

SALZBURG

Geschichte & Politik

Mitteilungen der Dr.-Hans-Lechner-Forschungsgesellschaft



21. Jahrgang 2011, Nr. 1/2, November 2011

„Megatrend Regionalismus“

mit Beiträgen von Josef Hörmandinger, Andreas Kiefer,
Johannes Neumann, Gerlinde Rogatsch, Steffen Rubach,
Franz Schausberger und Michael Unterberger

SALZBURG
Geschichte & Politik
Mitteilungen der Dr. Hans Lechner-Forschungsgesellschaft
21. Jahrgang, Heft 1/2, November 2011

Herausgeber:

Dr. Hans Lechner-Forschungsgesellschaft
Vorsitzender: 2. Landtagspräsident a.D. MMag. Michael Neureiter
Geschäftsführer: Norbert Holzhauser, BA

Redaktion:

Dr. Hans Lechner-Forschungsgesellschaft, Pfeifergasse 14, 5020 Salzburg
office@lechner-forschungsgesellschaft.at
www.lechner-forschungsgesellschaft.at

Medieninhaber:

Dr. Hans Lechner-Forschungsgesellschaft, Pfeifergasse 14, 5020 Salzburg

Förderer:

Land Salzburg
Landeshauptstadt Salzburg

Preise: Einzelheft € 12,-
für Schüler und Studenten: € 8,-
Jahresabonnement € 23,-

Druck:

Druckerei Schönleitner, Markt 86, 5431 Kuchl

Blattlinie:

Wissenschaftliche Darstellung von Forschungsergebnissen
auf dem Gebiet der Geschichte und der Politik
vor allem der christlich-demokratischen Bewegung im Bundesland Salzburg,
ihrer Vorläufer und ihrer nationalen und internationalen Verflechtungen

Für den Inhalt der Beiträge sind ausschließlich die Autoren verantwortlich.

Titelbild: Franz Neumayr
Grafik 3. Umschlagseite: Daniel Reiter

DER INHALT

<i>Geleitwort</i>	5
<i>Josef Hörmandinger</i> Etwas faul im Staate Österreich? Der Mythos Staatsreform und europäische Wirklichkeiten	7
<i>Johannes Neumann</i> Südtirol zwischen Regionalismus und Selbstbestimmung	23
<i>Franz Schausberger</i> Starke Regionen statt teurer Zentralen!	53
<i>Gerlinde Rogatsch</i> „Lieber Landtag! Lieber Bundesstaat!“ Zum 150 jährigen Bestehen des Salzburger Landtags	65
<i>Michael Unterberger</i> Die Mitwirkung von Landtagen an der EU-Politik. Ein eher ernüchterndes Bild	71
<i>Andreas Kiefer</i> Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates	91
<i>Steffen Rubach</i> Die EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein als Beispiel einer Gemeindeparkerschaft	97
<i>Die Autorin, die Autoren</i>	107
<i>Bildnachweis</i>	109

Megatrend Regionalismus?

von Michael Neureiter und Norbert Holzhauser

Die aktuelle mediale Wirklichkeit in Österreich scheint eher von einem „Megatrend Zentralismus“ geprägt zu sein als von einem „Megatrend Regionalismus“: Diesen gibt es allerdings in vielen Staaten Europas in unterschiedlicher Ausformung und Intensität. Werden in Österreich Gemeindezusammenlegungen diskutiert und regionale Strukturen in Frage gestellt, und das sogar divergierend innerhalb von politischen Parteien, so ist in den vergangenen Jahrzehnten das regionale Prinzip europaweit stärker geworden. Das hängt wohl auch mit der Entwicklung der Europäischen Union zusammen – „Brüssel“ braucht als Gegenbewegung die Bewahrung lokaler und regionaler Identitäten, die Integration Europas braucht die gelebte Nachbarschaft.

In der vorliegenden Ausgabe ihrer Zeitschrift greift die Dr. Hans Lechner-Forschungsgesellschaft verschiedene Facetten des Regionalismus auf: Es geht um die „Dauerbaustelle Bundesrat“ ebenso wie um Südtirol zwischen Regionalismus und Selbstbestimmung und um ein engagiertes Plädoyer für die Regionen („Starke Regionen statt teurer Zentralen!“). Der Absage an Föderalismuskritiker folgt eine ernüchternde Bilanz der EU-Politik von drei Landtagen – samt einem Modell für deren Profilierung. Konkrete Regionalpolitik wird in den Beiträgen über den „Kongress der Gemeinden und Regionen“ des Europarats und die EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein deutlich.

Etwas faul im Staate Österreich?

Der Mythos Staatsreform und europäische Wirklichkeiten

von Josef Hörmandinger

„Die nächste Gesellschaft wird man vermutlich dann am besten verstehen, wenn man sie als eine Population von Kontrollprojekten beschreibt, die sich gegenseitig ergänzen, durchkreuzen und sonst wie in Anspruch nehmen, die jedoch weder in die Ordnung einer Statushierarchie wie in der Schriftgesellschaft noch in eine funktionale Sachordnung wie in der Buchdruckgesellschaft gebracht werden können.“
Dirk Baecker, Die nächste Gesellschaft

„Aurea prima sata est aetas, quae vindice nullo sponte sua sine lege fidem rectumque colebat.“
„Als erstes Zeitalter gedieh das goldene, das, da kein Bürge war, von selbst ohne Gesetz Vertrauen und Recht pflegte.“
Publius Ovidius Naso, Metamorphoses, Liber I, 3

Österreich liebt Baustellen. Regelmäßigen Benutzer/innen der Westautobahn oder des Wiener Innenstadtverkehrs jedenfalls wird dieser Eindruck bekannt vorkommen. Österreichische Baustellen haben zudem mit drei Vorurteilen zu kämpfen, erstens, es dauert länger als geplant, zweitens, es wird teurer als vorgesehen, und drittens, hoffentlich bemerkt niemand den Pfusch. Gerade öffentliche Bauvorhaben sind von diesen Vorurteilen besonders betroffen, wen nimmt es also Wunder, dass bei einer derartigen Erwartungshaltung nicht regelmäßig alle drei tatsächlich zutreffen?

Der Staat Österreich und seine jeweiligen Verfassungen machen dabei keine Ausnahme. Schon die ersten Verfassungsversuche während der Monarchie hatten Notnagelcharakter. Das beginnt bei der Pillersdorfschen Verfassung von 1848, die die Monarchie vor den revolutionären und republikanischen Kräften aus den Reihen des Bürgertums, der Arbeiterbewegung und der Studentenschaft retten sollte, über den Kremsierer Entwurf, der bezeichnender Weise nicht

in Wien, sondern eben in Kremsier beschlossen wurde, weil der konstituierende Reichstag sich vor den Unruhen in Wien dorthin geflüchtet hatte, die Oktroyierte Verfassung von 1849, das Oktoberdiplom von 1860, das Februarpatent von 1861 bis hin zur Dezemberverfassung von 1867.

Nach dem Ersten Weltkrieg und dem Ende der Monarchie beschließt die Konstituierende Nationalversammlung am 1. Oktober 1920 das Bundes-Verfassungsgesetz 1920, das mit zahlreichen Änderungen, einigen größeren Novellen und wichtigen Ergänzungen heute noch in Geltung steht. Auch diese von Hans Kelsen im Geist seiner „reinen Rechtslehre“ entworfene Verfassung steht von Anfang an im Ruf, nüchtern und auf das Wesentliche, Allernötigste beschränkt zu sein. Ein vermeintliches Manko, das sich im Lauf der Zeit als Strukturmerkmal österreichischen Staatsrechts herausstellen sollte. In ihr enthalten ist das bundesstaatliche Prinzip, die Verteilung politischer Macht zwischen Bund und neun Ländern, die nach der „Drei-Kreise-Theorie“ Kelsens miteinander erst den Gesamtstaat bilden.

Wien ist anders. Besser auch?

Die Kritik am österreichischen Föderalismus ist dabei fast so alt wie er selbst. Waren es zu Beginn der Ersten Republik Vertreter/innen des Zentralismus, vorneweg Sozialdemokrat/innen, die in den Bundesländern Reste eines unaufgeklärten ständestaatlichen „Landesfürstentums“ sahen, das den Zielen der revolutionären Moderne im Wege stehe, so gesellten sich im Laufe der Zweiten Republik vor allem wirtschaftsliberale Industriellenvertreter/innen, Grüne¹ und liberaldemokratische Technokrat/innen² zu dieser heute mehr denn je hörbaren Kakophonie der Freund/innen des Überschaubaren.

So spricht Josef Urschitz, Wirtschaftsjournalist der „Presse“, in einer Glosse vom 28. Jänner 2005 vom „Krebsgeschwür“ Föderalismus und den Bundesländern als „Geldvernichtungsmaschinen“. Selbst wenn man ihm zugute hält, dass er seiner Inserent/innen- und Abonnent/innenschaft aus der Seele schreiben muss, die „Presse“ gilt ja als

Leib- und Magenblatt der Industriellenvereinigung, die angeblichen Beweise für seine Behauptungen halten der Prüfung nicht stand. Genau jenes Wirtschaftsforschungsinstitut Wifo nämlich, das Urschitz so apodiktisch in den Zeugenstand ruft, kommt in einer Studie ein halbes Jahr zuvor noch zu erheblich differenzierteren Aussagen. Darin hält der damalige Wifo-Chef Helmut Kramer fest: Föderalismus per se macht einen Staat weder teurer noch billiger als eine zentralistische Struktur, aber der Föderalismus bietet in einer sich immer weiter ausdifferenzierenden Gesellschaft bessere Steuerungsmöglichkeiten³. Und genau um die geht es.

In einer Demokratie nämlich, so die allgemeine Annahme der Staatswissenschaften, können und dürfen Gesetzgebung und Verwaltung nicht irgendwie funktionieren, sondern müssen bestimmten grund- und menschenrechtlichen Kriterien genügen. Und das hat seinen Preis. Nicht umsonst betätigen sich multinationale Konzerne, die bekanntlich gehen können, wohin sie wollen, am liebsten in Ländern, in denen ihr Vermögen gering oder gar nicht besteuert und die Produktionsstätten ordentlich geschützt sind. Anhand der Auswahl wird klar, dass die Erfüllung sozialer oder demokratischer Mindestnormen nicht sehr weit oben auf der Prioritätenliste steht. Es ist also angezeigt, sich nicht auf das Urteil derer zu verlassen, die solche Konzerne lenken, sondern auf das Urteil derer, die nirgendwo hin gehen können, und die nicht nur demokratische und soziale Mindestnormen erfüllen müssen, sondern einer immer größeren Komplexität an Interessenslagen, Konfliktlinien und Entscheidungszusammenhängen ausgesetzt sind, die politischen Vertreter/innen der Länder.

Einen Beweis für die Glaubwürdigkeit von Landespolitiker/innen lieferte die Schlussphase des Österreich-Konvents. Die ÖVP hatte damals einen sehr ausgewogenen Entwurf⁴ für eine neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern vorgelegt, die SPÖ einen Gegenentwurf⁵, der den Ländern nur wenig Kompetenzen belassen hätte. Die Landeshauptleutekonferenz unter dem damaligen Vorsitz von Hans Niessl (Burgenland) präsentierte darauf hin über die Parteigrenzen hinweg einen eigenen Entwurf⁶, der bis auf ein einziges

Detail dem ÖVP-Entwurf entsprach. Das ist weniger das Verdienst der ÖVP, die in ihrem Entwurf ja ohnehin ihre starken Landesorganisationen zufrieden stellen musste, als ein Hinweis darauf, dass ungeachtet ideologischer Vorbehalte niemand in Österreich auf eigenstaatliche Bundesländer verzichten kann. Warum nicht?



*Der
Österreich-
Konvent am
24.01.2005*

Einen strukturellen Hinweis für die Notwendigkeit, politische Entscheidungs- und Gestaltungsmacht in den Ländern und Gemeinden zu belassen, bieten die immer größer werdenden Schwierigkeiten bei der Realisierung öffentlicher Infrastrukturprojekte. Egal, ob es in einer Gemeinde um einen Mobilfunkmasten oder eine Mülldeponie, in einem Bezirk um einen Schienen- oder Straßenausbau geht oder eine 380kV-Hochspannungsleitung – wie aktuell in Oberösterreich, Salzburg und der Steiermark – ein ganzes Bundesland in Atem hält, öffentliche Infrastruktur will jede/r benutzen und keine/r ertragen.

In all diesen Fällen steht der profitierenden Allgemeinheit eine kleine Gruppe Leidtragender gegenüber, die sich auf Bundesebene niemals Gehör verschaffen könnte. Wann hat der ORF etwa das letzte Mal über eine Petition im Nationalrat berichtet? Wann haben sich Mitglieder der Bundesregierung das letzte Mal seit Hainburg mit Vertreter/innen einer Bürgerinitiative getroffen? Selbst ganze Gemeinden werden in einer Gesellschaft mit mehr als acht Millionen Mitgliedern sehr schnell zur marginalisierten Minderheit, über die man „drüberfährt“. Gewiss wäre das eine einfachere Welt, aber auch eine bessere?

In der Landespolitik wird jede Umfahrungsstraße sehr schnell zum Politthema. Die Überschaubarkeit von Raum und Akteuren erlaubt auch kleinen Gruppen, von der Politik wahrgenommen zu werden. Die Landespolitik kann somit eine Konfliktlösungs- und Vermittlungsfunktion auf einer mittleren Ebene ausüben, für die eine Gemeinde zu klein und die Bundespolitik einfach zu weit weg wären.

Das bringt auch ein demokratiepolitisches Qualitätsplus des Föderalismus. Die politischen Folgen einer Maßnahme lassen sich dadurch leichter vorhersehen und einplanen, ihre negativen Auswirkungen leichter abmildern. Dass auch in diesem Zusammenhang Vorbeugen besser und billiger ist als Heilen liegt auf der Hand.

Voraussetzung für dies alles ist aber, dass die Länder auch tatsächlich die politische Steuerungsmacht haben, die sie zur Vermittlung derartiger Vorhaben brauchen. Das wussten auch die Landeshauptleute von SPÖ und ÖVP im Jänner 2005, als sie beim Österreich-Konvent eine für die Länder faire Kompetenzverteilung einforderten.

Was anderes ist Brüssel. Ganz was anderes.

Die Rechnung ist relativ einfach. Oben kommt was dazu, also kann man sich unten was sparen. Österreichs nicht eben billige Mitgliedschaft in der Europäischen Union soll nicht zusätzlich verteuert werden, indem in Österreich teure Parallelstrukturen erhalten werden, die im Wesentlichen nur die Brüsseler Rechtsetzung duplizieren. So verführerisch dieser Schluss ist, er ist falsch, gefährlich falsch:

Die Europäische Union ist kein Staat. Die Brüsseler Behörden, vorneweg die Europäische Kommission, sind demnach auch keine staatliche Verwaltung. Es werden dort keine Führerscheine ausgestellt, keine Steuerbescheide geschrieben, keine gewerblichen Betriebsanlagen genehmigt, keine Kindergartenplätze vergeben, keine Raumordnungspläne beschlossen, keine Verkehrszeichen aufgestellt und keine Schulen oder Krankenhäuser erhalten. Auch gibt es keine EU-Polizei, die bei Gesetzesbrüchen Schutz und Hilfe bietet. Die

EU-Bürokratie existiert nur zu einem einzigen Zweck, nämlich den europäischen Kohäsionsprozess und damit das gemeinsame Miteinander der Mitgliedstaaten zu verwalten und zu überwachen.

Auch die rechtlichen Vorgaben aus Brüssel und Straßburg haben einen wesentlich geringeren Einfluss auf die Gesetzgebung und Verwaltung der Mitgliedstaaten als gemeinhin angenommen. Das beginnt damit, dass das Europäische Parlament kein Initiativrecht hat, es ist nur am Legislativverfahren des Rates beteiligt⁷, die Initiative für gemeinsame Regeln geht also von den Regierungen der Mitgliedstaaten und in deren Auftrag von der Kommission aus. Dabei richtet sich die Kompetenz der EU, einen Bereich überhaupt regeln zu dürfen, nach dem Prinzip der beschränkten Einzelermächtigung, das heißt, die Regelungskompetenz muss in den Verträgen an die Union übertragen worden sein, was für weite Bereiche staatlichen Handelns nicht der Fall ist. Es wird denn auch der Einfluss der Rechtsetzung auf Unionsebene auf die Länder gemeinhin überschätzt.



Der Salzburger Landtag bei seiner Konstituierung am 09.04.2009

Tatsächlich entfallen nur zwischen 15 und 30 Prozent der Gesetzgebungstätigkeit der österreichischen Landtage auf die Umsetzung von EU-Richtlinien⁸. Die Länderparlamente sind also in ihrer Funktion als Gesetzgeber durch die EU wesentlich weniger gebunden, als gemeinhin angenommen wird.

Selbst in Sachbereichen, in denen EU-rechtliche Vorgaben existieren, können sich die Umsetzungen in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich voneinander unterscheiden und damit Raum für regionale Anliegen und Bedürfnisse schaffen.

Ein Beispiel dafür ist die Freigabe von gentechnisch verändertem Saatgut durch eine Richtlinie⁹, mit der die EU auf eine Verurteilung durch ein Schiedsgericht der WTO¹⁰ reagierte. Kanada, die USA und Argentinien hatten die EU geklagt, weil sie in mehreren Importbeschränkungen von gentechnisch veränderten Organismen in die EU, in erster Linie Nahrungsmittel und Saatgut, eine Verletzung von WTO-Vereinbarungen sahen. Die Europäische Kommission ist seither bemüht, den europäischen Markt für derartige Erzeugnisse zu öffnen, die Umsetzung der Richtlinie überließ den Mitgliedstaaten aber immerhin soviel Raum, dass in Österreich die für Landwirtschaft zuständigen Bundesländer per Landesgesetz¹¹ die Bedingungen für den Einsatz von Gen-Saatgut derartig hoch ansetzen konnten, dass die Zulassung zur Aussaat bisher verhindert werden konnte.

Übrigens wurde in Zusammenhang mit der Mitgliedschaft Österreichs bei der WTO, der OECD, der Bank für internationalen Zahlungsausgleich oder anderen durchaus sehr einflussreichen internationalen Organisationen noch nie ernsthaft die Auflassung einer innerstaatlichen Gesetzgebungsebene diskutiert.

Letztlich zeigt eine systemische Betrachtung europäischer governance, dass Europa nicht nach einem linear hierarchischen Schichtenmodell funktioniert, nicht in der Vollziehung und schon gar nicht in der Gesetzgebung¹². Eine stringent von Brüssel über Wien in die Landeshauptstädte durchgehende Normsetzungskette gibt es nur im Lehrbuch. Die europäische Realität ist hingegen geradezu ein Lehrbuchbeispiel für ein fein ausgewogenes System von wechselseitigen Einflussphären und autonomen Bereichen auf allen Ebenen. Dies beginnt im informellen Bereich der über Landes- und Staatsgrenzen hinwegreichenden Verbindungen und Verflechtungen von Regierungsbürokratien, etwa im Rahmen der Komitologie-Aus-

schüsse und Ratsarbeitsgruppen, in denen Vertreter/innen der Verwaltungen der Mitgliedstaaten und – soweit vorhanden - der Gliedstaaten mit hohen Beamten/innen der Kommission über die konkrete Durchführung oder die zukünftige Ausgestaltung von EU-Recht beraten, geht über die Einflussmöglichkeiten¹³ etwa der deutschen oder österreichischen Länder auf die Verhandlungsposition der jeweiligen Bundesregierungen in Brüssel, die diese im Auftrag der Länder dort zu vertreten haben, wenn Länderkompetenzen berührt werden, die informellen Treffen der Regierungschefs der autonomen Regionen Europas „regleg“, der Präsident/innen der Regionalparlamente „CALRE“ und ihre Querverbindungen in den Ausschuss der Regionen der Europäischen Union und in den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas des Europarates bis hin zu den neu errichteten Subsidiaritätsprüfungsverfahren des Ausschusses der Regionen und des Bundesrats im Rahmen des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Lissabon-Vertrag.

Der Trend zum Föderalismus

Man könnte nun fragen, warum ausgerechnet die Länder hier noch eine Rolle spielen sollen, ganz einfach und gleichzeitig komplex: Weil sie für das Gesamtsystem notwendig sind. Tatsächlich ist die Entwicklung in Europa hin zu mehr Föderalismus klar erkennbar. So sind gerade in den letzten Jahrzehnten einige vormals streng zentralistisch strukturierte Staaten zu föderalen Staaten geworden: Etwa Belgien, das seit 1993 aus drei Regionen und aus drei Gemeinschaften besteht und somit ein schönes Beispiel für einen doppelt strukturierten Föderalismus bietet, oder das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland, das Ende der Neunzigerjahre für Wales, Schottland und Nordirland eigene Regionalparlamente eingerichtet hat.

Daneben bestehen die traditionell föderalistischen Staaten Deutschland, Italien, Spanien, Österreich, Portugal und Finnland. Worin liegt nun diese Notwendigkeit? In der neueren Systemtheorie wird davon

ausgegangen, dass ein System wachsende Komplexität seiner Umwelt, zu der auch seine Bestandteile gehören, nur bei entsprechender innerer Komplexität bewältigen kann. Wachsende Komplexität im Weltsystem ist aber genau das, was seit Anfang der Neunzigerjahre als Globalisierung beschrieben wird.

Was nun?

Nach den Vorarbeiten im Österreich-Konvent und der Behandlung des Konventsergebnisses in einem besonderen Ausschuss des Nationalrats hat die Bundesregierung der XXIII. Gesetzgebungsperiode in das Regierungsprogramm eine Staatsreform aufgenommen. Das Vorhaben umfasste „eine zeitgemäße Grundrechtsreform, insbesondere soziale Grundrechte, eine Neuordnung der Kompetenzen, den Ausbau des Rechtsschutzes und der demokratischen Kontrollen, Verbesserungen im Wahlrecht, eine Stärkung der Länderautonomie und der Rechtsstellung der Gemeinden, die verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine Verwaltungsreform und nicht zuletzt eine Verfassungsbereinigung“¹⁴.

Das Kapitel umfasste 17 Unterpunkte, die von einer beim Bundeskanzleramt eingerichteten Expertenkommission („Staatsreformkommission“) unter dem Vorsitz von Sektionschef Prof. Dr. Georg Lienbacher abgearbeitet werden sollte. Ein erstes Ergebnis der Beratungen ist in Form eines Ersten Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetzes¹⁵ bereits in Kraft getreten.

Dabei ist vom ursprünglichen Vorschlag der Expertenkommission nicht viel übrig geblieben. Weder die Stärkung der Rolle des Rechnungshofes und der Volksanwaltschaft noch die Einführung von Landes-Verwaltungsgerichten oder des Justizanwalts konnten umgesetzt werden.

Das Gesetz enthält aber eine ambitionierte Rechtsbereinigung, im Zuge derer mehrere hundert Verfassungsbestimmungen außerhalb des B-VG entweder aufgehoben oder auf die Stufe eines einfachen

Gesetzes zurück gestellt werden. Zusätzlich wurde außerhalb des Vorschlags der Reformkommission die Einrichtung eines Asylgerichtshofs beschlossen, der eine Entlastung des Unabhängigen Bundes-Asylenates und des Verwaltungsgerichtshofs bringen soll. Ob dies tatsächlich gelingen wird, darf zumindest bezweifelt werden, demokratiepolitisch bedenklich ist jedenfalls die Bestimmung, wonach Grundsatzentscheidungen des Asylgerichtshofs nicht mehr der vollen nachprüfenden Kontrolle der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts unterliegen sollen.

Am 5. Mai 2008 ist zudem die Begutachtungsfrist für den Entwurf der Expertenkommission zu einem Zweiten Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz¹⁶ ausgelaufen. Die Expertenkommission hat darin neben einer weiteren Verfassungsberreinigung die heißen Eisen der Reform, nämlich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie die Neu-Organisation des Bundesrates, in die Hand genommen.

Durch die angestrebte Verfassungsreform werden die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen der Länder weiter reduziert. Die Einführung der so genannten „dritten Säule“ einer „gemeinsamen Zuständigkeit“ führt in Wahrheit zu einem stückweisen Ausverkauf von Länderkompetenzen. Das einzig Gemeinsame an diesem Kompetenzartikel ist die Tatsache, dass sich der Bund jederzeit mehr oder weniger ungehindert nach politischer Tagesopportunität und Willkür wie an einem Buffet bedienen und einzelne Kompetenzen für sich in Beschlag nehmen könnte. Die verschmähten und schwer verdaulichen Überreste dieses Kompetenzbuffets hätten dann die Länder abzuräumen.

Eine Vereinfachung der Kompetenzverteilung ist dabei nicht erkennbar, da es dem Bund nach wie vor nach eigenem Gutdünken möglich wäre, entweder den Ländern die Kompetenz zum Vollzug von Bundesgesetzen der „dritten Säule“ zu überlassen oder diese in eine eigene Behörde oder in die mittelbare Bundesverwaltung zu nehmen. Auch könnte sich der Bund auf die Erlassung von Grund-

satzgesetzen beschränken. Anders als derzeit, wo es sich um zustimmungsrechtlich abgesicherte Verfassungsbestimmungen handelt, wäre dies alles durch einfaches Bundesgesetz möglich.

Einen schwer wiegenden Kompetenzverlust würde auch die Bundeskompetenz für die Umsetzung von sekundärem EU-Recht bedeuten. Insgesamt würden die Länder zwischen fünf und sieben reine Vollzugskompetenzen verlieren, darunter Landesvergaben, Straßenpolizei oder das Dienstrecht der Pflichtschullehrer/innen.

Gravierender wäre jedoch der Verlust von zwischen 12 und 21 Gesetzgebungskompetenzen (davon neun Ausführungsgesetzgebungskompetenzen), darunter das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen, Schulorganisation und Diensthoheit bei den öffentlichen Pflichtschulen, Baupolizei und Bautechnik, Familien- und Jugendrecht sowie Katastrophenschutz. Für einen derartigen Kompetenzverlust ist angesichts der bisherigen erfolgreichen Rechtsetzungspraxis der Länder kein sachlich gerechtfertigter Grund erkennbar.

Einziger Kompetenzzugewinn der Länder wäre die Grundsatzgesetzgebung in der Bodenreform und die Gesetzgebung und Vollziehung im Denkmalschutz, letztere aber im Art 12 des Entwurfs und daher jederzeit wieder entziehbar.



Bürgermeister Ludwig Bieringer gehörte von 1984 bis 1989 und von 1991 bis 2009 dem Bundesrat an. Im Bild die Übernahme der Funktion des Landesobmanns des ÖAAB von Landtagspräsident Bürgermeister Hans Schmidinger 1987

Für die Neu-Organisation des Bundesrats

enthält der Vorschlag der Expertenkommission zwei Varianten. Der Bundesrat in der Variante 1 des Entwurfs stellt ein deutlich reduziertes Gremium unter Einbeziehung der Landeshauptleute und der Landtage dar und wäre theoretisch in der Lage, Selbstbedienungsgesetzgebung in der „dritten Säule“ durch den Bund wirksam zu verhindern, da er ein Zustimmungsrecht im Sinne eines absoluten Vetos zu einem solchen Bundesgesetz hätte.

In den Erläuterungen wird zudem von einem Wegfall der Landeshauptleutekonferenz im Falle der Verwirklichung dieses Modells und einer damit verbundenen Kostenersparnis ausgegangen, eine Hoffnung, deren Erfüllung wenig realistisch ist, da der Bundesrat auch in der beabsichtigten Konstellation nicht den informellen und ergebnisoffenen Charakter der Landeshauptleutekonferenz ersetzen kann.

Vorgesehen ist ein Senatsmodell, bei dem jedem Land eine Stimme zukommt. Diese wird von drei Vertreter/innen pro Land gemeinsam, also mehrheitlich ausgeübt. Es sind dies der Landeshauptmann oder die Landeshauptfrau, der/die Landtagspräsident/in sowie ein weiteres vom Landtag zu entsendendes Mitglied. Aus bundesstaatlicher Sicht ist die Stimmengleichwertigkeit zwischen den Ländern zu begrüßen, da sie bevölkerungsärmere Bundesländer im Vergleich zum jetzigen Zustand begünstigt, in dem die vier bevölkerungsstärksten Länder im Bundesrat eine Mehrheit der Stimmen haben.

Aus demokratiepolitischer Sicht ist zudem die verstärkte Einbindung der Landtage zu begrüßen, die Landtagsvertreter/innen hätten ja die Möglichkeit, das Regierungsmitglied bei der Abgabe der Landesstimme zu überstimmen. Ein besonderer Aspekt dabei ist, dass es für Mitglieder des Bundesrats in dieser Variante kein freies Mandat mehr geben würde. Das bedeutet, dass die Länder im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie das Abstimmungsverhalten ihrer Bundesratsmitglieder etwa an einen Beschluss des jeweiligen Landtags binden könnten.

Durch die Einbeziehung der Landeshauptleute bestünde zudem die Möglichkeit, eine der derzeit strukturellen Hauptschwächen des Bundesrates zu beseitigen, nämlich das Fehlen einer eigenen Infrastruktur der Ländervertreter in Wien und damit der Zwang der Bundesräte, sich in den Parlamentsklubs ihrer jeweiligen Nationalratsparteien beraten zu lassen¹⁷. Diese Funktion könnte von einer dazu ausgestatteten Verbindungsstelle der Bundesländer übernommen werden, auf die die Landeshauptleute derzeit noch exklusiven Zugriff haben.

Die Variante 2 sieht eine Beibehaltung des Bundesrates in seiner bisherigen Form vor, Gesetze über Zuständigkeiten der „dritten Säule“ wären einem Beharrungsbeschluss des Nationalrates, allerdings mit Verfassungsmehrheit, zugänglich. Angesichts der gleichbleibend hohen Wahrscheinlichkeit einer großen Koalition auf Bundesebene, die in aller Regel über eine solche Drei-Viertel-Mehrheit im Nationalrat verfügen wird, wäre dies das Aus für eine wirk-same Ländergesetzgebung.

Eine verbesserte Ländervertretung in der Föderativkammer des Parlaments, also ein aufgewerteter Bundesrat bei für die Länder gleichbleibend prekärer Kompetenzverteilung ist jedoch wenig sinnvoll. Eine Stärkung des Bundesrates in der dritten Säule wäre für die Länder nur dann attraktiv, wenn diese dritte Säule für die Länder nicht nur Risiko, sondern auch Chance ist.

Dies ist jedoch nicht der Fall, da die Länder im Art 12 des Entwurfs keine abgerundeten Verantwortungsbereiche erhalten, sondern dort im Gegenteil nur solche Kompetenzbereiche erfasst sind, die offensichtlich zukünftig einer bundeseinheitlichen Lösung zugeführt werden sollen. Zu fordern wäre eine Abrundung bisheriger Landes-kompetenzen zugunsten der Länder, wobei das Subsidiaritätsprinzip ein brauchbares Auswahlinstrument darstellt.

Dauerbaustelle Verfassung

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags ist das weitere Schicksal des Expertenentwurfs noch nicht absehbar. Die Parteispitzen von ÖVP und SPÖ haben sich aber bereits ablehnend geäußert¹⁸. Ein wenig Klarheit kann vielleicht ein Blick über die Grenze schaffen. Die deutsche Föderalismusreform 1 war im Laufe ihres etwa drei Jahre dauernden Entstehens mehrfach vor dem Aus gestanden. Als Erfolgsfaktor für das letztendliche Gelingen wird an einer Stelle die Bereitschaft der Spitzenpolitiker in den Großparteien genannt, sich über die zentralen Fragen zu einigen, entweder aus potentieller Betroffenheit, also der Erwartung zukünftiger Regierungsbeteiligung, oder aktueller, im Rahmen einer großen Koalition¹⁹.

Das derzeitige Arbeitsklima innerhalb der Bundesregierung lässt aber wenig Grund zur Hoffnung eines echten Fortschritts. Es bleibt die Feststellung, dass der Reformdruck in Österreich sich in Grenzen hält. Die Zukunftsfähigkeit der Kelsen-Verfassung kann auch mit einigen kleineren, politisch vielleicht leichter verhandelbaren Änderungen erhalten werden. Eine Baustelle wird sie aber so oder so bleiben, denn Veränderungen stehen niemals still.

Anmerkungen

- ¹ Die Vertreterin der Grünen im Österreich-Konvent, Eva Glawischnig, ortete im Konvent die Gefahr einer „Reföderalisierung“ der Länder, APA-Meldung 291 vom 26. August 2004
- ² Als Vertreter dieser Gruppe der sonst von mir geschätzte Ralf Dahrendorf: Die Krisen der Demokratie, München 2003, 27 ff
- ³ Helmut Kramer: Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform, Studie im Auftrag des Instituts für Föderalismus, Innsbruck 2004, 79 u. 83f
- ⁴ Franz Fiedler: Bericht des Österreich-Konvents, Teil IVA, 160ff
- ⁵ Fiedler, 145ff
- ⁶ Fiedler, Teil IVC, 7ff
- ⁷ Auch dort nicht in allen Bereichen. Die durchgehende Normierung des Mitentscheidungsverfahrens sieht der Vertrag von Lissabon vor, der als Verfassungs-

vertrag zunächst scheiterte. Es ist eine Ironie der Geschichte, dass ausgerechnet jenes Vertragswerk, das die EU demokratischer, bürgernäher und rechtsstaatlicher gemacht hat, von der Bevölkerung abgelehnt wird. Einige Bereiche der EU bleiben aber trotzdem der parlamentarischen Kontrolle entzogen, vorneweg der EURATOM-Vertrag.

- ⁸ Peter Bußjäger: Homogenität und Differenz, Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich, 2006, 69
- ⁹ Richtlinie 2001/18/18 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates
- ¹⁰ WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm)
- ¹⁹ Für Salzburg LGBl Nr 75/2004
- ¹² Hier und im Folgenden Bußjäger, 18ff
- ¹³ Art 23d B-VG und Art 23 GG
- ¹⁴ Regierungsprogramm, 23
- ¹⁵ BGBl. I Nr. 8/2008
- ¹⁶ 168/ME der XIII. GP
(http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00168/pmh.shtml)
- ¹⁷ Als Ausdruck dieser völligen Vereinnahmung der Ländervertreter durch die Parlamentsparteien mag die Tatsache gelten, dass in Koalitionsvereinbarungen auf Bundesebene Zusicherungen über das Abstimmungsverhalten der Bundesräte getroffen werden. Man ist sich also dort seiner Sache sehr sicher.
- ¹⁸ Die Presse 29. April 2008
- ¹⁹ Rainer Holtschneider in Peter Bußjäger/Felix Knüpling (Hg.): Können Verfassungsreformen gelingen?, Wien 2008, 155 ff

Südtirol zwischen Regionalismus und Selbstbestimmung

von Johannes Neumann

Die italienische Republik gehört zu jenen Staaten, die sich in den letzten Jahrzehnten in ihrer Verwaltungsgliederung stark dezentralisiert haben. Heute besteht das Land aus Autonomen Regionen sowie aus Regionen mit „Normalstatut“. Autonome Regionen, deren Befugnisse durch ein besonderes Statut geregelt sind, wurden vorwiegend in Gebieten gegründet, wo es neben der italienischen Bevölkerung autochthone Minderheiten gibt. Neben Südtirol, das gemeinsam mit dem Trentino eine Autonome Region besonderer Prägung bildet, gibt es Autonomieregime im französischsprachigen Aostatal, in Julisch-Friaul-Venetien, wo neben einer slowenischen Minderheit auch die friulanische Sprachgruppe existiert, sowie auf den beiden Inseln Sardinien und Sizilien.

Aus österreichischer Sicht ist besonders die Situation in Südtirol, das nach dem Ersten Weltkrieg an Italien fiel und unter der faschistischen Zeit massiver italienisch-nationalistischer Repression ausgesetzt war, interessant. Nach einem Überblick über das italienische Staatsystem unter besonderer Berücksichtigung der Regionen und Provinzen befasst sich dieser Beitrag deshalb vorwiegend mit dem Status Südtirols. Nach einem historischen Rückblick, der für das Verständnis der Südtirolfrage von besonderer Wichtigkeit ist, folgt eine Analyse der Strukturen der Autonomen Region Trentino-Südtirol sowie der Autonomen Provinz Bozen.

Im Zentrum der Untersuchung steht die Selbstbestimmungsfrage. So ist zu klären, ob es ein Selbstbestimmungsrecht der Südtiroler gibt, und ob dieses gegebenenfalls im Rahmen der heutigen Autonomie verwirklicht werden kann. Die Situation der Ladinier, die innerhalb Südtirols eine weitere und im Vergleich zu den Deutschsprachigen eine verschwindende Minderheit bilden, wird nach Maßgabe ebenso analysiert.

Republik und Regionen

Die Niederlage der Achsenmächte im Zweiten Weltkrieg bedeutete für Italien nicht nur das Ende des Faschismus, sondern auch einen Aufbruch in eine neue Epoche. Für Italien stellte sich nun die grundsätzliche Frage, ob der neue Staat eine Monarchie oder Republik sein sollte. Mit den Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung vom 2. Juni 1946 wurde daher gleichzeitig ein Referendum über die künftige Staatsform abgehalten. Dabei sprach sich eine knappe Mehrheit der Italiener für die Gründung einer Republik aus.

Die Verfassungsgebende Versammlung arbeitete nun eine Verfassung aus, welche am 1. Januar 1948 in Kraft trat und einen Einheitsstaat regionaler Prägung konsolidierte.¹ Formal wurden durch die Verfassung aus dem Jahr 1948 20 Regionen, von denen vier Regionen – Sizilien, Sardinien, Aostatal und Trentino-Südtirol – auf Grund bedeutender Minderheiten oder separatistischer Tendenzen mit Sonderstatut ausgestattet wurden. Die Regionen erhielten legislative und exekutive Eigenkompetenzen, wobei das zentralistische Element in den Anfangsjahren der Republik die regionale Eigenverwaltung deutlich überflügelte. Erst 1970, also 22 Jahre nach In-Kraft-Treten der Verfassung, erhielten die Regionen mit Normalstatut gewählte Regionalversammlungen sowie eigene Regionalregierungen.²

Der lange Zeitraum, der zwischen formeller Einrichtung der Regionen und der faktischen Umsetzung verging, verweist auf die politischen Schwierigkeiten der italienischen Regionalisierung. Der Umsetzungsprozess kann selbst heute noch nicht als vollständig abgeschlossen betrachtet werden, da die Konzepte des Föderalismus und Zentralismus Gegenstand andauernder politischer Auseinandersetzungen der italienischen Parteienlandschaft sind. Die folgenden Seiten sollen Aufklärung über die föderalen Elemente des gegenwärtigen italienischen Staates bringen.

Föderale Strukturen

Die Republik Italien ist formell ein Einheitsstaat, der jedoch durch die Etablierung der Regionen und insbesondere der Regionen mit Sonderstatut unübersehbar über föderale Elemente in seinem Staatsaufbau verfügt. Die Regionen der Republik haben jedoch keinen originären Status, sondern wurden durch den Zentralstaat im Wege der Devolution geschaffen. Bereits hier zeigt sich ein fundamentaler Unterschied zum bundesstaatlichen Modell. Grundsätzlich bedeutet die italienische Devolution, dass der Staat auf Grundlage der Verfassung den Regionen Kompetenzen zugewiesen hat. Umgekehrt kann der Zentralstaat diese Kompetenzen den Regionen durch Verfassungsänderung jedoch auch wieder entziehen, ohne den grundsätzlichen Staatscharakter im Unterschied zum Bundesstaat zu beeinträchtigen.

Sonderfälle bilden hingegen die Autonomen Regionen Trentino-Südtirol sowie Julisch-Friaul-Venetien, deren Gründung auch auf völkerrechtlichen Verträgen beruht, weshalb nicht nur die italienische Verfassung für die Existenz dieser Regionen maßgebend ist.

Regionen und Autonome Regionen

Italien besteht aus 20 Regionen, wobei fünf Regionen mit Sonderstatut ausgestattet sind und daher als Autonome Regionen tituliert werden. Art 131 der Verfassung zählt alle Regionen namentlich auf, welche durch die Verfassung errichtet wurden.³ Die Sonderautonomie der fünf Autonomen Regionen wird in Art 116 erwähnt, wo auch festgelegt wird, dass die Autonome Region Trentino-Südtirol aus den beiden Provinzen Trentino und Alto Adige/Südtirol besteht.⁴

Die Verfassung regelt ferner das politische System der Regionen. Demnach erhält jede Region einen Regionalrat als Gesetzgebungsorgan, einen Regionalausschuss als Vollzugsorgan sowie einen Präsidenten des Regionalausschusses, welcher oberster Vertreter der Region ist, die Politik des Regionsausschusses leitet, Regionalverordnungen erlassen kann und weitere Verwaltungsbefugnisse inne

hat. Das Wahlsystem der Regionen ist grundsätzlich den Statuten der Regionen selbst überlassen. In den meisten Fällen wird der Präsident direkt gewählt. Die Funktionsdauer der Regionalorgane wird hingegen durch ein Staatsgesetz festgelegt.

Auf Grundlage der Verfassung der Republik sowie in Übereinstimmung mit derselben erlässt jede Region ein eigenes Statut, das die wesentlichen Grundsätze der Region sowie die Regierungsform beinhaltet. Das Statut wird durch den Regionalrat mit absoluter Mehrheit durch zwei Beschlüsse mit einer Zwischenzeit von mindestens zwei Monaten beschlossen oder geändert. Innerhalb drei Monaten nach Veröffentlichung des Statuts können 1/50 der Wahlberechtigten der Region oder 1/5 der Mitglieder des Regionalrats das Statut oder dessen Änderungen einer Volksbefragung unterziehen.⁵

Das italienische Staatssystem kennt keine mittelbare Verwaltung, so dass zentralstaatliche Behörden in den Regionen von den eigentlichen Regionalbehörden getrennt sind. Die zentralstaatlichen Behörden, wie beispielsweise das Passamt, werden in den Regionen von einem Regierungskommissar verwaltet. Dieser kann zwar nicht direkt in die Befugnisse der Region eingreifen, hat aber dennoch in gewisser Weise die Funktion eines „Statthalters“.

Provinzen

Neben den (Autonomen) Regionen errichtet die italienische Verfassung Provinzen, welche zwar eigene Gebietskörperschaften sind, jedoch faktisch den Status dezentraler Verwaltungseinheiten haben. Insgesamt untergliedern derzeit 109 Provinzen die italienischen Regionen in eine weitere gebietskörperschaftliche Ebene.⁶ Im Bereich der provinziellen Selbstverwaltung haben die Provinzen vergleichbar mit den Regionen ein Legislativorgan (Provinzrat) sowie ein direkt gewähltes Exekutivorgan, das als Präsident der Provinz dem Provinzausschuss vorsteht und somit die Regierung der Provinz bildet.

Die Provinzen sind gleichzeitig jedoch auch ein Verwaltungsorgan des Zentralstaates. In dieser Funktion gibt es in jeder Provinz, vergleichbar mit den Regierungskommissaren in den Regionen, einen Präfekten, welcher dem italienischen Innenministerium unterstellt ist. Sein Aufgabenbereich betrifft vor allem die öffentliche Sicherheit und Ordnung, wobei der Präfekt insbesondere die verschiedenen italienischen Polizeibehörden innerhalb der Provinz koordiniert.⁷

Kompetenzverteilung

Die italienische Verfassung wurde seit ihrem Bestehen bereits mehrfach geändert. Die jüngste größere Verfassungsänderung aus dem Jahr 2001 hat auch die Kompetenzverteilung zwischen dem Gesamtstaat und den Regionen in grundsätzlichen Bereichen erneuert. Die maßgebende Verfassungsbestimmung ist Art 117, in dessen Abs 1 festgelegt ist, dass die Gesetzgebungsbefugnis unter Wahrung der Verfassung sowie der gemeinschaftlichen Rechtsordnung und internationaler Verpflichtungen beim Staat und den Regionen liegt.⁸ Abs 2 enthält im Anschluss eine taxative Aufzählung jener Kompetenzen, deren Gesetzgebungsbefugnisse ausschließlich beim Gesamtstaat liegen.

Im Wesentlichen handelt es sich bei den ausschließlichen Staatskompetenzen um folgende Domänen: Außenpolitik und internationale Beziehungen, Einwanderung, Beziehungen zu religiösen Gemeinschaften, Verteidigung und Sicherheit, Währung, Kapitalmarkt- und Sparschutz, Wettbewerb, Steuer, Finanzausgleich, Organe des Staates, Wahlgesetze einschließlich Europawahl, Verwaltung des Staates und der öffentlichen Körperschaften, öffentliche Ordnung und Sicherheit mit Ausnahme der örtlichen Verwaltungspolizei, Staatsbürgerschaft und Meldewesen, Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Grundrechte, allgemeine Unterrichtsbestimmungen, Sozialvorsorge, Regierungsorgane, grundlegende Aufgaben der Provinzen und Großstädte mit besonderem Status, Zoll und Grenzschutz, Gewichte, Maße, Zeiteinheiten und statistische Daten, Geisteswerke, Umwelt-, Ökosystem- und Kulturgüterschutz.⁹

Neben diesen ausschließlichen Kompetenzen gibt es Befugnisse, die gem. Abs 3 einer konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen. Hierbei kommt den Regionen die Gesetzgebungsgewalt zu, wobei der Staat die grundsätzlichen Prinzipien festlegt. Folgende Bereiche sind überblicksmäßig Teil der konkurrierenden Gesetzgebung: Internationale Beziehungen der Region sowie ihre Beziehungen zur Europäischen Union, Außenhandel, Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit, Unterricht unbeschadet der Autonomie der Schulinrichtungen unter Ausschluss der praktischen und theoretischen Berufsausbildung, Berufe, wissenschaftliche und technologische Forschung, Gesundheitsschutz, Ernährung, Sportgesetzgebung, Zivilschutz, Raumordnung, Häfen und Zivilflughäfen, große Verkehrs- und Schifffahrtsnetze, Regelung des Kommunikationswesens, Produktion, Transport und gesamtstaatliche Verteilung von Energie, Ergänzungs- und Zusatzvorsorge, Harmonisierung der öffentlichen Haushalte und Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems, Aufwertung der Kultur- und Umweltgüter und Förderung und Organisation kultureller Tätigkeiten, Sparkassen, Landwirtschaftsbanken, Kreditinstitute regionalen Charakters, Körperschaften für Boden- und Agrarkredit regionalen Charakters.¹⁰

Art 117 Abs 4 enthält die Bestimmung, dass all jene Kompetenzen, die gem. der Verfassung nicht ausdrücklich dem Gesamtstaat zugewiesen sind, unter der Gesetzgebungsbefugnis der Regionen stehen.¹¹ Somit enthält die italienische Verfassung eine Generalklausel, durch welche den Regionen die Residualkompetenz zukommt. Für einen Einheitsstaat ist diese Regelung durchaus bemerkenswert, da es sich hierbei um ein starkes bundesstaatliches Charakteristikum handelt. Die Klausel zugunsten der Regionen besteht erst seit der Verfassungsreform von 2001. Zuvor enthielt Art 117 der Verfassung eine taxative Aufzählung von 18 Befugnissen, welche den Regionen zukamen, wobei die Residualkompetenz beim Gesamtstaat lag. Dieses System wurde mit der Verfassungsreform deutlich auf den Kopf gestellt und war somit ein großer Schritt in Richtung weiterer Föderalisierung.¹²

Die Verfassungsreform brachte zudem die Möglichkeit mit sich, dass Regionen mit Normalstatut ihre Befugnisse ausweiten können. Gem. Art 116 Abs 3 werden einer interessierten Region auf deren Initiative weitere Kompetenzbereiche zugeordnet werden, wenn beide Parlamentskammern mit absoluter Mehrheit – also nach den Erfordernissen eines einfachen Staatsgesetzes – zustimmen. In Frage kommen alle Kompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung sowie die rein staatlichen Befugnisse in folgenden Bereichen: Organisation der Friedensgerichte, Unterricht, Umwelt-, Ökosystem- und Kulturgüterschutz.¹³

In der Kompetenzverteilung kennt die Verfassung ansonsten kaum einen Unterschied zwischen Regionen mit Normalstatut und den Regionen mit Sonderstatut, so dass sich die neu geschaffene Residualkompetenz grundsätzlich auf beide Regionstypen bezieht. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Regionen mit Sonderstatut auf Grundlage von Verfassungsgesetzen – sieht man von den völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens gegenüber Südtirol ab – errichtet wurden. Die bedeutenden Kompetenzänderungen durch die Verfassungsreform bedürfen daher auch einer verfassungsrechtlichen Anpassung der Sonderstatute, welche die Kompetenzen der betreffenden Regionen in unterschiedlicher Qualität regeln.

Gleichzeitig drängt sich die Frage auf, welche Kompetenzbereiche den Regionen mit Sonderstatut gegenüber den Normalregionen vorbehalten sind, bzw. welcher qualitative Unterschied zwischen den Befugnissen der Regionen besteht. Es liegt auf der Hand, dass eine undifferenzierte Anwendung der Verfassungsreform auf alle Regionen eine Gleichschaltung sämtlicher Regionen in Kompetenzfragen bedeuten würde. Dies war jedoch vom Verfassungsgesetzgeber nicht beabsichtigt, zumal die besondere Qualität der Regionen mit Sonderstatut und somit der asymmetrische Charakter des italienischen Föderalismus völkervertragliche, kulturelle und auch politisch gewollte Gründe hat.

Dennoch hat die Verfassungsreform, die zwar ein großer Schritt in Richtung weiterer Föderalisierung war, eine faktische Symmetrierung

aller Regionen bewirkt.¹⁴ Der Verfassungsgesetzgeber, der sich dieses Dilemmas wohl bewusst war, erließ daher in Art 10 des Verfassungsgesetz Nr. 3 aus dem Jahr 2001 eine Besserstellungsklausel der Regionen mit Sonderstatut, in der davon ausgegangen wird, dass die Sonderstatute an die Verfassungsreform angepasst werden. Bis zur Durchführung dieser Anpassung, für die der Verfassungsgesetzgeber keine Frist gesetzt hat, gelten die Kompetenzbestimmungen der neuen Verfassung für die Autonomen Regionen nur, sofern durch diese Formen der Autonomie vorgesehen sind, die über die bereits geltende Autonomie hinausgehen.¹⁵ Bis dato wurde noch kein Sonderstatut im Sinne des Verfassungsgesetzes an die Verfassungsreform angepasst. Die einzelnen Sonderstatute müssen daher stets im Zusammenhang mit Art 10 des Verfassungsgesetzes gelesen werden.

Die Besserstellungsklausel und somit die Geltendmachung der Reform für die Autonomen Regionen verhindern zudem die theoretische Möglichkeit, dass Regionen mit Normalstatut in einzelnen Kompetenzbereichen die Befugnisse von Regionen mit Sonderstatut überragen.¹⁶

Kommt man zu der Frage zurück, welche Befugnisse letztendlich den Regionen mit Sonderstatut gegenüber den Normalregionen vorbehalten bleiben, muss darauf verwiesen werden, dass diese Frage auf Grund der unterschiedlichen Sonderstatute nicht einheitlich beantwortet werden kann. Die Kompetenzen der Autonomen Regionen werden in allen fünf Autonomiestatuten taxativ aufgezählt.¹⁷ Seitdem die Residualkompetenz der italienischen Verfassung jedoch ohnehin bei den Regionen liegt, hat diese Form der Aufzählung zwar an Sinnhaftigkeit, jedoch nicht an ihrer Gültigkeit verloren.

Die Vorteile der Autonomen Regionen liegen heute vor allem im Bereich der Steuerautonomie, da jene Regionen einen beträchtlichen Teil der Steuereinnahmen selbst einbehalten. Julisch-Friaul-Venetien behält 60% der Steuereinnahmen ein, Sardinien 70%, das Aostatal und Trentino-Südtirol jeweils 90%, und der Region Sizilien bleiben gar 100% der Steuereinnahmen.¹⁸ Vor dem Hintergrund der Verfas-

sungsreform von 2001, welche die Kompetenzen aller Regionen auf ein für einen Einheitsstaat beachtliches Niveau hob, liegt der Fokus der Regionen mit Sonderstatut vor allem im Bereich der Finanzautonomie.

Regionen auf gesamtstaatlicher Ebene

Auf gesamtstaatlicher Ebene sind die Regionen durch den Senat der Republik zumindest indirekt in den Gesetzgebungsprozess eingebunden. Der Senat ist neben der Abgeordnetenkammer die zweite parlamentarische Kammer, jedoch im Unterschied zu den meisten Einheitsstaaten sowie zu vielen Bundesstaaten im Gesetzgebungsverfahren komplett gleichwertig. Der Senat besteht aus 315 gewählten Senatoren, wobei sechs im Auslands-Wahlkreis gewählt werden. Die verbleibenden 309 Senatoren werden auf regionaler Basis gewählt, wobei keine Region weniger als sieben Senatoren haben darf. Davon ausgenommen sind lediglich die bevölkerungsarmen Regionen Molise mit zwei und Aostatal mit einem Senator. Die Verteilung der restlichen Senatoren steht im Verhältnis zur Einwohnerzahl der Regionen.¹⁹ In der parlamentarischen Repräsentanz der Regionen folgt Italien demnach einem asymmetrischen an die Bevölkerungszahl angepassten Verteilungsschlüssel.

Zusätzlich zu den gewählten Senatoren finden sich im Senat der Republik auch Senatoren auf Lebenszeit. Gemäß der Verfassung erhalten alle ehemaligen Staatspräsidenten vorbehaltlich ihres Verzichts diesen Status. Zudem kann der amtierende Staatspräsident fünf Personen mit höchsten Verdiensten zu Senatoren auf Lebenszeit ernennen.²⁰ Dies zeigt bereits, dass der Senat keine reine Interessensvertretung der Regionen ist. Auch wenn die meisten Senatoren auf regionaler Basis gewählt werden, so kann nicht von einer Länderkammer im klassischen bundesstaatlichen Verständnis gesprochen werden. Viel eher handelt es sich beim Senat um eine zweite Parlamentskammer, die sich von der Abgeordnetenkammer nur durch die Anzahl der Delegierten sowie durch das Wahlrecht unterscheidet.²¹ Deutlich wird dies auch in Art 67 der Verfassung, wo

es heißt, dass jedes Parlamentsmitglied – also sowohl Delegierte der Abgeordnetenversammlung als auch Senatoren – den Gesamtstaat vertritt.²²

Kompetenz-Kompetenz

Um die Kompetenz-Kompetenz zu erörtern, muss geklärt werden, unter welchen Umständen die durch die Verfassung festgelegten Kompetenzbereiche geändert werden können. Die Regelungen darüber sind in Art 138 enthalten, welcher besagt, dass Gesetze der Verfassungsrevision durch zwei Beschlüsse mit absoluter Mehrheit jeder parlamentarischen Kammer mit einer Zwischenzeit von mindestens drei Monaten gefasst werden müssen. Insgesamt sind demnach vier positive Abstimmungen erforderlich. Innerhalb dreier Monate nach der Veröffentlichung einer durch die Parlamente angenommenen Verfassungsänderung können ein Fünftel der Mitglieder einer Parlamentsversammlung, 500.000 Wähler oder fünf Regionalräte die Abhaltung einer Volksabstimmung über die Verfassungsänderung verlangen. Wenn die Verfassungsänderung in der zweiten Abstimmung in beiden Parlamentsversammlungen mit einer 2/3-Mehrheit beschlossen wurde, ist jedoch keine Volksabstimmung möglich.²³

Durch die starke parlamentarische Stellung des Senats ist eine indirekte Mitwirkung der Regionen im Verfassungsrevisionsverfahren gegeben. Auch die Möglichkeit von fünf Regionalräten – also einem Viertel aller Regionen – , eine Volksabstimmung einzuleiten, deutet auf eine gestärkte Stellung der Regionen hin.

Einem besonderen Verfahren unterliegt die Änderung der Kompetenzen der Autonomen Regionen. Deren Kompetenzen leiten sich ja – wie bereits erwähnt – nicht nur aus dem Verfassungstext ab, sondern sind auch in den Autonomiestatuten festgelegt. Diese Statuten haben den Rang von Verfassungsgesetzen, so dass bei einer Änderung derselben auch das Verfahren einer Verfassungsänderung angewandt werden muss. Besonderen Schutz genießen die Autonomiestatute der Regionen Trentino-Südtirol sowie Julisch-Friaul-Venetien, die auf

völkerrechtlicher Grundlage erlassen wurden. Sollten diese geändert werden, wäre demnach auch eine Zustimmung der völkerrechtlichen Vertragspartner – im Falle Südtirols wären dies Italien und Österreich – erforderlich.

Autonomie am Beispiel Südtirols

Nach der Niederlage Österreich-Ungarns im Ersten Weltkrieg geriet Südtirol unter italienische Besatzung. Zu diesem Zeitpunkt war für die meisten Tiroler und Österreicher der Gedanke, dass Tirol südlich des Brenners fortan italienisch werde sollte, vermutlich nahezu absurd, zumal Tirol eine historisch gewachsene Region war, die lange Zeit unter der Herrschaft des Habsburgerreiches stand. Entgegen der von US-Präsident Wilson propagierten Selbstbestimmungspolitik, von der Südtirol offensichtlich ausgeklammert wurde, bestätigte der Vertrag von St. Germain 1919 den Brenner als neue österreichisch-italienische Grenze und somit den Zuschlag Südtirols an Italien und damit einhergehend die Teilung Tirols in einen italienisch kontrollierten Südteil sowie einen österreichischen Nordteil, der Mitglied des österreichischen Bundesstaates wurde.

Südtirol wurde daraufhin zu einem Brennpunkt europäischer Minderheitenkonflikte, und es sollte Jahrzehnte dauern, bis Südtirol eine Autonomie bekam, die heute als internationales Vorbild propagiert wird. Gleichzeitig sei darauf verwiesen, dass Südtirol auch heute noch ein reizbares Thema in der österreichischen, italienischen sowie „gesamttirolerischen“ Politik ist, wenn auch die schwierigsten Zeiten vermutlich vorübergegangen sind.

Historischer Rückblick

Das Königreich Italien, zu dessen Staatsgebiet Südtirol seit 1919 offiziell gehörte, gewährte Südtirol zwar keine bedeutende Autonomie, aber sicherte immerhin ein Mindestmaß an demokratischen Bürgerrechten sowie an kultureller Identität der Südtiroler. Dies änderte sich jedoch schlagartig, als 1922 Benito Mussolini die Macht

in Rom übernahm und Italien in einen faschistischen Staat umwandelte. Die deutschsprachige Identität der Südtiroler, die insbesondere im kulturellen und politischen Leben Ausdruck fand, wurde fortan massiv und gewaltsam unterdrückt. Die deutsche Sprache wurde im öffentlichen Bereich verboten, so dass deutsche Schulen und Zeitungen ihren Betrieb einstellen mussten. Die Assimilierungspolitik der italienischen Faschisten ging sogar soweit, dass deutsche Familiennamen, wie auch Ortsnamen und geografische Bezeichnungen, italienisiert wurden. Die Folgen davon sind heute noch vor allem im Bereich Toponomastik bemerkbar. Umgekehrt festigte sich in dieser Zeit ein tiefes Misstrauen der Südtiroler gegenüber der italienischen Staatsmacht, dessen Auswirkungen ebenso heute noch fühlbar sind.²⁴

Nach der Angliederung Österreichs an Deutschland trat Italien in ein Bündnis mit Deutschland ein. Das „Südtirol-Problem“ lösten die Diktatoren in Rom und Berlin auf ihre Weise, in dem man 1939 eine Umsiedlung der Südtiroler bzw. eine endgültige Italienisierung der verbleibenden Deutschstämmigen vereinbarte. Die Bevölkerung musste sich demgemäß entscheiden, ob sie Südtirol verlassen oder zu Fremden in der eigenen Heimat werden sollte. Der überwiegende Großteil – nämlich etwa 213.000 Südtiroler – optierte für die Auswanderung, wobei auf Grund des Kriegsausbruchs nur etwa 75.000 Aussiedlungen durchgeführt werden konnten, wovon der Großteil nach Kriegsende jedoch wieder zurückkehren konnte.²⁵

Mit der Niederlage der Achsenmächte im Zweiten Weltkrieg kam der Faschismus in Italien endgültig zu Ende. Die Erwartungen vieler Südtiroler sowie auch Nordtiroler auf eine Wiedervereinigung Tirols blieben jedoch auch diesmal ein Wunschtraum. Die Großmächte stimmten einer Änderung der territorialen Zuteilung Südtirols an Italien nicht zu, obwohl eine Rückführung Südtirols nach Österreich durchaus ernsthaft diskutiert wurde. Mit Sicherheit gab es unterschiedliche politische Gründe für eine Bevorzugung Italiens in dieser Frage, ein nicht zu unterschätzender Faktor war allerdings die Sorge der Westmächte, dass Österreich gänzlich unter sowjetische Einflussphäre fallen könnte. Sollte dieses Szenario eintreten, wollte

man aus nachvollziehbaren strategischen Überlegungen die Brennergrenze auf jeden Fall aufrechterhalten.²⁶

Nachdem klar wurde, dass Südtirol auch nach 1945 italienisch bleiben sollte, waren Österreich und die Südtiroler darum bemüht, dass Südtirol zumindest einen autonomen Status erhalten sollte. Auf diplomatischem Boden konnten sich dahingehend der damalige italienische Premierminister De Gasperi sowie der österreichische Außenminister Gruber einigen. Im September 1946 unterzeichneten beide Politiker schließlich den Pariser Vertrag, welcher als Gruber-De Gasperi-Abkommen bekannt wurde und die Südtiroler Autonomie auch völkerrechtlich absichern sollte.²⁷

Nachdem Italien die Verpflichtungen des Pariser Abkommens auf die neu gegründete Region Trentino-Tiroler Etschland applizierte, in der die Italiener insgesamt die Bevölkerungsmehrheit stellten, versuchte Österreich, Italien weiterhin zur Vertragserfüllung durch bilaterale Gespräche zu bewegen. Da Italien jedoch nicht gewillt war, einzulenken und die Autonomie tatsächlich auf Südtirol anzuwenden, brachte Wien das „Südtirol-Problem“ 1959 vor den Europarat und 1960 vor die Generalversammlung der Vereinten Nationen.

In der Zwischenzeit hatte sich in Südtirol bewaffneter Widerstand gegen Italien entwickelt, der vor allem mit Sprengstoffanschlägen auf Industrie- und Infrastruktureinrichtungen auf sich aufmerksam machte. Die UNO verabschiedete schließlich zwei Resolutionen – Res. 1497²⁸ und Res. 1661²⁹ –, in denen die Vereinten Nationen Italien und Österreich zu Verhandlungen bezüglich der Durchführung des Pariser Abkommens aufforderten. Beide Staaten vereinbarten schließlich die Durchführung eines Paketes („Südtirol-Paket“), das 137 Maßnahmen zur Autonomie der Minderheit beinhaltete und 1972 als Neues Autonomiestatut verabschiedet wurde, welches jedoch erst 1992 vollständig erfüllt werden konnte. Im selben Jahr gab Österreich eine Streitbeilegungserklärung ab.³⁰

Die Region Trentino-Südtirol

Die Verfassungsgebende Versammlung der Republik Italien erließ am 31. Oktober 1948 auf Grundlage des Pariser Vertrages das erste Autonomiestatut, welches nicht nur in Südtirol, sondern auch in der benachbarten Provinz Trentino Gültigkeit haben sollte. Zu diesem Zweck wurde gleichzeitig – wie oben erwähnt – die Region Trentino-Tiroler Etschland³¹ geschaffen, in der die italienische Bevölkerungsgruppe insgesamt die Mehrheit stellte.³² Südtirol selber wurde als Provinz Bozen lediglich Teil der Region, so dass sich das Autonomiestatut nur sehr bedingt direkt auf Südtirol entfaltete. Nachdem die deutschsprachige Volksgruppe der italienischen in der Region zahlenmäßig unterlegen war, konnten Anliegen der Südtiroler im Regionalrat regelmäßig überstimmt werden, was zu einer steigenden Unzufriedenheit in Südtirol führte.³³

Der heutige Status der Region ist das Produkt zahlreicher Reformmaßnahmen, die zu einer für Italien einzigartigen Konstruktion einer Region geführt haben. Die österreichische Intervention auf internationaler Ebene hat dazu entscheidend beigetragen. Während in den Anfangsjahren der Region die Südtiroler nur eine beschränkte Autonomie genießen konnten, da die Region als Institution „vorgestellt“ war, liegen heute die meisten Kompetenzen der Region direkt bei den Provinzen. Trentino-Südtirol stellt somit einen absoluten Sonderfall dar, da die Region lediglich aus den beiden Provinzen Trentino und Bozen besteht. Die Existenz der beiden Provinzen ist für die Region, aber auch für den Minderheitenschutz, von elementarer Bedeutung. So ist es zu erklären, dass die Einteilung der Region in ihre beiden Provinzen auch in der neuen gesamtitalienischen Verfassung explizit geregelt ist.³⁴

Wie jede Autonome Region verfügt auch Trentino-Südtirol über ein Sonderstatut. Dieses wurde mehrmals adaptiert, geht jedoch in seinen Grundlagen auf das erste Autonomiestatut von 1948 zurück. Neben der italienischen Verfassung ist das Sonderstatut in seiner heutigen Fassung die wichtigste Rechtsgrundlage der Region.³⁵

Die legislative Macht der Region liegt in den Händen des Regionalrates, des Parlamentes der Region. Im Gegensatz zu anderen Regionalräten setzt sich die legislative Versammlung Trentino-Südtirols nicht aus einer allgemeinen Wahl denselbigen zusammen, sondern vielmehr aus den je 35 Abgeordneten der beiden Landtage der Provinzen Trentino und Bozen. Die Sitzungen des Regionalrates finden in zwei gleichlangen Zeitabschnitten abwechselnd in den beiden Provinzhauptstädten Trient und Bozen statt.³⁶ Insgesamt ist die Zusammensetzung und das Wirken des Regionalrats um Parität zwischen den Volksgruppen der Region bemüht.

Deutlich wird dies etwa bei der Bestellung des Präsidenten des Regionalrats. Dieser wird für die ersten 30 Monate der Legislaturperiode unter den italienischsprachigen Abgeordneten gewählt. Im darauf folgenden Zeitraum wird der Parlamentspräsident hingegen von den deutschsprachigen Abgeordneten nominiert. Die beiden Vizepräsidenten kommen im Gegensatz zum Präsidenten immer aus der Sprachgruppe, die gerade nicht den Präsidenten stellt. Gleichzeitig sieht das Sonderstatut explizit vor, dass mit Zustimmung der italienisch- und deutschsprachigen Abgeordneten auch ein ladinischsprachiger Präsident gewählt werden kann.³⁷

Der Regionalausschuss, welcher aus dem Präsidenten der Region, aus zwei Vizepräsidenten, aus wirklichen Assessoren sowie Ersatzassessoren besteht, bildet die Regierung der Region. Die Mitglieder des Regionalausschusses werden durch den Regionalrat mit absoluter Mehrheit in geheimer Abstimmung aus dessen Mitte gewählt. Die Zusammensetzung der Regionalregierung muss personell stets im Verhältnis zu den im Regionalrat vertretenen Sprachgruppen stehen. Lediglich die Ladiner sind von diesem Proporz ausgenommen und haben eine Vertretung im Regionalausschuss durch Sonderstatut per se gewährleistet. Die beiden Vizepräsidenten müssen der italienischen und deutschen Sprachgruppe angehören.³⁸ In der politischen Praxis der Region hat sich eine Rotation der Präsidentschaft zwischen den beiden Landeshauptleuten der Provinzen für jeweils die Hälfte der Legislaturperiode des Regionalrats eingebürgert.

Die Kompetenzen der Region sind durch die italienische Verfassung vorgegeben, wodurch der Region prinzipiell all jene Kompetenzen zustehen, welche nicht von der Republik wahrgenommen werden. Die besondere Situation der Region hat jedoch eine weitere Delegation innerhalb der Region an die beiden Provinzen ergeben. Das Sonderstatut zählt in Art 4 taxativ ausschließliche Kompetenzen der Region auf. Hierzu zählen in gekürzter Form folgende Sachbereiche: Ordnung der Regionalämter sowie halbregionaler Körperschaften; Ordnung der örtlichen Körperschaften und der entsprechenden Gebietsabgrenzung; Enteignungen aus Gründen der Gemeinnützigkeit; Grundbücher; Feuerwehrdienste; Ordnung der sanitären Körperschaften und der Krankenhauskörperschaften; Ordnung der Handelskammern; Entfaltung und Aufsicht des Genossenschaftswesens; Meliorierungsbeiträge in Zusammenhang mit öffentlichen Arbeiten, die von den anderen im Gebiet der Region bestehenden öffentlichen Körperschaften durchgeführt werden.³⁹

Zusätzlich zu den ausschließlichen Kompetenzen hat die Region auch konkurrierende und ergänzende Zuständigkeiten zu den Gesetzen des Staates. Durch die neu geschaffene Residualkompetenz zu Gunsten der Regionen fallen jene Bereiche, die im Autonomiestatut als konkurrierende oder ergänzende Bereiche angeführt werden, jedoch durch die Residualkompetenz keine staatlichen Materien mehr sind, automatisch in die ausschließliche Zuständigkeit der Region.⁴⁰ Gem. Art 5 besteht eine konkurrierende Zuständigkeit für die Bereiche der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrtseinrichtungen sowie die Ordnung der Körperschaften für Boden- und Agrarkredit.⁴¹ Die Domänen der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrtseinrichtungen rücken durch die Residualkompetenz in die ausschließliche Kompetenz der Region auf.⁴² In den Bereichen Sozialvorsorge und Sozialversicherung kann die Region ergänzende gesetzliche Bestimmungen zu den staatlichen Gesetzen beschließen.⁴³

Die Autonome Provinz Bozen (Südtirol)

Die Existenz der Provinz Bozen und Trentino sowie ihre Diktion als

„Autonom“ ist – wie bereits erwähnt – explizit in der Verfassung der Republik Italien festgeschrieben. Beide Provinzen bilden zusammen die gemeinsame Region. Das Autonomiestatut ist gleichsam wie für die Region auch für die Provinzen die wichtigste Rechtsgrundlage. Somit gelten für beide Provinzen dieselben Bestimmungen.

Im Folgenden soll jedoch explizit auf Südtirol Bezug genommen werden: Der Landtag ist die gesetzgebende Versammlung der Provinz und setzt sich aus 35 Mandataren zusammen, die in geheimer Wahl auf Grundlage des Verhältniswahlrechts für eine fünfjährige Legislaturperiode gewählt werden. Das Sonderstatut sieht zudem eine verpflichtende Vertretung der ladinischen Volksgruppe im Landtag vor. Die Bestellung des Landtagspräsidenten und seiner Stellvertreter erfolgt analog zu den Bestimmungen des Regionalrats. Demnach muss auch hier der Proporz der Sprachgruppen gewährleistet werden.⁴⁴ Die Zusammensetzung des Südtiroler Landesauschusses⁴⁵, welcher die Regierung der Provinz bildet, muss ebenso im Verhältnis zu den im Landtag vertretenen Sprachgruppen stehen.⁴⁶

Die Kompetenzen der Autonomen Provinz gliedern sich in drei Teilbereiche. So gibt es primär Sachbereiche, in denen die Provinz unter Wahrung der italienischen Verfassung selbstständig Gesetze erlassen kann, sekundär Befugnisse der Provinz unter Wahrung aller staatlichen Rahmengesetze und tertiär Bereiche, in denen die Provinz staatliche Gesetze ergänzen kann.⁴⁷

Der primäre Befugnisbereich der Provinz ist in Art 8 des Sonderstatuts geregelt und umfasst eine taxative Aufzählung der ausschließlichen Provinzkompetenzen. In abgekürzter Form betrifft dies folgende Sachbereiche: Ordnung der Landesämter; Ortsnamengebung mit der Verpflichtung zur Zweisprachigkeit; Schutz und Pflege der geschichtlichen, künstlerischen und volklichen Werte; örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen (Bibliotheken, Akademien, Institute, Museen) provinziellen Charakters; Raumordnung und Bauleitpläne; Landschaftsschutz; Gemeinnutzungsrechte; Ordnung der Mindestkultureinheiten; Handwerk; geförderter Wohn-

bau; Binnenhäfen; Messen und Märkte; Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung und -hilfe; Bergbau; Jagd und Fischerei; Almwirtschaft sowie Pflanzen- und Tierschutzparke; Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten im Interessensbereich der Provinz; Kommunikations- und Transportwesen im Interessensbereich der Provinz einschließlich der technischen Vorschriften für Seilbahnanlagen; Übernahme öffentlicher Dienste; Fremdenverkehr und Gastgewerbe; Landwirtschaft und Forstwirtschaft; Enteignungen aus Gründen der Gemeinnützigkeit in allen Bereichen der Landeszuständigkeit; Errichtung und Tätigkeit von Gemeinde- und Landeskommissionen zur Betreuung und Beratung der Arbeiter auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung; Bereiche der Wasserbauten; öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt; Kindergärten; Schulfürsorge für Bereiche, in denen der Provinz Gesetzgebungsbefugnisse zustehen; Schulbau; Berufsertüchtigung und Berufsausbildung.⁴⁸



Die heutige Autonome Provinz Bozen (Südtirol) ist ohne Landeshauptmann Silvius Magnago nicht denkbar: Im Bild v.l. Landeshauptmann Eduard Wallnöfer, LH Magnago, Außenminister Lujó Tonic-Sorinj und Bundeskanzler Josef Klaus

Auch für die Kompetenzen der Autonomen Provinz bringt die Verfassungsreform die Neuerung mit sich, dass all jene konkurrierenden und ergänzenden Kompetenzbereiche, die fortan unter die Residualkompetenz fallen, zu ausschließlichen Kompetenzen der Provinz aufzurücken. Unter Berücksichtigung dieser im Autonomiestatut nicht ersichtlichen verfassungsrechtlichen Neuordnung sind folgende – in gekürzter Darstellung aufgelistete – Sachbereiche Teil der konkurrierenden Gesetzgebung der Provinz: Unterricht an Grund- und Sekundarschulen; Förderung der Industrieproduktion; Nutzung der öffentlichen Gewässer⁴⁹; Hygiene und Gesundheitswesen, einschließlich der Gesundheits- und Krankenhausesfürsorge; Sport und Freizeitgestaltung mit den entsprechenden Anlagen und Einrichtungen.⁵⁰ Die nachstehenden Sachbereiche sind hingegen zu ausschließlichen Kompetenzen der Provinz aufgerückt: Ortspolizei in Stadt und Land; Handel; Lehrlingswesen; Errichtung und Tätigkeit von Gemeinde- und Landeskommissionen zur Kontrolle der Arbeitsvermittlung; öffentliche Betriebe⁵¹; öffentliche Vorführungen, soweit es die öffentliche Sicherheit betrifft.⁵²

Art 10 des Sonderstatuts regelt die Bereiche, in denen die Provinz staatliche Gesetze ergänzen kann. Explizit genannt ist hier lediglich der Sachbereich der Arbeitsvermittlung und Arbeitszuweisung.⁵³

Die Ladinier

Eine besondere Stellung innerhalb Südtirols nimmt die Volksgruppe der Ladinier ein, die jedoch nur einen geringen Prozentsatz der Südtiroler Bevölkerung ausmacht. Die Ladinier sprechen eine eigene – alpenromanische – Sprache und unterscheiden sich dadurch von den deutsch- und italienischsprachigen Bewohnern. Außer in Südtirol leben Ladinier auch im Trentino sowie in der Provinz Belluno der Region Veneto.⁵⁴

Als Minderheit in einer Minderheit ist die Situation der Ladinier zwar kompliziert, jedoch dennoch nicht prekär. Zum einen wurden die Ladinier im Pariser Vertrag nicht berücksichtigt, zum anderen war es

gerade für die deutschsprachigen Südtiroler verständlich, dass neben dem eigenen Minderheitenschutz auch ein Schutz der ladinischen Volksgruppe gewährleistet sein muss. Das Autonomiestatut sieht eine verpflichtende Repräsentanz der ladinischen Volksgruppe, wie weiter oben bereits erwähnt wurde, in verschiedenen Körperschaften der Region und Provinz vor. In ladinischen Gemeinden ist die ladinische Sprache zudem auch Amtssprache, so dass die Minderheit auch vor und mit Behörden in ihrer Muttersprache kommunizieren kann. Dasselbe gilt für die Unterrichtssprache in Schulen und Kindergärten, wobei auch die deutsche und italienische Sprache gefördert wird, so dass ein paritätischer Unterricht vorherrscht.⁵⁵

Klassifizierung der Südtiroler Autonomie

Die Südtiroler Autonomie muss im Kontext der ihr übergeordneten Region betrachtet werden. Italien hat sich 1946 durch das Gruber-De Gasperi-Abkommen völkerrechtlich zum Schutz der deutschsprachigen Minderheit in der Provinz Bozen sowie in den zweisprachigen Gemeinden der benachbarten Provinz verpflichtet und sah diese mit der Gründung der heutigen Region Trentino-Südtirol grundsätzlich als erfüllt an. Der zweite Punkt des Abkommens lautete expressis verbis: „Der Bevölkerung der oben erwähnten Gebiete⁵⁶ wird die Ausübung einer autonomen regionalen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt gewährt werden. Der Rahmen für die Anwendung dieser Autonomiemaßnahmen wird in Beratung auch mit einheimischen deutschsprachigen Repräsentanten festgelegt.“⁵⁷

Die Ausübung einer regionalen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt wurde jedoch erst mit der Etablierung Südtirols als Autonome Provinz innerhalb der Region erreicht. Dabei ist vor allem maßgebend, dass der überwiegende Teil jener Kompetenzbereiche, die gemäß der italienischen Verfassung grundsätzlich bei den Regionen liegen, in Trentino-Südtirol den Provinzen und somit auch Südtirol zugewiesen werden. Welche Kompetenzbereiche die Ausübung einer regionalen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt ermöglichen, geht aus dem Vertragstext selbst nicht hervor.

Betrachtet man jedoch die heutige gesamtitalienische Verfassung, so verbleiben bei der Republik lediglich jene Kompetenzbereiche, die auch in klassischen Bundesstaaten dem Bund zugewiesen sind. Vor dem Hintergrund, dass Italien jedoch als Einheitsstaat konzipiert ist, verdient diese Tatsache besondere Beachtung.

Während die beiden Provinzen durch die Verfassungsreform von 2001 eine Aufwertung erfahren haben, wird die Region zunehmend bedeutungslos. Dies zeigt sich etwa in der Subsidiarisierung der Region gegenüber den Provinzen. So wurde vor der Verfassungsreform beispielsweise der Regionalrat der Region gewählt, dessen Abgeordnete je nach Provinzherkunft gleichzeitig die Landtage der Provinzen beschickten. Heute ist dieses System auf den Kopf gestellt, indem die gewählten Mitglieder der Landtage den Regionalrat bilden. Verhältnismäßig unbedeutend sind auch die Kompetenzbereiche, die durch das Sonderstatut der Region zugewiesen sind. Faktisch haben die beiden Provinzen daher eine vergleichbare legislative Macht wie vollwertige Autonome Regionen.

Für die Autonomie ist es jedoch von großer Bedeutung, in welcher Weise ihre Existenz und Intensität geschützt ist. Im Falle Südtirols besteht neben der innerstaatlichen Verankerung – wie bereits erwähnt – auch eine völkerrechtliche Verpflichtung durch Italien sowie auch Österreich, das durch den Pariser Vertrag eine Schutzmachtfunktion gegenüber Südtirol inne hat. Italien kann demnach die im Abkommen verankerten Grundsätze der Autonomie ohne die vertragliche Zustimmung Österreichs nicht ändern, bzw. kann Österreich Verfehlungen vor dem IGH klagen.

Da die Details und weitere wesentliche Punkte der heutigen Autonomie jedoch im bilateral ausverhandelten „Südtirol-Paket“, das später zum neuen Autonomiestatut führte, enthalten sind, stellt sich die Frage, ob Österreich auf völkerrechtlicher Ebene auch bezüglich des Maßnahmenpakets tätig werden bzw. den IGH einschalten kann. Während Österreich das „Paket“ als Auslegungsübereinkunft des Pariser Vertrages gem. Art 31 Abs 3 lit a WVK⁵⁸ betrachtet, wird dies von Italien nicht akzeptiert.⁵⁹

Letztlich ist der heutige Status Südtirols auch im Lichte der gesamtitalienischen Dezentralisierung zu sehen, die nicht nur der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheit zu Gute kam, sondern die Struktur der ganzen Republik veränderte. Aus diesem Grund steht auch in Südtirol die Autonomie in einem engen Verhältnis mit Dezentralisierung und auch Regionalismus. Insgesamt ergibt sich das Bild einer territorialen Autonomie, da die Südtiroler innerhalb eines klar definierten Gebietes Selbstverwaltung ausüben können. Gleichzeitig haben die Südtiroler auch personale und kulturelle Autonomie erhalten, nachdem insbesondere die Kompetenzen der Bereiche Kultur, Sprache und Bildung von der Minderheit selbst bestimmt werden.

Die Ladiner, die durch die Mehrheit in manchen Gemeinden beschränkte territoriale Autonomie ausüben, haben im personalen und kulturellen Bereich ebenso autonome Strukturen. Selbiges kann über die in Südtirol lebenden Italiener gesagt werden, die insgesamt in Südtirol gegenüber den Deutschsprachigen in der Minderheit sind. Auch sie haben in den Domänen Sprache, Kultur und Bildung personale und kulturelle Autonomie.

Fragen der Selbstbestimmung

Die sezessionistische Südtiroler Partei „Süd-Tiroler Freiheit“ skandiert immer wieder die Selbstbestimmung als oberstes politisches Ziel.⁶⁰ Auf rechtlicher Seite stellt sich die Frage, ob Südtirol unter Berücksichtigung der heute geltenden Autonomie bereits Selbstbestimmung in innerer Form verwirklichen konnte.

Hierzu gilt es zu prüfen, ob die deutschsprachigen Südtiroler als ein Volk im Sinne der Selbstbestimmung definiert werden können. So kann mit Sicherheit bejaht werden, dass die deutschsprachigen Südtiroler eine autochthone Personengruppe mit einem gemeinschaftlichen Gefühl bzw. mit einer gewollten gemeinsamen Identität sind, die sich insbesondere durch die gemeinsame Ethnizität, Kultur und Sprache auszeichnet. Selbiges kann grundsätzlich auch für die ladinische Volksgruppe angenommen werden.

Anders verhält sich die Beurteilung bei den italienischen Bewohnern Südtirols, da die Mehrzahl dieser Personengruppe das Kriterium der Autochthonie in den Grenzen Südtirols nicht erfüllt, zumal nach der Eingliederung Südtirols in Italien eine massive italienische Zuwanderung aus politischem Kalkül erfolgte und die nachfolgenden Generationen der italienischen Zuwanderer in Südtirol verblieben. Gleichzeitig fördert die erhöhte Mobilität und die starke wirtschaftliche Prosperität Südtirols eine Zuwanderung durch italienischsprachige Bürger. Somit kann den deutschsprachigen Südtirolern sowie den Ladinern, nicht jedoch den italienischsprachigen Südtirolern, ein Selbstbestimmungsrecht attestiert werden.⁶¹

Da das Recht auf Selbstbestimmung nur bedingt an die Sezession von einem bestehenden Staat gekoppelt ist, müssen vorrangig die Möglichkeiten einer inneren Selbstbestimmung geprüft werden. So hat sich gezeigt, dass die derzeit bestehende Autonomie Südtirols im Verhältnis zur Vergangenheit einen maximalen Status erreicht hat. Während der italienische Gesamtstaat wesentliche Kompetenzbereiche an seine Regionen delegiert hat und selbst nur noch in Bereichen tätig wird, die mit einem echten Bundesstaat Vergleich halten können, hat gleichzeitig die Region Trentino-Südtirol den beiden Provinzen Bozen und Trient fast sämtliche Befugnisse übertragen. Südtirol hat somit nahezu dieselben Kompetenzen wie jede italienische Region. Hinzu kommt, dass durch das Sonderstatut auch im steuerlichen Bereiche weite Vorteile gegeben sind. So bleiben 90% der Steuereinnahmen in der Region bzw. in weiterer Folge bei den beiden Autonomen Provinzen. Obwohl es immer wieder offene Fragen und Meinungsdivergenzen zwischen Rom und Bozen geben wird, muss die Autonomie insgesamt als qualitativ hochrangig bewertet werden, so dass von Verwirklichung eines inneren Selbstbestimmungsrechts der Südtiroler gesprochen werden kann.

Die wesentliche kleinere Volksgruppe der Ladinern hat durch sprachrechtliche und kulturelle Befugnisse sowie durch eine quotenmäßige Repräsentation in der Region und Provinz ebenso autonomen Charakter. Auch hier kann deshalb von einem inneren Selbstbestim-

mungsrecht gesprochen werden. Obwohl die Ladiner bevölkerungsmäßig kaum ins Gewicht fallen, drohen diese nicht zwischen Deutsch- und Italienischsprachigen „zerrieben“ zu werden. Die Existenz der Ladiner und ihrer Sprache gehört heute zum Selbstverständnis Südtirols.

Resümee und Ausblick

Italien hat sich in den letzten Jahrzehnten von einem zentralistischen Einheitsstaat zu einem dezentralisierten Staat mit föderalistischem Einschlag gewandelt. Es ist davon auszugehen, dass dieser Prozess, der Schritt für Schritt vorangetrieben wurde, noch nicht beendet ist. Vor dem Hintergrund, dass Italien kein ethnisch homogener Staat ist, sondern auch autochthone Minderheiten beherbergt, betrifft die Dezentralisierung somit auch Fragen der Minderheitenrechte. Die Gründung der fünf Autonomen Regionen erfolgte nicht zufällig in jenen Regionen, die – mit Ausnahme Siziliens – auch von autochthonen Minderheiten bewohnt werden.



Der Südtiroler Landeshauptmann Silvius Magnago bei einem Besuch in St. Johann im Pongau mit Kulturvereins-Obmann Hans Witke (links) und Bürgermeister Leo Neumayer (rechts)

Die individuellen Strukturen der Autonomen Regionen Italiens, die sich voneinander unterscheiden, aber auch die qualitativen Unterschiede im Hinblick auf die Kompetenzen zwischen den Autonomen und „Normal“-Regionen, haben sich durch die Verfassungsrevision von 2001 weitreichend angenähert. Im heutigen italienischen Staatssystem verfügt jede Region über Machtbefugnisse, die einem Vergleich mit einer bundesstaatlichen Struktur in dieser Hinsicht standhalten können. Die Kompetenzen einer Autonomen Region sind heute daher vor allem für zwei Bereiche bedeutsam. Zum einen lassen sich Minderheitenrechte, wie etwa Minderheitensprache und politische Partizipation auf regionaler Ebene, verwirklichen, zum anderen verfügen die Autonomen Regionen in jeweils unterschiedlicher Weise über beträchtliche Finanz- und Steuerautonomie.⁶²

Obwohl die Dezentralisation des italienischen Einheitsstaates heute nahezu föderalistisch erscheint, muss betont werden, dass es sich um keine bundesstaatliche Ordnung handelt. Abgesehen von jenen Sonderautonomien, wie etwa Südtirol, die auch völkervertragsrechtlich geschützt sind, entspringen die Befugnisse der übrigen Regionen einer zentralstaatlichen Delegation und stehen daher auf „tönernen Füßen“. Nichtsdestotrotz ist es bemerkenswert, dass Rom im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses weitreichende Befugnisse an die Regionen ausgelagert hat.

In Südtirol hat die Selbstbestimmungsfrage hingegen existentiellen Charakter, so dass die Entwicklung der Autonomen Provinz Bozen nicht nur im Lichte der Dezentralisierung gesehen werden kann. Es mag den Südtirolern zwar zugutekommen, wenn im Rahmen der allgemeinen Dezentralisierung auch weitere Kompetenzen an Bozen übergeben werden, die Grundlagen der Autonomie sind jedoch international bzw. bilateral verankert. Eben diese Verankerung bildet das Fundament der Selbstverwaltung und inneren Selbstbestimmung sowie die schützende Hand über der Autonomie der Provinz und Identität der Südtiroler. In der Tat hat die heute geltende Südtiroler Autonomie eine Qualität erreicht, die weltweit als mustergültiges Beispiel gelten kann, wenn auch der Weg dorthin konfliktreich war

und Südtirol selbst nicht zu Unrecht ein wachsames Auge auf den Erhalt seines Status beibehält.

Es muss angenommen werden, dass die Dezentralisation und Regionalisierung des italienischen Staates nicht als abgeschlossen betrachtet werden kann. So kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass sich das Land irgendwann sogar in einen Bundesstaat transformiert, wie dies etwa – freilich unter gänzlich anderen Voraussetzungen – auch in Belgien geschah. Andererseits darf die Schnellebigkeit und Wechselhaftigkeit der italienischen Politik nicht unterschätzt werden, der eine plötzliche Rückbesinnung auf eine „Unità Italia“ im zentralistischen Sinne – beispielsweise durch eine Erstarkung neofaschistischer Kräfte – durchaus zugetraut werden kann. Im Unterschied zu einer fundamental verankerten bundesstaatlichen Ordnung ist der Status der italienischen „Normal“-Regionen daher nicht nachhaltig gesichert.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. http://www.consiglio-bz.org%2Fde%2Fdatenbanken-sammlungen%2Fverfassung-italien.asp&ei=ac65SpDIgJqd_AbF6N3jBQ&rct=j&q=verfassung+italien&usg=AFQjCNGyZ-sXR8V23K3wKemRMhgR9F7MYQ, (23/09/09).
- ² Vgl. T. Benedikter, *Autonomien der Welt, Eine Einführung in die Regionalautonomien der Welt mit vergleichender Analyse*, Bozen, 2007, 142.
- ³ Vgl. Art 131 Verfassung der Republik Italien, vom 22. Dez. 1948 idF vom 23 Okt. 2002, gefunden unter: <http://www.consiglio-bz.org/de/datenbanken-sammlungen/verfassung-italien.asp>, (23/09/09).
- ⁴ Vgl. Art 116 Verfassung der Republik Italien.
- ⁵ Vgl. Art 121 ff Verfassung der Republik Italien.
- ⁶ Die Region Aostatal besteht auf Grund ihrer geringen Größe aus nur einer gleichnamigen Provinz, so dass die Region gleichzeitig die Aufgaben der Provinz Aostatal wahrnimmt.
- ⁷ Das italienische Polizeiwesen, das im Wesentlichen dem Zentralstaat unterstellt ist, kennt verschiedene Sicherheitskörper (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza) mit zum Teil überschneidenden Aufgabenbereichen.

- ⁸ Vgl. Art 117 Abs 1 Verfassung der Republik Italien.
- ⁹ Vgl. Art 117 Abs 2 Verfassung der Republik Italien.
- ¹⁰ Vgl. Art 117 Abs 3 Verfassung der Republik Italien.
- ¹¹ Vgl. Art 117 Abs 4 Verfassung der Republik Italien.
- ¹² Vgl. O. Peterlini, Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien, Ein Streifzug von den gescheiterten Föderalismusdiskussionen in den 90er Jahren über die neue Verfassung von 2001, den Weg zu einem neuen Wahlgesetz und zum Steuerföderalismus, Innsbruck, 2007, 33.
- ¹³ Vgl. Art 116 Abs 3 iVm Art 117 Abs 2 lit l, n und s sowie Abs 3 Verfassung der Republik Italien.
- ¹⁴ Vgl. O. Peterlini, Die Föderalismusedwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien, am Beispiel der autonomen Region Trentino-Südtirol, Bozen, 2008, 223.
- ¹⁵ Vgl. Art 10 Verfassungsgesetz Nr. 3, vom 18. Okt. 2001, gefunden unter http://www.regione.taa.it/codice/statuto_d.aspx, (25/10/09).
- ¹⁶ Vgl. O. Peterlini, Die Föderalismusedwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien, am Beispiel der autonomen Region Trentino-Südtirol, Bozen, 2008, 223f.
- ¹⁷ Vgl. O. Peterlini, Die Föderalismusedwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien, am Beispiel der autonomen Region Trentino-Südtirol, Bozen, 2008, 197.
- ¹⁸ Vgl. <http://www.faz.net/print/Gesellschaft/Mehr-Autonomie-wagen?print=1>, (25/09/09).
- ¹⁹ Vgl. Art 57 Verfassung der Republik Italien.
- ²⁰ Vgl. Art 59 Verfassung der Republik Italien.
- ²¹ Vgl. O. Peterlini, Die Föderalismusedwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien, am Beispiel der autonomen Region Trentino-Südtirol, Bozen, 2008, 193.
- ²² Vgl. Art 67 Verfassung der Republik Italien.
- ²³ Vgl. Art 138 Verfassung der Republik Italien.
- ²⁴ Vgl. T. Benedikter, Autonomien der Welt, Eine Einführung in die Regionalautonomien der Welt mit vergleichender Analyse, Bozen, 2007, 80f.
- ²⁵ Vgl. R. Steininger, Autonomie oder Selbstbestimmung?2, Die Südtirolfrage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi- Abkommen, Innsbruck, 2006, 7.
- ²⁶ Vgl. R. Steininger, Autonomie oder Selbstbestimmung?2, Die Südtirolfrage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi-Abkommen, Innsbruck, 2006, 16ff.

- ²⁷ Vgl. W. Hummer, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit dem Ersten Weltkrieg, in Neuhold, H./Hummer, W./Schreuer, C., Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁴, Band 1-Textteil, Wien, 2004, 601.
- ²⁸ Vgl. G.A. Res. 1497 (VX), 1960.
- ²⁹ Vgl. G.A. Res. 1661 (XVI), 1961.
- ³⁰ Vgl. W. Hummer, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit dem Ersten Weltkrieg, in Neuhold, H./Hummer, W./Schreuer, C., Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁴, Band 1-Textteil, Wien, 2004, 601f.
- ³¹ Erst später erfolgte die Umbenennung der Region in Trentino-Alto Adige/Südtirol.
- ³² Vgl. T. Benedikter, Autonomien der Welt, Eine Einführung in die Regionalautonomien der Welt mit vergleichender Analyse, Bozen, 2007, 81.
- ³³ Vgl. P. Hilpold, Modernes Minderheitenrecht, Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechtes in Österreich und in Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte, Wien/Baden-Baden/Zürich, 2001, 119.
- ³⁴ Vgl. Art 116 Abs 2 Verfassung der Republik Italien.
- ³⁵ Vgl. Sonderstatut für Trentino-Südtirol, vom 31. Auf. 1972, gefunden unter http://www.regione.taa.it/normativa/statuto_speciale.pdf, (01/10/09).
- ³⁶ Vgl. Art 25ff Sonderstatut für Trentino-Südtirol.
- ³⁷ Vgl. Art 30 Sonderstatut für Trentino-Südtirol.
- ³⁸ Vgl. Art 36 Sonderstatut für Trentino-Südtirol.
- ³⁹ Vgl. Art 4 Sonderstatut für Trentino-Südtirol.
- ⁴⁰ Vgl. O. Peterlini, Die Föderalismusentwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien, am Beispiel der autonomen Region Trentino-Südtirol, Bozen, 2008, 237.
- ⁴¹ Vgl. Art 5 Sonderstatut für Trentino-Südtirol.
- ⁴² Vgl. O. Peterlini, Die Föderalismusentwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien, am Beispiel der autonomen Region Trentino-Südtirol, Bozen, 2008, 238.
- ⁴³ Vgl. Art 6 Sonderstatut für Trentino-Südtirol.
- ⁴⁴ Vgl. Art 48f Sonderstatut für Trentino-Südtirol.
- ⁴⁵ Dieser besteht aus dem Landeshauptmann, seinen beiden Stellvertreter sowie den Landesräten.

- ⁴⁶ Vgl. Art 50 Sonderstatut für Trentino-Südtirol.
- ⁴⁷ Vgl. T. Benedikter, *Autonomien der Welt, Eine Einführung in die Regionalautonomien der Welt mit vergleichender Analyse*, Bozen, 2007, 83.
- ⁴⁸ Vgl. Art 8 Sonderstatut für Trentino-Südtirol.
- ⁴⁹ Mit Ausnahme der Großableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie.
- ⁵⁰ Vgl. Art 9 Sonderstatut für Trentino-Südtirol.
- ⁵¹ Unbeschadet der durch Staatsgesetze vorgeschriebenen subjektiven Erfordernisse zur Erlangung der Lizenzen, der Aufsichtsbefugnisse des Staates zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und des Rechts des Innenministeriums, im Sinne der staatlichen Gesetzgebung die auf diesem Gebiete getroffenen Verfügungen, auch wenn sie endgültig sind, von Amts wegen aufzuheben. Die Regelung der ordentlichen Beschwerden gegen die genannten Verfügungen erfolgt im Rahmen der Landesautonomie.
- ⁵² Vgl. Art 9 Sonderstatut für Trentino-Südtirol sowie vgl. O. Peterlini, *Die Föderalismusentwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien, am Beispiel der autonomen Region Trentino-Südtirol*, Bozen, 2008, 238.
- ⁵³ Vgl. Art 10 Sonderstatut für Trentino-Südtirol.
- ⁵⁴ Vgl. J. Guter, *Das große Lexikon der Völker*, Köln, 211.
- ⁵⁵ Vgl. P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht, Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechtes in Österreich und in Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte*, Wien/Baden-Baden/Zürich, 2001, 134ff.
- ⁵⁶ Im Text des Abkommens sind damit die Provinzen Bozen und Trentino gemeint.
- ⁵⁷ W. Hummer, *Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit dem Ersten Weltkrieg*, in Neuhold, H./Hummer, W./Schreuer, C., *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*⁴, Band 1- Textteil, Wien, 2004,.
- ⁵⁸ Vgl. Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, Wien, 23. Mai 1969, BGBl 40/1980.
- ⁵⁹ Vgl. W. Hummer, *Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit dem Ersten Weltkrieg*, in Neuhold, H./Hummer, W./Schreuer, C., *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*⁴, Band 1- Textteil, Wien, 2004,., 602.
- ⁶⁰ Vgl. <http://www.suedtiroler-freiheit.com/content/view/15/28/>, (12/12/09).

- ⁶¹ Vgl. G. Hafner, Das Selbstbestimmungsrecht und Südtirol, in P. Hilpold (Hrsg.), Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Vom umstrittenen Prinzip zum vieldeutige Recht?, Frankfurt am Main, 2009, 131ff.
- ⁶² Beide Faktoren sind beispielsweise Beweggründe für in der Region Veneto liegende und an Südtirol grenzende Gemeinden um Cortina d'Ampezzo, in denen es einen großen Anteil ladinischsprachiger Italiener gibt, die Eingliederung bzw. Aufnahme in die Autonome Provinz Bozen zu suchen. Insgesamt haben bereits über 100 norditalienische Gemeinden ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt von Bozen verwaltet werden zu wollen, wobei bei den Beweggründen der rein italienischen Gemeinden insbesondere die vergleichsweise hohe Lebensqualität in Südtirol ausschlaggebend sein dürfte, während Südtirol wohl kaum Interesse an einer Verschiebung der ethnischen Strukturen zu Gunsten der italienischen Bevölkerungsgruppe haben dürfte. Vgl. <http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/340917/index.do>, (02/01/10).

Starke Regionen statt teurer Zentralen!

von Franz Schausberger

Die Neugestaltung des österreichischen Bundesstaates ist eine endlose Geschichte, die abgesehen von einigen kosmetischen Operationen nie zu einer wirklichen Reform geführt hat. Als vor rund 90 Jahren Österreich föderalistisch konstruiert wurde, war dies ein Kompromiss zwischen Schwarz und Rot, der überdies einige wichtige Fragen späteren Lösungen überließ, die bis heute auf sich warten lassen. Seither reißen die Diskussionen über den Föderalismus nicht ab.

Dabei sollte nicht vergessen werden, dass der Föderalismus die Republik Österreich zwei Mal gerettet hat: Als 1920 Vorarlberg zur Schweiz, Tirol, Salzburg und die Steiermark zu Deutschland strebten, war es die föderalistische Verfassung, die diese Länder wieder an Österreich band und sie zu loyalen Teilen der Republik machte. Als 1945 Österreich durch die Demarkationslinie der Besatzungsmächte geteilt war, bewährte sich der Föderalismus als der Kitt des Gesamtstaats Österreich.

In weiterer Folge sorgten die Länder durch ihre eigene Regionalpolitik und durch den Wettbewerb untereinander dafür, dass heute in Österreich auch abgelegene Randgebiete lebenswert geblieben sind. Wäre Österreich ein zentralistischer Staat, hätte Wien heute wohl drei Millionen Einwohner, und Regionen wie das Mühlviertel, der Lungau oder das Südburgenland wären weitgehend entvölkert. Auch volkswirtschaftlich ist der Zentralismus ein teurer Wahnsinn, wie uns alle neuen Europäer aus dem ehemaligen zentralistisch-kommunistischen Machtgebilde bestätigen. Was kostet es an Geld und Zeit, wenn jeder kleine Unternehmer für jede Genehmigung, Bewilligung und Entscheidung nach Wien ins Ministerium pilgern muss, weil in seiner Umgebung keine entscheidungsbefugten Instanzen mehr existieren?

Vor allem dann, wenn es wirtschaftliche Krisen gibt, sehen jene, die einem ökonomischen Zentralismus frönen, das Heil im Kampf gegen

den „zu teuren“ Föderalismus. Was sich dabei in letzter Zeit in Österreich abgespielt hat, ist haarsträubend. Vor allem deshalb, weil Staatsreform, Aufgabenreform, Verwaltungsreform und Föderalismusreform verwechselt und in einen Topf geworfen werden und alles zusammen aus machtpolitischen Überlegungen das Etikett „Kampf den Ländern“ bekommt.

Nachdem sich die EU-Staaten als Folge der Wirtschaftskrise weit über die Maastricht-Kriterien hinaus verschuldet haben, wird wieder heftig über den Föderalismus und den Bestand der Länder sowie die Anzahl ihrer Gemeinden diskutiert. Und zwar ausschließlich mit fragwürdigen ökonomischen Argumenten. Dass die dezentrale Struktur eines Staates auch eine höhere Qualität an Demokratie und Bürgernähe mit sich bringt und oft sogar sparsamer ist, bleibt weitgehend unberücksichtigt.

Was bei einer Reform unbedingt zu forcieren wäre, sind vor allem flexible, auf bestimmte Projekte bezogene, grenzüberschreitende Kooperationen der Länder und Gemeinden. Dass es den Repräsentanten des Bundes immer wieder gelingt, den Fokus der öffentlichen Kritik auf die Länder zu lenken, liegt nicht zuletzt an diesen selbst. Reformvorschläge werden reflexartig abgeblockt und – was noch viel schwerer wiegt – eigene konstruktive und tiefer greifende Vorschläge fehlen völlig.

Keine Frage: Nach acht Jahrzehnten ist auch der Föderalismus in die Jahre gekommen und bedarf einer Reform. Das darf aber nicht in eine reine Machtfrage ausarten, sondern kann sich nur an der Frage orientieren: Wer macht was am besten? In welchen Bereichen brauchen wir nach Ländern unterschiedliche Regelungen, wo sind diese für die Entwicklung hinderlich? In erster Linie sind rasch die Parallelstrukturen abzuschaffen, sie sind am teuersten!

Wo bleibt die Argumentationskraft der Föderalisten?

Leider sind nur mehr einige wenige der Länderrepräsentanten in der Lage und willens, das Thema grundsatzpolitisch und über das rein

Finanzielle hinaus zu argumentieren. So zeichnet sich der Föderalismus in Österreich insgesamt durch einen erbärmlichen Argumentationsnotstand aus. Wo sind die Philosophen, Politikwissenschaftler, Publizisten, die offensiv für den Föderalismus, die Regionalisierung und Dezentralisierung auftreten?



Die Landesregierung von 1959 bis 1961: v.l. LHStv. Bartholomäus Hasenauer, Landesrat Sepp Weißkind, Landeshauptmann Josef Klaus, Landesrat Josef Kaut, LHStv. Franz Peyerl, Landesrat Walter Leitner und Landesrat Hans Lechner

Wo gibt es heute Politiker vom Kaliber des früheren Salzburger Landeshauptmannes und Bundeskanzlers Josef Klaus, der seine Überzeugung vom Föderalismus als Ergebnis seiner Studien und des Einflusses seiner prominenten Lehrer (der Professoren Ernst Schönbauer und Leopold Wenger) begründen und vom römischen Recht, vom Imperium Romanum, das auf der Idee des Föderalismus basierte, sowie vom Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation ableiten konnte: *„Die Römer hatten für den Begriff der Weltherrschaft und für die Amtsgewalt des kleinsten Beamten in irgendeiner Provinzstadt das gleiche Wort 'imperium', und sie wussten, dass die Macht nicht konzentriert, sondern verteilt werden muss auf kollegiale, föderative und administrative Instanzen. Und heute will ein allmächtig sich diinkender Staat alle Macht auf sich konzentrieren, zentralistisch verwalten und einen unheimlichen Apparat zu dessen*

Bewältigung aufziehen. Hier ist die Wurzel des Übels, hier ist der Ansatzpunkt, und wir müssen sagen, dass der Staat, der zu viel Macht an sich gerissen hat, wieder Macht abgeben soll. Macht abgeben nach oben, an die oberste Quelle jeder Macht und jeden Rechtes, mit anderen einfachen Worten: mehr christliche Moral, mehr christliche Auffassung vom Wesen des Menschen und der menschlichen Gesellschaft, und dann weniger Gesetze und weniger Exekutive. Und dass der Staat Macht abgeben muss nach unten, wiederum mit einfachen Worten: Was der Gendarm kann, dazu braucht es keinen Sicherheitsminister und keinen Sicherheitsdirektor, und was ein Bürgermeister kann, dazu braucht es keinen Landeshauptmann, und was eine Kammer oder eine andere autonome Körperschaft kann, dazu braucht es keine zwei- bis dreigleisigen Einrichtungen in der Hoheitsverwaltung. Dieses System kommt dann nicht nur billiger, es arbeitet auch rascher, und wir werden dahin kommen, dass der Beamte seiner eigentlichen Aufgabe, der wirklichen Hoheitsverwaltung mit seiner ganzen Verantwortung, mit seiner ganzen Arbeitskraft und mit seiner Sauberkeit dienen kann.“ (Antrittsrede von Josef Klaus als Landeshauptmann am 1. Dezember 1949).

Vor den Geistig Schaffenden Tirols sprach Josef Klaus im Jahr 1950 zum Thema „Der Staat als Schicksal“ und verlangte, dass der Staat aus den kleinen Gemeinschaften herauswachsen solle und endlich aufhören müsse, sich auszudehnen, zu arrogieren und den Atem dessen, was unten ist, abzuschneiden. Um diesen Trend zu stoppen, müsste den Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität stärker zum Durchbruch verholfen werden. Immerhin hätten die österreichischen Bundesländer eine ältere Geschichte als der Staat. In einer anderen Rede, die ihn im April 1953 nach Bonn zur Mitgliederversammlung des Bundes Deutscher Föderalisten führte, bezeichnete er den Föderalismus als wesentlich volkstümlicher, volksnaher und lebendiger als den Zentralismus. Der Föderalismus schaffe durch seinen lebensnahen und schlichten Umgang mit den Menschen mehr praktische Sachkenntnis, Freude an der Selbstbestimmung und Selbstverwaltung, bringe eine gesunde Konkurrenz unter die Nachbargemeinden und Nachbarländer und zwischen Bund und Länder. Der

Föderalismus komme der Natur den Menschen am nächsten und mache daher den Staat am menschlichsten. In seiner Budgetrede 1953 verwies Klaus auf einen zusätzlichen Aspekt, wonach das Bestreben des Zentralstaates, alles an sich zu ziehen und zu kontrollieren, letztlich zu politischer Lethargie und Unmündigkeit der Menschen führe.

Klaus dachte schon sehr früh über seinen unmittelbaren Bereich hinaus. Er bezeichnete bereits im Jahr 1952 das föderalistische Prinzip des österreichischen Staatsaufbaus als „Modell für Europa“. „Was heute die österreichischen Bundesländer an Eigenrechten und Eigenleben innerhalb unseres Bundesstaates für sich beanspruchen, das wird einmal Österreich mit den übrigen Teilstaaten innerhalb einer europäischen Föderation für sich beanspruchen – bei aller Hingabe an das große Ganze.“

Die Reformen müssen aus den Ländern kommen

Um die anti-föderalistische Diskussion ins richtige Lot zu bringen: Der Anteil der Länder an den österreichischen Staatsschulden beträgt lächerliche fünf (!) Prozent. Daher, selbst wenn man die Länder gänzlich abschafft, löst man das Problem der 240 Milliarden Staatsschulden nicht einmal ansatzweise.

Da wesentliche Reformen nur durch Verfassungsänderungen vorgenommen werden können, verhindern nicht nur der Konflikt zwischen Föderalisten und Zentralisten, sondern auch die Uneinigkeit zwischen Opposition und Regierung Lösungen.

Aus den Ländern selbst müssen die Ideen kommen, um zumindest Reformansätze auch ohne Verfassungsänderung durchzuführen und zu zeigen, dass der Föderalismus in Österreich aus sich heraus die Kraft zur Veränderung hat. Ein positives Beispiel ist die von Landeshauptmann Pühringer initiierte Spitalsreform in Oberösterreich. Die Landeshauptleute könnten aber auch z. B. sofort aktiv die Funktionen der Präsidenten der Landesschulräte übernehmen, die Amtsführenden Präsidenten und Vizepräsidenten könnten abgeschafft

werden. Vorarlberg praktiziert dieses Modell seit Langem. Die Funktion des Vizepräsidenten übernimmt ein Landesregierungsmitglied. Die Administration der Landesschulräte wird von der Schulverwaltung der Länder übernommen, die Bezirksschulräte und alle ihre Gremien werden abgeschafft. Eingespart werden mehrere Millionen Euro. Und dies alles ohne eine Verfassungsänderung, einfach durch eine politische Entscheidung.

Gegen den z. T. gerechtfertigten Vorwurf, dass in manchen Bereichen neun verschiedene Gesetze nicht sinnvoll sind, könnten die Länder sofort aktiv werden. Sie schließen Vereinbarungen nach Artikel 15a der Bundesverfassung, wonach die Altersgrenzen in den Jugendschutzgesetzen und wichtige Punkte in den Baugesetzen vereinheitlicht werden. Der Kritik ist der Boden entzogen, die Kompetenz für beide Bereiche bleibt wie bisher bei den Ländern und landesspezifische Besonderheiten können nach wie vor Berücksichtigung finden.

Im Bildungsbereich ist das Modell, dass der Bund für die Bildungsinhalte und die Länder für alles andere (außer den Universitäten) zuständig sind, das sinnvollste. Alle, die heute gedankenlos nach der Zentralisierung des gesamten Bildungswesens beim Bund rufen, sind die Ersten, die demonstrieren, wenn eine kleine Dorfschule oder ein Gymnasium in einer Bezirksstadt von den Zentralbürokraten geschlossen wird. In diesem Fall wissen die Länder wirklich besser, was für die Menschen richtig ist. Die Dezentralisierung darf nicht bei den Landesverwaltungen stehen bleiben. Gebt den Schulen mehr Selbstständigkeit und Eigenverantwortung bei Unterrichtsgestaltung, Budget und Lehrerauswahl – wie das etwa das deutsche Bundesland Hessen gerade versucht!

Anders im Gesundheitswesen. Hier wird wohl das ständige Schielen auf die nächsten Landtagswahlen die Landespolitiker kaum eine sinnvolle Reform der Krankenhäuser realisieren lassen. Weder eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit noch die Umstrukturierung von nahe beisammen gelegenen Krankenhäusern ist bisher gelungen. Da bedarf es gesamtösterreichischer Instrumente.

Man beende endlich die nicht mehr erträgliche Debatte um den Bundesrat und schaffe ihn in der bestehenden Form ab! Eine echte Länderkammer in Zukunft aus den neun Landeshauptleuten, den neun Finanzreferenten und den neun Landtagspräsidenten sowie drei weiteren Vertretern des jeweiligen Landes aus den Reihen der Landtagsabgeordneten bzw. Bürgermeister bestehen. Die 54 Mitglieder dieser Länderkammer erhalten keine gesonderte Entschädigung, man spart mindestens fünf Millionen Euro ein und hat ein entscheidungskräftiges Partnergremium für Bundesregierung und Nationalrat.

Übrigens: Die Länder könnten ihre Reformkraft unter Beweis stellen, indem sie ihre neuen Landesregierungsmitglieder verpflichtend einem Hearing durch die Landtage unterziehen. Damit brächten sie den Bund gehörig in Zugzwang. Und bei den EU-Kommissaren im Europäischen Parlament funktioniert's schon.

Der europäische Trend geht in Richtung Regionalisierung

In Österreich wird übersehen, dass die Entwicklung im Großteil der europäischen Staaten in eine ganz andere Richtung geht. Wo immer Zukunftsdiskussionen in Europa stattfinden, zielen sie auf mehr Selbstbestimmung der Regionen und Kommunen. Nirgends – außer dort, wo der lange bestehende Föderalismus Fett angesetzt hat und impotent geworden ist – gibt es Tendenzen, den Zentralismus zu stärken. In ost- und südosteuropäischen Staaten basieren die Reformbestrebungen Richtung Regionalisierung auf der Erkenntnis, dass der Zentralstaat allein nicht in der Lage ist, die vielen Probleme nach dem Fall des Eisernen Vorhanges und dem Übergang zu demokratischen Strukturen zu lösen. Fast alle ehemaligen kommunistischen Staaten haben regionale Strukturen geschaffen, Zuständigkeiten auf die unteren Ebenen übertragen. Dabei werden in diesen Ländern neue Modelle realisiert, die bei uns seit Jahren über intellektuelle Diskussionen nicht hinauskommen: So hat etwa Kroatien für seine Regionen im Jahr 2009 die Direktwahl der Regionalpräsidenten (bei uns Landeshauptleute) eingeführt und die Zahl der Mitglieder der Regionalregierungen generell auf drei reduziert.

Selbst Länder, die bisher keine regionale Selbstverwaltungsebene hatten und sehr zentralistisch organisiert sind, wie etwa Serbien, Slowenien oder Bulgarien, arbeiten intensiv an der Schaffung von selbstverwalteten Regionen und prüfen dabei sehr innovative Ideen.

Aber auch in Ländern mit gefestigten regionalen Traditionen wie Spanien oder Italien sind gerade jetzt wieder Reformbestrebungen zur Stärkung der Regionen im Gange.

Sogar das Paradebeispiel für eine lange einheitsstaatliche Tradition, nämlich Frankreich, machte in den letzten zwanzig Jahren einen Verfassungsreformprozess durch, der noch nicht beendet ist und dem Staat 22 stärkere, durch Wahlen legitimierte Regionen mit dem Status von selbständigen Gebietskörperschaften brachte. Im vielzitierten Dänemark hat man zwar die Zahl der Gemeinden reduziert, dafür aber neben zwei Autonomen Regionen fünf neue Selbstverwaltungsregionen geschaffen. Der Personal- und Verwaltungsaufwand ist im Übrigen in den größeren Einheiten enorm gestiegen.

Es ist also an der Zeit, in Österreich von einer primitiven Abschaffungs- oder Reduktionsdiskussion zu einer modernen Föderalismusreform mit mehr Demokratie und Bürgernähe zu kommen. Der europäische Trend geht nämlich in Richtung starke Regionen und Kommunen.



Ein Aufeinandertreffen unterschiedlicher Interessen im Föderalismus – konkret in Sachen Tauernautobahn – zwischen dem Verkehrsminister und SPÖ-Spitzenkandidaten, der Landeshauptfrau, einem Nationalrats-abgeordneten und Vertretern

der Gemeinde Bad Vigaun: v.l. Michael Neureiter, Werner Faymann, Kabinettschef Josef Ostermayer, Stefan Prähauser, Gabi Burgstaller und Bürgermeister Raimund Egger

Ohnmacht der Nationalstaaten

Die im Gefolge der aktuellen europäischen Wirtschaftskrise immer wieder geforderte Stärkung der Machtzentralen in Brüssel („Europäische Wirtschaftsregierung“ etc.) ist mir dem Grunde nach zutiefst zuwider. Wenn es aus Verschulden und Unfähigkeit der Nationalstaaten trotzdem immer wieder dazu kommt, muss dieser Machtverschiebung entgegengehalten und ein Ausgleich hergestellt werden.

Dieser Ausgleich kann nur in der Stärkung der subnationalen Ebenen, der Regionen und Kommunen, liegen. In den etwa sechs Jahrzehnten europäischen Integrationsbestrebens haben es die Nationalstaaten bis heute nicht geschafft, ihre kleinkarierten, nationalen Interessen dort, wo es notwendig ist, den großen Gemeinschaftsinteressen unterzuordnen. Die Nationalstaaten sind – wie der ehemalige Aachener Professor für Internationale Politik, Winfried Böttcher, in seinem neuesten Buch „Ein anderes Europa“ nachzuweisen versucht – historisch erschöpft, werden immer ohnmächtiger und können der sich beschleunigenden Globalisierung nicht Paroli bieten. Zur aktiven Mitgestaltung in einer globalisierten Welt brauchen wir mehr und ein stärkeres Europa. Deshalb sind die Regionen, die älter sind als die Nationen, und der wachsende Regionalismus, die sich auf kulturelle Traditionen und spezifische Identitäten stützen, die künftigen gleichberechtigten Gegenakteure einer stärker werdenden Europäischen Union. Der Nationalstaat hat – wie Böttcher meint – „seine wichtige historische Funktion erfüllt“, ist „immer weniger in der Lage, seine ordnungspolitischen Aufgaben zu bewältigen“ und ist eigentlich „ein Störenfried eines großen europäischen Zukunftsentwurfs“.

Etwas weniger radikal, aber in die gleiche Richtung argumentiert der wesentlich jüngere deutsche Philosoph und Soziologe Felix Ekardt von der Universität Rostock in seinem Buch „Wird die Demokratie ungerecht? Politik in Zeiten der Globalisierung“. Er stellt klar fest: „Nationalstaatliche Politik erscheint zunehmend als machtlos“ und folgert daraus: „Um im globalen Wettbewerb dauerhaft bestehen zu

können, den Sozialstaat zu erhalten und die natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren, werden wir andere Politikebenen als nur die nationalstaatliche brauchen.“

So wie etwa die Klein- und Mittelbetriebe in der Gesamtwirtschaft sind auch die Mikroökonomien der Regionen generell krisenfester und können schneller, flexibler und wirksamer auf globale Krisen reagieren (vor dem Hintergrund europäischer Wirtschaftsmaßnahmen) als die Nationalstaaten. Der Philosoph der Kleinheit, Leopold Kohr, hat schon vor mehr als einem halben Jahrhundert seinem Standardwerk den Titel „The Breakdown of Nations“ gegeben. Auch er leugnet den grundsätzlichen Erfolg der europäischen Integration nicht, meint aber, dass es zur Bewältigung der globalen Probleme eines Korrektivs in die entgegengesetzte Richtung bedarf, nämlich der „Verkleinerung unserer zu groß gewordenen Gesellschaften“ und der „Rückkehr zu einem locker verbundenen dezentralisierten System lenkbarer und selbstgelenkter autonomer kleiner Einheiten“. Ein Plädoyer für den Regionalismus als Gegengewicht zur zunehmenden (notwendigen) europäischen Machtkonzentration.

Nachdem es inzwischen wohl unbestritten ist, dass die zunehmende Globalisierung und die Entdemokratisierung direkt proportional zueinander stehen, brauchen wir mehr (direkte) Demokratie auf der den Menschen nächsten Ebene, der regionalen und lokalen Ebene. Das gibt den Menschen wieder mehr Orientierung und stärkt die direkte Partizipation im öffentlichen Leben. Man muss nicht gleich einem „Europa ohne Nationalstaaten“ und einem „Europa der Vereinten Regionen“ das Wort zu reden, wie Böttcher es tut. Man braucht nur die im Reformvertrag von Lissabon verankerte starke Position des Subsidiaritätsprinzips als eine tragende Säule der Europäischen Union ernst zu nehmen und sich zu erinnern, dass die damit verbundene Stärkung der regionalen und lokalen Ebene aus der Einsicht vorgenommen wurde, dass das gemeinsame Europa nur dann dauerhaft Bestand haben kann, wenn es fest in den Regionen und Gemeinden verankert ist.

Aber auch da versagen die Nationalstaaten kläglich: Ängstlich um jede verbliebene Kompetenz besorgt (von denen sie schon viele an die europäische Ebene abgeben mussten), verhindern sie mit Zähnen und Klauen weitere Dezentralisierungen, geschweige denn Regionalisierungen. Sie agieren damit – wenn man so will – im Sinne konstruktivistischer Denkweise. Kritiker des Konstruktivismus – wie etwa Friedrich August von Hayek - treten für Wettbewerb statt Planung, für Dezentralisierung statt Zentralisierung und für freiwillige Koordination statt zentraler Lenkung ein.

Von Hayek stammt die folgende Formulierung, die eindeutig der Dezentralisierung das Wort redet und die Macht der Nationalstaaten entsprechend reduziert:

„Die meisten Dienstleistungstätigkeiten, die heute von der zentralen Regierung geleistet werden, könnten auf regionale und lokale Behörden verlagert werden, die die Macht hätten, die Höhe des Steuersatzes selbst festzulegen ... Das Resultat wäre die Umwandlung regionaler und selbst lokaler Regierungen in quasi kommerzielle Unternehmen, die um Bürger konkurrierten. Sie müssten eine Kombination von Vorteilen und Kosten anbieten, die das Leben innerhalb ihres Territoriums zumindest so attraktiv wie anderswo innerhalb des Bereichs seiner potentiellen Bürger machte.“

Jede Dezentralisierung führt in weiterer Folge automatisch zur Stärkung der subnationalen Ebenen, geht es doch nicht an, ihnen nur Zuständigkeiten zu übertragen, ohne auch ihre autonomen politischen Entscheidungsbefugnisse zu stärken und ohne entsprechende Ausstattung mit finanziellen Ressourcen. Dazu kommt noch der Ausbau der Demokratisierung auf diesen Ebenen gegenüber den Nationalstaaten. Starke, auch wirtschaftlich starke Regionen entwickeln darüber hinaus einen gesunden Wettbewerb untereinander, der den Motor für Innovation und wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt darstellt.



*Othmar Karas,
Mitglied des Europäi-
schen Parlaments,
bei einem Besuch
in Hallein*

Wir sehen uns also nicht mit einer Krise der EU oder des Euro konfrontiert, sondern mit einer veritablen Krise der europäischen Nationalstaaten, die in der Bewältigung der Folgen der Krise – sprich im dringenden Abbau der angehäuften Schulden – versagen bzw. denen man die notwendigen Maßnahmen nicht mehr zutraut. Die Mitgliedstaaten müssten nur zu den geltenden Kriterien des Maastricht-Vertrags (EU-Konvergenzkriterien) zurückkehren, die u. a. besagen, dass der staatliche Schuldenstand nicht mehr als 60 Prozent, die jährliche Nettoneuverschuldung nicht mehr als 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen darf.

Damit scheint sich das folgende Zukunftsbild des künftigen gemeinsamen Europa abzuzeichnen: Die zunehmende Ohnmacht der Nationalstaaten, auf die Herausforderungen der Globalisierung wirksam zu reagieren, führt zu mehr Macht der europäischen Zentralstellen und bedingt als Gegengewicht die Stärkung der Regionen als Orientierung für die Bürger und Ebene der praktizierten Demokratie.

„Lieber Landtag! Lieber Bundesstaat!“ Zum 150 jährigen Bestehen des Salzburger Landtags

von Gerlinde Rogatsch

Hohe Geistlichkeit! Sehr geehrter Herr Generalvikar! Sehr geehrter Herr Präsident! Sehr geehrte Festgäste! Die Spitzen unseres Bundesstaates sind heute nicht vertreten. Ich beginne meine Rede daher mit einem Auszug aus einem nie erhaltenen Glückwunschsreiben:

„Lieber Landtag!

*Zum 150 jährigen Jubiläum gratulieren wir sehr herzlich. An den Feierlichkeiten können wir leider aufgrund einer schon länger ausgebrochenen Länder-Pandemie nicht teilnehmen. Bei dieser Gelegenheit bedanken wir uns jedoch für die wirtschaftlich gute Entwicklung in Eurem Bundesland und wünschen weiterhin viel Schaffenskraft. Als Geschenk möchten wir ein edles hölzernes Pferd aus unserer kostbaren Kunstsammlung 'Bundesstaatsreform' ankündigen und bei nächster Gelegenheit überreichen.... und so weiter...
Alles Gute! Euer Bundesstaat“*

Eine Bestandsaufnahme zum Geburtstag

Unser Präsident ist auf den Anlass der heutigen Sondersitzung ausführlich eingegangen. Vor wenigen Wochen hat dazu in Salzburg eine hochrangig besetzte Föderalismus-Tagung zum Thema "Landtage auf dem Weg in die Zukunft" stattgefunden, bei der zahlreiche Vertreter des Landtages, des öffentlichen Lebens und von Seiten der Regierung Dr. Wilfried Haslauer teilgenommen haben. Bei dieser Tagung ist es nicht nur um die Geschichte, sondern vordergründig um die Zukunft der Landtage und ihrer oft ungeliebten Rolle im Bundesstaat gegangen.

Ich setze voraus: Die wirtschaftlich gute Entwicklung unserer Republik hat ihre Wurzeln im Föderalismus, weil die Länder unter anderem durch eine eigenständige Regionalpolitik und durch Wett-

bewerb dafür gesorgt haben, dass sich auch abgelegene Regionen entwickeln konnten. In einem zentralistischen Staat haben die Länder weit weniger Potentiale zur Verfügung. Leopold Kohr hat es das Bohnenranken-Prinzip genannt: „Jedes Tier, jedes Objekt, jede Institution und jedes System hat eine optimale Obergrenze, über die hinaus es/sie nicht wachsen sollen.“

Dennoch erlebt derzeit die Diskussion über Sinn und Unsinn des Föderalismus in der Themenkonjunktur wieder einmal einen Höhepunkt, genährt von Bundespolitikern aller Parteien, manchmal auch von Landespolitikern, die Kompetenzen und somit Verantwortung gerne nach Wien abgeben, Exponenten der Hochbürokratie und der Wirtschaft, unterstützt von in Wien angesiedelten Österreich weiten Medien.

Diese Diskussionen ufern besonders in wirtschaftlichen Krisenzeiten aus, und dann wird alles in einen Topf geworfen: Staatsreform, Aufgabenreform, Verwaltungsreform, Föderalismusreform. Die Landtage stehen dabei am meisten unter Beschuss: Wozu braucht es eine eigenständige Salzburger Gesetzgebung für 7.156 Quadratkilometer und 528.000 Adressaten?

Das Subsidiaritätsprinzip, sozusagen das Herzstück des Föderalismus, ist in einer modernen Gesellschaft, in der immer mehr Anonymität und träge undurchschaubare Großstrukturen beklagt werden, ein gutes Mittel gegen Passivität und Unbeweglichkeit: Weil es den kleineren Einheiten den Vorrang einräumt, ihnen eigenverantwortliches Handeln abverlangt. Umgekehrt: Machen die kleineren Einheiten einen Fehler, gefährden die Folgen, anders als bei zentralen Entscheidungen, nicht sofort das Große und Ganze.

Leere Kassen – Sündenbock Luxusartikel Föderalismus

Momentan sind es Budgetnöte des Bundes – eine Staatsschuldenquote von 71 % -, die dazu missbraucht werden, den Föderalismus in Frage zu stellen, Entscheidungsinstanzen vor Ort aufzulösen oder die Infrastruktur in den ländlichen Regionen auszuhöhlen.

Nehmen wir das Beispiel Gesundheit. Die neun Krankenanstaltengesetze der Länder werden plötzlich als teurer ineffizienter Luxus eingestuft. Diese zweigeteilte Zuständigkeit für die Krankenanstalten – nämlich Grundsatzgesetzgebung beim Bund, Ausführung und Vollziehung bei den Ländern – ist aber nicht das Problem! Die Hauptprobleme im Gesundheitswesen liegen in der mangelnden Kooperation zwischen extramuralen und intramuralen Bereich, in den fehlenden Anreizen im Krankenversicherungsrecht zur sinnvollen Patientensteuerung, in Fehlanreizen bei der Honorierung der Leistungen im niedergelassenen Bereich. Wenn nur noch der Bund zuständig sein sollte, dann wird den Ländern jeder Gestaltungsspielraum genommen: Organisation der Häuser im Bereich Abteilungen, Aufrechterhaltung eines regionalen medizinischen Angebotes in peripheren dünn besiedelten Gebieten. Daher ist diese Kompetenzteilung – die eigenständige Verantwortung der Länder – notwendig und sinnvoll.

Oder ein Beispiel: Ein kleiner bevölkerungsschwacher Bezirk – der Lungau: Eine Region mit 21.000 Einwohnern, 1 Spital mit knapp 150 Betten, 1 Kaserne, 1 Bezirkshauptmannschaft, 15 Gemeinden, eine Kleinstschule mit 3 - 5 Schülern, 18 Grundschulen, 4 Hauptschulen, 1 Gymnasium, 1 HAK/HAS und 1 Bezirksgericht. Nach den Vorstellungen der Zentralisten gibt es kein Spital mehr unter 300 Betten, und Schulen haben – um wirtschaftlich geführt werden zu können – eine Mindestgröße von 400 Schülern. Dass nach Plänen des Justizministeriums von den derzeit 141 Bezirksgerichten nicht einmal mehr die Hälfte übrig bleiben soll, würde nicht nur für das BG Tamsweg das „Aus“ bedeuten. Über Kasernen braucht man momentan – angesichts der beschämenden Debatte rund um unser Bundesheer – ohnedies nicht zu diskutieren.

Die letzte große Betriebsansiedelung – MACO – ist gelungen, weil regionale und lokale Unterstützung vorhanden war: bei der Standortsuche nach einem geeigneten Grundstück, bei der Betriebsansiedelung, bei den schnellen Verfahren und letztendlich, weil gut ausgebildete Arbeitskräfte da sind. Weil das Land Salzburg unter Ausnutzung seines eigenständigen Spielraumes sich dem Wettbewerb um den

besten Standort gestellt hat. Weil es im Land Budgethoheit und Gesetzgebungskompetenz gibt: Das sind die Voraussetzungen.

Es ist der kurze Draht der Politik zu den Menschen und umgekehrt der Menschen zur Politik, was den Föderalismus erfolgreicher macht als den Zentralismus.

Ist der Föderalismus ein Auslaufmodell?

Immerhin geben anerkannte Wirtschaftsforscher wie Prof. Kramer und Prof. Felderer zu, dass föderalistisch strukturierte Staaten nicht unbedingt eine teurere Verwaltung haben müssen. Die Schweiz, halb so groß wie Österreich, hat für 7,7 Mio. Einwohner 26 Kantone und 2.880 Gemeinden und ist somit föderalistischer strukturiert als Österreich mit 8,3 Mio. Einwohnern, 9 Bundesländern und 2.350 Gemeinden. Dennoch hat die Schweiz eine wesentlich geringere Dichte an Regulierungen – und sie hat eine klare Trennung zwischen den Aufgaben des Bundes, der Kantone, der Gemeinden. Frankreich hingegen hat als zentralistischer Paradestaat einen der aufgeblähtesten bürokratischen Apparate. Von Griechenland gar nicht zu reden. Übrigens wurde dort als eine Reaktion auf die Krise ein Minister für Föderalismus in die Regierung berufen, um den Provinzen mehr Selbstbestimmung zu geben.

Auch der Zentralvorwurf der Föderalismuskritiker, „Österreich ist kleiner als Bayern und leistet sich 9 Länder“, hinkt: Thüringen und Schleswig-Holstein sind kleiner als die Steiermark, der EU-Staat Luxemburg ist kleiner als Vorarlberg. Wie auch immer: Der gesamte österreichische Horizont ist jedenfalls größer als die Wiener Perspektive.

Eine Reform des Föderalismus ist unbestritten. Das darf aber nicht zu einer reinen Machtfrage oder Schuldzuweisung "Wer ist Schuld am Stillstand" ausarten. Im Mittelpunkt müssen folgende Überlegungen stehen: Wer macht was am besten? In welchen Bereichen brauchen wir nach Ländern unterschiedliche Regelungen? Wo sind diese hinderlich? Wo gibt es teure Parallelstrukturen?

Es geht um eine autonome Landespolitik, die die Versorgung der Bevölkerung vor Ort in unseren Salzburger Gemeinden mit jenen Leistungen sicherstellen kann, die wir seit Jahrzehnten sinnvoll und erfolgreich anbieten, und die sich die Bevölkerung mit Recht von uns erwartet.

Landeshauptmann Sausgruber hat anlässlich des Jubiläums „150 Jahre Vorarlberger Landtag“ gestern gemeint, mit Brüssel gebe es weniger Probleme als mit Wien.

Neben einer neuen Verfassung mit der Abschaffung des Proporzsystems als Kernstück im April 1998 war es vor allem der Beitritt zur Europäischen Union, der in der jüngsten Geschichte den Salzburger Landtag in seinem Wirken am meisten beeinflusst hat.

Unsere Rolle in Europa

Es waren von Seiten der ÖVP Salzburg vor allem die Landeshauptleute Hans Katschthaler und Franz Schausberger in seiner damaligen Funktion und unser viel zu früh verstorbener Landtagspräsident Helmut Schreiner, die im Zuge der Beitrittsverhandlungen unermüdlich für das Mitspracherecht der regionalen Parlamente erfolgreich gekämpft und verhandelt haben.

Dennoch haben die regionalen Parlamente ihre Rolle nicht oder erst teilweise gefunden, obwohl europapolitisches Engagement durchaus vorhanden ist: Nachholbedarf gibt es vor allem in der frühzeitigen Formulierung eigener politischer Standpunkte gegenüber der Europäischen Union.

Der Zugriff auf die Ressourcen der Landesexekutive in der europapolitischen Beratung ist kaum gegeben, und das macht die Arbeit in den Landtagen schwierig. Die Europäische Union ist eine Chance! Für das Mitspracherecht der Länder haben vor allem die Salzburger Vertreter und die westlichen Vertreter gekämpft! Bei Mitsprache und Networking mit anderen Regionen ist für die Landtage viel Zukunftspotential drinnen.

Abschließend formuliere ich ein fiktives Dankschreiben auf die eingangs zitierten Glückwünsche seitens des Bundes.

„Lieber Bundesstaat!

Skeptisch wie immer bei einem Brief aus der Bundeshauptstadt haben wir Dein Schreiben anlässlich der Feierlichkeiten zu „150 Jahre Landtag“ erhalten und sorgfältig gelesen. Für die guten Wünsche danken wir, die Komplimente ob unserer wirtschaftlichen Entwicklung machen uns stolz. Wir dürfen Dir versichern, dass wir Länder trotz des oft vermittelten Gefühls, das fünfte Rad am Wagen zu sein, weiterhin loyale Partner unseres Bundesstaates sein werden. Wir legen aber auch in Zukunft Wert auf eine gewisse Eigenständigkeit. Was bei uns „Boden“ heißt, nennt man in Wien „Parkett“ – und um Erhard Busek zu zitieren: „Parkett, dem wiederum sagt man nach, dass es glatt sei. Manche glauben, dass man darauf nicht ausrutschen kann, wenn man nur auf dem Teppich bleibt, unter dem allerdings oft soviel gekehrt wird, dass man leicht darüber stolpert.“ Es gilt für uns Leopold Kohrs Gesetz von der Vernachlässigung der Peripherie: „Regierungsinteressen, eheliche Treue und Erdanziehung verringern sich mit dem Quadrat der Distanz.“

In diesem Sinne möchten wir auch weiterhin als tief verwurzelte und treue Salzburger in unserem Heimatland den Boden für eine weiterhin gute wirtschaftliche Entwicklung aufbereiten und bleiben dennoch von Herzen loyale Österreicher.

Herzlichst, Deine gewählten ÖVP-Ländervertreter 2011 – 150 Jahre nach dem Februar-Patent: Walli Ebner, Simon Illmer, Florian Kreibich, Resi Neuhofer, Michael Obermoser, Sonja Ottenbacher, Brigitta Pallauf, Sepp Saller, Josef Sampl, Manfred Sampl, Hans Scharfetter, Pepi Schöchl, Sepp Schwarzenbacher, Christian Stöckl, Franz Wenger sowie Tina Widmann, Sepp Eisl, Wilfried Haslauer und meine Wenigkeit, Gerlinde Rogatsch“

Dem Salzburger Landtag und seiner Regierung wünsche ich von ganzem Herzen Mut zu Reformen, Kraft zur Auseinandersetzung, Wille zum Gestalten und damit weiterhin den kurzen Draht zur Bevölkerung. Im Interesse unserer lebens- und liebenswerten Heimat.

Die Mitwirkung von Landtagen an der EU-Politik. Ein eher ernüchterndes Bild

von Michael Unterberger

Reflektiert man die Ergebnisse meiner empirischen Untersuchung der Mitwirkung der Landtage Salzburgs, der Steiermark und Vorarlbergs an der Europapolitik, so muss man mit einigen löblichen Ausnahmen ein eher ernüchterndes Bild zeichnen. Trotz der relativ starken rechtlichen Instrumente, welche den Landtagen zur Verfügung stehen und ihnen Einfluss auf die Europapolitik garantieren würden, werden diese nur selten bis gar nie genutzt und wenn, dann nur aus mehrheitlich rationalen Gründen, welche – dies hat die empirische Untersuchung klar zu Tage gebracht – systematisch variieren. So ist es im parlamentarischen Prozedere nahezu einmalig, dass die Europaausschüsse unter Umgehung des Plenums Verhandlungsgegenstände an sich ziehen und somit das Manko der parlamentarischen Schwerfälligkeit ausschalten könnten. Dass diese Möglichkeit bisher kaum in Anspruch genommen wurde, spricht Bände.

Der Salzburger Landtag,...

Um in aller Kürze auf die Arbeit der Landtage in Europaangelegenheiten einzugehen, lässt sich bei der Analyse des Salzburger Landtages feststellen, dass dessen Engagement in der Europapolitik nach der Vorreiterrolle bei der Diskussion rund um die Einrichtung der Integrationskonferenz der Länder recht rasch abgeebbt ist und auf relativ niedrigem Niveau stagniert. Gründe hierfür sind vor allem die unzureichende Behandlung der europapolitischen Dokumente, welche im Landtag durch die Berichtspflicht der Regierung eintreffen, die fehlenden Ressourcen im Apparat des Landtages und die damit zusammenhängende ungenügende Kooperation mit der Landesregierung und der Europaabteilung derselben. Zentrales Handicap des Salzburger Landtages in dieser Hinsicht ist allerdings das mangelnde Interesse der Abgeordneten an der Europapolitik, welches rational konstruiert zu sein scheint und sich an der mangelnden Beschäfti-

gung mit Europapolitik und lustlosen Diskussion im Europaausschuss manifestiert. Hier könnten sowohl der Ausbau der bereits vorhandenen europapolitischen Kontakte und des Engagements des Landtages in europäischen Gremien als auch die Etablierung des Europaausschusses als Informationsgremium, wie es bei den Landtags-Dialogen schon praktiziert wurde, Abhilfe schaffen.



Ein Landtags-Dialog in Salzburg 2008 mit dem Mitglied des Europäischen Parlaments Paul Rübig

der Landtag Steiermark...

Ähnlich zeichnet sich das Bild bei der Analyse des Landtages Steiermark, welcher im Jahr 1992 als erster österreichischer Landtag einen Europaausschuss einrichtete und ihn mit den vergleichsweise stärksten Kompetenzen und Informationsrechten ausstattete. So tagt der Ausschuss aufgrund der vierteljährlichen Berichtspflicht der Landesregierung auch relativ oft, gibt dann und wann eine Stellungnahme ab, ist jedoch im Hinblick auf effektive Europaarbeit ebenso schwer nachlässig und beschäftigt sich höchstens ex-post mit europapolitischen Materien. Die mangelnde Kooperation mit der Landesregierung bzw. das fehlende Interesse der Abgeordneten an der Materie und die Überforderung durch die Masse der europapolitischen Dokumente, welche im Landtag eintreffen, sind ähnlich dem Salzburger Beispiel die hauptsächlichen Hemmschuhe des Landtages Steiermark für eine effektive Europaarbeit. Obwohl im Landtag Steiermark schon einige Stellungnahmen abgegeben worden und die europapolitischen Kontakte recht gut ausgebaut sind, ist eine weitere

Intensivierung derselben unbedingt zu empfehlen, da die europaweite Vernetzung der Institutionen für die effektive Europaarbeit der Landtage ein zentrales Kriterium darstellt.

...und der Vorarlberger Landtag

Von den drei untersuchten Landtagen scheint bloß der Vorarlberger Landtag es geschafft zu haben, eine in Ansätzen effektive Europaarbeit zu etablieren. Das geographisch vom Rest des Bundesgebietes abgetrennte Bundesland ist traditionell sehr auf Selbstständigkeit und Außenwirkung bedacht und schafft es wohl auch aufgrund der günstigen politischen Voraussetzungen (absolute Mehrheit der ÖVP) recht gut, sich europapolitisch zu engagieren. So sind der Vorsitz der Landtagspräsidentin im Europaausschuss und die korrespondierende Parteizugehörigkeit zur Landeshauptmannpartei ein großer Startvorteil, damit einher geht die nach Aussage der Befragten „ausgezeichnete“ (Interview mit Landtagspräsidentin Bernadette Mennel am 02.07.2010) Zusammenarbeit mit der Europaabteilung im Amt der Landesregierung und die gemeinsame Auswahl der im Europaausschuss zu behandelnden Materien anhand des Jahresprogramms der Kommission. Die mannigfaltigen, auch aus der historischen Entwicklung Vorarlbergs erklärbaren europapolitischen Kontakte, welche intensiv gepflegt werden, sowie die Etablierung des Europaausschusses als Informationsplattform sind ebenso Teile dieses Ganzen, welches eine effektive Europaarbeit des Landtages ermöglicht. Voraussetzung dafür ist selbstverständlich das Interesse der Abgeordneten in europapolitische Materien, welches in Vorarlberg über die Parteigrenzen hinaus gegeben sein dürfte.

Die österreichischen Landtage engagieren sich also europapolitisch, hinken aber gegenüber dem Engagement der ziemlich stark europäisierten Landesexekutiven nach wie vor hinterher. Peter Bußjäger stimmt hier mit seinem Befund überein:

„Insbesondere die regionalen Parlamente haben ihre Rolle noch nicht gefunden: Sie sind zuwenig professionalisiert, um in der Formulierung

der Standpunkte gegenüber der Europäischen Union, geschweige denn in der europäischen Politikformulierung und -gestaltung selbst eine maßgebliche Rolle zu spielen. Eine weitere Marginalisierung des Parlamentarismus gegenüber der Exekutive ist die Folge.“¹

Ein Modell für die EU-Politik der Landtage

Damit diese Marginalisierung nicht eintritt, ist eine effektive Euroarbeit der Landtage vonnöten. Nach den Ergebnissen der empirischen Untersuchung lässt sich folgendes Modell ableiten, welches die Voraussetzungen enthalten sollte, damit die Euroarbeit der österreichischen Landtage als Regionalparlamente mit Gesetzgebungshoheit effektiv und sinnvoll ablaufen kann:

- Die Abgeordneten müssen besser über die rechtlichen Möglichkeiten der Landtage in europäischen Angelegenheiten und den europäischen Politikformulierungs- und Willensbildungsprozess informiert werden. Dies betrifft vor allem die Mitglieder der Europaausschüsse, denen zwar durchwegs Aufgeschlossenheit gegenüber europapolitischen Themen bescheinigt wird, die aber oftmals aus reiner Unwissenheit der Befassung des Landtages mit Europamaterien skeptisch gegenüberstehen.
- Der Vorsitz des Europaausschusses sollte aus praktikablen Gründen dem Landtagspräsidenten überlassen werden. Mit dieser personellen Verflechtung durch die Repräsentationsbefugnis des Landtagspräsidenten und dessen Sitz und Stimme in europapolitischen Gremien wie der CALRE können Synergien für die Euroarbeit im Landtag genützt werden, und es kann sichergestellt werden, dass europapolitische Inputs von außen direkt den Weg in den Europaausschuss finden.
- Durch die vielen Dokumente, welche durch die Berichtspflichten in den Landtagen eintreffen, ist man zur Auswahl von jährlich vier bis fünf für den Landtag relevanten Materien anhand des Jahresprogramms der Europäischen Kommission gezwungen, um diese

wenigen Dokumente effektiv bearbeiten zu können. Diese Voraussetzung sollte wenn möglich in Kooperation mit der Landesregierung erfolgen.

- Zu den ausgewählten Themen sollten nicht nur (bindende) Stellungnahmen an die Landesregierung abgefasst, sondern auch gleichzeitig eine Subsidiaritätsprüfung durchgeführt werden. So kann man zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: Einerseits kann man mittels Subsidiaritätsprüfung seine Ansicht deponieren, ob die Union überhaupt berechtigt ist, diesen Themenbereich zu regeln, und andererseits gibt man die inhaltliche Position des Landtages bekannt.
- Die Europapolitik im Landtag sollte wenn möglich von der Parteipolitik abgehoben sein. Trotz unvermeidlichen Auffassungsunterschieden der Parteien in gewissen Themen sollte versucht werden, einen landesinternen Konsens in europapolitischen Materien zu erreichen, um möglichst geschlossen und somit umso stärker die Position des Landtages bei den europäischen Gremien vertreten zu können.
- Der Landtag selbst ist nicht in der Lage, die Ressourcen und Kapazitäten für eine effektive Europaarbeit zur Verfügung zu stellen. Daher ist die enge Kooperation mit der Landesregierung und ihren nachgeordneten Stellen unbedingt vonnöten, welche über einen gut ausgebauten Apparat und eine gute Vernetzung in Europa verfügen und so dem Landtag in europapolitischen Angelegenheiten wertvolle Dienste erweisen können.
- Diese Vernetzung und der Ausbau der durchaus schon vorhandenen europapolitischen Kontakte ist eine weitere Voraussetzung, um sich in Europa Gehör zu verschaffen und seine Positionen durchzusetzen. Bei der Netzwerkbildung ist vor allem die Fähigkeit der raschen Reaktion der Europaausschüsse gefordert, eine enge Zusammenarbeit mit der Exekutive sowie der Ausbau der europapolitischen Kontakte, damit man sich nicht erst im Ausnahmefall Partner für seine Ziele suchen muss:

„Hier kommt es darauf an, zum gegebenen Zeitpunkt Verbündete zu haben und nicht erst dann zu versuchen, Allianzen zu schmieden.“²

- Aus diesem Grund ist es auch sinnvoll, den Europaausschuss des Landtages als Informationsplattform zu etablieren und – wie eigentlich in allen untersuchten Landtagen geschehen – Experten zu Hintergrundgesprächen einzuladen, um nicht nur auf formellem Weg, sondern auch informell gut über die Entwicklungen auf europäischer Ebene informiert zu sein.
- Damit und mit allen anderen erwähnten Punkten hängt die condition sine qua non in der Befassung der Landtage mit Europapolitik zusammen, nämlich das Interesse der Abgeordneten. Ohne engagierte und interessierte Abgeordnete, die sich der weitreichenden Dimension der EU und ihres Einflusses auf die nationale und regionale Rechtssetzung sowie der Rechte, Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Landtage in dieser Hinsicht bewusst sind, ist an eine effektive und zielführende Europapolitik der Landtage nicht zu denken.

Dieses Modell setzt selbstverständlich den Willen der Institution Landtag und seinen Abgeordneten voraus, in europapolitischen Angelegenheiten überhaupt tätig werden zu wollen. Dass die Europapolitik den im Zuge der Föderalismusdiskussion einerseits von Seiten der EU und andererseits von Seiten des Bundes im doppelten Sinne unter Druck geratenen Landtagen eine neue und innovative Legitimationsbasis bringen könnte, scheint sowohl bei den befragten Experten als auch in der Literatur unstrittig zu sein.

Diskussion der Hypothesen

Nun werden die im Zuge der empirischen Untersuchung diskutierten Hypothesen nochmals aufgegriffen und ihre wesentlichsten Ergebnisse wiedergegeben.

1. *Wenn sich die Landesregierung mit europapolitischen Materien beschäftigt, dann versucht der Landtag durch vermehrte Einflussnahme und Kontrolle, ein Gegengewicht im Sinne der Balance der Gewalten zu erreichen.*

Sowohl die Ergebnisse der Analyse des Landtages Steiermark als auch jene des Salzburger Landtages lassen darauf schließen, dass diese Hypothese zu falsifizieren ist. In Salzburg und ebenso in der Steiermark ist die Landesregierung in europapolitischen Angelegenheiten stark engagiert und bemüht sich im Alleingang, d.h. nahezu ohne Einfluss der Landtage, in Europa präsent zu sein. Das Engagement der Landtage ist als marginal zu bezeichnen, von einem Gegengewicht durch vermehrte Einflussnahme und Kontrolle im Sinne der Balance der Gewalten kann in europapolitischen Angelegenheiten mit der löblichen Ausnahme Vorarlbergs keine Rede sein. Die Gründe dafür sind – wie bereits mehrmals angeführt – rein rational konstruiert.

2. *Je kleiner das Bundesland und je weiter es geographisch von Wien entfernt ist, desto mehr engagiert sich der Landtag in europapolitischen Fragen.*

Diese Hypothese kann eindeutig verifiziert werden. Die Analyse der Mitwirkung des Vorarlberger Landtages an der Europapolitik hat zu Tage gebracht, dass die Größe und die geographische Randlage des Bundeslandes sowie auch die historische Entwicklung einen großen Einfluss auf das Engagement des Landtages in europapolitischen Fragen haben.

3. *Wenn das ressortzuständige Mitglied der Landesregierung und der Präsident des Landtages kooperieren, dann ist der Landtag im Stande, europapolitisch effektiv in Erscheinung zu treten.*

Diese Hypothese kann anhand des Vorarlberger Beispiels verifiziert werden. Hier ist die Landtagspräsidentin gleichzeitig als Vorsitzende des Europaausschusses führend in der Europapolitik des Landtages tätig und nimmt auch auf europäischer Ebene neben der guten Vernetzung des Landtages in europäischen Gremien aktiv in Vertretung der Landesregierung an Netzwerken teil, die

grundsätzlich der Exekutive vorbehalten sind. Dies bringt wiederum Vorteile in der Landtagsarbeit mit sich, da sämtliche Inputs direkt von der Präsidentin in den Landtag gebracht werden und dort im Europaausschuss weiterverarbeitet werden können. Die Diskussion der Hypothese hat auch bestätigt, dass dieselbe Parteizugehörigkeit des Europareferenten der Landesregierung und des Landtagspräsidenten im Hinblick auf die Kooperation und Information Vorteile mit sich bringt. Grundsätzlich scheint die Europapolitik von der ideologisch dominierten Tagespolitik etwas abgehoben zu sein, jedoch zeigt das Beispiel der scharfen Konkurrenz in der Steiermark, dass parteipolitische Motive die Europapolitik nach wie vor beeinflussen.

4. *Je geringer das Bürgerinteresse in die EU, desto weniger beschäftigen sich die Abgeordneten und somit auch die Landtage mit europapolitischen Materien.*

Dass die Abgeordneten rationale Gründe haben, warum sie sich nicht oder nur wenig mit europapolitischen Materien beschäftigen, hat die Analyse aller drei Landtage eindeutig zu Tage gebracht. Aus diesem Grund ist diese Hypothese auch zu verifizieren. Die gewählten Mandatäre fürchten aufgrund der verbreiteten Europaskepsis in der Bevölkerung um ihre Wiederwahl und widmen sich daher bevorzugt bürgernahen Themen, mit denen sie bei ihren eigenen Wählern punkten können. Die Europapolitik bleibt deshalb trotz ihrer großen Relevanz und ihres hohen Einflusses auf die innerösterreichische und regionale Politik marginalisiert und wird kaum thematisiert.

5. *Je mehr europapolitische Dokumente in den Landtagen eintreffen, desto weniger beschäftigen sich die Abgeordneten damit.*

Diese Hypothese ist eindeutig zu verifizieren. Die diversen Informationspflichten bewirken trotz elektronischer Übermittlung der Schriftstücke eine derartige Masse an Dokumenten, dass die einzelnen Abgeordneten, die meistens zusätzlich zum Mandat noch einem zivilen Beruf nachgehen, nicht im Stande sind, sich in einer effektiven Art und Weise mit europapolitischen Angelegenheiten

zu beschäftigen.³ Die Analyse aller drei Landtage hat zu Tage gebracht, dass die Abgeordneten aus rationalen Gründen vor dieser Dokumentenflut resignieren und weder sie noch die Institution Landtag in der Lage sind, die notwendigen Ressourcen und Kapazitäten zur Bearbeitung dieser Dokumente zur Verfügung zu stellen. Hierbei kann nur eine enge Kooperation mit der Landesregierung und ihren nachgeordneten Stellen Abhilfe schaffen.

6. *Wenn die Landtage die Chance sehen, ihren Kompetenzbereich zu erweitern, dann reagieren sie rasch sowie inhaltlich und politisch geschlossen und einheitlich.*

Reflektiert man das Beispiel der Lissabon-Begleitnovelle sowie der Entstehung des Länderbeteiligungsverfahrens, so kann man auch diese Hypothese verifizieren. Die Landtage haben in der Begutachtungsphase der Lissabon-Begleitnovelle erkannt, dass die Möglichkeit besteht, ihren Kompetenzbereich zu erweitern, und haben deshalb für ihre Verhältnisse relativ rasch sowie politisch geschlossen und einheitlich auf den Begutachtungsentwurf reagiert und eine Stellungnahme abgegeben. Im Falle Salzburgs wurde in dieser Angelegenheit erstmals die Möglichkeit, den Europaausschuss unter Umgehung des Plenums tätig werden zu lassen, in Anspruch genommen. Hier wurde auch klar dargelegt, dass die Landtage und ihre Akteure im Sinne von Scharpfs kontextabhängigem Rationalismus ein „Two-Level-Game“ spielen und sich je nach Kontext aus rein rationalen Gründen, welche systematisch variieren, mit Europathemen befassen.



Eine Salzburger Landtags-Delegation unter Führung von Landtagspräsident Hans Holztrattner bei einem Besuch in Brüssel 2005

Resümee

In diesem Abschnitt steht nun die Frage nach der Stichhaltigkeit der theoretischen Untermauerung, welche zu Beginn der Forschungsarbeit ausgearbeitet wurde und sich wie ein roter Faden durch die empirische Untersuchung gezogen hat, im Mittelpunkt. Ich habe argumentiert, dass die Landtage einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die Europapolitik haben, welcher rational konstruiert ist und systematisch nach klar abgrenzbaren Kriterien variiert. Weiters unterstelle ich Unterschiede in der Befassung der untersuchten Landtage mit europapolitischen Materien. Zur Erklärung dieser Behauptungen bediene ich mich des im Neo-Institutionalismus eingebetteten Rational-Choice-Institutionalismus sowie teilweise auch der darin enthaltenen Ansätze der Vetospieler-Theorie und des Akteurszentrierten Institutionalismus.

Der Neo-Institutionalismus ist im Bezug auf die Fragestellung der Forschungsarbeit vor allem aufgrund seiner informellen Sichtweise, des bevorzugten Herangehens an spezielle Probleme und des empirischen bzw. systematisch-vergleichenden Zugangs von Bedeutung. Dies wurde auch in der empirischen Untersuchung unterstrichen, welche zu Tage gebracht hat, dass die Europapolitik in den Landtagen schon alleine aufgrund des unüblichen Prozedere (Tagung des Europaausschusses ohne Einlauf im Plenum) nicht nur ein ganz spezielles „*Problem*“ darstellt, sondern die gesamte Europapolitik sehr auf informelle Kontakte, europaweite Vernetzung und Lobbying im Lichte der „*Institutionen*“ ausgelegt ist. Sowohl der empirische als auch der systematisch-vergleichende Zugang zur Thematik unterstreichen im Lichte der Ergebnisse der Forschungsarbeit die Relevanz des Neo-Institutionalismus.

In der empirischen Untersuchung der Landtage wurde klar dargelegt, dass die Befassung der Institution Landtag mit europapolitischen Materien auf rationale Kriterien gegründet ist, welche systematisch variieren und deren Ziel auf Präferenzstrukturen beruht, welche nach einer Maximierung des Einflusses streben. So ist

zu erklären, dass die Landtage im Zuge der Lissabon-Begleitnovelle rasch und politisch einheitlich reagiert haben, als sie die Chance sahen, ihren Kompetenzbereich auszuweiten. In diesem Zusammenhang ist auch die mangelnde Befassung der Abgeordneten mit europapolitischen Materien verständlich. Sie streben im Sinne eines rationalen Verhaltens eine Maximierung ihres Stimmanteiles bei den nächsten Wahlen an und beschäftigen sich daher eher mit bürgernäheren Themen als mit der im Auge des Wählers weit entfernten und im Lichte der Europaskepsis unbeliebten Europapolitik. Die Abgeordneten scheinen Angst davor zu haben, mit ihrem sehr zeitintensiven Engagement in Europafragen nicht bloß weniger Stimmen lukrieren zu können, sondern gar durch den Wähler und dessen tief sitzender Europaskepsis abgestraft zu werden. Nur so ist zu erklären, dass die Politiker zwar eine Aufgeschlossenheit gegenüber der EU zeigen und sich aus rationalen Gründen gerne an den meist finanzkräftigen EU-Projekten beteiligen, diese Aufgeschlossenheit jedoch aus wiederum rationalen Gründen nicht an den Tag legen und an den Bürger weitergeben. Das Beispiel des steirischen Bürgermeisters, welcher erst nach der Gemeinderatswahl ein EU-Projekt starten möchte, da er ansonsten Stimmenverluste befürchtet, unterstreicht dies mehr als treffend (vgl. Interview mit Ludwig Rader, Leiter der Europaabteilung in Graz, am 24.06.2010).

Selbiges rationales Argument gilt auch für die Resignation der Abgeordneten vor den durch die diversen Informationspflichten in die Landtage und Klubs strömenden europapolitischen Dokumenten. Grundsätzlich stellen sie das Handwerkszeug für eine effektive Europaarbeit im Landtag dar, werden aber aus den eben erwähnten rationalen Gründen und auch aus latenter Überforderung der Abgeordneten großteils schlichtweg ignoriert. Hier scheint, um nach den Ergebnissen der empirischen Untersuchung zu schließen, eine Clearing-Stelle unausweichlich zu sein, welche mittlerweile auch in der Literatur gefordert wird.⁴

Die Institution Landtag wird in der empirischen Untersuchung in einem abgegrenzten Zeitraum, in welcher das strategischen Verhal-

ten der Akteure im Mittelpunkt steht, als intervenierende Variable begriffen, die jeweils situative Zwänge hervorbringt oder Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Die Landtage und deren Abgeordnete besitzen als relevante Akteure eine bestimmte Präferenzstruktur und sind in ihren Handlungen auf die Maximierung derselben orientiert. Die Annahme des rationalen Institutionalismus, wonach der Einfluss von unterschiedlichen institutionellen Bedingungen das rationale Wahlverhalten der Akteure beeinflusst, ist somit im Kontext der Fragestellungen und des Arguments sowie durch die Ergebnisse der empirischen Untersuchung bestätigt. Selbiges gilt für die Sicht der Institution Landtag als intervenierende (unabhängige) Variable und die Betonung von informellen ebenso wie von formellen Abläufen. Eine Veränderung der Spielregeln, das heißt etwa eine verbesserte Kooperation mit der Landesregierung, intensivere Information der Abgeordneten über die Rechte und Möglichkeiten des Landtages im Rahmen der Europapolitik und eine umfassende europapolitische Vernetzung der Landtage könnte zur Veränderung des rationalen Verhaltens der Abgeordneten führen.

Hier kommt wiederum die Spieltheorie in Betracht, auf welcher die beiden weiteren relevanten Ansätze der Vetospieler-Theorie und des Akteurszentrierten Institutionalismus hauptsächlich basieren. Im Rahmen der Vetospieler-Theorie sind für diese Forschungsarbeit einerseits die Politikstabilität und andererseits das Agenda-Setting von Bedeutung. Grundsätzlich kann man konstatieren, dass die Landtage in der Europapolitik schon aufgrund ihrer marginalen rechtlichen Möglichkeiten kaum die Position eines Vetospielers einnehmen können. Könnten sie das tun, so wären sie nach Tsebelis als institutionelle und kollektive Vetospieler einzustufen. Die Landtage können allerdings höchstens im Rahmen von Stellungnahmen und Subsidiaritätsprüfungsverfahren ihre Meinung in Form einer Position bei den zuständigen Stellen deponieren, wobei dies – und das hat die empirische Untersuchung am Beispiel der Lissabon-Begleitnovelle eindeutig zu Tage gebracht – nicht einmal reichen dürfte, um im Lichte der Theorie Tsebelis' als „*weak veto-player*“ zu gelten. Ansonsten hätten die Stellungnahmen der Landtage zur Lissabon-

Begleitnovelle, in denen neben der zwingenden Berücksichtigung der Stellungnahmen ein Klagerecht vor dem AdR gefordert wurde, mehr Erfolg nach sich gezogen.

Zu beachten ist in dieser Hinsicht allerdings, dass das politische System der EU mittlerweile durch die neue Rechtsarchitektur und die Marginalisierung des Einstimmigkeitserfordernisses in vielen Materien nur mehr aus drei bis vier Vetospielern besteht. Dies dürfte auch der Grund dafür sein, dass „Brüssel“ zum Leidwesen der Regionen immer mehr im Fokus steht. Aus diesem Grund ist für die Landtage im Bezug auf Tsebelis' Vetospieler-Theorie die Frage nach den Agenda-Settern interessant, da sie dadurch Themen aufgreifen und einen Einfluss ausüben könnten. So könnten die Landtage ohne weiteres durch Stellungnahmen und die Teilnahme an Subsidiaritätsprüfungsverfahren zu – zumindest innerösterreichischen – Agenda-Settern mutieren. Dem Vorarlberger Landtag ist dies im Zuge der Lissabon-Begleitnovelle bereits recht gut gelungen, indem seine Stellungnahme die Initialzündung für die Befassung der andern österreichischen Landtage mit der Thematik darstellte und zu intensiven Diskussionen im Zuge der Begutachtung des Gesetzesentwurfes führte. Der Erfolg ließ zwar zu wünschen übrig, aber auch die Befassung mit der Europäischen Bürgerinitiative und den anderen im Europaausschuss des Vorarlberger Landtages behandelten europapolitischen Materien lassen erste Anzeichen einer diesbezüglichen möglichen neuen Rolle der Landtage erkennen. Eine Stellung als (innerösterreichischer) Agenda-Setter ist für die Landtage allerdings nur dann möglich, wenn sie beginnen, eine effektive Europaarbeit zu leisten. Das im vorigen Abschnitt erarbeitete Modell könnte dafür einen ersten Anstoß bieten.

Die empirische Untersuchung hat im Lichte des Akteurszentrierten Institutionalismus nach Fritz Scharpf drei relevante Punkte ans Licht gebracht: Erstens wurde deutlich, dass die Menschen als Akteure das Verhalten der Institutionen entscheidend beeinflussen und die Europapolitik der Landtage eindeutig akteurszentriert geprägt ist. Zweitens ist der kontextabhängige Rationalismus besonders im Bezug auf

die Befassung der Abgeordneten mit europapolitischen Themen sichtbar geworden. Trotz persönlichem Interesse und Aufgeschlossenheit dem Thema gegenüber beschäftigt man sich aus rein rationalen Gründen nicht mit der Thematik.⁵ Drittens kommt auch die begrenzte Rationalität ins Spiel. Sie besagt, dass trotz rationalem Verhalten mit Maximierungsabsicht Lerneffekte und bereits erlebte Situationen dazu beitragen können, das Verhalten der Akteure zu modifizieren. Dies wurde wiederum am Vorarlberger Beispiel deutlich, wo sich besonders in den letzten Jahren im Zuge des Pilotprojekts der Subsidiaritätsprüfung des AdR der Europaausschuss des Landtages intensiver mit der Europapolitik beschäftigt.

Mein Argument, dass die Landtage entgegen der landläufigen Meinung einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die europäische Politikformulierung haben und dieser Einfluss nach klar abgrenzbaren rationalen Kriterien systematisch variiert, wurde vor allem durch die Analyse der Hypothesen im Zuge der empirischen Untersuchung klar und deutlich. So haben die Landtage und ihre Akteure, als sie die Chance gesehen haben, ihren Kompetenzbereich zu erweitern rasch und politisch einheitlich reagiert (Hypothese 6), während sie aufgrund von rationalen Überlegungen wie dem geringen Bürgerinteresse an europapolitischen Materien (Hypothese 4) und dem hohen Arbeitsaufwand durch die Bearbeitung der mannigfaltigen europapolitischen Dokumente (Hypothese 5) resignieren und sich lieber bürgernäheren Themen widmen. Auch meine Unterstellung, dass Unterschiede in der Befassung der Landtage mit europapolitischen Materien feststellbar sind, wurde eindrucksvoll bestätigt (Hypothese 2).

Europapolitik als Profilierungschance

Die zentrale Forschungsfrage nach der Ausnützung der rechtlichen Möglichkeiten der Landtage im Rahmen der Europapolitik wurde nun ausreichend diskutiert und beantwortet, ebenso ist mein zentrales Argument im Zuge der empirischen Analyse klar bestätigt worden. Weiters wurden Unterschiede in der Befassung der einzelnen untersuchten Landtage mit europapolitischen Materien festgestellt.

Während sich der Vorarlberger Landtag recht effektiv mit Europamaterien beschäftigt, hinken der Landtag Steiermark und auch der Salzburger Landtag hinten nach und haben in dieser Angelegenheit dringenden Aufholbedarf.

Abschließend sei im Lichte des künftigen politikwissenschaftlichen Forschungserfordernisses noch die Frage gestellt, inwieweit die Befassung mit Europapolitik den österreichischen Landtagen, welche in der medialen Diskussion seit längerem schwer in der Kritik stehen, zu einem neuen Aufbruch verhelfen könnte. Hierzu nimmt der Großteil der befragten Experten eine (vorsichtig) positive Haltung ein. Zur Erreichung dieses Ziels wird vor allem eine bessere Kooperation mit der Regierung gefordert, um einheitlich als Land auftreten zu können (vgl. Interview mit Landtagsdirektor Peter Bußjäger, Bregenz, am 02.07.2010), die europaweite Vernetzung der Landtage untereinander (vgl. Interview mit Bundesrats-Präsident a.D. Jürgen Weiss am 25.06.2010), die Konzentration auf die ureigensten Angelegenheiten der Landtage, damit der Vertrauensverlust in parlamentarische Gremien nicht noch weiter voranschreitet (vgl. Interview mit Ludwig Rader am 24.06.2010) und damit verbunden ein Ende der „Briefträger-Anträge“ an die Bundesregierung (vgl. Interview mit Landeshauptmann a.D. Franz Schausberger, Salzburg, am 05.07.2010).

Dass die Europapolitik den Landtagen durchaus eine neue Legitimationsbasis bieten könnte, meint auch der ehemalige Zweite Nationalratspräsident Heinrich Neisser, welcher vorschlägt, dass die Landtage als Regionalparlamente Planungskompetenzen für grenzüberschreitenden Zusammenarbeitsbereiche erhalten und somit eine „regionale Außenpolitik“ auf der Basis von wirtschaftlicher und kultureller Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe führen könnten. Da in der politischen Praxis solche Kontakte überwiegend durch Organe der Exekutive gepflegt werden, empfiehlt Neisser die Einbindung der Landtage, um diese Prozesse mit einer stärkeren demokratischen Legitimation zu untermauern.⁶

In dieser Hinsicht werden auch Initiativen von Seiten des Bundesrates gestartet. So fand im Herbst 2010 in St. Pölten die erste „Euro-pakonferenz“ des Bundesrates statt, die anschließend jährlich stattfinden sollte und bei der alle österreichischen Landtage eingeladen werden, um sich gegenseitig über die Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Integration auszutauschen und gemeinsame Initiativen in diesem Bereich zu starten (vgl. Interview mit Bundesrats-Vizepräsidentin Susanne Neuwirth, Salzburg, am 05.07.2010).

Der Salzburger Landtagspräsident Simon Illmer hat im Zuge der Diskussion um die EU-Vertretungen der Länder folgenden Wunsch geäußert:

„Die Fraktionen müssten sich mit EU-Themen noch früher und gezielter beschäftigen. Denn die Möglichkeiten der Länder, mit zu entscheiden, sind in ihrem Bereichen durchaus vorhanden.“ (Salzburger Nachrichten, 24.08.2010, 7)

Dieser Wunsch ist nur zu unterstreichen und wird auch von der Wissenschaft unterstützt. So wird von der Fachwelt neben der Beschäftigung mit Europamaterien im Landtag vor allem die grenzüberschreitende Netzwerkbildung gefordert, damit die länderspezifischen Anliegen auf europäischer Ebene vertreten und in letzter Konsequenz auch durchgesetzt werden können:

„Die Landtage müssen ihre europapolitischen Kontakte soweit ausbauen, dass sie sich nicht erst im Ernstfall ihre Partner suchen müssen. Die Partnerregionen sollten bereits vorher bekannt sein. Dadurch gewinnen bisherige Freundschaftstreffen mit anderen Parlamenten eine neue Legitimationsgrundlage abseits nachbarlicher Gesprächskultur und gegenseitigem Kennen lernen.“⁷

Gleichzeitig ist die Netzwerkbildung auch ein zentrales Element der Subsidiaritätskontrolle. Allerdings weht diesen Wünschen – und das sollte nicht verschwiegen werden – nicht nur ein im Lichte dieser

Forschungsarbeit herausgefilterter rational begründeter Gegenwind entgegen, sondern auch rein strukturelle Probleme. So ist die parlamentarische Rückkoppelung der Europaarbeit auf Landesebene kaum im Stande, die schon durch die Rechtslage bedingte Exekutivlastigkeit des österreichischen Länderbeteiligungsverfahrens zu relativieren, und trägt daher nur sehr eingeschränkt zum Ausgleich des Verlustes autonomer Entscheidungsbefugnisse der Landtage bei: ⁸

„Dies insbesondere auch deshalb, weil aufgrund der doppelten Mediatisierung eines vom Landtag eingenommenen Standpunktes erstens durch die für die Vertretung gegenüber dem Bund zuständige Landesexekutive und zweitens durch die für die Gesamtvertretung der Republik Österreich gegenüber der EU zuständigen Organe des Bundes der tatsächlichen Einflussnahme auf die österreichische Position zu einem Vorhaben im Rahmen der EU von vornherein enge Grenzen gesetzt sind.“⁹

Dies ist aber noch lange kein Grund, die Finte ins Korn zu werfen und als Landtag vor der Befassung mit Europamaterien zu resignieren. Die empirische Analyse des Vorarlberger Landtages hat klar zu Tage gebracht, dass die effektive Beschäftigung mit Europamaterien im Landtag Früchte tragen kann. Die Europäisierung hat für die regionalen Parlamente zwar die Chance gebracht, auf einer Bühne jenseits des Bundeslandes aufzutreten, setzt jedoch gleichzeitig deren Gesetzgebungskompetenzen unter einen ständigen Anpassungs- und Harmonisierungsdruck¹⁰. Dass die österreichischen Landtage ihre Rolle in dieser Hinsicht noch nicht gefunden haben, wurde bereits weiter oben erwähnt. Deren Professionalisierung ist im Lichte der schleichenden Marginalisierung der Legislativen durch die Exekutive allerdings unbedingt vonnöten.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist neben einer erfolgreichen Netzwerkbildung die Aneignung von europapolitischen Kompetenzen, die Kooperation mit der Landesregierung und ganz zentral das Interesse der Abgeordneten unumgänglich. Das weiter oben erarbeitete Modell aus den Ergebnissen der empirischen Analyse dieser For-

schungsarbeit könnte einen sinnvollen Input liefern, die Europaarbeit der Landtage auf professionelle Beine zu stellen. Dem Anliegen der Forschungsarbeit wird somit Rechnung getragen: „*State parliaments matter!*“

Ich habe den Titel der Subsidiaritätskonferenz 2006 „Europa fängt zuhause an“ zitiert und darf mich am Ende dieser Forschungsarbeit nochmals darauf beziehen. Europa kann nur gelingen, wenn aus dem anfänglichen Projekt der Eliten ein Basisprojekt wird. Die „Kunst, Europa aus seinen Regionen entstehen zu lassen“¹¹ ist hier das richtige Schlagwort, mit der auch die Befassung der Landtage, der Regional- und Gemeindepolitiker sowie der Bürgermeister mit europapolitischen Themen einhergehen muss. Sie sind auf der untersten Ebene des politischen Systems angesiedelt, haben den engsten Kontakt zur Bevölkerung und können im Lichte der Europaskepsis dazu beitragen, das größte Friedensprojekt aller Zeiten an der Basis ankommen zu lassen. Europa fängt wirklich zuhause an!

Abschließend sei Max Weber zitiert, welcher schon vor 90 Jahren meinte:

„*Die Politik bedeutet ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich.*“¹²

Im Bezug auf die Landtage und die Befassung derselben mit Europapolitik dürften im Hinblick auf die soeben erfolgte Analyse die Bretter, welche zu bohren sind, ziemlich hart sein. Die Leidenschaft und das Augenmaß, das Weber hierzu verlangt, seien den Protagonisten in den Landtagen allerdings dringend ans Herz gelegt.

Anmerkungen

¹ Peter Bußjäger. Die Länderparlamente Österreichs in der Europäischen Union – Beteiligungsföderalismus statt Selbstgestaltung? In: Bußjäger, Peter (Hg.).

Beiträge zum Länderparlamentarismus. Wien: Braumüller, 163 – 192. hier 191

² Andreas Kiefer. Aktivitäten der Länder in Europäischen Institutionen, Verbänden und Netzwerken. In: Hammer, Stefan/Bußjäger, Peter (Hg.).

Außenbeziehungen im Bundesstaat. Wien: Braumüller, 69-88. hier 70

- ³ Die Feststellung von Norbert Rief. In: „Die Presse“ (Überforderte Mandatare, dankbare Parteien. Kommentar 28.06.2010, 27) über den österreichischen Parlamentarismus ist 1:1 auch auf diese Forschungsarbeit anwendbar: *„Die Mandatare sind mit der Fülle von Vorlagen, die sie (...) bekommen, schlicht überfordert. Ein Korrektiv kann das Parlament kaum noch sein, geschweige denn eine schlagkräftige Legislative. Die Gewaltenteilung im Sinne von John Locke gibt es in der Realität längst nicht mehr: Die Exekutive ist längst Legislative (...)“*
- ⁴ Peter Bußjäger. Die Länderparlamente. 190-191
- ⁵ vgl. dazu wiederum das Beispiel des steirischen Bürgermeisters (vgl. Interview mit Ludwig Rader, 24.06.2010).
- ⁶ Heinrich Neisser. Föderalismus in Österreich Wirklichkeit und Illusion. In: Busek, Ehard (Hg.). Was haben wir falsch gemacht? Eine Generation nimmt Stellung. Wien: Kremayr & Scheriau. 93-94
- ⁷ Peter Bußjäger. Die Länderparlamente. 191
- ⁸ Christian Ranacher. Die österreichischen Länder als Akteure im Prozess der europäischen Rechtssetzung. In: Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hg.). Die Konstitutionalisierung der Verbandsgewalt in der (neuen) Europäischen Union. Rechtliche, politische und ökonomische Konsequenzen der neuen Verfassung der EU. Wien: Böhlau, 217-246. hier 224
- ⁹ Franz Fallend. Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus: Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf bundesstaatliche Strukturen und regionale Politik in Österreich. In: Puntcher-Riekman, Sonja/Neisser, Heinrich (Hg.). Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft. Wien: WUV-Universitätsverlag, 201-230. hier 213 äußert sich ähnlich, indem er konstatiert, dass *„[k]omplexe Mehrebenenstrukturen, deren Komplexität durch die EU noch verstärkt wird (...) vor dem Dilemma [stehen], dass die effektive Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf der höheren Ebene auf Kosten demokratischer Partizipation auf der niedrigen Ebene geht.“*
- ¹⁰ Peter Bußjäger. Die Länderparlamente. 191
- ¹¹ Sonja Puntcher-Riekman. Die Kunst, Europa aus seinen Regionen entstehen zu lassen. In: Steger, Friedrich Michael (Hg.). Baustelle Bundesstaat. Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreich. Wien: Braumüller, 85-94. hier 85
- ¹² Max Weber. Politik als Beruf. München/Leipzig: Duncker & Humblot. hier 66

Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates

von Andreas Kiefer

Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates mit seinen 318 Mitgliedern aus 47 Mitgliedsstaaten ist der gleichaltrige „Bruder“ des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union mit seinen 344 Mitgliedern aus 27 Mitgliedsstaaten. Beide wurden 1994 als Foren der Kommunen und Regionen eingerichtet. Der Kongress ist aber in der Öffentlichkeit das unbekanntere Wesen, wie insgesamt der Europarat nicht so präsent ist wie die Europäische Union. So ist wahrscheinlich weniger bekannt, dass Österreich von November 2013 bis Mai 2014 den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates führen wird. Vorbereitungen für diese Präsidentschaft werden vom Bund bereits in Zusammenarbeit mit dem Städtebund, dem Gemeindebund und den Ländern getroffen. Dieser Vorsitz wird auch eine starke lokale und regionale Dimension haben.



20 Jahre nach der Katastrophe von Tschernobyl eine Delegation des „Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas“ des Europarats 2006 vor dem „Sarkophag“ des Atomkraftwerks

Hauptaufgaben des Kongresses

Neben der beratenden Funktion für die Regierungen der 47 Mitgliedsstaaten, die im Ministerkomitee des Europarates vertreten sind, und neben der Funktion des Kongresses als Sprachrohr der Gemeinden,

Städte, Regionen, Kantone, Landkreise, Provinzen, etc. in allen Politikbereichen des Europarates mit einer lokalen und regionalen Dimension, konzentriert auf die Bereiche Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (wie z.B. Korruptionsbekämpfung), versteht sich der Kongress als Hüter und Verteidiger der kommunalen Demokratie der Mitgliedsstaaten. Dazu gehören

- die Beobachtung von lokalen und regionalen Wahlen und
- Monitoringberichte über die Einhaltung der Charta der lokalen Selbstverwaltung durch die Mitgliedstaaten

Ein aktuelles inhaltliches Projekt des Kongresses ist der Bürgermeistertreffen über Roma Fragen vom 22. September 2011, und wir beschäftigen uns mit dem Follow up des Berichts der Gruppe eminenter Persönlichkeiten unter Vorsitz des ehemaligen deutschen Außenministers Joschka Fischer unter dem Titel „Empfehlungen zum Zusammenleben im 21. Jahrhundert in Anbetracht neuer gesellschaftspolitischer Herausforderungen“.

Mit der Reform des Europarates im Jahr 2010 und 2011 hat auch der Kongress eine Reform durchgeführt und das Monitoring der Charta und die Beobachtung von Lokal- und Regionalwahlen zum Kernbereich seiner Arbeit gemacht.

Wahlbeobachtungen

Die österreichische Delegation beteiligt sich aktiv an den Wahlbeobachtungsmissionen des Kongresses. Die Leitung der Delegation des Kongresses bei den Kommunalwahlen in der Ukraine im Oktober 2010 wurde von Gudrun Mosler-Törnström (2. Landtagspräsidentin von Salzburg) durchgeführt, Berichterstatter der Kommunalwahlen vom Mai 2011 in Moldova war Gemeinderat Abg. z. NR Hannes Weninger (Gießhübl, NÖ).

Die Ergebnisse dieser Missionen sollen den Mitgliedstaaten helfen, Defizite in der Gesetzgebung und Durchführung von Wahlen abzubauen, aber auch dazu, innovative Lösungen einem breiteren Kreis

bekannt zu machen, wie etwa Stimmzettel für Blinde und Sehbehinderte oder Erfahrungen mit e-Voting. Am 12. September 2011 fand in Norwegen dazu ein Versuch in einigen Gemeinden statt, und der Kongress hat das angeschaut.



*Wahlbeobachtung
des „Kongresses“
in Albanien 2007*

Monitoring der Charta der lokalen Selbstverwaltung

Grundlage für das Monitoring der Einhaltung der Gemeindeautonomie ist die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung, ein völkerrechtlicher Vertrag, der von 44 der 47 Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert wurde.

Wurden früher 2 bis 3 Staaten pro Jahr besucht, sind es jetzt 10 bis 15 Staaten pro Jahr. Dies führt dazu, dass Herausforderungen, Probleme, Trends, aber auch innovative Lösungen in der lokalen und regionalen Demokratie besser herausgearbeitet und Empfehlungen für die Mitgliedstaaten erarbeitet werden können. Seit verganginem Jahr besteht eine klare Systematik mit einem Raster der Untersuchungsbereiche, um eine echte Vergleichbarkeit der einzelnen Staaten vornehmen zu können. Auch wurden Kriterien für die Unvereinbarkeit von Berichterstattern eingeführt; so ist ausgeschlossen, dass Kongressmitglieder die Situation in einem Nachbarstaat oder in Staaten, zu denen besondere Beziehungen bestehen, untersuchen. In den nächsten Jahren planen wir, auf der Basis der Erkenntnisse der Mo-

nitoringberichte alle zwei bis drei Jahre Berichte zur Lage der lokalen Demokratie in Europa zu erstellen und Vorschläge für deren Weiterentwicklung zu machen. Ein Vorbild dafür sind die regelmäßigen Berichte der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zur Lage der Demokratie in Europa. Der Kongress möchte diese Berichte um die lokale und regionale Dimension ergänzen.

Der Österreich-Bericht

Nach einem Besuch einer Delegation, die Kontakte auf nationaler, Landes- und Gemeindeebene hatte (März 2010), wurden der Bericht und die Empfehlungen im März 2011 vom Plenum angenommen. Es handelt sich um den ersten Bericht über Österreich seit der Ratifizierung der Charta durch Österreich im Jahr 1987. Hervorgehoben wurde der im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten sehr hohe Standard der Gemeindeautonomie und die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips.

Die wesentlichen Vorschläge des Kongresses für Maßnahmen auf Bundes- bzw. auf Landesebene betreffen

- eine grundlegende Verfassungsreform mit Kompetenzbereinigungen (Basis Österreich-Konvent und neuere Reformvorschläge)
- Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit, vor allem über die Ländergrenzen hinweg
- Bessere sozialrechtliche Absicherung der Bürgermeister, um das Amt attraktiv zu erhalten und Kandidatinnen und Kandidaten zu bekommen
- mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden
- Stärkung des Bundesrates als echte Länderkammer
- völlige Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung und Überführung in die direkte Landesverwaltung
- Stärkung der Rolle von Gemeindebund und Städtebund in den Finanzausgleichsverhandlungen
- Weitergehende Vertragsschlusskompetenz für den österreichischen Gemeindebund und den österreichischen Städtebund über den Stabilitätspakt und den Konsultationsmechanismus hinaus

- Einschränkung der persönlichen Haftung der Bürgermeister
- Erhöhung des Anteils von Frauen in den Gemeindevertretungen und Landtagen
- Bessere soziale Absicherung und Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit

Österreich setzt Empfehlungen des Kongresses um

Der Kongress hat mit Befriedigung festgestellt, dass der erste Vorschlag im Mai 2011 vom Bundesrat aufgegriffen wurde und die Vorschläge zwei und drei durch Nationalratsbeschluss Anfang Juli umgesetzt wurden.

Die nächsten Schritte sind nun, nachdem die Empfehlungen vom Ministerkomitee des Europarates an die Bundesregierung übermittelt wurden und in Österreich auch an die Länder weitergeleitet werden, dass in etwa zweieinhalb Jahren ein Dialog zwischen dem Kongress und den Regierungsvertreterinnen und -vertretern von Bund und Ländern über die Umsetzung der Empfehlungen stattfinden wird. Der Kongress lädt regelmäßig die zuständigen Ministerinnen bzw. Minister ein, im Rahmen einer Plenarsitzung über die Umsetzung oder Nicht-Umsetzung der Empfehlungen des Kongresses zu berichten. Dies ist etwa im Jahr 2014 vorgesehen.

Die EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein als Beispiel einer Gemeindeparkerschaft

von Steffen Rubach

Die EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein hat sich einen wichtigen Platz in der deutsch-österreichischen Grenzregion erarbeitet: zum einen als freiwilliger Zusammenschluss auf kommunaler Ebene, also als Region, zum anderen als Organisator, Koordinator und Drehscheibe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit über eine gemeinsame zentrale Geschäftsstelle, also als Funktion. Sich als gemeinsame Europa-Region Salzburg zwischen den Metropolregionen München und Wien zu positionieren, wahrnehmbar zu sein und als Standort für die Unternehmen attraktiv zu sein – das ist ebenso das erklärte Ziel für die Zukunft wie die Entwicklung der gemeinsamen Region als Arbeits- und Lebensraum für ihre Bewohner!

Die EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein (www.euregio-salzburg.eu) wurde am 22. Mai 1995 in Bad Reichenhall gegründet. Entsprechend der nach wie vor gültigen Zielsetzung, dass Europa nur von unten nach oben und primär an seinen Grenzen zusammen wachsen muss, setzt die Euregio-Idee an der bürgernächsten Ebene, sprich auf Ebene der Kommunen, an. Mittlerweile hat die EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein 98 Städte und Gemeinden als Mitglieder. Hinzu kommen die beiden Landkreise Berchtesgadener Land und Traunstein als eigenständige Gebietskörperschaften, die Wirtschafts- und die Arbeiterkammer Salzburg sowie einige Privatpersonen. Das Land Salzburg und der Freistaat Bayern unterstützen die Aktivitäten der EuRegio in vielfältiger, auch finanzieller Weise.

Die EuRegio selbst ist eine Arbeitsgemeinschaft von zwei Trägervereinen auf Basis eines privatrechtlichen Kooperationsvertrags und besitzt somit derzeit keine eigene Rechtspersönlichkeit. Diese „Schwäche“ in institutioneller Hinsicht, die z.B. die direkte Trägerschaft von Förderprojekten ausschließt, soll in möglichst naher Zu-

kunft durch die Überführung in einen Europäischen Verbund für Territoriale Zusammenarbeit, kurz EVTZ, beseitigt werden.

Viele Gemeinsamkeiten im kulturellen und sozialen Bereich, gemeinsame historische Wurzeln und traditionell gute Verbindungen zwischen Bayern und Salzburg sowie - nicht zuletzt, aber von unschätzbarem Vorteil - die gemeinsame Sprache bilden eine gute Ausgangsbasis. Der Wegfall der Grenzkontrollen mit dem Beitritt Österreichs zum Schengener Abkommen am 01. April 1998 sowie die Einführung der gemeinsamen Währung Euro zum 01. Januar 2002 haben den Entwicklungsprozess von der Europäischen Ebene her sehr positiv begleitet. So wird immer mehr deutlich, dass der Salzburger Zentralraum „nur“ einen Teilbereich der EuRegio ausmacht, dass er aber aufgrund der intensiven funktionalen Verflechtungen des gemeinsamen Oberzentrums Salzburg mit seinem Umland quasi das grenzüberschreitende Herzstück der EuRegio ist und auch für das Umland ganz wesentliche Aufgaben zu erfüllen hat. Aspekte der Raumordnung und Siedlungsentwicklung, des Verkehrs, der Wirtschaft, aber auch der Bildung rücken in diesem Zusammenhang verstärkt ins Blickfeld der Diskussion - ganz im Sinne des Mottos „Vom Halbkreis- zum Vollkreisdanken!“. Der Masterplan als kooperatives Raumkonzept für die Kernregion Salzburg greift diesen Ansatz aktuell auf.

Wichtige Grundsatzentscheidungen

Die vier Leitvorstellungen aus dem Leitbild der EuRegio:

- Umsetzung des Europagedankens auf regionaler Ebene
- Entwicklung der EuRegio als Arbeits- und Lebensraum für ihre Bewohner
- Ausbau der EuRegio im Wettbewerb der Wirtschaftsräume
- Entwicklung der Umwelt- und Lebensqualität in der EuRegio

Die Gründungsväter der EuRegio trafen einige vorausschauende Entscheidungen für die notwendigen Strukturen:

- eine gemeinsame Geschäftsstelle

- alle EuRegio-Gremien gibt es nur einmal
- keine neue Verwaltungsebene
- freiwilliger Zusammenschluss auf kommunaler Ebene
- EuRegio-Leitbild vom November 1997

Zu einer Stärke hat sich dabei sicherlich die Einigung auf eine gemeinsame Geschäftsstelle entwickelt. Alle Aktivitäten und Informationen können so gebündelt und zentral über eine zuständige Stelle durchgeführt bzw. bereit gestellt werden. Es gibt somit immer einen gemeinsamen Kenntnisstand für beide Seiten. Eine aufwändige Abstimmung von Inhalten über die Grenze hinweg entfällt zunehmend.

Die EuRegio verfügt über folgende Organe/Gremien:

- EuRegio-Rat: Versammlung der Mitglieder der EuRegio
- Präsidium: alle vier Jahre aus der Mitte des EuRegio-Rates gewählt; 8 Mitglieder; paritätisch besetzt; Vorschlagsrecht für den Präsidenten wechselt ebenfalls alle vier Jahre
- Verwaltungsbeirat: beratende Funktion in Rechts-, Finanz- und Personalfragen; 8 Mitglieder; paritätisch besetzt
- Geschäftsstelle: zentral in Freilassing; Ansprechpartner zu allen grenzüberschreitenden Belangen sowie zur Beratung in Förderfragen (insbes. INTERREG); wichtige Koordinationsstelle für die Facharbeitsgruppen; Regionalmanagement mit hoher Kompetenz bei der Entwicklung und Umsetzung grenzüberschreitender Projekte
- Facharbeitsgruppen: insgesamt 15¹; Ideenbörse und „Steuerungsgremium“ für ihren jeweiligen Lebensbereich; paritätisch besetzt; in der Regel 8 Mitglieder
- Überregional pflegt die EuRegio einen intensiven Austausch mit den anderen Euregiones im deutsch-österreichischen Grenzraum², um sich über laufende Projekte, Kooperationsmöglichkeiten und Förderfragen aus INTERREG auszutauschen.

Darüber hinaus ist die EuRegio Mitglied der AGEG (Arbeitsgemeinschaft der Europäischen Grenzregionen, www.aebr.eu), der übergeordneten Interessensvertretung aller Grenz- und grenzübergreifenden Regionen in Richtung EU und Nationalstaaten, sowie der Städte- und Regioneninitiative Magistrale für Europa (www.magi-

strale.org) zur Realisierung der Hochleistungs-Bahnverbindung Paris-Reims-Nancy-Straßburg-Karlsruhe-Stuttgart-Ulm-Augsburg-München-(Mühldorf-Freilassing)-Salzburg-Linz-St. Pölten-Wien-Bratislava/Budapest.

Struktur der fachlich-inhaltlichen Arbeit

- Fachübergreifendes EuRegio-Entwicklungskonzept als mittelfristige Entwicklungsperspektive für die EuRegio. Als erstes seiner Art (2001) im deutsch-österreichischen Grenzraum zeigt das Konzept konkret, systematisch und querschnittsorientiert über alle Lebensbereiche hinweg die Ziele und Handlungsnotwendigkeiten für die Region auf.
- Masterplan – ein kooperatives Raumkonzept für die Kernregion Salzburg zur raumverträglichen Weiterentwicklung in der Europa-region Salzburg für die Bereiche Wohnen, Wirtschaft, Verkehr und Freiraum (Fertigstellung Ende 2011)
- Regionalmanagement-Stelle (seit Juli 2001), die sich auf die Umsetzung der Projektideen im Entwicklungskonzept konzentriert, innovative, neue Projektideen aufgreift und weiter entwickelt und die Umsetzung des Masterplans begleiten soll.
- Lobbying, das gezielt dort erfolgt, wo in der EuRegio selbst nicht über die Projektumsetzung entschieden werden kann, z.B. bei Verkehrsinfrastrukturprojekten wie der Hochleistungs-Bahnstrecke von Paris über München, Mühldorf und Salzburg nach Wien und Budapest/Bratislava (Magistrale für Europa).
- INTERREG setzt einen wichtigen Impuls für die Arbeit der EuRegio an sich, aber auch für viele gemeinsame Projekte. Diese EU-Gemeinschaftsinitiative steht auch für den deutsch-österreichischen Grenzraum zwischen zwischen Passau und dem Bodensee zur Verfügung. Die Bedeutung für den Grenzraum wird dadurch untermauert, dass die Euregiones auch in der vierten Förderperiode (INTERREG IVC A³; 2007-2013) mit Sitz und Stimme im Begleitausschuss vertreten sind. Da EU-Finanzierung grundsätzlich den Charakter einer Anschubfinanzierung hat, können viele Projekte gefördert werden, die im Sinne eines Pilot- oder Grundla-

genprojektes die Basis für weitere Kooperationen legen. Ebenso kann in den Ausbau von gemeinsamer oder gemeinsam genutzter kleiner Infrastruktur investiert werden.

Projekte, die auf Basis des EuRegio-Entwicklungskonzepts in die Umsetzung gelangt sind (Beispiele; * = gefördert über INTERREG):

- Saalachsteg Ainring/Wals-Siezenheim*
- Europasteg Laufen/Oberndorf (Salzach)*
- Radurlaub als Kernangebot in der EuRegio (inkl. EuRegio-Radkarte, Mozart- und Bajuwaren-Radweg sowie Watzmann-Hochkönnigrunde [MTB])* (www.radwandern.com)
- EuRegio-Karte „WasserErlebnis“*
- Datenbank „Klein- und Flurdenkmäler“* (www.kleindenkmaeler.com)
- Imagewerbung für Urlaub auf dem Bauernhof* (www.traumbauernhof.com)
- Kooperation von Direktvermarktungseinrichtungen
- Grenzüberschreitende Weiterbildungsplattform für die Holzbranche* (www.ligneum.at)
- Standort-Marketingbuch „Wirtschaftsstandort Europa-Region Salzburg“
- Gegenseitiges Beteiligungsschema in Hörungsverfahren bei Großprojekten
- EuRegionale Berufsinformationsmesse BIM* (www.berufsinfomesse.org)
- Untersuchung über die Verflechtungsbereiche im Einzelhandel in der EuRegio (SABE-V)*
- Eilbuslinie Salzburg – Freilassing (Linie 24)
- Marketing-Aktivitäten für den WatzmannExpress Berchtesgaden-Salzburg und den AlmErlebnisBus Ramsau-Weißbach b.Lofer*
- Kooperationsnetzwerk „Alpine Gastgeber“* (www.alpine-gastgeber.com)
- Lehrgang Ehren.Sache*
- EuRegionale Rauminformation EULE*

(www.ispace.researchstudio.at/rd/rd_eule_de.html)

- Etourism fitness* (www.etourism-fitness.com)
- Innovations- und Kompetenznetzwerk Kulinarik* (www.alpen-kulinarik.eu)

Darüber hinaus hat die EuRegio mit dem Kleinprojektefonds die Möglichkeit, Kleinprojekte bis zu 25.000 € in eigener Verantwortung zu fördern. Diese Möglichkeit ist, trotz hohem Abwicklungsaufwand, ein Gewinn für die EuRegio, da viele kleinere Vorhaben relativ zeitnah und in unmittelbarer Zuständigkeit der EuRegio unterstützt werden können.

Über INTERREG werden aber auch die Personal- und Sachkosten in der EuRegio-Geschäftsstelle gefördert. Wichtige Kofinanzierungsbeiträge kommen ergänzend vom Land Salzburg und vom Freistaat Bayern. Die intensiven Koordinations- und Vernetzungsaufgaben der Geschäftsstelle werden dadurch für die Kommunen finanzierbar.



Vizepräsident und Präsident der EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein: v.l. Bürgermeister Emmerich Riesner (Neumarkt am Wallersee) und Landrat Georg Grabner (Berchtesgadener Land)

Perspektiven

Mit dem Rückenwind aus 15 Jahren erfolgreicher Aufbauarbeit, auf Basis der Erfahrungen mit der Umsetzung des EuRegio-Entwicklungskonzeptes und angesichts der aufgezeigten Entwicklungs-

schübe auf EU-Ebene (Österreichs Beitritt zur EU 1995 und zum Schengener Abkommen 1998, Euro-Einführung 2002) können einige grundsätzliche Perspektiven für die EuRegio entworfen werden. Dabei gilt es erfahrungsgemäß zu beachten, dass die Entwicklung nur in kleinen Schritten, von denen auch einmal einer rückwärts gehen kann, von statten gehen kann.

- Die Europa-Region Salzburg mit der EuRegio als Keimzelle rückt immer mehr ins Bewusstsein. Ein neues Selbstbewusstsein der Region rund um ihr natürliches Oberzentrum Salzburg ist spürbar. Mit den funktionalen Verflechtungen der Stadt Salzburg und ihres Umlandes zeigt sich ein großräumiges Beziehungsgeflecht bis ins Oberösterreichische und den Raum Mühldorf, Altötting und Rosenheim hinein. Die Wahrnehmbarkeit, auch international, als gemeinsamer Wirtschaftsraum und die Erfolgsaussichten im Wettbewerb der Regionen steigt damit.
- Notwendig für die Entwicklung der gemeinsamen Region sind weitere Verbesserungen in der Verkehrsinfrastruktur. Der dreispurige Ausbau der Autobahnabschnitte (A10 bis Hallein und A8 bis Rosenheim [jeweils vom Grenzübergang Walserberg], zusätzliche Brücken über die Grenzflüsse Saalach und Salzach oder die Weiterentwicklung des Schienennetzes (Magistrale für Europa, RegionalStadtBahn) sind hier wichtige Faktoren.
- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit braucht aber auch ein verstärktes Miteinander der Politik. Der zwischen dem Land Salzburg und der EuRegio eingerichtete „EuRegio-Gipfel“ als Spitzentreffen der regionalen Politik, in welches auch die bayerische Staatsregierung mit eingebunden wird, ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Die Spitzenpolitik beider Länder, der Landkreise und der Stadt Salzburg hat damit ein Forum, um gemeinsam die Themen zu besprechen, die für die Europa-Region von zentraler Bedeutung sind.
- Auf der Grundlage eines verstärkten Miteinanders der Politik und der Definition eines grenzüberschreitenden Verflechtungsraumes rund um das gemeinsame Oberzentrum Salzburg in den Landesentwicklungsprogrammen Bayern und Salzburg wurde das Projekt „Masterplan als kooperatives Raumkonzept für die Kernregion

Salzburg⁴⁴ mit EU-Förderung über INTERREG IV A gestartet. Für die Bereiche Wirtschaft, Verkehr, Siedlung/Wohnen und Freiraum sollen in einem intensiven Kommunikationsprozess mit den betroffenen Gemeinden die für den Raum wichtigsten Ziele und Projekte definiert werden. Der Masterplan benötigt eine umsetzungsorientierte, raumplanerische Qualität, damit er im Rahmen der jeweiligen Raumordnungsinstrumente der beteiligten beiden Länder umgesetzt werden kann. Somit können und sollen vom Masterplan auch Impulse für den gesamten Raum der EuRegio ausgehen.

- Organisatorisch soll sich die EuRegio hin zu einer gemeinsamen, grenzüberschreitenden Rechtsperson entwickeln. Der von der EU-Kommission geschaffene „Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)“ ist hier die passende Perspektive. Die bestehenden Doppelstrukturen der beiden jetzigen Trägervereine könnten abgebaut werden, und mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit kann sich die EuRegio auch inhaltlich und formal weiter entwickeln.
- Für die EuRegio, aber auch für den gesamten deutsch-österreichischen Grenzraum, wichtig ist die Fortführung von INTERREG nach 2013.
- Insgesamt zeigt sich, dass über die EuRegio-Geschäftsstelle und das seit 2001 aktive Regionalmanagement schon eine Fülle an Themen und Projekten über alle Lebensbereiche hinweg bearbeitet und umgesetzt werden konnte. Mit der ebenfalls notwendigen politischen Unterstützung sind wir so auf einem guten Weg hin zu einer gemeinsamen Europa-Region Salzburg, getreu der wörtlichen Übersetzung von „Eu – Regio“ aus dem Griechischen: „die gute Region“.

Anmerkungen

¹ Facharbeitsgruppen sind eingerichtet zu den Bereichen Kultur, Tourismus, Land- und Forstwirtschaft, Raumordnung und Regionalentwicklung, Sport, Umwelt- und Naturentwicklung, Jugend, Erwachsenenbildung, Sicherheit, Verkehr, Wirtschaft, Soziale Kooperation, Gesundheitswesen, Bildung sowie Forschung, Innovation und Technologie.

² Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald/Unterer Inn, Inn-Salzach-Euregio,

Euregio Inntal-Chiemsee-Kaisergebirge-Mangfalltal, Euregio Zugspitze-Wetterstein/Karwendel und Euregio via salina.

³ Näheres zum INTERREG-Programm zwischen Deutschland/Bayern und Österreich: www.interreg-bayaut.net.

⁴ Gemeinden des Regionalverbands Stadt Salzburg und Umgebungsgemeinden und der Verdichtungsraum nach LEP Bayern (= 21 Gemeinden). Hinzu kommen noch 14 Ergänzungsgemeinden entlang von über die Kernregion hinausgehenden funktionalen Achsen.

Die Autorin, die Autoren

Josef Hörmandinger arbeitet als Sekretär des Landtagspräsidenten von Salzburg. Er hat für „Salzburg. Geschichte und Politik“ seinen Beitrag für die Festschrift „Einheit in Vielfalt“ der katholisch-österreichischen Studentenverbindung Rugia zu Ried (2008) auf den aktuellen Stand gebracht.

Andreas Kiefer ist Generalsekretär des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats in Straßburg.

Johannes Neumann ist Rechtsanwaltsanwärter in Salzburg. Sein Beitrag ist der überarbeitete Abschnitt „Autonomie am Beispiel Südtirols“ seiner Dissertation „Föderalismus und Autonomie als Ausdrucksformen des Selbstbestimmungsrechts der Völker“ (2010).

Gerlinde Rogatsch ist Klubobfrau des ÖVP-Landtagsklubs Salzburg. Der Beitrag basiert auf ihrer Rede bei der Festsitzung „150 Jahre Salzburger Landtag“ am 6. April 2011.

Steffen Rubach arbeitet als Geschäftsführer der EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land - Traunstein.

Franz Schausberger, Landeshauptmann von Salzburg 1996-2004, ist seit 1996 Mitglied des „Ausschusses der Regionen“ der Europäischen Union und seit 2004 Vorstand des „Instituts der Regionen Europas“.

Michael Unterberger ist Mitarbeiter im Büro von LHStv. Wilfried Haslauer. Der Beitrag stammt aus seiner Masterthesis „State parliaments matter! Die Bedeutung der österreichischen Landtage in der Europapolitik“ (2010).

Bildnachweis

EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein: S. 102

Josef Hörmandinger: S. 10, 60

Landespressebüro: S. 12, 72, 79

Lechner-Forschungsgesellschaft: S. 17, 40, 46, 55

Franz Neumayr: Titelseite

Michael Neureiter: S. 91, 93

Daniel Reiter: Grafik 3. Umschlagseite

Martin Walters: S. 64

