fast wortgleich mit jener bei COTRAO, wobei allerdings statt von „concordance“ nur von „consensus“ gesprochen wird, was etwas weniger als Einstimmigkeit bedeutet.

Arbeitsgemeinschaft des Jura¹⁸⁾

Am 3. Mai 1985 stellten die Schweiz und Frankreich in einem Notenwechsel fest, daß sie keinen Einwand gegen die Errichtung dieser Arbeitsgemeinschaft haben. Am selben Tag wurde in Delemont der Gründungsvertrag von den Kantonen Jura, Bern-Land und Neuchâtel sowie von der Region Franche-Comté unterzeichnet. Die Schlußklausel des Vertrags machte sein Inkrafttreten vom erwähnten Notenwechsel zwischen den beiden Zentralregierungen abhängig.

Der Gründungsvertrag definiert die Arbeitsgemeinschaft als beratende Institution, die Fragen gemeinsamen Interesses prüft und an die zuständigen Behörden der Vertragsparteien Empfehlungen richtet. Die Sachgebiete, auf denen kooperiert werden soll, entsprechen jenen der alpinen Arbeitsgemeinschaften. Organe sind die Versammlung, der Ausschuß, das Generalsekretariat und 5 Arbeitsgruppen.

Die Versammlung ist paritätisch (Schweiz – Frankreich) beschickt und auch der Vorsitz wird von den Leitern der beiden Delegationen gemeinsam wahrgenommen; die Versammlung legt die allgemeinen Linien der Tätigkeit der Gemeinschaft fest, gibt Impulse und kontrolliert die anderen Organe. Auch der Ausschuß funktioniert streng paritätisch; er bereitet die Empfeh-

lungen der Versammlung vor und führt sie durch; er wacht über das gute Funktionieren der Gemeinschaft und stellt die Außenbeziehungen (zu ähnlichen Zusammenschlüssen) sicher. Seltsamerweise fehlt ein Hinweis auf die Beschlußerfordernisse; angesichts der streng paritätischen Natur der Institutionen ist allerdings anzunehmen, daß beide Delegationen miteinander voll übereinstimmen müssen, um Empfehlungen zu verabschieden, die sich wiederum an die Vertragsparteien selbst richten. Nicht zu übersehen ist schließlich der Hinweis, daß dieser Vertrag nichts an der internen Kompetenzverteilung in den beiden Staaten ändert.

Genfersee-Rat¹⁹⁾

Nach einem ersten Anlauf im Jahre 1985, den Genfersee-Rat als Untergliederung von COTRAO zu schaffen, erfolgte die definitive Gründung am 19. Februar 1987 durch einen Vertrag zwischen den Kantonen Vaud, Valais, Genève und den Départements Ain und Haute-Savoie. Dieser Vertrag verlangte für sein Inkrafttreten den Abschluß eines Vertrages der beiden Zentralregierungen, womit an das Vorbild der Jura-Arbeitsgemeinschaft angeknüpft wurde. Auch der Vorbehalt zugunsten der innerstaatlichen Kompetenzordnung fehlte nicht, ebenso wenig wie die Feststellung, daß es sich um ein Konsultativgremium handelt, das Empfehlungen an die zuständigen Behörden der Vertragsparteien erstattet. Die Arbeitsgebiete dürfen angesichts der bereits genannten Modelle als bekannt vorausgesetzt werden.

Die Organe sind: Der Ausschuß, das Generalsekretariat, die Arbeitsgruppen. Die beim vorigen Beispiel herrschende streng nationale Parität wurde hier aber aufgegeben, d.h. bei 3 Vertretern pro Vertragspartei sitzen 9 Schweizer 6 Franzosen gegenüber; diese Verteilung gilt auch für die Arbeitsgruppen. Das Generalsekretariat besteht aus je einer Person pro Vertragspartei, wobei Generalsekretär jene ist, deren Kanton oder Département jeweils rotierend die Präsidentschaft wahrnimmt. Daß es ohne strenge Parität dennoch keine formellen Beschlußregeln gibt, mag überraschen. Erstaunen mag vielleicht auch, daß die Vertreter der Zentralregierungen als Beobachter an allen Sitzungen der Organe des Rats teilnehmen können, was eines der Zustimmungserfordernisse der Regierung in Paris zu diesem Vertrag gewesen sein mag. Dies ergibt sich etwa aus dem Notenwechsel zwischen den beiden Zentralregierungen vom 10. Juni 1987, mit dem die Arbeitsgemeinschaft genehmigt worden ist.

Arbeitsgemeinschaft der Donauländer²⁰⁾

Die Arbeitsgemeinschaft Donauländer wurde am 17. Mai 1990 mit der Annahme einer Gemeinsamen Erklärung gegründet. Ihre Entstehungsgeschichte reicht bis in das Jahr 1982 zurück. Daß den nachdrücklichen Bemühungen des österreichischen Bundeslandes Niederösterreich nicht früher ein Erfolg beschieden war, ist wohl der weitgehenden Erstarrung der kommunistischen Regime entlang der Donau in der Zeit unmittelbar vor dem Einsetzen der vollen Liberalisierung zuzuschreiben.

Der Arbeitsgemeinschaft gehören die an der Donau gelegenen Regionen der BRD, Österreichs, Ungarns, Jugoslawiens und der Sowjetunion (Moldauische SSR) an. Der Südmährische und Westslowakische Kreis sind durch Beobachter vertreten; Rumänien und Bulgarien sind noch nicht Mitglieder.

Zu den Zielen gehört sowohl die „allseitige Entwicklung des Donauraumes“ als auch eine „friedliche Zusammenarbeit in Europa“. In starker Anlehnung an die Arbeitsgemeinschaften

im Alpenbogen sind die Aufgaben definiert: „gemeinsame, informative und fachliche Behandlung und Koordinierung von Fragen, welche im Interesse ihrer Mitglieder liegen“. Diese reichen nach den bekannten Vorbildern von der Raumordnung über den Natur- und Umweltschutz bis zur Kultur und Wissenschaft.

Hinsichtlich der Institutionen will man mit dem bekannten „Minimum“ auskommen: Konferenz der Regierungschefs, Arbeitsgruppe der leitenden Beamten, Geschäftsstelle und Arbeitskreise (Raumordnung und Umweltschutz; Wirtschaft und Fremdenverkehr; Kultur, Wissenschaft und Sport; Verkehr und Schifffahrt; Weltfachausstellung Wien–Budapest 1995). Der Vorsitz wechselt „entsprechend dem Lauf der Donau“. Sowohl auf politischer wie auf Beamtenebene bedürfen Beschlüsse der Einstimmigkeit. Allerdings haben diese Beschlüsse der Regierungschefs „nur den Charakter von Empfehlungen“, bei denen sich aber die Regierungschefs „um die Verwirklichung bemühen werden“. Die Geschäftsstelle, mit Sekretariatsfunktion, wechselt ihren Standort nicht, sondern bleibt beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, womit diesem Mitglied für die künftige Entwicklung dieser Kooperation eine Schlüsselrolle zukommt.

★ ★ ★ ★

Der transnationale Regionalismus, wie er insbesondere in den soeben dargestellten Arbeitsgemeinschaften in Erscheinung tritt, hat auch in der Tätigkeit mehrerer „echter“ internationaler Organisationen seinen Niederschlag gefunden.

Europarat

Der Europarat hat sich von allen internationalen Organisationen am intensivsten mit dem transnationalen Regionalismus und den grenzüberschreitenden Regionen auseinandergesetzt; er hat für diese Zwecke auch eigene Organe eingerichtet, wie die Standing Conference of Local and Regional Authorities und das Ad-hoc-Committee for Transfrontier Cooperation (CAHCT).

Dem Europarat ist vor allem das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften zu verdanken, das am 21. Mai 1980 in Madrid unterzeichnet worden ist²¹⁾. Dieses Übereinkommen ist das Ergebnis langer Verhandlungen, in deren Verlauf viel zentralistisches Wasser in den regionalistischen Wein gegossen werden mußte²²⁾. Der eigentliche Inhalt des Vertrages ist bescheiden. Die Vertragsparteien verpflichten sich im Artikel 1 die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften zu erleichtern und zu fördern. Hinsichtlich des Abschlusses der erforderlichen Vereinbarungen, auf die sich diese Zusammenarbeit stützen soll, wird dann nur mehr ein „Bemühen“ der Staaten zugesagt. In Artikel 2 wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Abstimmung (Koordination) zwischen den Gebietskörperschaften definiert, mit dem Ziel der Stärkung und Weiterentwicklung der nachbarschaftlichen Beziehungen, sowie als der Abschluß der hierzu erforderlichen Vereinbarungen. In Artikel 3 wird auf die dem Übereinkommen angefügten Grundrisse für Vereinbarungen verwiesen, derer sich die Gebietskörperschaften beim Abschluß solcher Vereinbarungen bedienen können. Außerdem bleibt es den Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens vorbehalten, auf ihrer höheren Ebene Verträge zu schließen, die die Vereinbarungen zwischen den Gebietskörperschaften sanktionieren; dies ist – wie weiter oben dargestellt – bei der Arbeitsgemeinschaft

Jura und dem Genfersee-Rat geschehen. Gem. Artikel 4 werden sich die Vertragsparteien „bemühen“, alle Hindernisse, die einer solchen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entgegenstehen, zu beseitigen.

In Artikel 5 wird die Förderung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zwar jener der innerstaatlichen Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften nicht gleichgestellt; aber die Prüfung der Zweckmäßigkeit einer solchen Assimilierung zugesagt, was eine Leerformel ist.

Weitaus umfangreicher als das Übereinkommen selbst sind die ihm beigeschlossenen Muster zwischenstaatlicher Vereinbarungen und Grundrisse von Vereinbarungen, Satzungen und Verträgen, auf die sich die örtlichen Behörden einigen können. Inhaltlich reicht dies von der Schaffung eigener Organe bis zum bloßen Austausch von Dienstleistungen. Diese Modelle haben keine Verbindlichkeit. Sie verdeutlichen vielmehr einzelne Optionen sowie die politische Botschaft des Übereinkommens, die Bildung grenzüberschreitender Regionen zu ermutigen.

Europäische Gemeinschaften

Das Schlagwort „Europa der Regionen“ ließe vermuten, daß die Förderung des transnationalen Regionalismus, der grenzüberschreitenden Regionen, auch ein Anliegen der EG wäre. Europäische Regionalpolitik ist aber primär Entwicklungspolitik für rückständige Regionen im weitesten Sinn²³. In seiner Verordnung Nr. 2052/88 hat der Rat u.a. die Ziele des Strukturfonds definiert, wobei als Ziel Nr. 2 auch die Umstellung von Grenzregionen figuriert, die von einer rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind, d.h. die Grenzregionen werden nicht als solche, sondern nur im Hinblick auf einen allfälligen wirtschaftlichen Rückstand gefördert. In der Verordnung 4253/88, zur Durchführung der erstgenannten Verordnung gilt die Randlage eines Gebietes im Verhältnis zu den großen Zentren der Wirtschafts- und Geschäftstätigkeit der Gemeinschaft als ein Förderungskriterium (Art. 4)²⁴. In der anschließenden Verordnung 4254/88 wird unter dem Titel „Regionalentwicklung auf Gemeinschaftsebene“ erwähnt, daß der Europäische Fonds für regionale Entwicklung auch dazu da ist, Maßnahmen zu finanzieren, mit denen den spezifischen Problemen von Regionen an den Binnen- und Außengrenzen der Gemeinschaft abgeholfen werden soll²⁵. Das europäische Parlament hat sich 1988 in einer Entschließung kritisch mit der Regionalpolitik der Gemeinschaft auseinandergesetzt. Zu den unerläßlichen Verbesserungen wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ganz allgemein gezählt (Pkt. 15e); dort, wo ein gemeinsames sprachliches und kulturelles Erbe besteht (Pkt. 22), wird sie auch noch speziell erwähnt. Unter den Mindestgrundsätzen, auf denen die Regionalisierung in der Gemeinschaft beruhen soll, wird schließlich die aktive Beteiligung an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit genannt, und zwar insbesondere auf regionenübergreifender Ebene (Pkt. 31f)²⁶. Regionalpolitik im Rahmen der EG bedeutet also in erster Linie eine Stützung der nationalstaatlichen Entwicklungspolitik und ist keine Alternative zu ihr.

OECD

Am 21. September 1978 hat der OECD-Rat Leitlinien für die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit beim Umweltschutz in Grenzregionen verabschiedet²⁷. Darin wird den Staaten, unter zahlreichen Vorbehalten zugunsten der bestehenden nationalen Kompetenzre-

gelungen, empfohlen, die regionalen und lokalen Behörden zu möglichst direkter und intensiver Kooperation zu ermutigen. Diese reicht von der Teilnahme solcher Stellen an grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfungen bis zur Erleichterung der Durchführung der Umweltpolitik im allgemeinen. Alle rechtlichen, administrativen und finanziellen Schwierigkeiten, die einer solchen direkten Kooperation entgegenstehen, sollen beseitigt werden. Vereinbarungen sollen abgeschlossen werden, um eine Abstimmung der regionalen und lokalen Behörden untereinander zu erleichtern. Was nicht unbedingt auf Regierungsebene geregelt werden muß, soll lokalen und regionalen Instanzen („entities“) überlassen werden. In finanzieller Hinsicht sollen die über die Grenzen hinweg kooperierenden lokalen und regionalen Stellen nicht schlechter gestellt sein, als wenn sie im Landesinneren mit ähnlichen Stellen zusammenarbeiten würden. Vieles an diesem Text erinnert an das zeitlich spätere ER-Rahmenübereinkommen, dessen Entwurf den Autoren dieser Leitlinien bekannt war. Diese Leitlinien schlossen eine mehrjährige Auseinandersetzung der Transfrontier Pollution Group der OECD mit den Problemen der Grenzregionen und der grenzüberschreitenden Kooperation auf lokaler und regionaler Ebene ab²⁸⁾.

★ ★ ★ ★

Abschließend stellt sich die Frage, ob dieser Prozeß des schrittweisen Aufbaus und Ausbaus grenzüberschreitender Regionen in der Lage war, die Grenzen in Europa durchlässiger zu machen und damit Europa auf dem Weg in eine weniger nationalstaatliche Zukunft tatsächlich weiterzubringen. Diese Frage kann im Rahmen dieser Arbeit nicht beantwortet werden. Hiefür wären längerfristige Untersuchungen vor Ort, etwa im Rahmen eines multinationalen Forschungsprojektes, notwendig, die feststellen, ob und inwieweit dem hier dargestellten Instrumentarium auch eine entsprechende politische, wirtschaftliche etc. Realität gegenübersteht.

Hier kann nur eine Zwischenantwort gegeben werden: der transnationale Regionalismus hat sich in Europa zu einer bemerkenswerten politischen Bewegung entwickelt; er verfügt über eindrucksvolle Institutionen, um seine Ziele durchzusetzen.

Ob er wirklich die politische Kraft besitzt, diese Ziele in die Realität umzusetzen, muß allerdings dahingestellt bleiben. Vorläufig läßt sich jedenfalls feststellen:

- Wir müssen zwischen Zusammenschlüssen unterscheiden, die auf kommunaler, lokaler Ebene stattfinden, also keine Provinzen, Länder, Regionen, Kantone oder Departements in ihrer Gesamtheit erfassen, und solchen Zusammenschlüssen, die auf regionaler Ebene erfolgen, also größere Einheiten zum Gegenstand haben. Im ersten Fall dominiert der vereinsrechtliche und allenfalls privatrechtliche Zusammenschluß (gemeinsame Unternehmen).
- Wir erkennen eine gewisse geschichtliche Entwicklung; die einfacheren, räumlich engeren Zusammenschlüsse auf unterster Ebene sind die ältesten. Seit den siebziger Jahren treten großräumige Zusammenschlüsse mit vermehrt politischen Akzenten in den Vordergrund, wie die Arbeitsgemeinschaften im Alpenbogen. Diese Entwicklung spiegelt sowohl ein stärkeres Selbstbewußtsein der einzelnen Teilnehmer an diesen Arbeitsgemeinschaften als auch einen vermehrten Problemdruck bzw. Sachzwänge in Richtung kooperativer Maßnahmen auf mittlerer Ebene wider.

- Die meisten Zusammenschlüsse sind bestrebt, auf rechtliche Fragen nicht einzugehen und ihre Kooperation als technisch und fachbezogen darzustellen, um denkbaren Widerständen der Zentralregierungen zuvorzukommen. In der Regel begnügt man sich damit, die anstehenden Probleme zu diskutieren, zu prüfen; man betrachtet sich selbst als beratende Institution, die Empfehlungen erstattet. Offen bleibt, ob und in welchem Umfang diesen Empfehlungen gefolgt wird.

Die grenzüberschreitende Region allein ist sicher zu schwach, um den klassischen Nationalstaat aus den Angeln zu heben, und auf diese Weise zu einem „Neuen Europa“ beizutragen. Diesbezüglich hat sich der internationale Regionalismus, mit dem sich darin immer stärker durchsetzenden Konzept der schrittweisen Integration der Wirtschaften und Gesellschaften, als wesentlich wirksamer erwiesen. Der transnationale Regionalismus hilft aber Grenzen durchlässiger zu machen, bringt die Menschen näher zueinander und trägt damit ebenfalls, wenn auch auf wesentlich bescheidenere Weise, zum „Neuen Europa“ bei.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Teile dieses Beitrages sind im Rahmen einer umfassenderen juristischen Studie, „Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen“, Archiv des Völkerrechts 1989 (Band 27, Heft 3) erschienen. Dieses der „Regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ gewidmete Heft enthält auch einen Aufsatz von Ulrich BEYERLIN mit dem Titel „Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als transnationales Rechtsphänomen“.
- ²⁾ Abdruck dieser Erklärung in Regio Gazette No. 9, Juni 1990, 4.
- ³⁾ So lautet schon 1970 der Titel eines Kolloquiums der Association des Instituts d'Etudes Européennes, L'Europe des Régions, Genève 1970.
- ⁴⁾ BOTHE Michael, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, Archiv des Völkerrechts 1977, 68–89; MATSCHER Franz, Auf der Suche nach einer Rechtsform für die grenzüberschreitende Regionalpolitik, Festschrift Lechner (Stimmen zur Zeit), Salzburg 1978, 169–178; ORIANNE P., The legal problems involved in frontier region cooperation, ER-Dokument AS/COLL. Front (72) 4.4–6; WOEHLING Jean-Marie, Legal problems of transfrontier cooperation at local and regional level, OECD-Dokument ENV/TFP/77. 10.
- ⁵⁾ In diesem Sinne LANG Winfried in der Diskussion des Symposiums „Strengthening the World Order: Universalism vs. Regionalism. Risks and Opportunities of Regionalization“, Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Band 111, Berlin 1990, 100; zur Theorie des internationalen Regionalismus siehe LANG Winfried, Der internationale Regionalismus, Integration und Desintegration von Staatenbeziehungen in weltweiter Verflechtung, Wien – New York 1982.
- ⁶⁾ Siehe LANG Winfried, in: ESTERBAUER-LANG (Hrsg.) Integration und Kooperation in Nord und Süd, Bern – Frankfurt – New York – Paris 1988, 13–145.
- ⁷⁾ SUCHARIPA Ernst, Die Pentagonale, Eine neue Form der regionalen Zusammenarbeit in Mitteleuropa, Europäische Rundschau, 18 (1990) 3, 25–34; SUCHARIPA – BEHRMANN Lilly, Die Pentagonale, Ein Modell der regionalen Zusammenarbeit, Economy-Fachmagazin 11/90, 22–27.
- ⁸⁾ Zum Begriff der Grenze STRASSOLD R. – GUBERT R., The Boundary, in: Institute of International Sociology – Gorizia, Boundaries and Regions, Trieste 1973, 29–57.
- ⁹⁾ ER-Dokumente CAHCT (89) 15, 35–38 und Transfront/Office (83) 15; BRINER Hans, Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Oberrheingraben, in: Association des Instituts d'Etudes Européennes, Les Régions Transfrontalières de l'Europe, Genève 1975, 186–194; ESTERBAUER Fried, Formen und Methoden transnationaler Raumplanung europäischer Grenzregionen, Wien 1977, 21, 31, 66–69; MALCHUS, Viktor von, Partnerschaft an europäischen Grenzen, Bonn 1975; REGIO-Report, Basel 1988, 10–13.

- 10) Dt. Bundesgesetzblatt 1976/II, 194–198; SCHNEIDER Hans Konrad, La coopération intergouvernementale dans le cadre de la Commission Intergouvernementale Franco – Germano – Suisse et de ses Comités Régionaux, in: Conseil de l'Europe, Symposium Coopération Transfrontières en Europe (Strasbourg, 3–4 décembre 1986), Strasbourg 1987, 63–69; PÄTZOLD Ralph, Die Deutsch-Französisch-Schweizerische Regierungskommission, in: ERCMANN (ed.), Transatlantisches Kolloquium über nachbarschaftliche Beziehungen: Europäische und nordamerikanische Perspektiven, Zürich 1987, 115–131.
- 11) ER-Dokumente CAHCT (89) 15, 43 und Transfront/Office (83) 14, ESTERBAUER, op. cit. (1977), 20, 64–66; MALCHUS, op. cit. (1975), 150–158.
- 12) **Dokumente:** ARGE ALP: Sachindex und Beschlüsse der Konferenzen der Regierungschefs 1972–1987, Bregenz 1987, (die Beschlüsse der Konferenzen 1988 und 1989 als Loseblätter); Gemeinsames Leitbild (1981) und Organisationsbeschluss (1986), Innsbruck o.D., sowie diverse Informationsbroschüren (Bayrische Staatskanzlei etc.); CEDRE (European Centre for Regional Development) Comparative Study of the Activities of Interregional Organizations, Strasbourg, April 1988, 1–7; Europarat: Transfront/Office (83) 10, Transfront (86) 10, und CAHCT (89) 15. **Schrifttum:** Bayrische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit/Seminarberichte, ARGE ALP-Gemeinsamkeit der Alpenländer als Gegenstand der politischen Bildung (Referate KLECATSKY, MÖCKL, OBERREUTER); ESTERBAUER Fried, Europa der Regionen und alpenregionale Kooperation, in KÖCHLER Hans (Hrsg.), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion, Innsbruck 1973, 53–64; KESZLER Rainer, Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer – ein Beispiel für grenzüberschreitenden Regionalismus, in: Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus, Regionalismus in Europa, München 1981, 273–278; MADER Christoph, Funktionen und Rechtsformen transnationaler Zusammenarbeit, Eine Studie anhand von Programm und Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, Jahrbuch der Diplomatischen Akademie Wien 1979–1980, 104–112; STAUDIGL Fritz, Grenzüberschreitender Regionalismus, Bericht über die ARGE ALP, in: HUBER – PERNTHALER (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, Wien 1988, 79–83; VAITL Helmut, Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, Beispiel für grenzüberschreitenden Regionalismus, in: ESTERBAUER Fried (Hrsg.), Regionalismus – Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa, München 1978, 137–148.
- 13) STAUDIGL, op. cit. (Anmerkung 12), 82.
- 14) ER-Dokumente Transfront (86) 15 und CAHCT (89) 15, sowie GABBE Jens, EUREGIO – eine europäische Region zwischen Rhein, Ems und IJssel, in: Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus, Regionalismus in Europa, München 1981.
- 15) **Dokumente:** ER: Transfront/Office (83) 11 und (86) 3 sowie Transfront (86) 11 und CAHCT (89) 15, 11–13; CEDRE (siehe Anmerkung 12) 8–15; Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, 1978–1988, Ein Arbeitsbericht; dieselbe, Zwei Jahre unter dem Vorsitz Kärntens 1987–1988; dieselbe, Beschlüsse anlässlich der Vollversammlung 1988 in Venedig; dieselbe, Organisation, Verfahren, Evidenzstelle Klagenfurt, April 1989. **Schrifttum:** JORDAN Peter, Grenzüberschreitende Raumplanung, wirtschafts- und sozialräumliche Beziehungen, Eine Analyse der Praxis, in: HÖLL (Hrsg.), Österreich – Jugoslawien, Determinanten und Perspektiven ihrer Beziehungen, Wien 1988, 93–105; LAUSEGGER Josef, Die Arbeitsgemeinschaft von Ländern, Regionen, Republiken und Komitaten der Ostalpengebiete, Ein Sonderfall grenzüberschreitender regionaler Kooperation, in: HUBER – PERNTHALER (Anmerkung 12), 79–90, MALCHUS, op. cit. (1975), 144–150, VUKADINOVIC Radovan, Zum zehnjährigen Bestehen der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, Internationale Politik (Belgrad), Juli 1989, 15–18.
- 16) ER-Dokumente Transfront (86) 12 und (86) 20 sowie CAHCT (89) 15, 19–21 und CEDRE (siehe Anmerkung 12), 16–23; über einen früheren Versuch, die Region Alpazur, siehe JARDEL Jean-Pierre in: Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus, Regionalismus in Europa, München 1981, 281–286.
- 17) ER-Dokumente Transfront/Office (83) 36 und Transfront (86) 13 sowie CAHCT (89) 15, 33f.; CEDRE (Anmerkung 12), 53–57.

- ¹⁸⁾ ER-Dokumente Transfront Office (85) 12 und (86) 12 sowie Transfront (86) 14, CAHCT (89) 15, 29–31, und CEDRE (Anmerkung 12), 34–40; MALCHUS, op. cit. (1975), 210–214.
- ¹⁹⁾ ER-Dokumente Transfront/Office (85) 25, Transfront (89) 5 sowie CAHCT (89) 15, 23–25; MALCHUS, op. cit. (1975), 210–214; RICQ Charles, La région transfrontalière de Genève et sa dynamique institutionnelle, in: Institut Universitaire d'Etudes Européennes, Genève 1979, 133–148.
- ²⁰⁾ Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft Donauländer sowie Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefs vom 17. Mai 1990; zur Verfügung gestellt vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung.
- ²¹⁾ ÖBGBL 52/1983; eine weitere Geltungsbereichskundmachung in 388/1985 sowie zusätzlich Belgien und Portugal; diese Kundmachungen sind vor allem auch wegen der jeweils beigefügten Erklärungen wichtig.
- ²²⁾ BEYERLIN Ulrich, Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa, ZaöRVR 1980 (40), 573–595.
- ²³⁾ SPIEKERMANN B. – von MALCHUS V. – ORTMAYER A. – SCHUSTER F. – OLBRICH J., Europäische Regionalpolitik, Empfehlungen zur Weiterentwicklung, Köln 1988, 1.
- ²⁴⁾ Amtsblatt L 374/3.
- ²⁵⁾ Amtsblatt L 374/19.
- ²⁶⁾ Zitiert nach dem Antrag, Dokument A 2–0218/88/Teil A.
- ²⁷⁾ Abgedruckt in OECD, Environmental Protection in Frontier Regions, Paris 1979, 9–16; referiert bei LANG Winfried, Regionalismus auf internationaler Ebene, in: Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus, Regionalismus in Europa, München 1981, 255.
- ²⁸⁾ Siehe unter den diesbezüglichen Studien insbesondere BOTHE Michael, Local cooperation on transfrontier environmental problems, in: OECD, op. cit. 91–109; in diesem Band nicht veröffentlicht, aber nicht weniger instruktiv WOEHLING Jean-Marie, Legal Problems of transfrontier co-operation at local or regional level, OECD-Dokument ENV/TFP/77. 10.

EG-Regionalpolitik auf dem Weg zum Regionalismus?

von
Stefan Huber

Die EG vollzieht als supranationale Organisation einen Integrationssprung, seit die 1985 vorgestellten Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes Konturen annehmen und die institutionellen Voraussetzungen durch die Reform der Verträge in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 verbessert wurden.

Schon zu Beginn dieser Integrationsstufe wurden Stimmen laut, die sozialpolitische und regionalpolitische Maßnahmen forderten: ein einheitlicher Wirtschaftsraum wie der Binnenmarkt könne nur funktionieren, wenn eine soziale Dimension und regionalpolitische Programme Platz greifen¹⁾. Die EEA hat zwar die „Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ der Gemeinschaft festgeschrieben und auch der politische Wille wurde durch die Verdoppelung der Strukturfondsbudgets bekräftigt. Dennoch wurde das Drängen der Regionen und Gebietskörperschaften auf konkrete Teilnahme- und Stimmrechte im Gemeinschaftsrecht und die Sorge um den Verlust eigener innerstaatlicher Kompetenzen immer deutlicher artikuliert²⁾.

Diese auf den ersten Blick erstaunliche Entwicklung einer Stärkung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik bei gleichzeitig steigender Unzufriedenheit der Regionen gibt Anlaß zur Untersuchung der Frage, ob die EG-Regionalpolitik sich zum Regionalismus hin bewegt.

Dazu werden die Instrumente und Inhalte der EG-Regionalpolitik auf ihre Übereinstimmung mit regionalistischen Forderungen und dem Konzept des Regionalismus untersucht.

1. Grundlagen der EG-Regionalpolitik

Die EG-Regionalpolitik basiert auf dem integrationspolitischen Ziel, einen einheitlichen Wirtschaftsraum zu schaffen. Die in Art. 2 EWG-Vertrag genannte harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft war jedoch nicht ausreichende Rechtsgrundlage für die Begründung von Gemeinschaftskompetenzen. Dazu diente die Generalermächtigung des Art. 235 EWG-Vertrag zur Vertragsergänzung; mit 14 auf Art. 235 gestützten Rechtsakten³⁾ wurde ab 1975 die Regionalpolitik ausgebildet.

Der Rat setzte den **Ausschuß für Regionalpolitik** im Rahmen seiner Kompetenzen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten gem. Art. 145 EWG-Vertrag ein. Schließlich wurde als Finanzierungsinstrument der Regionalpolitik der **Europäische Fonds für regionale Entwicklung** geschaffen (EFRE).

Der Ausschuß für Regionalpolitik nimmt in erster Linie Beratungsaufgaben gegenüber dem Rat und der Kommission wahr. Der Ausschuß wird in Fragen regionaler Entwicklung auf Initiative des Rates oder der Kommission tätig und setzt sich aus je zwei Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammen. Als Gremium hoher Beamter fungiert der Ausschuß als Koordinierungsplattform für die nationalen Regionalpolitiken.

Im Mittelpunkt der EG-Regionalpolitik steht die EG-Kommission. Sie verfügt über umfangreiche administrative Kompetenzen bei der Verwaltung der für Regionalzwecke

gewidmeten Gelder. So umfaßt das Vierjahresbudget 1989–1993 für Regionalprogramme 60 Milliarden ECU. Die Kommission kann auf weitreichende Kontrollbefugnisse zurückgreifen, was vor allem ihre Stellung gegenüber den Mitgliedstaaten verbessert hat.

Das Europäische Parlament ist in der Regionalpolitik ein kompetenzmäßig schwacher Einflußträger. Seine Mitglieder müssen im wesentlichen auf ihr parlamentarisches Fragerecht zurückgreifen, um regionalpolitische Anliegen aufzugreifen. Auch die Debatte des regelmäßig von der Kommission erstellten Berichtes über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen gibt dem Parlament Gelegenheit zum politischen Engagement. Dabei hat sich das Parlament über viele Jahre hinweg um die Reform der Regionalinstrumente der EG verdient gemacht. Das EP fordert immer wieder die direkte Befassung und Mitspracherechte der betroffenen Regionen⁴⁾. Auch wenn die Mitglieder des Parlaments nicht offiziell ihre Regionen vertreten, spielen sie zunehmend diese politische Rolle. Die Parlamentarier unterstützen damit die auf EG-Ebene kaum präsenten Regionen. Sein Eintreten für die Regionen artikuliert das Parlament besonders markant durch die Gemeinschaftscharta der Regionalisierung⁵⁾, in der konkrete Rechte für die Regionen gefordert werden. So ist es sicher mit ein Verdienst des Parlaments, wenn zunehmend Initiativrechte für den Start von regionalpolitischen Maßnahmen den Regionen im Rahmen von EG-Programmen eingeräumt werden⁶⁾.

Seit 1988 verfügt die EG auch über ein eigenes Gremium zur Beteiligung der Regionen an der Regionalpolitik. Mit dem „Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“ wurde eine institutionalisierte Form der Einsprüche und Konsultation der Regionen (und Kommunen) eingerichtet⁷⁾. Bei der Schaffung des Gremiums arbeitete die Kommission mit den europäischen Organisationen von Regional- und Kommunalbehörden zusammen. Diese Dachorganisationen, die Versammlung der Regionen Europas, der Rat der Gemeinden und Regionen Europas sowie der internationale Gemeindeverband, wirken auch bei der Bestellung der 42 Mitglieder des Beirates durch ein Vorschlagsrecht mit. So sehr diese Einrichtung als direkte Beteiligung der Objekte und Adressaten der EG-Regionalpolitik an deren Ausgestaltung begrüßt werden kann, tritt doch die tatsächliche Bedeutung und juristische Einflußmöglichkeit stark hinter die von den Regionen geforderten Rechte zurück. Dies zeigt sich auch deutlich in der Meinungsbildung des Beirates, der auf stärkere Beteiligung pocht⁸⁾. Vorerst bleibt der Beirat aber ein Instrument der Konsultation, der zu Beratungen herangezogen werden kann.

Die Grundlagen der EG-Regionalpolitik werden auch maßgeblich von den Mitgliedstaaten bestimmt. Ihr Einfluß konnte allerdings durch die Abschaffung fixer Quoten für die Mittelverteilung zurückgedrängt werden.

Grundlagen der EG-Regionalpolitik sind vor allem wirtschaftspolitische Integrationsziele. Die Gemeinschaft auf dem Weg zu einem echten Binnenmarkt ohne Grenzen muß bemüht sein, auch durch unterschiedliche regionale Entwicklung vorgegebene Grenzen abzubauen. Die EG-Regionalpolitik gründet deshalb auf Maßnahmen, die eine kohärente Wirtschaftsentwicklung der gemeinschaftlichen Regionen fördern. Dies erfolgt durch Finanzmittel und durch die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Regionalpolitiken.

2. EG-Integration und Regionalismus

Das EG-Recht sieht keine eigenständigen institutionellen Mitsprachemöglichkeiten substaatlicher Einheiten vor⁹⁾. Schon aus diesem Grund läuft die Gemeinschaft Gefahr, zentralistische

Strukturen als Integrationsziel anzusehen. Im Integrationsprozeß bemühen sich die EG-Institutionen um Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse, die derzeit in den Mitgliedstaaten verankert sind. Ein zusätzliches Problem stellt die Überlagerung innerstaatlicher Kompetenzverteilung durch die EG-Integration dar.

Die EG-Integration steht also den derzeit 12 Mitgliedstaaten gegenüber und ringt doch immer wieder mit Entscheidungsproblemen. Aus diesem Grund werden sowohl großzügige Erweiterungen der Gemeinschaft wie auch ein Einbeziehen von Ländern und Regionen in den Rechtsetzungsprozeß abgelehnt. Héraud spricht von etwa 100 Regionen für sein Konzept des Europas der Regionen¹⁰⁾. Tatsächlich würden dann umfangreiche Veränderungen im institutionellen Gleichgewicht der EG notwendig. Derartige Zukunftsmodelle stehen in der heutigen Integrationsdebatte nicht auf der Tagesordnung. Im Rahmen der Bemühungen um die Schaffung der Politischen Union könnten regionalistische Konzepte¹¹⁾ aber an Bedeutung gewinnen.

Regionalismus — als Ringen regionaler Institutionen um Autonomie¹²⁾ — ist in der Gemeinschaft sowohl gegenüber den Mitgliedstaaten als auch auf EG-Ebene als politische Bewegung sichtbar. Regionalismus darf jedoch nicht mit Regionalpolitik gleichgesetzt werden. Regionalpolitik erfolgt „von oben“ und trifft auf die Regionen als Objekte der regionalpolitischen Maßnahmen. Die Fragestellung für diesen Beitrag zielt daher auf die Entwicklung der EG-Regionalpolitik und ihre mögliche Übereinstimmung mit regionaler Autonomie ab.

3. Instrumente der EG-Regionalpolitik

3.1 Regionalpolitische Maßnahmen im Bereich verschiedener Gemeinschaftspolitiken

Unter dem Gesichtspunkt des Ausgleichs regionaler Unterschiede durch politische Eingriffe bekommen auch **staatliche Beihilfen** regionalpolitische Bedeutung. Die EG-Kommission hat das Aufsichtsrecht über Regionalbeihilfen. Sie kann gemäß Art. 92 Abs. 3 lit. c „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung bestimmter Gebiete“ als mit Gemeinsamen Markt vereinbar ansehen. Mit dieser Beihilfenaufsicht soll ein Wettbewerb etwa um Betriebsansiedelungen zwischen den einzelnen Gemeinschaftsregionen einer Kontrolle unterworfen werden. Die Regionen sind dabei in vier verschiedene Gruppen eingeteilt, denen abgestufte Förderungintensitäten — rechnerisch projektspezifisch als Nettosubventionsäquivalent ausgedrückt — entsprechen.

Auch im Bereich der **Verkehrspolitik** haben staatliche Eingriffe Auswirkungen regionalpolitischer Tragweite. Das abgeleitete Gemeinschaftsrecht in der Verkehrspolitik wird stark von regionalpolitischen Erwägungen geleitet¹³⁾.

Bei Wettbewerbs- und Verkehrspolitik werden die regionalpolitischen Aspekte dem Gemeinschaftsrecht entsprechend im Zwischenspiel von Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsinstitutionen gestaltet. Es liegt primär an den Staaten, die Interessen der Regionen, für deren Berücksichtigung rechtliche Instrumente vorhanden sind, entsprechend zu vertreten und bei der gemeinschaftlichen Willensbildung einzubringen¹⁴⁾.

Weitere regionalpolitische Instrumente der Gemeinschaft bilden die **Gemeinsame Agrarpolitik** und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft — Abteilung

Ausrichtung. Die Agrarpolitik verfügt über weitreichende Möglichkeiten zur strukturellen Förderung der landwirtschaftlichen Regionen der Gemeinschaft. Die regionalpolitischen Ziele gehen über das Ziel der Aufrechterhaltung der Landwirtschaft hinaus und betreffen auch Landschaftsschutz sowie Erhaltung eines Mindestbestandes an Bevölkerung¹⁵⁾. Die regionalen Unterschiede können in der Agrarpolitik über spezifische Programme, wie zum Beispiel für einige schottische Inseln, und über generelle Richtlinien, wie die Richtlinien betreffend die Landwirtschaft in besonders benachteiligten Gebieten und in Berggebieten¹⁶⁾ berücksichtigt werden.

Regionalpolitische Vorhaben der Gemeinschaft treffen vielfach Krisengebiete und Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Deshalb kommt dem **Europäischen Sozialfonds** sehr große Bedeutung für die regionale Entwicklung zu. Der Sozialfonds übernimmt in solchen Regionen Kosten für berufliche Aus- und Weiterbildung, für Programme zur Förderung von jugendlichen Arbeitslosen und zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit. Grundsätzlich wird jeweils eine Hälfte der Intervention vom betreffenden Mitgliedstaat beigesteuert. Es bestehen aber auch andere Modelle und Finanzierungen über ein Zusammenwirken mehrerer Gemeinschaftsfonds (siehe unten: „integrierter Ansatz“).

Zusätzliche Instrumente der Regionalpolitik liegen im Bereich der Europäischen Investitionsbank und der EGKS-Finanzmittel, in der Errichtung von Gründerzentren und der Finanzierung von Studien. Bei all diesen Gemeinschaftsaktionen sind die Mitsprachemöglichkeiten der Regionen und Gebietskörperschaften begrenzt.

3.2 EG-Regionalprogramme und nationale Regionalprogramme von gemeinschaftlicher Bedeutung

Gemeinschaftsprogramme zur regionalen Entwicklung werden im Rahmen der vom EFRE und dessen Fondsverordnung vorgegebenen Möglichkeiten mittels Verordnung eingerichtet. In jüngster Zeit wurden so Programme zugunsten der von der Umstrukturierung der Eisen- und Stahlindustrie betroffenen Regionen (Resider)¹⁷⁾ und zugunsten der Umstellung von Schiffbaugebieten (Renaval)¹⁸⁾ sowie Programme zugunsten von Kohleabbaugebieten oder zur Verbesserung der technologischen Kapazität der Regionen (Stride)¹⁹⁾ geschaffen.

Speziell für die südlichen Mitgliedstaaten wurden die **Integrierten Mittelmeerprogramme** (IMP) eingerichtet. Anlaß dafür war die zweite Süderweiterung der Gemeinschaft 1986²⁰⁾. Bei diesen Programmen wurde wie der Name verdeutlicht der „integrierte Ansatz“ verwirklicht. Die verschiedenen Finanzierungsquellen, gemeinschaftliche und nationale Instrumente werden dabei gemeinsam genützt und in mehrjährigen vieldimensionalen Programmen umgesetzt²¹⁾. Der integrierte Ansatz wird vermehrt bei EG-Regionalprogrammen eingesetzt, um die Effizienz und die Tragweite der Maßnahmen zu verbessern. Teilweise werden solche Programme dann „integrierte Entwicklungsmaßnahmen“ genannt²²⁾.

Neben den Programmen von allgemeiner Tragweite für sachlich definierte Regionen erstellt die EG auch Sonderprogramme für geographisch eingegrenzte Gebiete. Solche „spezifischen Gemeinschaftsmaßnahmen zur regionalen Entwicklung“ gelten insbesondere Regionen mit sektoralen Schwierigkeiten.

Die **nationalen Regionalprogramme von europäischer Bedeutung** sind in die EG-Regionalpolitik eingebettet. Sie sind für die Regionen mit bedeutenden Vorteilen verbunden. Diese

sog. NPGI bieten die Möglichkeit der Abstimmung aller am jeweiligen Projekt beteiligten politischen und administrativen Instanzen auf den verschiedenen Ebenen bei Programmstellung und -abwicklung.

Der finanzielle Rahmen der EG- und nationalen Programme wird durch den EFRE vorgegeben²³⁾. Im Zuge der Reformen der Strukturfonds wurden für den EFRE und die aus ihm zu finanzierenden Programme Zielekataloge erstellt. Ziel Nr. 1 wurde so z.B. als Förderung der Entwicklung und der Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand definiert, Nr. 5b betrifft die Entwicklung des ländlichen Raums. Dabei werden für die einzelnen Ziele unterschiedliche Laufzeiten der Projekte von drei bis fünf Jahren vorgegeben. Die konkreten Programme werden auf der Grundlage nationaler Pläne durchgeführt, die mitgliedstaatliche Prioritäten enthalten; diese Pläne korrespondieren mit von der Kommission definierten „gemeinschaftlichen Förderkonzepten“, die letztlich den Mittelzufluß bestimmen.

4. Zusammenfassung

Die Gemeinschaft hat sich in den achtziger Jahren dem in den Mitgliedstaaten deutlichen Trend zur Regionalisierung angeschlossen. Als sichtbare Zeichen dieser Entwicklung sind neben der allgemeinen politischen und finanziellen Aufwertung der Regionalpolitik vor allem die Einrichtung des Beirates für regionale und lokale Gebietskörperschaften und eine Verstärkung der Kooperation zwischen den an Entwicklungsprogrammen beteiligten Gebietskörperschaften zu nennen. Man kann daher von einem „Gesinnungswandel hin zu einer Regionalisierung“ in der EG sprechen²⁴⁾.

Die Gemeinschaft stößt allerdings in ihrer Regionalpolitik an die gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Grenzen: zwischen den Mitgliedstaaten einerseits und der EG-Kommission als Hauptträger der EG-Regionalpolitik sind die Kompetenzen und auch die finanziellen Mittel so verteilt, daß die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Regionen und Gebietskörperschaften nahezu lückenlos der nationalen Ebene nachgeordnet werden.

Jene Gemeinschaftsinstitution, die am stärksten für eine bessere Durchsetzung regionalistischer Grundsätze innerhalb der Gemeinschaft eintritt, das Europäische Parlament, ist an der EG-Regionalpolitik nur äußerst unzureichend beteiligt. Die parlamentarischen Mittel wie Fragerecht und Resolutionen werden dabei häufig genützt. Die vom Parlament 1988 verabschiedete Gemeinschaftscharta der Regionalisierung ist hier als Höhepunkt zu erwähnen.

Die Regionalpolitik der EG bleibt ihren integrationspolitischen Grundlagen eng verhaftet. Die Basis der EG-Regionalpolitik und der Entwicklungsprogramme ist vor allem wirtschaftspolitischer Natur. Diese wirtschafts- und strukturpolitische Wurzel erklärt die Machtkonzentration bei der EG-Kommission, zumal die Wirtschafts- und Regionalpolitiken der Mitgliedstaaten auf dem Weg zur Wirtschaftsunion sukzessive von gemeinschaftlichen Zielen und Maßnahmen überlagert und ergänzt werden sollen. Aus der Sicht der EG gilt es daher, diesen Ansatz gegenüber den Mitgliedstaaten durchzusetzen. Mit der Verfügungsgewalt über die immer höheren Mittel der Strukturfonds steigt auch die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzung gemeinschaftlicher Grundsätze in der Regionalpolitik.

Die Gegenüberstellung der EG-Regionalpolitik und Regionalismus läßt kaum deckungsgleiche Grundsätze erkennen.

Die EG-Regionalpolitik ist zentralistisch ausgerichtet und geht hauptsächlich von der EG-Kommission aus. Das vermehrt eingesetzte kooperative Element bei Entwicklungsprogrammen und Strukturfondsmaßnahmen weist den Charakter bloßer Arbeitsteilung auf und umfaßt keineswegs echte Mitbestimmungs- und Mitentscheidungsrechte der Regionen und Gebietskörperschaften.

Versteht man unter Regionalismus das „Streben nach Autonomie regionaler Institutionen“²⁵⁾, so kennzeichnet die EG-Regionalpolitik eher ein Streben nach Autonomie der europäischen Instanzen, welches nur durch die grundsätzliche Bereitschaft zur Anhörung regionaler Interessen und Institutionen abgeschwächt wird. So wie das Europäische Parlament zwar für Regionalisierung kämpft, nicht aber (noch nicht errungene) Kompetenzen mit einer Regional- und Länderkammer teilen will²⁶⁾, so wird auch in der EG-Regionalpolitik das Konzept des Regionalismus erst dann wirksam hervortreten können, wenn der Einfluß der Mitgliedstaaten im Rahmen der EG-Politiken zugunsten der substaatlichen Einheiten abnimmt.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Vgl. v. a. Forderungen von gewerkschaftlicher Seite, die von den Mitgliedstaaten aufgegriffen wurden und zur am 9.12.1989 vom Europäischen Rat angenommenen Sozialcharta führten.
- ²⁾ Vgl. Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz deutscher Bundesländer vom 23.10.1987, abgedruckt bei Burtcher, EG-Beitritt und Föderalismus, Anhang 2, S. 140 ff.; Beschlüsse der ersten und zweiten Konferenz der Regierungschefs der Regionen Europas vom 18.10.1989 und 24.4.1990, vgl. schriftliche Anfragen Nr. 865/89, ABl. EG 1990, C 69, S. 35 f. und Nr. 1423/90, ABl. EG 1990, C 283, S. 44; vgl. Forderung des deutschen Bundesrates in seiner Erklärung zur Stärkung des Föderalismus in der EG vom 9.11.1990, NZZ FA Nr. 262, S. 2.
- ³⁾ GRABITZ B., in: Grabitz E., Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 235, Rz. 10, 1983 ff.
- ⁴⁾ Europäisches Parlament, Entschließung zu den regionalen Entwicklungsprogrammen der zweiten Generation, ABl. EG 1985, C 229, S. 138 ff.
- ⁵⁾ ABl. EG 1988, C 326, S. 296 ff.
- ⁶⁾ Z.B. VO Nr. 2088/85 (Integrierte Mittelmeerprogramme), Art. 5 Abs. 2, ABl. EG 1985, L 197, S. 2.
- ⁷⁾ ABl. EG 1988, L 247, S. 23 ff.
- ⁸⁾ 23. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1989, Brüssel–Luxemburg 1990, Rz. 455.
- ⁹⁾ BURTSCHER W., Federalism – An Obstacle to European Integration? in: Huber S. – Esterbauer F. (Hrsg.), The European Neutrals, the Council of Europe and the European Communities 1988, S. 97 ff.
- ¹⁰⁾ HÉRAUD G., Regionale Konflikte und das Europa der Regionen, in: Huber S. – Pernthaler P. (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Europäischer Perspektive 1988, S. 94.
- ¹¹⁾ Vgl. HÉRAUD G., Die Prinzipien des Föderalismus und die Europäische Integration, 1979; KINSKY F., Föderalismus – ein Weg aus der Europakrise, 1986.
- ¹²⁾ PERNTHALER P., Föderalismus und Regionalismus: ein Ansatz zur Überwindung ihrer Gegensätze, in: Huber – Pernthaler (FN 5), S. 13.
- ¹³⁾ STABENOW, Koordinierung zwischen Verkehrspolitik und Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Raccolta delle lezioni, Universität Triest 1971, 531 ff.

- ¹⁴⁾ Vgl. BETHGE H., Die Rolle der Länder im deutschen Bundesstaat und ihre rechtlichen Einflußmöglichkeiten auf die nationale Gemeinschaftspolitik, in: Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien 1992 – Die Rolle der Länder und der Comunidades Autónomas im Europäischen Integrationsprozeß, 1989, S. 22 ff.
- ¹⁵⁾ STABENOW W., in: Grabitz E., Kommentar zum EWG-Vertrag, Anhang I, Rz. 37 ff. (41).
- ¹⁶⁾ RL 160/72 und RL 75/268, ABl. EG L 128, S. 1 ff.
- ¹⁷⁾ ABl. EG 1987, C 272.
- ¹⁸⁾ ABl. EG 1987, C 291.
- ¹⁹⁾ 23. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1989, Brüssel–Luxemburg 1990, Rz. 468.
- ²⁰⁾ Verordnung (EWG) Nr. 2088/85, ABl. EG 1985, L 185, S. 1 ff.
- ²¹⁾ Vgl. FRANZ MEYER F. – SEIDEL B., Regional- und Sozialpolitik, in: Weidenfeld W. – Wessels W. (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, Bonn 1986, S. 171 ff. (174);
20. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1986, Brüssel–Luxemburg 1987, Rz. 544.
- ²²⁾ 22. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1988, Brüssel–Luxemburg 1989, Rz. 541.
- ²³⁾ VO Nr. 4254/88 des Rates, ABl. EG 1988, I 374, S. 15 ff.
- ²⁴⁾ BURTSCHER W., EG-Beitritt und Föderalismus, 1990, S. 89.
- ²⁵⁾ ESTERBAUER F., Grundzüge der Formen regionaler Gliederung in politischen Systemen, in: Esterbauer F. (Hrsg.), Regionalismus. Phänomen – Planungsmittel – Herausforderung für Europa, 1979, S. 43.
- ²⁶⁾ So bei der Abstimmung über den Entwurf eines Vertrages zur Europäischen Union, vgl. BURTSCHER W., FN 19, S. 91 f.

Regionalisierung und Föderalisierung Europas – aktuelle Perspektiven

von
Fried Esterbauer, Innsbruck

Regionalismus- und Föderalismusdefizit

1. **Regionalismus in Form von Dezentralisation von Einheitsstaaten** hat in vielen Staaten, selbst im lange Zeit vom Jakobinismus geprägten Frankreich, einen beachtlichen Aufschwung erlebt, wozu noch Ansätze für grenzüberschreitenden Regionalismus kommen¹⁾. Frankreich hat das einstige Pionierland für Regionalismus (im engeren Sinne), Italien, zwar nicht durch das Ausmaß der regionalen Kompetenzen, aber mit der Abschaffung der Bevormundung der Regionen durch eine Zweckmäßigkeitkontrolle und mit der Beschränkung des Zentralstaates auf eine Rechtmäßigkeitkontrolle übertroffen. Belgien ist dabei, noch wesentlich mehr Regionalismus zu verwirklichen. Und abgesehen von den singulären Autonomien der Aaland- und der Färöer-Inseln hat Spanien das bisherige Höchstmaß an Regionalismus, der noch nicht Föderalismus, eine durch die originäre Verfassungsautonomie der Regionen, der Gliedstaaten, gegebene bündische Struktur²⁾, ist, sowohl hinsichtlich des mit einem einer Generalklausel zugunsten der autonomen Gemeinschaften gleichkommenden Rahmens der Artikel 148 und 149 der spanischen Verfassung und des Ausmaßes regionaler Kompetenzen als auch durch die Befugnis der autonomen Gemeinschaften, sich die Autonomiestatute – wenn auch mit Zustimmung des zentralstaatlichen Parlaments – selbst zu geben, erreicht. Dieser Mindeststandard für heutigen Regionalismus bzw. Autonomismus wäre aber zumindest im Falle von bisher mehr oder weniger fremdbestimmten Völkern in Form von autonomen Staaten (Gliedstaaten und Regionalstaaten) mit originärer Verfassungsautonomie und damit selbständiger Staatlichkeit weiterzuentwickeln, woraus sich noch ein großes Regionalismus- und Föderalismusdefizit ergibt.

2. An der **Willensbildung der EG** als bisher einzigem und gemäß der Präambel des EWG-Vertrages allen Völkern Europas offenem, bereits zwölf Staaten umfassendem Integrationsansatz und nicht einmal an der Regionalpolitik der EG sind bisher die Regionen mit Autonomie beteiligt. Es ist aber dennoch verfehlt, der EG Zentralismus vorzuwerfen³⁾. Einerseits haben die Zentralorgane der EG noch weit zu wenig Kompetenzen auf dem Weg zu einer echten Union, geschweige denn zu einem Zentralismus, einem Zuviel an Kompetenzen zentraler Organe, und andererseits ist der Vorwurf des Zentralismus, der das Hindernis für mehr Autonomie der Regionen ist, an die Mitgliedstaaten zu richten. Die Mitgliedstaaten sind nicht nur „Herren der Verträge“, sondern sind auch mit ihren Regierungen im dominanten Rat der EG so stark vertreten, daß die EG-Willensbildung in erster Linie eine intergouvernementale⁴⁾ ist, die überwunden werden müßte, ebenso wie die mehr oder weniger zentralistische Struktur der Mitgliedstaaten. Beides müßte mit einem Einbau der Regionen (Regionalstaaten) und besonders der Gliedstaaten föderativer Mitgliedstaaten in die EG einhergehen.

Nachdem die Länder der Bundesrepublik Deutschland anläßlich der Ratifizierung der EEA von 1986 bereits eine Beteiligung an der EG-Willensbildung gefordert hatten, ist eine breite Front europäischer Regionen für eine regionalistische bzw. föderalistische Reform der EG entstanden. Zur seit längerem bestehenden „Versammlung der Regionen Europas“ (VRE),

die – nach Straßburg (1985) und Brüssel (1987) – am 27./28.11.1989 in Wien ihre 3. Konferenz abgehalten und eine „Wiener Erklärung“ über die fundamentale Bedeutung der Regionen beschlossen hat, ist seit 1989 eine vom bayerischen Ministerpräsidenten Streibl initiierte Konferenz „Europa der Regionen“ gekommen. Die 3. Konferenz „Europa der Regionen“ hat am 25.10.1990 in Riva del Garda (unter Teilnahme des badenwürttembergischen Ministerpräsidenten Späth und des italienischen Ministers Bernini für die VRE) neben anderen Forderungen die nach einem parlamentarischen Dreikammersystem mit einem EG-Regionalrat als späterem Senat der Regionen erhoben und damit das große Regionalismusdefizit deutlich gemacht.

3. Der **Föderalismus** stellt zwar die **vollendete Form des Regionalismus** dar⁵⁾, die europaweit erreicht werden sollte, er hat aber in den (nur) drei westeuropäischen Staaten Deutschland, Österreich und der Schweiz, in denen er Verwirklichung gefunden hat, die **Entwicklung zu mehr oder weniger „unitarischen Bundesstaaten“**⁶⁾ genommen und in Jugoslawien sowie in der ČSSR (ČSFR) durch einen überlagernden Zentralismus der Einparteienherrschaft kaum Entfaltung finden können, wodurch mit der Wende zentrifugale Kräfte auch von einem echten Föderalismus nichts mehr wissen wollen.

Hinzu kommt das selbst in den wenigen Bundesstaaten, aber über diese hinaus noch weit mehr vorhandene Defizit an Wissen über föderative und konföderative Systeme. So vermitteln etwa Robert Schuman⁷⁾ und François Mitterrand (mit dem Vorschlag einer die EG, die EFTA und die osteuropäischen Staaten als Dachorganisation umfassenden „Europäischen Konföderation“) das Bild, daß Föderalismus Unterordnung unter einen Superstaat, und die Konföderation nur eine auf Einstimmigkeit beruhende bloße Staatenassoziation, wie dies schon De Gaulle gemeint hat, wären und daß es dazwischen nichts gäbe. Genau dazwischen sind aber sowohl die Föderation als auch die Konföderation.

Die **Föderation** („Bundesstaat“) als staatsrechtliche Union von Staaten mit einer Bundesverfassung, die die Gliedstaaten beschränkt, nicht begründet, unterscheidet sich vom dezentralisierten Einheitsstaat („Superstaat“), daß nicht nur die Union originären Staatscharakter hat, sondern auch die Teilsysteme, die Gliedstaaten, und daß deshalb eine „existentielle Gleichordnung“ zwischen Bund und Staaten besteht⁸⁾, auch wenn sich die Föderationen mehr oder weniger zu „unitarischen Bundesstaaten“ mit mehr oder weniger faktischer Dominanz des Zentralstaates entwickelt haben. Die **Konföderation**, wofür es in der Geschichte etliche Beispiele gibt, die wichtigsten in Form der USA von 1777–87 und der Schweiz von 1815–48, ist zwar eine nur internationale Staatenverbindung, eine völkerrechtliche Union von Staaten, und von diesen als „Herren der Verträge“, als Souveräne, existentiell abhängig, aber mehr als bloß eine auf Einstimmigkeit beruhende Assoziation von Staaten. Die EG etwa hat über ihre intergouvernementale Struktur hinaus einen konföderativen Einschlag, insoweit als der Rat auch Mehrheitsentscheidungen trifft, die EG-Kommission eingeschaltet ist und das Europäische Parlament einige wenige mehr als nur konsultative Funktionen hat.

Offensichtlich dadurch, daß in Föderationen der Bund auch ein Staat und der das ganze Gebiet umfassende Staat ist, hat dieser Zentralstaat mehr oder weniger weitgehende Dominanz erreicht. Demgegenüber tendierten die Konföderationen der Vergangenheit, insbesondere durch die zu geringe Integrationskraft des damaligen internationalen Rechts, zu einem zu geringen Maß an Bundesorganisation und Bundeskompetenzen. Das Ausmaß an Organisation und Kompetenzen der Union ist aber eben nur als Folge des Unterschiedes der Föderation als Staatenstaat und der Konföderation als internationaler Staatenbund, nicht als die Begriffe bestimmendes Merkmal zu sehen.

4. Die Bemühungen um **Bundesstaatsreformen** haben trotz zunehmendem Verständnis für den Föderalismus zu **geringen Erfolgen geführt**. Und der Versuch, den unitarischen Bundesstaat mit „kooperativem“ Föderalismus, mit gemeinsamer Willensbildung von Bund und Gliedstaaten in denselben Aufgabenbereichen („vertikale Kooperation“) und zwischen den Gliedstaaten („horizontale Kooperation“), zu überwinden, muß als gescheitert angesehen werden⁹⁾. Mit behäbiger und zu wenig effizienter und transparenter Willensbildung wurde die Notwendigkeit einer sachgemäßen Neuverteilung der Kompetenzen (überwiegend zugunsten der Gliedstaaten) verdeckt. Und zuletzt zeigte sich sogar mit der neuen Zuständigkeit der österreichischen Bundesländer, mit ausländischen Regionen Abkommen abzuschließen, daß eine an sich vorbildliche Zuständigkeit wenig bringt, solange die Gliedstaaten kaum Kompetenzen haben, die hierfür in Frage kommen. Dabei wäre gerade der grenzüberschreitende Regionalismus mehr denn je gefragt, da er ein wichtiger Beitrag zur europäischen Integration durch die Überwindung nationalstaatlicher Grenzen und zur Heilung von Narben oder noch offenen Wunden der Geschichte wäre und da mit der Öffnung Osteuropas mehr denn je die Forderung nach einem „Europa der Regionen“ einhergeht.

Bundesstaatsreformen

1. Eine Bundesstaatsreform müßte vor dem Einbau kooperativer Strukturen, die einen teilweisen Kompetenzwirrwarr und eine Dominanz des Zentralstaates mit behäbiger und zu wenig effizienter und transparenter Willensbildung überlagern, zunächst eine **sachgerechte Kompetenzverteilung** mit größtmöglicher Autonomie der Gliedstaaten gemäß dem Subsidiaritätsprinzip, wonach die Aufgaben, die von kleineren Gemeinschaften besser oder genauso gut erfüllt werden können wie von größeren, den kleineren Gemeinschaften bzw. den Gliedstaaten obliegen sollen, herbeiführen. Hierbei kann die Notwendigkeit für Zentralisierungen noch vermindert werden, wenn eine **Selbstkoordination der Gliedstaaten durch ein Zentralorgan** erfolgt¹⁰⁾. Eine legislative Koordination müßte durch eine Vertretung der **gliedstaatlichen Parlamente** (Zweite Kammer), die auch das Einspruchsrecht bei der Bundesgesetzgebung hat, erfolgen, ebenso wie eine — aus rechtsstaatlichen Gründen getrennte — Koordination der **gliedstaatlichen Regierungen** (Dritte Kammer), die wie der deutsche Bundesrat, auch ein Einspruchsrecht gegenüber Verordnungen der Bundesregierung hat. Und eine solche Vereinheitlichungsbedürfnissen dienende Selbstkoordination — neben der größten Leistungsfähigkeit genügend großer Gliedstaaten — eröffnet auch mehr Kompetenzen für autonome Staaten, Gliedstaaten und Regionalstaaten.

Während die **österreichischen Bundesländer** im Vergleich zum Zentralstaat, der weit weniger Einwohner hat als die größten bundesdeutschen Länder, eine **geradezu ideale Größe** als Zwischeninstanz zwischen Gemeinden und Bund und zugleich als Eigengewicht gegenüber der Zentralgewalt haben¹¹⁾, ist eine **Neugliederung der Länder der Bundesrepublik Deutschland wohl Voraussetzung für eine wesentliche Stärkung des Föderalismus**. Diese ist nun erst recht durch die Wiedervereinigung, aber auch zum Zwecke von Impulsen für Föderalismus über Deutschland hinaus erwünscht und ist durch die Möglichkeit der Vermehrung der Kompetenzen nur mit leistungsfähigeren Gliedstaaten zu erreichen. Der trotz zum Teil sehr kleiner Schweizer Kantone noch ausgeprägtere Föderalismus der Schweiz darf über diese Notwendigkeit nicht hinwegtäuschen, da einerseits die alten historischen Traditionen und die ethnischen Verschiedenartigkeiten der Kantone und andererseits die weit geringere Größe der Schweiz zu beachten sind. Und selbst im Falle der Schweiz wäre ein noch ausgeprägterer Föderalismus zu

erreichen, wenn sich etwa die kleinen Innerschweizer Kantone zu einem Kanton zusammenschlossen oder die Kantone Jura und Neuchâtel (ebenfalls im Juragebirge) einen Kanton bildeten, der auch für den frankophonen, aber Berner Südjura eine auch wirtschaftlich interessante Alternative wäre und mehr Eigengewicht gegenüber dem Bund hätte.

2. Eine Bundesstaatsreform müßte **im Falle Deutschlands** mit einer „**Verlängerung**“ sicher **weiter** gehen, auch wenn in der Bundesrepublik die Länder und der Bundesrat derzeit mehr Kompetenzen haben als die Länder und der Bundesrat in Österreich, und zwar wegen der Größe, vor allem eines wiedervereinigten Deutschlands, und der landsmannschaftlichen (subethischen) und historischen Heterogenität. Hinzu kommt der **Neugliederungsauftrag** des Artikels 29 II Bonner GG, auch wenn die Muß- in eine Kann-Bestimmung umgewandelt worden ist, bevor die deutsche Wiedervereinigung daraus faktisch wieder eine Muß-Bestimmung gemacht hat.

Die Neugliederungsdiskussion ist vor einigen Jahren am Widerstand gegen zu künstliche große Länder und das Verschwinden der kleinen historischen Länder (Bremen, Hamburg, Saar) gescheitert¹²⁾. Eine Neugliederung müßte deshalb, aber auch, weil Artikel 29 II GG nicht nur die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sondern auch die landsmannschaftliche Verbundenheit sowie historische und kulturelle Zusammenhänge zu Kriterien macht, die kleinen Länder innerhalb großer Gliedstaaten, für die sich der Begriff der „Freistaaten“ anbietet, fortbestehen lassen. Große Gliedstaaten, denen bereits die regionale Nähe zum Bürger abgeht, sollten ohnehin möglichst durchgehend selbst föderativ in „Länder“ gegliedert sein, würden aber mit ihrer Größe in die europäische Staatenwelt passen, vor allem, wenn auch die anderen großen Nationalstaaten Europas in solche föderative Gliedstaaten gegliedert werden würden. So sollten etwa die Bezirke der Länder Sachsen und Thüringen sowie der Bezirk Halle als Länder einen Freistaat Obersachsen sowie die Bezirke der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sowie der Bezirk Magdeburg und Berlin als Länder einen Freistaat Brandenburg-Mecklenburg oder Preußen bilden und die Länder Hamburg, Bremen und Saarland großen Freistaaten angegliedert werden. Ähnlich hat Präsident Mitterand im Frühjahr 1990 für zehn Großregionen plädiert, sollen diese aber auch in Regionen gegliedert sein bzw. wäre für weniger als zehn Gliedstaaten, die in Regionalstaaten gegliedert sind, zu plädieren.

Als ein Beitrag zu einer Machtbalance zwischen Bund und Gliedstaaten sollte im Falle Deutschlands auch vermieden werden, daß die übergewichtige Metropole und ehemalige Kommandozone Berlin zur Bundeshauptstadt wird. Bonn, wofür auch Ersparnisermäßigungen sprechen, und Kassel, das schon vor der Gründung der Bundesrepublik im Gespräch war und durch die heute wieder zentrale Lage, die Nähe zu Ostdeutschland und die Lage auf der neuen Nord-Süd-Hochgeschwindigkeitsbahn besonders in Frage käme, sind weit geeignetere Bundeshauptstädte, die keine metropolartige Machtkonzentration darstellen und weiterentwickeln.

3. **Im übrigen Europa** zeigt sich **noch weit mehr Autonomismus- bzw. Föderalismusbedarf**. Wie die Größe der Bundesrepublik Deutschland verlangt allein schon **die Größe der Staaten** Frankreich, Großbritannien und Italien, wohl aber auch Spaniens, Polens (Danzig, Pommern, Schlesien und das ehemalige Ostpreußen – ohne das zu einer deutsch-russischen Republik zu entwickelnde Samland um Königsberg – als autonome Gliedstaaten), Rumäniens (das in einem Bundesstaat mit der Walachei, Dobruscha, Moldau, Bukowina und Moldawien bzw. Bessarabien sowie Siebenbürgen bzw. Transsylvanien, das kantonisiert und möglichst unab-

hängig werden müßte, als Gliedstaaten umzuwandeln wäre) und Jugoslawiens (das wohl nur mehr als Konföderation zu erhalten sein wird oder von zwei Föderationen, einer nördlichen und einer südlichen, abgelöst wird, die auch größtmäßig besser zu den meisten anderen europäischen Staaten passen) nach einem ähnlich **ausgeprägten Föderalismus** mit möglichst großen – oder aus ethnischen Gründen – gegenüber der Zentralgewalt gegengewichtigen Gliedstaaten. Und **aus ethnischen Gründen** und insbesondere zur ethnischen Konfliktvermeidung ist nicht nur diesen Nationalstaaten, sondern auch kleineren, der ČSFR (Tschechien und Slowakei oder Böhmen, Mähren und Slowakei) und Belgien (Flandern und Wallonien mit Kantonisierung oder nur eine solche ohne die beiden Mitgliedstaaten Flandern und Wallonien) eine ausgeprägte föderative Struktur zu empfehlen. Föderalismus als Konfliktvermeidung ist aber auch für kleinere Staaten in Betracht zu ziehen, und selbst für nicht-ethnische, etwa religiöse Heterogenität, wie im Falle Irlands (Bundesstaat aus den Gliedstaaten bzw. Kantonen oder Regionalstaaten, Munster, Leinster, Connaught, einem mehrheitlich katholischen West-Ulster und einem mehrheitlich protestantischen Ost-Ulster). Als Regionalismus ohne Bevormundung und als originäre Autonomie und Demokratie auch der Teilsysteme erlaubt Föderalismus vor allem die für die Konfliktregelung und Konfliktvermeidung gleichermaßen nützlichen Strukturelemente der **Integration** und des gleichzeitigen „**power sharing**“ in großen und in heterogenen Systemen¹³⁾.

Große Gliedstaaten, denen die regionale Nähe zum Bürger abgeht und auch nicht so große Gliedstaaten, die aber aus ethnischen, religiösen, landsmannschaftlichen oder historischen Gründen heterogen sind, könnten mit einer inneren Kantonisierung in **autonome Regionalstaaten** diese Eigenständigkeit in eine größtmögliche demokratische Integration durch die größere Identifikation der Bevölkerung mit den politischen Institutionen einbringen. Selbst und gerade im Falle Jugoslawiens, aber auch der ČSFR und Belgiens sollte im Interesse ethnischer Minderheiten an eine Kantonisierung auch innerhalb von Gliedstaaten gedacht werden. Aber darüber hinaus erfordert eine besondere Nähe und Möglichkeit der Identifikation der Bürger mit regionalen politischen Institutionen deren Befreiung von obrigkeitstaatlicher Bevormundung in Form autonomer Regionalstaaten.

Europa der Regionalstaaten und föderativer Gliedstaaten

1. Das „Europa der Regionen“ sollte daher möglichst durchgehend ein **Europa der Regionalstaaten** sein, das neben völkerrechtlich souveränen Staaten von regionaler Größe (Luxemburg) teilsouveräne Regionalstaaten innerhalb völkerrechtlich souveräner (National-) Staaten und innerhalb von teilsouveränen Gliedstaaten völkerrechtlich souveräner (National-) Staaten umfaßt.

Hinzu käme die **Ebene der mittelgroßen europäischen Staaten**, die meisten europäischen (National-) Staaten, die bereits keine Regionalstaaten mehr sind, und die zu den Zentralgewalten der zu föderalisierenden großen europäischen (National-) Staaten durch ihre Größe oder ethnische Besonderheit möglichst gegengewichtigen Gliedstaaten. Diese mittelgroßen europäischen Staaten, nicht nur Nationalstaaten, sondern auch föderative Gliedstaaten der großen Nationalstaaten, sollten aus Gründen des Gleichgewichts und der Überwindung imperialistischer Belastungen der Vergangenheit möglichst weitgehend zu direkten Mitgliedern einer Europäischen Union werden.

2. Auf der Ebene der völkerrechtlich souveränen (National-) Staaten muß aber der Zusammenschluß zu einer als wirtschafts-, währungs- und außenpolitische Union leistungsfähigeren und Europas Zukunft besser sichernden **Europäischen Union** angebahnt werden, beginnend mit den dazu bereiten Staaten unabhängig von der EG, wenn weiterhin keine einstimmige Bereitschaft aller EG-Staaten zu einer von der Präambel des EWG-Vertrages verlangten Weiterentwicklung zu einer immer engeren Union erwartet werden kann.

Den der Größenordnung der mittleren europäischen Staaten entsprechenden Gliedstaaten föderativer Systeme sollte neben der **Möglichkeit der Erlangung einer direkten Mitgliedschaft** in der Europäischen Union, auch — wie den Regionalstaaten — die Möglichkeit (auch institutionalisierter) **grenzüberschreitender Kooperation** innerhalb und außerhalb der Union offenstehen.

Eine **Mitwirkung der Glied- und Regionalstaaten** von Mitgliedstaaten der Europäischen Union (wie auch der EG, vor allem, wenn sie mehr Kompetenzen erhält) **an der gemeinschaftlichen Willensbildung**, insbesondere ihrer Legislative, sollte **zentralisiert als Staatenkammer** im gemeinsamen Parlament (Europäisches Parlament) erfolgen können. Umgekehrt eröffnet eine Staatenkammer im Rahmen der europäischen Legislative eine **größere Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Übertragung von Kompetenzen** auf die Union bzw. die EG. Die Einbindung der Glied- bzw. Regionalstaaten föderativer Systeme in die europäische Willensbildung sollte jedenfalls im Wege einer europäischen Staatenkammer erfolgen, weil mit alle Typen von Regionen umfassenden Organen bzw. Gesprächsforen (dem bestehenden „Rat der Regionen Europas“ und dem „Europäischen Zentrum für regionale Entwicklung“ sowie einer eventuellen Regionalkammer im Europäischen Parlament) nur schwächste gemeinsame Nenner und nicht die Bedeutung von Staaten in einer Beteiligung an der Gesamtwillensbildung Berücksichtigung finden¹⁴). Weiters würden hiedurch regionale Parlamente im Bereich ihrer Zuständigkeiten in die nationalen Delegationen zur Zweiten Kammer des Europäischen Parlaments als gleichwertige Partner eingebaut werden und Parlamentarismus, Föderalismus und Integration eine Stärkung erfahren.

Der bereits allzu sehr in eine oberflächliche Mode geratene Begriff des „Europas der Regionen“ sollte einerseits nicht verbergen, daß Regionalstaaten mehr Mitwirkung am Gesamtsystem brauchen als bloße Regionen und daß **heutiger Regionalismus bzw. Autonomismus mit autonomen Regionalstaaten**, nicht bloß in Form von bevormundeten Regionen mehr oder weniger dezentralisierter Einheitsstaaten **verwirklicht** werden muß, und andererseits nicht übersehen lassen, daß Länder wie Bayern schon zu groß sind, um als Regionen oder auch Regionalstaaten, als **regionale Nähe zu den Bürgern vermittelnde politische Systeme**, gelten zu können. Demgegenüber sind typische Regionen bzw. Regionalstaaten zu klein, um als direkte Mitgliedstaaten einer Europäischen Union Gegengewichte gegen Zentralisierungstendenzen sein zu können, sodaß ein nur aus Regionen integriertes Europa, wie dies in dem Begriff „Europa der Regionen“ auch anklingt, eine fatale Entwicklung zur Folge hätte.

Zur Weiterentwicklung der EG

1. Die Weiterentwicklung der EG und die Möglichkeit des Einbaus der Regionen bzw. Regionalstaaten und föderativer Gliedstaaten sind **von den beiden** teilweise in einem Spannungsverhältnis stehenden **Hauptzielsetzungen** der Präambel des EWG-Vertrags, dem **immer**

engeren Zusammenschluß (Union) auf den Grundlagen des EWG-Vertrags (der keine verteidigungspolitische Gemeinschaft begründet und mit der sicherheitspolitischen Fluchtklausel der Artikel 223 und 224 einen Neutralitätsvorbehalt abdeckt¹⁵⁾ sowie der **Offenheit für alle Völker Europas** (sodaß im übrigen eine ohne weitere Begründung erfolgende Nichtaufnahme neutraler Staaten — über die Desavouierung Irlands, das gegenüber der EPZ einen Neutralitätsvorbehalt gemacht hat, hinaus — vertragswidrig wäre¹⁶⁾, **vorbestimmt**.

Die **Entwicklung zu einer engeren Union** bei gleichzeitiger Offenheit für alle Völker Europas kann **nur mit einer Reform der gegenwärtigen Willensbildung** gelingen. Diese müßte daher spätestens vor einer einem EG-Beitritt Österreichs (das aus beiderseitigem Interesse, zur Vermeidung von Startnachteilen und zur Vervollständigung des Binnenmarktes zwischen Deutschland und Italien schon vom Anfang des EG-Binnenmarktes an EG-Mitglied hätte werden sollen) folgenden Erweiterung herbeigeführt werden.

2. Die **gegenwärtige Willensbildung** stellte eine Sackgasse dar, in die die EG geraten ist, weil nach der im Schuman-Plan fehlenden Integrationsgrundlage eines echten Parlaments im Rahmen der EWG die **legislative Funktion** zwar nicht mehr einer Hohen Behörde (Kommission), aber dem Rat und wieder **nicht einem echten Parlament übertragen** worden ist. Eine **Legislative** („Verordnungen“, „Richtlinien“) **als nationale Konfrontation** und gar als Überstimmung von mitgliedstaatlichen Regierungen, die nationalen und nicht europäischen Wählern verantwortlich sind, durch eine Mehrheit, statt der transnationalen Willensbildung eines parlamentarischen Gesetzgebers, hat zur jetzigen Situation des Einstimmigkeitserfordernisses, wenn von einem Mitglied das Vorliegen vitaler Interessen behauptet wird, und damit (vor allem, wenn noch mehr Mitglieder hinzukommen, die gemäß der Präambel des EWG-Vertrags zugelassen werden müssen) zur Handlungsschwäche der EG geführt und erschwert die Weiterentwicklung zur ebenfalls von der Präambel des EWG-Vertrags vorgeschriebenen immer engeren Union, wenn nicht diese Weiterentwicklung schon unmöglich ist, weshalb auf jeden Fall eine engere Europäische Union der schon jetzt dazu bereiten Staaten unabhängig von der EG versucht werden sollte.

3. Die Weiterentwicklung der EG zu einer immer engeren Union oder die Entstehung einer davon unabhängigen Europäischen Union (im kleineren Kreis dazu bereiter Staaten) erfolgt zunächst sicher als Konföderation, **auf der Grundlage eines Unionsvertrages**, wozu das Europäische Parlament im Jahre 1984 bereits einen Entwurf mit großer Mehrheit beschlossen hätte, der aber auf eine Umwandlung der EG abgestellt war, die auf den Widerstand etlicher Mitgliedstaaten gestoßen ist. Die Union müßte eine **wirtschafts-, währungs- und außenpolitische** (unter Einbeziehung nicht militärischer Sicherheitspolitik) sein, die auch neutrale Staaten zu Mitgliedern hat, selbst wenn sie im übrigen auch eine verteidigungspolitische Union darstellt, und die durch eine Sozial-, Umweltschutz-, Energie- und Verkehrsgemeinschaft ergänzt wird. Bei der Entwicklung einer echten Union als Überwindung einer im wesentlichen assoziativen, intergouvernementalen Struktur und zur Vermeidung der Entstehung eines „Exekutivföderalismus“ auf EG-Ebene müßte das gemeinsame Parlament nicht bloß Kontrolle, sondern auch Gesetzgeber werden. Adressaten der Regionalisierungs- und Föderalisierungsforderungen sind dann immer noch allein die Mitgliedstaaten. Und erst recht sind die Mitgliedstaaten gefordert, die (in einen „Exekutivföderalismus“ mündende) Dominanz der Regierungen auf nationaler Ebene durch eine Überwindung des sogenannten parlamentarischen Regierungssystems mit seiner Notwendigkeit der Disziplinierung der Parlamentarier zur Herstellung von Regierungsfähigkeit (durch die direkte Volkswahl der Regierungen) zu überwinden.

Die **Umgestaltung in eine echte Föderation**, die Umwandlung der Union in einen (Zentral-) Staat mit originärer Verfassungsautonomie (Souveränität) durch eine verfassungsgebende Versammlung, die eine Bundesverfassung beschließt, sollte sehr gründlich überlegt werden und **nur mit die Souveränität der Gliedstaaten schützenden Verfassungsbestimmungen** (wie der ausdrücklichen Verankerung der Souveränität der Staaten nach Schweizer Vorbild, des Selbstbestimmungsrechts der Völker und eines Austrittsrechts in der Bundesverfassung sowie der entscheidenden Rolle der Staaten bei der Bundesverfassungsgesetzgebung erfolgen. Adressaten der Regionalisierungs- und Föderalisierungsforderungen wären dann die Staaten und der Bund.

Noch klarer nur eine Beschränkung der Souveränität der Mitgliedstaaten durch eine mit denselben gewünschten Kompetenzen und mit Organen wie eine Föderation ausgestattete Europäische Union, **nicht eine Übertragung von unitarischen Föderalismus fördernder zentralstaatlicher Souveränität** und damit ein ausgeprägter Bund von Staaten kommen allerdings **durch einen internationalen Unionsvertrag zustande.**

4. Neben der Vermeidung einer (vor der Verwirklichung der vertraglichen Zielsetzungen in Richtung auf eine immer engere Union erfolgenden) Überbeanspruchung der EG – etwa durch Bestrebungen um Übertragung verteidigungspolitischer Kompetenzen auf die hierfür nicht geschaffene Gemeinschaft, wofür es die NATO und die WEU gibt und eine engere Europäische Union geschaffen werden könnte, wodurch die EG (die allerdings auch als Verteidigungsgemeinschaft wie eine Europäische Union einen Neutralitätsstatus von Mitgliedern aufgrund der Beibehaltung des sicherheitspolitischen Vorbehalts der Artikel 223 und 224 EWG-Vertrag unberührt lassen bzw. vertraglich absichern könnte) für neutrale Mitgliedstaaten, die zur wirtschaftlichen Stärkung der EG vor ihrer Erweiterung um osteuropäische Länder dringend gebraucht werden, leichter offen bleibt – müßte daher folgende Reform der EG ins Auge gefaßt werden:

Übertragung der legislativen Befugnisse der EG auf das Europäische Parlament unter Einschaltung einer Zweiten Kammer zur Vertretung der nationalen und regionalen Parlamente, die zumindest die Kompetenz der Richtlinien (samt EGKS-Empfehlungen) hat, die die nationalen und regionalen Gesetzgeber hinsichtlich der Ziele binden, ihnen aber die weitere Ausführung überlassen, wodurch eine **parlamentarische Selbstkoordination** entsteht und eine **Stärkung des Parlamentarismus** auf allen Ebenen erfolgt.

Eine weiter gehende Reform, die auch anzustreben wäre, könnte darin bestehen, den **Rat der EG als Vertretung der Regierungen der Mitgliedstaaten** mit der **Koordination der Regierungspolitik der Mitgliedstaaten** und einem **Einspruchsrecht gegenüber den Rechtsakten der mit größeren Befugnissen auszustattenden und zu demokratisierenden Kommission der EG** zu betrauen.

Die Kommission der EG sollte nicht nach dem Beispiel sogenannter parlamentarischer Regierungssysteme durch die Vertrauensabhängigkeit gegenüber dem Parlament demokratisiert werden. Ein Dualismus durch die direkte Volkswahl der Kommission oder durch die Bestellung durch den Rat der EG wäre vorzuziehen. Die (effiziente) Vertrauensabhängigkeit gegenüber dem Parlament zwingt zur Disziplinierung der Parlamentarier durch die Parteien, zum Monismus zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung (Kommission) und zur faktischen Umkehrung der Dominanz sowie zu weiteren Nachteilen, wie der faktischen Gesetzgebungshoheit der Regierung (Kommission), um regierungsfähige Mehrheiten zustande zu bringen und zu erhalten bzw. als Opposition potentiell regierungsfähig zu sein.

Grundsätze einer föderalistischen Neuordnung Europas

Europa braucht aufgrund seiner besonderen komplexen ethnischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturen Regionalismus und Föderalismus. Föderalismus bzw. originärer Autonomismus ist die vollendete Form von Regionalismus und Vermehrung der Demokratie durch den vermehrten Zugang der Bürger zum politischen System über eigenständige regionale Institutionen und durch die stärkere Identifizierung der Bürger mit originären, ihnen näher gelegenen regionalen Institutionen. Durch die Souveränitätsteilung und Gleichordnung im föderativen System kann auch eher eine Konzentration staatlicher Macht verhindert werden und eine Vermeidung und Regelung von Konflikten erreicht werden.

Aus den Fehlern der Vergangenheit wären daher folgende Lehren zu ziehen:

- **Die Selbstbestimmung hat Vorrang:** Nationale und regionale Grenzen müssen auf Selbstbestimmung beruhen.
- Völkern, großen wie kleinen, ist das Spektrum von bloßer Autonomie ohne originäre Verfassungsautonomie über **föderative** (Teilsouveränität der Mitglieder in Form originärer Verfassungsautonomie aufweisende) **Strukturen** bis zu **konföderativen** (die volle Souveränität der Mitglieder nur durch übertragene Hoheitsbefugnisse der Unionsorgane beschränkenden) **Staatenverbindungen** zur Auswahl zu stellen.
- Der **Status (teilsouveräner) autonomer Staaten** (föderativer Gliedstaaten und autonomer Regionalstaaten) wie **autonomer Regionen** ist **auch unabhängig von der übrigen politischen Ordnung** zu ermöglichen, nicht von einer durchgehenden Föderalisierung oder Regionalisierung abhängig zu machen, die vielmehr durch einzelne autonome Staaten oder Regionen gefördert wird und dadurch auch schrittweise entstehen kann.
- **Große autonome Staaten**, denen bereits die regionale Nähe zum Bürger abgeht, sind – auch wenn sie selbst Mitglieder eines föderativen oder konföderativen Systems sind – ebenfalls in **Bundesländer** (Kantone) oder zumindest in autonome Regionen zu gliedern, vor allem wenn sie ethnisch heterogen sind.
- Die **Kompetenzverteilung** hat **nach dem Subsidiaritätsprinzip**, dem Prinzip der Übertragung nur der Zuständigkeiten an größere Gemeinschaften, die diese besser wahrnehmen können, und deshalb mit einer Generalklausel zugunsten der Regional- und Gliedstaaten zu erfolgen, wobei nach dem spanischen Modell ein großer, verschieden weitgehend ausnützbarer Spielraum gegeben sein sollte.
- **Autonome Staaten** sollten auch eine **Zuständigkeit für innereuropäische (z.B. mitteleuropäische) Kooperation** durch Staatsverträge und zwischenstaatliche Organe haben, autonome Regionalstaaten und (Klein-) Regionen im Grenzgebiet die Autonomie für die Schaffung grenzüberschreitender Regionen (zur Überwindung ihrer Randlage durch den Abbau nationalstaatlicher Grenzen und damit auch als Beitrag zur europäischen Integration).
- **Völkern, die in ihren Siedlungsgebieten nur Minderheiten** (Streuminderheiten) und hiedurch ein wichtiger Beitrag zu Europas Vielfalt sind, ist eine größtmögliche Selbstbestimmung durch **Personalautonomie**, insbesondere Kulturautonomie, und durch die Möglichkeit von **Doppelstaatsbürgerschaften** sowie eine in entsprechenden regionalen Autonomien größtmögliche Mitbestimmung zu eröffnen.

- **Auch die Gesellschaftsordnung sollte eine föderalistische** und nicht von mehr oder weniger zentralistischen Machtapparaten beherrscht sein.
- Europa braucht eine **Europäische Union** als möglichst gesamteuropäische wirtschafts-, währungs- und außenpolitische Union durch eine mit den entsprechenden legislativen Kompetenzen des Europäischen Parlaments unter Einschaltung einer Zweiten Kammer als Vertretung der nationalen und regionalen Parlamente im Rahmen der Weiterentwicklung der EG oder durch die Schaffung einer von der EG unabhängigen Union.
- Eine **Europäische Union sollte nur eine konföderative** (selbst nicht Staat, sondern nur ein Bund von Staaten) sein **oder durch eine verfassungsmäßige Absicherung der Souveränität und eines Austrittsrechts der Mitgliedstaaten sowie durch deren entscheidende Rolle bei der Bundesverfassungsgesetzgebung** die Entwicklung der Föderation, des Zentralstaates, zu einem mehr oder weniger unitarischen System vermeiden.
- Innerhalb Europas und auch innerhalb der EG und einer künftigen Europäischen Union sollten **grenzüberschreitende Regionen** („Euregios“, „Euroregionen“ und „Europäische Regionen“) und **Arbeitsgemeinschaften von Regionen** (z.B. eine aus Arge Alp und Arge Alpen-Adria fusionierte Mitteleuropäische Regionalversammlung) sowie die Möglichkeit von in die Richtung europäischer Bundesbürgerschaft gehenden **Doppelstaatsbürgerschaften** gefördert werden.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Auch die Literatur hat sich – neben einer uferlosen föderalistischen Literatur – zunehmend mit der europaweiten Entwicklung des Regionalismus befaßt. Vgl. u.a. ESTERBAUER (Hg.), Regionalismus. Phänomen – Planungsmittel – Herausforderung für Europa (1979); ZEHETNER (Hg.), Reformen der Kommunen und Regionen in Europa (1982); HUBER – PERNTHALER (Hg.), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive (1988); WUERMELING, Föderalismus und Regionalismus in Europa, BayVBl. 1990, 489 ff.
Zum grenzüberschreitenden Regionalismus vgl. MALCHUS, Partnerschaft europäischer Grenzen. Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit (1975); ESTERBAUER, Formen und Methoden transnationaler Raumplanung europäischer Grenzregionen (1977); LANG, Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen, Archiv des Völkerrechts 1989/3.
- ²⁾ Die heute international – noch nicht in Österreich – vorherrschenden Vorstellungen von Konföderation und vor allem Föderation bzw. Föderalismus sind geprägt von der ersten Föderation, der USA von 1787 und der ihr vorangehenden Konföderation und der anderen Konföderationen der Neuzeit. Vgl. C.J. FRIEDRICH, Der Verfassungsstaat der Neuzeit (1953) 218; DEUERLEIN, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips (1972) 22 ff.; ESTERBAUER, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme (1976) 6 ff.; FRENKEL, Föderalismus und Bundesstaat I (1984) 81; H. MAIER, Der Föderalismus – Ursprünge und Wandlungen, AöR 1990/2, 213 ff. (213) (mwLit).
- ³⁾ Wie es inzwischen schon fast eine Modeerscheinung geworden ist und das eigentliche Problem, die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Kompetenzen größeren Ausmaßes und Verfassungsautonomie an die Regionen bzw. die Gliedstaaten, aber auch einzelner Mitgliedstaaten, echte Kompetenzen an das Europäische Parlament und die Kommission der EG abzutreten, verdeckt. Zum allerdings bestehenden Problem der Teilnahme von Gliedstaaten an EG-Entscheidungen vgl. SCHÜTZ, Verfassungsrechtliche Fragen der Teilhabe der deutschen Bundesländer an Entscheidungen in den Europäischen Gemeinschaften, BayVBl. 1990, 481 ff. (mwLit).

- 4) VITZTHUM, Der Föderalismus in der europäischen und internationalen Einbindung der Staaten, AöR 1990/2, 281 ff. (286) bezieht diese Dominanz des Rates in den Begriff „Exekutivföderalismus“ mit ein. Wenn er deshalb allerdings nur eine Kontrolle des Europäischen Parlaments verlangt, ist der Exekutivföderalismus kaum überwunden, nur besser kontrolliert.
- 5) Vgl. Regionalistische Leitsätze (6.–8.). Da Regionen in föderativen Systemen originäre Gewalten sind und damit die positiven Funktionen des Regionalismus noch gesteigert werden, ist es verfehlt, den Föderalismus nicht als vollendete Form des Regionalismus, sondern als überholtes Relikt anzusehen und den Regionalismus als neue fortschrittliche Organisationsform; vgl. auch MAYNTZ, Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart, AöR 1990/2, 232 ff. (mwLit); ISENSEE, Der Föderalismus und der Verfassungsstaat der Gegenwart, AöR 1990/2, 248 ff. (mwLit).
- 6) Wenn HESSE, Der unitarische Bundesstaat (1962) die BRD als solchen kennzeichnet, gilt dies noch wesentlich mehr für Österreich und weniger für die Schweiz, im Verhältnis zur Größe des Staatsgebietes aber eher mehr auch für die USA, deren Verfassung der Union zwar wenige Kompetenzen einräumt, dessen Supreme Court aber durch eine extensive Interpretation die Union dominant gemacht hat.
- 7) In seinem Vorwort zu REUTER, La Communauté européenne du charbon et de l'acier (1953) 7.
- 8) Vgl. ESTERBAUER, Kriterien 31 ff.
- 9) In diesem Sinne schon KISKER, Kooperation im Bundesstaat (1971) 305, der mit HESSE, Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: FS Gebhard Müller (1970) 141 ff. (156), den Vorteil einer statt dessen vermehrten Rahmengesetzgebung sieht; vgl. auch ESTERBAUER, Kriterien 41 ff.
- 10) Vgl. ESTERBAUER, Stellung und Reform des Bundesrates in der Bundesrepublik und in Österreich, BayVBl. 1980, 225 ff. (228 f.).
- 11) ESTERBAUER, Föderalismus aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: ESTERBAUER – THÖNI, Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis (1981) 59.
- 12) Zum Fünf- und auch Sechs-Länder-Modell vgl. WAGENER, Neubau der Verwaltung (1969) bes. 527 ff.; RUDOLF, Föderalismus und Neugliederung, DÖV 1971, 28 ff.; LAUFFER, Das föderative System der Bundesrepublik (1973) 135 ff.
- 13) Zur Konfliktregelung durch Föderalismus vgl. ESTERBAUER – HÉRAUD – PERNTHALER (Hg.), Föderalismus als Mittel der Konfliktregelung (1977).
- 14) Ähnlich VITZTHUM AöR 1990/2, 285.
- 15) Ein neutraler Staat kann aufgrund der neuen Entwicklung bereit sein, bei einer Anrufung des EuGH durch die Kommission der EG oder durch einen Mitgliedstaat gemäß Art. 225 EWG-Vertrag, die Interpretation, ob ein Mißbrauch des sicherheits-(neutralitäts-)politischen Vorbehalts vorliegt oder nicht, dem EuGH zu überlassen.
- 16) Vgl. ESTERBAUER, Nationaler Freiraum in der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung Österreichs (1989) 36.

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 überschaubaren 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 wirksamer 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.

(Vorgelegt von Fried Esterbauer und einhellig angenommen von der Jahrestagung des Intereg am 3.11.1978 in Brixen, Südtirol. Ein auf gesonderten Antrag hinzugefügter Leitsatz 32 über die Prüfung der Anwendung auf eine transnationale Kooperation zwischen Regionen der westlichen und östlichen Gesellschaftssysteme ist inzwischen überholt. Im übrigen hat das Intereg bereits die Initiative für eine „Regio Egrensis“ als Vorbild für grenzüberschreitenden Regionalismus entlang des ehemaligen Eisernen Vorhangs ergriffen.)

