

Peter Pernthaler

Herausgeber

**Außenpolitik der Gliedstaaten
und Regionen**

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 50

WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1991

Peter Pernthaler
Herausgeber

AUSSENPOLITIK DER GLIEDSTAATEN
UND REGIONEN

**Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 50**

herausgegeben vom

Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen

von

Peter Pernthaler



WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1991

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Außenpolitik der Gliedstaaten und
Regionen** / von Peter Pernthaler.

Wien: Braumüller, 1991

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus-
forschung; Bd. 50)

ISBN 3-7003-0930-9

NE: Institut für Föderalismusforschung
<Innsbruck>: Schriftenreihe des Instituts

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der
Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten

© 1991 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.,
A-1092 Wien

Druck: Thaurdruck, Giesriegl Ges.m.b.H., 6065 Thaur
ISBN 3-7003-0930-9

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort.....	7
Begrüßung durch den Institutsdirektor Univ.Prof.Dr.Peter PERNTHALER	9
Eröffnung durch den Landeshauptmann von Salzburg Dr. Hans KATSCHTHALER	11
Univ.Prof.Dr. Ulrich FASTENRATH, Köln: "Inwieweit ist der Staat international eine Einheit?"	15
Univ.Prof.Dr. Reinhard RACK, Graz: "Europäische Integrationspolitik – eine neue Querschnitts- materie und ihr innerstaatliches 'handling'"	33
Univ.Prof.Dr. Remigio RATTI, Freiburg: "Die Schweiz und die Veränderungen des Europäischen Raumes"	53
Univ.Prof.DDr. Viktor KNAPP, Prag: "Rechtliche und faktische Aspekte der Außenpolitik in den Bundesstaaten Mittel- und Osteuropas"	59
Diskussion:	
Dr. Peter MITTERMAYR.....	65
Univ.Prof.Dr. Helmut SCHREINER.....	65
Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER	67
Dr. Heinz ANDERWALD	68
Othmar PLÖCKINGER.....	68
Dr. Roland HAHN	69
Bernhard WIESINGER.....	69
Univ.Prof.Dr. Ulrich FASTENRATH	70
Univ.Prof.Dr. Reinhard RACK	71
Dr. Heinrich HELLER.....	73
Univ.Prof.Dr. Reinhard RACK	73
Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER	74

Dr. Philip BLAIR, Strasbourg: "Europäische Regionen und auswärtige Beziehungen – einige vergleichende Bemerkungen"	75
--	----

Dr. Roland HAHN, Stuttgart: "Europa der Regionen – Europa der Bürger"	83
--	----

DDr. Karl RAINER, Bozen: "Die Bedeutung grenzüberschreitender und internationaler Zusammenarbeit für die Autonome Provinz Bozen–Südtirol"	97
---	----

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg: "Die auswärtigen Beziehungen des Landes Vorarlberg im Wandel"	103
--	-----

Diskussion:

Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER	117
Univ.Prof.Dr. Reinhard RACK	117
Dr. Philip BLAIR	119
DDr. Karl RAINER	120
Univ.Prof.DDDr. Viktor KNAPP	120
Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER	121

Erfahrungsberichte:

Bericht des Vertreters der Länder in der österreichischen Mission bei den EG	125
---	-----

Berichte über die Außenpolitik der österreichischen Länder	
Burgenland	131
Kärnten	137
Niederösterreich	139
Oberösterreich	145
Salzburg	149
Steiermark	153
Tirol	159
Wien	165

VORWORT

Am 8. November 1990 veranstaltete das Institut für Föderalismusforschung ein internationales Seminar zum Thema "Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen" in Salzburg. Der vorliegende Band enthält die Referate und die Diskussion dieser Referate in lückenloser Dokumentation. Zusätzlich wurden in diese Veröffentlichung Erfahrungsberichte des Vertreters der Länder in der österreichischen Mission bei den EG und der österreichischen Länder im Hinblick auf ihre "autonome Außenpolitik" aufgenommen.

Die Referate und Diskussionsbeiträge des Seminars zeigen die komplizierten rechtlichen, politischen und ökonomischen Probleme einer "autonomen Außenpolitik" der Gliedstaaten und Regionen in Europa auf. Ohne eine derartige außenpolitische Aktivität werden aber die traditionellen föderalistischen und regionalistischen Systeme dem Zentralisationssog der neuen "europäischen Bürokratie" nicht standhalten. Umgekehrt kann auch die dringend notwendige Föderalisierung des europäischen Integrationsprozesses nur unter aktiver Mitwirkung der europäischen Länder und Regionen Wirklichkeit werden. Der vorliegende Band versucht, pragmatische Wege und wichtige Lösungsvorschläge für diese Problemkreise aufzuzeigen.

Besonderen Dank schuldet der Herausgeber wiederum der sorgfältigen Betreuung dieser Veröffentlichung durch die Sekretärin des Institutes, Frau Claudia Zung. Sie hat das gesamte Manuskript aller Referate und Diskussionsbeiträge neu geschrieben und alle notwendigen Anpassungen, Korrekturen in bewährter Umsicht und Sorgfalt durchgeführt.

Peter Pernthaler

**Univ. Prof. Dr. Peter PERNTHALER, Institutsdirektor,
Innsbruck**

Herr Landeshauptmann, meine Herren Präsidenten der Landtage, Mitglieder der Landesregierungen, Abgeordnete zu den Landtagen, ich darf Sie alle, meine Damen und Herren, ganz herzlich im Namen des Kuratoriums unseres Institutes zu dieser Tagung begrüßen.

Seit einiger Zeit steht der "internationale" Aspekt des Föderalismus im Vordergrund der Forschungen unseres Institutes: Die europäische Integration wirft ihre langen Schatten über die nationale Verfassungsstruktur und lieb gewordene föderalistische Verhaltensmuster in Österreich. Wird die Idylle der allseitigen Kooperation und Konkordanz – auch über die Grenzen hinweg – aufrecht zu erhalten sein? Bleibt die politische und ökonomische Säule der Eigenständigkeit der österreichischen Länder – nämlich die Privatwirtschaftsverwaltung und die auf ihr beruhende allumfassende Förderungshoheit – erhalten oder stürzt sie im größeren Wirtschaftsraum? Was bleibt dann von der – seit den Kronländern – gepflegten regionalen Wirtschaftspolitik durch die Landesbudgets? Gibt es eine Alternative in der – fast auf den Nullpunkt reduzierten – Kulturhoheit oder einer "hoheitsfreien" Kulturpolitik der Länder? Wie sind die ökologischen und raumordnerischen Probleme in einem europäischen Wirtschaftsraum noch regional steuerbar? Und wenn dies nicht der Fall sein sollte: Was werden die immer militanter werdenden Bürgerbewegungen für eine neue politische Ordnung auf der Grundlage eines ökologischen "Selbstbestimmungsrechtes der Regionen" (und bald auch schon der Kommunen) hervorbringen? Ein Blick über die Grenzen des ehemaligen "Ostblocks" zeigt noch viel brisanteren regionalpolitischen Sprengstoff in den neuen Nationalitäten- und Volksgruppenbewegungen. Wird es gelingen, sie in – möglicherweise dramatisch veränderten – Föderalismusformen einzuholen und für die Europäische Integration im Wege eines "Europas der Regionen" fruchtbar zu machen? Oder wird der ökonomisch-zivilisatorisch begründete Nivellierungsprozeß den neuen "Europäischen Menschen" hervorbringen, der sich stromlinienförmig und mobil der europäischen Bürokratie und Zentralisation voll angepaßt hat? Gibt es einen "dritten Weg" zwischen der Zentralisation in Brüssel und dem Zerfall in immer kleinere Autonomien und Souveränitäten? Sind hier nicht die großen historischen Gegenspieler des Föderalismus am Werk, die Machtzusammenballung und Bürokratisierung in immer größeren Einheiten auf der einen Seite; der Partikularismus und die Kirchturmpolitik auf der anderen Seite? Ohne die Mitarbeit der Länder und Regionen Europas wird kein föderalistisches System "Europa" errichtet werden können, aber auch – und darin sehe

ich die entscheidende Weichenstellung für die Zukunft der österreichischen Länder – kein nationales Föderalismusssystem im Intergrationssog überleben können. Das heutige Seminar soll diese besondere **internationale Zukunftsverantwortung** aller Landespolitiker in voller Deutlichkeit vor Augen führen. In diesem Sinne darf ich den Herrn Landeshauptmann bitten, unser heutiges Seminar zu eröffnen.

Landeshauptmann Dr. Hans KATSCHTHALER, Salzburg

I.

Sehr geehrter Herr Professor Pernthaler, sehr geehrte Herren Referenten, sehr geehrte Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Seminar zum Thema "Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen"!

Es freut mich, daß das traditionelle Jahresseminar des Instituts für Föderalismusforschung heuer in Salzburg stattfindet; wir können damit ein kleines "Föderalismus-Jubiläum" feiern: Seit nunmehr 10 Jahren ist Salzburg Mit-Träger des Institutes und gestaltet die Tätigkeit dieses Institutes durch seine Vertreter im Kuratorium gemeinsam mit den Ländern Tirol und Vorarlberg.

Diese drei Länder verkörpern eine besondere Linie innerhalb des österreichischen Föderalismus, die man mit den Schlagworten: Dynamik, Wirtschaftskraft, Zukunftsorientierung und starke Auslandsverflechtung kennzeichnen könnte. Raumordnungswissenschaftler sprechen geradezu von einer österreichischen "Westregion", die durch ihre bewußte Orientierung an der freien Marktwirtschaft an Leistung und Wettbewerb gegenüber der "Ostregion" ein besonderes wirtschaftliches Gewicht aufweist, das sich nicht zuletzt in den Strömen der öffentlichen Finanzen und Staatseinnahmen ausdrückt. Salzburg könnte als "Herz" dieser Westregion gesehen werden, wo alle ökonomischen Daten klar in diese Richtung weisen, sich aber darüber hinaus ein starkes kulturelles Eigenleben entwickelt hat, das auch den kulturellen Föderalismus in Österreich befruchtet.

Typisch für die Westregion war seit jeher, daß sie – auf Grund eines starken regionalen Eigenlebens – keine Scheu vor der Integration in größere Wirtschafts- und Kulturräume hatte: Starke Außenverflechtungen mit Deutschland, der Schweiz und Italien kennzeichnen sowohl die wirtschaftliche Struktur als auch die kulturelle Offenheit der westlichen Bundesländer. Politische, kulturelle und ökonomische Außenbeziehungen sind für diese Länder daher nichts Neues, sondern haben eine alte Tradition, die teilweise bis in die Monarchie zurückreicht.

So hat man etwa in Salzburg in den langen staatsvertraglichen Verhandlungen der Fünfzigerjahre um die Rückgabe der sogenannten "Saal-Forste" nicht nur zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Österreich verhandelt, sondern parallel dazu auch zwischen dem Freistaat Bayern und dem Land Salzburg. Aus Anlaß dieser Verhandlungen stieß man aber auch auf ganz klare Hinweise, daß schon in der Monarchie den "Kronländern" gewisse außenpolitische Kompetenzen eingeräumt waren. Diese Rechte sind in der Republik zunächst fast untergegangen und erst in einem mühsamen Reformprozeß wieder Schritt für Schritt – bis zur formellen Anerkennung in der Bundesverfassung – zurückerobert worden. Darin liegt eine wichtige Weichenstellung für die Zukunft der Föderalismuspolitik: Die europäische Integration wird – worauf die

Referate des heutigen Seminars sicherlich deutlich genug hinweisen werden – nicht ohne starke Mitwirkung der Länder sinnvoll und zugleich menschengerecht entwickelt werden können.

Der Themenstellung des heutigen Seminars kommt gerade für das Land Salzburg – angesichts einer Reihe konkreter Projekte im Bereiche der Aktivierung unserer regionalen Außenpolitik – besondere Aktualität zu.

II.

Seit den Sechzigerjahren sind wir in Europa mit einem neuen Phänomen konfrontiert; der Entstehung der grenzüberschreitenden oder transnationalen Region. Ausgangspunkt der Entwicklung war die Erkenntnis, daß eine Reihe von Problemen dies- und jenseits der Grenzen gleichgelagert ist und teils zweckmäßiger, teils überhaupt sinnvoll, nur in Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg gelöst werden kann. Die regionale Zusammenarbeit läßt sich auf der Ebene der unmittelbar betroffenen Einheiten vielfach leichter, harmonischer und menschnäher gestalten.

Der spanische Schriftsteller und Diplomat Salvador de Madariaga hat schon im Jahr 1959 in seinem Werk "Von der Angst zur Freiheit" dieses Thema aufgegriffen und gefordert: "Die internationale Ordnung müßte durch regionale und lokale Organisationen und Institutionen bereichert werden, die es jeder Nation, über welches schöpferische Aktionsvermögen sie auch verfügen mag, gestattet, der gemeinsamen Aufgabe im Rahmen ihrer Mittel zu dienen."

Salvador de Madariaga war übrigens die erste Persönlichkeit, mit der die Reihe der Festredner zur Festspieleröffnung eingeleitet wurde. In seiner Festrede des Jahres 1964 brachte er seine Ansicht über die eigenständige Identität Salzburgs wie folgt zum Ausdruck: "Wie europäisch doch all dies ist! Hier ist Salzburg, in dem Winkel zwischen Rhein und Donau, nahe dem Ausgangspunkt dieser beiden Koordinaten Europas; mußte es da nicht notwendigerweise zur Verkörperung der kennzeichnenden europäischen Formen des Geistes werden? Hier, genau im Mittelpunkt Europas, bringt jede einzelne der vielen Farben der Palette Europas Eure schöne Landschaft zur Geltung; jede einzelne der Saiten Europas wird über den Resonanzboden des Cellos, das Euer Tal ist, gespannt. Zur Symphonie, aus ihrer aller Zusammenspiel entstanden, fügt Salzburg eine Prise seines geistigen Salzes hinzu."

III.

Die Zentralstaaten standen der sogenannten "regionalen Außenpolitik" ursprünglich mit Argwohn gegenüber. Erst schrittweise konnte das Mißtrauen gegen die außenpolitischen Aktivitäten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften

abgebaut werden. Die Zentralregierungen zeigen heute vermehrt Einsicht, daß die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine Ergänzung und wertvolle Bereicherung der Außenpolitik der Zentralregierungen darstellt. Heute festigt sich in Europa zunehmend das Bewußtsein der Bedeutung des Regionalismus und die Überzeugung, daß die grenzüberschreitenden Beziehungen unter Regionen den Zentralstaat nicht schwächen, sondern seine Tätigkeit stärken.

Wir können heute in Österreich zu unserer besonderen Genugtuung feststellen, daß die regionale Außenpolitik nicht nur – wie in ihren Anfängen – von der Bundesregierung geduldet, sondern ausdrücklich gefördert wird. Ein wichtiger Schritt hiezu war die Novelle des Bundesverfassungsgesetzes aus dem Jahre 1988, wonach die Länder in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten abschließen können.

Augenfälliges Beispiel für die Umorientierung und Akzentverschiebung der Zielsetzungen der österreichischen Außenpolitik war auch die an mich im Vorjahr von Außenminister Dr. Alois Mock gerichtete Einladung, eine sogenannte "Studiengesellschaft für Außenpolitik" zu gründen. Salzburg sollte aufgrund seiner besonderen internationalen Bedeutung ein Modell ausarbeiten, das dann auch von den anderen Ländern übernommen werden könnte.

Im Sinne dieses Vorschlages habe ich im Einvernehmen mit dem Außenminister den Leiter des Österreichischen Institutes für Menschenrechte, Universitätsprofessor DDr. Franz Matscher, gebeten, Überlegungen über die Realisierung dieses Vorhabens anzustellen. Nach eingehenden Beratungen mit zahlreichen Experten steht die Konzeption soweit fest, daß in Kürze ein sogenannter "Beirat für Außenpolitik des Landes Salzburg" ins Leben gerufen werden wird. Der Beirat wird sich einerseits mit dem Thema der regionalen Außenpolitik in Wissenschaft und Praxis auseinandersetzen und andererseits den wesentlichsten Organisationen, die sich mit auswärtigen Beziehungen befassen, als Koordinierungsstelle dienen. Die Empfehlungen des Beirates werden dann dem Landeshauptmann bzw. der Landesregierung zur Genehmigung vorgelegt werden. Manche der an diesem Projekt mitwirkenden Fachleute sind beim heutigen Seminar anwesend und ich möchte diese Gelegenheit wahrnehmen, um ihnen für ihre ehrenamtliche Mitarbeit zu danken.

IV.

Sehr geehrte Damen und Herren! Sie werden verstehen, daß ich die Gelegenheit dieses Symposions nicht vorübergehen lassen kann, ohne Sie über meinen Forderungskatalog an die neue Bundesregierung im Zusammenhang mit der Wahrung der Föderalismusinteressen beim EG-Beitritt Österreichs zu informieren. Der mit der europäischen Einigung wachsende Zentralismus, verbunden mit Bürgerferne, muß

ergänzt werden über ein auch rechtlich geformtes Europa in den Ländern und Regionen, um im Interesse der Menschen die Buntheit im geistigen, politischen und gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben unseres Kontinentes zu erhalten. So lassen sich Lebensexistenz und Lebensgefühl, Wohlbefinden und menschliches Maß, verbinden.

Ich werde der neuen Bundesregierung daher ua folgende Forderungen unterbreiten:

1. Verstärkte Vertretung der Interessen der österreichischen Bundesländer in dem vom Bund eingerichteten EG-Rat.
2. Verstärkte Präsenz der Länder in Brüssel. Die mit Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 9. November 1989 erfolgte Entsendung eines gemeinsamen Vertreters der österreichischen Bundesländer bei der EG in der österreichischen Mission kann nur ein erster Schritt sein.
3. Der von der Landeshauptmännerkonferenz am 8. Juni 1990 beschlossene "ständige Integrationsausschuß für EG-Politik" ist ehebaldig zu konstituieren.
4. Die Koordinierung zwischen dem künftig für Föderalismusangelegenheiten zuständigen Bundesminister mit der Landeshauptmännerkonferenz, dem Bundesrat, der Verbindungsstelle der Bundesländer und den Landesdelegationen im Bundesländerhaus ist auch im Interesse der Weiterentwicklung der Föderalismusidee im neuen Europa weiter auszubauen.
5. Die Länder müssen das Recht erhalten, bereits in der Phase der Festlegung der Verhandlungsposition gegenüber den Europäischen Gemeinschaften ihre Auffassung einzubringen. Der Bund hat die Stellungnahme der Länder zu berücksichtigen.
6. Für die aus Anlaß eines EG-Beitrittes zu erwartenden Kompetenzverluste muß es einen Ausgleich für die Länder geben.
7. Es muß eine Informationspflicht des Bundes in allen Angelegenheiten der europäischen Integration den Ländern gegenüber festgelegt sein.

Sehr geehrte Herren Referenten, sehr geehrte Damen und Herren! Ich bin überzeugt, daß das heutige Seminar neue Impulse und Ideen für unsere gemeinsamen Bemühungen geben wird, die geistigen Grundlagen für ein gemeinsames Haus Europa zu schaffen, in dem die Menschen in Frieden, Freiheit und Wohlstand leben können.

In diesem Sinne erkläre ich das Seminar "Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen" für eröffnet.

Inwieweit ist der Staat international eine Einheit?

Völkerrechtliche, staatsrechtliche und politikwissenschaftliche Aspekte außenpolitischer Betätigung von subnationalen Körperschaften

Einleitung

Außenpolitik sehen Zentralregierungen gewöhnlich als ihre Domäne an. Staaten – auch Bundesstaaten – seien international eine Einheit, sie hätten dementsprechend auch einheitlich aufzutreten und mit einer Zunge zu sprechen. Subnationale Körperschaften wie Länder, Regionen, Kommunen usw. haben folgerichtig in der Außenpolitik nichts verloren. Diese Argumentation hat die Tradition für sich; schon John LOCKE bezeichnete den Staat als "one body",¹ und auch im Zeichen der Konstitutionalisierung und Demokratisierung blieb die Außen- und Verteidigungspolitik das letzte Reservat der souveränen Fürsten,² lag somit in einer Hand. Ist eine föderale Auffächerung der Außenpolitik demnach ausgeschlossen? Sind die Landespolitiker nur machtanmaßend?

Die Antwort auf die Frage, ob und inwieweit der Staat einschließlich des Bundesstaates international eine Einheit bildet, bilden muß oder soll, hat eine völkerrechtliche, eine politologische und eine staatspolitisch-staatsrechtliche Seite.

I. Völkerrechtliche Vorgaben zur Vereinheitlichung außenpolitischen Handelns

1. Der Staat als Völkerrechtssubjekt

Der Völkerrechtler braucht den Staat als Zuordnungssubjekt für völkerrechtliche Rechte und Pflichten, er abstrahiert den Staat zum Völkerrechtssubjekt und damit zu einer juristischen Person. Personen aber, mögen sie auch in sich gespalten sein und mehrere Herzen in ihrer Brust tragen, sind doch äußerlich eine Einheit; sie können nur in der einen oder anderen Weise berechtigt und verpflichtet sein, nicht jedoch widersprüchlichen Verpflichtungen unterliegen. Divergierende, den Staat bindende Willenserklärungen, die sich nicht mit Kollisionsregeln wie dem *lex posterior*- oder dem *lex*

superior-Satz auflösen lassen, darf es in den jeweiligen Rechtsbeziehungen zu anderen Völkerrechtssubjekten nicht geben.

Die staatliche Einheit wird jedoch aufgebrochen, wenn in einem Bundesstaat – wie in Deutschland und der Schweiz geschehen³ – den Gliedstaaten (partielle) Völkerrechtssubjektivität zuerkannt wird. Mit der Ausübung solcher völkerrechtlicher Handlungsbefugnisse, insbesondere Vertragsschlüssen, entstehen Sonderrechtsbeziehungen der Gliedstaaten zu fremden Mächten, deren Verhältnis (Einordnung, Unterordnung) zu den völkerrechtlichen Beziehungen des ihnen übergeordneten Oberstaates zu eben diesen fremden Mächten zahlreiche, bislang weitgehend ungeklärte völkerrechtliche Probleme aufwerfen: Welche Auswirkungen auf die Gültigkeit eines Vertrages oder einer sonstigen Rechtshandlung hat es, wenn ein Gliedstaat seine Abschlußkompetenz überschreitet, also *ultra vires* handelt? Ist der Oberstaat völkerrechtlich verantwortlich, wenn ein Gliedstaat einen von ihm geschlossenen Vertrag nicht erfüllt oder sonst im Rahmen dieser Sonderrechtsbeziehungen rechtswidrig handelt? Darf umgekehrt der Gliedstaat seinen Oberstaat zu Hilfe holen, um einen ausländischen Partner der Sonderrechtsbeziehung mittels Protesten oder Repressalien zur Vertragstreue anzuhalten? Was passiert mit den Verträgen der Gliedstaaten, wenn der Oberstaat Verträge über dieselben Materien abschließt oder den Gliedstaaten die Völkerrechtssubjektivität qua Verfassungsänderung ganz oder teilweise entzieht?

Diesen Fragen brauche ich im Rahmen dieses Beitrages nicht weiter nachzugehen.⁴ Hier ist vielmehr nur zu fragen, inwieweit der offensichtlich gar nicht so monolithisch zu verstehende Begriff des Völkerrechtssubjekts zu einer Vereinheitlichung der Außenpolitik zwingt.

2. Völkerrechtliche Anforderungen an die Einheitlichkeit der Außenpolitik

Dabei ist zwischen den verschiedenen Ebenen zu differenzieren, auf denen sich Außenpolitik abspielt. Zum Teil bleibt sie im rein politischen Bereich (c), zum Teil werden Erklärungen und Handlungen aber auch völkerrechtlich bedeutsam, indem sie bestimmte Rechtsfolgen auslösen oder das Völkerrecht informal weiterbilden (b), schließlich gibt es den Bereich völkerrechtsförmlichen Handelns (a).

a) Völkerrechtsförmliches Handeln

Völkerrechtssubjektivität ist ein Rechtsbegriff, der – wie dargelegt – rein völkerrechtlichen Zwecken dient. Folglich bezieht sich die durch diesen Begriff konstituierte Einheit des Staates auch nur auf die internationalen **rechtlichen** Beziehungen. Selbst

darin ist aber das Sprechen mit einer Zunge nur gefordert, wenn Außenpolitik zu völkerrechtswirksamen Erklärungen gerinnt: dem Abschluß oder der Kündigung von Verträgen, dem Abstimmungsverhalten auf Staatenkonferenzen oder in Internationalen Organisationen, einer Kriegserklärung usw. Ein Staat kann sich nicht gut nur zum Teil mit einem anderen Staat im Krieg befinden, zum anderen Teil aber im Frieden leben, zur Hälfte so und zur Hälfte anders abstimmen, einen Vertrag nur zu einem bestimmten Prozentsatz wollen. Insoweit muß der Staat ein einheitlich handelndes Subjekt sein.

Völker- und verfassungsrechtlich wird diesen Anforderungen Sorge getragen mit Regelungen über die Vertretungsbefugnis der Staaten,⁵ die regelmäßig beim Staatspräsidenten und der Regierung liegt. Soweit Gliedstaaten über eigene Völkerrechtssubjektivität verfügen, wird die "Eingleisigkeit", dh die Widerspruchsfreiheit der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundesstaats insgesamt, durch Zustimmungsvorbehalte seitens der Zentralorgane abgesichert.⁶

b) Informales völkerrechtliches Handeln

Weiter aber reicht das völkerrechtliche Einheitlichkeitsgebot nicht. Dementsprechend ist auch keine weitergehende Zentralisierung der Handlungsbefugnisse **notwendig**, selbst dann nicht, wenn es sich um völkerrechtlich bedeutsame Akte handelt. So kann jeder kommunale oder Landesbedienstete – etwa der Polizist, der einen ausländischen Diplomaten unter Mißachtung von dessen Immunität festnimmt – ein dem Bundesstaat zurechenbares, völkerrechtliches Delikt begehen. Jeder Bedienstete kann sogar mit seinem Vollzug von Gesetzen zur Fortbildung des Völkerrechts beitragen, indem er die für das Völkergewohnheitsrecht notwendige Praxis setzt⁷ oder indem er mit der Durchführungspraxis einen nach Art 31 Abs 3 lit b der Wiener Vertragsrechtskonvention bei der Auslegung eines Vertrages zu berücksichtigenden Interpretationstypus liefert.*

Einheitlichkeit des Handelns fördert zwar einen derartigen Rechtbildungsprozeß, ist aber weder notwendige Bedingung für diesen Prozeß, noch steht irgendwo geschrieben, daß dieser Prozeß sich überhaupt oder in einer bestimmten Richtung vollziehen müsse. Das Besondere an solchen informellen Rechtsgewinnungsverfahren ist ja, daß man erst im nachhinein auf induktivem Wege feststellt, ob die fragliche Rechtsentwicklung stattgefunden hat. Den Völkerrechtler interessiert also nur, ob einheitliche Handlungsweisen nachweisbar sind, aber er fordert sie nicht.

Was für Handlungen gilt, gilt ebenso für informale Erklärungen wie zB Verlautbarungen oder Reden. Als einzelne rufen sie zwar keine völkerrechtlichen Bindungen hervor, in ihrer Gesamtheit aber sind sie geeignet, aus ihnen die für die Gewohnheitsrechtsbildung notwendige *opinio iuris* herauszudestillieren⁸ oder ein

bestimmtes Rechtssatzverständnis zu prägen¹⁰ – vorausgesetzt, die Erklärungen zielen alle oder zumindest ganz überwiegend in eine Richtung. Aber auch hier gilt: Der Völkerrechtler nimmt Übereinstimmung zur Kenntnis, er verlangt sie nicht.

c) Politisches Handeln

Wie bei den informalen, völkerrechtsbedeutsamen Akten ist der Staat bei rein politischem Handeln frei. Jeder Staat darf – innerhalb der Schranken, die das Völkerrecht dem staatlichen Handeln setzt – außenpolitisch agieren wie es ihm beliebt. Widerspruchsfreiheit oder eine klare Linie sind dabei – völkerrechtlich – nicht gefordert. Deshalb ist von völkerrechtlicher Warte aus auch nichts dagegen einzuwenden, wenn die Organe eines Staates voneinander abweichende außenpolitische Ziele verfolgen und dem Ausland ein Bild der Uneinheitlichkeit bieten.

II. Politologische Rahmenbedingungen für verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisungen bezüglich der Außenpolitik

1. Problemstellung

Solche Divergenzen im politischen Handeln können indes kontraproduktiv sein. Interessen werden sich eher wahren, eine Rechtsfortbildung in der gewünschten Richtung eher erreichen lassen, wenn man mit einer Stimme auftritt.¹¹ Politische Opportunität mag also dazu führen, über das völkerrechtlich gebotene Minimum hinaus die Vereinheitlichung außenpolitischen Handelns verfassungsrechtlich abzusichern.

Diese **staatspolitische** Entscheidung muß jeder Staat für sich selbst treffen; allgemein gültige Lösungen kann es insoweit nicht geben. In der Bundesrepublik Deutschland etwa monopolisiert – zumindest nach herrschender Meinung – Art 32 Abs 1 GG die Führung der Außenpolitik beim Bund und näherhin bei der Bundesregierung. Telos dieser Bestimmung sei, eine eingleisige, von Akzentverschiebungen freie Außenpolitik abzusichern.¹² Inwieweit das möglich ist, hängt jedoch nicht nur vom staatspolitischen Willen ab, sondern auch von den tatsächlichen Möglichkeiten innerhalb der gegebenen Strukturen. Denn sinnvollerweise muß eine Verfassung (oder Verfassungsinterpretation) zu praktikablen Ergebnissen führen. Damit stellt sich eine politologische, genauer: eine Frage der internationalen Beziehungen. Wird auch in ihnen der Staat als Einheit aufgefaßt, dessen außenpolitisches Handeln zentralisiert werden könnte? Um darauf eine Antwort geben zu können, sind zunächst einige politikwissenschaftliche Begriffe einzuführen.

2. Politikbegriffe

Der Begriff Außenpolitik steht in engem Zusammenhang mit dem Begriff Internationale Politik und im Gegensatz zur Innenpolitik. Dazwischen haben sich dann noch Begriffe wie Europäische Innen- oder Integrationspolitik geschoben.¹³ Allen diesen Termini gemeinsam ist der Bestandteil "Politik". Dieses Wort – so geläufig es uns ist – bedarf dennoch einer näheren Definition, weil es einen Bedeutungswandel durchgemacht hat und noch durchmacht.¹⁴ Dadurch kommt es zu mancherlei Konfusion.

a) Der allgemeine Politikbegriff

Das traditionelle Politikmodell geht von der Entscheidung als dem zentralen handlungstheoretischen Begriff aus. Das politische System grenzt sich dann dadurch von seinem Umfeld ab, daß man ihm die Kompetenz zuschreibt, Werte autoritativ für eine Gesellschaft zu verteilen;¹⁵ das politische System wird folglich in einem Rechtsstaat, analog zu Max WEBER, identifiziert mit den Organen, die das legal definierte Machtmonopol des Staates in den üblichen Formen der Gesetzgebung, der Verwaltung, der Rechtsprechung sowie international mittels des Vertragsschlusses und anderer völkerrechtlicher Handlungsformen ausüben.¹⁶

Das heutige Politikverständnis bezieht hingegen zum einen den gesamten Entscheidungsprozeß mit ein, zum anderen wird aber auch Politik nicht mehr in erster Linie als autoritatives, sondern als kommunikatives Handeln begriffen.¹⁷ Sie ist auf Akzeptanz und Verständigung angelegt, es wird nicht in erster Linie dekretiert, sondern um Konsens geworben. Entsprechend haben sich die Mittel der Politik geändert, nicht mehr Gesetzesbefehle und Verwaltungsakte stehen im Vordergrund, hinzugekommen sind Pläne, Anreize, Informationen und nicht zuletzt der politische Diskurs.¹⁸

Nur so läßt sich auch die gegenwärtige Ost-West-Entspannung politisch einordnen. Sie ist nicht Ergebnis sachlicher politischer Entscheidungen auf internationaler Ebene – diese stellen sich jetzt erst ein –, sondern umgekehrt sind die Entscheidungen erst möglich geworden auf Grund einer gewandelten Einschätzung der Sowjetunion unter Gorbatschow seitens der westlichen Staaten.

Wenn man den Politikbegriff aber so erweitert, erhöht sich auch die Zahl der politischen Akteure beträchtlich. Dazu gehört dann jeder, der politische Entscheidungs- und Verständigungsprozesse zu beeinflussen vermag, etwa Kirchen, Parteien, Verbände, Wirtschaftsunternehmen, die Medien, Bürgerinitiativen oder andere Gruppen, letztlich – wenn auch kaum noch meßbar – jeder Einzelne.¹⁹

Versteht man Politik so, läßt sich die Kompetenz zu politischem Handeln selbst innerhalb eines begrenzten Sektors nur noch um den Preis einer totalitären Diktatur in einer Hand vereinigen. Kompetenzzuweisungen für Politikbereiche im Sinne dieses erweiterten Politikbegriffs lassen sich deshalb den bei uns gegebenen Verfassungsstrukturen nicht einpassen.²⁰

b) Internationale Politik

Der Wandel des allgemeinen Politikbegriffs setzt sich in den besonderen Politikbegriffen fort. In ihrer traditionellen Ausformung meint "Internationale Politik" verbindliche Wertallokation zwischen Staaten. Akteure sind mithin nur Völkerrechtssubjekte bzw. deren verfassungsmäßig berufene Organe. Nur sie sind in der Lage, völkerrechtlich verbindlich staatliche Hoheitssphären gegeneinander abzugrenzen, untereinander Verhaltensregeln zu vereinbaren usw. In diesem Sinne hat Arnold WOLFERS das Billardball-Modell der internationalen Beziehungen entworfen.²¹ Die Staaten erscheinen hierin als nach außen abgeschlossene Körper mit einer "harten Schale"²² und – als deren rechtliches Pendant – mit einem "Souveränitätspanzer", wie der Münsteraner Völker- und Europarechtler Albert BLECKMANN formuliert hat.²³ Der Staat wird so zu einer black box, dessen Inneres nur die Außenvertretungsorgane verlassen dürfen²⁴; und nur diese können daher in der Internationalen Politik eine Rolle spielen.²⁵

Nach dem neueren Politikbegriff hingegen gehört zur Internationalen Politik der gesamte Prozeß der Zuweisung von Werten zwischen verschiedenen Staaten.²⁶ Da es nicht nur um Wertzuweisungen in autoritativer Form geht, ist der Kreis der Akteure dieses internationalen politischen Systems entsprechend weiter gezogen. Neben den zentralstaatlichen Organen sind insbesondere beteiligt: multinationale Konzerne, Kirchen, Medien, aber selbstverständlich auch Landespolitiker, die zB in Grenzgebieten Atomanlagen genehmigen wollen²⁷ oder bestimmte Straßen für den Schwerlastverkehr sperren und diesen so in Gegenden umlenken, wo der Nachbarstaat ihn nicht haben möchte. Auf verfassungsrechtliche Kompetenzen kommt es dabei nur insoweit an, als man die Internationale Politik mit rechtlichen Mitteln steuern will; ansonsten genügt der tatsächliche Einfluß, der oft weit wirkungsmächtiger ist.

Unter der Hand ändert sich damit auch der Staatsbegriff. Der Staat läßt sich nun nicht mehr auf eine juristische Person reduzieren,²⁸ für die die Außenvertretungsorgane handeln, auch nicht im Sinne der Reinen Rechtslehre auf eine Rechtsordnung,²⁹ deren rechtliche Beziehungen nach außen durch die Außenvertretungsorgane konkretisiert werden. Weiterhin genügt es nicht, den Staat mit der Staatsorganisation zu identifizieren, die in den westlichen Staaten mit ihrer gewaltenteilenden Vielfalt³⁰ immerhin schon nicht mehr der Forderung nach einer eingleisigen Außenpolitik zu

entsprechen vermag. Staat ist nun vielmehr das politische System einer territorial und personal abgegrenzten Gesellschaft, dem alle angehören, die am Prozeß der Wertallokation teilhaben und ihn beeinflussen.³¹

c) Außenpolitik

Die zielgerichtete Einflußnahme auf die internationale Politik bezeichnet man als Außenpolitik. Letztlich handelt es sich also nur um eine andere Perspektive, der des einzelnen Akteurs, um seine Strategien zur Interessenwahrung im internationalen System.³²

aa) *Traditioneller und moderner Politikbegriff im Rahmen auswärtiger Angelegenheiten*

Folgt man dem traditionellen Politikverständnis, so sind Akteure dieses Systems nur die Außenvertretungsorgane, weil nur sie international zu einer autoritativen Wertallokation in der Lage sind, über auswärtige Angelegenheiten **entscheiden** zu können.³³ Welche Organe das konkret sind, ob insbesondere auch die Organe von subnationalen Körperschaften dazu gehören,³⁴ bestimmt sich – im Verfassungsstaat – nach der Verfassung. Mit der Parallelisierung von rechtlichen Kompetenzen und der Fähigkeit zu international verbindlicher Wertallokation³⁵ enthebt man sich aller verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten. Denn wenn die Bundesverfassung – wie in Deutschland und der Schweiz³⁶ – die Gliedstaaten mit völkerrechtlicher Vertragsschlußfähigkeit ausstattet, ist die Auffächerung der Außenpolitik des Gesamtstaates durch Sonderrechtsbeziehungen der Gliedstaaten gewollt und damit unproblematisch.

Haben die Gliedstaaten, Regionen oder sonstigen subnationalen Körperschaften hingegen solche Kompetenzen im Hinblick auf die politisch gewollte Einheit nach außen nicht, sind das Bundesland, die Region usw. bzw. deren Regierungen in internationalen Gesprächen und Abmachungen zu verbindlicher Wertallokation gar nicht fähig; sie handeln gar nicht politisch, also auch nicht außenpolitisch. Das klingt nach Wortklauberei, weil wir heute den Politikbegriff meist weiter verstehen. Dennoch ist die Differenzierung wichtig: Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und das deutsche Grundgesetz bauen nämlich auf diesem traditionellen Politikverständnis auf.

Erweitert man den Politikbegriff, so können alle an der Politik teilhaben, sofern sie nur genügend Einfluß haben: Länder, mit hinreichend Autonomie ausgestattete Regionen,³⁷ Kommunen usw. Man kann mit Fug und Recht sogar von einer Außenpolitik von Privatpersonen sprechen,³⁸ wobei sich jedoch gleich terminologische

Skrupel einstellen. Denn man spricht zwar von Unternehmens- und Verbandspolitik und unterscheidet Inlands- und Auslandsengagements, aber Unternehmens- und Verbandspolitik wird kaum in eine Binnensphäre und eine Außensphäre aufgespalten.

bb) Gegensatzpaar Innenpolitik – Außenpolitik

Auch beim Staat ist die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik fragwürdig geworden. In einer Zeit, die durch weitgehende Eingriffe der Staaten in wirtschaftliche und gesellschaftliche Abläufe wie auch durch starken grenzüberschreitenden Wirtschafts- und Personenverkehr gekennzeichnet ist, lassen sich innerstaatliche und auswärtige Sphäre gar nicht mehr voneinander trennen. Staatliche Einflüsse auf Wirtschaft und Gesellschaft werden mit dem Personen- und Warenverkehr oder dem grenzüberschreitenden Informationsfluß gleichsam im- und exportiert. Sie zwingen den modernen Staat, der sich nicht mehr mit einer liberalistischen Nachtwächterrolle begnügt, grenzüberschreitende Einflüsse zu berücksichtigen, zu koordinieren und auf sie zu reagieren.³⁹ So ziehen wirtschaftliche Anreize eines Staates oder Bundeslandes einheimische wie fremde Unternehmer an; Belastungen stoßen sie umgekehrt ab, sie verlagern ihre Aktivitäten in ihnen günstigere Regionen. Wird ein Anreiz den Einheimischen vorbehalten, wie es bei staatlichen Subventionen häufig anzutreffen ist, so verschafft man ihnen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren Konkurrenten jenseits der Grenze, dem die anderen Staaten kaum ungerührt zusehen werden;⁴⁰ ebenso verzerren belastende Eingriffe nur auf der einen Seite der Grenze den Wettbewerb.⁴¹ Insbesondere auf dem wirtschaftlichen Sektor, aber auch in anderen Bereichen, lassen sich die Auswirkungen von staatlichen Maßnahmen nicht mehr territorial begrenzen; eine Raumordnung oder Verkehrspolitik ohne Rücksicht auf das, was jenseits der Grenzen passiert, macht keinen Sinn.⁴²

Grenzen spielen in politischen Beziehungen sicher noch eine Rolle, aber die Interaktionen der staatlichen politischen Systeme machen an ihnen nicht mehr halt, wie es das Billardball-Modell darstellen will – eine Sicht, die zu Beginn des Jahrhunderts mit seinem nationalistisch introvertierten Weltbild und vielleicht noch bis zum Ende des 2. Weltkriegs gerechtfertigt gewesen sein mag.⁴³ Mit zunehmender Interdependenz, dem Schrumpfen der früheren, meist vernachlässigten Grenzräume zu eindimensionalen Grenzlinien,⁴⁴ die für die Bürger mit dem für Ende 1992 in der EG geplanten Binnenmarkt als einem Raum ohne Binnengrenzen⁴⁵ und dem zum gleichen Zeitpunkt anvisierten, EG und EFTA umfassenden Europäischen Wirtschaftsraum⁴⁶ auch noch verschwinden sollen, mit der Bildung grenzüberschreitender Regionen,⁴⁷ einem "Europa der Regionen"⁴⁸ und einem möglichen künftigen "europäischen Haus" verliert dieses Modell seinen Erklärungswert, geraten defensive juristische Lehren, die Staaten mit Souveränitätspanzern umgeben und Außenpolitik den Zentralregierungen vorbehalten wollen, ins anachronistische Abseits. Eine Öffnung der Staaten ist nicht nur

gegenüber supranationalen Gemeinschaften geboten, was unter dem Stichwort "europäische Innenpolitik" inzwischen auf weniger Widerstände stößt,⁴⁹ sondern ganz generell.

3. *Anforderungen der Praxis*

Die Praxis hat sich denn auch längst über die von politikwissenschaftlichen Modellen und juristischen Lehren aufgerichteten Grenzzäune hinweggesetzt.⁵⁰ Politiker und Diplomaten halten nicht allein Kontakte zu den Regierungen, wenngleich diese zu Recht die wichtigsten Ansprechpartner geblieben sind, weil hinter ihnen demokratische Mehrheiten oder doch größte Machtpotentiale stehen.⁵¹ In das Gespräch einbezogen werden vielmehr alle relevanten Gruppen im Staat: Parlamentsfraktionen, Parteien, Verbände, Unternehmen, Kirchen und selbstverständlich auch Landespolitiker; man sucht sich über wirtschaftliche Aktivitäten und politische Strömungen zu informieren und auf sie Einfluß zu nehmen, man beobachtet die Medien und setzt sie mittels Interviews oder Hintergrundgesprächen für eigene Ziele ein.

Landespolitiker, die sehen, daß sich ihr eigenes Handeln im Ausland auswirkt, wie auch umgekehrt das Handeln ihrer ausländischen Kollegen in ihren Verantwortungsbereich hineinstrahlt, koordinieren ihre Politik grenzüberschreitend.⁵² Prominenteste, aber bei weitem nicht die einzigen Beispiele hierfür sind die Arbeitsgemeinschaften Alpenländer und Alpen-Adria.⁵³ Wie gerade diese Beispiele zeigen, geht es bei der grenzübergreifenden Koordinierung der Bundesländer oder Regionen verschiedener Staaten nicht nur um Nachbarschaftspolitik, sondern auch um die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung ganzer (grenzüberschreitender) Regionen.⁵⁴ Solche direkten Kontakte bis hinunter zu Kontakten zwischen Grenzgemeinden unterbinden und über die Zentralregierungen leiten zu wollen, hieße die Leistungsfähigkeit der Zentralen zu überschätzen, die besondere Qualität vielfacher Kontakte auf unterer Ebene zu verkennen⁵⁵ und schließlich der Zentrale unter dem Gesichtspunkt der Außenpolitik einen Einfluß auf die Politik der Länder zu verschaffen, der den Föderalismus zur Farce machen kann.

Das mag ein Beispiel aus Deutschland verdeutlichen, in dem es nicht einmal um Auslandskontakte, sondern nur um außenpolitische Rückwirkungen geht: Die Genehmigung von Geldsammlungen auf öffentlichen Straßen ist nach deutschem Recht Ländersache. Im konkreten Fall sollte jedoch Geld "zur Unterstützung des chilenischen Widerstandskampfes gegen den Faschismus" gesammelt werden. Ebenso wie die Landesverwaltung hat das Oberverwaltungsgericht gemeint, wegen einer möglichen Beeinträchtigung der auswärtigen Beziehungen sei die Genehmigung der Geldsammlung von einer Stellungnahme des Auswärtigen Amtes abhängig.⁵⁶ Damit wird die Landesverwaltung und folgerichtig alles Handeln der Länder bei möglichen grenzüberschreitenden Auswirkungen unter die Kuratel der Bundesregierung gestellt. Das

Bundesverwaltungsgericht hat diese Beschränkung der Länderkompetenz unter dem Gesichtspunkt außenpolitischer Relevanz deshalb in einem anderen Fall zu Recht abgelehnt.⁵⁷

Grenzüberschreitende Einflüsse und Einflußnahmen der Bundesländer, Regionen und Kommunen sind ebenso unvermeidbar wie in einem zusammenwachsenden Europa wünschenswert. Nach anfänglichem Aufbegehren wehren sich die Zentralen heute auch nicht mehr grundsätzlich gegen die Kontakte der Länder und Regionen mit dem Ausland. Die österreichische Bundesregierung hat sie sogar ausdrücklich begrüßt und als wertvolle Ergänzung der Außenpolitik des Bundes bezeichnet.⁵⁸ Das liegt ganz im Sinne des Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften vom 21. Mai 1980,⁵⁹ das die Vertragsstaaten zur Förderung und Erleichterung der Zusammenarbeit auf subnationaler Ebene verpflichtet (Art 1). Diese Verpflichtung dürfen die Vertragsstaaten auch nicht über die in Art 3 Abs 4 vorgesehene Rückbindung an die verfassungsrechtlichen Kompetenzen unterlaufen, denn Art 4 verlangt von ihnen, rechtliche Hindernisse für die Zusammenarbeit auszuräumen.⁶⁰ Dazu bedarf es zunächst allerdings weniger einer Verfassungsänderung als eines Umdenkens bei der Auslegung der geltenden Verfassungsbestimmungen.

III. Verfassungsrechtliche Einordnung der "Außenpolitik" subnationaler Körperschaften

Die bisherigen Versuche einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der grenzüberschreitenden Kontakte von Landes- und Kommunalpolitikern wirken eher hilflos. Es ist in der deutschen rechtswissenschaftlichen Literatur von der Handlungsrichtung,⁶¹ dem Handlungsschwerpunkt,⁶² der Unmittelbarkeit⁶³ und einer außenpolitischen Relevanzschwelle⁶⁴ als Kriterium zur Trennung von verbotener Außen- und erlaubter Innenpolitik die Rede. Aus der Sicht der Politikwissenschaft sind diese Kriterien bedeutungslos, zudem kaum praktikabel und jedenfalls nicht geeignet, eine eingleisige Außenpolitik zu gewährleisten.⁶⁵

Letzteres gilt auch für den österreichischen Ausweg, der aber immerhin stringent ist und konsequent an Handlungsformen ansetzt:⁶⁶ informale Verhaltensabstimmung, zumindest Handeln außerhalb völkerrechtlicher Formen, wie es bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Ländern und sonstigen subnationalen Rechtsträgern die Regel ist,⁶⁷ fällt so unter die Rubrik Privatwirtschaftsverwaltung gemäß Art 17 B-VG. Damit können die Länder leben, wenngleich es sich um einen Etikettenschwindel handelt: grenzüberschreitende Koordinierung von Politiken ist weder private noch wirtschaftliche Betätigung, sondern gehört zur Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben.

Mir scheint diese in Österreich gängige⁶⁸ Rechtfertigung von Länderkontakten mit dem Ausland daher verfehlt. Sie gibt den Ländern zudem mehr, als sie brauchen. Informales staatliches Handeln, von der rechtlich unverbindlichen, aber häufig doch sehr effektiven Absprache bis hin zur Ansprache eines Landeshauptmanns vor Seminarteilnehmern kann nicht ohne Schaden für die Gewaltbalance im Staat von kompetenziellen Bindungen freigestellt werden. Reden sind nicht stets harmlose Äußerungen; mit ihnen kann viel bewegt, aber auch viel politisches Porzellan zerschlagen werden. Politische Aktivität staatlicher Amtswalter, ob sie sich nun in rechtlich verbindlichen Formen (in welchen auch immer) äußert oder ob sie informal und unverbindlich bleibt, muß sich – sofern in amtlicher Eigenschaft gehandelt wird – im zugewiesenen Kompetenzbereich bewegen.⁶⁹ In einem Verfassungsstaat ist alle staatliche Gewalt unabhängig von der Rechtsform in die Kompetenzordnung eingebunden.⁷⁰

Daher scheint mir zumindest für das deutsche Grundgesetz folgende Auslegung geboten: Die dem Bund zugeschriebenen Kompetenzen hinsichtlich auswärtiger Beziehungen beziehen sich nur auf völkerrechtsförmliches Handeln wie dem Vertragsschluß, der Vertragskündigung, der Ausübung von Mitgliedschaftsrechten in Internationalen Organisationen, der Entsendung und dem Empfang von Gesandten. Die Kompetenz zu informalem Handeln, der völkerrechtlich unverbindlich bleibenden "Außenpolitik" hingegen ist nicht mit umfaßt; sie ist vielmehr als Annexkompetenz den Kompetenzen zur Vornahme von Rechtshandlungen, dh völkerrechtlichem Vertragsschluß, Gesetzgebung und Verwaltung usw. zuzuordnen. Wer solche Rechtsfunktionen zu erfüllen hat, darf in dem jeweiligen Sachbereich auch die dazugehörigen politischen Funktionen ausüben.⁷¹ Denn Gesetzgebungs- und Verwaltungsentscheidungen fallen in einem politischen Umfeld, in dem sie vorbereitet und durch die Suche nach Akzeptanz dauerhaft abgesichert werden müssen. Wird dieses politische Umfeld vernachlässigt, erscheinen die Entscheidungen beliebig, willkürlich und obrigkeitlich.

IV. Ausblick

Wenn die Landes-, Regional- und Lokalpolitiker somit in ihrem Kompetenzbereich an grenzüberschreitender Tätigkeit unter Beeinflussung der internationalen Beziehungen nicht gehindert werden können und sollten – mag man das nun als Außenpolitik bezeichnen oder diesen Begriff für die sogenannte "hohe Politik" im Sinne der Wahrung von Sicherheitsinteressen, Prestige, Einflußsphären⁷² usw. reservieren; es geht hier nicht um Worte, sondern um die damit bezeichnete Sache –, die Landes- und Regionalpolitiker müssen sich darüber im Klaren sein, daß sie in einem politischen Beziehungsgeflecht⁷³ arbeiten, an dem auch die zentralen Organe beteiligt sind. Gute "Landesaußenpolitik" wird also immer Abstimmung mit der Zentrale erfordern,⁷⁴ wie auch umgekehrt sich die Organe des Bundesstaates mit ihren Gliedstaaten abstimmen

sollten.⁷⁵ Allerdings gibt es bis zur Grenze – des sehr deutschen Instituts – der Bundesstreue⁷⁶ keine Rechtspflicht zur Abstimmung der Politik; kein Politiker ist rechtlich verpflichtet, gute Politik zu betreiben. Das ist eine Angelegenheit, deretwegen er sich nicht vor dem Richter, sondern vor dem Wähler zu verantworten hat.

FUSSNOTEN:

- 1 John LOCKE, Two Trestises of Government II (1690), § 145.
- 2 Dazu Ulrich FASTENRATH, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, München 1986, 3 f.
- 3 Art 32 Abs 3 GG; Art 9 BV. In Österreich ist die Völkerrechtssubjektivität der Länder trotz der Einräumung einer Vertragsschlußkompetenz in Art 16 B-VG durch die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988 bekanntlich fraglich, verneinend wegen des Abschlusses der Länderverträge gemäß Art 16 Abs 1 B-VG durch den Bundespräsidenten (Art 16 Abs 2 B-VG) Klaus BERCHTOLD, Zur völkerrechtlichen Vertragsabschlußkompetenz der Länder, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 40 (1989), S 217, 219.
- 4 Einige dieser Fragen behandelt BERCHTOLD (FN 3), 222 ff. Seine Ausführungen beziehen sich aber nur auf die österreichische Situation, die sich – untypisch – nach Auffassung von BERCHTOLD gerade dadurch auszeichnet, daß es sich aus völkerrechtlicher Sicht nicht um Verträge der Gliedstaaten, sondern um solche der Bundesrepublik Österreich handle; weiterhin FASTENRATH (FN 2), S 146 f; Henn-Jüri UIBOPUU, Die Völkerrechtssubjektivität der Unionsrepubliken der UdSSR, Wien-New York 1975, S 289 ff.
- 5 Vgl Art 7 Abs 2 Wiener Vertragsrechtskonvention; Art 59 Abs 1 S 1 GG; Art 65 Abs 1 S 1 B-VG.
- 6 In Deutschland Art 32 Abs 3 GG; in Österreich Art 16 Abs 2 B-VG; in der Schweiz Art 102 Nr 7 und 85 Nr 5 BV. In Österreich und der Schweiz kommt die Einschaltung von Bundesorganen in den Vertragsschluß der Länder hinzu, vgl Art 16 Abs 2 B-VG, Art 10 Abs 1 BV, der allerdings in der schweizerischen Praxis nicht auf den Abschluß völkerrechtlicher Verträge der Kantone mit Gliedstaaten anderer Bundesstaaten angewandt wird, da es sich nicht um Kontakte zu fremden Staatsregierungen handle (vgl Wolfgang BURTSCHER, Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden "Außenkompetenzen" anderer Gliedstaaten, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 39 (1988), S 137, 157 f mwN).
- 7 Zur Bedeutung der Praxis für die Gewohnheitsrechtsbildung siehe Alfred VERDROSS/ Bruno SIMMA, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl, Berlin 1984, §§ 553–559; Ulrich FASTENRATH, Lücken im Völkerrecht: Zu Rechtscharakter, Quellen, Systemzusammenhang, Methodenlehre und Funktionen des Völkerrechts, Berlin 1990, S 95 ff, 203 ff.

- 8 Zur Bedeutung der Praxis bei der Auslegung von Verträgen siehe Wolfram KARL, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht, Berlin ua 1983. – Die entgegengesetzte Auffassung, daß nur die verfassungsrechtlich vorgesehenen Außenvertretungsorgane eines Staates die Fortbildung des Völkerrechts zu beeinflussen vermögen, ist überholt; sie war Ausfluß willenspositivistischen Denkens, dazu FASTENRATH (FN 7), S 53 ff, 199 ff; Eberhard MENZEL/ Knut IPSEN, Völkerrecht, 2. Aufl, München 1979, S 42 f.
- 9 Zur Feststellung und Bedeutung der opinio iuris bei der Gewohnheitsrechtbildung und –auslegung siehe VERDROSS/ SIMMA (FN 7), §§ 560–566; FASTENRATH (FN 7), S 95 ff, 203 ff.
- 10 Dazu FASTENRATH (FN 7), S 178 ff, 194 ff, 200 ff.
- 11 Vgl dazu (deutsches) Bundesverfassungsgericht, Entscheidungssammlung Bd 55, 349, 368
- 12 Vgl die Nachweise bei FASTENRATH (FN 2), S 70 FN 306, 95 ff.
- 13 Dazu der Beitrag von Reinhard RACK in diesem Band.
- 14 Dazu bereits Ulrich FASTENRATH, Länderbüros in Brüssel: Zur Kompetenzverteilung für informales Handeln im auswärtigen Bereich, Die Öffentliche Verwaltung 1990, S 125, 130 ff.
- 15 David EASTON, A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs 1965, S 50.
- 16 Ernst-Otto CZEMPIEL, Internationale Politik, Paderborn ua 1981, S 16.
- 17 Jürgen HABERMAS, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd 1, 3. Aufl 1985, S 126 ff.
- 18 Ausführlich dazu FASTENRATH (FN 2), S 38 ff.
- 19 Vgl FASTENRATH (FN 2), S 21 ff.
- 20 FASTENRATH (FN 2), S 68 ff.
- 21 Arnold WOLFERS, Macht und Differenz: Über das Verhalten der Staaten, in: Uwe NERLICH (Hrsg), Krieg und Frieden in der modernen Staatenwelt, Bd I, Gütersloh 1966, S 359 ff.
- 22 John HERZ, Aufstieg und Niedergang des Territorialstaats, in: DERS (Hrsg), Staatenwelt und Weltpolitik: Aufsätze zur internationalen Politik im Nuklearzeitalter, Hamburg 1974, S 63 ff.
- 23 Albert BLECKMANN, Europarecht, 5. Aufl, Köln ua 1990, Rdnr 720; DERS, Zur Funktion des Art 24 Grundgesetz, FS Doebling, Berlin ua 1989, S 63, 75, 78 f.
- 24 Vgl das Bild von einer "einzigen Tür" des Staatsgebäudes, das Ernst WOLGAST geprägt hat (Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches unter besonderer Berücksichtigung des Auswärtigen Amtes, Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge 5 (1923), S 1, 78).
- 25 Vgl zum Ganzen CZEMPIEL (FN 16), S 60 ff; FASTENRATH (FN 2), S 11 f.
- 26 CZEMPIEL (FN 16), S 18.
- 27 Dazu Klaus-Otto NASS, "Nebenaußenpolitik" der Länder, Europa-Archiv 1986, S 619 f.
- 28 So Georg JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl, Neudruck, Bad Homburg v.d.H. 1959, S 183.
- 29 Hans KELSEN, Reine Rechtslehre, 2. Aufl, Wien 1960, S 293 ff, 325 ff.
- 30 Christian TOMUSCHAT, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Bd 36 (1978), S 7, 21.
- 31 Zu den verschiedenen Staatsbegriffen ausführlich FASTENRATH (FN 2), S 25 ff.
- 32 Reimund SEIDELMANN, Außenpolitik, in: Wichard WOYKE, Handwörterbuch internationale Politik, 3. Aufl, Opladen 1986, S 37, 39.

- 33 In diesem Sinn wird der Art 32 Abs 1 GG verstanden von Wilhelm KEWENIG, Auswärtige Gewalt, in: Hans-Peter SCHWARZ (Hrsg), Handbuch der deutschen Außenpolitik, München, Zürich 1975, S 37; Theodor MAUNZ, in: MAUNZ/ DÜRIG, Grundgesetz, Kommentar (Loseblatt, Stand Dezember 1989), Art 32 Rdnr 1; Hermann MOSLER, Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, FS Bilfinger, Köln, Berlin 1954, S 243, 246; Ondolf ROJAHN, in: VON MÜNCH, Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl 1983, Art 32 Rdnr 2; Manfred SACHAU, Wehrhoheit und auswärtige Gewalt, Berlin 1967, S 55, 56 f, 60 f; Dietmar SEIDEL, Der Bundespräsident als Träger der auswärtigen Gewalt, Berlin 1972, S 24.
- 34 Dazu Helmut STEINBERGER, Constitutional Subdivisions of States or Unions and their Capacity to conclude Treaties, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 27 (1967), S 411 ff; Alfred VERDROSS/ Bruno SIMMA (FN 7), § 678.
- 35 Bezüglich der Außenvertretungsorgane des Oberstaates oder eines Einheitsstaates gilt diese Parallelität allerdings nur eingeschränkt, da Staatsoberhaupt, Regierungschef und Außenminister auf Grund Völkerrechts kraft ihres Amtes als vertretungsbefugt gelten, vgl Art 7 Abs 2 Wiener Vertragsrechtskonvention (siehe dort auch zu weiteren Ausnahmen); offenkundige Kompetenzüberschreitungen verpflichten den Staat jedoch nicht, vgl Art 46 Wiener Vertragsrechtskonvention.
- 36 Vgl Art 32 Abs 3 des deutschen Grundgesetzes und Art 9 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.
- 37 Vgl dazu Franz-Ludwig KNEMEYER, Subsidiarität – Föderalismus, Dezentralisation, Deutsches Verwaltungsblatt 1990, S 449, 452. Autonomes Handlungspotential ist stets Voraussetzung, um als Akteur im politischen System fungieren zu können, vgl Reinhard MEYERS, Weltpolitik in Grundbegriffen, Düsseldorf 1979, S 270 f.
- 38 Vgl Markus HEINTZEN, Auswärtige Beziehungen privater Verbände, Berlin 1988, S 34 f; Heinrich TRIEPEL, Die auswärtige Politik der Privatpersonen, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 9 (1939/40), S 1 ff.
- 39 Zu den geistigen Strömungen, die den Staat zu Aktivitäten im Bereich von Wirtschaft und Gesellschaft veranlaßt haben, vgl Felix ERMACORA, Grundriß einer Allgemeinen Staatslehre, Berlin 1979, S 38 f, 46 ff, 51 ff.
- 40 Vgl hierzu auch die Regelung des Art 93 EWG-Vertrag.
- 41 Vgl zu dieser Problematik auch Ulrich FASTENRATH, Inländerdiskriminierung, Juristen-Zeitung 1987, S 170 f.
- 42 Zum Ganzen CZEMPIEL (FN 16), S 19 ff; FASTENRATH (FN 2), S 7 f, 35 ff; James N. ROSENAU (Hrsg), Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems, New York, London 1969.
- 43 Dazu FASTENRATH (FN 2), S 5 f.
- 44 Herbert KRÜGER, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, S 21 f.
- 45 Art 8a EWGV, eingefügt durch die Einheitliche Europäische Akte vom 28.2.1986, BGBl 1986 II S 1102.
- 46 Vgl dazu Aldo LOMBARDI, Verfassungsrechtliche Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zum EWR-Vertrag, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 91 (1990), S 441, 444 ff.
- 47 Zu diesem Begriff siehe Winfried LANG, Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen: Zum Begriff der "soft institution", Archiv des Völkerrechts 27 (1989), S 253, 257 f.

- 48 So die Bezeichnung einer für den 18./19. Oktober 1989 nach München einberufenen Konferenz, dazu KNEMEYER (FN 37), S 453 f; weiterhin HAHN in diesem Band.
- 49 Für den Bereich der EG besagt Art 24 Abs 1 der vom Europäischen Parlament beschlossenen Europäischen Regionalcharta (ABl vom 19.11.1988, Nr C 326/300) ausdrücklich, daß gemeinsame Politiken der EG nicht als "auswärtige Beziehungen" eingestuft werden können und fordert die Regionen zu aktiver Beteiligung auf. Ein solcher Beteiligungsanspruch wird in Nr 4 der Entschließung der Teilnehmer der Konferenz "Europa der Regionen" vom 18./19. Oktober 1989 in München erhoben, wiedergegeben bei KNEMEYER (FN 37), S 453 f. Beziehungen der Länder zu supranationalen Gemeinschaften unter dem speziellen Gesichtspunkt "europäischer Innenpolitik" rechtfertigen: Hermann-Josef BLANKE, Die Bundesländer im Spannungsverhältnis zwischen Eigenstaatlichkeit und Europäischer Integration, in: Dirk HECKMANN/Klaus MESSERSCHMIDT, Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts, Berlin 1988, S 53, 71 f; Georg-Berndt OSCHATZ/Horst RISSE, Europäische Integration und deutscher Föderalismus, Europa-Archiv 1988, S 9, 15; Christian TOMUSCHAT, Bundesstaats- und Integrationsprinzip in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Siegfried MAGIERA/Detlef MERTEN, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin 1988, S 21, 40 f. Vgl zu diesem Problemkreis auch FASTENRATH (FN 14), S 129 f; Meinhard SCHRÖDER, Bundesstaatliche Erosionen in der europäischen Integration, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge 35 (1986), S 83, 92 ff.
- 50 Vgl dazu die Berichte von Philip BLAIR, Roland HAHN, Karl RAINER und Johannes MÜLLER in diesem Band.
- 51 CZEMPIEL (FN 16), S 61 f.
- 52 § 4 Abs 6 des (deutschen) Raumordnungsgesetzes (BGBl 1989 I S 1461) fordert sogar die gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung bei Planungen und raumbedeutsamen Maßnahmen, die Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben.
- 53 Zur Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit subnationaler Körperschaften vgl Ulrich BEYERLIN, Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als transnationales Rechtsphänomen, Archiv des Völkerrechts 27 (1989), S 286, 289 ff; DERS, Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Berlin ua 1988, S 43 ff; LANG (FN 47), S 264 ff; NASS (FN 27), S 619 ff.
- 54 Zu den unterschiedlichen Typen von Regionen LANG (FN 47), S 257 ff.
- 55 Es geht ua um die dem Subsidiaritätsprinzip folgende, eigenverantwortliche Gestaltung von Grenzregionen, die Vertrauensbildung und gegenseitige Annäherung der Völker. Vgl dazu auch die Ausführungen von LANG (FN 47), S 261 f, über den psychologischen Faktor grenzüberschreitender Regionen; Peter PERNTHALER, Verfassungsrechtliche und politische Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa, in: Harry Andreas KREMER (Hrsg), Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, Beiträge zum Parlamentarismus Bd 2, München 1988, S 206, 208 f, 221.
- 56 OVG Lüneburg, Neue Juristische Wochenschrift 1978, S 390, 391.
- 57 BVerwG, Neue Juristische Wochenschrift 1982, S 194.
- 58 Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (Hrsg), Außenpolitischer Bericht 1986, Manz Verlag, Wien, 1987, S 74 f. Vgl auch die bei LANG (FN 47), S 274, referierte "Erklärung von Millstatt" der Zentralregierungen jener Staaten, deren Gebietsteile in der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria zusammengeschlossen sind; die Zentralregierungen begrüßen darin ausdrücklich die Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft und sagen Unterstützung dieser Tätigkeit zu.

- 59 (Deutsches) BGBl 1981 II S 966 ff. Vgl weiterhin Art 10 Abs 3 der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985, (deutsches) BGBl 1987 II S 65.
- 60 BEYERLIN (FN 53), Archiv des Völkerrechts 27 (1989), S 286, 301; a.A. die offizielle österreichische Haltung, referiert bei BURTSCHER (FN 6), S 139 f.
- 61 MOSLER (FN 33), S 253 f; ROJAHN (FN 33), Art 32 Rn 2; Siegfried WEISS, Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung, Berlin 1971, S 56, 61; Lucius WILDHABER, Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung, in: RIKLIN/ HAUG/ BINSWANGER (Hrsg), Handbuch der schweizerischen Außenpolitik, Bern 1975, S 237, 239.
- 62 SACHAU (FN 33), S 79 Fn 55; Torsten STEIN, Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten, Berlin ua 1975, S 13.
- 63 Wilhelm G. GREWE, die auswärtige Gewalt, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Bd 12 (1954), S 129, 174 Leitsatz I.3; MOSLER (FN 33), S 254 f; ROJAHN (FN 33), Art 32 Rn 22; SACHAU (FN 33), S 52, 60 f; SEIDEL (FN 33), S 27; STEIN (FN 62), S 15.
- 64 Helmut VAITL, Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer – Beispiel für grenzüberschreitenden Regionalismus, in: Fried ESTERBAUER (Hrsg), Regionalismus: Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa, Bayrische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (1978), S 146; in diesem Sinne auch Reinhard BECK, Auslandsbeziehungen der Länder, Die Öffentliche Verwaltung 1966, S 20, 23; Jürgen DREHER, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Rahmen der auswärtigen Gewalt nach dem Bonner Grundgesetz, Diss. Bonn 1970, S 80.
- 65 Dazu ausführlich FASTENRATH (FN 2), S 62 ff, 95 ff; DERS (FN 14), S 131 f.
- 66 BURTSCHER (FN 6), S 150 f.
- 67 Vgl die Nachweise in FN 53).
- 68 Vgl BURTSCHER (FN 6), S 150 f (siehe dort aber auch zu den Grenzen einer Einordnung als Privatwirtschaftsverwaltung); Ludwig FRÖHLER/Peter OBERNDORFER/Franz ZEHETNER, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung: Koordinationsnotwendigkeiten, Koordinationsmöglichkeiten, Linz 1977, S 86 f; Karl ZEMANEK, Das Völkervertragsrecht, in: Hanspeter NEUHOLD/ Waldemar HUMMER/ Christoph SCHREUER (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Teil 1, Wien 1983, S 56; PERNTHALER (FN 55), S 210 ff; aA Ignaz SEIDL-HOHENVELDERN, Die Staaten, in: NEUHOLD/HUMMER/SCHREUER (Hrsg), aaO, S 140.

- 69 Um Mißverständnissen (vgl hierzu den Diskussionsbeitrag von PERNTHALER in diesem Band) vorzubeugen, sei darauf hingewiesen, daß zumindest in Deutschland Länder und Gemeinden auf Grund ihrer Kompetenz zur Landesplanung und der kommunalen Planungshoheit ein weitreichendes Mitspracherecht in den Verwaltungsagenden des Bundes haben. Nach § 5 Abs 4 des Raumordnungsgesetzes (BGBl 1989 I S 1461) haben alle Behörden, einschließlich derjenigen des Bundes, die Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei Planungen sowie allen raumbedeutsamen Maßnahmen (dh Maßnahmen, die Grund und Boden in Anspruch nehmen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflussen) zu beachten. Das kann etwa bis in die Festlegung von Haltepunkten für bestimmte Zuggattungen der Bundesbahn und bis in die Fahrplangestaltung hineinreichen. Zwar können sich die Bundesbehörden mit ihrer Fachplanung und sonstigen Maßnahmen in den in § 6 Raumordnungsgesetz genannten Fällen gegenüber der Landesplanung durchsetzen, das ändert aber nichts daran, daß die Länder auf ihrem Gebiet bei allen Planungen und raumbedeutsamen Maßnahmen ein Mitspracherecht haben (vgl dazu Gerald BRUMMUND, Der Begriff der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne des § 3 Abs 1 Raumordnungsgesetz, Deutsches Verwaltungsblatt 1988, S 77 ff). Entsprechendes gilt gemäß § 7 Baugesetzbuch (BGBl 1986 I S 2253) für die gemeindliche Planungshoheit.
- 70 Vgl Klaus STERN, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd I, 2. Aufl, München 1984, § 3 III.
- 71 Ausführlich zum Ganzen FASTENRATH (FN 2), S 83 ff, 173 ff, 192 ff, 211 ff, 243 ff, 249 f, 255; ähnlich auch Rudolf GEIGER, Grundgesetz und Völkerrecht, München 1985, S 141, 146.
- 72 Vgl LANG (FN 47), S 256 f; DERS, Der internationale Regionalismus: Integration und Desintegration von Staatenbeziehungen in weltweiter Verflechtung, Wien ua 1982, S 8.
- 73 Zu den Grenzen "ausufernder" Kooperation im Hinblick auf deren Effizienz sowie deren Gefahren für den Parlamentarismus PERNTHALER (FN 55), S 224 f.
- 74 Ebenso LANG (FN 47), S 258.
- 75 In diesem Sinne auch LANG (FN 47), S 264.
- 76 Dazu STERN (FN 70), § 19 III 4.

Europäische Integrationspolitik – eine neue Querschnittsmaterie und ihr innerstaatliches "handling"

Einleitung

"The nation-state is becoming too small for the big problems of life, and too big for the small problems of life".

Dieses geflügelte Wort des amerikanischen Soziologen Daniel Bell, hat erst unlängst ein prominenter Vertreter europäischer Regionalismuskonzeptionen, der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Lothar Späth, auf der III. Konferenz Europa der Regionen in Riva del Garda, Trentino, nur im konkreten Wortlaut anders aber im Sinn gleich formuliert.

Die zahlreichen Makroprobleme unserer Zeit können nur mehr übernational bewältigt werden, für die vielen Mikroprobleme ist die regionale und die lokale Ebene der Ort, wo sie vernünftig und vor allem bürgernah gelöst werden können.

Wenn dieser Befund stimmt, und vieles spricht dafür, daß er stimmt, dann bedeutet das für das Gesamtthema dieser Tagung, daß ohnehin schon alles in die richtige Richtung läuft, bzw. schon gelaufen zu sein scheint: Im Zuge der Internationalisierung bzw. uns näherliegend der Europäisierung entsteht eine neue politische Handlungsebene in und mit der Europäischen Gemeinschaft – zuständig für das Große, Grobe, Globale, Kontinentale, Gemeinsame.

Daneben wird jene Handlungsebene wieder bedeutsam, die für die Menschheit schon immer nahegelegen ist – die Region, das Bundesland, die kleinere Einheit. Eine Tagung zum Thema "Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen" ist, so gesehen, nichts Ungewöhnliches, etwas Naheliegendes.

Der Staat als klassische Handlungsebene verliert eben im Prozeß der Europäischen Integration zunehmend an Bedeutung. In einem, allerdings nichtmarxistischen Sinn kommt es gewissermaßen zum Absterben des Staates, er ist eigentlich der große Verlierer im Integrationsgeschehen.

Freilich, so weit sind wir noch nicht, noch lange nicht.

Der Befund der Strukturen und Organisationen zeigt vielmehr, daß noch lange nicht alles gelaufen ist, daß fast gar nichts konsequent zu Ende entwickelt bzw. umgestaltet ist. Auf der Ebene der Strukturen und Organisationen ist vielmehr das politisch rechtliche Ambiente noch immer weitgehend das des 19. Jahrhunderts.

Demzufolge obliegt die Wahrnehmung der Außenbeziehungen nach wie vor nahezu ausschließlich dem Staat als dem (fast) einzigen Akteur und auch die Binnenstruktur sieht den Staat als Träger (fast) aller Organkompetenzen. Den Staat, der alles andere und alle anderen mediatisiert – die Gliedstaaten (Regionen) ebenso wie den einzelnen Staatsbürger (den staatlichen Normen Unterworfenen).¹

Die vorläufige Gesamtschau der beiden Befunde zeigt einen geradezu klassischen Fall von Innovationsbedürftigkeit. Oder anders und allgemein verständlicher ausgedrückt, in der gegenwärtigen Situation wird eine neue Struktur für die Bewältigung der sich schon heute und mehr noch in der Zukunft anders stellenden (staatlichen) Aufgaben benötigt, wobei eine Klammer um das Wort staatlich gesetzt gehört.

Solche neuen Strukturen zeichnen sich zum Teil auch schon ab. In Staaten, die sich in den Prozeß der Europäischen Integration bereits länger und intensiver eingebracht haben, ist man verständlicherweise weiter als beispielsweise in unserem Land. Aber auch hierzulande gibt es (erste) Reformschritte, und noch viel Reformbedarf.

Im folgenden wird zu konkretisieren und zu präzisieren sein, was hier einleitend gewissermaßen als vorweggenommenes Ergebnis dieses Beitrages grob umrissen wurde. Dabei wird im wesentlichen drei Szenarien nachzugehen sein,

- 1) den Veränderungen im Bereich der staatlichen Aufgabenverteilung nach oben und nach unten,
- 2) der Fehlstrukturierung bzw. Innovationsbedürftigkeit des politisch-rechtlichen status quo, und
- 3) einer Modellrevue von neuen, besser geeigneten politischen und rechtlichen Instrumenten zur Bewältigung der geänderten Problemlage.

Der vorgegebene Rahmen bringt es mit sich, daß kein durchgestyltes System der Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen geliefert werden kann, daß manches eklektischer ausfallen wird, als man sich das wünschen würde, daß auch die Gewichte vielleicht nicht ganz so ausbalanciert sein werden, wie erforderlich. Mit einem Wort, daß hier nicht mehr aber auch nicht weniger geleistet werden soll, als einen weiteren Beitrag zu einer Diskussion, für die insbesondere der Leiter jener Einrichtung, die diese Tagung veranstaltet, mit der Herausgeberschaft einer ganzen Reihe von Bänden, der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, im besonderen der Bände 47 und 48, wertvolle Vorarbeit geleistet hat.²

Die Vergemeinschaftung staatlicher Aufgaben und die gleichzeitige Notwendigkeit ihrer (Re)föderalisierung

Über die gewaltigen Gewichtsverschiebungen im Bereich der eben nicht mehr allein staatlichen Aufgabenbesorgung war bereits in der Einleitung die Rede. Der dort behauptete allgemeine Befund ist hier zu konkretisieren und zu belegen. Dabei wird, worauf ebenfalls bereits hingewiesen wurde, bewußt auf die große Zusammenschau verzichtet und vielmehr nach dem Motto vorgegangen: *Exempla trahunt* – oder, was ist aussagekräftiger als das konkrete Beispiel?

Zuvor sind aber wenigstens einige generalisierende Aussagen angebracht.

Die erste davon betrifft die rein quantitative Seite des Integrationsprozesses. Diesbezüglich ist, zwar nur gewissermaßen *pars pro toto* aber in seiner Gewichtung und seiner Aussagekraft bemerkenswert und leicht merkbar, auf das bereits geflügelte Wort des Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Jacques Delors, hinzuweisen, der in den letzten Jahren immer wieder betont hat, daß der Binnenmarktprozeß zu einer Vergemeinschaftung von rund 80 % der gesamten (Wirtschafts-)Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten führen wird.³

Wer diese Zahl für unglaublich hielt, und das waren insbesondere auch hierzulande nicht wenige, der wurde spätestens in den letzten beiden Jahren eines besseren belehrt. Als es nämlich darum ging, in den Verhandlungen über die Schaffung eines einheitlichen, die EG und die EFTA-Staaten gemeinsam einbeziehenden Europäischen Wirtschaftsraumes, den dafür in Betracht kommenden gemeinschaftlichen "*acquis communautaire*"⁴ einzugrenzen, fand sich wenig, was nicht auch irgendwie anpassungsbedürftig war. Von mehr als zwanzigtausend EG-Vorschriften ist im Rahmen dieser Verhandlungen dann auch nicht mehr nur in abstracto die Rede, sondern diese Masse an Integrationsrecht war und ist in ihren detaillierten Auswirkungen auf die nationalen Rechtsordnungen der noch nicht EG-Mitgliedstaaten und die daraus resultierenden Probleme sehr einläßlich zu untersuchen.

Eine zweite Vorbemerkung kann bei dem eben genannten Stichwort EWR-Verhandlungen anknüpfen. Diese Vorbemerkung bezieht sich auf die Vielschichtigkeit des Integrationsgeschehens und auf eine dementsprechende Vielzahl von Integrationsvorgängen.

Zwar ist quantitativ und qualitativ die Europäische Integration vom Modell EG-Mitgliedschaft dominiert, in der konkreten Betroffenheit der nationalen Rechtsordnungen ist aber beispielsweise das EWR-Modell nur mehr graduell anders einzustufen als die volle und umfassende Gemeinschaftsmitgliedschaft.⁵

Deutlich weniger einwirkungsintensiv aber ebenfalls alles andere als punktuell sind eine Reihe von weiteren globalen und regionalen Integrationsvorgängen in das Gesamtbild aller integrativen Prozesse miteinzubeziehen. Für die Makroebene sind

dies etwa die laufenden GATT-Verhandlungen unter der Kurzbezeichnung Uruguay-Runde und auf der Mikroebene ist das das ganze Set der sogenannten regionalen Außenbeziehungen mit Organisationen wie ARGE ALP, ARGE Alpen Adria, Pentagonale uä.⁶

Fast schon als *quantité négligeable* einzustufen ist – jedenfalls im Vergleich zu den bisher genannten Integrationsvorgängen – das Integrationskonzept des Europarates und dort wieder des regionalen Menschenrechtsschutzes. Immerhin geht es dabei aber um deutlich mehr als 100 Internationale Abkommen, was auch auf ein ganz beachtliches Paket von Gemeinsamkeiten anstatt souveräner nationaler Alleingänge hinausläuft.

Noch dichter wird das Netz, wenn weitere nicht mehr allein oder überwiegend staatsnahe organisierte Integrationsvorgänge mit in die Betrachtung einbezogen werden. Etwa Städtepartnerschaften, Universitätskooperationen und die Tätigkeit diverser sogenannter Quangos.⁷

Eine Vorbemerkung Nummer drei bezieht sich auf die vom Integrationsgeschehen erfaßten Bereiche. Diesbezüglich ist vorweg außer Frage zu stellen, daß es in erster Linie Bundeskompetenzen sind, deren Europäisierung, Transnationalisierung, Integration, *hic et nunc*, und das heißt hier in Österreich, jetzt im Jahre 1990, Anlaß zu tiefgreifenden Strukturreformüberlegungen gibt.⁸

Ohne den thematischen Schwerpunkt dieser Tagung aus den Augen verlieren oder gar entwerten zu wollen, ist doch nicht zu übersehen, daß in Österreich in der aktuellen Situation der Bund der, wenn man überhaupt diesen Ausdruck verwenden will, Hauptverlierer oder wahrscheinlich richtiger neutraler formuliert, der Hauptbetroffene im Integrationsgeschehen ist.

Der Grund dafür liegt auf der Hand. Nach der geltenden Aufgabenverteilung, die unser B-VG für den Bund und die Länder vorsieht, ist der Bund – zumindest derzeit noch – der *beatus possidens*. Wem viel gegeben ist, dem kann naturgemäß auch viel mehr genommen werden.

Der Bogen der integrationsgefährdeten Bundeszuständigkeiten reicht daher dementsprechend weit. In einer erst unlängst erschienenen umfassenden Zusammenstellung der Betroffenheit des österreichischen Rechts durch das EG-Recht, der ersten ihrer Art in Österreich und naturgemäß mehr ein Einstieg in die Problematik und nicht schon ein ausgereiftes systematisches und vollständiges Ganzes, vermitteln die Autoren dieser Studie, Norbert Wimmer und Wolfgang Mederer,⁹ immerhin einen recht guten Eindruck davon, daß mit den Regelungsschwerpunkten Wettbewerbsordnung, Agrarmarkordnung, Umweltrecht und Verkehrsrecht kaum noch ein Rechtsbereich aus dem Zuständigkeitskatalog des Bundes übrig bleibt, der nicht in der einen oder anderen Weise vom EG-Recht tangiert wird: Vom Gesetz über den unlauteren Wettbewerb über das Marktordnungsrecht, vom Luftreinhaltegesetz zur Straßenverkehrsordnung.

Und selbst das, was in dieser Studie nicht ausdrücklich genannt und auch nicht implizit angesprochen wird, bleibt nicht vom König Midas-Effekt der Europäischen Integration – im EG-Jargon spricht man hier vom sogenannten spill-over-Effekt und in der Diktion des österreichischen Verfassungsrechts bietet sich für dieses Phänomen der im Titel dieses Beitrages verwendete Begriff der Querschnittsmaterie nahezu von selbst an – verschont: Europäische Solidarität auch in Sicherheitsbelangen, Sichtvermerksabkommen für europäische Nachbarn und polizeiliche Nachteile über die Grenze lassen sich als drei in den letzten Tagen wieder hochaktuell gewordene signifikante Beispiele dafür nennen.

Nach derart vielen Vorbemerkungen bleibt für das versprochene Schwerpunktanliegen – der konkrete – am Beispiel demonstrierte Nachweis der Betroffenheit von Länderkompetenzen durch das Integrationsgeschehen – nur mehr unverhältnismäßig wenig Zeit bzw. Raum. Dennoch sei der Versuch unternommen, anhand von drei Aktenvorgängen aus dem Verantwortungsbereich eines Europabeauftragten eines österreichischen Landes – auf diese Einrichtung wird später noch zurückzukommen sein – zu zeigen, daß der Prozeß der Europäischen Integration auch nicht vor den sogenannten kleinen Dingen halt macht.

Beispiel Nr. 1: Baurecht

Eine der wenigen Zuständigkeiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung nach den Vorschriften des Art 15 B-VG im selbständigen Wirkungsbereich der Länder verbleiben, ist, von hier nicht bedeutsamen Ausnahmen abgesehen, das Baurecht. Wer wo, wie und unter welchen Voraussetzungen ein Haus bauen will, soll dies innerhalb eines Regelsystems tun können, für das im wesentlichen das Land, und nach Subsidiaritätsüberlegungen teilweise noch weiter an die sogenannte Basis verlagert, die Gemeinden autonome Verantwortung tragen.

Sollte man zumindest meinen.

Das tatsächliche Bild dieses Zuständigkeitsbereiches ist ein ganz anderes.

Für die Baustoffe und dort insbesondere aber nicht nur für das Thema Bausicherheit haben die Integrationsebenen des GATT (Stichwort technische Handelshemmnisse) und des CEN/CENELEG (Stichwort Normung)¹⁰ bereits in der Vergangenheit immer wieder externe Regulativfunktion ausgeübt, und für die Zukunft versprechen die Vorschriften der Art 9 bis 37 des EWG-Vertrages – unmittelbar verbindlich für das potentielle EG-Mitglied Österreich, und/oder kraft EWR-Vertrag für verbindlich erklärt, weitere und weitergehende Bindungen.¹¹

Für das subjektive Baurecht zeichnen sich – wieder sowohl im Kontext der EWR-Verhandlungen als auch eines EG-Beitritts – gewichtige Eingriffe von außen ab. Schlagworte wie die Freizügigkeit der Person und die Niederlassungsfreiheit einerseits, bzw. der Ausländergrundverkehr,¹² die Wohnbauförderung uä., andererseits lassen das politische Gewicht der dahinterliegenden Probleme unschwer erkennen.

Der Bereich gehört daher auch wie hier nur am Rande vermerkt werden soll, zu den Sorgenkindern im Integrationsgeschehen. Die Länder fühlen hier "ihre" Interessen – und das meint in erster Linie die Interessen ihrer Bürger – jedenfalls noch nicht optimal im Integrationsgeschehen repräsentiert.

Beispiel Nr. 2: Öffentliche Auftragsvergabe und regionale Wirtschaftsförderung

Bei diesem Thema geht es noch einen Schritt weiter, in den Kernbereich regionaler und lokaler Eigenständigkeit. In den so überaus sensiblen Fragen der öffentlichen Auftragsvergabe und der regionalen Wirtschaftsförderung zeichnet sich ab, daß jedenfalls am Ende der EWR-Verhandlungen und/oder beim EG-Beitritt fast nichts so bleiben wird können, wie das derzeit noch geltendes Landesrecht vorsieht.

Und bei diesem Beispiel wird auch besonders deutlich, was im übrigen auch auf fast allen anderen vergleichbaren Vergleichsfälle zutrifft, nämlich, daß die Länder und die Gemeinden hier nicht nur der Sogwirkung des europäischen Integrationsgeschehens ausgesetzt sind, sondern daß gleichzeitig auch immer wieder der Bund auf den Turnierplatz der Kompetenz(neu)verteilung tritt und unter dem Prätext seiner alleinigen Außenverantwortung Binnenautonomien einschränken möchte. Auf die Notwendigkeit und die Möglichkeit der Abwehr vor derartigen Begehrlichkeiten wird noch zurückzukommen sein.

Beispiel Nr. 3: Landesverfassung und Gemeindeautonomie

Dieses Beispiel soll und kann dies wohl auch ohne weiteres deutlich machen, daß der Prozeß der Europäischen Integration vor nichts halt macht.

Spätestens ein EG-Beitritt wird nämlich nicht nur für die Grundstruktur unseres Gesamtstaates sondern auch für die Eigenstaatlichkeit unserer Länder gravierende Eingriffe mit sich bringen.

Der Satz, wonach das Gemeinschaftsrecht Vorrang auch gegenüber Bundes- und Landes(verfassungs)recht hat, zeigt die Dimension des Problems auf – nicht wirklich entschärft durch die anlaufende innergemeinschaftliche Diskussion über die Subsidiarität als Zielvorgabe auch des Gemeinschaftsrechts und die Föderalisierung der Gemeinschaft. Die potentiellen und aktuellen Problemfälle Grundrechte und, erst jüngst wieder ins Gespräch gekommen, das Ausländerkommunalwahlrecht haben zumindest gewisse Sollbruchstellen im Integrationsgeschehen, dort wo wesentliche Strukturfragen der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Rechtsordnungen tangiert werden, manifest gemacht bzw. erkennen lassen.

Auf einen weiteren Beispielsfall, überschrieben etwa mit Auswirkungen auf das Steuer- und Finanzsystem Österreichs aber auch der Länder und der Kommunen soll in dieser Minibilanz bewußt nicht näher eingegangen werden. Man würde hier unter Umständen angesichts der Unmöglichkeit, diese Fragen wirklich von allen Seiten beleuchten zu können, mehr verunsichern als informieren.¹³ Im übrigen läßt sich dieser Nichtbeispielsfall auch ohne weiteres unter die Parameter des Beispiels Nr. 2 subsumieren.

Exempla trahunt – oder, was ist aussagekräftiger als das konkrete Beispiel, so lautete die vorhin gestellte rhetorische Frage.

Sie ist nun zu ergänzen durch eine überaus ernstzunehmende Warnung: Die konkreten Beispiele bringen die Gefahr mit sich, vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr zu sehen. Oder, anders ausgedrückt und ganz allgemein auf das Thema Vergemeinschaftung staatlicher Aufgaben bezogen, die Integrationssbetroffenheit derzeitiger staatlicher Strukturen und Inhalte ist nichts per se Schlechtes.

Im Gegenteil, wir alle sehen im Prozeß der Europäischen Integration ja etwas durchaus Positives. Und die europäisierenden Eingriffe in Bestehendes dienen ja vielfach dazu, die Situationen gegenüber dem status quo ante zu verbessern.

Die über die Kirchturmperspektive hinausgehende Bauprodukttrichtlinie, das am Wirtschaftlichkeitsprinzip orientierte EG-Vergaberecht, das ein überkommenes System von Lokalpräferenzen bewußt abbauen will, und die auch politische Integration der EG-Mitbürger in beispielsweise die kommunalen Entscheidungsstrukturen sind ja allesamt etwas, was man inhaltlich – vollinhaltlich – bejahen kann und soll.

Mit einem Vorbehalt, und damit ist unmittelbar auch bereits der Übergang zum nächsten Abschnitt dieser Untersuchung angesprochen. Mit dem Vorbehalt, daß die inhaltlichen Veränderungen des Europäischen Rechts unter entsprechender Mitwirkung und Zustimmung aller davon Betroffenen erfolgen. Mit dem Vorbehalt also, daß auf diese Weise sichergestellt wird, daß über dem Einheitsgedanken nicht gleich das Ideal der Europäischen Vielfalt in Vergessenheit gerät.

Diesbezüglich stehen die Dinge allerdings, wie vorweg anzukündigen ist, hic et nunc nicht gut.

Die Rechte der Länder im Prozeß der Europäischen Integration nach dem derzeit geltenden Bundesverfassungsrecht

Dem B-VG des Jahrs 1920 ist in seiner Gesamtheit und in wesentlichen vor allem die Staatsstruktur betreffenden Passagen immer wieder und mit viel gutem Grund attestiert worden, es handle sich dabei um einen festgeschriebenen Verfassungskonsens und Entwicklungsstand aus der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.¹⁴ Ein Bereich, für den selbst diese Qualifikation unter Umständen noch in Frage gestellt werden muß, ist der um den es im gegebenen Zusammenhang geht. Das Außenbeziehungskonzept des

B-VG 1920 entspricht nämlich sowohl im Typus als auch in einigen seiner Detailregelungen weithin noch dem Staatsoberhauptmodell der präkonstitutionellen Monarchie, bei dem im *ius representationis omnimodae* eben auch die nahezu uneingeschränkte Wahrnehmung der sogenannten auswärtigen Gewalt inkludiert war.¹⁵

Die unzeitgemäße Ausgestaltung dieses Bereichs staatlicher Tätigkeiten hat so gesehen nur folgerichtig schon seit langem zur Kritik geradezu herausgefordert. Von den beiden diesbezüglichen Argumentationsschwerpunkten, nämlich die mangelhafte demokratische Ausgestaltung der Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten und die unbefriedigende Berücksichtigung des bundesstaatlichen Prinzips ist im Zusammenhang mit der Frage der Wahrnehmung außenpolitischer Aufgaben durch Gliedstaaten und Regionen im wesentlichen nur auf das Thema Bundesstaat näher einzugehen.

Aus gegebenem Anlaß ist aber ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß gerade bei der Frage des österreichischen EG-Beitritts auch das demokratische Prinzip in mehr als nur einer Beziehung eine wichtige Rolle spielen muß und spielen wird.¹⁶

Die konkreten Vorschriften des B-VG über die Aufgabenverteilung bzw. – besorgung im Bereich der Außenbeziehungen – ein Begriff der wohl weiter gesehen werden muß als der Terminus "äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland" im Sinne der Kompetenzfestlegung des Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG – sind seit ihrem Inkrafttreten mehrfach verändert worden. Dabei hat es auch und im besonderen Verbesserungen der Rechtstellung der Bundesländer gegeben. Selbst nach diesen Novellen, von denen zumindest zwei

- die B-VG-Novelle des Jahres 1974, mit der unter anderem ein neuer Art 10 Abs 3 in das B-VG aufgenommen wurde, und die B-VG-Novelle des Jahres 1988 mit der Umgestaltung der einschlägigen Art 10, 16, 50, 65, 66 und Art 140a B-VG;
- explizit auf eine Verankerung bzw. auf den Ausbau diesbezüglicher Länderrechte hinausgelaufen sind, haftet dem geltenden Bundesverfassungsrecht in Sachen Außenbeziehungen nach wie vor ein Hauch von *ancien regime* an.

Nach wie vor haben nämlich die Länder, was angesichts ihrer massiven Betroffenheit durch den Prozeß der Europäischen Integration als besonders problematisch empfunden werden muß, fast keine Rechte in der Ausgestaltung der Außenpolitik Österreichs und damit auch nicht genügend Möglichkeiten für die Mitgestaltung der Querschnittsmaterie Europäische Integrationspolitik.¹⁷

Fast keine Rechte, bzw. nicht genügend Mitgestaltungsmöglichkeiten meint zweierlei:

Die Länder haben zum einen nur wenige, aber immerhin einige juristisch verbriefte Rechte in diesem Bereich, und die Länder haben zum anderen, auch nur wenig aber immerhin ein paar faktische Möglichkeiten sich in außenbezogenen Aktivitäten des Bundesstaates Österreich einzuschalten.

Der Katalog der juristisch verbrieften Rechte der Länder im gegebenen Zusammenhang ist rasch aufgelistet. Auf der Verfassungsebene geht es dabei im wesentlichen um zwei Sets von Regelungen, um Handlungsermächtigungen zu eigenem Verhalten der Länder und um diverse Mitwirkungs-, Veto- und Abwehrrechte der Länder. Zu diesen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten kommen noch "einfachgesetzlich" eingeräumte Positionen.

Art 16 B-VG – in der Fassung der B-VG-Novelle 1988 – räumt den Ländern das Recht ein, "in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten" abzuschließen, soweit der Bund dies nicht durch eigenes Staatsvertragsrecht inhaltlich präkludiert. Der Abschluß und die Geltung derartiger Verträge bedürfen eines entsprechenden Konsenses der Bundesregierung. Das heißt, "vor (dem) Abschluß (derartiger Verträge) ist vom Landeshauptmann die Zustimmung der Bundesregierung einzuholen ... (und) auf Verlangen der Bundesregierung sind Staatsverträge nach Abs 1 vom Land zu kündigen". Konkrete Beispiele für derartige Verträge gibt es derzeit noch keine.

Die zweite konkrete, wenngleich nur mehr indirekte Handlungsermächtigung für die Länder in Sachen eigener außenbezogener Aktivitäten ist in Art 17 B-VG bzw. der dort angesprochenen Stellung der Länder als Träger von Privatrechten enthalten. Diese Vorschrift wurde bereits in der Vergangenheit als ein Anknüpfungspunkt für den Abschluß zahlreicher sogenannter privatrechtlicher Abkommen auch in außenbeziehungsrelevanten Agenden genommen.

Alle derzeitigen Ländermitgliedschaften etwa in der ARGE ALP, in der ARGE Alpen Adria basieren auf dieser Rechtsgrundlage; dasselbe gilt auch für die Mitgliedschaft und/oder bloßen Beobachterstatus in diversen Europäischen Regionalorganisationen, wie der Vereinigung der Regionen Europas und der Konferenz Europa der Regionen.¹⁸

An dieser Sicht der Dinge hat sich auch durch die B-VG-Novelle 1988 grundsätzlich nichts geändert. Die Länder könnten zwar heute die ihnen in der B-VG-Novelle 1988 eingeräumte Staatsvertragsabschlußbefugnis zum Anlaß nehmen, ihre seinerzeit in Form von privatrechtlichen Abkommen kontrahierten Außenbeziehungen auf eine neue rechtliche Grundlage zu stellen. Aus einer Reihe von Gründen, auf die hier aber im einzelnen nicht näher eingegangen werden soll,¹⁹ erscheint es aber als höchst zweifelhaft, ob auch nur ein derartiger Altvertrag auf die neue Rechtsgrundlage umgestellt werden wird. Eher ist es wahrscheinlich, daß bis auf weiteres die Länder weiterhin auf Art 17 zurückgreifen werden, um beim Abschluß von Verträgen mit fremden Staaten bzw. deren Teilstaaten den rechtlich und politisch nicht unproblematischen Anforderungen des neuen Art 16 B-VG und allenfalls auch der womöglich noch problematischeren Anforderungen rechtlicher Natur auf seiten der ausländischen Vertragspartner auszuweichen.

Einschlägige, das heißt auf die Außenbeziehungen Österreichs insgesamt bedacht nehmende Mitwirkungs-, Veto- und sonstige Abwehrrechte sind den Ländern von Verfassungs wegen unter anderen in den Art 10 Abs 3 B-VG, Art 50 B-VG und Art 140a B-VG, eingeräumt.

Die Länder haben demzufolge das Recht zur Stellungnahme, "bevor der Bund Staatsverträge, die Durchführungsmaßnahmen im Sinne des Art 16 erforderlich machen, oder die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder in anderer Weise berühren, abschließt" (Art 10 Abs 3 B-VG). Die Länder haben ferner ein absolutes Vetorecht gegenüber Staatsverträgen gemäß Art 50 Abs 1 B-VG, "soweit solche Staatsverträge Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder regeln" sowie ein suspensives Veto gegenüber sonstigen Verträgen. Wahrgenommen wird dieses Vetorecht durch ein Zustimmungsgesetz des Bundesrates. Beide dieser Rechte, das Stellungnahmenrecht und das Vetorecht, haben in der Vergangenheit auch bereits, wenngleich nur vereinzelt, zum Nichtzustandekommen von – aus der Sicht der Länder – belastenden Abkommen geführt.²⁰

Die Länder haben schließlich auch noch ein umfassendes Anfechtungsrecht gegenüber Staatsverträgen (des Bundes), wegen behaupteter Verfassungs- bzw. Gesetzswidrigkeit dieser Verträge kraft Art 140a B-VG. Staatsvertragsanfechtungen finden in Österreich allerdings – aus Gründen auf die hier nicht eingegangen werden kann – nicht statt.

Eine indirekte Schutzwirkung zugunsten der Länder entfaltet im gegebenen Zusammenhang schließlich die Bestimmung des Art 9 Abs 2 B-VG. Wenn in diesem, wohl nicht übermäßig gelungenen "Integrationsartikel"²¹ Hoheitsrechte des Bundes auf zwischenstaatliche Einrichtungen und ihre Organe transferiert werden können, dann schließt dies die Einbeziehung von Länderrechten aus. Die Wirkung dieser Bestimmung ist seit der Neufassung des Art 50 Abs 1 B-VG durch die B-VG-Novelle des Jahres 1988 weitgehend – wenn auch nicht vollständig – als überholt zu betrachten. Die Bestimmung bleibt nämlich für den Fall jener Staatsverträge, die unter Art 10 Abs 3 B-VG fallen und nicht gleichzeitig auch unter Art 50 Abs 1 letzter Satz zu subsumieren sind als eine Art negative Erinnerungspost und Fremdkörper im geltenden Recht.

Was die personelle Seite der Handhabung all dieser bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigungen, in Sachen Außenbeziehungen der Länder aktiv zu werden, anlangt, so ist generell festzuhalten, daß von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, die meisten dieser Rechtsakte sogenannte Exekutivfunktionen sind, das heißt, im Regelfall vom Bundespräsidenten, vom Landeshauptmann, von der Landesregierung und von sonstigen Verwaltungsfunktionären wahrzunehmen sind. Nur ausnahmsweise sind Gesetzgebungsorgane mit in das Geschehen eingebunden, wie etwa der Bundesrat gemäß Art 50 B-VG und – durch Landesverfassungsrecht wohl noch zu regeln – die Landtage.²²

Nicht nur das Verfassungsrecht, sondern wie bereits erwähnt auch einfachgesetzliche Vorschriften räumen den österreichischen Ländern Möglichkeiten zur wenigstens zumeist nur Mitgestaltung der österreichischen Außenbeziehungen ein. Aus der nicht sehr großen Zahl derartiger Gesetzes- bzw. staatsvertraglichen Regelungen (im Gesetzesrang) seien drei typische Beispiele herausgegriffen.

Das erste Beispiel betrifft zwar nur zwei österreichische Bundesländer, ist aber in seiner Struktur nicht untypisch für eine Reihe weiterer Vergleichsfälle.²³ Es handelt sich dabei um das sogenannte Accordino, ein Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Republik Italien über die Regelung des erleichterten Warenaustausches zwischen den österreichischen Bundesländern Tirol und Vorarlberg und der italienischen Region Trentino-Alto Adige. Im vorliegenden Fall ist an diesem Accordino interessant, daß es zwar nicht zwingend, aber immerhin als Möglichkeit vorsieht, daß in der sogenannten gemischten Kommission Ländervertreter mitwirken können.

Derartige gemischte Kommissionen mit entsprechenden Länderbeteiligungsmöglichkeiten gibt es unter anderen auch noch in der Form von Grenz- und Grenzgewässerkommissionen, Kommissionen für den kleinen Grenzverkehr und grenzüberschreitende Raumordnungskommissionen.

Ermöglicht wird in all diesen Fällen eine Beteiligung der Länderexekutive an der konkreten Vollziehung bzw. zum Teil auch Weiterentwicklung bestehenden Staatsvertragsrechts.

Dasselbe findet *via facti* seine Ausweitung auch noch in einer Vorgangsweise, die den Ländern zwar keine Rechte aber dennoch Mitgestaltungschancen, unter Umständen sogar beim erstmaligen Abschluß eines Vertrages, durch die Einbeziehung von Ländervertretern in die Verhandlungsdelegationen ermöglicht.

Der zweite "einfachgesetzlich" geregelte Ländermitwirkungsfall in Außenbelangen verdient diese Einstufung und Bezeichnung nicht wirklich. Es handelt sich dabei um das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften.²⁴ Die dort im Artikel 1 dieses Übereinkommens zum Ausdruck gebrachte Verpflichtung der Vertragsparteien "die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften ... zu erleichtern und zu fördern" hat jedenfalls bis zur Neufassung des Art 16 B-VG kein entsprechendes Echo gefunden. Der Vorschrift als solcher wird – jedenfalls hierzulande – keine unmittelbare Anwendbarkeit zuerkannt.²⁵

Wieder auf echte Ländermitwirkungsbefugnisse im Bereich der staatlichen Außenbeziehungen läuft hingegen ein Organisationsmodell hinaus, das in Österreich bislang in zwei einschlägig besonders bedeutsamen Fällen nutzbar gemacht worden ist.

Noch relativ weich formuliert hat § 5 Abs 1 des Bundesgesetzes über die Errichtung eines Rates für Auswärtige Angelegenheiten (BGBl. 1976/330)²⁶ die Möglichkeit eingeräumt, bei der Beratung von Fragen die im besonderen Maße die Interessen eines Landes berühren, den Landeshauptmann dieses Landes den Beratungen beizuziehen. In der Praxis hat diese Bestimmung allerdings noch keine wirkliche Bedeutung erlangt.

Anspruchsvoller formuliert und daher unter Umständen auch mit besseren Zukunftschancen bestimmt seit der Erlassung des Bundesgesetzes vom 29. Juni 1989 über die Errichtung eines Rates für Fragen der Österreichischen Integrationspolitik, BGBl. 1989/368,²⁷ dessen § 1 Abs 2 Z 3, daß dem Rat für Fragen der Österreichischen Integrationspolitik zwingend auch zwei Vertreter der Landeshauptmännerkonferenz und zwei Vertreter der Landtage (Landtagspräsidenten) angehören müssen. Da § 2 dieses Gesetzes auch zwingend vorsieht, daß der Rat in allen Angelegenheiten der Österreichischen Integrationspolitik und ihrer Auswirkungen zu hören ist, allerdings nur soweit diese von grundsätzlicher Bedeutung sind, besteht zumindest Hoffnung, daß dieser neue Ländermitwirkungsansatz in Fragen der österreichischen Außenbeziehungen noch Schule machen kann.

Alles in allem wird man aber hier gut beraten sein, die Erwartungen nicht allzu hoch anzusetzen.

Der Grund für die eher skeptische Beurteilung dieser Mitgestaltungsmöglichkeit der Länder in Sachen Europäische Integrationspolitik liegt darin, daß dieses Institut, so wie es konzipiert ist, eigentlich gar nicht funktionieren kann.

Wie in der Folge noch zu zeigen sein wird, ist die Landeshauptmännerkonferenz, und dasselbe gilt vermutlich auch für die Landtagspräsidentenkonferenz, für eine derart komplexe und umfangreiche Materie wie das Thema Europäische Integrationspolitik einfach nicht das geeignete Arbeitsgremium, das eine Vielzahl von Sachproblemen bewältigen könnte. Und gleiches gilt für den Rat selbst, der in seiner Größe – derzeit zumindest 22 Mitglieder – und in der im Gremium repräsentierten Meinungspluralität ebenfalls kein Arbeitsgremium sein kann.

Mehr Rechte für die Länder im Prozeß der Europäischen Integration

Jede innovative Tätigkeit und damit auch die Arbeit des Rechtspolitikers unterliegt bei aller geforderten Phantasie auch und in erster Linie Rationalitätskriterien. So reizvoll es auch sein könnte, hier nun den Versuch zu machen, gleichsam ab ovo über alles nachzudenken, was im gegebenen Zusammenhang als zweckdienlich erscheinen kann, so wird man sich doch diese Freiheit nicht nehmen dürfen, sondern dem eigenen lustvollen Tun gleich eine eherne Fessel anlegen müssen: Es besteht absolut keine Notwendigkeit, das Rad neu zu erfinden.

Oder dasselbe mit anderen Worten zum Ausdruck gebracht, wenn es gute und das heißt im wesentlichen, zweckdienliche Modelle schon gibt, dann ist auf diese zurückzugreifen und Neues wirklich erst und nur dort anzustreben, wo es noch Lücken gibt.

Modellmaterial ist in großer Menge vorhanden, das meiste davon volltauglich und somit vorbildfähig bzw. nachahmenswert.

Erste Adresse für zweckentsprechende Modelle ist die Bundesrepublik, wo man mit einschlägigen Problemen bereits in der Vergangenheit intensiv konfrontiert war.²⁸

Denkarbeit ist aber auch hierzulande bereits in entsprechender Quantität und Qualität geleistet worden.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang neuerdings die Tätigkeit des Instituts für Föderalismusforschung, in dessen Umfeld vor allem ein junger Tiroler Experte, Wolfgang Burtscher, in kurzer Zeit viel an entsprechender Vorbereitung und konkreter Reformarbeit geleistet hat.²⁹

Zu erwähnen ist aber auch noch die einschlägig bedeutsame Leistung aus einem Bereich, dem jedenfalls im Vorurteil Innovationsbereitschaft und Innovationsfähigkeit gerne vorweg aberkannt wird. Gemeint ist die Reformleistung des sogenannten Apparats, der Politiker und der Beamten in den Ländern, die sich seit geraumer Zeit mit diesem Thema befaßt haben.

Was wird nun konkret vorgeschlagen?

Aus der Bundesrepublik, gestützt auf die Erfahrungen aus mehr als 30 Jahren Vollmitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft kommt ein ernüchternder Reformvorschlag: Wenn die Länder im Integrationsgeschehen nicht untergehen wollen, gibt es dafür nur eine wirklich zielführende Strategie – die Gemeinschaft föderalismusfreundlicher oder zumindest weniger föderalismusfeindlicher machen. Dieser Reformansatz findet seinen konkreten Niederschlag in Plänen zur Novellierung und Ergänzung der Römischen Verträge, die der sogenannten Regierungskonferenz vorgelegt werden sollen, die sich zu diesem Zweck im Dezember dJ in Rom versammeln wird.

Was hier vorgeschlagen wird, ist uneingeschränkt zu bejahen. Dies gilt für die materiell rechtliche Festschreibung eines echten Subsidiaritätsprinzips als Gemeinschaftszielvorgabe ebenso wie für die organisationsrechtliche Absicherung der Länderinteressenvertretung innerhalb des Gemeinschaftsrahmens durch die Schaffung eines eigenen Regionalrats bzw. einer Regionalkammer.³⁰

Was an diesen Vorschlägen problematisch ist, sei ohne falsches Wenn und Aber angefügt. Von dem was diesbezüglich auf den verschiedensten Wegen nach Rom transportiert wurde und wird, wird wahrscheinlich nur ein sehr kleiner Teil realisiert, das heißt in das zukünftige primäre Gemeinschaftsrecht aufgenommen werden.³¹

Erfolgversprechender erscheint da schon ein Reformvorschlag, für den sich Wolfgang Burtscher mehrfach in einschlägigen Publikationen ausgesprochen hat,³² nämlich die Schaffung von entsprechenden Rahmenbedingungen dafür, daß eine Mitwirkung der Länder im Integrationsgeschehen überhaupt stattfinden kann.

Konkret fordert er in einer gezielt auf das EG-Mitgliedschaftsmodell hin orientierten Studie über Föderalismus und EG-Mitgliedschaft, daß den Bundesländern gegenüber der Bundesregierung folgende Rechte eingeräumt werden sollen:

- "Anspruch auf frühestmögliche Unterrichtung durch die Bundesregierung über alle Vorhaben im Rahmen der EG, die für die Länder von Interesse sind;
- Stellungnahmerecht der Länder gegenüber der Bundesregierung in EG-Angelegenheiten, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen oder deren wesentliche Interessen berühren vor der Beschlußfassung im EG-Ministerrat;
- Je nach Ausmaß der Ingerenz der anstehenden Entscheidungen auf Länderkompetenzen sind unterschiedliche Grade der Bindung des österreichischen Vertreters im Rat an Länderstellungnahmen denkbar;
- Aufnahme von Ländervertretern in die österreichische Delegation in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates in Bereichen, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder oder deren wesentliche Interessen berühren".

Dieser Vorschlag Wolfgang Burtschers läßt sich autonom, das heißt allein von Österreich innerstaatlich verwirklichen. Und es gibt auch bereits konkrete Anzeichen dafür, daß es zu einer entsprechenden Umsetzung derartiger Ideen tatsächlich kommen wird. Ein Indiz dafür, ist die zumindest in einigen der aufgezählten Forderungspunkten bereits weit gediehene Annäherung der Meinung der Landeshauptmännerkonferenz und korrespondierenden Bundespositionen.

Unspektakulär aber wahrscheinlich gerade deshalb besonders zielführend erscheint der dritte hier zu referierende Reformvorschlag. Er kommt in verschiedenen konkreten Ausprägungen aus dem politisch-administrativen System der Länder selbst und besteht schlicht und einfach in der Vorgabe, sich selbst eurofit zu machen, das heißt, die Fähigkeit der Länder – und jedes einzelnen Landes – ihre bzw. seine – Europabelange wahrzunehmen, durch entsprechende infrastrukturelle Maßnahmen zu optimieren:

- Die Landeshauptmännerkonferenz ist zur Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen in den Integrationsangelegenheiten politisch berufen.
- Die technisch-administrative Wahrnehmung dieser Aufgabe bedarf eines entsprechend organisierten Apparates, vorgeschlagen ist derzeit die Einrichtung eines sogenannten ständigen Integrationsausschusses aller Länder.³³

- In jedem Land sind politisch und administrativ Verantwortliche für das Thema Europäische Integration zu benennen bzw. zu installieren;
- und last but not least ist die Landesverwaltung insgesamt für Belange der Europäischen Integration zu interessieren und in diesen Fragen kundig zu machen; in diesem Konzept spielen Ausbildung und Ressourcenpoolung eine wichtige Rolle.

Der letzte Punkt, den es bei all diesen Maßnahmen zu bedenken gilt, wird mit einem Sprichwort frei Haus geliefert: Was du heute kannst besorgen, das verschiebe nicht auf morgen. Oder anders ausgedrückt, die österreichischen Länder dürfen nicht den Fehler machen, der sich für die deutschen Bundesländer fast als verhängnisvoll erwiesen hat, nämlich in der Wahrnehmung der eigenen Rechtspositionen solange zu warten bis es (fast) zu spät ist.

In diesem Sinn sei ein letzter Satz noch erlaubt: Auf eine B-VG-Novelle 1992 zu warten, womöglich auf eine die von selbst und von oben kommt, ist nicht jenes Verhalten, das einem selbstbewußten österreichischen Föderalismus angemessen ist.

FUSSNOTEN:

- 1 Vgl dazu allgemein: WALTER/MAYER, Grundriß des Österreichischen Bundesverfassungsrechts; Wien 1988, S 93 ff; ADAMOVICH/FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht, Wien 1985, S 171 ff; BURTSCHER, EG-Beitritt und Föderalismus, Wien 1990, S 89 ff.
- 2 PERNTHALER, Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs, Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung, Band 47, Wien 1989; BURTSCHER, EG-Beitritt und Föderalismus, Wien 1990, Band 48; vgl. weiters: MORSCHER, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher, grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer, Band 8, Wien 1978; PERNTHALER, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer, Band 19, Wien 1980; PERNTHALER/KATHREIN/WEBER, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes, Band 26, Wien 1982; SCHMIDJELL/ FINK/ PLUNGER/ MOSER, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer, Band 30, Wien 1983; WERNDL, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf die Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920, Band 32, Wien 1984; BERCHTOLD, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956, Band 42, Wien 1988; HUBER/PERNTHALER (Hrsg), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, Band 44, Wien 1988; PERNTHALER (Hrsg), Föderalistische Kulturpolitik, Band 45, Wien 1988.
- 3 Rede vor dem EP am 15.6.1988, Verhandlungen des EP, Anhang 2, Nr. 2 – 366/172.

- 4 Vgl dazu PARIAS, *Der Acquis Communautaire*, *economy* 11/90, S 20 f.
- 5 Vgl zum Umfang und Recht der EWR-Verhandlungen KOCH, *Der Europäische Wirtschaftsraum – Ein Ziel für Österreich*, *economy* 1/90, S 15 ff.
- 6 Vgl beispielsweise nur für den Bereich der Kulturpolitik PERNTHALER, *Föderalistische Kulturpolitik – Kulturpolitik in Österreich – Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Rahmenbedingungen*, Wien 1988, S 9 ff; KICKER, *Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung außenpolitischer Aspekte*, in: NEUHOLD (Hrsg), *Grundsatzfragen der Außenpolitik Österreichs und Jugoslawiens*, Wien, S 23 ff; KICKER, *Föderalismus in der österreichischen Außenpolitik. Initiativen der Bundesländer*, ÖZPW 1988, S 133 ff; PERNTHALER, *Raumordnung und Verfassung*, Wien 1990, S 39 f; SUCHA-RIPA/BEHRMANN, *Ein Modell der regionalen Zusammenarbeit – Die Pentagonale*, *economy* 11/90, S 22 f.
- 7 Quasi-non-governmental-Organisation; SCHUPPERT, "Quangos" als Trabanten des Verwaltungssystems, *DÖV* 1981/5, S 153 ff.
- 8 Vgl dazu und im folgenden: BURTSCHER, *EG-Beitritt und Föderalismus*, Wien 1990, S 18 ff; BURTSCHER, *Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österr. Bundesländer im Vergleich zu bestehenden "Außenkompetenzen" anderer Gliedstaaten*, ÖZÖRV 1988, S 137 ff; BURTSCHER, *Mögliche Auswirkungen einer EG-Mitgliedschaft auf die föderalistische Struktur Österreichs*, in: HUMMER (Hrsg), *Österreichs Integration in Europa, 1948 – 1989*, S 177 ff; RACK, *Österreichs Länder und das Völkerrecht*, *Archiv des Völkerrechts*, Tübingen 1989, S 31 ff; ESTERBAUER, *Nationaler Freiraum in der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung Österreichs*, Wien 1989.
- 9 WIMMER/MEDERER, *EG-Recht in Österreich, Die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf Österreich*, Wien 1990.
- 10 Vgl dazu: Nicolas REPUSSARD, *Gemeinsame Normen für die Unternehmen*, Dokument EG-Kommission, Brüssel-Luxemburg 1988; sowie ausführlich GRILLER, *Europäische Normung und Rechtsangleichung*, Wien 1990.
- 11 Für die nationalen Bereiche vgl BURTSCHER, *EG-Beitritt und Föderalismus*, S 45 f.
- 12 Vgl. zum Umfang dieser Problematik HUMMER/SCHWEITZER, *Ausverkauf Österreichs*.
- 13 So passiert zuletzt auf dem Österreichischen Städtetag 1989, ÖGZ 1989/8, S 2 ff.
- 14 Vgl dazu WALTER/MAYER, *Grundriß*, Wien 1988, S 21 ff; ADAMOVICH/FUNK, *Verfassungsrecht*, Wien 1985, S 66 ff; RINGHOFER, *Die österr. Bundesverfassung*, S 513 ff.

- 15 Vgl dazu und mit weiteren Hinweisen FASTENRATH, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, München 1986, insbes. S 257 ff.
- 16 Vgl dazu ausführlich umwH. ÖHLINGER, Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zur EG; Wien 1988, insbes. S 35 ff.
- 17 Vgl dazu und im folgenden WALTER/MAYER, Grundriß Verfassungsrecht, S 86 ff; ADAMO-VICH/FUNK, Verfassungsrecht, S 157 f; BURTSCHER, EG-Beitritt und Föderalismus, Wien 1990, S 112 f; KOJA, Zur Auslegung des Art 16 Abs 1 B-VG, ÖZÖRV 1990, S 1 f; WALTER, Die Vertragsabschlußkompetenz der österr. Bundesländer, in: WALTER (Hrsg), Verfassungsänderungen 1988, Wien 1989; RACK, Österreichs Länder und das Völkerrecht, S 33 f.
- 18 Vgl dazu auch KICKER, Föderalismus in der österreichischen Außenpolitik. Initiativen der Bundesländer, ÖZPW 1988, S 133, sowie KICKER, Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung außenpolitischer Aspekte, in: NEUHOLD (Hrsg), Grundsatzfragen der Außenpolitik Österreichs und Jugoslawiens, Wien 1988, S 23 f; BURTSCHER, EG-Beitritt und Föderalismus, Wien 1990, S 113.
- 19 Vgl dazu bereits RACK, Österreichs Länder und das Völkerrecht, S 34 f.
- 20 Vgl Beispiele bei BURTSCHER, Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österr. Bundesländer im Vergleich zu bestehenden "Außenkompetenzen" anderer Gliedstaaten, ÖZÖR 1988, S 146 f.
- 21 RACK, Das Völkerrecht im staatl. Recht, Wien 1979, S 71 ff; ÖHLINGER, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat, Wien 1982; BURTSCHER, Die völkerrechtl. Aspekte des Forderungskataloges, S 165 ff, diesbezüglich gilt es auch bei WALTER/MAYER und ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht nachzuschlagen sowie zuletzt bei GRILLER, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen, Wien 1989.
- 22 Vgl allgemein: ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht, S 213 f; WALTER/MAYER, Grundriß Verfassungsrecht, S 87; RINGHOFER, Bundesverfassung, S 213 ff; zum zuletzt erwähnten Aspekt vgl auch umfassend FASTENRATH, Länderbüros in Brüssel, Zur Kompetenzverteilung für informales Handeln im auswärtigen Bereich, DÖV 1990/43, S 125 ff.
- 23 Vgl dazu auch KICKER, Föderalismus in der österr. Außenpolitik. Initiativen der Bundesländer, ÖZPW 1988, S 133; sowie KICKER, Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung außenpolitischer Aspekte, in: NEUHOLD (Hrsg), Grundsatzfragen der Außenpolitik Österreichs und Jugoslawiens, Wien 1988, S 23; BURTSCHER, EG-Beitritt und Föderalismus, Wien 1990, S 113; MORSCHER, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österr. Bundesländer, Wien 1978; PERNTHALER, Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989.

- 24 Vgl BGBl. 1983/52, Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften.
- 25 So ausdrücklich BURTSCHER, Die völkerrechtlichen Aspekte der Bundesländer, ZÖR 1988, S 139 f.
- 26 Vgl § 5 Abs 1 "Werden im Rat für Auswärtige Angelegenheiten Fragen beraten, die im besonderen Maße die Interessen eines Bundeslandes berühren, so ist der betreffende Landeshauptmann den Beratungen beizuziehen."

Ab. 2 "Zur Beratung besonderer Fragen können den Sitzungen des Rates für Auswärtige Angelegenheiten sachkundige Personen beigezogen werden."
- 27 Vgl § 1 Abs 1 "Beim Bundeskanzleramt wird ein Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers eingerichtet." Abs 2 "Dem Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik (im folgenden kurz Rat genannt) gehören an:
 1. der Bundeskanzler, der Vizekanzler und der Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten;
 2. Vertreter der parlamentarischen Klubs im National- und Bundesrat, wobei die stimmenstärkste Fraktion des Nationalrates vier, die zweitstärkste drei und jede andere im Hauptausschuß vertretene Fraktion je einen Vertreter entsenden;
 3. zwei Vertreter der Landeshauptmännerkonferenz und zwei Vertreter der Landtage (Landtagspräsidenten)."
- 28 Vgl aus der Fülle einschlägiger Untersuchungen MAGIERA/MERTEN (Hrsg), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin 1988; PERNTHALER (Hrsg), Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1990; SCHMIDT/MEINECKE, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988; HRBEK/THAYSEN (Hrsg), Die deutschen Länder und die europäischen Gemeinschaften; sowie OSSENBÜHL (Hrsg), Föderalismus und Regionalismus in Europa, Baden-Baden 1990; HUMMER (Hrsg), Österreichs Integration in Europa 1948 – 1989, Wien 1990.
- 29 Vgl dazu unter vielen anderen: BURTSCHER, Auswirkungen eines EG-Beitritts auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs – materielle und institutionelle Aspekte, in: PERNTHALER (Hrsg), Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, S 29 ff; BURTSCHER, Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungsprogrammes der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden Außenkompetenzen der Gliedstaaten der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland, in: HUBER/PERNTHALER (Hrsg), Föderalismus und Regionalismus in Europäischer Perspektive, Wien 1988, S 41 ff; BURTSCHER, The Federal Structure of Austria and Switzerland – An Obstacle to European Integration?, in: HUBER/ESTERBAUER (Hrsg), The European Neutrals, The Council of Europe and the European Communities, Wien 1988, S 97 ff.
- 30 Vgl dazu u. a. die im Herbst dJ gefaßten einschlägigen Resolutionen des Deutschen Bundestages, der Vereinigung der Regionen Europas und der III. Konferenz Europa der Regionen.

- 31 Vgl in diesem Zusammenhang die Berichte diverser EG-Parlamentsausschüsse, Colombo-Bericht, Unterrichtung für das Europäische Parlament, EntschlieÙung zu den Leitlinien des Europäischen Parlaments für den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union vom 23.7.1990; Martin-Bericht, Unterrichtung für das Europ. Parlament; EntschlieÙung zu den Regierungskonferenzen im Rahmen der Strategie des Europ. Parlaments im Hinblick auf die Europäische Union vom 23.7.1990; Giscard d'Estaing-Bericht; EntschlieÙung zum Subsidiaritätsprinzip.
- 32 Vgl zuletzt BURTSCHER, EG-Beitritt und Föderalismus, Wien 1990, S 90 ff.
- 33 Vgl dazu auch die entsprechenden Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz am 23.11.dJ.

Die Schweiz und die Veränderungen des Europäischen Raumes

Die Regionen im Zentrum des politischen und wirtschaftlichen Erneuerungsprozesses

Bis zum Fall der Berliner Mauer gab es genau zwei Modelle für den Bau Europas:

Das "eurokratisch – technokratische" Modell der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Brüssel, das in seinem Ansatz die Entstehung des modernen Staats vor zweihundert Jahren kopiert und das englische Modell eines sehr offenen Europas, das auf das einzige Kriterium des wirtschaftlichen Liberalismus aufgebaut wird.

Während das erste Modell nicht ohne Reiz für die wirtschaftliche Schweiz ist, steht es grundsätzlich im Gegensatz zur Schweizer Geschichte, die auf den Prinzipien der Autonomie, des demokratischen Föderalismus und des Universalismus beruht.

Das englische Modell eines Entwicklungsraumes für den wirtschaftlichen Liberalismus stimmt hingegen mit der wirtschaftlichen Außenpolitik der Schweiz überein, welche England bereits Ende der 50-er Jahre mit seinem Projekt der großen europäischen Freihandelszone als Kontrapunkt zur Bildung eines Europas der Sechs durch die Römer Verträge vertreten hatte.

Heute wird ein drittes Modell präsentiert, das von den Föderalisten gleich nach dem zweiten Weltkrieg vorgestellt wurde – das föderalistische Europa, das zwischen einem "Europa der Staaten" und einem "Europa der Regionen" noch genauer zu definieren ist. Dieses dritte Szenario entspricht den schweizerischen Gegebenheiten am ehesten, die von einer föderalistischen Demokratie in einer mehrsprachigen Gemeinschaft bestimmt sind. Dieses Szenario idealisiert uns, wenn man uns von außen betrachtet, während es uns im Inneren in Schwierigkeiten bringt. Die Schwierigkeiten und das Unbehagen bei den 700-Jahr Feiern der schweizerischen Eidgenossenschaft sind unserer Meinung nach mehr als ein Alarmsignal. Der fundamentale Prozeß des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wandels in Europa zwingt die Schweiz in der Tat, die Bedingungen ihrer zukünftigen "Territorialität" neu zu definieren, da sie ansonsten vom Zerfall bedroht ist, das heißt jene Elemente bedroht werden, die zugleich Besonderheiten darstellen und Einheit bilden können.

Die Krise der alten Territorialitätsfaktoren

Die Schweiz hat sich weder auf Grund einer ethisch-linguistischen Einheitlichkeit gebildet, noch auf der Basis irgendeines idealen Projektes. Der Historiker und frühere Schweizer Abgeordnete Georges André Chevallaz erinnert daran, wie die Schweizerische Eidgenossenschaft sich einfach als Koalition gegen die politische Herrschaft von außen, gegen die Hegemonien gebildet hat. Die schweizerische Reaktion war also die zunehmende Schaffung eines genialen "Raumes der Unterstützung", in dem die Solidarität, das Miteinanderleben und der Respekt zwischen Kantonen unterschiedlicher Volksgruppen und Sprachen ausschlaggebend waren dafür, daß es auch kleinen, armen Berggemeinschaften schon sehr früh möglich war, außerordentlich weitreichende politische und wirtschaftliche Probleme in Angriff zu nehmen. Man könnte auch sagen, der inneren Solidarität (bis hin zum Protektionismus) entsprechen nach außen jene Prinzipien der Universalität, des Liberalismus und der Neutralität, die die Geschichte unserer Außen- und Handelspolitik seit dem 16. Jahrhundert kennzeichnen.

Zwei unabwendbare Prozesse scheinen jedoch die Grundlage dieser unserer glücklichen Geschichte zu bedrohen.

a) Die Transnationalisierung in der Wirtschaft

Dieser Prozeß hängt mit dem Übergang einer Wirtschaft des rein internationalen Austausches – also zwischen definierten nationalen Wirtschaftsräumen – zu einer transnationalen Wirtschaft zusammen, die immer mehr zur weltumspannenden Globalisierung tendiert. Dies bedeutet fast das Ende jener Strategie, die das eidgenössische Wunder der industriellen Revolution und der Zollunion (1848) bis in die achtziger Jahre unseres Jahrhunderts hinein darstellte, die leider nie genau definiert wurde. Die goldene Regel bestand in der Fähigkeit der Schweiz und seiner sozialen Kräfte (Wirtschaft und Gewerkschaft) die Internationalisierung der schweizerischen Wirtschaft nach den Prinzipien des wirtschaftlichen Liberalismus und Universalismus voranzutreiben und zugleich die soziale Entwicklung durch einen hohen Grad an politischer Stabilität im Inneren im Notfall auch mit Maßnahmen sozialer, regionaler und sektorieller Kompensation zu garantieren. Der Protektionismus in der Landwirtschaft, der gegen Ende des letzten Jahrhunderts nach und nach eingeführt wurde, um den Frieden auf dem Land zu sichern, während durch die Industrialisierung starke Ballungsräume entstanden, ist dafür ein Beispiel oder auch die progressive Entwicklung unserer Sozialpolitik im Rahmen des Modells des "eidgenössischen demokratischen Korporativismus", sowie die Rolle des in diesem Zusammenhang wichtigen Instruments des Arbeitsfriedens.

Der Übergang einer Wirtschaft, die vom Austausch zwischen Nationen bestimmt ist, zu einer transnationalen Wirtschaft mit allen ihren Merkmalen einer Globalisierung und sektoriellen Funktionalisierung schwächt die Bindungen und die Notwendigkeit einer Unterstützung von territorialen Einheiten außerordentlich. Der Grund liegt nicht nur bei den großen multinationalen Konzernen, sondern auch bei jenen Unternehmen, die immer mehr zu Finanzholdings geworden sind und bei den Banken. Die Wirtschaft braucht sich also nicht mehr so sehr auf die Mechanismen der nationalen Solidarität (Handelspolitik, spezifische Politik) zu stützen, noch fühlt sie sich direkt von den Auswirkungen laufender struktureller und sozialer Veränderungen betroffen.

b) *Der Bedeutungsverlust der Grenzen als erster Indikator der Trennung und der nationalen Souveränität*

Der zweite Prozeß, der unsere inneren Bindungen bedroht, hängt mit dem Bedeutungsverlust oder besser mit der neuen Bedeutung, die die nationalen Grenzen darstellen, zusammen. Im Europa der "Nationalstaaten" war die Grenze mit ihren drei Funktionen, der legalen Funktion der nationalen Souveränität, der Kontrolle der Menschen-, Waren- und eventuell Kapitalbewegungen und der steuerlichen Funktion eine klare Trennungslinie, in manchen Fällen eine Barriere, trotz einer mehr oder weniger hohen Durchlässigkeit. Heute entwickelt sich die Bedeutung der Grenze als Trennungslinie in Richtung einer Zone des Kontakts und der Vermittlung zwischen verschiedenen Realitäten und Prozessen. Dies wäre für die Schweiz nicht der Fall, falls sie sich ausdrücklich für eine Schweiz als "Insel" im Zentrum Europas entscheidet. Die Grenzräume, die zum Großteil durch ihre Lage benachteiligt sind, aber manchmal auch durch diese Grenzlinie besondere Bedeutung erhalten, werden auf europäischer Ebene die wahre und neue Rolle des Übergangs und der Vermittlung einnehmen.

Welches ist also langfristig und unter dem Gesichtspunkt der nationalen Einheit die Bedeutung dieser beiden Prozesse? Die Antwort kann eine Analyse der Zentrifugalkräfte und somit des langsamen Zerbröckelns des schweizerischen Staates nicht außer Acht lassen.

Die Regionen im Zentrum eines Erneuerungsprozesses

Es ist nicht leicht, den oben genannten Kräften andere Kräfte oder politische Strategien entgegenzustellen. Nicht so sehr um diese Kräfte zu beseitigen, denn die

beschriebenen Phänomene sind zu grundlegend, sondern um einen Ausweg zu finden, der der einzigartigen Schweizer Geschichte Rechnung trägt. Ich werde es unterlassen, über die notwendigen politischen Maßnahmen zu sprechen, die die Prinzipien der Autonomie, der Partizipation sowie der Wirksamkeit und der politischen und verwaltungsmäßigen Effizienz wahren sollen und die zwei Tendenzen aufzeigen, die eine Erneuerung der "Territorialität" erahnen lassen, also jener horizontalen Bindungen, die die Bildung der sozioökonomischen und politischen Grundlagen unterstützen, die so oft vertikal von funktionalen und sektoriellen Prozessen zerschnitten werden.

a) *Die Region als strategischer Faktor für die Akteure des Wirtschaftslebens*

Die erste Erwägung beschäftigt sich mit dem strategischen Verhalten der Unternehmen, besonders der Klein- und Mittelbetriebe, die sich nicht so einfach auf das "offene Meer" wagen können ohne strategische Allianzen einzugehen, also Vereinbarungen und Kooperationen mit anderen Unternehmen und Körperschaften, die sehr wahrscheinlich auch Aspekte der Regionalisierung zeigen. Dies ging auch aus den letzten Untersuchungen über die industrielle Organisation und die regionale Entwicklung hervor. Zum Beispiel wurde in einer Untersuchung, die in Kürze im Rahmen des Nationalen Programms Nr. 21 "Kultureller Pluralismus und nationale Identität" erscheint, aufgezeigt, daß die innovativsten Unternehmer ein Beziehungsnetz auf regionaler Ebene brauchen und daß sogar der Bankensektor, der heute am Prozeß der Globalisierung und Standardisierung teilnimmt, sich in seiner beratenden Tätigkeit auf die eigene Ausdrucksweise stützen muß, die auf die soziokulturellen Wurzeln des Landes zurückgeht (im Fall der Tessiner Banken wäre dies die italienische Kultur).

Dieser neue territoriale Aspekt wird also weniger den Bundesstaat betreffen, der sich wohl oder übel im Rahmen einer europäischen Politik angleichen muß, sondern sich an andere Institutionen und Körperschaften mit regionalem Charakter wenden, welche in der Schweiz sehr wahrscheinlich zumindest interkantonal sein werden.

b) *Die Grenzregionen und ihre neue Rolle in der nationalen Außenpolitik*

Ein weiterer Prozeß der Territorialisierung betrifft unsere Peripherie bzw. die Grenzregionen, deren Handlungsspielräume erweitert werden. Die neue Sicht der Grenze als Kontaktraum darf jedoch nicht nur im Rahmen zentrifugaler Kräfte verstanden werden, sondern sie muß im Gegenteil eine Stärkung unseres territorialen "Gerüsts" darstellen. Schon auf Grund der geschichtlichen Erfahrungen haben die Grenzgebiete Basel, Genf und in jüngster Vergangenheit

auch Chiasso–Lugano ihre Rolle als Bindeglied zwischen unterschiedlichen Nationen und Regionen übernehmen können. Dieselbe grenzüberschreitende Zukunft, mit neuen Solidaritäten, kann für die Regionen des Bodensees (Kantone der Ostschweiz, Vorarlberg, angrenzende Länder Schwaben und Baden–Württemberg) angenommen werden. Im Süden werden die Zeichen einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen dem Tessin und seinem natürlichen Nachbarn Lombardei, jenes "insubrische" Gebiet des Comer– und des Luganersees sowie des Lago Maggiore mit mehr als zwei Millionen Einwohnern immer konkreter, das gibt der italienischsprachigen Minderheit in der Schweiz die Möglichkeit, ihre Rolle zu konsolidieren. Wir glauben nicht, daß die Anziehungskraft Mailands für das Tessin dabei gefährlich sei könnte. Im Gegenteil, wie das, so glaube ich, für alle Grenzregionen gilt, wird durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der drei Pole Lugano, Como und Varese mit ihren zusätzlichen Möglichkeiten, in diesem Bereich ein mittleres urbanes System mit grenzüberschreitendem Charakter entstehen, als Gegenpol zu den Hegemonien der Metropolen Mailand und Zürich, wodurch eine Kontakt– und Vermittlungszone nördlich und südlich der Alpen geschaffen werden kann. Wenn wir bedenken, daß auch der Jura und der Genfer See immer mehr von der Trennungslinie zur Kontaktzone übergehen werden, so können wir mit Fug und Recht behaupten, daß wir in Zukunft neue regionale metanationale "Bündnisse" erleben werden, ohne jenes historische Erbe und die Zugehörigkeit zu den "alten Nationalstaaten" zu zerstören und sie werden eine große kulturelle, soziale und wirtschaftliche Bedeutung bekommen. Das Tessin könnte dadurch zum Beispiel in einem neuen Kontext, in dem es nicht mehr in zweifacher Hinsicht peripher und marginalisiert ist, jenseits der Alpen und in seinem kulturellen Raum, einen besseren Beitrag für die Schweiz leisten.

Die Kantone entdecken ihre direkte und indirekte Außenpolitik

Schon heute hat sich vor allem in den grenznahen Kantonen und in den Gebieten mit rätoromanischer und Tessiner Minderheit die Notwendigkeit entwickelt, eine eigene, aktive Außenpolitik zu betreiben. Diese ist im Rahmen der Schweizerischen Eidgenossenschaft in zwei Formen möglich:

- bei der indirekten Außenpolitik kann ein Kanton beantragen, bei der Konzeption und Definition jener Kapitel der Außen– und Handelspolitik, die ihn direkt betreffen, mitzuarbeiten. Diese Möglichkeit wurde in der Vergangenheit wenig genutzt, sie ist in wirtschaftlichen Belangen und bei Angelegenheiten der guten Nachbarschaft auf Grund von Artikel 9 und 10 der Verfassung vorgesehen;

- die direkte Außenpolitik betrifft zum Beispiel alle Fragen bezüglich die Nachbargrenzregionen (auf Grund der Europäischen Konvention für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, bekannt als Konvention von Madrid vom 4.5.1980) oder die interregionale Zusammenarbeit (Schweizer Kantone sind Mitglieder der ARGE ALP, der COTRAO, der ARE und anderer pragmatischer Formen der internationalen Zusammenarbeit).

Zusammenfassung

Im Rahmen der weitreichenden Prozesse in Richtung eines "großen Europas der Regionen" sehen wir die politische Zukunft der Schweiz im Rahmen einer neuen Solidarität, die die einzigartige historische Erfahrung miteinbeziehen und erneuern sollte. Diese Prozesse gehen nicht so sehr in Richtung einer Stärkung der Zentralregierung, sondern verlangen im Gegenteil auch in der Schweiz nach neuen regionalen Bezugsräumen interkantonalen und grenzüberschreitender Art. Schon heute beweisen viele Beispiele, daß die Eidgenossenschaft in ihrer Handlungsfähigkeit blockiert ist und andererseits Gruppen von Kantonen neue Aktionsformen entdecken. Bewegen wir uns vielleicht in Richtung einer Schweiz, die aus 5 oder 6 regionalen Einheiten besteht? Werden wir vielleicht zu einer "Helvetia" Konföderation der Regionen innerhalb eines Europas der Regionen? Diese Annahme ist sicherlich akademischer Natur, aber auch nicht auszuschließen in einem Europa, das Einheit auch durch die Vielheit oder durch die Betonung seiner Unterschiede finden wird.

Rechtliche und faktische Aspekte der Außenpolitik in den Bundesstaaten Mittel- und Osteuropas

I.

Der Begriff der Außenpolitik ist intuitiv klar. Wie viele intuitiv klare Begriffe ist er schwer definierbar. Hier wird also von einer Definition der Außenpolitik Abstand genommen und dieser Begriff als ein intuitiv klarer Begriff behandelt.

Von diesem Gesichtspunkt aus kann die Außenpolitik verschiedenartig klassifiziert werden:

- in erster Reihe gibt es zweifellos eine staatliche, dh offizielle, und eine außerstaatliche Außenpolitik, wobei unter außerstaatlicher Außenpolitik die außenpolitische Tätigkeit anderer politischer Verbände als des Staates, also zB der politischen Parteien, der Gewerkschaften usw, gemeint wird;
- außerdem kann man innerhalb des Begriffs der Außenpolitik die "politische" Außenpolitik, also im Grunde genommen die diplomatische Außenpolitik, die wirtschaftliche Außenpolitik, die kulturelle Außenpolitik usw unterscheiden, wobei in der Umgangssprache, aber auch in der Rechtssprache, unter dem allgemeinen Begriff "Außenpolitik" – ohne Adjektiv – gewöhnlich nur die "politische" Außenpolitik verstanden wird;
- und es gibt bestimmt auch andere Klassifizierungsmöglichkeiten des Begriffs der Außenpolitik.

Für uns ist die staatliche "politische" Außenpolitik von Belang, also die "politische" Außenpolitik, deren Subjekt der Staat ist, der gleichzeitig das Subjekt des Völkerrechts ist. Die staatliche Außenpolitik kann allerdings von verschiedenen Organen ausgeübt werden. In erster Reihe wird sie durch **spezifische** Subjekte ausgeübt, zu den

- das Außenministerium und der Außenminister,
- das Staatsoberhaupt, konkreterweise der Präsident der Republik, und
- das Parlament

gehören.

Außerdem gibt es **nicht spezifische** Subjekte der Außenpolitik, wie zB

- der Präsident der Republik, der hier zum zweiten Mal auftritt,
- der Regierungschef (der Ministerpräsident),
- der Parlamentsvorsitzende bzw Delegationen der Abgeordneten,
- in Bundesstaaten auch die Ministerpräsidenten, Minister und Gruppen von Abgeordneten der Mitgliedstaaten usw.

Die außenpolitische Tätigkeit der nicht spezifischen Organe ist nach dem zweiten Weltkrieg viel wichtiger als früher geworden und manchmal ist sie auch wichtiger als die durch die spezifischen Organe ausgeübte Außenpolitik geworden. Die Wichtigkeit und Auswirkung dieser außenpolitischen Tätigkeit hängt oft auch von der Persönlichkeit und der politischen Stellung des sie ausübenden Subjekts ab. So zB die nicht spezifische außenpolitische Tätigkeit der Präsidenten der UdSSR und der Tschechoslowakei ist viel bedeutungsvoller als die des Präsidenten von Jugoslawien. Sie ist auch praktisch viel bedeutungsvoller als die spezifische außenpolitische Tätigkeit derselben Präsidenten der Republik, die den Verfassungen nach eigentlich nur auf politisch belanglose Formalitäten beschränkt ist. In der Regel ist sie auch viel bedeutsamer als die formelle außenpolitische Tätigkeit der Außenministerien.

Der tatsächliche Wirkungsbereich der staatlichen Außenpolitik ist also ziemlich breit und überschreitet die verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorstellungen der Außenpolitik. Die faktische außenpolitische Tätigkeit dehnt sich also, ohne verfassungs- bzw völkerrechtswidrig zu sein, weit über die für die Außenpolitik verfassungsrechtlich vorgesehene Grenzen aus.

II.

Die verfassungs- bzw völkerrechtlich aufgefaßte Außenpolitik hängt mit der Staatssouveränität zusammen. In der Regel wird bisher angenommen, daß die außenpolitischen Befugnisse nur den innerstaatlich und gleichzeitig völkerrechtlich souveränen Subjekten gehört. Da stellt sich allerdings die eigentlich schwierige Frage, welche Subjekte in den Bundesstaaten souverän sind, also die Frage, die direkt das Thema dieses Beitrages betrifft.

Hier wird die Frage vom Gesichtspunkt der Bundesstaaten Mittel- und Osteuropas aus erörtert. Vorerst sollte aber der Begriff der Staaten "Mittel- und Osteuropas" entziffert werden. Dieser Ausdruck hat den früheren Ausdruck "Ostblockstaaten" ersetzt und ist ebenso wenig korrekt wie der frühere. Es ist eine mehr politische als geographische Bezeichnung, nach der zB Jugoslawien zu Mitteleuropa gerechnet wird und Tschechoslowakei zu Osteuropa gerechnet wurde, nach der es, was das Thema dieses Beitrages betrifft, keinen anderen mitteleuropäischen Bundesstaat als die Tschechoslowakei gibt, usw. Hier gilt es aber nicht, daß man "das Wesen gewöhnlich aus dem Namen lesen" kann. Es handelt sich konkret um die Sowjetunion, Jugoslawien und Tschechoslowakei, also um die drei Bundesstaaten unter den gewesenen europäischen "Ostblockländern".

In jedem Bundesstaat stellt sich ausdrücklich oder stillschweigend die Frage der vollen oder beschränkten bzw der originären (primären) und der abgeleiteten Souveränität, wobei diese Frage verschiedenartig vom Gesichtspunkt des Völkerrechts und des Verfassungsrechts aus beantwortet werden kann.

III.

In den drei oben erwähnten Bundesstaaten ist – wie bekannt – in den letzten Jahren eine tiefe politische Wende erfolgt, die im Übergang dieser Staaten vom Machtmonopol der kommunistischen Partei zum politischen Pluralismus und von der zentral geleiteten Wirtschaft zu einer Marktwirtschaft besteht und die auch die gerade gestellte Frage der Souveränität und die damit zusammenhängende Frage der Subjekte der Außenpolitik betrifft. Die durch die Wende in Bewegung gesetzte politische Entwicklung ist zwar von weitem noch nicht vollendet, doch einige Änderungen und einige Entwicklungstendenzen sind schon jetzt ganz deutlich.

Erstens hat sich der Inhalt bzw die Auffassung der Außenpolitik vollkommen geändert. Die durch das Losungswort der "friedlichen Koexistenz", die in Wirklichkeit die Konfrontation bedeutete, gekennzeichnete Außenpolitik dieser Länder ist durch die durch das Losungswort "Zurück nach Europa" gekennzeichnete Außenpolitik ersetzt worden. Diese neue Auffassung der Außenpolitik hat verschiedene innenpolitische und rechtliche bzw rechtstheoretische Änderungen mitgebracht.

In diesem Zusammenhang muß die Frage der Souveränität von neuem behandelt werden. Nach der politischen Wende hat sich auch die Auffassung der Souveränität in den drei erwähnten Bundesstaaten wesentlich geändert, ohne daß sich die Verfassungen diesbezüglich geändert haben. Vor der Wende waren zwar UdSSR, Jugoslawien und Tschechoslowakei Bundesstaaten, in Wirklichkeit handelte es sich aber um einheitliche Staaten, wo sowohl die innere Politik, einschließlich der Gesetzgebungspolitik als auch die Außenpolitik von der kommunistischen Partei vereinheitlicht und gleichgeschaltet

wurde. Es gab faktisch nur eine Souveränität, und zwar die des Bundes, und in Wirklichkeit die der kommunistischen Partei. Das totalitäre Regime verträgt sich mit dem Pluralismus der Souveränität in einem Bundesstaat nicht.

Dies hat auch im Bereich der Außenpolitik gegolten. Die Verfassung der UdSSR vom Jahre 1978 zuerkennt zwar im Art 80 den Unionsrepubliken "das Recht, Beziehungen zu ausländischen Staaten aufzunehmen, mit ihnen Verträge zu schließen und diplomatische sowie konsularische Vertreter auszutauschen und in internationalen Organisationen mitzuwirken", Art 73 Abs 10 derselben Verfassung stellt aber fest, daß zur Kompetenz der Union, also des Bundes, auch das Recht gehört, eine "allgemeine Ordnung für Beziehungen der Unionsrepubliken mit ausländischen Staaten und internationalen Organisationen" festzustellen und zu koordinieren. Es ist bekannt, daß vom Recht, selbständige auswärtige Beziehungen aufzunehmen, insbesondere die Ukrainische und die Bielorussische Unionsrepublik Gebrauch gemacht haben; es ist ebenso gut bekannt, daß sie keine eigene Außenpolitik, sondern die einheitliche Außenpolitik der UdSSR ausgeübt haben.

Diese faktische Lage hat sich auch in der theoretischen Auffassung des Verhältnisses der Souveränität des Bundes und der der Gliedstaaten widerspiegelt. Der früheren faktischen politischen Lage hat ganz eindeutig die Auffassung entsprochen, nach der die Souveränität des Bundes primär und die der Gliedstaaten von derselben abgeleitet ist. In der Tschechoslowakei ist zwar diese Frage nicht ganz klar gewesen und man hat das Verhältnis zwischen der Souveränität des Bundes und der beiden Republiken theoretisch auch anders interpretiert, doch das Verfassungsgesetz über die tschechoslowakische Föderation vom Jahre 1968 beruht zweifellos auf der oben erwähnten Auffassung des Vorrangs der Souveränität des Bundes.

Die politische Wende, die in den drei Bundesstaaten, von denen hier die Rede ist, erfolgte, hat auch hinsichtlich der Souveränität grundlegende Änderungen bewirkt. Diese Änderungen hängen insbesondere damit zusammen, daß der Föderalismus in den drei erwähnten Bundesstaaten auf dem ethnischen Prinzip beruht und als Lösung der Nationalfrage betrachtet wurde. Nachdem aber der totalitäre Bundesstaat die Nationalfrage faktisch nicht gelöst hat, hat die politische Wende und die Niederlage der Herrschaft der kommunistischen Partei nicht nur eine antikommunistische, sondern auch eine manchmal sehr starke nationalistische Welle, insbesondere bei den Nationen, die unterdrückt waren oder sich mindestens als unterdrückt gefühlt haben, hervorgerufen. In dieser Hinsicht ist also in der UdSSR, in Jugoslawien und in der Tschechoslowakei eine politische Asymmetrie entstanden, die sich manchmal in Trennungstendenzen (zB in Litauen, Lettland und Estland in der UdSSR, in Kroatien und Slowenien in Jugoslawien und teilweise auch in der Slowakei in der Tschechoslowakei) und in Anforderungen einer wesentlichen Erweiterung der souveränen Rechte der Gliedstaaten äußert.

Eine Folge dieser politischen Entwicklung ist die neue umgekehrte theoretische Auffassung der Souveränität, nach der die primäre Souveränität die der Gliedstaaten ist. Die Souveränität des Bundes entsteht dann auf Grund des Staatsvertrages, mit dem

die souveränen Gliedstaaten einen Teil ihrer originären Souveränität auf den Bund übertragen und somit die Souveränität des Bundes schöpfen.

Mit dieser Auffassung der Souveränität hängt dann die Frage der staatlichen Außenpolitik zusammen. Wie bekannt und wie schon gesagt, ist die staatliche Außenpolitik völkerrechtlich und im Grunde genommen auch verfassungsrechtlich mit der Staatssouveränität verbunden.

Gleichzeitig aber gehört die Außenpolitik, zusammen mit der Kultur- und Wirtschaftspolitik, zu den – vom Gesichtspunkt der Erweiterung der verwaltungsrechtlichen Befugnisse der Gliedstaaten aus – interessantesten politischen Gebieten. Es ist also, insbesondere in der Tschechoslowakei und teilweise auch in Jugoslawien, ein Abstand zwischen der bisherigen Verfassung und den politischen Anforderungen der Gliedstaaten entstanden. In der Sowjetunion existiert dieses Problem auch. Da aber die Bundesverfassung eine verhältnismäßig selbständige Außenpolitik der Unionsrepubliken zuläßt (siehe oben), hat sich dort das Problem mehr als ein Widerspruch zwischen der Verfassung und der politischen Praxis gestaltet.

In der Tschechoslowakei heißt es aber in der Bundesverfassung (Art 7 Abs 1 lit a) klar und eindeutig, daß "die Außenpolitik, der Abschluß internationaler Verträge, die Vertretung der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik in internationalen Beziehungen" usw zu der ausschließlichen Kompetenz des Bundes gehört. Durch diese Bestimmung sind also die Tschechische und die Slowakische Republik als Gliedstaaten von jeder staatlichen Außenpolitik ausgeschlossen, wodurch die oben erwähnte Lücke zwischen der Verfassung und den politischen Anforderungen entstanden ist. Und da ist wieder einmal in der Geschichte die "normative Kraft des Faktischen" zur Geltung gekommen. Die Slowakische Republik hat ihr eigenes Ministerium für internationale Beziehungen errichtet und begann eine eigene Außenpolitik, wenn auch bisher in einem sehr beschränkten Ausmaß, auszuüben.

Dieses Beispiel zeugt einerseits vom Abstand zwischen dem Rechtlichen und dem Faktischen, der in solchen umstürzlichen politischen Situationen größer als üblich ist, und andererseits von der bereits erwähnten politischen Asymetrie, die in den früher zum "Ostblock" gehörenden Bundesstaaten entstanden ist. Der Selbständigkeitsdrang ist nicht in allen Gliedstaaten des Bundes gleich. In der Slowakei ist zwar ein slowakisches Außenamt entstanden, in der Tschechischen Republik ist es jedoch nicht entstanden und eine selbständige Außenpolitik gehört keineswegs zu den politischen Anforderungen der Tschechischen Republik, noch der tschechischen Bevölkerung. Man kann auch darauf hinweisen, daß der Selbständigkeitsdrang in den baltischen Gliedstaaten der UdSSR viel stärker und weitgehender ist, als der in zB Kasachstan oder Kirgisien.

IV.

Es sei noch bemerkt, daß sich, insbesondere in der Sowjetunion und in Jugoslawien, die Gliedstaaten voneinander so entfernt haben, daß sie sich – mindestens was einige von ihnen betrifft – in Bezug auf den Bund und auf andere Gliedstaaten mehr als Fremdstaaten als als Gliedstaaten fühlen. Das führt dazu, daß sich in der Sowjetunion eine scheinbar paradoxe "innere Außenpolitik" entwickelt, dh die Außenpolitik der Gliedstaaten im Verhältnis zum Bund und zu anderen Gliedstaaten. Dieses paradoxe politische Phänomen ist allerdings nicht paradox. Es ist ein Zeichen des Zerfalls des Bundes bzw der Umwandlung des Bundesstaats in einen Staatenbund, also der Föderation in eine Konföderation.

V.

Diese Behauptung leitet die Schlußbemerkung bzw die Schlußfrage ein. Diese Frage lautet, ob es sich bei der Sowjetunion, bei Jugoslawien und bei der Tschechoslowakei noch um eine Föderation oder schon um eine Konföderation handelt. Diese Frage ist kaum zu beantworten. Insbesondere deswegen, weil die theoretische Abgrenzung der Föderation von der Konföderation ziemlich unklar ist, und außerdem gegenwärtig in der Welt keine Konföderation existiert, so daß es keine vergleichbaren praktischen Erfahrungen gibt. Ungeachtet dessen kann man allerdings behaupten, daß die UdSSR, Jugoslawien und Tschechoslowakei heutzutage Föderationen mit starken konföderativen Elementen sind und sich – wenn wir die Trennungstendenzen in einigen Gliedstaaten außer Acht lassen – zur Konföderation entwickeln. Diese Entwicklung wird auch die Übertragung des Schwerpunktes der staatlichen Außenpolitik zur Folge haben und läßt auch verfassungsrechtliche Änderungen zugunsten der selbständigen Außenpolitik der Gliedstaaten voraussehen.

DISKUSSION

Hofrat Dr. Peter MITTERMAYR, Salzburg

Ich erlaube mir als erster deswegen zu sprechen, weil Sie, Herr Prof. Knapp, konkret Litauen angesprochen haben, und das stellt für mich ein konkretes Beispiel einer effizienten Regionalpolitik dar. Ich darf zwei Punkte erwähnen, aus denen man sieht, welche Möglichkeiten eine regionale Außenpolitik eröffnet. Die Entwicklungshilfepolitik in dem wir die Möglichkeit haben, durch einen Entwicklungshilfebeirat die Entwicklungshilfeprojekte ganz konkret zu beurteilen, das sind also beispielsweise die Projekte der Partnerdiözesen der Erzdiözese Salzburg mit jenen Institutionen, die von Salzburgern in aller Welt betreut werden. Das heißt, wir können hier Projekte ganz konkret verfolgen und brauchen nicht anonym irgendwelche Entwicklungshilfegelder durch den Bundesstaat verteilen. Das ist das eine, das zweite sind die Partnerschaften. Wir haben nur zwei Partnerschaften, weil wir sie wirklich effizient gestalten wollen. Die eine besteht mit Litauen und die andere mit Trient, und bei Trient werden Sie unschwer erkennen, welche Möglichkeiten das Land Salzburg hat, aus der Geschichte heraus – die "Italianita" Salzburgs ist Ihnen ja ein Begriff – Salzburg hat hier Möglichkeiten, die nicht mit einer delikaten Frage Österreichs zu Trentino-Südtirol belastet sind oder waren. Bei Litauen ist die Möglichkeit gegeben, daß das Land Salzburg, das katholische Land Salzburg, mit dem katholischen Litauen sehr viele Kontakte pflegt, die keine Belastung der Republik Österreich zum Signatarstaat des Staatsvertrages Sowjetunion darstellen. Wir sind nicht unbescheiden, wenn wir glauben, daß wir mit unserer Partnerschaft dazu beigetragen haben, das Selbstbewußtsein, das Landesbewußtsein Litauens zu fördern und damit einen Beitrag zur Vielfalt, zur kulturellen Vielfalt Europas zu leisten. Man soll also nicht glauben, Partnerschaft ist ein gesellschaftliches Ereignis, ich glaube, hier wird ganz konkret Politik effizient betrieben.

Univ.Prof.Dr. Helmut SCHREINER, Präsident des Salzburger Landtages

Ich bin Mitglied des Integrationsrates der Bundesregierung als Salzburger Landtagspräsident. Zu den Ausführungen von Herrn Prof. Rack möchte ich mit ein paar Worten Stellung nehmen. Herr Prof. Rack hat sich mit einem sehr wichtigen Teil des Problems der Integration befaßt, aber es ist nur ein Teil, der bei ihm zur Sprache gekommen ist, nämlich jener Gesichtspunkt, daß die österreichischen Bundesländer mehr als gut beraten sind, ihre Einbindung bereits in den Verhandlungen zum Beitritt

massiv zu betreiben und nicht zu warten, bis die entsprechenden Bundeskompetenzen auf Länder übergehen, was die Verhandlungsführung betrifft.

Aber er hat nicht Stellung genommen, zu einem zweiten Teil, nämlich zur Frage der Neuordnung des Föderalismus, die gleich ursprünglich mitverhandelt werden sollte. Es stimmt zwar, daß quantitativ gesehen eine Integration den Bund als Hauptbetroffenen sehen wird. Das ist nur quantitativ, es werden dem Bund auch nach einer Integration derartig viele, wichtige Kompetenzen bleiben, von der Kultur über die innere Sicherheit bis hin zur Gerichtsbarkeit und was sonst alles noch. Aber die Länder haben derzeit schon einen quantitativ so schmalen Zuständigkeitsbereich, daß eine Integration, gleich wie sie aussehen wird, diesen Zuständigkeitsbereich ins Mark treffen wird. Und das ist der qualitative Unterschied zwischen den Kompetenzbelastungen des Bundes und der Länder durch die Europäische Integration. Und deshalb – so meine ich – müßten die Länder dafür sorgen, daß bereits vor einem allfälligen Beitritt alle Vorkehrungen getroffen werden, daß das Föderalismusbild in Österreich erneuert wird. Das heißt eine grundlegende Neuordnung des Bundesstaates. Und nun meine ich, daß die Situation dafür gar nicht schlecht ist. Man muß nur von der bisherigen Vorgangsweise abgehen. Bisher war es so, daß man bei einem großen Eingriff in den Föderalismus immer versprochen hat, wir werden noch darüber reden, wir werden den Bundesstaat neu ordnen. Für diese Geschichte des österreichischen Föderalismus gibt es viele Beispiele, sie reichen von der Finanzverfassung, die immer wieder so "erneuert" wurde, bis hin zu den vorläufig beim Bund zentralisierten Behörden der inneren Sicherheit bis zum letzten Akt des Trauerspiels, nämlich bis zur Übertragung der landwirtschaftlichen Betriebsmittel ohne Abtausch von Kompetenzen. Ich meine, deswegen ist die Chance jetzt nicht schlecht, nicht nur weil die maßgeblichen Spitzen der Bundesregierung versprochen haben, daß es – gleich wie man das jetzt juristisch fein beurteilt – im Zusammenhang mit einem EG-Beitritt zu einer Volksabstimmung nach Art 44 Abs 3 B-VG kommen wird, und weil dieses Verfahren nach Art 44 (3) jedenfalls, gleich wie es dann konstruiert wird, vor der Notwendigkeit steht, daß der Bundesrat einmal zustimmen muß und zum zweiten, der Bundesrat auch noch das Initiativrecht gegenüber dem Nationalrat hat. Und ich glaube, daß hier der Ansatzpunkt liegt, daß zeitgerecht Vorkehrungen getroffen werden müssen und die Länder sich politisch etwas überlegen sollten, nämlich den Bundesrat dazu zu bringen, nicht zu warten, bis der Nationalrat oder die im Nationalrat Verantwortlichen ein Konzept für eine Neuordnung in Form eines Entwurfes für ein Bundesverfassungsgesetz vorlegen sondern von sich aus über das Initiativrecht gekoppelt mit seiner Zustimmungsbefugnis bereits hier die entsprechenden Vorschläge vorbringt. Diesbezüglich sind von Salzburg aus bereits Überlegungen im Gange und ich hoffe, daß in den nächsten Wochen erste konkrete Schritte gesetzt werden können. Ich meine, daß das eine sehr wichtige Maßnahme ist, und das wollte ich unterstreichen in Ergänzung zu Herrn Prof. Rack. Und ein letztes Wort darf ich noch sagen zu dem erwähnten Sonderinstrument der Verträge der Länder nach Artikel 16 der Bundesverfassung. Ich glaube, es hat einen guten Grund, warum sich die Länder bisher – Gott sei

Dank – geweigert haben, solche Staatsverträge zu schließen. Ich glaube die Länder wären ganz schlecht beraten von diesem Scheinföderalismusinstrument Gebrauch zu machen, das war eines der Instrumente die unter dem Titel Föderalismus geschaffen wurden, in Wahrheit aber das Gegenteil bewirken. Denn was würde es zum Beispiel bedeuten, wenn die Absichten des Landes Salzburg, an der Erweiterung des Nationalparks Richtung Südtirol mitzuwirken, über so einen Vertrag geschehen würde? Es würde faktisch die ganze Zuständigkeit in der Nationalparkfrage, die durch Naturschutzkerne gegeben ist, auf den Bund übergehen. Weil diese Angelegenheiten faktisch mit den Instrumenten der mittelbaren Bundesverwaltung behandelt werden, und das, meine Damen und Herren, ist sicherlich kein taugliches Instrument für die Länder, ihren Freiraum zu bewahren und ich glaube, da liegt auch der sachliche Grund dafür, daß bisher meines Wissens noch kein einziges Bundesland ernsthaft daran gedacht hat, diese Mißgeburt des Föderalismus – wenn ich das so bezeichnen darf – auch zu realisieren. Ich danke.

Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER, Innsbruck

Danke, Herr Präsident Schreiner, für diese wichtige Ergänzung und auch Klarstellung. Ich darf vielleicht einen kurzen Beitrag noch einflechten. Der Herr Kollege Fastenrath hat gemeint, daß die Außenpolitik der Länder in Österreich zu unrecht auf Art 17 B-VG abgestützt wird, also zumindest theoretisch zu unrecht, daß es sich in Wirklichkeit um Kompetenzausübung handelt. Und er hat gemeint, daß es sich um unselbständige Kompetenzen handelt, die im Anhang zu den Sachkompetenzen konstruiert werden sollen. Ich halte das für dem Konzept nach für sehr richtig und vielleicht auch von der Sache der Außenpolitik für eine zutreffende Konstruktion. Sie wäre aber für die österreichischen Länder in der derzeitigen Kompetenzlage verheerend. Die Länder kommen nur mit Hilfe des Artikel 17 eine eigenständige Politik betreiben; meines Erachtens müßte eine Neuordnung etwas anders konstruiert sein. Ich glaube, daß man schon zu einer Kompetenz der Länder kommen müßte, daß diese Kompetenz aber nicht an Sachmaterien anknüpft, sondern eben an regionale Kriterien. So etwas ähnliches gibt es im Bereich der Förderungsverwaltung, es gibt an sich da eine Aufgabenteilung zwischen Bundes- und Landesförderung und die knüpft an gesamtstaatliche Förderungsinteressen und regionale Interessen an. Wenn man überhaupt zu einer Umwandlung des Artikel 17 in echte Kompetenzen kommen will, dann müßte man weg von der derzeitigen Kompetenzverteilung kommen, die ich auch sonst für verhängnisvoll halte, jedenfalls aber für verhängnisvoll für eine Regional- oder Wirtschaftspolitik der Länder. Wenn man dieses Konzept von der Innen- auf die Außenpolitik übertragen würde, so müßte man an irgendein regionales Kriterium anknüpfen, also nicht an Sachkompetenzen, sondern an eine Art Subsidiaritätsklausel, wie sie die Gemeinden auf Landesebene haben.

Dr. Heinz ANDERWALD, Landtagsdirektor, Graz

Ich möchte anschließen, an das was Herr Landtagspräsident Schreiner ausgeführt hat. Mir scheint es zunächst einmal wichtig zu sein, zu betonen, daß der Bereich der informellen Außenpolitik, so wie er von Prof. Fastenrath dargelegt wurde, an Bedeutung gewinnt, und daß dies nicht nur eine Geschichte ist, die innerhalb der letzten 10 oder 20 Jahre oder 40 Jahre sich entwickelt hat, sondern daß es da durchaus schon Vorläufer gibt. Da denke ich an die vielen parlamentarischen Kontakte, die es zwischen den verschiedensten Ländern der Welt immer gegeben hat und immer geben wird. Gerade die Landtage Österreichs pflegen – dafür bin ich hier am richtigen Ort – das geht auf eine Initiative des damaligen Salzburger Landtagspräsidenten zurück, einen laufenden Kontakt mit den Präsidenten der deutschen Landtage. Wir hatten die letzte Konferenz in Graz, da wurde von den deutschen Präsidenten etwa eine Resolution zum Thema der Europäischen Integration verabschiedet. Ich will damit nur zeigen, daß es sich hier auch um einen Beitrag zur Außenpolitik handelt. Nun etwas weiteres. Es ist zwar richtig, wie Prof. Rack ausgeführt hat, daß der Nationalrat als der hauptbetroffene Gesetzgeber von der Europäischen Integration anzusehen ist, aber aus einem föderalistischen Gesichtspunkt muß man betonen, daß es sich hier nur um eine Verschiebung der Bedeutung zwischen Nationalrat und Bundesregierung handelt, das was der Nationalrat an Bedeutung verliert gewinnt gleichzeitig die Bundesregierung hinzu. Und hier scheint mir wichtig zu sein, daß man unter dem Hinweis "Demokratiedefizit", das in der Europäischen Gemeinschaft besteht, Überlegungen hinsichtlich der Verbesserung der Situation der Parlamente auf Landesebene anstellt. In Deutschland gibt es das Länderbeteiligungsverfahren, was auch hier heute von Prof. Rack ausgeführt wurde, das Recht der Stellungnahme mit der Bindung an diese Stellungnahme. Derzeit funktioniert dieses vorgesehene System zunächst einmal nur in zwei deutschen Bundesländern, nämlich in Niedersachsen und in Rheinland-Pfalz. In der Bundesrepublik hat man in den Ländern sehr spät bemerkt, welche Wirkung die europäische Integration auf das föderale System hat. Wir sind in Österreich gut beraten, daran zu lernen und auch eben, das scheint mir ganz wichtig zu sein, Überlegungen anzustellen, die zu einer Stärkung der Parlamente – und hier als Föderalist – vor allem auf Landesebene führen müssen. Dankeschön.

Othmar PLÖCKINGER, Salzburg

Ich arbeite am geplanten außenpolitischen Beirat der Salzburger Landesregierung mit. Ich möchte kurz hinweisen auf einen Mangel, der mir aufgefallen ist. Es wurde vor allem und das in den ersten Referaten über EG und Europaintegration gesprochen, in den beiden zweiten Referaten wurde der Rahmen etwas erweitert, aber über den europäischen Raum wurde dennoch nicht hinausgegriffen. Ich meine, daß es zum Bereich Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen weiterreichende Überlegungen

geben sollte und müßte, will man unter Außenpolitik nicht allein EG und Europapolitik verstehen. Und will man nicht global ökonomische, ökologische und auch soziale Entwicklungen versäumen oder zu spät erkennen. Danke.

Dr. Roland HAHN, Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart

Ihr Beitrag hat mich angeregt, hier aus unserer Sicht doch etwas dazu zu sagen. Das Land Baden-Württemberg hat die Zusammenarbeit mit anderen Regionen in Europa, in sogenannten "vier Motoren" bewußt erweitert, durch eine Assoziierung mit der Provinz Antario in Kanada. Das ist ein Beispiel einer solchen über Europa hinausgehenden Kooperation. Es ist auch ein Beispiel, wie die Regionen Europas nicht getrennt gegeneinander, sondern miteinander solche Kontakte suchen und auch pflegen. Daneben gibt es Partnerschaften mit anderen Weltregionen, die neueste ist die Partnerschaft mit Singapur, es gibt andere mit einer Provinz in Japan und zwei Provinzen in China. Ich nenne das einfach zur Ergänzung, weil Sie das angefragt haben und ich denke, daß die europäischen Regionen gut beraten sind, möglichst auch gemeinsam in der Kooperation nicht gegeneinander, sondern miteinander, dort wo es sich anbietet, solche außereuropäischen Kontakte zu pflegen und zu suchen. Es ist auch in Ihrem Beitrag klargemacht worden, daß die ökonomischen Zusammenhänge eben auch nicht an der EG, nicht an Kleineuropa, nicht in Europa halt machen, und wir sehen schon, es kommt ein weites Feld auf die Regionen zu. Vielleicht noch die Bemerkung, jeder Beamte wird darunter stöhnen, denn bei den Vorgaben von Herrn Rack, die Landes- und Regionsverwaltung sollen sich darauf ausrichten, das ist richtig, das ist auch in einem Satz gesagt, und es ist in der Realität wie jeder der mit Landespersonalpolitik und mit Landesfinanzen zu tun hat, weiß, ein außerordentlich schwieriges Gebiet.

Bernhard WIESINGER, Wien

Ich studiere Politikwissenschaft in Wien und ich möchte eigentlich nur eine Frage stellen, die sich für mich immer als die zentrale Frage herauskristallisiert. Vielleicht eine sehr österreichische Frage, vielleicht klingt sie auch etwas naiv. Aber was ich wissen möchte ist, werden die Länder, Gliedstaaten, Regionen – es ist egal wie man sie nennen will – realpolitisch stark genug sein, sich gewisse Kompetenzen oder Souveränitätsrechte, die sie sich wünschen, die die Nationalstaaten – abgesehen jetzt von Großbritannien – im europäischen Zusammenhang in absehbarer Zeit zugunsten einer übergeordneten europäischen Zentrale – es gibt das böse Wort von den Eurokraten in Brüssel – aufgeben wollen oder aufgeben werden. Werden die Länder also stark genug sein, sich von dieser starken europäischen Zentralmacht diese Kompetenzen zurückzuholen? Die Frage möchte ich besonders richten an die Herren Fastenrath und Rack.

Univ.Prof.Dr. Ulrich FASTENRATH, Köln

Ja, wenn ich gleich beim letzten anfangen darf. Die Gliedstaaten sind sicherlich nicht stark genug, um sich von der EG irgendwelche Kompetenzen zurückzuholen, wie sie das gesagt haben. Was möglich ist, und darüber wird im Rahmen der EG auch gesprochen, daß man die Länder stärker am Entscheidungsprozeß in der EG beteiligt. Das hier angesprochene Modell, eine Regionenkammer zu schaffen wäre also etwas, bislang ist das allerdings noch sehr dürrig, bislang gibt es nur einen Beirat mit beratender Funktion, der auch relativ selten tagt. Das ist natürlich noch sehr bescheiden, soll aber gestärkt werden und das scheint mir der einzige Weg zu sein, um hier etwas zu erreichen. Also keine Rückübertragung von Kompetenzen, sondern allenfalls, daß man im Rat versucht, Entscheidungen der EG zu beeinflussen bzw. im Sinne der Subsidiarität versucht, die EG von bestimmten Rechtsetzungen abzubringen. Dann zu der nächsten Frage. Es mag in meinem Referat ein bißchen so geklungen haben, daß ich nur auf Europa abgestellt habe, das war nicht meine Absicht, und ich versuche das immer wieder allen beizubringen, die europäischen Lösungen vorschlagen, was in der Bundesrepublik Deutschland ganz gut geht, weil wir da nämlich den Artikel 24 mit der Übertragung von Hoheitsrechten haben, hier dann parallel in Österreich der Artikel 9 Bundesverfassungsgesetz. Das erlaubt verfassungsrechtlich eher schon solche Lösungen, die Länder an der Außenpolitik zu beteiligen. Ich meine, man sollte eben darüber hinausgehen, das von Europa lösen und dann kommt man auch dahin, daß die Länder sehr wohl Kontakte über Europa hinaus in der ganzen Welt unterhalten dürfen. Zu der hier angesprochenen Entwicklungshilfepolitik habe ich auch ausdrücklich schon vertreten, daß es Sache der Länder sein kann, so etwas zu machen, und wie das hier dargestellt wurde, ist es auch ganz sinnvoll, wenn man beispielsweise kirchliche Projekte von staatlicher Seite aus unterstützt. Ich möchte allerdings nicht verhehlen, was ich im letzten oder vorletzten Jahr beim österreichischen Völkerrechtstag gehört habe, da hieß es nämlich nur, das wollen wir nicht. Und Sie können sich denken, wo der betreffende Redner herkam, er kam aus Wien, aus dem Verfassungsdienst. Das ist also ganz klar, daß hier auch gegenläufige Tendenzen da sind, aber ich empfinde nichts schlechtes daran, ich würde eher sagen, daß die Partnerschaften mit anderen Ländern, überhaupt Kontakte mit anderen Ländern, hier sehr wohl etwas bewirken können, wie am Beispiel von Litauen ja sehr deutlich dargestellt wurde. Noch ein letztes Wort zu Ihrem Einwurf Herr Pernthaler. Wenn man den Weg über Artikel 17 im Bundesverfassungsgesetz versperren würde, so wäre das für Österreich verheerend. Ich gebe zu, daß ich die Kompetenzlage in Österreich noch nicht so genau kenne, andererseits kann ich mir nicht vorstellen, daß sie diese Wirkung, die Sie dargestellt haben, so haben würde. Denn wenn es zB um diesen Nationalpark geht und die Länder – also hier Tirol – Kompetenzen bezüglich der Einrichtung und Erhaltung von solchen Nationalparks haben, dann hätten sie nach meiner Auffassung auch die Kompetenz, das grenzübergreifend abzusprechen. Es kommt nicht unbedingt auf Gesetzgebungskompetenzen an, die auch in Deutschland bei den Ländern außerordentlich schwach

ausgestaltet sind, sondern es reichen Verwaltungskompetenzen aus und die sind in Deutschland schon wesentlich großzügiger ausgestattet. Aber ich kann mir andererseits nicht vorstellen, wenn ein Land, ein österreichisches Bundesland, mit der Einrichtung und Erhaltung eines Nationalparks schon verwaltungsmäßig nichts zu tun hat, warum sollten sie das dann noch grenzüberschreitend absprechen. Was sollen sie denn da eigentlich noch machen, wenn sie innerstaatlich dann doch nichts damit erreichen können, dann bleiben das ja hohle Worte, denn wenn es Aufgabe des Bundes ist, dann muß er das letztlich auch dann regeln, wer soll das denn sonst tun.

Univ.Prof.Dr. Reinhard RACK, Graz

Meine erste Wortmeldung bezieht sich naturgemäß auf die Position, die Herr Schreiner vertreten hat. Ich nehme nicht beschämt, sondern einfach zur Kenntnis, daß das Thema natürlich auch mehr Dimensionen hat, als die von mir bewußt jetzt eklektisch herausgenommene, daß natürlich auch über das Thema Neuordnung der gesamten Zuständigkeitsverteilung gesprochen werden sollte, wenn es darum geht, hier die Verluste zu kompensieren oder gleichmäßig zu kompensieren. Ich meine nur – und das führt dann zur späteren Wortmeldung zurück, daß die Länder hier jedenfalls in Zukunft stärker agieren werden müssen, als sie das bisher getan haben, wollen sie auf diesem Feld bestehen. Was mein Thema auch als Dimension gehabt hätte, was ich aber auch nicht wirklich im Detail ansprechen konnte, war die Tatsache, daß es ja nicht nur um ein Föderalismusdefizit in der Gemeinschaft geht und in diesem Prozeß der Integration, sondern daß ganz massiv auch ein Problem des Demokratiedefizits in diesem Europäisierungs- oder Integrationsprozeß anzusprechen wäre und anzusprechen ist. Ich kann also hier dem, was in der Wortmeldung gesagt wurde, im Grunde und in vielen Einzelheiten zustimmen. Ich habe mein Thema aber eben primär zunächst einmal auf die Föderalismusfrage eingegrenzt. Mein Thema hat mir überhaupt gewisse Schwierigkeiten bereitet. Als mir seinerzeit Prof. Pernthaler telefonisch zunächst mal das vorgelegt hat, es wäre doch jetzt über den Artikel 16 B-VG neu zu sprechen, da hatte ich gewisse Probleme. Denn über den Artikel 16 B-VG kann man nicht sprechen, über den kann man nur schimpfen. Das habe ich auch bereits getan in einer Publikation im Deutschen Archiv für Völkerrecht. Ich wollte nicht unbedingt dasselbe noch einmal machen und habe deswegen mein Thema umgeschrieben und deswegen auch diese Bezugspunkte eher in Richtung Reformanliegen gesetzt, weil ich glaube, und ich habe das deswegen in meinem Referat auch ganz bewußt gehalten, daß mit dem Artikel 16 B-VG kein Staat zu machen ist, und so gesehen, umgekehrt auf den Artikel 17 B-VG nicht zu verzichten ist. Das möchte ich jetzt also im Detail nicht noch weiter ausführen, ich glaube aber, es sollte gesagt sein, daß hier der Artikel 17 bis auf weiteres jedenfalls unverzichtbar ist.

Zu der Kritik von Herrn Plöckinger, daß der europäische Raum zu sehr im Vordergrund der Referate oder auch meines Referats war, dem kann ich grundsätzlich

nur zustimmen. Ich habe aber jedenfalls versucht, wenigstens über den Hinweis, daß es auch die Integrationsebene des GATT ist, die hier in diesem Bereich eine Fülle von einschlägigen Problemen aufwirft. Ich glaube aber, und da war ja auch ein sehr wertvoller Hinweis von Hofrat Dr. Mittermayr, daß die Länder durchaus im Bereich ihres regionalen Engagements sich nicht nur auf benachbarte Regionen beziehen können, sondern durchaus auch im Rahmen dieser Entwicklungshilfemodelle weiter als nur über den eigenen Gartenzaun sehen sollten. Zur Wortmeldung des Herrn aus Baden-Württemberg, wonach die Umsetzung der Forderung, die Landesverwaltung solle sich europafit machen, das eigentlich schwere ist, diese Worte sind mir aus der Seele gesprochen. Denn seit einem halben Jahr habe ich die Funktion eines Europabeauftragten im Lande Steiermark, finde dort zwar sehr viel freundliche Aufnahme aber auch sehr sehr viel konkrete Arbeit und die Umsetzung ist nicht immer ganz einfach. Da muß man halt konkret daran arbeiten und zwar alle Betroffenen müssen daran arbeiten. Und ich glaube, Veranstaltungen wie die heutige können so gesehen dann auch in der breiten Wirkung diese Arbeit durchaus unterstützen.

Ein letzter Punkt, zur Wortmeldung des Kollegen aus Wien: Werden die Länder stark genug sein, um sich die Rechte zu holen? Da würde ich zunächst einmal das noch unterstreichen wollen, was Herr Fastenrath schon angesprochen hat, aber dann schon noch etwas nachlegen wollen, und zwar: Die Länder – jedenfalls bestimmte Länder – haben bereits gezeigt, daß es etwas zu holen gibt, dann wenn sie stark genug sind. In der Europäischen Gemeinschaft hat es bis vor ganz kurzer Zeit das Thema Bundesstaat bestenfalls als eine Art Schimpfwort gegeben, das hat sich massiv verändert, seit dem die deutschen Ministerpräsidenten dem Präsidenten der Kommission, Jaques Delors, nach Bonn eingeladen haben und ihm dort gezeigt haben, daß sie eigentlich auch Hausherrn großer Häuser sind und der sehr kluge Politiker Jaques Delors hat dann sehr rasch umgeschaltet. Was in diesen zwei Jahren seither auf Kommissionsebene und etwa auch im besonderen unmittelbar im Bereich des Kabinetts von Herrn Delors im Rahmen dieses selbst prospektiv andiskutiert worden ist und zum Teil auch schon seinen Niederschlag findet in den Papieren des Europaparlaments zum Thema Subsidiarität, in den Vorschlägen, die auf Ausbau dieses Regionalvertretungssystems hinzielen, weil das derzeitige, das Herr Fastenrath angesprochen hat, nun wirklich nicht unbedingt als sehr effizient zu bezeichnen ist, zeigt sehr deutlich, daß die EG lernfähig ist, und daß die Europäische Gemeinschaft, dann wenn man ihr plausibel macht, daß Föderalismus – Regionalismus ein europäisches Anliegen ist, an dem man nicht vorbeigehen kann, dann wird auch im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft dieses Anliegen gut aufgehoben sein. Ich glaube nicht, daß es dann darum geht, sich Kompetenzen zurückzuholen oder nicht herzugeben, sondern daß es immer nur darum gehen kann, und das war auch das, was ich versucht habe in meinem Referat, insgesamt darzustellen, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten in bestimmten Materien, so zu gestalten und zu administrieren, daß alle betroffenen Ebenen, die europäische Ebene, die nationale Ebene, die regionale und die lokale Ebene und der einzelne Bürger sich

Form der Aufgabenbesorgung im Grunde genommen einverstanden erklären können. Das ist das Ziel, das es anzusteuern gilt.

Dr. Heinrich HELLER, Bundesländerhaus Salzburg

Ich möchte einmal, wenn Sie es mir gestatten, eine sehr provokante Frage stellen. Wir unterhalten uns hier über Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. Wie sieht es aber jetzt einmal mit der sogenannten innerstaatlichen Außenpolitik, zB die der österreichischen Bundesländer aus? Wir haben in Wien ein Bundesländerhaus, wozu? Wir wollen einfach auch einmal zeigen, die Länder sollten in Wien ein dementsprechendes Auftreten gegenüber diesem Hort des Zentralismus, wenn man es einmal so hart formulieren darf, zeigen. Dann kommt noch ein zweites hinzu. Wir haben einen Gast aus Böhmen. Ich möchte nur eines zu bedenken geben, gehen wir nicht so sehr nur allein auf diese ganze EG-Problematik los, Wien wird wahrscheinlich einmal eines der wenigen Zentren Europas sein, es wird wahrscheinlich zwei oder drei geben, die von eminenter Bedeutung sind. In Wien trifft sich halt der Engländer mit dem Tschechen und der Rumäne mit dem Deutschen, wenn Sie so wollen. Das wäre sicher für die österreichischen Bundesländer eine ganz guter Ort, sich dementsprechend zu präsentieren und dementsprechend aufzutreten. Und noch eine Bemerkung. Es ist auch nicht von Nachteil, wenn der EG-Botschafter in Wien merkt, daß es Vertreter der Bundesländer in Wien gibt. Ich glaube, das sollte man auch berücksichtigen. Dankeschön.

Univ.Prof.Dr. Reinhard RACK, Graz

Darf ich nur kurz an diese Wortmeldung anschließen. Es mag durchaus sein, und wir können es uns nur wünschen, daß Wien als eines dieser europäischen Zentren oder Zentren des europäischen Regionalismus eine Rolle spielen kann. Das naheliegende Zentrum ist aber dennoch und wird es sein Brüssel und ich glaube, und da ergänze ich etwas, was ich in meinem Referat nicht angesprochen habe, das es allalong auch notwendig sein wird, daß die Länder in Brüssel entsprechend präsent sind. Nicht nur in der Form, in der sie es derzeit sind. Ich glaube, daß die Arbeit, die Herr Dr. Hradil als Mitarbeiter der Verbindungsstelle und jetzt zugeordnet in der österreichischen Mission bei der Gemeinschaft in Brüssel, sehr wichtig und notwendig ist, aber sie wird nicht genug sein, und ich hielte es für durchaus vernünftig, einen Vorschlag noch einmal aufzugreifen und auch umzusetzen, der auch aus diesem Land Salzburg hier kommt, wo man überlegt hat, einen prominenten Altpolitiker aus den Ländern mit der Aufgabe eines Länderbeobachters oder Ländervertreeters in Brüssel jedenfalls längerfristig zu betrauen. Die tatsächliche Präsenz von aktiven und aus dem aktiven Dienst bereits

ausgeschiedenen aber noch immer einen guten Namen habenden Landespolitikern zeigt in Brüssel, das was ich vorhin angesprochen habe, daß nämlich auch in den Ländern, in den Regionen hier politische Akteure vorhanden sind, mit denen man rechnen muß. Deswegen hinfahren, aber eben auch dort eine entsprechende Repräsentanz errichten, was jetzt nicht gleich bedeutet, daß beispielsweise das Land Vorarlberg eine Vertretung in der Größenordnung des Landes Bayern dort errichten wird. Auch die Steiermark wird dieses nicht tun, wir werden uns da sicher mit kleineren Größenordnungen von vornherein begnügen müssen und sollen, und das was hier geschieht, und das soll auch noch gleich gesagt werden, ist nicht etwas was auf eine Konkurrenzierung oder gar eine Zweigleisigkeit der Führung der Außenpolitik gerichtet ist, sondern das was hier geschieht, wird selbstverständlich vernünftigerweise in entsprechender Weise auf der nationalen Ebene zu koordinieren sein mit dem dafür zuständigen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und im konkreten Bereich natürlich auch mit der Kommission in Brüssel. Aber auch die Länder sollen dort sein.

Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER, Innsbruck

Dankeschön. Darf ich noch ein Wort zum Schluß sagen. Mich hat Ihre Diskussionsbemerkung sehr getroffen, werden die Länder stark genug sein, diesen europäischen oder vielleicht übereuropäischen Prozess überhaupt noch steuern zu können. Und da meine ich, sollten wir das Beispiel der Schweiz, das uns Herr Prof. Ratti vorgeführt hat, ernst nehmen. Ich glaube, daß auch in Österreich die Bildung innerösterreichischer Regionen ein Ausweg sein könnte, die Schwäche der Länder, die teilweise vergleichbar ist mit der Schwäche der Kantone der Schweiz, etwas auszugleichen. Ich bin überzeugt davon, daß die Westregion oder auch eine andere Region in der Lage ist, sich innerösterreichisch und auch international stärker zu artikulieren und daß es sich vielfach um gemeinsame Interessen einzelner Ländergruppen handelt, die man auf diese Weise bündeln sollte. Ich bin überzeugt davon, daß der Föderalismus auch insofern eine Wandlung erleben muß, als eben unterhalb der nationalen Gliederung noch einmal eine neue föderalistische Ebene eingezogen werden muß, um diese doch existenzbedrohenden Verschiebungen in den Griff zu bekommen. Damit darf ich die vormittägige Runde schließen.

Dr. Philip BLAIR, Strasbourg

Europäische Regionen und auswärtige Beziehungen – einige vergleichende Bemerkungen

Wenn es sich um die Problematik der auswärtigen Beziehungen und der subnationalen Gebietskörperschaften handelt, zitiert man gern im deutschsprachigen Raum den Satz von Ernst Wollgast, wonach der Staat ein Haus mit einer Tür sei. Nimmt man diese Aussage in einem strengen Sinne, so daß sie verlangen würde, daß alle Beziehungen von öffentlichen Personen zu ausländischen öffentlichen Personen über die auf zentralstaatlicher Ebene dafür zuständigen Instanzen zu erfolgen hätten, so ist es fraglich, ob sie je der Wirklichkeit entsprochen hat. Jedenfalls ist es in den letzten Jahrzehnten immer offensichtlicher geworden: Wenn der Staat ein Haus mit einer Tür ist, dann haben die Leute es sich zur Gewohnheit gemacht, durch die Fenster zu steigen.

Und zwar gilt das keineswegs nur für Bundesstaaten. Überall, wo es Regionen gibt, findet man eine rege Aktivität dem Ausland gegenüber in der Form von offiziellen Besuchen des Präsidenten der Region, regionalen Partnerschaften mit ausländischen Regionen bzw Provinzen, der Veranstaltung von regionalen Ausstellungen im Ausland, sogar der Einrichtung von permanenten Informationsbüros. Dabei geht es um die Förderung der regionalen Exportwirtschaft oder der Anwerbung von arbeitsplatzschaffenden ausländischen Unternehmen, um Zusammenarbeit bei Forschung und Technologie, um die Förderung des Tourismus, um die internationale kulturelle Darstellung der Region.

Eine derartige Tätigkeit ist auch nicht nur für solche Regionen charakteristisch, die in vieler Hinsicht den Gliedstaaten von Föderationen gleichzusetzen sind – etwa die belgischen Regionen oder die spanischen Autonomen Gemeinschaften – sondern sie ist genauso in den eindeutig kommunal verfaßten französischen Regionen zu beobachten, ja auch viele Großstädte sind im Ausland aktiv. Hinzu kommt die beträchtliche Entwicklung der Zusammenarbeit auf kommunaler und regionaler Ebene über die nationalen Grenzen Europas hinweg unter dem Druck ökologischer Zwänge, gemeinsamer ökonomischer Interessen oder der Erfordernisse der Wirtschaftlichkeit von Investitionen und Dienstleistungen.

In den meisten Staaten hinkt die Rechtslage hinter dieser rasanten politischen Entwicklung hinterher. Die Wirklichkeit, so scheint es, hat wenig zu tun mit dem in vielen Verfassungen verankerten Grundsatz, wonach die auswärtigen Beziehungen der nationalen Regierung und dem Parlament vorbehalten sind. So ist mancherorts versucht worden, zu unterscheiden zwischen dem klassischen Kernbereich der Außenpolitik, der sich unter Subjekten des Völkerrechts abspielt, und den unterhalb dieser Schwelle liegenden Beziehungen, die anderen Gebietskörperschaften offenstehen.

Einen interessanten Ansatz kann man in dieser Hinsicht in Italien beobachten. Ein Präsidialdekret vom Jahr 1977 behält zwar dem Staat die internationalen Beziehungen sowie die Beziehungen zur EG vor, akzeptiert aber auswärtige Tätigkeiten der Regionen in ihrem Kompetenzbereich, welche der "Promotion" dienen, allerdings unter der Bedingung, daß die Regionen im Einverständnis mit der Regierung und innerhalb der von ihr gesetzten Richtlinien handeln. Weiters stellt die neuere Rechtsprechung des Verfassungsgerichts klar, daß die Regionen insofern Beziehungen zu ausländischen Behörden unterhalten dürfen, als es sich nicht um echte internationale Beziehungen, sondern nur um solche "von internationaler Relevanz" handelt. Auf diese Weise wird anerkannt, daß die normale Tätigkeit der Regionen oft akzessorisch Kontakte zu ausländischen Personen bzw Körperschaften sowie Selbstdarstellungs- und Förderungsmaßnahmen einschließen muß. Dies erstreckt sich nach den Entscheidungen des Verfassungsgerichts auch auf technische Zusammenarbeit, Förderung des kulturellen oder wirtschaftlichen Fortschritts oder Ausarbeitung von Vorschlägen zur Angleichung der jeweiligen Verwaltungspraxis. Insbesondere deckt es die Mitarbeit der Regionen in Gremien wie ARGE-Alp und Alpen-Adria. Auch bei solchen auswärtigen Kontakten hält das Verfassungsgericht das Einverständnis der Regierung für erforderlich, wovon die Kommentatoren keineswegs überzeugt sind.

Diese italienische Lösung stellt einen Versuch dar, den Grundsatz der Einheit und Unteilbarkeit des Staates mit dem im Art 5 der Verfassung verankerten Autonomie-Prinzip zu vereinbaren (auch wenn sie eine restriktive Handhabung in der Praxis nicht ausschließt). In Spanien dagegen ist das Fehlen einer solchen Unterscheidung à l'italienne vielfach kritisiert worden. Man weist auf die Unmöglichkeit hin, internationale Beziehungen von innerstaatlichen Kompetenzen zu trennen, sowie auf die immer offensichtlichere Kluft zwischen den Verfassungsnormen und der Praxis. Denn diese ist gekennzeichnet durch

- Abkommen mit ausländischen Behörden, zB zwischen der Autonomen Gemeinschaft Madrid und der Provinz Quebec sowie der Provinz Buenos Aires und dem Bezirk Moskau;
- Auslandsreisen und -kontakte der Präsidenten der autonomen Gemeinschaften, manchmal ohne Abstimmung mit dem Außenministerium;
- Auslandsbüros der autonomen Gemeinschaften zur Förderung des Tourismus und des Handels, die allerdings – um nicht gegen das exklusive ius legationis des Staates zu verstoßen – auf privater oder halbprivater Basis errichtet werden müssen.

In Frankreich schließlich scheint man ebenfalls noch weit entfernt zu sein von einer grundsätzlichen Unterscheidung zwischen Außenpolitik stricto sensu und internationalen Aspekten innerstaatlicher Aufgaben. Aber im Rahmen des Gesetzes über die Dezentralisierung vom 2. März 1982 hat man sich zu folgender Bestimmung durchgerungen (Art 65 – II): "Der Regionalrat kann mit der Genehmigung der

Regierung beschließen, zum Zwecke der Abstimmung und im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit regelmäßige Kontakte mit ausländischen dezentralen Gebietskörperschaften zu organisieren, die eine gemeinsame Grenze mit der Region haben." Dies ist eine sehr restriktive Formulierung: Es handelt sich nur um Grenzregionen, nur um "regelmäßige Kontakte" und eine a priori Zweckmäßigkeitkontrolle ist eingebaut, wie sie sonst vom selben Gesetz völlig abgeschafft wurde. (In der Tat ist sie erst hinzugefügt worden, nachdem im Parlament Bedenken wegen der Einheit der Republik laut geworden waren.)

Gleichzeitig findet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der europäischen Regionen oder Kommunen oft, juristisch gesehen, in einem gewissen Vakuum statt oder ist zumindest durch Rechtsunsicherheit gekennzeichnet. Die Natur der getroffenen Vereinbarungen, das anzuwendende Recht, die Frage der Haftung werfen verschiedene Probleme auf, deren Lösung durch die Hartnäckigkeit von Konzepten wie Souveränität und der Territorialität des öffentlichen Rechts erschwert wird, von denen sich fragen läßt, ob sie im Hinblick auf die heutige Lage, zumindest in Westeuropa, noch in jeder Hinsicht zeitgemäß sind. Wichtige grenzüberschreitende Kooperationsorgane wie die Euregio an der deutsch-niederländischen Grenze haben keinen Status unter öffentlichem Recht. Der Versuch des Europarates, mit seinem Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften Abhilfe zu schaffen, hat zwar in manchen Teilen Europas den erhofften Anstoß gegeben. Aber in Paris, Rom und Madrid wird jegliches interkommunales oder interregionales Abkommen über die Grenze hinweg weiterhin von der Existenz einer vorausgehenden zwischenstaatlichen Vereinbarung – und sei es nur, wie im Falle der Arbeitsgemeinschaft Jura, ein Briefwechsel – abhängig gemacht.

Die oben skizzierten internationalen Beziehungen der Regionen in Europa fallen nur zu einem geringen Teil unter die traditionelle Problematik der außenpolitischen Gewalt in einem Bundesstaat, die im wesentlichen die klassische "treaty making power" betrifft. Man könnte jedoch die These vertreten, daß sie heutzutage auch für die Gliedstaaten von Föderationen allein schon durch ihre Quantität von größerer Bedeutung seien als eine etwaige Teilkompetenz zum Abschluß von Staatsverträgen. Jedenfalls können die zwei Bereiche nicht völlig voneinander getrennt werden. Einerseits erinnert man sich heute fast ungläubig daran, daß vor nicht allzu langer Zeit manche deutsche Juristen behaupteten, die Länder hätten zwar nach Art 32 Abs 3 GG ein Recht, mit ausländischen Staaten Verträge abzuschließen, alle anderen Auslandskontakte seien ihnen jedoch verfassungsrechtlich verwehrt. Andererseits ist die seit 1989 bestehende Vertragsabschlußkompetenz der österreichischen Bundesländer in erster Linie aus den Erfordernissen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geboren.

Gerade auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verdeutlicht sich jedoch der Qualitätsunterschied zwischen transnationalen Aktivitäten und Teilnahme an der außenpolitischen Gewalt. Wenn es sich nämlich zB an der Grenze der Bundesrepublik Deutschland als zweckmäßig erweist, mit einem Dachvertrag die

grenzüberschreitenden Vereinbarungen der Kommunen abzudecken, so ist es in der Regel das jeweilige Bundesland, das auf deutscher Seite als Vertragspartner auftritt. Eine solche Teilhabe an der Vertragsabschlußkompetenz stellt die Gliedstaaten eines Bundesstaates in eine andere Kategorie als die anderen subnationalen Gebietskörperschaften. Deshalb soll der Rest dieses kurzen Referates ihr gewidmet werden.

Auf die Frage, wie die innerstaatliche Einheit in der Vielfalt, die den Föderalismus oder auch den entwickelten Regionalismus kennzeichnet, sich in den auswärtigen Beziehungen widerspiegeln soll, ist es natürlich möglich zu antworten: überhaupt nicht. Diese Auffassung, die wir vielleicht die angelsächsische nennen könnten, geht davon aus, daß zumindest ein Zweck der Bildung einer Föderation darin liegt, anderen Ländern eine einheitliche Front zu bieten. Folglich neigt man (wie auch in der Schweiz) dazu, Beziehungen der Gliedstaaten zu ausländischen Regierungen nur durch die Vermittlung der Bundesregierung zu erlauben. Wer findet, diese Lösung werde den Bedürfnissen der Gliedstaaten an Eigenständigkeit nicht gerecht und riskiere eine Umgehung der innerstaatlichen Kompetenzverteilung, der hat grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

- (i) eine Dezentralisierung und damit eine Fragmentierung der Vertragsabschlußkompetenz – trotz der daraus entstehenden Komplikationen insbesondere im Bereich der multilateralen Beziehungen;
- (ii) eine Beteiligung der Gliedstaaten an der Ausarbeitung und/oder Abschluß von Verträgen des Bundes, die ihren Kompetenzbereich betreffen.

Die europäischen Staaten weisen eine Vielfalt von Lösungen auf, die Elemente dieser Vorgehensweisen verbinden.

So sind in der Bundesrepublik Deutschland sowohl dezentralisierende als auch partizipatorische Züge stark ausgeprägt. Nach Art 32 Abs 2 GG können die Länder, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind, mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen. Der Streit darüber, ob eine Vertragsabschlußkompetenz des Bundes im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder dadurch ausgeschlossen wird oder nicht, ist zwar nicht endgültig erledigt, aber dank des Lindauer Abkommens aus dem Jahre 1957 ist er in der Praxis im Sinne des Bundes beigelegt worden. Im übrigen hält sich, was Staatsverträge betrifft, die Aktivität der Länder in Grenzen und beschränkt sich hauptsächlich auf nachbarschaftliche Beziehungen.

Dafür genießen sie eine breite Palette von Partizipationsmöglichkeiten. Zum einen sieht Art 32 Abs 2 GG vor, daß vor dem Abschluß eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, das Land rechtzeitig zu hören ist. Dann hat sich die Bundesregierung im Lindauer Abkommen verpflichtet, bei Staatsverträgen auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder, insbesondere bei Kulturabkommen, das Einverständnis der Länder einzuholen, bevor die jeweilige

Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. Außerdem wurde auf Grund desselben Abkommens eine ständige Kommission der Länder gebildet, die bei der Aushandlung aller internationalen Verträge, welche wesentliche Interessen der Länder berühren, das Auswärtige Amt berät. Diese institutionalisierte Form der Länderbeteiligung an der Willensbildung der Bundesregierung ermöglicht eine rechtzeitige Koordinierung der Standpunkte der einzelnen Länder. Schließlich sieht das sogenannte "Kramer/Heubl-Papier" aus dem Jahr 1968 unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit vor, Vertreter der Länder in die Verhandlungsdelegation der Bundesregierung aufzunehmen.

So ist die Bundesrepublik sowohl auf der Dezentralisierungs- als auch auf der Partizipationsskala recht hoch einzustufen, wenn auch die Vertragsabschlußkompetenz des Bundes in der Praxis nicht durch die Kompetenzverteilung im Bereich der Gesetzgebung eingeschränkt ist.

Nicht ganz so eindeutig ist die Lage in der Schweiz. Hier bestimmt Art 8 der Bundesverfassung, daß "dem Bunde allein" das Recht zusteht, "Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Auslande, einzugehen". Nach Art 9 bleibt den Kantonen **ausnahmsweise** die Befugnis, Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschließen; jedoch dürfen dieselben nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten. Dies ist eine ziemlich restriktive Formulierung, die aber die Kantone jedenfalls bis zum 1. Weltkrieg nicht gehindert hat, eine Vielfalt von Verträgen abzuschließen. Seitdem sind Verträge der Kantone selten geworden, außer im Bereich der zunehmend wichtigen grenzüberschreitenden Beziehungen. Das liegt wohl an der Ausweitung der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und dem häufigen Abschluß von Staatsverträgen durch den Bund. Denn es wird inzwischen kaum noch bestritten und wurde 1970 vom Bundesgericht ausdrücklich erklärt, daß der Bund auch über grundsätzlich zum kantonalen Kompetenzbereich gehörende Angelegenheiten Staatsverträge abschließen und dadurch kantonales Recht ersetzen kann.

Normalerweise jedoch ist die Ausübung des Vertragsabschlußrechts durch den Bund – gemäß dem Wesen des schweizerischen Föderalismus – durch Zurückhaltung gekennzeichnet. Bern zögert manchmal, seine Kompetenz voll auszuschöpfen, und kann sich unter Hinweis auf die Gesetzgebungskompetenz der Kantone weigern, einer Konvention beizutreten. Was das Partizipationsrecht der Kantone bei Verträgen des Bundes angeht, so ist dies zwar nicht in der Bundesverfassung verankert; aber nach einer Verordnung des Bundesrates vom 6.5.1970 ist dieser verpflichtet, die Kantone zu konsultieren vor dem Abschluß von Verträgen, die ihre Rechte und Pflichten berühren oder für sie von erheblicher politischer, kultureller, wirtschaftlicher oder finanzieller Bedeutung sind. Als Folge eines solchen "Vernehmlassungsverfahrens" hat die Schweiz bis heute davon abgesehen, die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung zu unterzeichnen. Die helvetische Praxis ist eben gliedstaatenfreundlicher als sie auf den ersten Blick erscheinen mag.

Einen anderen Weg ging ursprünglich der österreichische Föderalismus mit der klaren Aussage im Art 10 Abs 1 Ziff 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes, die jegliches Recht der Länder, Staatsverträge abzuschließen, ausschloß. Diese sehr zentralistische Lösung wurde allerdings durch gewisse Mitwirkungsrechte der Länder gemildert. So wird im selben Artikel festgelegt, daß vor dem Abschluß von Staatsverträgen, die Durchführungsmaßnahmen der Länder erforderlich machen oder den selbständigen Wirkungsbereich der Länder in anderer Weise berühren, der Bund diesen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben hat. Zwar wird der Bund dadurch nicht rechtlich verpflichtet, etwaigen Widerständen oder Forderungen der Länder Rechnung zu tragen, aber politisch müssen solche Stellungnahmen nicht ohne Wirkung bleiben. Sonst können die Länder zwar nur kollektiv, dafür aber teilweise dezisiv am Entscheidungsprozeß teilnehmen: Nach Art 50 Abs 1 B-VG bedürfen sogenannte "politische" Staatsverträge oder solche gesetzändernden oder gesetzergänzenden Inhalts der Zustimmung des Bundesrates, soweit sie Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder regeln. Schließlich besteht die Praxis, bei Verträgen, die Länderinteressen besonders betreffen, Vertreter der Länder in die österreichische Verhandlungsdelegation aufzunehmen.

Diese zwar partizipationsfreundliche aber sehr zentralistische Regelung wurde ab 1989 entscheidend dezentralisiert, als die Neufassung des Art 16 B-VG die Länder befähigte, in Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten abzuschließen. Diese Reform ist zu einem erheblichen Teil aus Schwierigkeiten der österreichischen Länder bei grenzüberschreitenden Vereinbarungen mit deutschen Bundesländern, Schweizer Kantonen oder Liechtenstein entstanden. Im Hinblick auf ihre beschränkten Gesetzgebungszuständigkeiten und angesichts der überwiegenden Vertragspraxis der Gliedstaaten in Deutschland und der Schweiz ist die im Gegensatz zu diesen Ländern fehlende Kompetenz, mit nicht angrenzenden Staaten Verträge abzuschließen, wohl nicht als entscheidende Schwäche anzusehen; ebensowenig die verbleibende konkurrierende Vertragskompetenz des Bundes in solchen Angelegenheiten. Es fällt jedoch auf, daß die Bundesregierung über eine Reihe von Ingerenz- und Überwachungsrechten verfügt, wenn auch diese nicht unbedingt aus dem Rahmen der in Bundesstaaten üblichen Vorkehrungen zur Sicherung der Einheit nach außen fallen.

Richtet man nun den Blick auf diejenigen europäischen Regionen, die zwar keine Staatsqualität besitzen aber europäisch gesehen – insbesondere wegen ihrer Gesetzgebungskompetenz – das natürliche Gegenstück der Länder und Kantone bilden, so präsentiert sich ein ähnlich buntes Bild.

In Italien, wo wir unterhalb der Schwelle der eigentlichen Außenpolitik eine gewisse Anerkennung regionaler Auslandsbeziehungen festgestellt haben, hat die regionalisierte Staatsform keineswegs zu einer Dezentralisierung der Vertragsgewalt geführt. Außerdem ist eine Beteiligung der Regionen an der Ausarbeitung von Staatsverträgen in ihrem innerstaatlichen Kompetenzbereich zwar durchaus möglich aber nicht erforderlich.

Ebenso eindeutig behält auch die spanische Verfassung (Art 149.1.3) dem Staat die exklusive Kompetenz für internationale Beziehungen vor. Dementsprechend enthalten die Autonomie-Statuten der autonomen Gemeinschaften keine Bestimmung, die eine Zustimmung zum Abschluß von Verträgen oder Abkommen vorsieht. Keine autonome Gemeinschaft hat das Recht, internationale Verpflichtungen einzugehen. Allenfalls sehen manche Autonomie-Statuten, zB in Katalonien, das Recht vor, über die Ausarbeitung von Staatsverträgen und Abkommen in Angelegenheiten, die die autonome Gemeinschaft besonders interessieren, informiert zu werden. In manchen Fällen wird auch ausdrücklich festgelegt, daß die autonome Gemeinschaft den Staat ersuchen kann, in sie betreffenden Angelegenheiten Verträge abzuschließen.

Die Regionalisierung Spaniens hat also weder eine Dezentralisierung der Vertragsgewalt mit sich gebracht, noch irgendwelche Strukturen oder Verfahren geschaffen für eine echte Mitwirkung der autonomen Gemeinschaften bei der Ausarbeitung oder Verhandlung von Staatsverträgen. Die innerstaatlich teilweise recht starken autonomen Gemeinschaften genießen nach außen hin keine der aus Bundesstaaten bekannten Rechte.

Interessanter aber stellt sich die Lage in Portugal dar. Hier hat die politische und legislative Autonomie der zwei Inselregionen Azoren und Madeira zwar ebenfalls keine Auswirkung auf das Recht des Zentralstaates, Staatsverträge über alle Angelegenheiten – auch solche rein regionalen Interesses – abzuschließen. Dafür ist allein die portugiesische Republik zuständig. Andererseits haben die Regionen bei Verträgen, die sie direkt berühren, das Recht, an den Verhandlungen teilzunehmen. Solche Verträge sind nicht in der Verfassung definiert; aber das Statut der Azoren zB enthält eine beeindruckende Liste von Beispielen: Benutzung des regionalen Territoriums durch fremde Mächte (insbesondere Militärbasen); Abkommen mit der NATO über Militäranlagen; Integration Portugals in die EG; das Seerecht; die Nutzung der ausschließlichen Wirtschaftszone; die Luftverschmutzung; der Erhalt und die Nutzung von Lebewesen; der Luftverkehr, etc.

Diese rechtlich abgesicherte, intensive Mitwirkung – wie auch die Kompetenz der Regionen, alle Vertragsdurchführungsmaßnahmen in ihrem Wirkungsbereich autonom und ohne Aufsicht zu treffen – scheinen ohne besondere Probleme zu funktionieren.

Am interessantesten jedoch scheint die Entwicklung in Belgien zu sein. Nach Art 68 der belgischen Verfassung ist allein der König befugt, Staatsverträge abzuschließen. Ursprünglich bedeutete dies eine umfassende Vertragsgewalt des Zentralstaates, der nicht durch die interne Kompetenzverteilung gebunden war. Aber die fortschreitende Föderalisierung des Landes hat durch verschiedene Reformen, deren Verhältnis zueinander allerdings nicht ganz klar ist, zu einer Dezentralisierung der Vertragskompetenz geführt, wie sie in den klassischen Bundesstaaten kaum anzutreffen ist.

1. Durch Art 16 des Spezialgesetzes über die institutionellen Reformen vom 8. August 1980 bekamen die Räte (Versammlungen) der Kulturgemeinschaften das Zustimmungsrecht zu Staatsverträgen, die in ihrem Kompetenzbereich von der Zentralregierung ausgehandelt werden. Diese Änderung scheint nicht unproblematisch zu sein, jedenfalls insofern bundesweit angelegte Verträge hier Zustimmung finden, dort aber nicht. Jedenfalls zwingt sie die Regierung, mit den Kulturgemeinschaften zu verhandeln, um sich ihre Zustimmung zu sichern.
2. Art 81 desselben Gesetzes bestimmt, daß in Angelegenheiten, die zur Kompetenz einer Kulturgemeinschaft (oder einer Region) gehören, deren Exekutive an der Aushandlung von internationalen Abkommen zu beteiligen ist. Dieses Mitwirkungsrecht kann neuerdings gerichtlich eingeklagt werden.
3. Im Jahre 1988 wurden diese ausgesprochen starken Mitwirkungsrechte ergänzt bzw teilweise ersetzt durch eine Änderung des Art 59 (bis) der Verfassung, wodurch präzisiert wurde, daß das schon bestehende Recht der Kulturgemeinschaften, die internationale Zusammenarbeit in ihrem Zuständigkeitsbereich zu regeln, den Abschluß von Verträgen unter internationalem Recht einschließt. Es wird anscheinend beabsichtigt, den Regionen die gleiche Kompetenz zu übertragen. Diese Neuerung geht weit: Es fehlen die üblichen Vorbehalte wie die Zustimmung der Bundesregierung, das Verbot "politischer" Verträge oder von Verträgen, die den Interessen des Bundes oder anderer Regionen zuwiderlaufen. Außerdem ist es nicht klar, ob der Zentralstaat eine Vertragskompetenz in den betreffenden Bereichen beibehält. Aber mangels eines besonderen Ausführungsgesetzes ist die Reform noch nicht in Kraft.

Diese belgische Entwicklung mag eher für einen sich auseinanderdividierenden (Einheits-)Staat als für einen föderalen Zusammenschluß mehrerer Gliedstaaten charakteristisch sein. Trotzdem enthält sie Elemente, die durchaus für Bundesstaaten von Interesse sein könnten.

Dieser kurze, zwangsläufig etwas oberflächliche Überblick sollte einen Eindruck der europäischen Vielfalt vermitteln, was die außenpolitische Lage der Regionen betrifft. Vergleiche haben oft zumindest den Vorteil, daß sie Dinge, die einem naheliegen, in ein anderes Licht rücken. Natürlich muß darauf geachtet werden, daß die gegenübergestellten Objekte überhaupt vergleichbar sind. So war es hier nicht die Absicht, die grundsätzlichen Unterschiede zwischen Bundesländern und Kantonen einerseits und Regionen andererseits zu verwischen. Entscheidend war nur, daß die Regionen mancher Länder auch ohne Eigenstaatlichkeit eine wenigstens teilweise ähnliche Stellung in ihrem jeweiligen Land haben. Weitergehende Überlegungen, die mit den wichtigen Fragen der möglichen Zusammenarbeit zwischen den so unterschiedlich ausgestatteten Regionen Europas und ihrer gemeinsamen Beteiligung am europäischen Einigungsprozeß zusammenhängen, mußten notwendigerweise anderen – oder einem anderen Anlaß – überlassen werden.

Dr. Roland HAHN, Stuttgart

Europa der Regionen – Europa der Bürger

"In den neunziger Jahren wird eine Europäische Föderative Union eingerichtet mit verfassungsmäßigen Garantien, die verhindern, daß es zu einem monolithischen Europa kommen wird". James M. Buchanan, Nobelpreisträger der Wirtschaftswissenschaften 1986, riskierte vor 2 Monaten diese Prognose. Ich möchte diese riskante Prognose näher untersuchen. Auch aus der Perspektive unterschiedlicher beruflicher Erfahrungen mit dem Thema Föderalismus und Europa.

1972 – 1984 war ich Mitglied des Landtags von Baden-Württemberg. Und ein Schwerpunkt war die Beschäftigung mit der europäischen Dimension der Wanderarbeiter. 1979 setzte ich mich im Kabinett des EG-Kommissars Schmidhuber mit den Fragen der europäischen Finanzverfassung auseinander. Seit Dezember letzten Jahres nun arbeite ich als EG-Koordinator im Innenministerium des Landes von Baden-Württemberg.

An der Schwelle zum 21. Jahrhundert beobachten wir gerade auch in der europäischen Politik zwei gegenläufige Tendenzen. Wichtige ökonomische, ökologische und soziale Probleme scheinen nur noch in größeren Einheiten zB in einem größeren Europa lösbar. Jacques Delors hat in seiner Grundsatzrede vor einem Jahr vor dem europäischen Parlament daraus gefolgert, daß zu Beginn des nächsten Jahrtausends 80 % der wichtigsten Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialgesetze europäische Gesetze sein werden. Und der Präsident der Bundesrepublik Deutschland, Richard von Weizsäcker, hat in seiner Rede im September in Brügge vor dem Europakolleg ausgeführt: "Der Nationalstaat ist nicht mehr in der Lage, angemessene Lösungen für die schwerwiegenden Probleme unserer Zeit zu liefern."

Gleichzeitig beobachten wir jedoch eine andere, gegenläufige Grundströmung: eine Art Renaissance des Regionalen. Dies gilt nicht nur im politischen Bereich, wie etwa bei der Entwicklung in Osteuropa, bei der Länderneugliederung in der früheren DDR, oder auch bei den atemberaubenden Entwicklungen in der Sowjetunion. Weit über das Politische hinaus erleben wir eine Wiedergeburt des Regionalen und Lokalen, die Zuwendung zum Kleineren, zur Heimat in Wissenschaft, Musik, Literatur und Freizeitverhalten. Die Menschen suchen das Nahe, das Unmittelbare, den direkten Kontakt und die Mitwirkungsmöglichkeiten im Alltag.

Ich bin der Überzeugung, daß die Bürger Europas die größere Einheit nur annehmen können und auch wollen, wenn beide Tendenzen in der Ausgestaltung der Europäischen Politischen Union miteinander versöhnt werden. Ein europäisches System, das selbständiges Handeln unterhalb der nationalen Ebene einschränkt oder unterbindet wird zunehmend Europaverdrossenheit ja Widerstand gegen Brüssel provozieren. Nur in einer Mischung aus beschränkten zentralen Entscheidungen und

einer Vielzahl regionaler und lokaler autonomer Handlungsmöglichkeiten entsteht jene föderative Union, welche die Europäer dauerhaft akzeptieren und legitimieren können. Deshalb ist nur ein Europa mit regionalen Problemlösungskapazitäten auch ein Europa der Bürger.

Die achtziger Jahre brachten erfreulicherweise die Überwindung der Eurosklerose, die Entwicklung einer neuen Eurodynamik. Dafür steht einmal der Binnenmarkt, der ein notwendiger politischer Abschluß eines sich im Gang befindlichen wirtschaftlichen Prozesses gewesen ist. Gleichzeitig begegnete damit die Weltregion Europa den Herausforderungen Japans und der USA. Die Abkehr von der bloßen Beschäftigung mit einer verfehlten EG-Agrar-Politik und die Hinwendung zu neuen Gebieten, wie einer europäischen Forschungs- und Technologiepolitik, sind Teil dieser dynamischen positiven Entwicklung Europas. Auch im deutschen Einigungsprozeß und in der Hilfe für die freiheitlichen Revolutionen in Osteuropa erwies sich die EG als ein handlungsfähiger Akteur in der Weltpolitik. Diese Ansätze in einer Wirtschafts- und Währungsunion und in einer Europäischen Politischen Union weiterzuentwickeln und zu stabilisieren scheint notwendig und sinnvoll, auch und gerade aus der Sicht der Regionen und der Bürger Europas. Neue Länder in die EG aufzunehmen, erscheint auf Dauer notwendig und unausweichlich.

Die Erfüllung der dadurch gestellten Aufgaben sind für die EG schwierig, aber auch lohnend genug, um das nächste Jahrzehnt wiederum mit europäischer Dynamik und Aktivität auszufüllen. Alles jedoch, was darüber hinausgeht verstärkt Defizite der Europäischen Gemeinschaften und Fehlentwicklungen, die jetzt schon in der Praxis der EG-Politik spürbar oder aber in Vorschlägen zur Europäischen Politischen Union angelegt sind.

Die Regelungsdichte und der Regelungsumfang von EG-Vorlagen nimmt immer mehr zu. Allgemeine Richtlinien werden zunehmend zu detaillierten Verordnungen. Unter dem Vorwand der Erhaltung des Wettbewerbs werden zB im Umweltschutzbereich notwendige und sinnvolle Maßnahmen behindert. Dazu kommt: die Lawine von Richtlinien und Verordnungen machen es der EG unmöglich, materiell die Realisierung und Durchsetzung von EG-Gesetzen zu kontrollieren; zunehmend beschränkt sich die EG-Kommission darauf, eine bloß formale und dadurch in der Praxis höchst ungerechte Kontrolle durchzuführen. So nimmt es nicht Wunder, daß im Rahmen der Vorschläge zur Europäischen Politischen Union das Instrument der EG-Inspekteure immer wieder auftaucht – ein typisches Produkt des zentralistischen Staates. Der schleichenden Kompetenzausweitung der EG – insbesondere, aber nicht nur durch eine fragwürdige Interpretation des berüchtigten Artikels 235 EWG-Vertrag – folgen jetzt Brüsseler Begehrlichkeiten im Rahmen der Europäischen Politischen Union in Bereichen, die zB in der Bundesrepublik Deutschland klassische Ländersache sind: Polizeiwesen, Bildung und Kultur, Verkehrsplanung, Gesundheitswesen, Katastrophenschutz, Energiepolitik, Telekommunikation, Verbraucherschutz, Drogenbekämpfung. Die EG, die jetzt schon erhebliche Probleme bei der Politikformulierung, bei der administrativen Verarbeitung der politischen Ziele

insbesondere bei der Umsetzung der EG-Rechtsetzung hat, überfordert seine Problemverarbeitungskapazitäten. Eine Folge einer solchen Überforderung sehen wir etwa in der Liberalisierung des Verkehrsmarktes durch die Europäische Gemeinschaft. Diese Liberalisierung, an sich ein wünschenswertes ökonomisches Ziel, produziert zusätzlich Verkehrsmengen, für deren Bewältigung die EG allerdings keine Antworten gibt. Gerade auch in Österreich zeigt sich die fatale Folge dieser Nichtbeachtung der Konsequenzen eines ökonomischen Ziels. Und manche Reaktion von Politik und Bevölkerung in Österreich auf die Folgelasten des liberalisierten Verkehrsmarktes werden in dieser oder ähnlicher Form auf die politischen Institutionen der Bundesrepublik Deutschland in den nächsten Jahren zukommen.

In solchen Konfliktsituationen wird dann zusätzlich das demokratische Defizit der Europäischen Gemeinschaften negative Auswirkungen auf die Entwicklung der EG haben. Die neuesten Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rolle des Europäischen Parlaments im Rahmen der Europäischen Politischen Union, wie auch die Beteiligung der Regionen im Entscheidungsverfahren der EG bleiben weit hinter den Ansätzen zurück, die geeignet wären, den Entscheidungsprozessen in den Europäischen Gemeinschaften eine hinreichende demokratische Legitimität zu verleihen.

"Auch in einer europäischen Union werden die kulturellen sprachlichen und ethnischen Unterschiede fortbestehen. Brüssel, die Hauptstadt der Konföderation, wird mehr der Rolle Berns entsprechen als der Rolle von Paris in Frankreich nach Napoleon... Europa befindet sich heute in einer ähnlichen Situation wie die Vereinigten Staaten von Amerika im Jahre 1787. Aus der amerikanischen Verfassung lassen sich daher Lehren für das heutige Europa ableiten." Diese Lehren, die Prof. Buchanan anmerkt, sind in den Entwürfen, etwa der Versammlung der Regionen Europas oder dem Bundesratsbeschluß der Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland zu einem Europa der Regionen enthalten (Anlage BR – Drs. 550/90). Ich will die Grundideen dieser Einstiegskonzeption zu einem Europa der Regionen und Bürger kurz darstellen:

Die Regionen und Länder Europas begleiten und unterstützen den Integrationsprozeß der EG. Nicht nur die Nationalstaaten, auch die Regionen sehen die Notwendigkeit der Übertragung von eigenen Kompetenzen auf die Gemeinschaft; zu nennen sind hier nur etwa die Bereiche Umweltschutz und Forschungspolitik. Die bereits bestehenden Kompetenzen sollte die Gemeinschaft jedoch in den nächsten Jahren ausfüllen und nutzen, nicht jedoch neue Kompetenzen ohne Not an sich ziehen. Wenn ein Mitgliedstaat eine Aufgabe unzureichend erfüllt, darf dies nicht automatisch dazu führen, diese Aufgabe einer Gemeinschaftskompetenz zu unterwerfen. Mit der Folge, daß die Gemeinschaftslösung hinter der Qualität der bisherigen Regelung in allen anderen Mitgliedstaaten zurückbleibt. Scheinbar europäischer Fortschritt wird so zum faktischen Rückschritt.

Die effektive Aufgabenerfüllung durch die jeweils kleinste Einheit, also das Subsidiaritätsprinzip, muß in der Europäischen Politischen Union rechtlich verankert und von den Regionen einklagbar sein; und zwar sowohl a priori wie a posteriori. Darüber hinaus aber müssen die Regionen im institutionellen Gefüge der EG

Beratungs- und Entscheidungsrechte erlangen. Beratende Funktion kann ein neu zu schaffender Regionalrat bei den Europäischen Gemeinschaften wahrnehmen, der ähnlich dem Wirtschafts- und Sozialausschuß Anhörungs-, Beratungs- und Klagebefugnisse hat. Ziel selbstbewußter Regionen und Länder muß es jedoch darüber hinaus sein, den Europäischen Ministerrat prinzipiell nach dem Modell des ursprünglichen amerikanischen US-Senats zu einer Zweiten Kammer neben dem Europäischen Parlament zu machen. Denn nur im Ministerratsverfahren wird zukünftig neben dem Europäischen Parlament EG-Politik entschieden. Sicherlich bedeutet diese europäische Beteiligung der Regionen und Länder eine jeweilige Bündelung der Länder- und Regionsinteressen im nationalen Maßstab. Diesen Beitrag aber können und wollen – wie das Beispiel der deutschen Bundesländer zeigt – die Regionen zur europäischen Integrationspolitik leisten. Es ist Ausdruck eines europäischen kooperativen Föderalismus.

Neben der vertikalen Beteiligung der Regionen in den europäischen Institutionen müssen sie im autonomen Bereich eigene europäisch-orientierte Initiativen entwickeln. Dazu gehören insbesondere zwei Bereiche: Die horizontale Zusammenarbeit der Europäischen Regionen untereinander, sowie die europäische Ausrichtung ihrer Administrationen. Die interregionale Zusammenarbeit in Europa stärkt die Regionen gegenüber Brüssel, aber auch gegenüber ihren jeweiligen Nationalstaaten. Sie fördert positive Entwicklungen durch das Lernen im Vergleich mit anderen; sie ermöglicht aber auch das gemeinsame Auftreten europäischer Regionen in der übrigen Welt. Gemeinsame Projekte der Kultur-, der Forschungs- und Wirtschaftspolitik bieten sich geradezu an. Deshalb hat zB das Land Baden-Württemberg gezielt Kontakte zu vielen europäischen Regionen gesucht und gemeinsame Projekte entwickelt.

Europäisierung der regionalen bzw. Länderadministrationen bedeutet, daß in den Verwaltungen die Ausrichtung auf Europa und auf Brüssel integraler Bestandteil unserer praktischen Arbeit sein muß. Dazu gehören zB EG-Referate von Abteilungen in den Länderministerien. Dazu gehört aber auch der Beamtenaustausch mit der EG und anderen europäischen Institutionen, sowie die gezielte Schulung des Landespersonals in der jeweiligen Landessprache der Nachbarn.

Die Wahrnehmung regionaler Interessen im europäischen Integrationsprozeß ist eine Pflicht der Regionen, damit ein Europa der Bürger entsteht. Die offizielle Beteiligung der deutschen Bundesländer im Ministerratsverfahren nach Artikel 2 Einheitliche Europäische Akte Gesetz, bei den beiden Regierungskonferenzen zur EPU, wie auch zur WWU, sowie die interregionale Zusammenarbeit und Europäisierung der Landesverwaltung – all dies zeigt an: Europäische Politik entzieht sich zunehmend der Kategorie der klassischen Außenpolitik; europäische Politik ist europäische Innenpolitik geworden.

Drucksache 550/90 (Beschluß) – Anlage

Entschließung

des Bundesrates zur Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Politische Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion

I.

Im Europäischen Rat von Dublin am 25./26. Juni 1990 wurde Einvernehmen erzielt, am 14. Dezember 1990 eine Regierungskonferenz über die Politische Union zu eröffnen. Die Außenminister wurden beauftragt, in Vorbereitung dieser Regierungskonferenz konkrete Grundlagen zu erarbeiten und sich dabei u. a. auf die Beiträge der Regierungen der Mitgliedstaaten zu stützen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung im Hinblick auf das gemeinsame Ziel einer föderalen Struktur der Politischen Union und die Mitverantwortung der Länder für die europäische Einigung, sich bei der Vorbereitung der Regierungskonferenz mit Nachdruck für die nachfolgenden, von den Regierungschefs der Länder am 7. Juni 1990 geforderten Änderungen der Gemeinschaftsverträge einzusetzen.

1. Das Subsidiaritätsprinzip ist als allgemeines Prinzip in den Gemeinschaftsverträgen zu verankern. Die Formulierung könnte wie folgt lauten:

"Subsidiaritätsprinzip

Die Gemeinschaft übt die ihr nach diesem Vertrag zustehenden Befugnisse nur aus, wenn und soweit das Handeln der Gemeinschaft 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."

2. Um eine Beteiligung von Ländern und Regionen an der Arbeit des EG-Ministerrats zu ermöglichen, ist Artikel 2 Abs 1 des Fusionsvertrages wie folgt zu ergänzen:

"Soweit der Rat über Angelegenheiten berät oder entscheidet, die innerstaatlich in die ausschließliche Zuständigkeit von Ländern oder Regionen fallen oder deren

wesentliche Interessen berühren, kann ein weiterer Vertreter entsandt werden. Die Entsendung und die Stimmführerschaft richten sich nach innerstaatlichem Recht."

3. Um die Mitwirkung von Ländern und Regionen an EG-Entscheidungsprozessen zu ermöglichen, ist in den Gemeinschaftsverträgen ein besonderes "Regionalorgan" zu verankern.

Zu diesem Zweck könnten im fünften Teil des EWG-Vertrages unter einem neuen Abschnitt in Kapitel 1 folgende Bestimmungen eingefügt werden:

"Abschnitt 5

Regionalrat

Art. 188 a EWGV (Aufgabe)

Durch den Regionalrat wirken die Regionen an der Wahrnehmung der der Gemeinschaft zugewiesenen Aufgaben mit, soweit ihre Rechte oder wesentlichen Interessen berührt sein können.

Art. 188 b EWGV (Zusammensetzung, Beschlußfassung)

(1) Der Regionalrat setzt sich aus 152 Mitgliedern zusammen, die auf die einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend Artikel 148 Abs 2 verteilt werden.

(2) Der Regionalrat beschließt mit der Mehrheit seiner Stimmen.

(3) Die Bildung der Regionen, die Verteilung der auf den einzelnen Mitgliedstaat nach Absatz 1 entfallenden Sitze auf die zugehörigen Regionen und die Entsendung der Regionalvertreter bleibt Angelegenheit der Mitgliedstaaten.

Art. 188 c EWGV (Befugnisse)

(1) Dem Regionalrat wird bei allen Vorhaben der Gemeinschaft Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

(2) Die Stellungnahme des Regionalrats ist allen an dem Vorhaben der Gemeinschaft beteiligten Organen zu übermitteln. Weichen der Rat oder die Kommission bei der Beschlußfassung von ihr ab, haben sie dem Regionalrat auf Verlangen die dafür maßgeblichen Gründe mitzuteilen.

Art 173 Abs 1 Satz 4 (neu) EWGV (Klagerecht)

Klagen im Sinne von Satz 2 kann auch der Regionalrat erheben, soweit er die Verletzung seiner Mitwirkungsrechte oder des Subsidiaritätsprinzips rügt."

4. Ländern und Regionen ist durch Änderung von Artikel 173 Abs 1 EWGV und der beiden anderen Gemeinschaftsverträge ein eigenständiges Klagerecht gegen Maßnahmen des Rates und der Kommission einzuräumen. Die Formulierung von Satz 3 in Artikel 173 Abs 1 EWGV könnte wie folgt lauten:

"Klagen im Sinne von Satz 2 können auch Länder, Regionen oder autonome Gemeinschaften eines Mitgliedstaates erheben, soweit sie gemäß der innerstaatlichen Rechtsordnung durch das Handeln des Rates und der Kommission in eigenen Rechten berührt sein können."

Eine entsprechende Ergänzung ist bei Artikel 175 EWGV (Verpflichtungsklagen) vorzusehen.

Der Bundesrat behält sich ausdrücklich vor, seine Vorstellungen über die Beteiligung der Länder an EG-Entscheidungsprozessen im Laufe der weiteren Verhandlungen über die Änderung der Gemeinschaftsverträge weiter zu konkretisieren.

II.

Außerdem hat der Europäische Rat von Dublin beschlossen, für den 13. Dezember 1990 eine Regierungskonferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion einzuberufen. Er hat den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister sowie den Außenministerrat mit der Vorbereitung beauftragt.

Der Bundesrat hat bereits zur Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion Stellung genommen und Grundprinzipien aufgestellt. Auf den Beschluß vom 13. Juni 1990 wird verwiesen (Drs. 220/90 – Beschluß).

III.

Der Bundesrat verweist auf seine Beschlüsse vom 6. April 1990 (Drs. 198/90 – Beschluß) und vom 13. Juni 1990 (Drs. 220/90 – Beschluß), in denen die Bundesregierung gebeten wurde, den Bundesrat sofort an den Arbeiten und

Verhandlungen für die Regierungskonferenzen zu beteiligen. Er stellt fest, daß eine solche Beteiligung bisher nicht erfolgt, eine grundsätzliche Bereitschaft der Bundesregierung dazu aber erkennbar ist.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher im Hinblick auf seine Mitverantwortung für die europäische Einigung – wie sie ua durch die Zustimmungspflichtigkeit eines Vertragsgesetzes zur Änderung der Gemeinschaftsverträge durch den Bundesrat zum Ausdruck kommt – auf, die Länder entsprechend dem Verfahren nach Artikel 2 EEAG (Bundesratsverfahren) über den Bundesrat an den Beratungen wie folgt zu beteiligen:

1. Bundesregierung und Länder erarbeiten gemeinsam die deutsche Verhandlungsposition zu beiden Regierungskonferenzen. Hierzu lädt der Bund Vertreter aller Länder ein.
2. An den Regierungskonferenzen und den Sitzungsvorbereitungen beteiligt die Bundesregierung die Länder mit Vertretern aus jeweils zwei Ländern.

Resolution

der Versammlung der Regionen Europas (VRE) zur institutionellen Beteiligung der regionalen Ebene am Entscheidungsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft

I.

Die in der Versammlung der Regionen Europas (VRE) vereinigten Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften als unmittelbar unterhalb der Ebene der Zentralstaaten bestehende regionale Gebietskörperschaften

- unterstreichen die Notwendigkeit, ihre Identität, insbesondere ihre kulturelle Vielfalt, auch in der Zukunft zu bewahren;
- betonen den Willen, ihre Zusammenarbeit zu intensivieren, um die regionale Ebene in Europa zu stärken;
- befürworten einen föderativen Aufbau für eine künftige Europäische Union mit eigenständigen Regionen, wobei deren gegenwärtige verfassungsmäßige Stellung beibehalten und gestärkt werden muß;
- bekräftigen das Prinzip, Entscheidungen auf der niedrigsten Ebene zu treffen, soweit dies mit einer effizienten Verwaltung zu vereinbaren ist;
- sprechen sich dafür aus, daß ihre Interessen im Rahmen einer Europäischen Verfassung von einer eigenständigen Regionalkammer wahrgenommen werden;
- fordern die Europäische Gemeinschaft auf, bei der Erreichung ihrer Ziele mit der regionalen Ebene partnerschaftlich zusammenzuarbeiten.

II.

Sie bitten die Regierungen der Mitgliedstaaten sowie die Organe der Europäischen Gemeinschaft, bei der nächsten Änderung der Gemeinschaftsverträge sowie bei der Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung folgende Vorschläge zu berücksichtigen:

1. Subsidiaritätsprinzip

- a) Das Subsidiaritätsprinzip ist ein unverzichtbares Element zur Garantie regionaler Frei- und Gestaltungsräume sowie zur Erhaltung der regionalen Vielfalt in einer Europäischen Union. Es ist notwendiger Bestandteil einer dezentralen und föderalen Ordnung mit einer eigenständigen regionalen Ebene. Seine Verankerung in den Gemeinschaftsverträgen als allgemeiner Verfassungsgrundsatz ist daher dringend geboten.
Das Subsidiaritätsprinzip muß als Richtschnur für die vertragliche Festlegung der Befugnisse der Gemeinschaft dienen.
- b) Das Subsidiaritätsprinzip sollte als selbständiger Artikel mit folgender Formulierung in die Gemeinschaftsverträge aufgenommen werden:
"Die Gemeinschaft übt die ihr nach diesem Vertrag zustehenden Befugnisse nur aus, wenn und soweit das Handeln der Gemeinschaft notwendig ist, um die in diesem Vertrag genannten Ziele wirksam zu erreichen und hierzu Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten insbesondere durch Länder, Regionen und Autonome Gemeinschaften als unmittelbar unterhalb der Ebene der Zentralstaaten bestehende regionale Gebietskörperschaften nicht ausreichen."

2. Beteiligung im Ministerrat

- a) Entscheidungen des Ministerrats tangieren häufig Kompetenzen und Interessen der regionalen Ebene. Dieser muß daher in solchen Fällen eine spezifische Mitwirkungsmöglichkeit am Entscheidungsprozeß im Ministerrat eröffnet werden. Beteiligungsformen auf der Ebene der Mitgliedstaaten sind hierfür allein nicht ausreichend.
Soweit ausschließliche Zuständigkeiten oder wesentliche Interessen der regionalen Ebene berührt sind, ist daher zusätzlich ein Vertreter der regionalen Ebene in den Ministerrat zu entsenden. Die Vertretung des Zentralstaats wird durch diese Regelung nicht berührt.
- b) Zur Realisierung dieses Anliegens schlagen die europäischen Regionen vor, Artikel 2 Abs 1 des Fusionsvertrags wie folgt neu zu fassen:
"Soweit der Rat über Angelegenheiten berät oder entscheidet, die innerstaatlich in die ausschließliche Zuständigkeit von Ländern, Regionen und Autonomen Gemeinschaften fallen oder deren wesentliche Interessen berühren, ist zusätzlich ein Vertreter der regionalen Ebene zu entsenden. Die Entsendung und die Stimmführerschaft richten sich nach innerstaatlichem Recht."

3. Regionalorgan

- a) Alle Regionen in der Europäischen Gemeinschaft müssen Gelegenheit haben, möglichst frühzeitig am Meinungsbildungsprozeß in EG-Angelegenheiten mitzuwirken, um ihre spezifischen Belange und Interessen einbringen zu können. Die bestehenden Institutionen, insbesondere der Beirat der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, reichen für diesen Zweck nicht aus. Notwendig ist in einem ersten Schritt die Einrichtung eines beratenden Regionalrats als selbständiges EG-Organ analog dem Wirtschafts- und Sozialausschuß. In diesem sollen alle Regionen Sitz und Stimme erhalten. Zugleich muß sichergestellt werden, daß auch die kleinen Regionen angemessen berücksichtigt werden.
- In einer Europäischen Union mit eigener Verfassung ist mittelfristig die Einrichtung einer Regionalkammer erstrebenswert, von deren Votum nur mit entsprechender Mehrheit abgewichen werden darf.
- b) Als rechtliche Grundlage für die Einrichtung eines beratenden Regionalorgans wird empfohlen, die Aufzählung der Gemeinschaftsorgane in Artikel 4 Abs 1 EWG-Vertrag um einen "Regionalrat" zu erweitern, sowie im Fünften Teil, Titel I, Kapitel 1 des EWG-Vertrags in einem neuen Abschnitt 5 folgende Bestimmungen einzufügen:

Regionalrat

Art. 188 a (Aufgabe)

Durch den Regionalrat wirken Länder, Regionen und Autonome Gemeinschaften an der Wahrnehmung der der Gemeinschaft zugewiesenen Aufgaben mit, soweit ihre Rechte oder wesentlichen Interessen berührt sein können.

Art. 188 b (Zusammensetzung, Beschlußfassung)

- (1) Im Regionalrat sind alle Länder, Regionen und Autonome Gemeinschaften der Mitgliedstaaten vertreten.
- (2) Der Regionalrat verfügt über 152 Stimmen, die auf die einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend Artikel 148 Absatz 2 verteilt werden.
- (3) Der Regionalrat beschließt mit der Mehrheit seiner Stimmen.
- (4) Die Bildung der Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften, die Verteilung der auf den einzelnen Mitgliedstaat nach Absatz 2 entfallenden Stimmen auf die zugehörigen Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften und die Entsendung der Regionalvertreter regelt sich nach innerstaatlichem Recht der Mitgliedstaaten. Soweit in

einem Mitgliedstaat mehr Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften vorhanden sind, als ihm nach Absatz 2 Stimmen zustehen, entsendet er Vertreter aller Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften in den Regionalrat; die Zahl seiner Stimmen erhöht sich dadurch nicht.

Art. 188 c (Befugnisse)

- (1) Dem Regionalrat wird bei allen Vorhaben der Gemeinschaft Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.
- (2) Die Stellungnahme des Regionalrats ist allen an dem Vorhaben der Gemeinschaft beteiligten Organen zu übermitteln. Weichen der Rat oder die Kommission bei der Beschlußfassung von ihr ab, haben sie dem Regionalrat auf Verlangen die dafür maßgeblichen Gründe mitzuteilen.
- (3) In Bereichen, die Rechte oder wesentliche Interessen der Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften im Sinne von Artikel 188 a berühren, kann der Regionalrat Vorschläge zum Erlaß von Rechtsakten an die dafür zuständigen Organe richten. Diese nehmen nach Maßgabe der ihnen in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse zu den Vorschlägen gegenüber dem Regionalrat Stellung.

In Abschnitt 4 ist Artikel 173 Absatz 1 bezüglich eines Klagerechts des Regionalrats wie folgt zu ergänzen:

Art 173 Abs 1 Satz 4 (Klagerecht)

Klagen im Sinne von Satz 2 kann auch der Regionalrat erheben, soweit er die Verletzung seiner Mitwirkungsrechte oder des Subsidiaritätsprinzips rügt."

4. Klagerecht

- a) Die europäischen Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften halten ein eigenständiges Klagerecht gegen Maßnahmen des Rates und der Kommission für unverzichtbar. Die entsprechenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts sind insoweit zu ergänzen. U. a. sollen als wichtigste Klagearten die Nichtigkeits- und die Untätigkeitsklage zugelassen werden.

- b) Im Fall der **Nichtigkeitsklage** wäre **Artikel 173 Abs 1 EWG-Vertrag** um folgenden **Satz 3** zu ergänzen:

"Klagen im Sinne von Satz 2 können auch Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften als unmittelbar unterhalb der Ebene der Zentralstaaten bestehende regionale Gebietskörperschaften eines Mitgliedstaates erheben, soweit sie gemäß der innerstaatlichen Rechtsordnung durch das Handeln des Rates und der Kommission in eigenen Rechten berührt sein könnten."

Im Fall der **Untätigkeitsklage** wäre eine Ergänzung mit gleichlautendem Inhalt in **Artikel 175 Abs 1 EWG-Vertrag** vorzunehmen.

5. Wahlen zum Europäischen Parlament

Die Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften fordern, das Wahlrecht für das Europäische Parlament so zu gestalten, daß dessen Mitglieder in regionalen Wahlkreisen gewählt werden.

III.

Die europäischen Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften fordern ihre nationalen Regierungen sowie die zuständigen EG-Organen auf,

- diese Forderungen in die laufenden und bevorstehenden Beratungen über eine institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft einzubeziehen;
- den Ländern, Regionen und Autonomen Gemeinschaften der EG-Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Beteiligung an der geplanten Europäischen Regierungskonferenz zur Schaffung einer Europäischen Union zu eröffnen;
- der Versammlung der Regionen Europas (VRE) mit ihren mehr als 100 Mitgliedsregionen einen offiziellen Status als Vertreterin der regionalen Ebene bei der Regierungskonferenz einzuräumen.

DDr. Karl RAINER, Bozen

"Die Bedeutung grenzüberschreitender und internationaler Zusammenarbeit für die Autonome Provinz Bozen-Südtirol"

Südtirol nimmt im Rahmen der italienischen Republik eine Sonderstellung ein. Die autonome Provinz Bozen-Südtirol zählt zusammen mit der autonomen Provinz Trentino die autonome Region Trentino-Südtirol. Trentino-Südtirol ist eine der fünf Regionen mit Sonderstatut in Italien. Italien ist ein Regionalstaat, nicht ein Bundesstaat, aber auch kein zentraler Staat. Und das wurde gerade in jüngsten Verfassungsurteilen, also in Urteilen des Verfassungsgerichtshofes, klargelegt und man will damit aufzeigen, daß unsere Republik einen eigenen Weg gegangen ist und diesen Weg auch weiterhin beschreiten will. Die Regionen mit Sonderstatut haben der Regionalidee in Italien viel Aufwind verliehen. Es hat lange gedauert, bis sich die italienische Republik überhaupt zu dieser Dezentralisierung durchringen konnte und es bedurfte schon fast staatsumwerfender politischer Krisen. Ich kann jetzt nicht den langen Weg aufzeigen, der zur Ausstattung Südtirols, unserer autonomen Provinz, mit der heutigen Autonomie geführt hat. Der Weg war sehr lang und sehr steinig für uns. Ich möchte nur erwähnen, daß im Jahre 1946 in Paris ein Abkommen unterzeichnet wurde, von den beiden Außenministern aus Österreich und Italien, mit diesem sogenannten Pariser Vertrag wurde Südtirol von Italien vertraglich international abgesichert, eine eigene Autonomie zugesprochen und was für uns als Vertreter der deutsch- und ladinisch sprachigen Minderheit ganz wichtig war und weiterhin ist, war die Zusicherung von aktiven Minderheitsschutzmaßnahmen. Denn es genügt nicht, für den Schutz einer Minderheit die Gleichstellung mit dem Staatsvolk zu bekommen, das ist einfach zu wenig, man kann nicht ungleiches gleich behandeln und ich muß sagen, daß dieses Abkommen in Paris eigentlich unsere Rettung dargestellt hat. Sie alle wissen, daß sich Italien nicht aus freien Stücken bereit erklärt hat – anfänglich jedenfalls, nach dem Krieg – uns die zustehenden Schutzmaßnahmen zu gewähren. Es bedurfte auch internationaler Maßnahmen, zB der vor nunmehr 30 Jahren verabschiedeten UNO-Resolutionen, durch die Österreich und Italien in der Südtirolfrage zu Verhandlungen verpflichtet wurden. Südtirol bildet also Gegenstand internationaler Auseinandersetzungen. Wir haben als autonome Provinz Italiens keine außenpolitischen Zuständigkeiten. Es sind leichte Anzeichen zu erkennen, den Regionen doch eine bestimmte Freiheit in den Beziehungen nach außen zu gewähren. Diese UNO-Resolutionen, die verabschiedet worden sind, und mit denen ein internationaler Streit zwischen Italien und Österreich auf das internationale Tapet gebracht worden ist, sind

immer noch nicht erfüllt worden. Man hat sich im Jahre 1969 auf österreichischer und italienischer Seite zur Verabschiedung von einem ganzen Bündel von Maßnahmen für Südtirol durchringen können. Das sogenannte "Paket" steht schon lange Zeit, schon Jahre vor dem unmittelbaren Abschluß, wie man sagt, aber es wird auch heuer noch nicht zum Abschluß kommen. Am Ende dieses Abschlusses soll dann eine Streitbeendigungserklärung erfolgen und mit größter Wahrscheinlichkeit ein Freundschaftsvertrag zwischen Österreich und Italien. In der langen Zeit, in den langen Jahren zwischen dem Abschluß des Pariser Vertrages und dem Paketabschluß und der Genehmigung des neuen Autonomiestatutes für Südtirol, konnte Südtirol nicht von partnerschaftlichen, grenzüberschreitenden Beziehungen reden oder von grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Wir waren dazu gar nicht in der Lage, wir waren dazu viel zu schwach, wir hatten noch nicht den Notstand überwunden, den der Faschismus, das verheerende Abkommen zwischen Mussolini und Hitler, das Optionsabkommen usw. über uns gebracht hat. Und in dieser langen Zeit hat es Unterstützung, vor allem aus dem deutschsprachigen Ausland, gegeben, insbesondere aus Österreich, von allen Bundesländern, von Tirol, und diese Hilfe war für uns ausschlaggebend, daß wir uns nachher mit der Gewährung des Autonomiestatutes, wieder erholen konnten und für diese Hilfe können wir Südtiroler nie dankbar genug sein. Aufwärts ging es dann mit der Gewährung des neuen Autonomiestatutes. Mit der Verabschiedung dieses Autonomiestatutes und der Bereitstellung der finanziellen Mittel und der Möglichkeit, unsere neuen Zuständigkeiten in der Landwirtschaft, in der Industrie, in der Sanität, in der Kultur und im Unterricht wahrzunehmen, ging es mit unserem Land wieder bergauf. Ich erinnere mich, als ich als junger persönlicher Referent von Landeshauptmann Magnago im Jahre 1973 meinen Dienst angetreten habe, hatte ich das Glück, sehr bald einmal einen Besuch des unvergessenen Landeshauptmannes von Tirol, Eduard Wallnöfer, mitzuerleben. Und die beiden Landeshauptleute haben eine Gegenüberstellung vorgenommen, zwischen den neuen Zuständigkeiten des Landes Südtirol und den gewachsenen Zuständigkeiten des Landes Tirol. Und ich kann mich noch erinnern, mit welcher Genugtuung, mit welchem befriedigendem Lächeln Landeshauptmann Wallnöfer gesagt hat, ja mit dieser Autonomie seid ihr eigentlich uns fast gleichgestellt, so könnt ihr jetzt eigentlich schon leben und jetzt wäre es Zeit, die Grenzen wirklich durchlässiger zu gestalten und da haben diese beiden großen Männer wirklich eine europäische Initiative gesetzt, die heute allenthalben und bei den jüngsten Konferenzen der Präsidenten der Regionen, sei es in München, in Brüssel, in Riva del Garda, wiederholt worden ist. Sie haben einfach gesagt, daß das zukünftige Europa dahin gehen muß, daß kleinere Länder, daß kleinere Gemeinschaften, daß Volksgruppenminderheiten ein Bestehensrecht haben müssen, daß ihnen ein Freiraum zugestanden werden muß, und diesen Freiraum haben sie angefangen zu formen, zu gestalten. Und sie hoben aus der Taufe die wirklich bewährte Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer, die seit nunmehr 20 Jahren für uns Südtiroler hervorragende Dienste geleistet hat. Zunächst war man aber bemüht, die Grenze zwischen Italien, die willkürlich gezogene Grenze, durchlässiger zu machen, und man

setzte eine parlamentarische Initiative, den gemeinsamen Landtag von Nord- und Südtirol ein. Das war ein bedeutsames Zeichen, daß man gemeinsam berührende Probleme behandelt, daß man die Auswirkungen der Grenze im Personenverkehr zu überwinden begann. Und anfänglich wurden diese Bestrebungen von den Staatsbehörden noch mit etwas Mißtrauen verfolgt, sie haben sich dann die Beschlüsse der Landtage doch sehr aufmerksam durchgelesen. Sie wurden ja von beiden Seiten an die Zentralregierungen weitergeleitet, und diese haben dann sehr bald eingesehen, daß da eigentlich nichts schlimmes dahinter ist, sondern nur das Bedürfnis menschlicher Kontakte und das Bedürfnis, Probleme, die die Trennung gebracht hat, zu überwinden. Die ARGE ALP ist dann eine Ausdehnung dieser Beziehungen zwischen den beiden getrennten Landesteilen von Tirol und auch darin liegt europäischer Geist, eine Ausdehnung nach Süden auf die italienischen Alpenländer und auch nach Norden, denn man wollte diesen Alpenraum bürgernah gestalten, ihn vor Gefahren schützen. Es ist sehr interessant, die Beschlüsse der Regierungschefs der ARGE ALP nachzuvollziehen. Ursprünglich war man noch angetan von der Idee, alle Täler mit schnellen Straßen zu beglücken, man hat wirklich sehr harte Beschlüsse an die Zentralregierungen gerichtet, ich denke an die Fernstraße Mailand-Ulm usw. In der Zwischenzeit sieht man aber, wie die Regierungen mit dem neuen Empfinden der Bevölkerung mitgegangen sind. Die ARGE ALP als ein Beispiel bürgernahen Zusammenfindens von Gemeinschaften, ist für uns Südtiroler von ausschlaggebender Bedeutung, gerade in einer Zeit, in der wir eine neue Verwaltung aufbauen mußten. Wir hatten ja keine deutschsprachige Verwaltung mehr. Und dieses von heute auf morgen auf uns zukommen von neuen Befugnissen brachte uns vor große Probleme und wir haben aus den Kontakten auch auf Beamtenebene mit unseren Kollegen in Trentino, in Mailand, in Tirol, in Vorarlberg und in der Schweiz wirklich reichlich Nutzen gezogen. Wir haben im Autonomiestatut das Recht verankert, daß die deutsche Sprache mit der italienischen gleichberechtigt ist. Daß jeder Bürger sich an die Verwaltung in seiner Muttersprache wenden kann. Ein ausschlaggebendes Recht für die Erhaltung einer Minderheit, wobei es sehr schwierig ist, dieses Recht auch praktisch durchzuführen. Es gibt die Zweisprachigkeitsprüfung für die Beamten, bevor diese in den öffentlichen Dienst eintritt, müssen sie diese Prüfung ablegen. Am Anfang fehlte es auch schon allein an den Ausdrücken, das italienische Recht, das italienische Rechtsgefüge in die deutsche Sprache zu kleiden. Und da waren uns diese Kontakte über die Grenzen hinweg sehr behilflich.

In neuerer Zeit ändern sich die Schwerpunkte dieser grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, und zwar auf Grund der Entwicklung auf EG-Ebene. Wir gehören ja schon seit langem zur Gemeinschaft. Als Landesverwaltung haben wir schon seit langer Zeit gut eingeführte Ämter, im Bereich der Verwaltung der Strukturfonds, im Agrarbereich und im Bereich der Sozialhilfe. Ich möchte eines sagen. Die EG erkennt die regionalen Probleme nicht. Sie hat ja diese Strukturfonds mit beachtlichen Mitteln dotiert und diese Strukturfonds jenen Regionen zugewendet, die einen Nachholbedarf haben, und es handelt sich dabei um nichts anderes, als wirklich um eine solidarische

Hilfe reicherer Regionen gegenüber ärmeren. Und daran ist wirklich nichts auszurichten, auch Südtirol hat von diesen Strukturfonds wirklich Segen erhalten. Wo aber zu wenig Bedacht genommen wird – meiner bescheidenen Meinung nach – ist die Beachtung der Regionen als rechtliche Körperschaften, als Ansprechpartner, Rechtspartner in diesem EG-rechtlichen System. Und das ist meines Erachtens auch zum Nachteil einer wirklichen bürgernahen europäischen Integration. Nun ich mache ein Beispiel. Wir haben vor kurzem im Südtiroler Landtag einen Gesetzentwurf verabschiedet, womit man den biologischen Landbau fördern wollte, womit man die Anwendung der Giftmittel im Obstbau – wir sind ja ein sehr großes Obstbauggebiet – herabsetzen wollte. Rom hat diesen Gesetzentwurf zurückverwiesen mit dem Einwand, daß man mit diesen Förderungen dem EG-Recht zuwiderhandelt. Und da kommt man einfach nicht umhin, zu sagen, daß man im Umweltbereich neuerlich auf EG-Ebene bedeutende Daten gesetzt hat. Daß man vielleicht in Brüssel zu viel spezialisiert ist und daß man vielleicht nicht immer weiß, daß bestimmte Bereiche ineinander spielen müssen und untereinander harmonisiert werden müssen. Was wir besonders als schmerzhaft in dieser europäischen Integration empfinden, ist, daß uns die zentrale italienische Regierung und auch das Parlament nicht einweihet in das, was auf EG-Ebene passiert, was man an Richtlinien und Verordnungen vorhat. Es besteht ein Gesetz aus dem Jahre 1987, daß das Parlament, die Regierung und das Ministerium für EG-Angelegenheiten verpflichtet, uns die Entwürfe der Verordnungen und Richtlinien zuzusenden. Und darauf haben wir uns lange Zeit verlassen. Erst im heurigen Jahr haben wir begonnen uns selbst zu interessieren, eine Dienststelle für EG-Angelegenheiten so langsam aufzubauen, um selbst zu Informationen zu kommen, und wir mußten feststellen, daß uns diese gesetzlich vorgeschriebenen Entwürfe mit größter Verspätung zur Verfügung gestellt werden. Es wird vielleicht 10 Prozent von dem Material uns übermittelt und das so spät, daß man vielleicht am nächsten Tag bei der Durchsicht der Amtsblätter der EG sieht, daß das inzwischen schon in Kraft getreten ist. Und diesen Umstand können wir nicht länger hinnehmen. Wir waren ja als sprachliche Minderheiten immer wirklich überzeugte Befürworter der europäischen Entwicklung, weil wir uns davon die Überwindung willkürlich gezogener Grenzen erwarteten. Wir haben ja tagtäglich zu versuchen zusammenzuleben, zusammenzuarbeiten und gemeinsam dieses unser Land zu gestalten. Und es gelingt uns auch immer besser, auf Grund der gewachsenen Toleranz unter allen Sprachgruppen, auf Grund des Spielraumes, den man uns gelassen hat. Aber wenn man jetzt hergeht und sehr geschickt von der Zentralregierung Zuständigkeiten wieder an die EG abtritt, die dem Zentralstaat gar nicht mehr zukommen, wollen wir dies nicht länger hinnehmen und deshalb waren wir dankbar, daß neue Initiativen in Richtung Stärkung der regionalen Struktur, der föderalistischen Struktur auf europäischer Ebene vorgetragen wurden. Es steht aber fest, daß wir zunächst einmal innerstaatlich versuchen müssen, eine Sprache als Regionen zu sprechen, auf Rom einzuwirken, in der Konferenz der Präsidenten der Regionen wirklich diese Europathematik voranzubringen und vom Staat vehement wenigstens Informationen und Mitspracherecht zu verlangen. Denn ansonsten, ich darf

zitieren aus einem Gutachten, das das Land Südtirol bei der Universität Innsbruck in Auftrag gegeben hat. In diesem Gutachten wird sehr treffend festgestellt, daß der Staat die zunehmenden Aktivitäten der EG bisher dazu benutzt hat, um sich bereits abgetretene Kompetenzen von den Regionen wieder zurückzuholen, bzw. sich maßgeblichen Einfluß auf primäre Kompetenzbereiche der Regionen zu sichern. Die Hoffnung hingegen, daß eine zunehmende Europäisierung mit einer Stärkung der Landesautonomie verbunden wäre, hat sich aus Gründen, die allerdings nicht in Brüssel zu suchen sind, bisher leider nicht erfüllt. Und in diesem Satz liegt für uns eine große Wahrheit. Warum wir Südtiroler besonders Bedacht darauf nehmen möchten, ein bißchen mitbestimmen zu können, wohin der europäische Weg führt, ist auch die Tatsache, daß wir im Rahmen dieses Autonomiestatutes, im Rahmen des italienischen Staates wirklich sehr bedeutende Schutzmaßnahmen als Minderheiten bekommen haben. Ich kann diese Institute nicht einzeln aufzeigen, sie sind auch zum Teil rechtlich sehr kompliziert. Ich denke an den ethnischen Proporz bei der Besetzung von Staatsstellen. Also diese öffentlichen Stellen werden bei uns gemäß der Zusammensetzung der Stärke der einzelnen Sprachgruppen besetzt. Mit diesen Problemen muß man sich auseinandersetzen und die EG wäre gut beraten, wenn sie auch endlich wie der italienische Staat zu einem solchen Minderheitenschutz sich durchringen könnte. Der italienische Staat, der sehr zentralistisch ausgerichtet war, hat in unserem Autonomiestatut ausdrücklich festgelegt, nationales Interesse bildet auch der Minderheitenschutz, und im Sinne dieser Festlegung hat er auch die Schutzmaßnahmen nach langem Ringen unsererseits mit Hilfe österreichischer politischer und moralischer Unterstützung gewährt. All dies vorausgeschickt und festgestellt, glaube ich, können wir als Regionen doch mit Zuversicht der europäischen Einigung entgegensehen. Ich darf mir die Feststellung erlauben, daß ich glücklich bin, daß Österreich bzw. die EFTA-Staaten noch nicht zur Gemeinschaft gehören. Ich würde mir erwarten, daß sie sehr behutsam und bedachtsam diesen Beitritt anstreben und dann auch vollziehen. Denn bei der derzeitigen Geschwindigkeit der europäischen Einigung, bei der Durchführung dieser Maßnahmen für die Verwirklichung des Binnenmarktes glaube ich doch, daß die Gemeinschaft auch in einem berechtigten Gefühl des Erfolges bestimmte Nebenerscheinungen nicht berücksichtigt. Wenn die Verhandlungen mit den EFTA-Ländern, mit Österreich, zu einem vertieften Nachdenken über bestimmte Probleme führen, dann haben wir in Zukunft alle davon gewonnen, und vielleicht kann man auch diesen föderalistischen Gedanken mehr zum Durchbruch verhelfen, vielleicht kann man Formen, Mittel und Wege finden, die Regionen, die autonomen Körperschaften und Gliedstaaten einzubinden.

Ich möchte noch ein bißchen eingehen auf die Problematik, der Zugeständnisse im internationalen Bereich an die Regionen in Italien. Die italienische Republik gibt an die Gliedstaaten keine Außenpolitik weiter. Aber es zeichnen sich schon bedeutsame Schritte ab, mit denen man den Regionen einen bestimmten Freiraum gibt. Es liegt ein Gesetzentwurf für die Neuregelung des Außenministeriums vor, und in diesem Außenministerium wird die Teilnahme der Regionen für sie berührende Fragen ermöglicht.

Hoffnungsvolle Zeichen setzt auch der Verfassungsgerichtshof und es geht eigentlich schon in die Richtung, daß die Beziehungen zu den EG-Organen, die Kontakte mit Mitgliedsregionen des EG-Raumes schon nicht mehr als internationale Beziehungen betrachtet werden. Denn wenn wir als Gliedstaaten schon verpflichtet sind, unmittelbar das Recht der EG anzuwenden, dann kann man uns nicht sagen, daß das international, daß das Völkerrecht ist, sondern das ist schon internes Recht. Und in diese Richtung gehen die Auslegungen des italienischen Verfassungsgerichtshofes und das spricht sicherlich auch für uns. Was die Beziehungen zu den österreichischen Bundesländern bis zum Beitritt zur Gemeinschaft anbelangt, kann man sagen, daß wir ja mit dem Accordino schon bedeutende Annäherungsschritte erreicht haben, zwischen vier Ländern, dem Trentino, Vorarlberg, Tirol und Südtirol. Daß man jetzt daran gehen will, dieses Abkommen im Lichte neuer Bestrebungen für mehr Zusammenarbeit zu erweitern, und daß die Gelegenheit dazu sehr gut wäre, weil ja der Abschluß des Südtirolpaketes hoffentlich bevorsteht und man dann im Rahmen dieses Abschlusses und im Rahmen des Freundschaftsvertrages auch bezüglich des Accordino noch sehr viel für die betroffenen Länder herausholen könnte.

Dr. Johannes MÜLLER, Bregenz

Die auswärtigen Beziehungen des Landes Vorarlberg im Wandel

1. *Einleitung*

Das Land Vorarlberg ist eine staatliche Einheit, deren Grenzen seit dem Mittelalter nicht wesentlich und seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts überhaupt nicht mehr geändert wurden. Vorarlberg ist ein kleines Land, durch hohe Berge vom übrigen Österreich abgeschrmt, dessen Grenzen zu 80 % Auslandsgrenzen gegen Deutschland, die Schweiz und Liechtenstein sind.

Auch für Vorarlberg wandeln sich die geographischen Voraussetzungen für das Tätigwerden der Staatsorgane: Lange war Vorarlberg ein armes, für die ferne Obrigkeit wirtschaftlich uninteressantes Land, das seine Bevölkerung kaum zu ernähren vermochte. Heute ist Vorarlberg ebenso wie seine nähere Umgebung wirtschaftlich stark, es profitiert von guter Erreichbarkeit und lebhaftem wirtschaftlichem Austausch. Offenbar sind heute 100 Kilometer ungleich weniger als früher. Vorarlberg hat in den vergangenen Jahrzehnten sehr viel Zuwanderung bekommen und steht als Teil des wirtschaftlich prosperierenden westeuropäischen Raumes weiterhin potentiell unter starkem Zuwanderungsdruck. Die Dichte der Besiedlung und die ökologischen Gefahren moderner Technik und Wirtschaft erfordern an den Grenzen viel feinere Abstimmungen als früher. Alle diese Entwicklungen schlagen sich auch in den Kontakten Vorarlbergs zu seinen ausländischen Nachbarn nieder. Der Funktionswandel der Staatsgrenze, von dem Prof. Ratti gesprochen hat, muß sich auch auf die Außenbeziehungen eines Grenzlandes auswirken.

An feindseligen, unmenschlichen Grenzen, wie sie vier Jahrzehnte lang im Zeichen des Kommunismus und großteils an Nationalismen anknüpfend Europa zerschnitten, konnte sich nicht nur das Gefühl des Abgeschnitten- sondern auch jenes des Besonders-Seins entwickeln. Dies war nie der psychologische Zustand des Grenzlandes Vorarlberg: In einem Raum gemeinsamer Sprache und gemeinsamer Traditionen war das Wissen, mit den Nachbarn zusammenleben zu können und zu müssen, immer lebendig.

Über ein Jahrhundert beanspruchte der Nationalstaat für sich, er sei der Normalzustand. Unter dieser Voraussetzung erschien Außenpolitik von Gliedstaaten und Regionen als etwas Außergewöhnliches. Heute kann man zum Glück die Normalität des Nationalstaates bezweifeln, ohne als rückwärts gewandter Schwärmer zu gelten. In einem kleinen Beispiel aus

dem Mittelalter zeigt sich eine dem Nationalstaat entgegengesetzte Normalität: Über die Zugehörigkeit von Gaißau, einer kleinen Vorarlberger Gemeinde, hieß es: "Die Gaißauer gehören zu Höchst in die Pfarrkirche, zu Bregenz in den Krieg, zu Rorschach ins Gericht, zu Gaißau in den Kirchhof und zu Feldkirch an den Galgen". Die erwähnten Orte gehörten, wie anzumerken ist, zu drei verschiedenen Herrschaften. Meines Erachtens ist die mit diesem Hinweis skizzierte Normalität für unser heutiges Europa die zukunftsweisendere. Jedenfalls für das kleine Grenzland Vorarlberg gilt, daß es in seiner Bevölkerung, Wirtschaft, Politik und Kultur wesentlich durch offene Grenzen bestimmt wurde und ohne solche entscheidend Substanz und Vitalität verlöre.

2. Die Schichten der auswärtigen Beziehungen Vorarlbergs

Die auswärtigen Beziehungen Vorarlbergs lassen sich am besten als Schichten, die sich in unterschiedlicher Stärke überlagern, darstellen.

Der Begriff "auswärtige Beziehungen" soll in der Folge die Summe der Kontakte von Organen des Landes Vorarlberg mit ausländischen Partnern bezeichnen, auch wenn ihnen die außenpolitische Relevanz, die dem Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG innewohnt, weitestgehend fehlt.

Der Begriff "auswärtige Beziehungen" meint primär Aktivitäten, aber selbstverständlich auch Inhalte. Im folgenden wird zwischen Instrumenten und Inhalten nicht klar unterschieden, letztere verflüchtigen sich oft in rein wissensmäßige Bereicherung der Akteure und in Atmosphärisches.

- a) Die unterste, starke Schicht, sozusagen der gewachsene Boden, besteht aus der pragmatischen Zusammenarbeit mit den unmittelbaren Grenznachbarn. Ihre Themen sind sehr weit gespannt und in der Regel lokal begrenzt.

Sie bezieht sich zB auf Grenzbrücken, Fischerei, Jagd, Bestoßung von Alpen oder andere Fragen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung, Verkehrsverbindungen, Zusammenarbeit der Feuerwehren, schulische Fragen.

Die Stellung der Vorarlberger Gemeinde Mittelberg (Kleinwalsertal) als Zollausschlußgebiet macht in vielen Fällen, von der Abfallbeseitigung bis zum Einsatz von Rettungshubschraubern, Absprachen mit Bayern notwendig.

Bereits im letzten Jahrhundert wurden Staatsverträge über Schifffahrt, Fischerei und Beurkundung von Geburts- und Sterbefällen auf dem Bodensee abgeschlossen (die zwei letztgenannten stehen immer noch in Kraft, für die Schifffahrt wurde ein neues Übereinkommen geschlossen). Damals wie heute beschäftigen Fragen des Bodensees vor allem die lokalen Behörden. Auch wenn es für die wichtigsten praktischen Fragen – neben den eben erwähnten auch für Gewässerschutz, Wasserentnahmen und grenzpolizeiliche Fragen des Ausflugsverkehrs – völkerrechtliche Regelungen gibt, bleibt noch großer Bedarf für die direkte Zusammenarbeit der Bodenseeländer und –kantone.

Über die staatliche Zugehörigkeit des Bodensees (genauer: des Obersees ohne den Konstanzer Trichter) gibt es verschiedene Auffassungen. Österreich vertritt die Kondominiumstheorie mit der Einschränkung, daß Kondominium nur der Hohe See sei, während ein seichter Uferstreifen, die sogenannte Halde, ausschließliches Staatsgebiet des jeweiligen Anrainers ist. Dies ist seit 1984 auch ausdrücklich in der Verfassung des Landes Vorarlberg (LGBI. Nr. 1/1985, Art 2 Abs 1) festgeschrieben. – Die Unklarheit des Verlaufes von Staatsgrenzen im Bodensee tut der praktischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit keinen Abbruch.

Etwa seit den 60iger Jahren stehen Fragen des Umweltschutzes in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stark im Vordergrund.

Gemeinsame grenzüberschreitende Raumplanung (zB auch gemeinsame Planung von Naturschutzgebieten) gibt es zwischen Vorarlberg und seinen Nachbarstaaten nur in Ansätzen, und auch diese überwiegend im größeren regionalen Rahmen. Als Beispiele seien das Internationale Leitbild für das Bodenseegebiet und ein Verkehrsbericht für das Bodenseegebiet erwähnt.

Woran immer dies liegen mag, Vorarlberg erlebte sich in Sachen grenzüberschreitender Umweltschutz überwiegend als passiv Betroffener. Vielleicht gibt es in der Vorarlberger Bevölkerung und in der Landespolitik sogar etwas wie ein Trauma, ausgelöst durch zwei Großprojekte in den 60iger und 70iger Jahren, das eine nur wenige Kilometer von der Landesgrenze entfernt eine Ölraffinerie, das andere nur wenige hundert Meter von der Landesgrenze entfernt ein Atomkraftwerk. Beide Projekte kamen nicht zustande.

In beiden Fällen engagierte sich die Landesregierung mit allen zu Gebote stehenden Mitteln, mit Gutachten, Interventionen, Appellen, direkten Kontakten in Wien und bei den betreffenden ausländischen Regierungen auf der Bundesebene und auf der Gliedstaatsebene. Sie handelte in

beiden Fällen aus eigener Überzeugung, aber auch in beiden Fällen unter starkem Druck der öffentlichen Meinung und der Bevölkerung. Fast möchte man sagen: Eine auswärtige Angelegenheit als basisdemokratische Eruption. Ich glaube, daß gerade dadurch die Stimme des Landes unüberhörbar wurde.

Im Alltag gibt es viele Fälle, in denen ein Nachbar ein Umweltgut überproportional nützt, also Belästigungen und Nachteile exportiert. Es gibt aber auch immer mehr Fälle frühzeitiger und umfassender Information und Bereitschaft, die Interessen des Nachbarstaates ernstzunehmen. Diese Entwicklung ergibt sich auf dem Hintergrund eines in Vorarlberg wie im benachbarten Ausland steigenden Umweltbewußtseins.

In der Gegend von Chur im Calanda-Massiv war vor einigen Jahren ein großes Heizöllager in unverkleideten Felskavernen geplant. Die Regierung des Kantons Graubünden gab den Unterliegern am Rhein in der Schweiz und im Ausland bereitwillig alle erforderlichen Informationen, nahm deren Stellungnahmen entgegen und verhinderte schließlich die Realisierung dieses Projektes.

Das Land Baden-Württemberg und die Kantone Schaffhausen und Thurgau gaben den Anstoß dafür, daß die Internationale Bodenseekonferenz ihren Mitgliedern bilaterale Empfehlungen über die Zusammenarbeit im Umweltschutz anregte.

Die Empfehlung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltbereich zwischen dem Kanton St. Gallen und dem Land Vorarlberg, die von den Regierungen Vorarlbergs und St. Gallens beschlossen wurde, legt in einer beispielhaften Art fest, was bei möglichen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen geschehen soll.

Ähnliche, weniger weitgehende Absprachen gibt es auch zwischen Bayern und den vier angrenzenden österreichischen Bundesländern.

An die eigene Adresse gesagt: Eine gewisse Versuchung liegt darin, vom Nachbarn mehr Umweltschutz zu verlangen, als man selbst zu leisten bereit ist.

Persönliche Bekanntschaft mit den Kollegen in den Nachbarländern auf Regierungsebene und auf Beamtenebene, das Gespräch, das Telefon, der Brief, institutionalisierte Gesprächsgruppen, lauter Erscheinungsformen funktionierender grenzüberschreitender Zusammenarbeit, die innerstaatlicher Zusammenarbeit weitgehend gleichen. Der Pflege persönlicher

Kontakte und der Bestätigung gegenseitiger Wertschätzung dienen auch offizielle Regierungsbesuche.

In den Notzeiten nach dem Ersten und nach dem Zweiten Weltkrieg verhandelte Vorarlberg direkt mit der Schweiz um Nahrungs- und andere Wirtschaftshilfe. 1945 konnte die Landesregierung mit Zustimmung der französischen Besatzungsmacht ein Wirtschaftsabkommen mit der Schweiz schließen, das sich für den raschen Wiederaufbau der Vorarlberger Wirtschaft als sehr vorteilhaft erwies und das dann erst Jahre später auf Drängen der Bundesregierung gekündigt wurde.

- b) Zu den auswärtigen Beziehungen Vorarlbergs gehören auch die Kontakte der Landesregierung zu den diplomatischen und konsularischen Vertretungen in Österreich, zu ersteren vorwiegend in der Form von Höflichkeitsbesuchen von Botschaftern beim Landeshauptmann.

Diese bieten oft Gelegenheit zu interessanten und nützlichen Gesprächen und vor allem zur Vertiefung wirtschaftlicher Beziehungen.

Auch für Kontakte zu den Konsulaten bestehen mit einem hohen Ausländeranteil (1990 ca. 12 %) und der starken außenwirtschaftlichen Verflechtung viele Ansatzpunkte.

Hervorragende Verdienste um das Land Vorarlberg hat sich bei Kriegsende 1945 der damalige schweizerische Konsul in Bregenz, Karl Bitz, erworben. Er wurde später als erster mit der höchsten Vorarlberger Landesauszeichnung geehrt.

- c) Als eine weitere Schicht sind die Außenkontakte des Landesparlaments zu erwähnen: Mit dem Präsidium des Landtags von Baden-Württemberg trifft das erweiterte Präsidium des Vorarlberger Landtags seit 1974 alle zwei bis drei Jahre zusammen. 1989 folgte der Präsident des Provinzialrates der Autonomen Region Trient mit weiteren Mitgliedern des Präsidiums einer Einladung von Landtagspräsident Jäger zu einem Besuch in Vorarlberg. Alle zwei Jahre finden abwechselnd in Deutschland und in Österreich gemeinsame Treffen der Landtagspräsidenten statt, an denen auf deutsche Seite regelmäßig auch der Präsident des Bundestages teilnimmt.

- d) "Bevor der Bund Staatsverträge, die Durchführungsmaßnahmen im Sinne des Artikels 16 erforderlich machen oder die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder in anderer Weise berühren, abschließt, hat er den Ländern Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben."

Dieser Art 10 Abs 3 wurde der Bundesverfassung im Jahre 1974 eingefügt. Er hat eine schon lange gepflogene Übung rechtlich verfestigt. Dankenswerterweise hat das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten in vielen Fällen bei der

Vorbereitung von Staatsverträgen den besonders interessierten Bundesländern auch die Gelegenheit gegeben, Vertreter in die österreichischen Verhandlungsdelegationen zu entsenden. Dies war zB in den 60iger und 70iger Jahren bei den Verträgen über die Reinhaltung des Bodensees, über Wasserentnahmen aus dem Bodensee und über die Bodenseeschifffahrt der Fall. Auch in vielen internationalen Kommissionen, zB für Raumordnung oder für den Bodensee wirken Ländervertreter mit.

Nicht für alle Bodenseeanrainerländer gilt übrigens so wie für Österreich, daß in den staatsvertraglich eingerichteten Kommissionen für Bodenseeschifffahrt, Gewässerschutz und Bodenseefischerei die Bundesvertreter bereitwillig mit den vom Land nominierten Vertretern zusammenarbeiten und die Interessen des Landes unterstützen.

Sehr im Interesse des Landes war es zB auch, daß Vertreter der Landesregierung an Verhandlungen über den kleinen Grenzverkehr und Ausflugsverkehr, über einen Flugplatz in unmittelbarer Grenznähe und über geplante Verträge betreffend kerntechnische Anlagen teilnehmen konnten.

Im letztgenannten Fall sprach sich Vorarlberg dafür aus, lieber keine als sachlich unbefriedigende Verträge abzuschließen.

Es gibt auch Verträge, bei denen die Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung unberücksichtigt blieb. Dies ist häufig, wenn der Standpunkt Vorarlbergs zu jenem von Fachministerien des Bundes oder von einflußreichen Interessenvertretungen in Konkurrenz steht oder bei multilateralen Verträgen, bei denen der Einfluß des einzelnen Vertragsstaates beschränkt ist. In einigen Fällen wurde die Stellungnahme des Landes trotz besonderer Betroffenheit gar nicht eingeholt, etwa bei einigen Rechtshilfeabkommen oder bei bestimmten Abmachungen im schulischen Sektor.

Schon hundert Jahre zurück liegt der Vertrag über die Rheinregulierung, bei dem die schweizerische Position wesentlich vom Kanton St. Gallen bestimmt werden konnte, während sich die Wiener Regierung über mehrfache Petitionen des Vorarlberger Landtags hinwegsetzte.

- e) Eine weitere Schicht der internationalen Beziehungen Vorarlbergs ist in ihrem Entstehen ziemlich präzise zu datieren, nämlich zu Beginn der 70iger Jahre. Es ist die bereits von Karl Rainer ausführlich dargestellte Zusammenarbeit im größeren regionalen Rahmen, konkret in der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, und, speziell für Vorarlberg, in der nahezu gleichzeitig gegründeten Internationalen Bodenseekonferenz. Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer ist nicht nur an ihren sachlichen Erfolgen zu messen. Sie hat das Verständnis für das Gemeinsame der

"Alpinität" – ein aus dem Italienischen übernommener Begriff – entwickelt und gibt dem zentralen Alpenraum einen Bezugsrahmen im Kraftfeld der Pole München, Stuttgart und Mailand. Die Internationale Bodenseekonferenz ist die viel kleinere und bescheidenere Institution, auf ihr Potential ist noch zurückzukommen. Auch sie hat einige beachtliche Erfolge aufzuweisen.

- f) Vor der Darstellung weiterer Schichten der auswärtigen Beziehungen Vorarlbergs seien zwei negative Hinweise gestattet: Weder hat das Europarats-Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften für Vorarlberg Bedeutung erlangt, noch wird dies voraussichtlich die den österreichischen Bundesländern 1988 eingeräumte Kompetenz zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Was die Länder wollten und brauchten, war eine praktische Regelung. Was der Bundesverfassungsgesetzgeber – genauer die vorbereitend tätige Zentralbürokratie – sich abringen konnte, ist praktisch kaum zu gebrauchen. Der neue Art 16 Abs 1 bis 3 B-VG ist kaum mehr als eine Feder für den Hut.

Die Außenpolitik der österreichischen Länder ist eine kleine Außenpolitik, darauf gerichtet, anstehende Probleme möglichst direkt zu lösen. Es dürfte nach dem Art 16 Abs 1 bis 3 B-VG noch schwieriger sein, alle die notwendigen Mitwirkungshandlungen von Bundesorganen für einen völkerrechtlichen Vertrag eines Landes einzuholen, als den Bund dazu zu bewegen, einen solchen Vertrag selbst im Interesse des Landes zu verhandeln und abzuschließen. – Das war nicht Zweck der Übung.

- g) Mit 5 Millionen Schilling leistet Vorarlberg pro Kopf der Bevölkerung eine ca. viermal so hohe Entwicklungshilfe als das in diesem Vergleich nächstfolgende österreichische Bundesland.

Vorarlberg gibt für Entwicklungshilfe mehr als 1/3 der Summen aller Bundesländer zusammen. Schon 1962 wurden erstmals Budgetmittel für diesen Zweck bereitgestellt. Gefördert werden kleinere, überschaubare Einzelprojekte in Entwicklungsländern und die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften aus der Dritten Welt. Daneben wurden in den letzten Jahren auch bedeutende Mittel für Hilfen in Armenien, Rumänien und Polen eingesetzt.

- h) Kulturelle Auslandskontakte, Jugendaustausch und Sportkontakte haben natürlich auch in regionalen Arbeitsgemeinschaften wie der ARGE ALP ihren festen Platz. Ich erwähne sie aber als eigene Schicht, weil sie sich im wesentlichen autonom durch Initiativen der Sachverantwortlichen entwickelt haben und von diesen betrieben werden. Hier sind für die Zukunft noch Synergieeffekte möglich.
- i) Daß die europäische Dimension für die österreichischen Bundesländer aufgebrochen ist, ist eine unmittelbare Auswirkung des Binnenmarktprogramms der EG. Davor – Stichwort "Eurosclerose" – fehlte der Europäischen Gemeinschaft die Ausstrahlung.

Der Europarat, der mit seinen Komitees und Konferenzen auch die Landesverwaltungen beschäftigt und wo die Länder auch auf verschiedenen Ebenen durch Vertreter mitwirken, ist weiterhin für Europa wichtig, aber mehr im Sinne eines Hintergrundes, vor dem sich die dynamischen und dramatischen Szenen entwickeln.

1985 wurde unter Edgar Faure die Versammlung der Regionen Europas gegründet. Bereits 1987 traten ihr mehrere österreichische Bundesländer, unter ihnen Vorarlberg, bei. Landeshauptmann Dr. Martin Purtscher gehört ihrem Vorstand an. Die Versammlung der Regionen Europas bemüht sich derzeit vor allem um die Berücksichtigung der Regionen im Primärrecht der EG, konkret um eine justiziable Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, die die Mitgliedstaaten und die Regionen erfaßt, um die Möglichkeit, Regionalvertreter im Rat der EG beizuziehen, um einen Regionalrat und ein selbständiges Klagerecht. Eine weitere Einrichtung mit dem gleichen Ziel ist die vom bayerischen Ministerpräsidenten Max Streibl initiierte "Konferenz der Regionen Europas."

Sie geht auf eine Anregung bei der Konferenz der Regierungschefs der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer im Sommer 1989 in Bregenz zurück.

Seit 1987/88 ist das Amt der Vorarlberger Landesregierung intensiv mit Fragen der europäischen Integration befaßt. Den Anstoß gab Landeshauptmann Dr. Martin Purtscher, der sich auch in der Landeshauptmännerkonferenz und in den Organen seiner Partei auf Bundesebene sehr für die Teilnahme Österreichs an der europäischen Einigung einsetzte.

Mit Dank an das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, die österreichische Mission in Brüssel und vor allem die Verbindungsstelle der Bundesländer und den von ihr abgestellten Ländervertreter in der Mission in

Brüssel ist festzustellen, daß die Länder umfassende und rasche Informationen erhalten. Umgekehrt ist selbst bei wichtigen Landeszuständigkeiten die Bereitschaft des Bundes, die Standpunkte der Länder mitzutragen, erst schwach ausgeprägt. In zentralistischer Manier finden häufig das eigene, wenn auch dem Sachproblem fernere, Urteil mehr Vertrauen und die Stimmen zentral organisierter Interessenvertretungen mehr Gehör. Es bleibt abzuwarten, ob mit dem Ständigen Integrationsausschuß der Länder, der nach einem Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz eingerichtet werden soll, eine gewisse Änderung möglich wird.

Den nötigen Sachverstand bemüht sich die Vorarlberger Landesregierung durch gezielte Schulung eines Stabes von Sachbearbeitern, aber auch durch Kontakte mit Universitäten, Bundeszentralstellen und anderen Landesverwaltungen im In- und Ausland zu sichern. Vorarlberg hat auch als erstes österreichisches Land einem Mitarbeiter ein Praktikum bei der EG-Kommission ermöglicht.

3. Zukunftsperspektiven

- a) Im Bodenseeraum könnte in nächster Zeit ein Qualitätssprung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit zur Entwicklung einer gemeinsamen, grenzüberschreitenden Region gelingen. Die Bereitschaft, in diese Richtung zu denken und zu handeln, nimmt jedenfalls deutlich zu. Auch Prof. Ratti hat aus Schweizer Sicht diese Anregung gegeben.

Die europäische Integration ist eine Herausforderung für den Bodenseeraum: Jedenfalls mittelfristig werden ihn noch EG-Außengrenzen durchschneiden. Es geht um den Versuch, im großen europäischen Binnenmarkt und zwischen den starken Wirtschaftsregionen München, Stuttgart und Zürich – Basel zu bestehen. Als Ganzes, so wird gesagt, hätte der Bodenseeraum die "kritische Masse".

Eine solche Regionalentwicklung würde wohl einen Ausbau der Internationalen Bodenseekonferenz mit einer Geschäftsstelle als Kristallisationspunkt und natürlich auch einer finanziellen Grundausstattung verlangen. Die Länder und Kantone allein wären nicht in der Lage, eine solche Entwicklung zu tragen. Vielmehr müßten die Kommunen, die Wirtschaft und viele andere Institutionen einbezogen werden.

Die kommunale Zusammenarbeit müßte deutlich intensiviert werden: Städte wie Bregenz in Vorarlberg und Lindau in Bayern, weniger als 10 Kilometer entfernt, haben zB bisher keine regelmäßige Gesprächsplattform gehabt. Das gilt – wie relativierend einzuwerfen ist – übrigens auch zwischen Bregenz und der ebenso nahegelegenen Nachbarstadt Dornbirn.

Den politischen Willen vorausgesetzt, begrenzen zwei Faktoren den Erfolg:

- Wie weit gelingt es, ein gemeinsames Regionsbewußtsein zu entwickeln (und Mißtrauen aufzulösen)? – Auf dieser Grundlage wird der Interessenausgleich zwischen lokalem Eigennutz und Gemeinschaftsinteressen zu leisten sein.
- Wie gelingt es, mit den unterschiedlichen zentralstaatlich vorgegebenen Rahmenbedingungen, zB im Steuerrecht, Arbeitsrecht, Verkehrsrecht, fertig zu werden, auf die und an die man auf Schritt und Tritt stößt?

- b) Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im engeren Sinn gilt, daß sie weiter zu kultivieren ist, dh, daß die Kontakte weiter zu pflegen und die Instrumente zu verfeinern sind. Von den rechtlichen Instrumenten der Zusammenarbeit werden am ehesten jene des Privatrechts Bedeutung erlangen.

Die Stufe, in der für die Lösung von Problemen die Kenntnis der Ansprechpersonen und ein Klima der Offenheit und des Vertrauens wichtiger sind als exakte, detaillierte Verträge, werden wir noch länger nicht überschreiten. Diese Einschätzung beruht auch auf den Mängeln, die dem völkerrechtlichen Vertrag als Instrument der Länder anhaften.

- c) Nach langem Zögern hat der Bund eine zunehmend positive Haltung zur kleinen Außenpolitik der Länder entwickelt. In einem sich entkrampfenden Europa werden die Vorteile auch für den Gesamtstaat noch einsichtiger, und wird dessen Vertrauen weiter wachsen. Das müssen die Länder unterstützen!

Weiterhin wird es für die Länder nicht möglich und zumindest aus ihrer Sicht nicht erwünscht sein, ihre Außenkontakte, soweit sie nicht in Rechtsinstrumenten verdichtet werden, auf den den Ländern verbliebenen selbständigen Wirkungsbereich einzuschränken. Die politische Verantwortung der Länder für ihr Gebiet und demgemäß die politischen Ansprüche an die Landesregierungen sind zu umfassend. Nach den

Erfahrungen ist dies für den Bund nicht nachteilig. Zum einen ist den Akteuren der Landesregierungen und -verwaltungen weitgehend klar, wann es notwendig ist, bei den Zentralstellen rückzufragen oder diese um Unterstützung zu bitten. Zum anderen wäre es nach dem Machtgefälle kaum vorstellbar, daß ein Land je den Bund in seinen Kompetenzen präjudizieren könnte.

- d) Was Prof. Rack zur Europäischen Integration gesagt hat, ist nur zu unterstreichen.

Die Bundesländer sind herausgefordert, selbst in ihren Rechtsordnungen und Verwaltungen europafähig zu werden, und, was ihre Zuständigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten angeht, gegenüber Brüssel und (noch mehr) gegenüber der Zentralregierung auf der Hut zu sein.

Wenn – spätestens mittelfristig – Österreich Mitglied der Europäischen Gemeinschaft sein wird, werden die einzelnen Länder gut beraten sein, neben den offiziellen Mitwirkungsmöglichkeiten, die sie vom Bund erwarten, auch für eigene Repräsentanzen in der Europahauptstadt zu sorgen.

Wichtig ist auch die europaweite Solidarität der Gliedstaaten und Regionen, für die die Versammlung der Regionen Europas – Gliedstaaten und Regionen Osteuropas einbeziehend – die wichtigste Plattform ist.

Die österreichischen Bundesländer stehen als relativ kleine Einheiten – stärker als große Regionen und als souveräne Kleinstaaten – vor zusätzlichen Gefahren: Es gibt bürokratische Vorstellungen, erst ab einer Einwohnerzahl von mehreren Millionen seien regionale Einheiten gerechtfertigt. – Vor solchem Gedankengut ist zu warnen: Es ist zwar computergängig, doch fehlt ihm alles, was den Menschen vom Computer unterscheidet.

Der Regionalismus ist eine Chance für Europa, er ist proeuropäisch. Einer, der dies nachgewiesen hat und immer wieder betont, ist Prof. Hermann Lübbe in Zürich.

- e) Die Staatsgrenzen werden, Prof. Ratti hat dies in seinem Referat für die ökonomischen Zusammenhänge herausgearbeitet, noch mehr von ihrer Schutzwirkung verlieren. Damit kommen auch regionale Identitäten ins Gleiten und wird die Funktion der Regionen für die kulturelle Vielfalt Europas fragwürdig. Dies ist eine Herausforderung für die Länder und Regionen in ihrer

Lebens- und damit auch Wandlungsfähigkeit. Auch wird die Welt als ein Ganzes, werden die globalen Probleme der Übervölkerung, der Umweltzerstörung, Armut, Seuchen, Unterdrückung, Mißachtung, der Menschenwürde und Kriegsgefahr immer mehr in unser Bewußtsein und in unser Leben treten. Die Länder müssen sich dem kulturellen Austausch, aber auch der globalen Verantwortung stellen. Es ist in dieser Situation eine Zukunftsperspektive, Kontakte zu bestimmten Ländern oder Regionen gezielt zu vertiefen und zu verdichten. Möglichst wäre auch die Bevölkerung einzubeziehen, besonders auch die Jugend. Solche Freundschaften oder Partnerschaften können, so meine ich persönlich, auch dann für beide Beteiligten befruchtend sein, wenn sie über große Distanzen und zwischen wirtschaftlich sehr ungleichen Partnern – mit einer Region in einem Entwicklungsland oder im ehemaligen Ostblock – gepflegt werden.

Wir sind in Vorarlberg geehrt und erfreut, daß der kleine Schweizer Kanton Appenzell A. Rh. als einziger auf die Idee gekommen ist, statt eines anderen Kantons unser Land als Gast zu den Feierlichkeiten "700 Jahre Eidgenossenschaft" einzuladen.

Zwischen Vorarlberg und der Provinz Trient hat sich eine freundschaftliche Beziehung entwickelt. Der Anstoß kam von den Nachkommen der zahlreichen Trentiner Einwanderer, die – als Vorarlberger voll integriert – die Beziehungen zur Heimat ihrer Vorfahren pflegen.

4. Die organisatorische Stellung der Internationalen Zusammenarbeit in der Landesverwaltung

In der Vorarlberger Landesverwaltung wird die Ressortzuständigkeit des Landeshauptmannes für die ihm nach der Geschäftsverteilung der Landesregierung übertragene "Vertretung des Landes nach außen" und damit auf Verwaltungsebene die Koordinierungsfunktion des Präsidiums des Amtes der Landesregierung vergleichsweise stark betont. Mit den Fachressorts gibt es, durch die Kleinheit unserer Verwaltung begünstigt, einen guten, einfachen Informationsfluß.

Innerhalb des Präsidiums ist die Abteilung Gesetzgebung (Verfassungsdienst) für Angelegenheiten des Völkerrechtes, die Wahrung der Interessen des Landes beim Abschluß von Staatsverträgen des Bundes und den Abschluß von Staatsverträgen des Landes sowie für Angelegenheiten der Europäischen Integration zuständig. Die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten und die regionalen Arbeitsgemeinschaften fallen in die Zuständigkeit der Amtsstelle "Büro für Internationale Zusammenarbeit", die in der Abteilung Allgemeine Präsidialangelegenheiten eingerichtet ist. Diese Amtsstelle und die Abteilung Gesetzgebung arbeiten sehr eng zusammen, zum Teil

sozusagen in Personalunion, dh durch Verwendung von Mitarbeitern für Aufgaben beider Einheiten.

Die Zusammenfassung der Agenden im Nahbereich des Landeshauptmannes und des Landesamtsdirektors ist sehr vorteilhaft. Deren Vertrauen, aber auch ihre leitende Einflußnahme sind unverzichtbar.

Vieles steht und fällt natürlich mit einer ausreichenden personellen Ausstattung, mit tüchtigen und motivierten Mitarbeitern.

Um schließlich aus unseren Erfahrungen eine Empfehlung abzuleiten: Es sollte der engen Verschränkung zwischen Fragen der Europäischen Integration und den sonstigen Außenbeziehungen des Landes auch organisatorisch Rechnung getragen werden.

DISKUSSION

Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER, Innsbruck

Ich glaube, daß das Land Vorarlberg auch in einer anderen Weise noch gewisse Vorbildwirkung haben kann, nämlich in der von Ihnen nur gestreiften Verbindung von unmittelbarer Demokratie und Außenpolitik, es ist das etwas, was mich sehr bewegt und was ich in meiner Einleitung angedeutet habe, es zeichnet sich ab, daß Bürgerbewegungen europapolitische Entscheidungen, europapolitische Fehlentwicklungen einfach korrigieren müssen. Und diese Bürgerbewegungen sind besonders einflußreich auf regionaler Ebene, also es ist glaube ich gar nicht so absurd, von der unmittelbaren Demokratie her eine Verstärkung der regionalen Identität, die sehr in Gefahr ist, zu erhoffen. Jetzt darf ich noch eine allgemeine Diskussion eröffnen.

Univ.Prof.Dr. Reinhard RACK, Graz

Ich sollte eigentlich schon genug gesprochen haben heute, aber mich drängt es trotzdem noch einmal heraus, und zwar um zu zwei Beiträgen kurz etwas zu sagen. Zunächst vom Referat von Herrn Dr. Blair ausgehend, ich glaube zumindest, daß das Referat in sehr dankenswerter Weise gezeigt hat, daß das was in Österreich jetzt neue geltende Rechtslage ist, insofern nichts ungewöhnliches ist, als sie nicht über das hinausgeht, was sonst europaweit üblich ist, bzw. daß das, was europaweit üblich ist, auch nicht mehr ist, als das in Österreich den Ländern zugestanden worden ist. Aber, und das bestätigt ja im Grunde genommen nur das, was ich versucht habe in meinem Referat anzusprechen, nämlich, daß in diesem Bereich nicht nur in Österreich, sondern im gesamten europäischen Raum – und man könnte den Bogen noch weiter spannen – hier Regelstrukturen vorhanden sind, die erneuerungsbedürftig sind. Man sollte über das hinausgehen, was bisher in der Vergangenheit in diesem Bereich möglich war. Die zweite Bemerkung erscheint mir wichtiger, sie greift das Stichwort auf, das Herr Dr. Hahn dankenswerter Weise noch einmal in die Diskussion eingebracht hat, nämlich die Frage des Subsidiaritätsbegriffs bzw. seiner Verankerung in den römischen Verträgen, jedenfalls nach der nächsten Regierungskonferenz. Hier in dem Zusammenhang darf ich eine Warnung wiederholen, die ich schon vor einigen Tagen auf der Staatsrechtslehrertagung in Brüssel präsentiert habe. Nämlich die Warnung vor der semantischen Falle des Wortes Subsidiarität. Das was Subsidiarität sein kann, und unserem Vorverständnis nach ist, das zeigt etwa die auch von Herrn Hahn ausdrücklich angesprochene Resolution des deutschen Bundesrates, wo Subsidiarität definiert wird,

in Beziehung gesetzt zum Thema Gemeinschaft. Die Gemeinschaft übt die ihr nach diesem Vertrag zustehenden Befugnisse nur aus, wenn und soweit das Handeln der Gemeinschaft notwendig ist, um die in diesem Vertrag genannten Ziele wirksam zu erreichen und hierzu Maßnahmen der einzelnen Gliedstaaten bzw. der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften nicht ausreichen. Das liest sich nun in EG-Dokumenten ganz anders. Ich kenne den endgültig beschlossenen Textentwurf des institutionellen Komitees nicht, der wurde am Montag, den 5. November beschlossen, noch am Freitag, den 3. November stand folgender Text, genau das selbe Thema betreffend, im Gespräch. Er ist englisch, ich werde aber im Sinne des vorhin gesagten voraussetzen, daß auch diese Sprache von der Administration der Länder bereits beherrscht wird. Subsidiarität, the community acts only to preform those tasks intrasted to it by treaties and to enchief the objectivs definid by the letter. Wunderschön. Das ist das System der beschränkten Einzelermächtigung, so wie das bisher schon geltendes Recht war, oder zumindest Inhalt und Voraussetzung des Gemeinschaftsrechts war. Aber jetzt kommt es. In the event certain jurisdictions do not exclusivly or completly devolve upon the community it can act to the extent that the realization of its objectives requires its intervention because their size and effects go beyond the frontiers of the Member States or can be undertaken more effectively by the community rather than by the Member States working separately. Das ist im wesentlichen ein Text, wie wir ihn schon im Gemeinschaftsrecht vorfinden, im Artikel 130r Absatz 4, im Zusammenhang mit der Zuständigkeit der Gemeinschaft Umweltschutzmaßnahmen zu setzen und das meint nun etwas ganz anderes. Und im übrigen kann die Gemeinschaft überall dort, wo ihr Zuständigkeiten fehlen, sich solche dann arogieren, wenn sie glaubt, etwas besser machen zu können, als das die Mitgliedstaaten tun können. Das ist nicht Subsidiarität, sondern das ist Gefräßigkeit. Gefräßigkeit, die es bisher schon gegeben hat, in der Form des Artikels 235 EWG-Vertrag, dort aber wenigstens noch gebunden an das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat. Wie weit auch hier diese Subsidiaritätsformulierung in ähnlicher Weise wenigstens dem Sperrvotum der Einstimmigkeit unterworfen ist, kann ich diesem Text hier nicht entnehmen, ich glaube aber, daß es notwendig, wichtig und richtig ist, hier in diesem Zusammenhang nochmals darauf hinzuweisen, mit Worten läßt sich trefflich spielen, den Ländern, den Regionen sollte es um die Substanz gehen. Danke.

Dr. Philip BLAIR, Strasbourg

Ich fühlte mich ein bißchen provoziert durch Bemerkungen über den Europarat. Nicht den Europarat zu verteidigen, wir sind nicht so vermessen, uns irgendwie mit der EG zu vergleichen, sondern wir sehen uns lieber vielleicht als so eine Art Gewissen Europas, was Demokratie, Menschenrechte und Dezentralisierung betrifft. Aber ich wollte gern – ich finde es nicht, ich suchte in meinen Papieren nach dem Text der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung – weil da drinnen zum ersten Mal in einem internationalen Text so etwas wie das Prinzip, das Subsidiaritätsprinzip, enthalten ist. Es ist zwar nicht so enthalten, wie wir es zuerst formuliert haben, sondern die Regierungen haben natürlich im Laufe der Verhandlungen das etwas abgeschwächt, wie das zu erwarten war, aber immerhin steht es noch drinnen in einer Formulierung, die vielleicht noch als Subsidiaritätsprinzip zu erkennen ist und das finde ich nicht schlecht, obwohl es natürlich die Europäische Gemeinschaft überhaupt nicht bindet, sondern nur die Vertragsstaaten. Es ist die Rede davon gewesen, daß die Europäische Gemeinschaft gerade dieser Konvention des Europarates beitreten sollte, das hat Probleme aufgeworfen, und die Europäische Kommission ist der Meinung, daß das sie überhaupt nichts angeht, was man eventuell noch in Frage stellen könnte. Aber jedenfalls finde ich, daß man, wenn man mit diesen Fragen zu tun hat im Rahmen der EG, nicht vernachlässigen sollte, daß eine Menge Vorarbeit im Rahmen des Europarates geleistet wurde. Dazu fühlte ich mich ein bißchen provoziert. Zweitens habe ich mit Interesse gehört von Herrn Dr. Rainer über die Möglichkeiten, die in seiner Region zum Sprachminderheitenschutz bestehen, und ich würde vielleicht erwidern, er hat gesagt ich würde mich wundern, er würde sich vielleicht wundern, wenn er erfahren würde, wie wenig in dieser Hinsicht in manchen anderen europäischen Regionen existiert und es gibt mir die Möglichkeit, kurz zu erwähnen, daß der Europarat im Augenblick dabei ist, eine Charta der regionalen Minderheitensprachen auszuarbeiten, die auch als Konvention enden soll, wenn es nach dem mehrheitlichen Wunsch geht, und dies ist, glaube ich, auch im Hinblick auf die Erweiterung nach Osteuropa im Augenblick von außerordentlicher Bedeutung. Natürlich kann ich jetzt nicht in Einzelheiten gehen, aber wir sind natürlich immer dankbar für Anregungen aus konkreten Fällen, die wir eventuell berücksichtigen können, bei dieser außerordentlich schwierigen Unternehmung, die verschiedenen Minderheitensituationen, was Sprachen betrifft, in Europa unter einen Hut zu bringen, ohne daß der konkrete Inhalt darunter leidet.

DDr. Karl RAINER, Bozen

Ich hätte eine Frage an Herrn Prof. Knapp, und zwar hat er in seinem Referat, in seinem Bericht dargelegt, daß die am meisten unterdrückten Völker und Volksgruppen den größten Freiheitsdrang empfinden und das ist ganz bestimmt eine natürliche Entwicklung. Was würden Sie aber sagen, würden Sie jetzt die Haltung der deutsch und ladinischsprachigen Minderheiten Südtirol als Mangel an Freiheitsliebe definieren, wenn man jetzt nicht das Selbstbestimmungsrecht fordert. Ich weiß, das ist eine hochpolitische Angelegenheit, aber auch rechtliche Angelegenheit, denn es gibt Völkerrechtler, ich erwähne Herrn Prof. Heraud, der gesagt hat, Minderheiten, die auf Grund willkürlicher Grenzziehungen zu solchen geworden sind, haben das Recht, sich selbst zu entscheiden, welche Form des Staates sie haben wollen, wohin sie gehen wollen, wer sie sein wollen. Mir erscheint das nicht realistisch, mir erscheint das auch nicht im Interesse einer Stabilität, die in Europa dringend gebraucht wird. Ich bin dankbar, daß man Minderheitenschutz in Anspruch nehmen konnte, wir wären glücklich, wenn wir den an andere Minderheiten weitergeben könnten, aber es würde uns schon sehr schmerzen, wenn man dann diese unsere Haltung als sogenannten Mangel an Freiheit auslegen würde.

Univ.Prof.DDr. Viktor KNAPP, Prag

Ich glaube, das was ich behauptet habe, das widerspricht keineswegs dem, was Sie gesagt haben. Ich sagte nur, ich habe erstens nicht im allgemeinen gesprochen, sondern ich habe über die drei Bundesstaaten gesprochen, und dort ist das eine Realität. Und das hängt mit dem Schicksal dieser Nationen während der 40 oder der 70 Jahre in der Sowjetunion zusammen. Theoretisch scheint es so zu sein, daß die Minderheiten ein Selbstbestimmungsrecht haben und es hängt von ihnen ab, ob sie selbständig sein wollen oder ob sie in einem Bund bleiben wollen und das hängt mit einem Gefühl eigentlich nicht zusammen. Also einerseits, es handelt sich um zwei verschiedene Sachen, um das Recht und um das Gefühl. Und das Gefühl kann natürlich zu einer Forderung führen, aber sonst scheint es mir – ich bin kein Spezialist was Bozen, was Südtirol betrifft – aber falls die Minderheit und nicht nur diese, jede Minderheit, falls sie sich entschließt in einem Bund zu bleiben, dann ist es ihr Recht.

Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER, Innsbruck

Ja, als Staatsrechtler kann ich da nur sagen, daß man, glaube ich, das Selbstbestimmungsrecht eben in verschiedener Weise realisieren kann und daß der politische Freiheitswille sehr vom – wie Sie gesagt haben – jeweiligen nationalen Bewußtsein auch abhängt. Und es wäre auch eine Perversion des Freiheitsbegriffes, wenn man eine Entscheidung der Volksgruppe, die sie selber getroffen hat, jetzt als Nichtfreiheit auslegt. Das glaube ich kann man so nicht formulieren. Meine Damen und Herren, ich möchte noch einmal danken für die Gastfreundschaft, die das Institut hier in Salzburg genossen hat, in jeder Hinsicht, und ich möchte allen Referenten danken für die wirklich vielen Anstöße. Wir werden die Referate publizieren und wir werden auch Diskussionsbeiträge aufnehmen und damit doch einen sehr wesentlichen Impuls für die weitere Entwicklung des Föderalismus liefern können. Ich bin nämlich, wenn ich das so als Resümee sagen darf, noch mehr davon überzeugt worden, daß neue Reformen des Föderalismus notwendig sind, um diese Herausforderungen bestehen zu können. Damit darf ich das Seminar schließen. Danke vielmals.

ERFAHRUNGSBERICHTE
ERFAHRUNGSBERICHTE
ERFAHRUNGSBERICHTE

Dr. Stephan HRADIL

Erfahrungsbericht des Vertreters der Länder in der Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften

1. Entsendung eines Ländervertreters

Spätestens die Übergabe des österreichischen Beitrittsantrages am 17. Juli 1989 drängte auf eine konkrete Entscheidung über die gemeinsame Ländervertretung in Brüssel. Nachdem der damalige Vorsitzende der Landeshauptmännerkonferenz, Landeshauptmann Dr. Krainer, die grundsätzliche Zustimmung des Herrn Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Dr. Alois Mock, zur Aufnahme eines beamteten Ländervertreters in der Österreichischen Mission in Brüssel erreicht hatte, beschloß die Landeshauptmännerkonferenz in ihrer Tagung am 9. November 1989, einen Mitarbeiter der Verbindungsstelle der Bundesländer als gemeinsamen Vertreter der Länder in die Österreichische Mission nach Brüssel zu entsenden. Die Verbindungsstelle wurde beauftragt, die Details in einer Vereinbarung mit dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten zu regeln (siehe Ziffer 2).

2. Vereinbarung über die Entsendung des Ländervertreters

Die durch Brief und Gegenbrief zwischen dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und der Verbindungsstelle der Bundesländer geschlossene Vereinbarung trifft Aussagen über die Aufgaben und die Berichterstattung des Ländervertreters (siehe unten Ziffer 5) und seine Verwendungsbezeichnung, trifft Regelungen technisch-administrativer Art und legt das Weisungsrecht des Missionschefs in Angelegenheiten, in denen der Ländervertreter nach außen hin als Mitglied des diplomatischen Personals der Mission auftritt, insbesondere in allen politischen, völkerrechtlichen und protokollarischen Belangen sowie in Sicherheitsfragen, fest. Zuletzt werden Regelungen über die Abänderung und Kündigung der Vereinbarung getroffen.

3. Aufgaben

Die Aufgaben des Ländervertreeters ergeben sich einerseits aus dem allgemein gehaltenen Auftrag der Landeshauptmännerkonferenz, die Interessen der Länder im Integrationsprozess wahrzunehmen, andererseits aus der Geschäftsverteilung der Mission.

3.1. Eine abschließende Aufzählung der sich aus dem Auftrag der Landeshauptmännerkonferenz konkret ergebenden Aufgaben ist naturgemäß nicht möglich. Aus der Erfahrung des ersten halben Jahres sollen folgende Tätigkeiten hervorgehoben werden:

- Teilnahme als Beobachter an den Verhandlungen über die Bildung eines Europäischen Wirtschaftsraumes im Rahmen der österreichischen Delegation;
- Beschaffung von Information über Entwicklungen der Gemeinschaftspolitik und des Gemeinschaftsrechtes in Bereichen, die die Interessen der Länder berühren, wie zB institutionelle Reform der Gemeinschaften, staatliche Beihilfen, Regionalpolitik, Steuerharmonisierung, Zivil- und Katastrophenschutz, Feuerpolizei;
- organisatorische Vorbereitung und Betreuung der Besuche von Länderdelegationen;
- Kontakte zu den regionalen Vertretungen von EG-Mitgliedstaaten.

3.2. Aus der Geschäftsverteilung der Mission ergibt sich die (Mit-)Verantwortlichkeit für die Beobachtung und Berichterstattung hinsichtlich der Bereiche

- Regionalpolitik;
- Grundverkehr;
- öffentliches Auftragswesen;
- Energie;
- EG-Haushalt;
- Wettbewerb (staatliche Beihilfen);
- Steuerharmonisierung;
- Politische Union (institutionelle Reform);
- technische Handelshemmnisse (Bauprodukte);
- Tourismus.

4. Arbeitsweise

Der Ländervertreter ist in den Dienstbetrieb der Mission eingebunden. Er zieht daraus nicht nur den sehr praktischen Vorteil, mit administrativen Aufgaben und Ausgaben wenig belastet zu sein. Er hält vor allem durch die Teilnahme an den Dienstbesprechungen der Mission, ständige persönliche Kontakte mit deren Sachbearbeitern und Akteneinsicht ("Videat"), die Teilnahme an Verhandlungen und Kontaktnahme zu Funktionären der EG-Örgane als Angehöriger der Mission seinen Informationsstand aktuell. Selbstverständlich stellt er seinerseits gewonnene Informationen den Kollegen in Besprechungen und durch Akteneinsicht zur Verfügung (siehe auch Ziffer 5).

5. Berichterstattung

Über die Art der Berichterstattung wurde in der Vereinbarung zwischen Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und Verbindungsstelle eine Unterscheidung getroffen zwischen Angelegenheiten, für die die Länder in Gesetzgebung zuständig sind, und "alle anderen Angelegenheiten, die für die Länder von Interesse sind". Die Vereinbarung sieht vor, daß von Berichten in Angelegenheiten, der ersten Art der Missionschef eine Kopie erhält, während bei der Berichterstattung "über alle anderen Angelegenheiten" das Einvernehmen mit dem Missionschef herzustellen ist. Neben der schriftlichen Berichterstattung berichtet der Ländervertreter mündlich in der Landeshauptmänner- und in der Landesamtsdirektorenkonferenz. Die nach der Geschäftsverteilung der Mission vom Ländervertreter konzipierten Berichte (siehe oben Ziffer 3.2.) werden vom Missionschef genehmigt und den zuständigen Bundesstellen sowie der Verbindungsstelle der Bundesländer übermittelt.

6. Betreuung von Ländervertretern in Brüssel

Aus dem ersten Halbjahr der Tätigkeit des Länderververtreters sollen zwei Besuche hervorgehoben werden:

- o Am 1. Juli 1990 stattete die steiermärkische Landesrätin Waltraud Klasnic der EG-Kommission einen Informationsbesuch ab. In den Gesprächen mit hohen Kommissionsbeamten konnten zahlreiche für die Landespolitik wertvolle Informationen über die Gemeinschaftspolitik in den Bereichen der staatlichen Beihilfen, der Regionalpolitik, der kleinen und mittleren Unternehmen, des Tourismus sowie über die Arbeit der Kommission im allgemeinen gewonnen werden. Auch umgekehrt hat der Besuch einer Landespolitikerin bei den Ge-

sprächspartnern in der Kommission zu einem besseren Verständnis der bundesstaatlichen Struktur Österreichs geführt.

- o Am 27. August 1990 fand unter Vorsitz des EG-Kommissärs Karel van Miert in Brüssel eine Tagung der Verkehrsminister Österreichs, Italiens, der BRD und der Niederlande statt, um den nach dem Absacken einer Straßenbrücke bei Kufstein entstandenen Transitkonflikt beizulegen. Karel van Miert selbst bezeichnete dieses Ministertreffen als ein historisches Ereignis, da das erste Mal an der Behandlung eines europäischen Problems Vertreter der unmittelbar betroffenen Länder, Provinzen und Regionen (Tirol, Vorarlberg, Bayern, Baden-Württemberg, Friaul-Julisch-Venetien und Südtirol) teilnahmen. Neben den Verkehrsministern Streicher, Zimmermann und Bernini saßen Landespolitiker, wie Landeshauptmann Durnwalder (Südtirol), Landesstatthalter Sausgruber (Vorarlberg) und Landesrat Weingartner (Tirol) als gleichberechtigte Gesprächspartner am Verhandlungstisch, um den Standpunkt ihrer Landesregierungen darzulegen und die Interessen ihrer Landesbevölkerung auf europäischer Ebene unmittelbar zu verteidigen.

7. Regionale Kontakte

Zuletzt seien die Kontakte des Ländervertreters zum deutschen Länderbeobachter wie zu regionalen Vertretungen aus den EG-Mitgliedstaaten erwähnt, die heute dem Erfahrungsaustausch dienen und denen in Zukunft, im Falle der Mitgliedschaft Österreichs in der EG und im Falle einer stärkeren Beteiligung der Regionen im gemeinschaftlichen Willensbildungsprozeß, sicher zunehmende Bedeutung zukommen werden.

8. Schlußbemerkung

Die Tätigkeit des gemeinsamen Vertreters der Länder in der Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften, die ihm gegebene Möglichkeit der Teilnahme an allen Länderinteressen berührenden Verhandlungen – zur Zeit insbesondere der Verhandlungen über die Bildung eines Europäischen Wirtschaftsraumes – und nicht zuletzt die Angehörigkeit zum diplomatischen Personal der Mission eröffnen den Ländern die Möglichkeit, durch ihren Vertreter ihre Interessen berührende Vorgänge im europäischen Integrationsprozess am wichtigsten Ort des Geschehens unmittelbar und aufmerksam zu verfolgen, durch persönliche Kontakte Informationen aus erster Hand zu gewinnen, aber umgekehrt auch dafür zu sorgen, daß Länderstandpunkte in Brüssel – und zwar in der Mission, wie bei Gesprächspartnern in den Organen der Gemeinschaft – bekannt werden und nicht in Vergessenheit geraten. Die praktische Erfahrung aus der bisherigen Zusammenarbeit

mit den Beamten des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten, aber auch mit den Vertretern der Wirtschaft und Landwirtschaft in der Mission, läßt es zu, die Einbindung des gemeinsamen Vertreters der Länder in der Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften als ersten gelungenen Beitrag zur Beteiligung der Länder am europäischen Integrationsprozeß im Sinne eines kooperativen Föderalismus zu bewerten.

BURGENLAND

1. Allgemeines

Das Land Burgenland weist nicht nur eine geographische Vielfalt, nämlich den Übergang von den östlichen Ausläufern der Alpen zum westlichen Rand der ungarischen Tiefebene auf, sondern bildet auch in seiner Bevölkerung sowohl in konfessioneller Beziehung als auch in Beziehung auf die Muttersprache durch die kroatische und ungarische Volksgruppe eine Vielfalt. Es ist ein grundlegendes Anliegen des Burgenlandes mit seinen angrenzenden Nachbarländern enge Kontakte zu pflegen und bestehende freundschaftliche Beziehungen zu vertiefen. Dabei kam dem Burgenland auf Grund seiner historischen Entwicklung und seiner geographischen Lage am Schnittpunkt zwischen Ost und West nicht nur innerhalb Österreichs, sondern innerhalb Europas eine wichtige Schlüsselposition zu. Eine aktive Nachbarschaftspolitik des Burgenlandes war somit eine grundlegende Maxime der auswärtigen Beziehungen.

Ziel dieser Außenbeziehungen zu den ungarischen Komitaten einerseits bzw. zu den sozialistischen Republiken Jugoslawiens andererseits war primär die Förderung eines nicht in die diplomatischen Protokolle eingezwängten Meinungsaustausches über die ideologischen Grenzen hinweg. Die Beseitigung der Trennlinie zwischen Ost und West ist das Ergebnis einer konsequenten jahrzehntelangen Pflege und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen. Die ausgezeichneten regionalen Kontakte haben dabei die Beziehungen auf zentraler Ebene immer wieder befruchtet. Die Entspannung zwischen Ost und West, die eine Umlenkung der Kräfte weg von der Konfrontation und hin auf die internationale Zusammenarbeit ermöglicht, bietet für die gesamte Ostregion neue Chancen, die es nun zu nutzen gilt.

Seit den Jahren 1986/87 bietet auch die Arbeitsgemeinschaft der Länder und Regionen der Ostalpengebiete (ARGE Alpen-Adria), der das Burgenland wie die ungarischen Komitate Vas, Győr/Moson/Sopron, Zala, Somogy und Baranya und die jugoslawischen Teilrepubliken Kroatien und Slowenien angehören, ein weiteres Gesprächsforum auf internationaler Ebene zur Behandlung von gemeinsamen Problemen und Anliegen der Länder der Ostalpen und des Adriaraumes. Die Alpen-Adria hat sich von Anfang an zum Ziel gesetzt, über Grenzen hinweg enge Verbindungen zu knüpfen und zu pflegen – wirtschaftliche und kulturelle. Sie schöpft aus einer in vielen Jahrhunderten im mitteleuropäischen Raum gewachsenen Tradition und hat sich gleichzeitig stürmisch weiterentwickelt. Dabei spielen weder politische noch ideologische Unterscheide eine spürbare Rolle. Der Austausch von Ideen und Waren innerhalb dieser Gemeinschaft sollte auch als Grundkapital für das 1992 neu organisierte Europa verstanden und genützt werden.

In den seit teilweise nunmehr mehr als 20 Jahren bestehenden regionalen Kontakten konnte in den verschiedensten Lebensbereichen eine direkte Gesprächsbasis geschaffen werden. Zu den institutionalisierten Arbeitskontakten der verschiedenen Verwaltungseinheiten kommt ein über alle Bereiche und Formen kultureller und sportlicher Aktivitäten aufgefächerter Austausch. Die Umweltschutzvorhaben im Grenzgebiet werden aufeinander abgestimmt. Dies sind nur einige wenige Aspekte, die die regionale Zusammenarbeit mit sich gebracht hat.

2. Regionale Zusammenarbeit mit dem Komitat Győr/Sopron

Die Zusammenarbeit zwischen dem Land Burgenland und dem Komitat Győr/Sopron, nunmehr Győr/Moson/Sopron, hat bereits vor mehr als 25 Jahren seinen Anfang genommen. Die ursprünglich auf dem kulturellen Bereich aufgebauten Kontakte haben durch den Abschluß von Rahmenprogrammen über die Zusammenarbeit auf den Gebieten Wirtschaft und Fremdenverkehr, Verkehrswesen, Wissenschaft und Forschung, Kultur, Erziehung und außerschulische Bildung ein breitgefächertes Aufgabengebiet erhalten. Die Beziehungen zwischen den beiden Regionen sind auf der Grundlage dieser alle zwei Jahre erneuerten Rahmenprogramme weiter intensiviert und durch die Kontakte auf Regierungs- und Expertenebene weiter gefestigt worden.

Durch die eingesetzten gemischten Expertenkommissionen wurden nicht nur Joint-Ventures und Kooperationen im Bereich von Handel, Gewerbe und Industrie initiiert, sondern etwa auch im Bereich des Fremdenverkehrs gemeinsame Konzepte erarbeitet und vermarktet.

Durch die regionalen Kontakte auf dem Gebiet des Verkehrswesens konnte eine funktionsfähige Zusammenarbeit im Bereich der Verkehrs- und Straßenpolizei geschaffen werden. Die Eröffnung neuer Grenzübergangsstellen wurde zwischen beiden Regionen einvernehmlich vorbereitet und an die jeweiligen Zentralstellen herangetragen. Das voraussichtlich noch 1990 zu unterzeichnende zwischenstaatliche Abkommen über die Eröffnung von sechs zusätzlichen Grenzübergangsstellen zwischen dem Burgenland und den westungarischen Komitaten Vas und Győr/Moson/Sopron sollen hier ebenso genannt werden, wie die Errichtung eines gemeinsamen grenzüberschreitenden Nationalparks Neusiedler See.

Die Liste der gemeinsam realisierten Projekte würde den Rahmen dieser Publikation bei weitem sprengen.

Die eben skizzierte Verflechtung der Beziehungen, die Öffnung der Grenze im vergangenen Jahr und die weitreichenden Liberalisierungsmaßnahmen in den benachbarten ungarischen Komitaten berechtigen zur großen Hoffnung auf die weitere Entwicklung dieser traditionell guten Beziehungen entlang der Grenze.

Im Falle einer positiven Entscheidung über die Weltausstellung 1995 in Wien und Budapest warten viele gemeinsame Aufgaben auf uns.

Als wesentliche Möglichkeit in der Entwicklung der Zusammenarbeit seien insbesondere nachfolgende Gebiete herausgehoben:

- Gründung und Realisierung eines gemeinsamen grenzüberschreitenden Nationalparks Neusiedler See;
- Ausbau und gemeinsame Nutzung von grenzüberschreitenden Radwegen, insbesondere auch im Rahmen der ARGE Alpen-Adria Radrouten;
- weiterer Ausbau und Entwicklung der Schifffahrt auf dem Neusiedler See;
- Verbesserung der Verkehrsverbindungen, insbesondere im Rahmen des Eisenbahnverkehrs;
- Eröffnung neuer Grenzübergänge;
- verstärkte Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes u. a.

3. Regionale Zusammenarbeit mit dem Komitat Vas

Auch die Zusammenarbeit zwischen dem Land Burgenland und dem Komitat Vas basiert auf einer langjährigen Tradition. Das zwischen dem Land Burgenland und dem Komitat Vas abgeschlossene Rahmenprogramm auf den Gebieten der Wissenschaft und Forschung, Kultur, Erziehung und außerschulischen Bildung basiert auf der fortschreitenden Entwicklung der regionalen Kontakte der guten Nachbarschaft und des gegenseitigen Verständnisses.

Auch in den regionalen Kontakten zum Komitat Vas war der Kultursektor das eigentliche Hoffungsgebiet für Kooperations- und Entwicklungsziele zwischen Ost und West. Im Grenzgebiet zwischen den westungarischen Komitaten und dem Burgenland bestehen teilweise schon seit Jahrzehnten eindrucksvolle Beispiele für die Bedeutung des kulturellen Austausches und die Kontinuität höherrangiger Kontakte zwischen verschiedenen gesellschaftspolitischen Systemen. Hervorzuheben ist dabei insbesondere das Kulturhistorische Symposium Mogersdorf – im Namen erinnernd an die Schlacht bei Mogersdorf 1666 (heute Südburgenland). Dieses Symposium besteht seit dem Jahre 1969 und wird alternierend im Burgenland, im Komitat Vas, Slowenien oder Kroatien bzw. Steiermark veranstaltet. Auch der Austausch und die gemeinsame Erarbeitung von Ausstellungen stellen eine langjährige Tradition dar.

Gemeinsame Infrastrukturentwicklung und Kontakte im Wasser- und Umweltschutz haben in den letzten Jahren steigende Bedeutung bekommen, wie zB die Abwasserentsorgung der Stadt Szentgotthard in die Kläranlage der südburgenländischen Stadt Jennersdorf. Die bedeutendsten Gewässer des Komitates entspringen in Österreich, wobei die Raab und die Pinka gleichzeitig auch Grenzlinien darstellen.

Im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ist es auch im Komitat Vas gelungen, einige Joint-Ventures und Kooperationen zu gründen.

Die Weiterentwicklung und Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit – gerade mit unseren unmittelbar angrenzenden Regionen – wird auch in Zukunft unsere auswärtigen Beziehungen vornehmlich prägen.

4. Regionale Zusammenarbeit mit den jugoslawischen Teilrepubliken Kroatien und Slowenien

Die Kontakte zu den sozialistischen Teilrepubliken Kroatien und Slowenien beruhen ebenfalls auf einer langjährigen Tradition. Die regionale Zusammenarbeit zur sozialistischen Teilrepublik Kroatien basiert auch hier auf der Grundlage eines Programms der Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wissenschaft und Forschung, Kultur und außerschulischen Bildung. Hervorzuheben sind dabei die langfristigen Arbeitsvorhaben des burgenländisch-kroatischen Wörterbuches sowie das Arbeitsprojekt "Geschichte und Kultur der burgenländischen Kroaten". Auch 1990 vollzog sich die Zusammenarbeit mit den Institutionen der Republik Kroatien auf der Basis des Programms der Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern auf wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet in den Jahren 1988 und 1989. Das Programm der Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern für die Jahre 1990 bis 1992, für das in Gesprächen auf Beamtenebene bereits ein Entwurf ausgearbeitet wurde, konnte bisher, nicht zuletzt wegen der politischen Umwälzungen in Kroatien, noch nicht unterzeichnet werden. Unbeschadet dieser Tatsache wurden die zum Teil langfristigen Arbeitsvorhaben weitergeführt. Auch die langjährige Zusammenarbeit im Bereich des Ausstellungswesens zwischen dem Landesmuseum Eisenstadt und dem Historischen Museum Kroatiens in Zagreb wurde im vergangenen Jahr fortgeführt.

Die regionalen Beziehungen zwischen der sozialistischen Teilrepublik Kroatien und dem Land Burgenland wurden nicht nur durch die institutionalisierten Arbeitskontakte der verschiedenen Verwaltungseinheiten intensiviert, sondern auch durch die Kontakte auf Regierungsebene weiter gefestigt.

Die Kontakte mit der sozialistischen Teilrepublik Slowenien basieren insbesondere auf einem im Jahre 1984 gebildeten burgenländisch-slowenischen Kontaktkomitee. In den letzten Jahren wurde die Zusammenarbeit mit der Teilrepublik Slowenien insbesondere im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft ARGE Alpen-Adria forciert.

5. Regionale Zusammenarbeit mit der sowjetischen Teilrepublik Moldawien

Die Partnerschaft zwischen dem Land Burgenland und der Sowjetrepublik Moldawien besteht bereits seit dem Jahre 1968. Im Oktober 1989 wurde anlässlich eines Besuches einer burgenländischen Regierungsdelegation unter der Führung des Landeshauptmannes in Moldawien ein Programm über die wirtschaftliche,

wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit unterzeichnet. Dieses Programm der Zusammenarbeit sieht ua die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen, die Entwicklung von Geschäftsbeziehungen, die Zusammenarbeit bei der Produktion von Konsumgütern und der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte vor. Geplant sind auch Kontakte zwischen Forschungseinrichtungen beider Länder auf den Gebieten der Ökologie, Landwirtschaft und Computerproduktion.

6. Regionale Zusammenarbeit mit der CSFR

Das Land Burgenland war seit Beginn der 80er-Jahre intensiv und um weiteren Ausbau der Kontakte zur slowakischen Republik bemüht. Mit der Ausstattung "Slowakische Keramik aus dem Stadtmuseum von Bratislava" war zum erstenmal ein Museum aus der CSFR 1986 im Burgenland vertreten. Grundlage für die Förderung und den weiteren Ausbau der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen der slowakischen Teilrepublik und dem Land Burgenland ist das im Jahre 1987 in Bratislava unterzeichnete Programm der Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wissenschaft und Forschung, Kultur, Wirtschaft, Erziehung und Sport. Bei wechselseitigen Besuchen westslowakischer und burgenländischer Delegationen kam es zur Erörterung der Möglichkeiten einer Intensivierung der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen sowie der Möglichkeiten zur Verbesserung der Luftqualität und des Waldzustandes. Der wechselseitige Austausch und die Zusammenarbeit bei der Erstellung von Ausstellungen wurden weiter intensiviert.

7. Kulturpartnerschaft Land Burgenland – Stadt Bayreuth

Die Verbundenheit mit dem musikalischen Genius Franz Liszt veranlaßte das Land Burgenland und die Stadt Bayreuth, ihre traditionellen Beziehungen durch die Unterzeichnung einer Vereinbarung einer Kultur-Partnerschaft am 31. Juli 1990 in Eisenstadt und am 22. Oktober 1990 in Bayreuth zu bekräftigen. Ein Arbeitsprogramm über die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wissenschaft und Forschung, der Kultur und des Fremdenverkehrs konkretisiert diese Kultur-Partnerschaft.

Ein erster konkreter Ausdruck dieser Kultur-Partnerschaft war die Aufführung des Stückes "Besuchszeit" von Felix Mitterer der Theatergruppe Jabing am 23. und 24. November 1990 in Bayreuth.

K Ä R N T E N

Kärnten ist in der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria seit der Gründung am 20. November 1978 vertreten und hat nach Möglichkeit in allen Kommissionen, Arbeitsgruppen und Projektgruppen mitgearbeitet. Im Hinblick auf die Kärntner Vorsitzführung im Biennium 1987/88 war unser Bundesland darüber hinaus bestrebt, diese unterstaatliche Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit aktiv mitzugestalten. Für dieses Biennium erscheint insbesondere das Ergebnis des Treffens der Regierungschefs am 4. Juni 1988 in Millstatt erwähnenswert. Die erwähnte Veranstaltung stellt für Alpen-Adria weiterhin einen Meilenstein dar, da die Regierungsvertreter der fünf Staaten, denen Alpen-Adria-Regionen angehören, eine Grundsatzerklärung – nämlich die Erklärung von Millstatt – unterfertigten und darin die Bereitschaft ihrer Staaten zur Unterstützung und weiteren Förderung der ARGE bekundet haben. In der Erklärung wird auch ausdrücklich anerkannt, daß diese grenzüberschreitende Kooperation zur Offenheit der Grenzen, zur Pflege der ungestörten Zirkulation der Menschen und Ideen und der Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet beitrage und darüber hinaus im europäischen Interesse liege. Die Millstätter Erklärung setzte somit insbesondere für die jugoslawischen Republiken und die ungarischen Komitate deutliche Signale.

Im vorliegenden Bericht soll primär auf jene Aktivitäten hingewiesen werden, für die im laufenden Biennium 1989/1990 Kärntner Vertreter federführend wirken:

- Dazu zählt die Kooperation in der Verkehrskommission, der es gelang, gemeinsame Zielvorstellungen für die Gestaltung des Verkehrs im Gebiet der ARGE Alpen-Adria auszuarbeiten sowie eine Verkehrszählung vorzunehmen.
- Eine besonders anspruchsvolle Arbeit hat die AG Glossar mit der Erstellung von Umweltschutzglossaren übernommen.
- In einer in mehreren Sprachen erschienenen Publikation werden die Nationalparks im Alpen-Adria-Raum vorgestellt.
- Vom 12. – 17. November 1990 wurde in Villach ein Theaterfestival organisiert.
- Die Ausarbeitung eines Alpen-Adria-Archäologieatlases schreitet zügig voran.
- Von Mai 1989 bis Oktober 1990 wurde von Kärnten monatlich ein Alpen-Adria-Kulturkalender als Pilotprojekt herausgegeben.
- Die AG Minderheiten konnte die gemeinsame Publikation "Die Minderheiten im Alpen-Adria-Raum" präsentieren; mit dieser Arbeit wurde ein erster Schritt der gemeinsamen Behandlung der Minderheitenproblematik unternommen.
- Die kommenden Winterspiele 1991 werden in Kärnten zur Durchführung gelangen; für die Sportaktivitäten ist ein Alpen-Adria-Reglement in Ausarbeitung.

- Die dritte Alpen-Adria-Jugendschachgala wurde vom 3. bis 5. Oktober 1990 in Klagenfurt ausgetragen.
- Eine Dokumentation von Projekten aus dem Bereich Energiesparen und der Nutzung heimischer, erneuerbarer und umweltschonender Energieträger aller Mitgliedsländer wurde im Juni 1990 in Kärnten der Öffentlichkeit vorgestellt.

Diese beispielsweise Aufzählung von Alpen-Adria-Projekten unter Kärntner Vorsitzführung beweist, daß Alpen-Adria trotz fehlender gemeinsamer Administration und einer oft etwas langwierigen Finanzierungsprozedur erfolgreich wirken konnte.

Zum derzeitigen Zeitpunkt wird eine Strukturreform der Gemeinschaft vorgenommen. Insbesondere der einzurichtende Exekutivausschuß sowie der geplante, gemeinsame Finanzierungspool dürften zu einer Beschleunigung der Realisierung von gemeinsamen Projekten führen. Es ist dabei zu hoffen, daß es der beim Amt der Kärntner Landesregierung wirkenden Evidenzstelle möglich sein wird, diese Umstellung administrativ zu unterstützen. Allerdings ist davon auszugehen, daß die politischen Veränderungen in Jugoslawien und Ungarn auch die ARGE Alpen-Adria vor neue Aufgaben stellen und weitere organisatorische inhaltliche Anpassungen vorzunehmen sein werden.

NIEDERÖSTERREICH

Gründung Europareferat

Der NÖ Landtag hat in einer umfassenden Resolution vom 12. Dezember 1988 im Rahmen der Budgetdebatte die EG-Option der österreichischen Bundesregierung begrüßt und neben einer Reihe grundsätzlicher Erwägungen die Landesregierung im Zusammenhang damit aufgefordert, "im Land ohne Gesamtvermehrung der Bürokratie ein Europareferat einzurichten".

Dieser Aufforderung hat die Landesregierung mit Beschluß vom 27. Feber 1990 entsprochen und es wurde eine "Koordinierungsstelle für Außenbeziehungen des Landes Niederösterreich und Europäische Integration (Europareferat)" im Rahmen der LAD geschaffen.

Diesem Referat ist nachstehender Aufgabenbereich übertragen:

- o Informations- und Anlaufstelle für Anfragen in Angelegenheiten der Europäischen Integration,
- o Koordination des Länderstandpunktes in Fragen der Europäischen Integration (nach Befassung der Fachabteilungen),
- o Information der Fachabteilungen des Amtes der NÖ Landesregierung über integrationsrelevante Dokumente,
- o Koordination der bi- und multilateralen Beziehungen mit dem Ausland,
- o Schriftverkehr mit der Verbindungsstelle der Bundesländer in diesen Angelegenheiten.

1. Arbeitsgemeinschaft Donauländer

Die Initiative zur Gründung der ARGE Donauländer durch Landeshauptmann Ludwig liegt schon einige Jahre zurück. Er hat diese Idee am 1. Juni 1982 anlässlich eines ORF-Symposiums unter dem Titel "Die Donau – Lebensader Europas" in Melk der Öffentlichkeit präsentiert.

Nach jahrelangen schwierigen Verhandlungen mit den Ländern des früheren Ostblocks und vielen Rückschlägen ist letztlich doch der Durchbruch gelungen und es kam unter der Leitung von Landesamtsdirektor Votr.Hofrat Dr. Karl Kern zur entscheidenden Sitzung der leitenden Beamten der ARGE am 6. November 1989. Ihm bzw. seinem persönlichen Verhandlungsgeschick ist es in erster Linie zuzuschreiben, daß bei dieser Sitzung die endgültige Weichenstellung erfolgte, sodaß im heurigen Frühjahr – nämlich am 16./17. Mai – die Konferenz der Regierungschefs stattfinden

und auf der Donau bei der Fahrt von Melk nach Dürnstein die "Gemeinsame Erklärung" (gewissermaßen das Statut der ARGE Donauländer) unterschrieben werden konnte.

Die Mitglieder der ARGE Donauländer sind der Freistaat Bayern; die Bundesländer Oberösterreich, Niederösterreich, Wien und Burgenland; die sieben ungarischen Komitate Győr-Sopron, Komárom, Pest, Fejér, Bács-Kiskun, Tolna und Baranya sowie die Sozialistische Republik Serbien und die Moldauische SSR.

Der Südmährische und Westslowakische Kreis, deren Vertreter gleichfalls die "Gemeinsame Erklärung" mitunterfertigten, gehören der ARGE Donauländer vorerst noch als Beobachter an. Der Beobachterstatus wurde für die beiden genannten Regionen deshalb gewählt, weil man damit den in Gang befindlichen Umstrukturierungen der CSFR Rechnung tragen bzw. der Entwicklung nicht vorgeifen wollte.

Zu dieser gelungenen Veranstaltung in der Wachau haben auch Rumänien und Bulgarien Vertreter entsendet. In der Gemeinsamen Erklärung heißt es, daß die Arbeitsgemeinschaft für weitere Mitglieder und Beobachter offen und daß binnen zwei Jahren über die Aufnahme einer im Beobachterstatus befindlichen Region zu entscheiden ist.

Bei dieser Gemeinschaft der an der Donau gelegenen Länder und Regionen geht es vor allem um die Behandlung und Koordinierung von Fragen der Wirtschaft, Raumordnung, des Verkehrs, Natur- und Umweltschutzes, Fremdenverkehrs sowie der Kultur und Wissenschaft. Die Initiatoren sehen es als kennzeichnend für diese Zusammenarbeit an, daß man mit einem Mindestmaß an Institutionalisierung auskommt. Ohne diese geht es aber selbstverständlich nicht. So wurden die Konferenz der Regierungschefs, die Arbeitsgruppe der leitenden Beamten (deren Vorsitzender LAD Dr. Kern ist), die Geschäftsstelle und die Arbeitskreise geschaffen.

Arbeitskreise wurden zunächst fünf ins Leben gerufen, und zwar für Raumordnung und Umweltschutz unter dem Vorsitz von Bayern, Wirtschaft und Fremdenverkehr unter dem Vorsitz von Oberösterreich und Győr-Sopron, Kultur, Wissenschaft und Sport unter dem Vorsitz von Niederösterreich und die beiden Arbeitskreise für Verkehr und Schifffahrt sowie für die Weltausstellung Wien-Budapest 1995 unter dem Vorsitz von Wien, hinsichtlich der EXPO 95 wahrscheinlich gemeinsam mit einem ungarischen Komitat. Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft ist beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Landesamtsdirektion-Europareferat) eingerichtet.

2. Bilaterale Beziehungen zum ungarischen Komitat Zala

Die seit dem Jahre 1984 bestehenden Beziehungen zum ungarischen Komitat Zala wurden durch einen Besuch des Komitatsratsvorsitzenden Laszlo Varga vom 5. bis 7. Juni 1990 in Niederösterreich weiter vertieft. Aufgrund eines Arbeitsgespräches mit Landeshauptmann Siegfried Ludwig wurde eine Vereinbarung über die Zu-

sammenarbeit des Landes Niederösterreich und des Komitates Zala als Arbeitsprogramm für das Jahr 1990 unterfertigt. Besonderes Augenmerk wurde auf Kontakte im Wirtschafts-, Bildungs-, Kultur- und Sportbereich gelegt. Weiters wurde die Förderung von Gemeindepartnerschaften, von Kontakten zwischen Feuerwehren, den Volkshochschulen sowie zwischen Gesundheits- und Sozialeinrichtungen in Aussicht genommen. Zu diesen Einrichtungen wurden die Kontakte hergestellt.

3. Bilaterale Beziehungen zum Südmährischen Kreis

Am 3. April 1990 besuchte der neue Vorsitzende des Südmährischen Kreisnationalausschusses, Dr. Zdenek Prikryl, Landeshauptmann Ludwig. Auf der Basis des Arbeitsprogrammes für die Jahre 1990 und 1991 wurden einige Erweiterungen der Themenbereiche vereinbart. Besonderes Augenmerk soll dabei auf die Förderung von Gemeinde- und Städtepartnerschaften, von kulturellen und sportlichen Veranstaltungen auf Bezirks- und Gemeindeebene, die Entwicklung des Fremdenverkehrs und die Unterstützung ökologischer Projekte vor allem in den Grenzgebieten gelegt werden. Auch die Entwicklung der beiderseitigen wirtschaftlichen Beziehungen soll durch Bemühungen zur Änderung der sie derzeit behindernden Vorschriften unterstützt werden. Eine neue Arbeitsgruppe, die sich mit dem Ausbau von zusätzlichen Eisenbahn- und Straßenverbindungen zwischen beiden Regionen beschäftigt, wurde eingerichtet. Besonderes Interesse zeigten die Südmährischen Partner an der Organisation der NÖ Straßenverwaltung und es wurden auch einige Straßen- und Brückenmeistereien besichtigt.

Daneben gab es zahlreiche Kontakte auf Grund des bereits erwähnten Arbeitsprogrammes für die Jahre 1990 und 1991.

Zwischen Landeshauptmann Siegfried Ludwig und Vorsitzenden Dr. Zdenek Prikryl kam es zu mehreren Treffen bei der Eröffnung neuer Grenzübergänge zur CSFR.

Das letzte Zusammentreffen fand aus Anlaß der Lesung südmährischer Autoren im Marmorsaal des Niederösterreichischen Landhauses in Wien am 10. Oktober 1990 statt.

4. Bilaterale Beziehungen zur polnischen Wojwodschaft Skierniewice

Das im Jahr 1989 unterzeichnete Arbeitsprogramm für die Jahre 1989 und 1990 wurde auch heuer durch einen intensiven Informationsaustausch weiter fortgesetzt. Insbesondere auf landwirtschaftlichem Gebiet kam es auch zum Austausch von Expertendelegationen.

5. Konferenz Europa der Regionen

Am 24. und 25. April 1990 fand die 2. und am 24. und 25. Oktober die 3. Konferenz "Europa der Regionen" statt. An letzterer nahm in Vertretung des Landeshauptmannes Landesamtsdirektor Vortr.Hofrat Dr. Karl Kern teil. Bei diesem Treffen in Riva del Garda kam es zur Annahme einer EntschlieÙung, in der die Teilnahme der Länder (Regionen) am Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften verlangt wird.

6. Pentagonale

Seitens der Landesamtsdirektion-Europareferat wird auch die Pentagonale-Zusammenarbeit (Österreich, Italien, Jugoslawien, Ungarn und der CSFR) mit den betroffenen Gruppen und Abteilungen des Amtes koordiniert. Im Hinblick auf die Leitung des Arbeitskreises Wissenschaft, Kultur und Sport im Rahmen der ARGE Donauländer werden von Niederösterreich die kulturellen Initiativen der Pentagonale besonders beobachtet.

7. Bilaterale Beziehungen zum US-Bundesstaat Ohio

Auf Grund des im Vorjahr geschlossenen Freundschaftsprotokolles mit dem US-Bundesstaat Ohio besuchte Landeshauptmann Siegfried Ludwig in der Zeit vom 22. bis 24. April 1990 diesen US-Bundesstaat. Am 9. November 1990 fand ein kurzfristig angesetztes Gespräch zwischen Gouverneur Celeste und dem Landeshauptmann in Wien statt. Als aussichtsreichste Kontakte erscheinen derzeit die Zusammenarbeit zwischen der Wissenschaftlichen Landesakademie in Krems und wissenschaftlichen Einrichtungen in Ohio sowie eine Teilnahme Österreichs an der AmeriFlora im Jahr 1992 (im Rahmen der 500 Jahr Feier der Entdeckung Amerikas durch Kolumbus wird in der nach ihm benannten Hauptstadt eine riesige Blumenshow nach dem Vorbild der Tullner Gartenbaumesse arrangiert).

8. Bilaterale Beziehungen zur chinesischen Provinz Hebei

In der Zeit vom 9. bis 15. September 1990 besuchte eine Delegation aus der chinesischen Provinz Hebei Niederösterreich. Bei einem Arbeitsgespräch am 11. September mit Landeshauptmann Ludwig wurde vereinbart, vorerst auf kulturellem Gebiet zusammenzuarbeiten. So ist beabsichtigt, im Jahre 1992 eine Ausstellung unter dem Titel "Die Schätze aus der Sommerresidenz der Mandschukaiser (Jehol-Chengde)" auf der Schallaburg zu zeigen.

Landeshauptmann Ludwig wurde zu einem Gegenbesuch für das Jahr 1991 in diese chinesische Provinz eingeladen.

OBERÖSTERREICH

Oberösterreich ist seit vielen Jahren bestrebt, die Möglichkeit, viele Angelegenheiten auf regionaler Basis zu lösen, dadurch zu nützen, daß es bilaterale Vereinbarungen über die Zusammenarbeit mit benachbarten Regionen getroffen hat und in regionalen Zusammenschlüssen mitarbeitet. Hierzu wäre auf die diesbezüglichen Vereinbarungen mit dem Freistaat Bayern, mit den Ländern Salzburg, Niederösterreich und Steiermark sowie dem Kreis Südböhmen und auf die jüngste Vereinbarung mit der Ukrainischen SSR hinzuweisen. Zudem ist Oberösterreich Mitglied der Arbeitsgemeinschaft Alpen Adria und der Arbeitsgemeinschaft Donauländer. Darüber hinaus wirkt Oberösterreich auch in der Konferenz "Europa der Regionen" mit.

Oberösterreich ist bestrebt, durch seine aktiven Außenbeziehungen in dem sich einigenden Europa zu einem gleichermaßen kühnen wie tragfähigen Übergang von der "Gegenwart des Unterschiedlichen" in die "Zukunft des Vielfältigen" beizutragen.

Konferenz "Europa der Regionen"

Am 18./19. Oktober 1989 fand die erste Konferenz "Europa der Regionen" in München, am 24./25. April 1990 die zweite Konferenz in Brüssel und am 24./25. Oktober 1990 in Riva del Garda die dritte Konferenz statt, an denen Oberösterreich teilgenommen hat.

Die Entwicklung in Europa muß aus oberösterreichischer Sicht vom Standpunkt des Subsidiaritätsprinzips aus gesehen werden. Jede Aufgabe ist jeweils von der kleinsten Einheit wahrzunehmen, die dazu in der Lage ist. Aufgaben, die die Familie lösen kann, sind nicht vom Staat, solche, die die Gemeinde oder die Region lösen kann, nicht von Brüssel aus wahrzunehmen. Oberösterreich bekennt sich zum Beitrittswunsch der Republik Österreich zur Europäischen Gemeinschaft und hat dies auch in einer Landtagsresolution befürwortet. Den Europäischen Gemeinschaften sind aber Aufgaben von europäischer Bedeutung zu übertragen, zu denen beispielsweise zweifellos die für einen gemeinsamen Markt notwendigen Regelungen oder auch die Forschungsförderung gehören. Gerade die Größe des gemeinsamen Marktes macht es jedoch erforderlich, die Aufgabenverteilung zwischen den Gemeinschaften, den Mitgliedstaaten und den Regionen sehr genau zu prüfen. Es ist nicht daran zu zweifeln, daß diese Prüfung ergeben wird, daß gerade den Regionen neue Aufgaben und damit immer größere Bedeutung zukommen werden.

Die Aufgaben für die Regionen werden zweifellos auch eine Stärkung der Rechte der Regionen gegenüber dem Nationalstaat und für EG-Mitglieder auch gegenüber den Europäischen Gemeinschaften erfordern. Als Folge der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips wird daher auch der Entwicklung des Föderalismus besonderes Augenmerk beizumessen sein. Subsidiarität und Föderalismus müssen daher die Architekturprinzipien Europas sein. Oberösterreich unterstützt daher die Initiativen der Konferenz "Europa der Regionen".

Arbeitsgemeinschaft Alpen Adria

Oberösterreich arbeitet als Gründungsmitglied der Arbeitsgemeinschaft Alpen Adria seit 1978 intensiv an den gemeinsamen Projekten mit. Stellvertretend für viele Aktivitäten seien einige konkrete Projekte im Jahr 1990 genannt:

- Vorsitz in den Arbeitsgruppen "Thematische Kartographie" sowie "Haushalts- und Industrieabfälle".
Die Projektgruppe "Haushalts- und Industrieabfälle" wird im November im Rahmen eines internationalen Symposions in Linz einen gemeinsamen Bericht der Alpen Adria Länder über dieses Thema vorstellen.
- Durchführung der ARGE Alpen Adria Jugendsommerspiele im Juni 1990 unter Beteiligung von ca. 1.000 Jugendlichen aus den Alpen Adria Ländern.
- Wesentliche Mitarbeit an der Reform der organisatorischen Struktur der Arbeitsgemeinschaft im Jahr 1990.

Die Erfahrungen in diesem Bereich sind jedenfalls positiv zu werten. Die Stärke der Arbeitsgemeinschaft liegt im Bereich der regionalen Zusammenarbeit in Form von konkreten Projekten und Veranstaltungen, die ergänzend zu den Aktivitäten auf staatlicher Ebene treten.

Die Jahre 1991/92 werden durch noch intensivere Arbeit gekennzeichnet sein, weil Oberösterreich in diesem Biennium den Vorsitz in der Arbeitsgemeinschaft Alpen Adria innehaben wird.

Arbeitsgemeinschaft Donauländer

Oberösterreich ist Gründungsmitglied der Arbeitsgemeinschaft Donauländer. Am 17. Mai 1990 wurde die gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft Donauländer, deren Ziel es ist, zur Förderung der Zusammenarbeit ihrer Mitglieder zwecks allseitiger Entwicklung des Donauraumes im Interesse ihrer Einwohner und einer

friedlichen Zusammenarbeit in Europa beizutragen, von den konstituierenden Mitgliedern unterzeichnet.

Aufgabe der Arbeitsgemeinschaft ist die gemeinsame informative und fachliche Behandlung und Koordinierung von Fragen, welche im Interesse ihrer Mitglieder liegen. Insbesondere sollen Fragen der Wirtschaft, der Raumordnung, des Verkehrs, des Natur- und Umweltschutzes, des Fremdenverkehrs sowie der kulturellen und wissenschaftlichen Kontakte behandelt werden.

Oberösterreich ist in den Arbeitskreisen Raumordnung und Umweltschutz, Wirtschaft und Fremdenverkehr, Kultur, Wissenschaft und Sport, Verkehr und Schifffahrt sowie Weltausstellung Wien-Budapest 1995 vertreten.

Gesprächsgruppe Bayern – Oberösterreich

Oberösterreich verbindet mit seinem westlichen Nachbarn, dem Freistaat Bayern, traditionell freundschaftliche Beziehungen. Im Rahmen der Gesprächsgruppe Bayern – Oberösterreich fand bisher in 13 Sitzungen auf Beamtenebene ein umfassender Meinungsaustausch über Fragen gemeinsamen Interesses statt.

Die letzte Sitzung der Gesprächsgruppe fand am 16. November 1989 statt. Die gegenseitige Information über Meßdaten im Grenzbereich, der Störfall im Atomkraftwerk Ohu 1 und das Müllheizkraftwerk Burgkirchen waren Schwerpunkte dieser bilateralen Gespräche, die unter dem Vorsitz von Ministerialdirigent Hans Scherz und Landesamtsdirektor W.Hofrat Dr. Eduard Pesendorfer in Linz stattfanden. Neben Umwelt- und Naturschutzangelegenheiten wurden auch Fragen des Transitverkehrs, etwa der Ausbau und die Elektrifizierung der Bahnlinie München – Mülldorf – Simbach – Linz, besprochen. Diese bilateralen Treffen werden auch in Zukunft stattfinden, um grenzüberschreitende Probleme rechtzeitig erkennen und beheben zu können.

Oberösterreich – Südböhmischer Kreis

Am 27. Mai 1987 wurde in Linz die Vereinbarung zwischen dem Land Oberösterreich und dem Südböhmischen Kreis über die Zusammenarbeit in der Überzeugung unterzeichnet, daß die Fortentwicklung regionaler Beziehungen zwischen dem Land Oberösterreich und dem Südböhmischen Kreis zur Vertiefung des gegenseitigen Verständnisses und der Festigung gut nachbarlicher Kontakte im Sinne des anzustrebenden Weltfriedens führt. In dieser Vereinbarung kommen das Land Oberösterreich und der Südböhmische Kreis überein, im Rahmen ihrer innerstaatlichen

Zuständigkeit in partnerschaftlicher Weise nach den gegebenen Möglichkeiten ihre Zusammenarbeit zu gestalten und zu beleben.

Die Zusammenarbeit mit dem Südböhmischen Kreis erfolgt im Wege über eine Arbeitsgruppe der leitenden Beamten und fünf Fachgruppen (Kultur einschließlich Sport- und Jugendangelegenheiten, Forstwirtschaft, Veterinärwesen, Naturschutz und Katastrophenschutz).

Durch die Änderung der Verwaltungsstrukturen in der CSFR wird die Kreisebene und somit auch der Südböhmische Kreis Ende des Jahres aufgelöst werden. Die Beziehungen zu unserem nördlichen Nachbarn sollen durch verstärkte Kontakte mit der Tschechischen Regierung fortgesetzt werden.

Raumordnungskommissionen innerhalb Österreichs

Im innerstaatlichen Bereich bestehen Vereinbarungen zwischen Oberösterreich und den Bundesländern Niederösterreich, Salzburg und Steiermark über die Koordination von Raumordnungsfragen im grenznahen Bereich. Ursprünglich als Instrument der Koordination der Raumordnung der Bundesländer in den Grenzgebieten gedacht, entwickeln sich diese Kommissionen zu Gremien, in denen viele Fachfragen, mit denen die Länderverwaltung konfrontiert ist (Wasserrecht, Naturschutz, Verkehr etc.), diskutiert und gemeinsame Maßnahmen beschlossen werden.

Die Raumordnungskommissionen treffen sich üblicherweise einmal pro Jahr, wobei der Vorsitz alternierend wahrgenommen wird. Diese Konferenzen haben sich als Mittel der abgestimmten Problemlösung in Grenzbereichen und als Forum für den Informationsaustausch auf Fachebene sehr gut bewährt.

Sonstige internationale Beziehungen

Die Jugendaustauschprogramme mit der Bundesrepublik Deutschland, Italien, Ungarn, Ägypten, Ukraine und dem Departement Hautes-Alpes in Frankreich sowie der Tschechoslowakei ergänzen die Bestrebungen Oberösterreichs in seiner aktiven Außenpolitik.

Darüber hinaus leistet Oberösterreich durch seine Teilnahme an internationalen und bilateralen Kommissionen und Tagungen sowie seine Beiträge zu internationalen und bilateralen Verträgen im Rahmen des Begutachtungsverfahrens einen aktiven Beitrag für den Frieden und die verstärkte Zusammenarbeit in Europa.

SALZBURG

Bei einer globalen Abhandlung der auswärtigen Beziehungen des Landes Salzburg ist zu beachten, daß es auf den verschiedensten Ebenen sowie in den unterschiedlichsten Sachbereichen Außenbeziehungen, welche die Landesgrenzen überschreiten, gibt. Das Spektrum dieser Kontakte reicht von diplomatischen und konsularischen Beziehungen über Partnerschaften und kulturelle Außenkontakte bis zu bilateralen und multilateralen institutionalisierten Zusammenarbeitsgremien.

Unter letzteren standen für das Land Salzburg immer die Kontakte zu Nachbarländern im Vordergrund. Daher gibt es eine jährlich tagende Raumordnungskommission auf Ebene der leitenden Beamten mit dem Land Oberösterreich, eine Regionalkonferenz für das Lungau – Murau – Nockgebiet auf trilateraler Ebene zwischen Salzburg, der Steiermark und Kärnten, sowie eine Gesprächsgruppe mit dem Freistaat Bayern, welche ebenfalls jährlich auf leitender Beamtenebene stattfindet. Während die ersten beiden Kontakte auf Basis von Art 15a B-VG-Vereinbarungen bestehen, entsprang die Gesprächsgruppe mit Bayern einem Regierungsübereinkommen. Im Bereich der multilateralen Zusammenarbeit hat für das Land Salzburg, welches Vollmitglied der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer und aktiver Beobachter in der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria ist, die Mitgliedschaft im Rahmen der ARGE ALP Vorrang. Diese grundsätzliche Weichenstellung beruht auf der Überlegung, daß eine Zweigleisigkeit der Mitarbeit bei alpinen Arbeitsgemeinschaften zu vermeiden ist, sowie auf der verschiedenen geographischen und politischen Ausrichtung beider Arbeitsgemeinschaften.

Der neueste Bericht multilateraler Kooperation ist die Mitgliedschaft bei der Versammlung der Regionen Europas mit Sitz in Straßburg, welche durch Regierungsbeschluß vom 18.6.1990 aufgenommen wurde. Diese Organisation stellt die einzige echte Vertretung der Länder und Regionen Europas bei den europäischen Instanzen dar, und beinhaltet die Hoffnung der Gliedstaaten und Länder Europas auf die Einrichtung einer Länderkammer zur Vertretung ihrer Interessen bei der Europäischen Gemeinschaft.

Aus der Sicht des Landes Salzburg hat eine Verstärkung der regionalen Außenpolitik einerseits und ein Ausbau des Föderalismus in Österreich und Europa andererseits absolute Priorität. Der entscheidende Impuls für diese Weichenstellung ist davon ausgegangen, daß gerade die österreichischen Länder unter dem Zeitdruck des Fahrplanes für eine eventuelle EG-Integration Österreichs ihre Interessen vor allem dem Bund gegenüber wahrnehmen müssen. Die Länder verlangen in dieser Hinsicht volle Mitarbeit bei den künftigen Beitrittsverhandlungen Österreichs mit der EG. Die Länder müßten das Recht erhalten, ihre Auffassungen schon in die Verhandlungsposition Österreichs gegenüber Brüssel einzubringen. Der Bund müsse in allen

Angelegenheiten der europäischen Integration die Länder voll informieren. Außerdem muß eine stärkere Präsenz der Länder in Brüssel ermöglicht und ein von der Landeshauptmännerkonferenz beschlossener ständiger Integrationsausschuß für EG-Politik rasch konstituiert werden. Als letzte wesentliche Forderung hinsichtlich der Auswirkungen der europäischen Integration auf den föderalistischen Staat ist die Aufforderung zu erneuern, daß die Länder für einen Kompetenzverlust nach einem eventuellen EG-Beitritt einen Ausgleich erhalten müssen. Dazu plant Salzburg über Anregung von Herrn Außenminister Dr. Alois Mock die Einrichtung einer "Studiengesellschaft für Außenpolitik", welche im Konzept bereits feststeht. In Kürze wird ein "Beirat für Außenpolitik des Landes Salzburg" gegründet, der sich mit Themen der regionalen Außenpolitik beschäftigen soll und als Koordinierungsstelle für künftige Aktivitäten des Landes dienen soll.

Die zuletzt angeführten Überlegungen werden als Ausdruck des steigenden Selbstbewußtseins der Länder gegenüber den Zentralregierungen verstanden, wobei allerdings nicht eine Schwächung der Gesamtstaaten intendiert wird, sondern vielmehr als Ergänzung zur zentralen Außenpolitik geschaffen werden soll. Diese Auffassung wird auch vor allem von den Ländern geteilt, welche schon bisher zu den starken Befürwortern des Föderalismus in Österreich gehört haben. Gerade den Ländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg ist es gemeinsam, daß bei allem Bewußtsein für den eigenen wirtschaftlichen, politischen und bevölkerungszahlenmäßigen Anteil, durchaus ein selbstbewußtes Auftreten zur Geltendmachung legitimer Forderungen der Länder angebracht und nötig ist. Gerade die Tatsache, daß in Westösterreich auch in der Bevölkerung keine Scheu vor der Integration in größere Wirtschafts- und Kulturräume besteht, macht es nötig, die Integrationsbemühungen Österreichs als Chance für eine Belebung des Föderalismus in Österreich und für eine Befruchtung der derzeitigen EG-Strukturen mit den Gedanken der Subsidiarität zu betreiben.

Salzburg sieht seine Situation in Mitteleuropa in der Art, daß in einem Klima der guten Nachbarschaft mit den angrenzenden Ländern und Regionen, durch seine Einbettung in den Zentralalpenraum mit der Mitgliedschaft in der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer und durch seine Hinwendung auf ein zukünftiges grenzenloses Europa für die Zukunft am besten vorgesorgt werden kann. Gerade die Sorge vieler Mitbürger um die Zukunft gewachsener, historischer und soziokultureller Formen, welche heute dem einzelnen Schutz und Halt bieten, in Hinblick auf ein zukünftiges geeintes Europa macht es nötig, den Trägern der genannten Vermittler von Identität und Menschlichkeit, als welche die Länder Österreichs letztlich anzusehen sind, auch auf europäischer Ebene innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, dem Europarat und der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa die aktive Teilnahme zu ermöglichen. Wenn es den Ländern und Regionen Europas nicht gelingt, die regionale Ebene in Europa zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit zu bringen, so wird auch kein föderativer Aufbau für eine künftige europäische Union mit eigenständigen Regionen als wichtige Teilnehmer am intereuropäischen Kommunikationsprozeß möglich sein. Jedes weitere Zögern bei der Erreichung der Zusammenarbeit der regionalen Ebene mit

der Europäischen Gemeinschaft bzw. den Nationalstaaten führt zu einem Verlust an Identität und politischen Möglichkeiten, welcher letztendlich den europäischen Einigungsprozeß mit einer schwerwiegenden Hypothek behaften würde.

Aus allen obgenannten Gründen vertritt Salzburg den Standpunkt, daß die Europäische Gemeinschaft dringend die Grundsätze der Bewahrung der kulturellen Vielfalt der Regionen, der Zusammenarbeit mit der regionalen Ebene, der Anerkennung eines föderativen Aufbaus unter Beibehaltung der gegenwärtigen verfassungsmäßigen Stellung der Länder und Regionen, das Subsidiaritätsprinzip, sowie die Einrichtung einer europäischen Regionalkammer verwirklichen muß. Daß die genannten organisatorischen Änderungen im Bereich des Rechtes der Europäischen Gemeinschaft auch durch flankierende Maßnahmen wie zB ein Klagerecht für den genannten Regionalrat abgesichert werden müssen, versteht sich von selbst.

In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, daß über kurz oder lang auch die im Mai 1990 erfolgte Entsendung eines Ländervertreeters in die österreichische Mission bei der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel nicht mehr als ausreichend zur Vertretung des Standpunktes der Länder Österreichs angesehen werden wird können.

Auf organisatorischem Gebiet wird sich die Notwendigkeit einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen den Ländern Österreichs verdeutlichen, da die Wahrnehmung einer konsequenten Vertretung bei den europäischen Organen sowie die Installierung von außenpolitischen Mitarbeitern in einem personellen und finanziellen Rahmen bleiben muß, welcher für die Länder akzeptabel ist.

Abschließend läßt sich feststellen, daß das Land Salzburg bemüht ist, alle Anstrengungen aus sämtlichen Außenkontakten darauf zu verwenden, ein einheitliches Erscheinungsbild sowohl nach innen als auch nach außen zu entwickeln, sodaß die Herausforderungen des Europas der Zukunft in einem positiven Klima angegangen werden können, welches jedenfalls auch von der Bevölkerung mitgetragen werden muß.

Gerade die in bilateralen Gesprächsgruppen und in kulturellen Außenkontakten gewonnenen Erfahrungen dürfen niemals bloß auf den jeweiligen Anlaßfall bezogen bleiben, sondern müssen vielmehr als bewußtseinsbildende Maßnahmen im Sinne einer Offenheit gegenüber zukünftigen Anforderungen verstanden werden.

STEIERMARK

I. VORBEMERKUNG:

Regionale auswärtige Beziehungen aus der Sicht des Landes Steiermark müssen zumindest auf drei Ansatzpunkte zurückgeführt werden:

1. Ansatz:

Wie schon die Geschichte zeigt, war die Steiermark stets bemüht, durch die ihr auf Grund ihrer geopolitischen Lage zukommenden Rolle einen besonderen Ausgleich von Interessen zu erreichen. Dies war und ist jedoch nur über gut nachbarliche Kontakte möglich. Das Ziel dieser grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist der Abbau des Trennenden und der Ausbau des Verbindenden.

2. Ansatz:

War schon nach dem ersten Weltkrieg eine neue Marktorientierung für die Steiermark erforderlich, sah sich dieser Landesteil Österreichs nach dem zweiten Weltkrieg ein zweites Mal durch den Zerfall Europas in politische Blöcke diesem Problem ausgesetzt. Es galt, sich von den traditionellen Märkten im Osten und Süden Europas zu lösen und sich dem west- bzw. zentraleuropäischen Raum stärker zuzuwenden. Es galt aber auch, der Ausrichtung nach dem Südosten Europas neu gerecht zu werden. Unbestritten war aber die Steiermark von einer Gewichtsverlagerung nach dem Westen des Bundesgebietes, welche sich in der Nachkriegszeit akzentuierte, betroffen.

3. Ansatz:

Die wirtschaftliche wie auch politische Entwicklung in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts ist generell durch das Streben nach Integration über nationale Grenzen hinweg gekennzeichnet. Zunehmende Verflechtungen zwingen vermehrt zu einer engen, internationalen Zusammenarbeit. Aber auch viele Probleme, die sich im Rahmen der

staatlichen Aufgabe der Daseinsvorsorge für die Menschen ergeben, gewinnen immer mehr grenzüberschreitenden Charakter. Durch die Zusammenarbeit können gemeinsame Probleme schneller erkannt, Lösungsansätze abgestimmt und notwendige Maßnahmen wirksamer gesetzt werden. Dies gilt aber nicht nur für Probleme von nationaler Bedeutung, welche auf gesamtstaatlicher Ebene im Rahmen der international organisierten Zusammenarbeit behandelt werden, sondern auch für die regionalen Probleme, die in erster Linie nur jeweils angrenzende Teilgebiete von Staaten betreffen (zB Probleme der Infrastruktur und der Raumordnung, Förderung von sozialen und kulturellen Entwicklungen, Abstimmen der Verkehrsnetze, Probleme des Umweltschutzes etc.).

Es war daher für die Steiermark naheliegend, schon frühzeitig nach dem 2. Weltkrieg die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch auf regionaler Ebene voranzutreiben und nach geeigneten Organisationsformen für diese Aufgabe zu suchen.

II. VON DER NACHBARSCHAFTSPFLEGE ZUR REGIONALEN AUSSENPOLITIK:

Erfahrungswerte des Landes Steiermark im Zusammenhang mit auswärtigen Beziehungen lassen sich am besten anhand einer chronologischen Betrachtungsweise darstellen.

Der Anteil der Steiermark an der österreichischen Staatsgrenze umfaßt ein 145 km langes Teilstück zu Jugoslawien und damit zur benachbarten Republik Slowenien. Diese Grenze zu Slowenien war nach 1945 eine Grenze, die wirklich getrennt hat. Das Trennende war stark ausgeprägt: Durch Grenzposten, durch Militär, durch Emotionen, durch Denkblockaden.

Landeshauptmann Josef Krainer sen. hatte aber bereits Anfang der 50er Jahre – also lange bevor Österreich mit dem Abschluß des Staatsvertrages außenpolitische Handlungsfreiheit erlangte – Impulse für eine "Nachbarschaftspflege" über die Staatsgrenze hinweg gesetzt. Jedoch anfangs nur inoffiziell, sozusagen auf Umwegen: Von Verein zu Verein, von Gemeinde zu Gemeinde. Mit der Erlangung der Blockfreiheit Jugoslawiens konnten diese Kontakte zu Slowenien zusehends offizieller gestaltet werden, wenngleich in Österreich der Begriff "Regionale Außenpolitik" noch in den 80er Jahren nicht verwendet werden durfte. Der Begriff "Nachbarschaftspolitik" lag gerade noch innerhalb der Toleranzgrenze.

Im Jahr 1960 setzte die staatliche Außenpolitik einen wichtigen Schritt für die grenzüberschreitenden Beziehungen. Es wurde eine ständige gemischte österreichisch-jugoslawische Kommission eingerichtet, deren Aufgabe es war und ist, den sogenannten Kleinen Grenzverkehr für Bewohner an der Grenze zu regeln. Heute nach 30 Jahren und im Lichte der neuen Realitäten sollte sich – nach Meinung der

Steiermark – aus dem Kleinen Grenzverkehr schrittweise zumindest ein nationaler Grenzverkehr entwickeln können.

Die Zusammenarbeit zwischen Slowenien und der Steiermark, die auf verschiedenen Teilgebieten schon lange vorher bestand und vor allem durch persönliche Kontakte getragen war, wurde im Jahr 1966 auf dem Gebiet der gemeinsamen Straßenverbindungen und ab 1968 in Form von informativen und koordinierenden Gesprächen über Raumplanung und Raumordnung intensiver abgewickelt. Für die im Grenzbereich wohnende Bevölkerung galt es aber auch, konkrete Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden.

1970 wurde eine Steirisch-Slowenische Regionalkommission ins Leben gerufen, welche 1974 durch Beschlüsse der beiden Regierungen auch formal institutionalisiert wurde. In dieser Regionalkommission und einer Reihe von Unterkommissionen werden seither in zwangloser Art Probleme besprochen, die für die beiden Länder von Interesse sind. ZB kennen für überregionale Katastropheneinsätze die Einsatzorganisationen beider Länder den Gerätepark des Partners und sind jederzeit für koordinierte Einsätze gerüstet. Auch Hagelabwehrflugzeuge können ohne große Formalitäten die Staatsgrenze überfliegen, was anfangs eine unglaubliche Sensation darstellte.

Anfang der 70er Jahre kam es zu verschiedenen Versuchen, eine Organisationsform für multiregionale Zusammenarbeiten zu finden. Dazu gehörte auch der "Ausschuß für die regionale Zusammenarbeit im Alpenbogen", welcher 1974 auf Initiative der Lombardei gegründet wurde und das gesamte Gebiet von der französischen Riviera bis nach Westungarn umfassen sollte. Dieser Ausschuß wurde aber bald wieder aufgelöst.

Durchgesetzt hat sich hingegen die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, welche den zentralen Alpenbereich abdeckte und als Modellfall angesehen werden konnte, an welchem mögliche Themenstellungen und zweckmäßige Organisationsformen für eine staatsgrenzenüberschreitende regionale Zusammenarbeit erprobt werden konnten. Diese ARGE ALP wurde bereits 1972 gegründet, an welcher sich die österreichischen Länder Tirol, Salzburg und Vorarlberg, der Freistaat Bayern aus der Bundesrepublik Deutschland, der Schweizer Kanton Graubünden, die italienischen Provinzen Bozen/Südtirol, Trient und die italienische Region Lombardei beteiligten.

Ungefähr zur gleichen Zeit kam es an der südlichen österreichischen Staatsgrenze zu einem weiteren Versuch, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu institutionalisieren. Dieser Versuch gestaltete sich aber ungleich schwieriger, da unterschiedliche politische, wirtschaftliche und Währungs-Systeme in Einklang zu bringen waren.

Von seiten der Steiermark wurde vorerst – wie ausgeführt – in Anknüpfung der schon bestanden Kontakte zur Republik Slowenien die Gründung einer Steirisch-Slowenischen Regionalkommission und damit die Institutionalisierung dieser Kontakte forciert. Danach wurde im Herbst 1974 die Initiative zur Gründung einer "Arbeitsgemeinschaft der östlichen Alpenländer" nach dem Muster der damals bereits zwei Jahre bestehenden "Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer" ergriffen. Die Vorbe-

reitungsarbeiten gestalteten sich jedoch zum Teil aus den vorerwähnten Gründen wesentlich schwieriger, sodaß die feierliche Gründungsversammlung der "ARGE Alpen-Adria" erst am 20. November 1978 in Venedig stattfinden konnte. Gründungsmitglieder waren die österreichischen Bundesländer Kärnten, Oberösterreich, Salzburg (mit Beobachterstatus) und Steiermark, die italienischen Regionen Friaul-Julisch-Venetien und Venetien, die jugoslawischen Republiken Kroatien und Slowenien sowie der Freistaat Bayern (mit Beobachterstatus). Dieser Zusammenschluß von Ländern, Regionen und Republiken entwickelte sich trotz größter anfänglicher Skepsis und Widerständen bald zu einer attraktiven Organisationsform mit konstruktiven Ergebnissen.

Anfang der 80er Jahre vertiefte die Steiermark Kontakte zu westungarischen Komitaten und hier insbesondere zum Komitat Vas. Innerhalb der ARGE Alpen-Adria waren es sodann auch die Region Venetto und das Land Steiermark, die sich vehement für eine Einbeziehung der westungarischen Komitate in die Arbeitsgemeinschaft einsetzten.

War es anfangs noch außerordentlich schwierig, der Idee einer regionalen Außenpolitik im Rahmen der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten Möglichkeiten zu eröffnen, trat mit der Erklärung von Millstatt anläßlich der 10. Jahresfeier der ARGE Alpen-Adria eine Wende ein. Am 4. Juni 1988 unterzeichneten die Außenminister der Republik Österreich, der Volksrepublik Ungarn, der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien sowie offizielle Vertreter der Republik Italien und der Bundesrepublik Deutschland eine Erklärung, in der sie die in dieser ARGE vertretenen Regionen zu den von ihnen an einer kulturellen, sprachlichen und politischen Nahtstelle in Europa erzielten Erfolgen beglückwünschten. Sie stellten weiters fest, daß die Tätigkeit und die Programme der ARGE Alpen-Adria im Einklang mit den Bestimmungen der Schlußakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa stehen und somit im europäischen Interesse liegen. Hervorgehoben wurde auch die internationale Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit.

Nach den Erfahrungen des Landes Steiermark sind die vielfältigen Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter benachbarten Regionen ohne Föderalismus nicht denkbar. Diese Einrichtungen führen auf den Gebieten der Raumordnung, Wirtschaft, des Fremdenverkehrs, der Verkehrsplanung, des Umweltschutzes, der Gesundheit, der Wissenschaft, Kultur, Kunst, des Sportes und anderen durch Erarbeitung gemeinsamer Leitlinien zu einer wechselseitigen Abstimmung der Politik und Verwaltung sowie zur Verwirklichung gemeinsamer Vorhaben. Derartige Bestrebungen werden auch vom Europarat unterstützt. Regionale Zusammenarbeit über die Grenzen bedeutet daher aus der Sicht der Steiermark ein breites Spektrum, das von den unverzichtbaren persönlichen Kontakten auf allen Ebenen bis zur Auseinandersetzung mit neuen politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten europäischen Formats reicht.

So waren auch die Beziehungen zur Republik Slowenien nach den jüngsten Entwicklungen teilweise neu zu definieren und zu konkretisieren. Dies geschah durch die Einsetzung von drei gemischten Kommissionen im Jahr 1990, die im wesentlichen die Bereiche Infrastruktur, Wirtschaft und Kultur umfassen. Für eine beiderseits positive Entwicklung gilt es, eigene wirtschaftliche Kreisläufe auf den Gebieten Gewerbe, Tourismus und Einzelhandel zu schaffen. Erste konkrete Ansätze dafür bietet unter anderem die Weiterführung der steirischen Weinstraße auf slowenischem Gebiet. Aber auch für die ARGE Alpen-Adria stellen sich neue Herausforderungen. Durch den kommenden Binnenmarkt können durch das Gebiet von Mitteleuropa und damit durch das Gebiet der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria wie auch jener der Arbeitsgemeinschaft Donauländer neue Grenzsituationen entstehen, weil das ökonomische Gefälle von West nach Ost sich zu verstärken droht. Als Alternative bietet sich für die osteuropäischen Staaten der neuen politischen Landschaft praktisch nur ein Arrangement mit der EG an. In der Mehrfachstrategie dorthin zu gelangen, sind Mitgliedschaften in Zusammenschlüssen, wie etwa der Pentagonale oder der ARGE Alpen-Adria bzw. der Arbeitsgemeinschaft Donauländer, ein Weg. Vor dem Hintergrund eines zudem stärker werdenden Regionalismus in Europa kommen in Staatenteilen bzw. in Regionen immer mehr Initiativen hervor, die Entwicklungen selbst mehr zu beeinflussen.

Eine immer wiederkehrende Erfahrung ist sicher die, daß die Bemühungen um die Verbesserung regionaler Außenbeziehungen letzten Endes nicht nur den direkt Betroffenen dienen, sondern auch als Beitrag zu einem friedlichen Zusammenwirken der Völker zu verstehen sind.

III. SCHLUSSBEMERKUNG:

Die vielfältigen Erfahrungen des Landes Steiermark bezüglich auswärtiger Beziehungen können im wesentlichen in drei Aspekten zusammengefaßt werden.

1. Aspekt:

Er betrifft eine Form der Subsidiarität. Die kleinen Schritte von Verein zu Verein, von Gemeinde zu Gemeinde, von Behördenleiter (zB Bezirkshauptmann) zu Behördenleiter, bewirken oft praktikable und dauerhafte Lösungen. Kleinere Entscheidungen sind auf der entsprechenden Ebene der grenzüberschreitenden (administrativen) Zusammenarbeit leichter zu finden und zu treffen.

2. Aspekt:

Er kann auch mit der autonomen Kraft von Regionen umschrieben werden. Die guten nachbarschaftlichen Beziehungen der Regionen – als Oberbegriff eingesetzt – und hier insbesondere in der ARGE Alpen–Adria haben eine wesentliche Vorreiterrolle für die Entwicklungen in Europa gehabt und haben sie weiterhin. Schließlich geht aus diesen Zusammenarbeitsformen folgerichtig die Initiative zu einem Europa der Regionen hervor. Damit entwickelt sich eine starke Position gegen einen übernationalen Zentralismus einerseits. Zum anderen stärkt diese Zusammenarbeit föderalistische und regionalistische Strukturen. Eine sachbezogene Zusammenarbeit in Bürgernähe erfordert geradezu solche Strukturen. In diese Richtung gehen auch von seiten des Europarates Akzente aus.

3. Aspekt:

Trotz der erstaunlichen Entwicklung in Österreich, die die Nachbarschaftspflege über die Staatsgrenze hinweg hin zur regionalen Außenpolitik genommen hat, wird dennoch das österreichische Verfassungsinstrument, nämlich die Möglichkeit eines Vertragsabschlusses auf bilateraler oder multilateraler Ebene mit Gliedstaaten oder Regionen anderer Staaten, nicht so ohne weiteres in die Praxis umgesetzt werden können. Zu sehr sind die Einschränkungen, sodaß der verbleibende inhaltliche Gestaltungsrahmen keine bedarfsorientierten Notwendigkeiten bedingt. Vieles davon ist unter Umständen nach dem vorhin erläuterten Aspekt der Subsidiarität zielführender zu lösen.

Die Gestaltung auswärtiger Beziehungen ist von der geopolitischen Lage der Steiermark her für dieses Land etwas Selbstverständliches, ja Notwendiges. Sie dienen der Bevölkerung gleichermaßen wie der Völkerverständigung und damit einer Friedensordnung. Daß damit auch Entwicklungen eingeleitet bzw. gefördert werden können, die größere Dimensionen erlangen, ist einer der faszinierenden Erfahrungswerte der Steiermark.

TIROL

1. Einführung

Seit den sechziger Jahren zählt die Aufrechterhaltung von eigenen Außenbeziehungen auf nachbarschaftspolitischer Ebene und in neuerer Zeit auch auf europapolitischer Ebene zu den prioritären Anliegen der Tiroler Landespolitik und wird als wichtige (Gliederungs-)Staatsaufgabe erachtet. Der vorliegende Erfahrungsbericht soll aufzeigen, daß trotz des für die österreichischen Länder im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten eher restriktiven und für das heutige Politikverständnis nicht mehr leistungsfähigen staatsrechtlichen Instrumentariums zahlreiche informelle, aber auch institutionalisierte Kontakte und Zusammenarbeitsgremien mit ausländischen Teilstaaten und internationalen Institutionen existieren. Die Bedeutung und die Zukunftsperspektiven dieser außenpolitischen Aktivitäten der Länder und Regionen sind der Grund für das Engagement, das in ganz Europa – so auch im Land Tirol – auf dem Gebiet der regionalen Außenpolitik gegeben ist.

2. Multilaterale auswärtige Beziehungen und Kontakte

2.1. Arbeitsgemeinschaft Alpenländer

Von Tirol ging im Jahre 1972 der entscheidende Impuls für die Gründung dieser ersten Arbeitsgemeinschaft im Alpenraum aus, die zum Modellfall für ein unkompliziertes und effizientes regionales Kooperationsforum geworden ist. Ziel dieser nunmehr elf Länder aus dem zentralen Alpenraum umfassenden Gemeinschaft ist es, durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit gemeinsame Anliegen der Mitgliedsländer, insbesondere auf kulturellem, sozialem, wirtschaftlichem und ökologischem Gebiet, im Rahmen ihrer Befugnisse zu behandeln, das Bewußtsein der gemeinsamen Verantwortung für den alpinen Lebensraum zu vertiefen, die Kontakte zwischen den Völkern und Bürgern zu fördern, die Stellung der Länder, Regionen, Provinzen und Kantone zu stärken und gemeinsam mit anderen Institutionen einen Beitrag zur Zusammenarbeit in Europa zu leisten. Das Land Tirol hat von Anfang an in allen Organen der ARGE ALP (Vorsitz, Kommissionen, Leitungsausschuß), turnusmäßig auch in führenden Funktionen, mit großem Einsatz mitgewirkt. Weiters ist die Geschäftsstelle der ARGE ALP, die zentrale Anlaufstelle für Informations- und Koordinationsfragen, seit 1972 im Amt der Tiroler Landesregierung eingerichtet. Bei

der inhaltlichen Ausgestaltung der Arbeiten der ARGE ALP ist es ein spezielles Anliegen des Landes Tirol, neben dem Meinungsaustausch auf politischer Ebene und neben der gut funktionierenden Zusammenarbeit auf Expertenebene die Kontakte unter der Bevölkerung der Mitgliedsländer zu vertiefen sowie die europapolitische Bedeutung regionaler Außenbeziehungen zu unterstreichen.

2.2. Versammlung der Regionen Europas

Die ARGE ALP war im Jahre 1985 eines der Gründungsmitglieder dieser Organisation, die es sich zum Ziel gesetzt hat, den Dialog, die gegenseitige Abstimmung, die gemeinsame Forschung und das gemeinsame Handeln der Regionen Europas zu gewährleisten, die Vertretung der Regionen bei den europäischen Institutionen zu verstärken und ihre Beteiligung am Aufbau Europas zu erleichtern. Das Land Tirol wirkt als ordentliches Mitglied dieser Dachorganisation europäischer Regionen sowohl an den Leitungsorganen der VRE als auch an den Arbeitsgruppen zu speziellen Themenstellungen sowie an der Konferenz "Europa der Regionen" mit.

2.3. Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen

Indirekt über die ARGE ALP, die Mitglied der 1971 gegründeten AGEG ist, beteiligt sich das Land Tirol an der AGEG. Die Ziele der AGEG, nämlich Erfahrungen unter den Grenzregionen auszutauschen, bei der Lösung spezifischer Probleme der Grenzregionen mitzuwirken, gemeinsame Aktionen der Grenzregionen vorzubereiten und durchzuführen sowie die Gesamtinteressen der Grenzregionen gegenüber nationalen und internationalen Behörden, Organen und Institutionen zu vertreten, sind für Tirol sehr bedeutsam. Spezielles Interesse finden die einschlägigen Fachsymposien und die aktuellen regionalpolitischen Informationen aus den Gremien der Europäischen Gemeinschaft und des Europarates.

3. Bilaterale auswärtige Beziehungen und Kontakte

3.1. Tirol – Südtirol

Die Zusammenarbeit mit der Autonomen Provinz Bozen–Südtirol ist die Fortsetzung der jahrhundertelangen gemeinsamen Geschichte Tirols. Auf parlamentarischer Ebene finden seit 1970 regelmäßig Tagungen der Interregionalen Landtagskommission und gemeinsame Sitzungen der Landtage von Tirol und Südtirol

statt. Auf administrativer Ebene berät jährlich die Gesprächsgruppe der Verwaltungen des Bundeslandes Tirol und des Landes Südtirol Fragen von beiderseitigem Interesse. Daneben gibt es eine enge kulturelle Kooperation und mehrere Jugendaustauschprogramme.

3.2. Tirol – Bayern

Mindestens einmal jährlich tagt seit 1969 die bayerisch-tirolische Gesprächsgruppe zu grenzüberschreitenden Problemstellungen, insbesondere zu Planungsfragen aus den Bereichen Verkehr, Umweltschutz, Wasserwirtschaft und Raumordnung.

3.3. Tirol – Trient

Auch bei den Kontakten zur Autonomen Provinz Trient sind historische Wurzeln und aktuelle Anliegen die gemeinsame Basis für die interregionale Zusammenarbeit. Sie entwickelt sich vor allem in den Bereichen Kultur, Jugendaustausch, Landwirtschaft, Verkehr und Umweltschutz und soll auf der Grundlage einer Gemeinsamen Erklärung der Landeshauptmänner von Tirol und Trient aus dem Jahre 1990 intensiviert werden.

3.4. Tirol – Verona

Entsprechend einer Gemeinsamen Erklärung aus dem Jahre 1990 werden auf Regierungsebene und auf Expertenebene konkrete Aspekte für eine zielbringende Zusammenarbeit, besonders zu Fragen des Verkehrs, der Wirtschaft und der Kultur erörtert.

3.5. Tirol – Brabant

Nach dem offiziellen Besuch einer Tiroler Regierungsdelegation in der belgischen Provinz Brabant und einem Gegenbesuch in Tirol im Jahre 1970 hat sich ein reger Jugendaustausch zwischen den beiden Ländern entwickelt. Das Gemeinsame Kommuniqué sieht im Hinblick auf die geschichtlichen Bindungen zwischen Tirol und Brabant weiters die Vertiefung der freundschaftlichen Beziehungen durch den Austausch von Kunstaustellungen und durch andere kulturelle Kontakte vor.

3.6. Tirol – Georgien

Bereits seit zwei Jahrzehnten bestehen partnerschaftliche Beziehungen zwischen Tirol und Georgien. Beide Seiten haben in einer Gemeinsamen Erklärung aus dem Jahre 1988 neuerlich ihrer Bereitschaft Ausdruck verliehen, die Kontakte auf politischer, wirtschaftlich-technologischer und kultureller Ebene auszubauen.

3.7. Tirol – Provence-Alpes-Cote d'Azur und Rhone-Alpes

Mit diesen beiden französischen Regionen, insbesondere mit den Städten Marseille und Grenoble, findet ein reger Austausch von Jugendgruppen statt.

4. Mitwirkung in zwischenstaatlichen und internationalen Gremien

In mehreren zwischenstaatlichen Einrichtungen sowie bei Verhandlungen über Abkommen der Republik Österreich mit Nachbarstaaten oder internationalen Institutionen ist der Bund zwar federführend tätig, sofern aber das Land Tirol dabei mitbetroffen ist, arbeiten Tiroler Vertreter in den entsprechenden österreichischen Delegationen zur Wahrung der besonderen Interessen des Landes mit. Hierzu seien folgende Gremien angeführt: die Österreichisch-Italienische Gemischte Kommission, die Ständige Österreichisch-Italienische Gemischte Kommission nach dem Accordino, die Gemischte Kommission nach dem Kulturübereinkommen, die Österreichisch-Italienische Grenzkommision, die Ständige Gemischte Grenzkommision mit Deutschland, die Österreichisch-Deutsche Raumordnungskommission, die Ständige Gewässerkommission, die Österreichisch-Schweizerische Innkommission, die Österreichisch-Schweizerische Grenzkommision, weiters die Pentagonale und schließlich ebenfalls beispielsweise die Verhandlungsdelegationen betreffend die Ausarbeitung eines Transitvertrages mit der EG, betreffend ein neues Abkommen über den Kleinen Grenzverkehr und Touristenverkehr im Grenzgebiet mit Italien und betreffend das Abkommen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Nutzbarmachung des Inn und seiner Zuflüsse im Grenzgebiet. Zu erwähnen ist weiters die bereits seit Jahren gegebene Einbindung von Tiroler Regierungsvertretern in Gremien des Europarates, so in der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas, im Leitungskomitee für Gemeinde- und Regionalfragen und im Ad-hoc-Ausschuß für grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

5. Sonstige Kontakte

Neben den bereits angeführten Außenkontakten sind die meist aus konkreten Anlässen stattfindenden offiziellen Zusammentreffen mit ausländischen nationalen und regionalen Regierungspolitikern sowie mit Vertretern der europäischen Institutionen hervorzuheben. Zu einem interessanten außenpolitischen Meinungsaustausch kommt es ferner bei den zahlreichen Antrittsbesuchen europäischer und außereuropäischer Botschafter und Konsuln beim Tiroler Landeshauptmann. Schließlich sind an dieser Stelle die sicher ausbaufähigen Beziehungen zu nichteuropäischen Ländern im Rahmen der Entwicklungshilfeszusammenarbeit anzuführen. Tirol hat dabei bisher Schwerpunkte mit Projekten in südamerikanischen Staaten (Brasilien, Peru, Chile, Bolivien) gesetzt.

6. Bedeutung und Zukunftsperspektiven regionaler Außenpolitik

Die politische Forderung, daß alle öffentlichen Regelungsbefugnisse unter Beachtung der Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität in sachgerechter Weise entsprechend der jeweiligen Problemlösungskapazität zwischen der regionalen, der nationalstaatlichen, der europäischen und allenfalls einer übereuropäischen Ebene aufzuteilen sind, wird inzwischen allgemein als berechtigt anerkannt. Nur Föderalismus und Subsidiarität garantieren nämlich Machtverteilung, Mitbestimmung, Minderheitenschutz, eine ausgewogene Wirtschaftsentwicklung und die Identifikation der betroffenen Bevölkerung mit notwendigen Maßnahmen sowie die Wahrung der regionalen Eigenarten, die gerade den Reichtum, die Kraft und das lebendige Element unseres Kontinents ausmachen. Auf die Außenpolitik bezogen bedeutet das, daß die Länder und Regionen in einem adäquaten Umfang an der Gestaltung der Außenpolitik der Staaten und an der politischen Willensbildung der europäischen und internationalen Institutionen beteiligt und im Rahmen ihrer Möglichkeiten selbst außenpolitisch tätig werden müssen. Innerstaatlich macht dies die Normierung größerer Kompetenzen und Mitwirkungsrechte der Länder in außenpolitischen Angelegenheiten, insbesondere in Europaangelegenheiten, erforderlich. Auf europäischer Ebene werden tiefgreifende institutionelle Reformen bei den Organen der europäischen Zusammenarbeit notwendig. Die Länder und Regionen selbst haben sich politisch und administrativ den neuen Herausforderungen einer regionalen Außenpolitik zu stellen und mit Beweglichkeit, Engagement und Professionalität die für eine effiziente Aufgabenerfüllung erforderlichen organisatorischen Strukturen zu schaffen.

Die auswärtigen Beziehungen und Aktivitäten der Länder und Regionen treten somit auf einer politisch selbständigen und eigenberechtigten Ebene als Landes-Außenpolitik neben die Außenpolitik der Nationalstaaten und neben die Politik der internationalen Institutionen und haben dabei ihnen spezifisch zukommende Aufgaben

und Funktionen zu erfüllen: So ermöglicht es etwa diese Landes-Außenpolitik, daß auf kurzem Wege mit den Nachbarn regionale Probleme und Anliegen bürgernah und sachnah angegangen werden können, mit denen die Nationalstaaten oder die europäischen Instanzen aus verschiedenen Gründen nicht in demselben Maß vertraut und befaßt sein können. Weiters erfährt durch die auswärtigen, insbesondere durch die nachbarschaftspolitischen Akzentsetzungen der Länder, die Außenpolitik der Staaten eine sehr nützliche Ergänzung sozusagen von der Basis her. Schließlich braucht ein pluralistisches Europa und eine demokratische, menschengerechte Weltordnung die gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Vielfalt, die die Regionen eigenständig und unverwechselbar machen, da nur in überschaubaren Einheiten der Mensch als Individuum im Mittelpunkt steht und sich in der Politik wiederfinden kann.

Das Land Tirol leistet daher in Abstimmung mit anderen Ländern und Regionen durch seine außenpolitischen Aktivitäten einen wichtigen Beitrag für eine positive Zukunft unserer Gesellschaft.

WIEN

Auf Grund seiner geographischen Lage unmittelbar an der Grenze zum ehemaligen Eisernen Vorhang wurde Wien von den raschen und dramatischen Veränderungen in der politischen und gesellschaftlichen Landschaft in Osteuropa unmittelbar berührt. Die durch lange Zeit unterbrochenen Beziehungen Wiens zu den Metropolen der Nachbarstaaten im Ostblock konnten wieder aufgenommen werden und haben bereits zu vielversprechenden Kooperationen auf kulturellem, wirtschaftlichem und politischem Gebiet geführt.

Mit Budapest besteht schon allein im Hinblick auf die Vorbereitung der gemeinsamen Weltausstellung 1995 eine intensive Kooperation, die auch den wechselseitigen Austausch von ständigen Städtevertretern in beiden Hauptstädten sowie eine Zusammenarbeit und Hilfeleistung im Katastrophenfall umfaßt.

Prag, Brünn und Preßburg haben mit Wien in Fragen der Kommunalpolitik und des Aufbaues demokratischer Verwaltungsstrukturen einen intensiven Erfahrungsaustausch aufgenommen. Auf kulturellem Gebiet kam es mit diesen Städten zu einer Vielzahl wechselseitiger Veranstaltungen. Eine Großausstellung über Wien wurde mit überwältigendem Publikumserfolg in Prag und Brünn gezeigt und wird voraussichtlich im Jahre 1991 auch in Preßburg zu sehen sein. Der im Wiener Rathaus veranstaltete "Tag der offenen Tür 1990" stand ganz im Zeichen von Prag, das sich auch mit der Ausstellung "Prag im 14. Jahrhundert" in Wien präsentierte. Mit Preßburg wurde eine Kooperation auf dem Gebiet der Gesundheitseinrichtungen sowie über den Flug- und Schiffsverkehr beider Städte eingeleitet. Als sichtbares Zeichen der neuen gutnachbarlichen Beziehungen wurde der Wiener Bürgermeister zum Ehrenbürger von Preßburg ernannt.

Die Bürgermeister von Prag, Budapest und Wien haben im November 1990 in Wien einen gemeinsamen Aufruf an alle Städte, Regionen, Länder und internationalen Organisationen zu Fragen der Aus- und Einwanderung, die sich aus der Öffnung der Grenzen ergeben, unterzeichnet.

Zwischen Wien und der Slowakischen Republik wurde im November 1990 eine enge Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und kulturellen Bereichen vereinbart, wobei insbesondere Kooperationen beim Ausbau eines Bankensystems in der Slowakei, beim Ausbau der slowakischen Heilbäder sowie bei der Förderung eines intensiven Kulturaustausches ins Auge gefaßt sind.

Nach dem Vorbild der Wirtschaftshilfe für Polen (Bereitstellung eines Kreditrahmens von einer Milliarde Schilling zur Entwicklung und Förderung der polnischen Wirtschaft) wird Wien auch der CSFR einen revolvingierenden Kreditrahmen von einer Milliarde Schilling zur Verfügung stellen, wobei die Kreditrückzahlungen immer wieder für neue Projekte bereitgestellt werden, die wirtschaftliche Erfolge erwarten lassen.

Auf humanitärem Gebiet hat Wien die notleidende rumänische Bevölkerung durch die Entsendung von 500 Tonnen Hilfsgütern und durch Entsendung eines Lazarettzuges zu Jahresbeginn unterstützt. Überdies wurden schwerverletzte Rumänen in Wiener Spitäler transferiert und behandelt. Unter dem Motto "Wien hilft Moskau" hat Wien eine Hilfsaktion ins Leben gerufen, um den in Moskau herrschenden Mangel an Babynahrung und Medikamenten zu mildern. Darüber hinaus werden von Wien insgesamt 100.000 Lebensmittelpakete im Wert von 20 Millionen Schilling ab Dezember 1990 in Moskau an Pensionisten und bedürftige ältere Menschen zur Verteilung gelangen.

Neben diesen auf die Umwälzung in den Staaten des Ostblocks zurückführenden Aktivitäten Wiens sind an grenzüberschreitender Zusammenarbeit noch die Mitwirkung Wiens an der österreichisch-ungarischen Raumordnungskommission (ÖUROK), in der Arbeitsgemeinschaft Donauländer und in der Pentagonale anzuführen.

In der Arbeitsgemeinschaft der Donauländer, die am 17. Mai 1990 durch Unterzeichnung der "Gemeinsamen Erklärung" durch die Regierungschefs von 16 Donauanrainerregionen auf eine neue Grundlage gestellt wurde, ist Wien in allen fünf Arbeitskreisen vertreten und führt in den Arbeitskreisen "Verkehr und Schifffahrt" und "Weltfachausstellung Wien – Budapest 1995" den Vorsitz.

Im Rahmen der Pentagonale (Zusammenarbeit der Staaten Österreich, Italien, Jugoslawien, Ungarn und CSFR) arbeitet Wien aktiv in den Arbeitskreisen "Klein- und Mittelbetriebe" sowie "Wanderungsbewegungen" mit.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,-)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,-)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,-)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,-)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58,-)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160,-)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,-)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,-)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,-)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 138,-)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,-)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,-)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich 1979. (S 168,-)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,-)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,-)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,-)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,-)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,-)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,-)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,-)

- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz, Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188,-)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148,-)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. (S 333,-)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. (S 185,-)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198,-)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler – Irmgard Kathrein – Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum, Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. (S 680,-)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160,-)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. (S 280,-)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200,-)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell – Karl Fink – Werner Plunger – Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. (S 480,-)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. (S 280,-)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. (S 371,-)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. (S 455,-)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. (S 270,-)
- Bd. 35 **Christian Smekal, Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. (S 720,-)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. (S 660,-)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analyse einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. (S 520,-)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. (S 195,-)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. (S 320,-)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. (S 180,-)

- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. (S 820,-)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. (S 280,-)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken, 1988. (S 280,-)
- Bd. 44 **Stefan Huber, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. (S 160,-)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik, 1988. (S 250,-)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, 1989. (S 340,-)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989. (S 290,-)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG- Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs, 1990. (S 290,-)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt – Bilanz und Ausblick, 1991. (S 330,-)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen, 1991.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I, Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurberreinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. (S 360,-)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II, Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. (S 280,-)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler – Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. (S 270,-)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Franz ENDER, Vorarlberg

Hofrat Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Dr. Bernhard RÖSER, Vorarlberg

Landesamtsdirektor Dr. Meinhard GSTREIN, Tirol

Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Hofrat Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg

Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg

Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg

Univ.-Prof. Dr. Heinz SCHÄFFER, Salzburg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. Es befaßt sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

