

Stephan Förster / Karl-Heinz Lambertz (Hrsg.)

**Small is beautiful, isn't it?
Herausforderungen und Perspektiven kleiner
(glied)staatlicher Einheiten**

Beiträge zur Konferenz in Eupen am 31. Januar 2004

Occasional Papers

Nr. 29

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung

Anschrift: Nauklerstraße 37 a
D-72074 Tübingen
Telefon: +49 (0)7071-29 77 368
Fax: +49 (0)7071-92 28 76
E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de

Vorstand: Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Förster
Prof. Christopher Harvie, Ph.D.
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)
Prof. Dr. Martin Nettesheim
Prof. Dr. Barbara Remmert
Prof. Dr. Josef Schmid
Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

In Zusammenarbeit mit: Prof. Dr. Franz Knipping (Wuppertal) und
Prof. Dr. Roland Sturm (Erlangen-Nürnberg)

Koordination: Ass. iur. Annegret Eppler, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung,
Juni 2004 (Nachdruck Dezember 2005)

Erschienen im Selbstverlag

Druck: Schwäbische Druckerei, Stuttgart

ISBN-Nr.: 3-9806978-8-6

Schutzgebühr: 4,- €

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Einleitung <i>Stephan Förster / Karl-Heinz Lambertz</i>	6
Der Kleinstaat Liechtenstein: von der Gemeindestruktur bis zur Interessenvertretung bei der EU <i>S.D. Prinz Nikolaus von und zu Liechtenstein</i>	13
Die Entwicklung der Südtiroler Autonomie im italienischen Regionalismus <i>Jens Woelk</i>	19
Gesetzgebung, Vollzug und interkantonale Zusammenarbeit in kleinen Schweizer Kantonen <i>Adrian Vatter</i>	46
Das Ministerium für alle(s) – der Spagat zwischen komplexen Anforderungen und begrenzten Ressourcen <i>Leonhard Neycken</i>	60
Europäische Integration und Autonomie: Das Recht der Minderheiten <i>László Trócsányi</i>	67
Autorenverzeichnis	71

Vorwort

Die Deutschsprachige Gemeinschaft, der kleinste Bestandteil des noch jungen Bundesstaates Belgien, feiert in den Jahren 2003 und 2004 ein ganz besonderes Doppeljubiläum: 30 Jahre Parlament und 20 Jahre Gesetzgebungsautonomie mit eigener Regierung.

Die Deutschsprachige Gemeinschaft spielt zweifelsfrei eine besondere Rolle im belgischen Staatsgefüge, muss sie doch dauerhaft ihre Stellung und ihre Forderungen im vorwiegend bipolaren Modell – mit den großen Akteuren Flamen und Wallonen – definieren. Zwei Ziele bestimmen derzeit die Politik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft: Maßgeschneiderter Autonomieausbau einerseits und Anpassung der bereits eigenständigen Politikbereiche an die besonderen Verhältnisse vor Ort andererseits. Wegen ihrer Kleinheit und ihrer Minderheitenposition im eigenen Bundesstaat finden sich im eigenen Land kaum Vergleichsmöglichkeiten, wie sich die Deutschsprachige Gemeinschaft entwickeln könnte.

Diese gibt es im europäischen Ausland. Genau darin bestand die Grundidee der Konferenz: Vergleichbare staatliche oder gliedstaatliche Gebilde sollen einander betrachten und voneinander lernen. Wissenschaftler und Praktiker aus mehreren europäischen Gebieten, die entweder durch Kleinheit oder eine Minderheitenposition gekennzeichnet sind, berichteten von ihren Forschungsergebnissen und von ihren persönlichen politischen Erfahrungen.

In diesem Tagungsband befinden sich die vier Beiträge zu Liechtenstein, Südtirol, der Schweiz und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Darüber hinaus ist auch eines der auf der Konferenz vorgetragenen Statements enthalten.

Unser besonderer Dank gilt an erster Stelle den Autoren der Beiträge in vorliegendem Sammelband. Darüber hinaus danken wir den zahlreichen Teilnehmern der Konferenz für ihr Interesse an der Thematik sowie Dr. Manfred Schmitz für die sachkundige Leitung der Tagung.

Ganz besonders danken wir den Verantwortlichen des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung in Tübingen für das entgegengebrachte Interesse und die Bereitschaft zur Aufnahme in die Reihe „Occasional Papers“.

Stephan Förster

Karl-Heinz Lambertz

Einleitung

Stephan Förster / Karl-Heinz Lambertz

1. Zur Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Beschäftigung mit kleinen gliedstaatlichen Einheiten

Die Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Beschäftigung mit kleinen (glied)staatlichen Einheiten ergibt sich aus deren Vorhandensein. Die umständliche Klammerkonstruktion soll verdeutlichen, dass es sich um zwei verschiedene Untersuchungsgruppen handelt. Die Kleinstaaten auf der einen Seite, und die Kleingliedstaaten auf der anderen. Erstere stellen bereits seit längerer Zeit eine Forschungsdisziplin dar, weshalb diese auch in mehrfacher Hinsicht als Vorbild oder auch als Schwester der neuen Kleingliedstaatenforschung anzusehen ist.

Eine systematische Kleingliedstaatenforschung ist erforderlich, weil das Geschehen in den kleingliedstaatlichen Einheiten nur dann kritisch beleuchtet und inhaltlich weiter entwickelt werden kann, wenn es auch das außenstehende, beobachtende Auge der Forschung gibt, die sich die Mühe macht, den Dingen auf den Grund zu gehen, die Beteiligten zu durchleuchten und auch den Blick über den eigenen Tellerrand dorthin zu richten, wo es vergleichbare Strukturen gibt.

Die Kleingliedstaatenforschung muss interdisziplinär und vergleichend sein. Juristen, Politologen, Ökonomen, Soziologen, Psychologen und andere müssen ihren Beitrag leisten, denn die Wirklichkeit, die es zu analysieren und zu bewerten gilt, ist eine vielfältige und multidimensionale. Es ist ganz wichtig, dass diese Kleingliedstaatenforschung systematisch vergleichend arbeitet und sich nicht damit begnügt, sich auf ein einziges Objekt zu konzentrieren und dieses mit allen möglichen Lupen zu betrachten.

Die Kleingliedstaatenforschung setzt – im Unterschied zur Kleinstaatenforschung – das Bestehen eines Bundesstaates voraus, dessen Bestandteil der Kleingliedstaat ist. Damit ist die Kleingliedstaatenforschung Teil der Föderalismusforschung und ist automatisch von einem ihrer Grundprobleme betroffen: Ab wann ist ein Staat ein Bundesstaat? Wo liegt die exakte Grenze zum dezentralisierten Einheitsstaat oder zum regionalisierten Staat? Es gibt zahlreiche Versuche, den Bundesstaat über einen Katalog von Merkmalen zu definieren. Diese Auflistungen fallen unterschiedlich umfangreich aus. Neuere Tendenzen in der Föderalismusforschung zweifeln klare Abgrenzungen generell an. Dies hat den Vorteil, dass Länder – beispielsweise Italien, Spanien oder Großbritannien – nicht automatisch beim Fehlen eines als wichtig angesehenen Merkmals aus der Forschung ausgeschlossen werden.

Bei dem Versuch einer Definition des Kleingliedstaates ergibt sich dieselbe Problematik wie beim Kleinstaat¹. Es ist nicht möglich, eine eindeutige, allgemeinverbindliche, unwillkürliche Definition zu finden. Man kann sich der Problematik aber nähern. Ein Gliedstaat kann auf verschiedene Arten und Weisen klein sein: sein Territorium kann klein sein, die Wirtschaftskraft kann gering sein, oder aber die Einwohnerzahl ist niedrig. Im Prinzip müssen alle diese Aspekte berücksichtigt werden. Aber selbst in einem komplexen Modell, das kombiniert und gewichtet, wird man keine schlüssige Antwort auf die Frage nach der genauen Definition des Kleingliedstaates finden.

Zunächst hat Kleingliedstaatlichkeit sehr viel mit Selbstverständnis zu tun. Im Grunde wird wohl jeder Gliedstaat selbst einschätzen können, ob er sich zur hier behandelten Kategorie zählt oder nicht.

Wichtig ist zudem die Frage, ob mit absoluten oder relativen Größenkriterien gearbeitet wird, wobei die Konzepte „klein“ oder „groß“ in direktem Zusammenhang zum Bezugsrahmen stehen. In Anbetracht der jeweiligen Bundesstaatsrahmenbedingungen ist dies nicht unbedeutend. Ein kleiner Gliedstaat neben vielen anderen kleinen Gliedstaaten, die zusammen nicht unbedingt einen sehr großen Staat bilden, befindet sich in einer völlig anderen Situation, als ein einzelner Kleingliedstaat in einem Bundesstaat, dessen andere Bestandteile bedeutend größer sind.

1 Als Kleinstaat werden meistens Staaten mit weniger als 15 Mio. Einwohner (Kirt/Waschkuhn, 2001, S. 31 als Vertreter der „europäischen Auffassung“) bzw. weniger als 10 Mio. Einwohner (Abt, 1993, S. 22 als Vertreter der „US-amerikanischen Auffassung“) bezeichnet. Bei weniger als einer Million Einwohnern handelt es sich nach allgemeiner Auffassung dann um Kleinst-, Zwerg- oder Mikrostaaten, wobei hier dann nochmals diejenigen mit weniger als 100.000 Einwohnern besonders hervorgehoben werden (Liechtenstein, Andorra, Monaco, San Marino, Vatikanstaat in Europa).

Sehr berechtigt ist der Einwand, die absolute Bevölkerungsgröße sei nur eine unter mehreren möglichen Variablen zur Bestimmung dessen, was ein Klein- bzw. ein Kleinstaat ist. Dieser Einwand kann nicht widerlegt werden, die Konzentration auf die Bevölkerungsgröße ist genauso willkürlich wie jede festgelegte Zahlenschwelle.

„However, the common factor used by almost all studies which have analysed the concept of small countries ... is the size of the population. Other factors such as land (or arable land area) and size of GNP are also mentioned in a number of cases.“ (Hein, 1985, S. 16)

Doch stimmen die meisten Autoren damit überein, dass es notwendig ist, einen Ausgangspunkt für die wissenschaftliche Untersuchung festzulegen, solange eine allgemeinverbindliche Definition fehlt (und sich wohl auch kaum finden lässt).

„In the end, there is perhaps no choice but to take as a starting point an arbitrary threshold beyond which the microstates are placed, and it is perhaps simplest to define the threshold in terms of population.“ (Dommen, 1985, S. 13).

Es sind zwei Annäherungen an den Begriff Kleingliedstaat denkbar. Zum einen könnten alle Gliedstaaten mit weniger als 100.000 Einwohnern als Kleingliedstaaten gelten. In diesem Fall gibt es in fast der Hälfte aller weltweit bestehenden 25 Bundesstaaten (gemäß Forum of Federations) einen solchen, in manchen sogar mehrere. Der klassische Kleingliedstaaten-Bundesstaat ist demnach die Schweiz.

Zum anderen wäre es möglich, dass jeder Gliedstaat, dessen Einwohnerzahl weniger als ein Prozent der Gesamtbevölkerung ausmacht, in diese Kategorie eingestuft wird. Diese Klassifizierung ist jedoch nicht unproblematisch. Wenn diese Regel beispielsweise auf die Vereinigten Staaten von Amerika angewandt würde, gäbe es eine Reihe von Staaten, wie New Mexiko, Nevada oder Nebraska, die weniger als ein Prozent der amerikanischen Bevölkerung ausmachen, die sich aber vom Selbstverständnis her, mit ihren über zwei Millionen Einwohnern, wahrscheinlich nicht zu den Kleingliedstaaten gezählt sehen möchten.

2. Die wesentlichen Elemente der Kleingliedstaatenforschung

Eine Kleingliedstaatenforschung hat nur dann einen Sinn und eine Daseinsberechtigung, wenn es Merkmale gibt, die eindeutig mit der – nicht klar definierbaren – Kleinheit in Verbindung gebracht werden können. Dabei kann es sich sowohl um spezifische größenbedingte Probleme, als auch um ganz besondere Handlungschancen und Vorteile handeln. An dieser Stelle werden sechs Merkmale erörtert, ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit und Ausführlichkeit zu erheben.

2.1 Mikroklima

Kleingliedstaaten kennen häufig ein ganz spezielles Mikroklima, das stark durch historische Entwicklungen, besonders gewachsene Strukturen, Identitätsbewusstsein, Selbstverständnis und auch Eigenarten geprägt ist. Gerade wenn der Kleingliedstaat auch eine Minderheit ist, bildet die Bevölkerung häufig eine Schicksalsgemeinschaft und fühlt sich auch als solche. Dies ist beispielsweise in Südtirol oder der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens der Fall.

Diese beiden unterscheiden sich jedoch in einem ganz wesentlichen Aspekt des kleingliedstaatlichen Mikroklimas: dem Parteiensystem. Während es in Südtirol eine dominierende Minderheitenpartei gibt (Südtiroler Volkspartei), die auch das Sprachrohr nach außen ist, hat sich in der Deutschsprachigen Gemeinschaft ein pluralistisches Parteiensystem in Anlehnung an das im Rest des Landes bestehende herausgebildet.

2.2 Einfache staatliche Strukturen

Ein Kleingliedstaat kann oder muss mit sehr einfachen staatlichen Strukturen auskommen. Er braucht zwischen sich selbst und der kommunalen Ebene – vorausgesetzt dass es eine gibt – keine weitere Instanz. Dies ist etwa der Grund, weshalb die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens die Übernahme der provinziellen Befugnisse fordert. Im Verhältnis zu den Kommunen ist ein Kleingliedstaat mit ganz besonderen Herausforderungen und spezifischen Gefahren konfrontiert. Diese Gefahr heißt Zentralismus. Ein Kleingliedstaat kann zentralistischer sein, als es die UdSSR in ihren besten Zeiten jemals gewesen ist. Deshalb steckt in der Frage der Organisation der Kleingliedstaaten ein großes Stück an Autonomiediskussion auf lokaler Ebene.

Die Kürze der Verwaltungswege gehört ebenfalls in dieses Kapitel der einfachen Verwaltungsstrukturen. Derjenige, der von der Kürze der Verwaltungswege spricht, kommt natürlich unweigerlich in die – manchmal unheimliche – Nähe zur Realität. In einem Kleingliedstaat haben die Regierungsmitglieder selten Bodyguards, in einem Kleingliedstaat werden Dinge auf Regierungsebene geregelt und verwaltet, die anderswo über mehrere Verwaltungsetappen laufen. Die Nähe ist enorm intensiv. Sie hat äußerst positive, aber ebenfalls negative Aspekte, da sie in den Augen vieler Menschen Nepotismus suggeriert.

2.3 Fehlende Skaleneffekte

In vielen Bereichen ist die Größe der Kleingliedstaaten suboptimal, d.h. es ist nur unter ganz schwierigen Voraussetzungen möglich, die staatlichen Aufgaben wahrzunehmen, die in der Regel identisch mit denjenigen in wesentlich größeren Gliedstaaten sind. Der Mindestverwaltungsaufwand ist derart groß, dass er kaum finanzierbar ist. Diese fehlenden Größenvorteile bzw. Skaleneffekte stellen ein großes Problem dar und gehören zu den spannenden Bereichen einer möglichen Kleingliedstaatenforschung. Zwei Lösungsmöglichkeiten werden nachstehend angeführt.

Ein erstes Lösungsmodell ist dasjenige des *Freeriders*, d.h. des Trittbrettfahrers. Warum selbst Dinge machen, die andere sowieso tun und die einfach mitgenutzt werden können? Es gibt Staaten und sicherlich auch viele Gliedstaaten, die Weltmeister in dieser Disziplin sind. Dies kann in Einzelfällen Vorteile bringen, eine wirkliche Strategie ist es jedoch nicht.

Das zweite Lösungsmodell ist befriedigender. Die suboptimale Größe kann durch Kooperation überbrückt werden. Kooperation ist die Formel, die es erlaubt, da tätig zu werden, wo ein Kleingliedstaat aus eigener Kraft heraus die nötigen Anstrengungen nicht erbringen kann. Da spielen die verschiedensten Kooperationen (bilateral-multilateral; Einzelmaßnahmen-Aufgabenpakete) eine

wichtige Rolle. Kooperation hat den großen Vorteil, dass die Partner sich auf gleicher Augenhöhe befinden.

2.4 Zwang zur Offenheit

Kleingliedstaaten können nicht nur mit dem Blick auf den eigenen Nabel überleben, auch wenn diese Versuchung manchmal da ist. Ein Kleingliedstaat kann in einer globalisierten Welt nur bestehen, wenn er sich öffnet. Die Öffnung nach außen ist eine Notwendigkeit und eine unwahrscheinlich große Bereicherung. Manchmal täten sogar gewisse Große gut daran, sich ein bisschen mehr zu öffnen, aber die Kleinen müssen es aus schlichten Überlebensgründen. Die Öffnung kann sehr unterschiedlich aussehen, aber sie ist von absoluter Notwendigkeit, um Kooperationen zu ermöglichen. Kleingliedstaaten, die wie die Deutschsprachige Gemeinschaft in Belgien oder der Schweizer Kanton Schaffhausen zudem noch Grenzregion sind, haben natürlich für diesen öffnenden, kooperativen Ansatz viele Chancen und Möglichkeiten direkt vor der Haustür.

2.5 Mehr Bürgerbeteiligung

Verschiedene Formen der Beteiligung der Bürger, der Vereine, Vereinigungen und Institutionen, der Kommunen und anderer gesellschaftlichen Kräfte sind in einem Kleingliedstaat unter völlig anderen Voraussetzungen möglich, als das in größeren gliedstaatlichen Einheiten der Fall ist. Plebiszitäre Elemente sind in Kleingliedstaaten besonders interessant. An die Stelle der klassischen Verwaltung kann in vielen Bereichen das Prinzip des handlungsorientierten Dialogs und der Zusammenarbeit gesetzt werden.

2.6 Vorreiterrolle

Aus all diesen Elementen geht hervor, dass Kleingliedstaaten eine dynamische Vorreiterrolle einnehmen, und sich dort Modelle entwickeln können, die für andere staatliche Einrichtungen als Vorbild dienen.

3. Beiträge in diesem Tagungsband

- Liechtenstein ist der einzige während der Konferenz und in diesem Sammelband thematisierte Kleinstaat bzw. Kleinstaat. Der Beitrag enthält eine landeskundliche Einführung (Geographie, Geschichte, Wirtschaft, Politik) und konzentriert sich anschließend auf die Frage, welche Strategien zur Beibehaltung der Souveränität verfolgt werden. Eine dieser Strategien ist die möglichst optimale Erfüllung staatlicher Aufgaben durch vielfältige Kooperationsformen.

- Südtirol ist – gemäß oben erfolgter Annäherung an den Begriff – ein „großer Kleingliedstaat“. Wie die Deutschsprachige Gemeinschaft in Belgien ist Südtirol besonders wegen des Zusammenfallens von Kleinheit und Minderheitenposition interessant. Der Beitrag erörtert juristische und historische Aspekte der Südtiroler Autonomie. Die Autonomie ist ein fortdauernder und dynamischer Prozess mit Höhen und Tiefen, die der Autor als „fünf Jahreszeiten“ beschreibt. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Wechselbeziehung zwischen dem Zentralstaat und der autonomen Provinz.
- Die Schweiz weist die weltweit meisten Kleingliedstaaten auf. Sehr kleine Kantone sind in der Schweiz jedoch nichts exotisches, weshalb sie auch nur sehr selten gesondert betrachtet wurden. Der Autor des Beitrages behandelt zuerst die wichtigsten Elemente des politischen Systems der Eidgenossenschaft: den Föderalismus, die direkte Demokratie und die Konkordanz. Bei einer Analyse der kleinen Kantone können mehrere spezifische Probleme ausgemacht werden. Dazu gehören beispielsweise Defizite in der Gesetzgebung und im Gesetzesvollzug oder Probleme bei der Mitwirkung im Bund. Anschließend geht der Autor auf verschiedene mögliche Lösungsstrategien ein.
- Der Beitrag zur Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens – der kleinsten Region mit Gesetzgebungshoheit in der EU – behandelt die Probleme, aber auch die Chancen, die eine kleine Verwaltung mit komplexen Aufgaben hat. Der Autor vertritt die Auffassung, dass eine kleine Verwaltung einerseits mit großen Gefahren konfrontiert ist, andererseits aber, bei entsprechenden Strategien und an die Kleinheit angepassten Verfahren, auch gewaltige Chancen hat, vieles besser zu machen. Eine wichtige Handlungschance für die Verwaltung der Deutschsprachigen Gemeinschaft liegt in der geschickten Kooperation mit verschiedensten Partnern.
- Das Statement des ungarischen Botschafters in Belgien verdeutlicht die Wichtigkeit der Thematiken Kleinheit und Minderheit für die neuen Mitglieder der Europäischen Union in Mittel- und Osteuropa. Der Autor sieht eine Lösungsstrategie für Nationalitäten- und Minderheitenkonflikte in der Überwindung des Denkens in nationalstaatlichen Kategorien. Stattdessen soll parallel eine europäische und eine regionale Identitätsfindung erfolgen.

Literaturverzeichnis

- ABT, Carl C. 1993: Basic problems of small countries, in: WASCHKUHN, Arno (Hrsg.): Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, Vaduz: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft, S. 19-30.
- DOMMEN, Edward 1985: What is a microstate?, in: DERS./HEIN, Philippe (Hrsg.): States, microstates and islands, London u.a.: Croom Helm, S. 1-15.

- HEIN, Philippe 1985: The study of microstates, in: DOMMEN Edward/HEIN, Philippe (Hrsg.): *States, microstates and islands*. London u.a.: Croom Helm, S. 16-29.
- KIRT, Romain/WASCHKUH, Arno 2001: Was ist und zu welchem Zweck betreibt man Kleinstaaten-Forschung? Ein Plädoyer für die wissenschaftliche Beschäftigung mit kleinen Nationen, in: DIES. (Hrsg.): *Kleinstaaten-Kontinent Europa. Probleme und Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos, S. 23-46.

Der Kleinstaat Liechtenstein: von der Gemeindestruktur bis zur Interessenvertretung bei der EU

S.D. Prinz Nikolaus von und zu Liechtenstein

Liechtenstein ist ein Land ohne Bodenschätze, teilweise gebirgig und das Rheintal bildet die Hauptsiedlungsebene. Beide Nachbarn sind neutrale und friedliche Staaten und wollen sich daher per Definition nicht expandieren. Liechtenstein ist eine von zehn Monarchien in Europa und hat stabile politische Verhältnisse. Im Fürstentum sind fast 70% der Arbeitsplätze durch Nicht-Liechtensteiner besetzt, weil es eine hohe Anzahl von Grenzgängern gibt und 35% der Wohnbevölkerung keine Liechtensteiner sind. Es gibt ein starkes Parteienleben mit drei Parteien im Ein-Kammer-Parlament. Ähnlich wie die Schweiz, enthält die Verfassung einen erheblichen Schuss direkter Demokratie, was in der Praxis gut funktioniert.

Das politische Leben spielt sich, selbst in einem so kleinen Land, zu einem erheblichen Teil auf Gemeindeebene ab. Es gibt elf autonome politische Gemeinden, deren Kompetenzen mit dem belgischen System verglichen werden können. Das ist eine gute Lösung, denn es gilt: Alles, was man auf der tiefen Ebene machen kann, sollte man wirklich dort tun, wo es am nächsten zum Bürger ist.

Wirtschaftlich ist Liechtenstein ein gesundes Gemeinwesen. Das Pro-Kopf-Einkommen ist um einiges höher, als beispielsweise das von Luxemburg oder der Schweiz. Neben den bekannten Finanzdienstleistungen, die zirka 25% zum Bruttosozialprodukt beitragen, hat Liechtenstein eine starke Exportindustrie.

Man wird oft gefragt, wie es denn gekommen ist, dass so eine kleine Einheit überhaupt souverän geworden ist und wie wir diese Souveränität erhalten können. Liechtenstein hat 1000 Jahre im Heiligen Römischen Reich deutscher Nation zugebracht, in einer Einheit, die zu Recht wahrscheinlich als weder sehr heilig, noch römisch noch deutscher Nation bezeichnet wird. Eine Einheit, die in gewisser Beziehung mit der EU verglichen werden kann, allerdings mit mehr Autonomie für die einzelnen Teile, denn es hat nur ein sehr schwaches gemeinsames Dach gegeben. Wie das damals so üblich war, entstand im Jahre 1342 die Grafschaft von Vaduz durch Erbteilung und damit kam die Reichsunmittelbarkeit. Das war eigentlich der Kern der Unabhängigkeit Liechtensteins. Zu Beginn des 18. Jahrhunderts wurde die Grafschaft Vaduz durch die im Habsburger Reich sehr reiche und mächtige Familie Liechtenstein gekauft und durch eine weitere Herrschaft ergänzt. Dieses Territorium wurde durch Beschluss Kaiser Karl des Sechsten das „Fürstentum Liechtenstein“. Es hat dann, seit 1719, praktisch die Form und Größe beibehalten, die es heute kennt. Am Ende des Heili-

gen Römischen Reiches, im Jahre 1806, sind wir von Napoleons Gnaden zum kleinsten Mitglied des Rheinbundes geworden. Diese vollständige Souveränität wurde dann vom Wiener Kongress bestätigt. Wir haben seither versucht, diese Souveränität zu erhalten und zu verwalten. Wir haben im 19. Jahrhundert in einer noch loserer Integrationslösung als dem Heiligen Römischen Reich gelebt, dem Deutschen Bund. Liechtenstein hat aber verstärkt, vor allem aus wirtschaftlichen Gründen, nach einer weitergehenden Integrationslösung gesucht.

Zuerst kam es 1852 zu einem Zoll- und Währungsvertrag mit Österreich. Durch die Wirren des Ersten Weltkrieges folgte dann eine Hinwendung zur Schweiz, mit der wir seit 1923 bis heute in einer Zoll- und Währungsunion stehen. Wir haben im 20. Jahrhundert, und vor allem im Zuge der europäischen Integration, versucht, die neuen Formen der Integration zu nutzen und Staatsaufgaben damit wahrzunehmen. Ich würde sagen, je mehr die Aufgaben des Staates in der Geschichte gewachsen sind, umso wichtiger wurde die Suche nach einem guten Gleichgewicht zwischen einer möglichst maximalen guten Erfüllung von Staatsaufgaben in der Integration und trotzdem einer möglichst großen Eigenständigkeit.

Wirtschaftlich muss man wissen, dass Liechtenstein ursprünglich ein armes Land war. 1945 hat der wirtschaftliche Start erst richtig begonnen. Es war zuvor ein agrarisches Land. Heute sind nur noch 1,5% der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig, über 40% in der Exportindustrie und die restlichen in den Dienstleistungen. Wir haben viel weniger Staatsangestellte als der EU-Durchschnitt.

Es gibt verschiedene Gründe für die Erhaltung der Souveränität: geschichtliche Zufälle, für die man nichts kann, gute Kontakte zum richtigen Zeitpunkt und natürlich auch eine gewisse Unbedeutung, denn es ist kein sehr lohnendes Ziel für einen großen Politiker, einen Staat wie Liechtenstein einzunehmen. Man war also eher geschützt vor den großen Entwicklungen in Europa.

Was auch eine Rolle bei der Beibehaltung dieser Unabhängigkeit gespielt hat, war die innere Stabilität. Wie erhalten wir die Souveränität heute? Die erste Grundlage, um eine Souveränität zu erhalten, ist, das eigene Haus in Ordnung zu halten: eine stabile Politik vor einem entsprechenden wirtschaftlichen Hintergrund, eine einfache Verwaltung, möglichst viel Autonomiedelelegation zur tiefsten Ebene: Dort, wo sie dem Bürger am nächsten ist und wo er am ehesten Einfluss nehmen und seine Kreativität unter Beweis stellen kann.

Dazu spielt die Gemeindeautonomie eine große Rolle. Die liechtensteinischen Gemeinden haben ungezählte Vereinbarungen untereinander und mit Gemeinden über die Grenzen hinweg, um viele Aufgaben, die ihnen zugeordnet sind, wahrzunehmen.

Zweite Voraussetzung sind eine gesunde Wirtschaft und nicht zuletzt ordentliche Staatsfinanzen. Das wird für viele Nationalstaaten in den kommenden Jahren eine Bedrohung werden, wenn sie die Finanzen nicht in den Griff bekommen. Die Staatsaufgaben tendieren zu steigen, die Erwartungen des Bürgers sind hoch. Gleichzeitig scheint das Geld nicht immer da zu sein. Diesem Problem haben wir immer eine hohe Bedeutung beigemessen. Wir haben in den letzten Jahren praktisch nie Staatsdefizite, sondern immer ein Plus in unserem Budget gehabt. Das gilt auch für unsere Gemeinden.

Das dritte, in diesem Zusammenhang vielleicht interessanteste, Element zur Erhaltung der Eigenständigkeit, ist die Fähigkeit, Staatsaufgaben richtig zu „outsourcen“, d.h. nicht alles selbst zu machen, was man nur mit sehr teuren Mitteln machen könnte. Liechtenstein hat, allein in seiner nächsten Umgebung, mit angrenzenden Regionen und mit den beiden Nachbarstaaten, weit über 100 Vertragsbeziehungen. Das geht von kommunalen Aufgaben wie der Müllverwertung über Erziehungsaufgaben, gemeinsame Hospitalverwaltungen dies- und jenseits der Grenzen, Hochschulzusammenarbeit bis hin zur Justizzusammenarbeit. Zum Beispiel verbringen die Gefangenen in Liechtenstein ihre Gefängniszeit nicht in Liechtenstein, sondern in der Schweiz oder in Österreich.

Darin sehen wir ein ganz wesentliches Element, um Staatsaufgaben modern zu erfüllen. Ich glaube, es wäre eine falsche Auffassung, wenn man sagen würde, je mehr man eigene Aufgaben wahrnehmen kann, umso eigenständiger ist man. Nein! Man muss die richtigen Prioritäten setzen, das Wesentliche selber verwalten, die Aufgaben, insofern man sie „outsourced“, richtig verteilen, damit es keine einseitigen Abhängigkeiten gibt. Aber man sollte diese Chance nutzen, um sich generell als Einheit zu stärken. In diesem Sinne ist natürlich die Integrationsgeschichte Europas der letzten 50 Jahre in vielen Beziehungen eine Sonderform dieses „Outsourcings“, um auf multinationaler Ebene gemeinsam Aufgaben wahrzunehmen. Auch hier hat sich Liechtenstein angeschlossen, weil es in dieser europäischen Integration eine Chance gesehen hat. Allerdings wieder mit einem gewissen Maß. Liechtenstein hat bisher nicht versucht, EU-Mitglied zu werden, sondern sich möglichst in einer vernünftigen, größenverträglichen Form zu assoziieren. Dies war u.a. möglich, indem wir zusammen mit zwei anderen Staaten, Island und Norwegen, einen Assoziationsvertrag mit der EU abgeschlossen haben, den so genannten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), wo Liechtenstein an zirka 60-70% des Binnenmarktes teilnimmt, also grundsätzlich freier Verkehr im Bereich Güter, Personen, Kapital und Dienstleistungen. Aber das mit gewissen Ausnahmen. Es ist keine Vollunion im eigentlichen Sinne: keine gemeinsame Landwirtschaftspolitik oder Steuerpolitik. Das Schwerkern wichtigste bei diesem Assoziationsvertrag ist der Binnenmarkt und nicht z.B. Justiz und innere Sicherheit, also nicht das, was man so landläufig als zweite und dritte Säule der EU bezeichnet. Es gibt in diesem Europäischen Wirtschafts-

raum eine Zusammenarbeit im Bereich der EU-Programme: Liechtenstein beteiligt sich voll an den Erziehungsprogrammen, der Forschung und Entwicklung in vielen anderen Bereichen. Es gibt aber auch einen ausgebauten politischen Dialog.

Wir haben eine Integrationsform, die für einen Kleinstaat günstig ist und die auch die EU nicht zu sehr belastet. Im Gegenteil: rein wirtschaftlich betrachtet würde ich sagen, hat die EU mehr gewonnen, wenn auch nur sehr wenig, weil es ja nur kleine Staaten sind. Selbst Norwegen ist ein kleiner Staat, aber die Handelsströme sind doch so, dass sie die Export- und Dienstleistungswirtschaft der EU in Richtung dieser Staaten erheblich stärker anschwellen lassen. Es ist eine „Win-Win-Situation“, so dass beim Assoziationsvertrag beide Seiten profitieren. Proportional profitiert der Kleine stärker davon. Das haben Sie natürlich oft bei sehr unterschiedlichen Größenordnungen: bei solchen Verträgen wird zwar der Kleine sehr viel abhängiger davon, aber durch die Integration und die Möglichkeiten der Zusammenarbeit und des „Outsourcings“, gewinnt der Kleine mehr. Das ist beispielsweise hinsichtlich unserer Verträge mit der Schweiz zur Währungsunion auch bei uns der Fall. Sie sind für Liechtenstein unendlich viel wichtiger, als umgekehrt für die Schweiz, auch wenn dort an sich wiederum finanziell der Vorteil durchaus für den größeren Partner vorhanden ist.

Das ist eben eine weitere Voraussetzung, um in der Eigenständigkeit zu bestehen: starkes „Outsourcing“, Wahrnehmung von Integrationslösungen, dort wo sie sich günstig anbieten. Gleichzeitig bedarf es einer Politik des Ausstrahlens, der Anerkennung seiner Eigenständigkeit, um sie abzusichern. Wir haben einen verhältnismäßig großen außenpolitischen Apparat. Dieser ist aber immer noch klein, denn auch dort betreiben wir „Outsourcing“. Wir haben acht Botschaften und erledigen den Rest über Vereinbarungen. Wir haben eine Vereinbarung mit der Schweiz, dass überall dort, wo wir keine eigenen Botschaften eröffnen, uns die Schweiz vertritt. Wir sind in einer Reihe von internationalen Organisationen Mitglied und tätig: UNO, Europarat, u.a. Das ist ein wichtiges Podium, um sich darzustellen und führt auch zu einer internationalen Anerkennung. So sind beispielsweise über 60 Botschafter in Liechtenstein akkreditiert.

Lassen Sie mich zum Schluss noch einen Blick in die Zukunft werfen. Ich glaube generell, dass kleine Einheiten in Europa, aber auch in der Welt, gute Chancen der Entwicklung haben. Erstens, weil sie von Natur aus, per Definition, nach außen ausgerichtet sind. So hatten wir seit langem schon eine starke Exportindustrie, weil es einfach eine Notwendigkeit ist, nach außen zu gehen, will man sich als Kleiner wirtschaftlich entwickeln. Große Staaten sind mehr auf den eigenen Binnenraum ausgerichtet. Je mehr aber die Wirtschaft globaler wird, desto mehr ist diese starke internationale Ausrichtung eine Frage der Mentalität. Das ist ein enormes Plus. Das weisen auch Statistiken deutlich auf. Das ist eine

Tendenz, die sich weiter verstärken wird. Die Globalisierung ist nicht aufzuhalten.

Ein weiterer Grund stellen die auch den kleinen Staaten offen stehenden Möglichkeiten der modernen Welt der Technik, der Kommunikation, des Internets dar. Das sind Hilfen für einen Kleinen, Aufgaben selbst wahrzunehmen und auszustrahlen, die ihn in gewisser Beziehung den Größeren näher bringen.

„Ein Nationalstaat ist zu klein, um die großen Aufgaben der Bürger wahrzunehmen – zu groß, um die kleinen Aufgaben des Bürgers wahrzunehmen“. Das kann man natürlich nicht übertreiben, aber ich glaube doch, dass tendenziell damit eine gewisse Verwischung stattfinden wird, die sich positiv auswirkt. Denn im Endeffekt geht es darum, dem Bürger das richtige Lebensmilieu, die richtigen Dienstleistungen anzubieten. In diesem Kontext ist es auch ein Glück, dass es Große und Kleine und verschiedene Formen der Gliedstaaten gibt. Man muss diesen Wettbewerb spielen lassen. Man muss diese Vielfältigkeit in Europa möglichst unterstützen. Aus ihr entsteht Kreativität. Sie ist eine kulturelle Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit in Europa. Wirtschaftlich ist nichts erreichbar, wenn der entsprechende kulturelle Resonanzboden nicht vorhanden ist.

Ich glaube, die stärkere Zusammenarbeit – gerade eines sehr kleinen Staates – auch mit Gliedstaaten ist interessant und durchaus positiv zu bewerten. Dies gilt nicht nur für die unmittelbare Nachbarschaft, sondern auch darüber hinaus. Man kann viele Aufgaben heute gemeinsam wahrnehmen und das sollte man auch! Es ist dabei wichtig, dass die Staaten und die EU dafür auch Verständnis haben – es ist in ihrem ureigenen Interesse. Aus Umfragen geht deutlich eine allgemeine Politikverdrossenheit hervor. Ich glaube, diese lässt sich teilweise überwinden, indem man die Politik näher an den Bürger bringt. Das kann man nur, indem man die Kompetenzen möglichst dort ansiedelt, wo sie eben am nächsten zu ihm sind und auf der tiefsten Ebene ausgeführt werden können.

Wir müssen andererseits sehen, dass selbst für große Einheiten gewisse Aufgaben heute enorm angewachsen sind. Selbst eine Großmacht wie die USA kann diese nicht mehr alleine wahrnehmen. Das ist ein Risiko für kleine Einheiten. Der ehemalige kanadische Ministerpräsident, Trudeau, hat einmal, um das Verhältnis zwischen Kanada und den USA zu charakterisieren, gesagt:

„Es ist ein sehr schönes Verhältnis, aber wissen Sie, wenn eine Maus mit einem Elefanten ins Bett geht, ist das trotz aller Liebe nicht ganz ungefährlich“.

Wir laufen Gefahr, dass man in dieser hektischen, schnelllebigen Welt als Kleiner völlig unabsichtlich überfahren wird. Deshalb ist es wichtig zu versuchen,

möglichst positiv auszustrahlen und möglichst verständlich zu machen, auch gegenüber den Bevölkerungen der großen Einheiten, dass solche Vielfalt für sie ein Gewinn ist.

Literaturverzeichnis

GANTNER, Manfred/EIBL, Johann 1999: Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein. Vaduz: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft.

WASCHKUHN, Arno 1994: Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel. Vaduz: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft.

Die Entwicklung der Südtiroler Autonomie im italienischen Regionalismus

Jens Woelk

1. Südtirol und Deutschsprachige Gemeinschaft: Parallelen und Wandel

Zwischen Südtirol und der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien gibt es zahlreiche Parallelen: Neben ihrem rechtlichen Sonderstatus beginnt dies bereits bei der Geschichte, da beide Gebiete schon seit dem Ende des 1. Weltkriegs zu einem anderssprachigen Staat gehören. Die Gemeinsamkeiten setzen sich mit der geringen Größe des jeweiligen Gebiets, seiner Lage in der Peripherie des jeweiligen Staates und der geringen Zahl seiner Einwohner im Verhältnis zum Gesamtstaat fort.¹ Beide Gebiete werden von einer deutschsprachigen Minderheit bewohnt, deren eigentliche Sprache jedoch ein lebendiger, eigenständiger Dialekt ist. Schließlich befinden sich beide Gebiete als Grenzregionen an der Schnittstelle zwischen zwei Staaten und Kulturräumen. Ihre Lage in der Peripherie ist damit keine Insellage, wie z.B. bei den ebenfalls mit weitreichender Autonomie ausgestatteten Åland-Inseln, vielmehr kommt ihnen eine wichtige Verbindungsfunktion zwischen den großen Kulturräumen Europas zu.

Prägend ist für die autonome Provinz Bozen-Südtirol und die Deutschsprachige Gemeinschaft neben den Autonomiebefugnissen das jeweilige Verhältnis zum Zentralstaat. Im Mittelpunkt des folgenden Überblicks über die „Geschichte“ mehrerer Jahrzehnte Südtiroler Autonomie und – parallel – die Entwicklung des italienischen Regionalstaates stehen daher die Wechselbeziehungen zwischen beiden. Es wird dabei vor allem der Frage nachgegangen, wie die Integration eines hochgradig differenzierten Autonomiesystems in den regional gegliederten italienischen Staat erfolgte. Das Interesse gilt dabei sowohl einzelnen Instrumenten, die beispielhaft dargestellt werden, als auch – und vor allem – deren Anpas-

1 Südtirol liegt im äußersten Norden Italiens an der Grenze zu Österreich. Es ist ein gebirgiges Land, dessen Haupttäler wichtige Alpendurchgangswege bilden; sein Anteil am italienischen Territorium beträgt lediglich 2,4%. Seine Bevölkerung von ca. 450.000 Einwohnern (ca. 0,5% der Gesamtbevölkerung Italiens) besteht zu zwei Dritteln aus Angehörigen der deutschen Sprachgruppe, etwas weniger als einem Drittel der italienischen Sprachgruppe und ca. 20.000 Ladinern. Die Mehrheit der deutschsprachigen Südtiroler lebt in den Tälern und ländlichen Gebieten. Infolge der Einwanderungs- und Industrialisierungspolitik in der Vergangenheit ist die italienische Sprachgruppe auf die drei größeren Städte (Bozen, Meran und Brixen) sowie das südliche Etschtal konzentriert, welches an die nahezu vollständig italienischsprachige Provinz Trentino grenzt.

sung an sich verändernde Situationen. Dies entspricht einer dynamischen Sichtweise von Regionalismus und Autonomie als Prozess.²

Gerade im Zusammenhang mit weitreichenden Verfassungsreformen, wie den verschiedenen Staatsreformen in Belgien und der jüngsten „Föderalisierung“ in Italien, und den Harmonisierungstendenzen durch die europäische Integration zeigt sich deutlich der ständige Wandel, dem beide Gebiete aufgrund ihrer Einbettung in den gesamtstaatlichen und europäischen Kontext ausgesetzt sind. Wie reagieren autonome Gebiete auf den daraus entstehenden Anpassungsdruck? Mit welchen rechtlichen Instrumenten kann ihm begegnet werden, um bei aller notwendigen Integration nicht die Besonderheiten aufgeben zu müssen, für deren Bewahrung beiden Gebieten ein rechtlicher Sonderstatus verliehen wurde.

2. Die „fünf Jahreszeiten“ des italienischen Regionalismus und die Südtiroler Autonomie

Die Geschichte des italienischen Regionalstaates kann in fünf große Abschnitte eingeteilt werden, die entsprechend dem sich jeweils ändernden Großklima als „Jahreszeiten“ bezeichnet werden könnten, da sich für die Regionen freundliche Phasen mit ungünstigeren abwechselten. Diese Phasen sollen im Folgenden zu den Etappen der Lösung des Südtirolkonfliktes bzw. der Südtiroler „Autonomiegeschichte“ in Beziehung gesetzt werden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem verfassungsrechtlichen Verhältnis von autonomer Provinz und Zentralstaat und den Instrumenten zur Gestaltung dieser Wechselbeziehung. Folgende Phasen können als die „fünf Jahreszeiten“ des italienischen Regionalismus angesehen werden:

In den 1950-1960er Jahren war nur ein erster Teil des ursprünglichen Verfassungsmodells in Gestalt von zunächst vier autonomen Regionen realisiert worden.

Erst in den 1970er Jahren erfolgte die vollständige Entfaltung: Neben den (nunmehr) fünf autonomen Regionen wurden 15 Regionen mit Normalstatut eingerichtet. Damit vervollständigte sich der bereits 1948 in der Verfassung vorgesehene asymmetrische Regionalstaat.

Die 1980er Jahre sind durch Versuche zentralstaatlicher Einflussnahme, aber auch zunehmende Kooperation zwischen der staatlichen und der regionalen E-

2 Entsprechend der für den Föderalismus entwickelten Vorstellung von Friedrich, Carl J. 1968: *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London; Elazar, Daniel J. 1987: *Exploring federalism*, Tuscaloosa 1987; Woelk, Jens 2002: *Minderheitenschutz durch territoriale Autonomie: „Reservate“ oder nachhaltige Integrationsprozesse?*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 117 – 137.

bene sowie zahlreiche Auseinandersetzungen vor dem italienischen Verfassungsgerichtshof (itVerfGH) gekennzeichnet. Insgesamt gesehen sind sie eine Phase, in der eine gewisse Emanzipation der Regionen gelingt.

Die 1990er stehen ganz im Zeichen der Folgen einer tiefen Krise des gesamten politischen Systems Italiens. Diese zwingt zu einer Neuorientierung, welche sich in zahlreichen Verwaltungsreformen und einer anhaltenden Reformdiskussion äußert.³

Die jüngste, 1999 begonnene Phase verfolgt das erklärte Ziel, Italien in einen Bundesstaat zu verwandeln. Mit den 1999 und 2001 in Kraft getretenen Verfassungsreformen und der derzeit im Parlament behandelten „Reform der Reform“ (oder „Devolution“) sollen die Gleichgewichte im Verhältnis von Staat und Regionen neu bestimmt werden. Dies hat selbstverständlich auch Folgen für die autonomen Regionen.

In diese wechselnde italienische „Großwetterlage“ fügen sich die Phasen der Konfliktlösung in Südtirol bzw. seiner Autonomie ein, auch wenn diese selbstverständlich von weiteren, externen Faktoren beeinflusst wurden, beispielsweise der Rolle Österreichs, dem Kalten Krieg und strategischem Sicherheitsdenken sowie der fortschreitenden europäischen Integration.

Mit der zunächst zögerlichen, vorsichtigen und gewissermaßen experimentellen Ausbildung des italienischen Regionalstaates korrespondiert in der autonomen Region Trentino-Südtirol von 1948 bis 1960 die Phase des ersten Autonomiestatuts. Eine Autonomie auf regionaler Basis musste aus Südtiroler Sicht unbefriedigend sein und führte zunächst zu Protesten („Los von Trient“), später zu Bombenanschlägen auf Strommasten sowie zu einzelnen Attentaten.

Die 1960er bedeuten die Krise der Autonomie auf regionaler Basis, Terrorakte und harte staatliche Reaktion. Der Umweg über die Vollversammlung der Vereinten Nationen auf österreichische Initiative führte dann zur Einsetzung einer Beratungskommission und zu bilateralen Verhandlungen, an deren Ende 1969 das sog. „Paket“ stand: ein Maßnahmenbündel zum Umbau der Autonomie. Diese Umbauphase fügt sich in den größeren Kontext der allgemeinen, landesweiten Regionalisierung Italiens ein, in deren Zuge die Regionen mit Normalstatut eingerichtet wurden.

Mit Inkrafttreten des 2. Autonomiestatuts begann 1972 die zwanzigjährige Phase der Umsetzung der Südtiroler Autonomie. Die neue Autonomie auf Landesebene musste eingerichtet und ausgebaut werden, ihre Autonomie gegen staatliche Eingriffe schützen und sich so emanzipieren. In ähnlicher Weise trifft dies paral-

3 Vgl. dazu den Überblick bei J. Woelk 2000: Föderalismus per Dekret? Zum Stand der Bassanini-Reform, in: Jahrbuch für Italienisches Recht 13, Heidelberg, S. 105 – 124.

lel auf die ebenfalls Anfang der 1970er Jahre eingerichteten Regionen mit Normalstatut zu. Erst 1992 konnte mit der Streitbeilegungserklärung zwischen Italien und Österreich der endgültige Vollausbau der Südtiroler Autonomie bescheinigt werden.

Ähnlich der Entwicklung auf gesamtstaatlicher Ebene ist die Südtiroler Autonomie danach, von 1992 bis heute, von zahlreichen Veränderungen geprägt und in eine Phase der Neuorientierung eingetreten: Neben einer gewissen Normalisierung und dem Zugewinn zahlreicher neuer Kompetenzen (sog. dynamische Autonomie) im Zuge der allgemeinen Abgabe staatlicher Kompetenzen an die Regionen und Gemeinden, vor allem im Verwaltungsbereich, ist es im Rahmen der Verfassungsreformen auch erstmals zu größeren Änderungen am Autonomiestatut gekommen, weitere könnten in Zukunft folgen. Zudem wird der Einfluss des Europarechts auf die Sonderregelungen der Autonomie immer deutlicher spürbar. In jüngster Zeit macht sich auch das schlechtere politische Klima zwischen Rom und Bozen bemerkbar.⁴

2.1 Die innerstaatliche Umsetzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung als Grundlage der Sonderautonomie

Inhaltliche Grundlage und völkerrechtliche Verankerung der Südtiroler Autonomie bildet das Gruber-De Gasperi-Abkommen von 1946, in dem sich Italien gegenüber Österreich, das als Anwalt Südtirols auftrat, zur Einrichtung einer Autonomie für die deutschsprachige Bevölkerung der ehemals österreichischen Gebiete verpflichtete.⁵ Das bilaterale Abkommen wurde 1947 als Anhang in den Friedensvertrag der Alliierten mit Italien aufgenommen,⁶ was seine völkerrechtliche Bedeutung unterstreicht. Italien, das 1946 per Referendum zu einer Repu-

4 Die in Rom regierenden Mitte-Rechts-Parteien sind in Südtirol in der Opposition, da die Südtiroler Volkspartei (SVP) in Südtirol seit Jahren mit einigen Mitte-Links-Parteien koalitiert.

5 Vgl. dazu zuletzt Michael Gehler 2003: Vollendung der Bilateralisierung als diplomatisch-juristisches Kunststück: Die Streitbeilegungserklärung zwischen Italien und Österreich 1992, in Siglinde Clementi / Jens Woelk (Hrsg.): Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegungserklärung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich, Baden-Baden 2003, S. 17ff. und Peter Hilpold 2003: Der Südtiroler Weg völkerrechtlicher Stufenlösung im europäischen Vergleich, ebda., S. 109ff.

6 Gruber-De Gasperi Abkommen (5.9.1946, Annex zum Friedensvertrag für Italien, unterzeichnet in Paris am 10.2.1947); vgl. dazu P. Hilpold 2001: Modernes Minderheitenrecht, Wien, S. 167ff.

blik geworden war, hatte sich also zur innerstaatlichen Umsetzung dieser Inhalte verpflichtet,⁷ seine Verfassung trat allerdings erst 1948 in Kraft.

Die Inhalte des Abkommens sehen im Wesentlichen die volle Gleichberechtigung von deutsch- und italienischsprachiger Bevölkerung und den Schutz der volklichen Eigenart und der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der deutschen Sprachgruppe im Rahmen besonderer Maßnahmen vor. Ausdrücklich wird der Bevölkerung die Ausübung einer autonomen regionalen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt zuerkannt.⁸

Rechtlich geschützt sind in Italien grundsätzlich nur ausdrücklich in der Gesetzgebung als solche anerkannte Minderheiten in einem bestimmten Gebiet,⁹ so dass insoweit das Territorialitätsprinzip zur Anwendung gelangt.¹⁰ Da die größeren, geschlossen siedelnden Sprachminderheiten im Norden infolge der Annexion ehemals österreichischer Gebiete nach dem Ersten Weltkrieg zu Italien kamen,¹¹ machten sich vor allem diese Gruppen, die ihre Identität und Verbindungen zum Herkunftsstaat bewahren wollten, nach Ende der faschistischen Diktatur für den Minderheitenschutz stark. Die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Einrichtung autonomer Regionen für das Aostatal, für Trentino-Südtirol und – später – Friaul-Julisch Venetien war sowohl Antwort auf die völ-

7 Die effektive und anerkannte Verwirklichung der Inhalte des Gruber-De Gasperi-Abkommens in der innerstaatlichen Rechtsordnung (unabhängig von der formellen Frage der Reich- und Tragweite der völkerrechtlichen Verankerung) konnte aber erst drei Jahrzehnte später und mit viel Geduld aller Beteiligten erreicht werden.

8 Punkt 2 des Abkommens. Dort heißt es weiter: „Der Rahmen, in welchem die besagten Autonomiemaßnahmen Anwendung finden, wird in Beratung auch mit örtlichen Vertretern der deutschsprachigen Bevölkerung festgelegt werden.“

9 Einer Sprachminderheit gehören in Italien etwa 2,8 Millionen Menschen an, d.h. ca. 5% der Gesamtbevölkerung. Nach Art. 6 itVerf erlässt die italienische „Republik besondere Bestimmungen zum Schutz der Sprachminderheiten“. In Ausführung dieser Verfassungsvorschrift wurde nach fünf Jahrzehnten das „Rahmengesetz zum Schutz historischer Sprachminderheiten“ vom italienischen Parlament verabschiedet (G. v. 15.12.1999, Nr. 482, G.U. v. 20.12.1999, Nr. 297, Legge quadro sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche); vgl. dazu J. Woelk 2001: Kulturelle Vielfalt und staatliche Einheit. Das italienische Rahmengesetz zum Schutz historischer Sprachminderheiten, in: Jahrbuch für Italienisches Recht 14, Heidelberg, S. 289ff.

10 In diesem Sinne ausdrücklich der itVerfGH Urt. 213/1998.

11 Auch der Südtirolkonflikt hat seinen Ursprung in der Annektierung ehemals österreichischer Gebiete durch Italien nach dem Ende des Ersten Weltkrieges. Diese erfolgte im Widerspruch zu den Erklärungen Woodrow Wilsons über die Selbstbestimmung als Leitprinzip für die Nachkriegsordnung. In den 1920er Jahren wurde die deutschsprachige Bevölkerung durch das totalitäre faschistische Regime Italiens unterdrückt, nach kurzer nationalsozialistischer Direktverwaltung verblieb Südtirol aber auch nach Ende des Zweiten Weltkrieges bei Italien.

kerrechtlichen Verpflichtungen Italiens als auch auf die verfassungsrechtlichen Vorgabe zur Differenzierung.¹²

Die „Erfindung des Regionalstaates“ Italien,¹³ d.h. einer gegliederten territorialen Ordnung mit einem starken Zentrum war daher vor allem eine Notwendigkeit aufgrund der äußeren (politischen wie geographischen) Rahmenbedingungen. Sie entsprach aber auch den inneren Gegebenheiten einer wenig homogenen Bevölkerung und einer stark differenzierten wirtschaftlichen Struktur mit deutlichen Disparitäten zwischen dem Norden und dem Süden. Überdies kann sie als Reaktion auf das zentralistisch organisierte faschistische Regime gesehen werden: In Art. 5 itVerf wird die italienische Republik für „unteilbar“ erklärt, bei gleichzeitiger ausdrücklicher Förderung der Autonomien.

Bemerkenswert ist die von Anfang an vorgesehene Gliederung in zwei Gruppen von Regionen: solche mit Autonomie- oder Sonderstatut (im Range eines Verfassungsgesetzes) und solche mit (einfachgesetzlichem) Normalstatut. Die Differenzierung äußert sich vor allem in der unterschiedlichen Kompetenzausstattung, die für jede autonome Region spezifisch in ihrem Sonderstatut garantiert ist, während sie sich für die Regionen mit Normalstatut aus der Verfassung ergibt. Hinzu kommt, dass es auch zwischen den autonomen Regionen große Unterschiede bei der Kompetenz- und der Finanzausstattung gibt.

1948 wurden nur die autonomen Regionen Aostatal, Sardinien, Sizilien und Trentino-Südtirol sofort eingerichtet; Friaul-Julisch Venetien folgte erst 1963. Die neue Regionalordnung galt damit anfangs nur in wenigen, peripheren Teilen Italiens und wurde erst mehr als zwanzig Jahre nach der Verfassungsgebung im ganzen Land eingeführt. Durch diese lange „Tiefkühlphase“ gelang es den Verwaltungsapparaten, ihre Stellung nach dem früheren zentralistischen Modell noch vor der Durchführung der Regionalordnung zu festigen und dadurch die Regionalisierung zu erschweren. Zentralismus der Staatsapparate und Parteien sowie Befürchtungen um eine Verschiebung der politischen Gewichte an die in der Peripherie besonders starke und von der kommunistischen Partei beherrschte linke Systemopposition wirkten zusammen als Hindernisse der Regionalisierung.

Die Unzufriedenheit der deutschsprachigen Südtiroler mit der Umsetzung des Gruber-De Gasperi-Abkommens in Form der 1948 eingerichteten Autonomen

12 Völkerrechtliche Bindungen bestehen neben Südtirol auch für Friaul-Julisch Venetien durch den Vertrag von Osimo mit Jugoslawien (10.11.1975). Vgl. dazu Rautz 1999: Die Sprachenrechte, Baden-Baden, S. 39ff., P. Hilpold 2001: Modernes Minderheitenrecht, Wien, S. 183ff.

13 Häberle 1994: Europäische Rechtskultur, Frankfurt/Main, S. 215, nennt dies eine „historische Pionierleistung in Europa“.

Region Trentino-Südtirol brach sich seit den 1950er Jahren unter dem Slogan „Los von Trient“ Bahn. Der politische Kampf um eine Autonomie begann, in der die deutschsprachige Bevölkerung ihre Geschicke wirklich selbst bestimmen konnte (in der gemeinsamen Region mit der italienischen Nachbarprovinz Trento befand sich diese nämlich in der Minderheit). Die Geschlossenheit ihrer politischen Vertretung war dabei ein entscheidender Vorteil: Die Südtiroler Volkspartei (SVP) vertrat – und vertritt noch heute – die überwältigende Mehrheit der deutschsprachigen Bevölkerung. Zu Beginn der 1960er Jahre spitzte sich die Lage zu: Mit Bombenanschlägen auf Strommasten, später mit Attentaten und den entsprechend scharfen Reaktionen und Sanktionen der italienischen Sicherheitskräfte erreichte der Konflikt seinen Höhepunkt. Österreich konnte in dieser Phase eine Debatte des Falles in der Generalversammlung der Vereinten Nationen und zwei Resolutionen erreichen, in denen Italien und Österreich zu erneuten Verhandlungen aufgefordert wurden.¹⁴

Nach der baldigen Einsetzung einer Beratungskommission (sog. 19er Kommission), die für die Regierung ein genaues Lagebild und mögliche Optionen erarbeiten sollte, konnte eine echte Lösung des Konflikts erst 1969 erreicht werden: Nach langen Verhandlungen stimmten alle Beteiligten einem Kompromiss zu, dem so genannten „Paket“: Ein aus 137 Einzelmaßnahmen bestehendes rechtliches Regelwerk zur „Aktualisierung“ der ersten, unvollständigen Autonomie, insbesondere durch ein neues, zweites Autonomiestatut, mit beigefügtem „Operationskalender“ für seine Durchführung und Umsetzung.

Der Kompromiss zwischen der Südtiroler Volkspartei und dem italienischen Staat bestand in der ausdrücklichen Anerkennung der (kulturellen) Unterschiede und einer Aufteilung der Einfluss- und Machtbereiche. Vorbedingung dafür war die Aufgabe der jeweiligen, mit dem Kompromiss unvereinbaren Positionen: Die Südtiroler forderten nicht länger die Verwirklichung der Selbstbestimmung (in Form der Sezession oder Unabhängigkeit) und die italienische Regierung verzichtete förmlich auf die Fortsetzung der Assimilierungspolitik ihrer Vorgänger. Hauptziel der Südtiroler war ein größerer Schutz der Minderheit; Italien ging es dagegen vor allem darum, den Konflikt zu beenden. Aus diesem Grund ist der „Paket“-Kompromiss auch mit einem „Konkordat“ zwischen Kirche und Staat verglichen worden, im Sinne eines Paktes, der gegenseitige Anerkennung, Respekt und Nichteinmischung umfasst.¹⁵ Dies wird durch die Grundstruktur des „Paketes“ verdeutlicht, einem Kompromiss zwischen Prinzipien des Individualschutzes für Angehörige der deutschen und ladinischen Sprachgruppe (ein-

14 UNO-Resolutionen 1960 und 1961: VII. Resolution 1947 (XV) vom 31. Oktober 1960 und Resolution 1661 (XVI) vom 28. November 1961.

15 Alexander Langer 1996: Miteinander, Nebeneinander, in: Siegfried Baur/Dello Sbarba (Hrsg.): Aufsätze zu Südtirol/Scritti sul Sudtirolo 1978-1995, Meran/Merano, S. 167.

schließlich einiger Elemente des Gruppenschutzes) und dem Territorialitätsprinzip.

2.2 Das 2. Autonomiestatut und die vollständige Entfaltung des Regionalstaats

Das „neue“ Autonomiestatut erhob die beiden Bestandteile der autonomen Region, die Provinzen Trentino und Südtirol in den Rang autonomer Provinzen und übertrug ihnen (fast) alle wichtigen Kompetenzen der Region. Diese blieb als institutioneller Rahmen und gemeinsames Dach weiter bestehen, wurde aber schrittweise ihrer Kompetenzen entleert. Faktisch (und in vielerlei Hinsicht auch rechtlich) sind die autonomen Provinzen damit seither den Regionen gleichgestellt.¹⁶

Mit der Einrichtung einer autonomen, im Gesamtstaatsaufbau asymmetrischen Sonderrechtsordnung soll die Existenz der nationalen Minderheit im Staat gesichert und strukturelle Benachteiligungen und Ungleichheiten ihrer Mitglieder beseitigt werden. Im Vergleich sind Südtirols autonome Befugnisse und Kompetenzen herausragend, nicht nur verglichen mit anderen Minderheitensituationen, sondern sogar gegenüber dem nördlichen Nachbarn Tirol, einem Bundesland des Bundesstaates Österreich. Südtirols Gesetzgebungskompetenzen betreffen vorwiegend die Regelung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Fragen, z.B. Ortsnamen, örtliche Traditionen und Gebräuche, Stadt- und Raumplanung, Umwelt, Bergbau, Landwirtschaft, Tourismus, Kommunikation und Transport (Bereiche primärer Kompetenz) sowie Schule und sekundäre Ausbildung, Handel und Gesundheitswesen (Bereiche sekundärer Kompetenz). Die umfangreiche Kompetenzausstattung der autonomen Provinz ist aber in den meisten Fällen nicht spezifisch kultur- oder gruppenbezogen, sondern kommt – unabhängig von einer spezifischen Gruppenzugehörigkeit – der Gesamtbevölkerung des autonomen Gebietes zugute.¹⁷

Daneben gelten aber im Autonomiegebiet in bewusster Ausnahme bzw. Abweichung vom allgemeinen Verfassungsrecht zahlreiche Sonderregelungen zur Gewährleistung des Minderheitenschutzes.¹⁸ Deutlich wird dies mit Blick auf die

16 Auch das „neue“ Autonomiestatut wurde aber formell weiter für die Region Trentino-Südtirol erlassen (mit Gesetzesverordnung des Staatspräsidenten, d.p.r. vom 31.8.1972, Nr. 670).

17 Vgl. Art. 4ff ASt.

18 Individuelle Rechtspositionen können durch die strukturelle und institutionelle Asymmetrie, auf der Grundlage der Anerkennung von Differenz unterschiedlich behandelt werden; Abwägungen zwischen widerstreitenden Rechtspositionen können in anderer Weise, insbesondere unter Berücksichtigung des Minderheitenschutzes, und ohne Rücksicht auf den ansonsten gesamtstaatlich geltenden Gleichheitssatz durchgeführt werden. Vgl. dazu L. Dominichelli 2002: *Asimmetria territoriale*, in: DPCE 2002/I, S. 11.

Beschränkung der Ausübung zahlreicher Individualgrundrechte durch die Einräumung eines territorialen Sonderstatus und die Gewährleistung einer Reihe kollektiver bzw. gruppenbezogener Rechte, insbesondere mit Blick auf den sog. ethnischen Proporz für die Stellen in der öffentlichen Verwaltung und das getrennte Schulsystem. Hinzu kommt die sog. Ansässigkeitsklausel, welche die Ausübung politischer Rechte von einer Mindestansässigkeit von vier Jahren abhängig macht.¹⁹ Zusammengefasst bilden diese Regeln die „Sonderrechtsordnung“ der autonomen Provinz im italienischen Staat.

Etwa zeitgleich mit der Lösung des Südtirolkonfliktes kam auch Bewegung in den italienischen Regionalismus: In den 15 Regionen mit Normalstatut fanden 1970, d.h. mit mehr als zwanzigjähriger Verspätung (!), erste Wahlen zu den Versammlungen (Regionalräten) statt. Die Stimmung war nun für die effektive Errichtung regionaler Strukturen. Die Einführung der Regionen mit Normalstatut sollte Mittel einer allgemeinen Reform der öffentlichen Einrichtungen werden und als bürgernahe und kontrollierbare Institutionen sowohl die Partizipation der Bürger verstärken als auch zu Instrumenten einer dezentralen und damit effizienteren Planung werden.

Diesen Erwartungen waren die neuen Regionen jedoch in der Folge nicht gewachsen, zudem fehlte ein ausgeprägtes Regionalbewusstsein der Bevölkerung, um sie mit wirklichem Leben zu erfüllen. Die weitere Entwicklung des italienischen Regionalismus wurde insbesondere durch Zentralisierungsschübe des Sozialstaates sowie der Modernisierung der Verwaltungsapparate beeinflusst. Schließlich ermöglichten es die Unterschiede im Organisationsgrad und in der Effizienz zwischen den verschiedenen Regionen den zentralstaatlichen Behörden immer wieder, die Erfordernisse der Gleichheit der Lebensverhältnisse im ganzen Land geltend zu machen und dazu in die regionalen Aktivitäten durch Ausübung konkurrierender und substituierender Befugnisse korrigierend einzugreifen. Die generelle Schwäche der öffentlichen Verwaltung in Italien wirkte sich in Ermangelung einer entsprechenden Verwaltungstradition ebenfalls nachteilig aus.

2.3 Emanzipation der Regionen, „kooperativer Regionalismus“ und Durchführung des Autonomiestatuts

Das in der italienischen Verfassung von 1948 (itVerf) gezeichnete Bild der Beziehungen von Zentralstaat und Regionen geht von zwei grundsätzlich strikt voneinander getrennten Kompetenzbereichen und daher einem „Nebeneinander“ von Staat und Regionen aus. Dieses theoretische Modell sah sich allerdings schon bald mit der Praxis eines „kooperativen Regionalismus“ konfrontiert (in

19 Vgl. zur – materiellen – Autonomiebürgerschaft, Woelk 2003: Staatsbürgerrechte und Autonomie im europäischen Kontext, in: Clementi/Woelk (Fn. 5), S. 145ff.

Analogie bzw. Rezeption ähnlicher Entwicklungen in Bundesstaaten). Dieser ist durch ein „Miteinander“, also durch zahlreiche Verflechtungen und eine Betonung von Interessen (anstelle von Kompetenzen) gekennzeichnet. Die flexiblere Handhabung der Kompetenzaufteilung wirkte sich allerdings – zunächst – häufig zu Lasten der autonomen Bereiche der (noch schwachen) Regionen und zugunsten des Zentralstaates aus.²⁰

2.3.1 Einseitige staatliche Eingriffe zur Koordinierung

Eine große Schwäche des italienischen Regionalismus ist bis heute das Fehlen effizienter institutioneller Verbindungen zwischen der staatlichen und der regionalen Regierungsebene – eine Folge der Vorstellung strikt getrennter und parallel arbeitender Bereiche. Wegen der jahrzehntelangen Verzögerung bei der Einrichtung der Regionen mit Normalstatut blieben die autonomen Regionen zudem eine Ausnahmeerscheinung. Aufgrund ihrer Besonderheit und wegen ihres bilateralen Verhältnisses zum Staat, zeigte sich das Problem der Vertretung regionaler Interessen auf zentralstaatlicher Ebene nicht sofort in seiner ganzen Schärfe.

Spätestens mit der Kompetenzübertragung auf die Regionen mit Normalstatut und der vollen Entfaltung der Regionalordnung stellte es sich aber mit großer Dringlichkeit. In Ermangelung besonderer Organe, wie beispielsweise einer zweiten Kammer zur Vertretung territorialer Interessen, kam es durch eine Fülle von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staat und Regionen vor dem itVerfGH allmählich zu einer Formalisierung und Rationalisierung von Verfahren der Koordination und Kooperation: Diese waren jedoch zunächst einseitig zentralstaatlich bestimmt und gesteuert.

Nach dem in Art. 118 itVerf zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Parallelität von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen verfügen die Regionen in den ihnen zugewiesenen Bereichen über umfassende und ausschließliche Verwaltungshoheit. Die Verfassung erkennt jedoch dem Staat zur Gewährleistung der Friedens-, Rechts- und Entscheidungseinheit Ingerenzrechte zu. Diese gründen sich auf die in Art. 117 und 127 itVerf ausdrücklich genannten Schranken regionaler Gesetzgebung. Damit bleibt der Zentralstaat auch in Bereichen regionaler Kompetenzen präsent.²¹

20 Vor allem durch die Nutzung der sog. Kompetenzausschnitte, d.h. der Reservierung von Teilbereichen der vom Staat auf die neu eingerichteten Regionen übertragenen Kompetenzen, des extensiv interpretierten „interesse nazionale“ und der einseitigen staatlichen Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis. Vgl. dazu umfassend A. Ruggeri 1998: *Il regionalismo italiano, dal „modello“ costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o „razionalizzazione“ di vecchie esperienze?*, in: *Le Regioni*, S. 271 ff.

21 Vgl., bezogen auf Südtirol, K. Zeller 1989: *Die Eingriffsmöglichkeiten der römischen Zentralorgane*, Diss. (Innsbruck).

Konkret wurde dies neben den Schranken für die regionale Gesetzgebung durch die Berufung auf eine dem Staat vorbehaltene „Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis“ gerechtfertigt,²² wobei die Grenzen zwischen Richtlinie (Zielvorgabe mit Spielräumen für die Umsetzung) und Weisung jedoch häufig fließend sind. Parallel zum *interesse nazionale* verwandelte sich auch die „Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis“ im Laufe der Zeit in eine normale, im Streitfall durch den itVerfGH zu überprüfende Rechtmäßigkeitschranke. Diese im Widerspruch zur Logik des Verfassungsgebers stehende Entwicklung,²³ wurde jedoch in zahlreichen Entscheidungen vom itVerfGH für rechtmäßig erklärt.²⁴

Die Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis des Staates, die zeitgleich mit Übertragung staatlicher Kompetenzen auf die neuen Regionen mit Normalstatut entwickelt worden war, um wenigstens einen Teil des staatlichen Einflusses zu erhalten, ist als sanftere Alternative zu Einschnitten in regionale Befugnisse interpretiert worden:²⁵ Der Staat verfüge in Bereichen regionaler Kompetenz nicht über operative Funktionen; ihm sei lediglich eine Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis zugewiesen. Die Regionen blieben daher Inhaber ihrer Kompetenzen, müssten aber (zur Wahrung „nationaler Interessen“) eine mit „unitarischen Erfordernissen“ gerechtfertigte staatliche Befugnis akzeptieren, mit welcher der Staat auf die Art und Weise der Ausübung der regionalen Kompetenzen Einfluss nimmt.²⁶ Die Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis erfüllt damit

22 Umfangreiche Nachweise zu Rspr. u. Lit. bei P. Caretti 1992: *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in: *Le Regioni*, S. 338ff., P. Santinello 1997: *nota alla sentenza 381/1996*, in: *Le Regioni 1997*, S. 434ff. und G. Sciallo 1993: „*Indirizzo e coordinamento*“, in: *Dig. Pubbl. VIII*, Torino 1993, S. 228ff.; und R. Bin 2003: *I nodi irrisolti*, in S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi (Hrsg.): *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Il Mulino, Bologna, S. 197ff.

23 A. Barbera 1973: *Regioni e interesse nazionale*, Mailand, S. 183ff. Ursprünglich handelte es sich um eine als Ausnahme und einzelfallbezogene Zweckmäßigkeitskontrolle ex post gedachte Schranke, für deren Überprüfung, bei Behauptung der Rechtswidrigkeit ihrer Ausübung, gemäß Art. 127 itVerf letzter Absatz eigentlich die Kammern des Parlaments und nicht der itVerfGH zuständig wären.

24 Der itVerfGH bekräftigte damit seine eigene Zuständigkeit. Zur Rechtsprechung vgl. G. Sciallo 1993: „*Indirizzo e coordinamento*“, in: *Dig. Pubbl. VIII*, Torino, S. 230; G. Zagrebelsky 1991: *Manuale di diritto costituzionale*, Bd. I, Torino, S. 236.

25 Zagrebelsky 1991 (Fn. 24), S. 236 unter Verweis auf die Entscheidung 37/1966 des itVerfGH.

26 Eine entscheidende Rolle spielt die von der Rechtsprechung (Urteile 138/1972, 140/1972 und 181/1976) entwickelte These von der „Parallelität“ der Gewährleistung der „Erfordernisse der Einheitlichkeit“, nach der die Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis im Verwaltungsbereich das Pendant zu den durch die staatlichen Gesetze

eine Verbindungsfunktion zwischen der staatlichen und den regionalen Rechtsordnungen.²⁷ Sie wirkte in der Praxis jedoch vor allem als ein Instrument zentralstaatlicher Kontrolle und Einflussnahme auf die neuen regionalen Kompetenzbereiche.

2.3.2 Durchführung des Autonomiestatuts und besondere Kooperationsverfahren

In Südtirol wurden diese Entwicklungen des italienischen Regionalismus kritisch mitverfolgt. In dieser Phase des italienischen Regionalismus war man in der neuen autonomen Provinz vor allem mit der Durchführung und der Umsetzung des Autonomiestatutes beschäftigt, also mit der Regelung der Details der im Statut niedergelegten Grundsätze. Zwar nimmt auch die autonome Provinz Bozen-Südtirol seit den 1980er Jahren an den Sitzungen der Staat-Regionen-Konferenz teil, aufgrund des lediglich indirekten Einflusses, den sie dort ausüben kann (hauptsächlich beratende Funktion der Konferenzen und Mediatisierung der einzelnen Region durch den Konsensbedarf), werden aber bevorzugt andere, direkte Kanäle der Konsultation gesucht und genutzt.

Solche direkten Verbindungen zur Zentralregierung und besondere Kooperationsverfahren stehen für die autonomen Regionen in Form der im jeweiligen Autonomiestatut vorgesehenen paritätischen Kommissionen zur Verfügung. Diese Organe haben in Südtirol vor allem in der Phase der Umsetzung und Durchführung des 2. Autonomiestatuts eine entscheidende Rolle gespielt, da sie einen Rahmen für Verhandlungen bildeten, innerhalb dessen es beiden Seiten möglich wurde, gemeinsam und konstruktiv Lösungen für die strittigen Fragen zu erarbeiten, die sich bei der Durchführung der Grundsätze des Autonomiestatutes stellten.

Die im sog. Paket vorgesehenen Maßnahmen zur Durchführung des Autonomiestatuts werden in der Regel als (delegierte) Rechtsakte der Regierung mit Gesetzeskraft erlassen. Da eine derartige einseitig staatliche Maßnahme nicht mit dem Geist der Sonderautonomie vereinbar wäre, sieht Art. 97 ASt die vorherige Anhörung einer paritätischen Kommission vor: In ihr sind Vertreter des Staates und der Autonomen Region bzw. Provinz gleichberechtigt und in gleicher Anzahl

festgesetzten Grundprinzipien sei, welche die regionale Gesetzgebung zu beachten habe. Vgl. auch Zagrebelsky 1991 (Fn. 24), S. 236.

27 Sciallo 1993 (Fn. 24), S. 241, der dies mit dem Ausschluss der Maßnahmen aus der Befugnis begründet, welche gleichermaßen an Regionen und staatliche Stellen gerichtet sind. Zagrebelsky 1991 (Fn. 24), S. 236, vertritt die Ansicht, dass an die Stelle einer strengen Trennung der Rechtsordnungen und der entsprechenden Kompetenzen die gegenläufige Logik einer Unterscheidung der Rollen in unterschiedlichen, aber wegen sich ergänzender und gemeinsamer Ziele nicht getrennten Bereichen von Staat und Regionen getreten ist.

vertreten; überdies sind auch die Sprachgruppen gleichberechtigt vertreten, da einer der drei Vertreter des Staates der deutschen Sprachgruppe, einer der drei Vertreter der autonomen Provinz der italienischen Sprachgruppe angehören muss.²⁸

Die paritätischen Kommissionen haben lediglich den Status eines Beratungsorgans der Regierung. Wegen der paritätischen Besetzung und der durch Sachkenntnis der Beteiligten vermittelten Autorität wurden die Kommissionen im Falle Südtirols allerdings zunehmend zum eigentlichen Schauplatz von Verhandlungen zwischen dem Staat und der Provinz. Die Ergebnisse dieser Beratungen wurden anschließend von der Regierung als Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut erlassen, formal ergingen sie als Verordnungen des Staatspräsidenten.

Obwohl diese in formeller Hinsicht Teil der einfachen Gesetzgebung sind, brauchen sie im italienischen Parlament weder beraten noch verabschiedet zu werden. Dies ermöglichte es, sie aus dem normalen italienischen Politikalltag herauszuhalten und war gleichzeitig durch das besondere und zwingende Konsultationsverfahren Garantie für die Einbindung von Experten beider Seiten. Aufgrund des besonderen Verfahrens und ihres besonderen, beinahe vertragsähnlichen Charakters, können sie nach allgemeiner Meinung nicht einseitig durch den Staat geändert werden.²⁹ Neben der Möglichkeit, in Streitfragen mit dem Staat den italienischen Verfassungsgerichtshof anzurufen, bedeutet dies eine entscheidende Garantie der rechtlichen Regelungen der Südtirolautonomie.

Der detaillierte, vorab vereinbarte Zeitrahmen für die Durchführung des Autonomiestatutes (der sog. Operationskalender) konnte jedoch nur mit beträchtlicher Verzögerung realisiert werden.³⁰ Trotzdem hatte die Verabschiedung jeder einzelnen (gemeinsam ausgearbeiteten) Durchführungsbestimmung die Wirkung einer vertrauensbildenden Maßnahme. Dies zeigte sich (negativ) besonders in den 1980er Jahren, als der Durchführungsprozess zeitweise zum Stillstand kam. Hilfreich war in dieser Situation die Unterstützung durch völkerrechtliche Garantien: Nachdem die Verhandlungen einmal begonnen hatten, trug der „sanfte Druck“ Österreichs dazu bei, Italiens Interesse an der Erfüllung der übernom-

28 Die sog. Sechser Kommission (bzw. Zwölfer Kommission, für regionale Kompetenzen), Art. 107 ASt. Vgl. Hilpold 1996 (Fn. 6), S. 124 und Lampis, Antonio 1999: *Autonomia e convivenza : tutela delle minoranze e regole della convivenza nell' ordinamento giuridico dell' Alto Adige, Südtirol, Bozen*, S. 30ff. und 38ff.

29 Den besonderen Charakter dieser Durchführungsbestimmungen als Rechtsquelle eigener Art betont Lampis 1999 (Fn. 28), S. 38ff.

30 Ursprünglich waren dafür zwei Jahre angesetzt. Diese Frist war natürlich viel zu kurz für die Vielzahl und Komplexität der zu regelnden Fragen, so dass man sich auf eine Verlängerung einigte. Bis zum Erlass der letzten Maßnahme vergingen schließlich 20 Jahre.

menen Verpflichtungen wach zu halten. Insbesondere die Notwendigkeit einer förmlichen Erklärung über die Streitbeilegung durch Österreich und die Südtiroler nach Abschluss des Durchführungsprozesses war ein wichtiger Ansporn für Italien, auch die Detailregelungen der Konfliktlösung umzusetzen.

2.4 Weiterentwicklung und Sonderstellung Südtirols

Der kooperative Regionalismus manifestiert sich in Italien in erster Linie in besonderen Verfahren zur Koordinierung und Verbindung der staatlichen und der regionalen Ebene.³¹ Vor allem seit den 1980er Jahren kommt dem Verfassungsgerichtshof die entscheidende Rolle in der Konkretisierung der Beziehungen von Zentrum und Peripherie zu.³² Wesentlich sind dabei die Änderungen im Verhältnis zwischen Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis, die einseitige staatliche Eingriffe ermöglichte, und dem Prinzip loyalen Zusammenwirkens. Im wechselnden Gleichgewicht dieses Verhältnisses spiegeln sich die verschiedenen Phasen des italienischen Regionalismus wider.

2.4.1 *Institutionalisierte regionale Mitwirkung im „kooperativen Regionalismus“*

Angesichts zunehmender Emanzipation der Regionen (und wegen der mit dem gewachsenen Selbstbewusstsein einhergehenden Streitlust vor dem itVerfGH) erfolgte allmählich eine Begrenzung dieser einseitig staatlichen Befugnisse und ihre Korrektur durch das Prinzip loyalen Zusammenwirkens. Letzteres Prinzip wurde vom itVerfGH als „elastisches Scharnier“ zwischen staatlicher und regionaler Rechtsordnung interpretiert. Es dient vor allem dem Zweck, eine kooperative Gestaltung des in Art. 5 itVerf zum Ausdruck kommenden Spannungsverhältnisses zu ermöglichen: Einheit und Unteilbarkeit der Republik bei gleichzeitiger Förderung der Autonomie.

Auch die Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis selbst wurde zunehmend als Instrument eines kooperativen Regionalismus verstanden. Sie ist mit dem Grundsatz loyaler Zusammenarbeit in der Weise abzustimmen, dass sich das von Art. 5 itVerf geforderte Gleichgewicht ergibt: Das Wesen der Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis liegt nach der Rechtsprechung des itVerfGH in der

31 Grundlegend dazu, P. Carrozza 1989: Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo), in: *Le Regioni*, S. 474ff.

32 Das Anwachsen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung interpretiert R. Toniatti 2003: *Lo sviluppo della Costituzione e il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in G. Falcon (Hrsg.): *Sviluppo e mutamento della Costituzione*, Padova, S. 62, als deutliches Zeichen für ein Unbehagen mit der verfassungsrechtlichen Situation, das Fehlen eines Grundkonsenses über Sinn und Aufgaben der Regionalordnung und das Fehlen effizienter Institutionen und Verfahren der Koordinierung und Mitentscheidung.

Einheit der Rechtsordnung, dagegen lassen sich aus der Autonomie die Verfahrensregeln einer Beteiligung der Regionen vor Ausübung der Befugnis ableiten.

Zentrale Instrumente sind die Anhörung, die Stellungnahme und das Einvernehmen der von zentralstaatlichen Koordinationsakten betroffenen Region(en). Die 1988 eingerichtete ständige Konferenz von Staat und Regionen war bei der Ausübung dieser Beteiligungsformen sehr praktisch und entwickelte sich zunehmend zum zentralen Dreh- und Angelpunkt der Beziehungen von Staat und Regionen und zum institutionellen Sitz der Kooperations- und Konsultationsverfahren.

Der itVerfGH hatte schon früh eine Beteiligung der Regionen an der Ausübung der Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis im Verwaltungsbereich positiv gewertet (zumindest dort, wo diese positivrechtlich vorgesehen ist), ohne sie allerdings in den Rang einer echten, formellen Voraussetzung für die Wirksamkeit der erlassenen Rechtsakte zu erheben. Erst mit den *Bassanini*-Reformen,³³ welche eine weitgehende Übertragung von staatlichen Verwaltungskompetenzen auf die Regionen zum Ziel hatten, wurde seit 1997 die verfahrensmäßige Einbeziehung der betroffenen Regionen vor Erlass entsprechender Maßnahmen für alle Regionen zur Regel gemacht. Die Ständige Staat-Regionen-Konferenz ist nunmehr obligatorisch an „allen Entscheidungsprozessen von regionalem, interregionalem und überregionalem Interesse“ zu beteiligen.³⁴

Die Beteiligung der Regionen am Prozess der Willensbildung auf zentralstaatlicher Ebene ist ein großer Fortschritt in der Entwicklung des italienischen Regionalismus und eine Voraussetzung für echte Föderalisierung. Sie kann allerdings weder eigene Entscheidungsgewalt der Regionen ersetzen, noch ist sie wegen des Zwanges zur Einigung auf eine gemeinsame Position für die Fälle geeignet, in denen besondere Interessen einzelner Regionen im Vordergrund stehen. Für spezifische Fragen und Interessen und insbesondere für die „Sonderautonomien“, besteht daher weiterhin die Notwendigkeit anderer, direkter Kanäle, sowohl in Form besonderer oder gesonderter Verfahren, als auch durch besondere

33 Gesetz vom 15. März 1997, Nr. 59 („*Bassanini I*“, über die Erweiterung der regionalen und kommunalen Befugnisse und Aufgaben und die Reform und Vereinfachung der Verwaltung). Mit dem aus vier Gesetzen und zahlreichen Durchführungsverordnungen bestehenden Reformkomplex sollen die 1990 begonnenen Verwaltungsreformen endlich umgesetzt werden. Angesichts des Scheiterns der Verfassungsreformen soll überdies einfachgesetzlich, auf den Verwaltungsbereich begrenzt, weiter und umfassend dezentralisiert werden, vgl. zu den *Bassanini*-Reformen J. Woelk 2000: Föderalismus per Dekret. Zum Stand der *Bassanini*-Reformen, in: Jahrbuch für Italienisches Recht 13, Heidelberg, S. 105ff.

34 Art. 9 Abs. 1 lit. a) G. 59/1997 und – wortgleich – Art. 2 Abs. 1 d. lg. 281/1997. Art. 8 Abs. 1 G. 59/1997 sieht die vorherige Herstellung des Einvernehmens mit der Staat-Regionen-Konferenz bzw. der betroffenen Region vor.

Organe (z.B. die paritätischen Kommissionen). Der „asymmetrische“ Regionalismus Italiens äußert sich zwangsläufig auch in einer rechtlichen Differenzierung von Verfahren und Institutionen.

2.4.2 *Schutz der Sonderstellung durch besondere Verfahren zur Anpassung an Grundsatznormen der staatlichen Rechtsordnung*

In der Entwicklung des italienischen Regionalismus nutzten die autonomen Regionen ihre Sonderstellung zur Übernahme einer Vorreiterrolle: Diese zeigt sich deutlich in der Durchführungsbestimmung zum Südtiroler Autonomiestatut, welche die Anpassung an Veränderungen der staatlichen Grundsatznormen und die Ausübung der staatlichen Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis gegenüber der autonomen Region und den autonomen Provinzen Trentino und Südtirol regelt. Das D.Lgs. 266/1992 ist eine der letzten im Rahmen des sog. Pakets erlassenen Durchführungsbestimmungen: Die förmliche Streitbeilegungserklärung durch Österreich erfolgte nur wenig später, am 11. Juni 1992. Vorausgegangen waren Befürchtungen, dass der Staat nach deren Abgabe zahlreiche Autonomievorschriften unterlaufen könnte.

Die wesentlichen Inhalte des im D.Lgs. 266/1992 vorgesehenen besonderen Konsultationsverfahrens betreffen sowohl die Gesetzgebung (Art. 2) als auch die Ausübung der Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis im Verwaltungsbereich (Art. 3). Im Gesetzgebungsbereich bedeutet die Regelung einen „Schutzschild“ gegen den Anpassungsdruck, den veränderte staatliche Grundsatznormen auf die autonome Rechtsordnung ausüben. Gesetze der Region und der autonomen Provinz bleiben nämlich grundsätzlich in Kraft und müssen innerhalb eines halben Jahres an die veränderte staatliche Grundsatzgesetzgebung angepasst werden. Erst wenn dies nicht geschieht, kann die Zentralregierung die regionalen Vorschriften vor dem itVerfGH anfechten (Art. 2). Damit wird der Grundsatz präventiver staatlicher Kontrolle über regionale Gesetzgebung erstmals durchbrochen. Die Sonderregelung für Südtirol antizipiert so die Neuordnung der fünf Jahre später erfolgten *Bassanini*-Reformen.

Art. 3 D.Lgs. 266/1992 enthält zusätzlich Beschränkungen der Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis: Sie gilt nur subsidiär und ist anderen, besonderen Kooperationsverfahren nachrangig; auch ihr kommt keine unmittelbare Bindungswirkung zu, insbesondere bleiben alle Regional- und Landesgesetze in Kraft; schließlich kommt es vor Erlass des geplanten Rechtsaktes zu einer Art „Verhandlung“ mit der betroffenen Körperschaft über seine Inhalte. Die folgenden Absätze (4-6) ordnen zum Schutz der Sonderautonomie sogar eine aufschiebende Wirkung der Rechtsakte während der Frist für ihre Anfechtung beim it-

VerfGH an.³⁵ Dies wird als einmaliger, teilweise sogar als systemfremder Vorgang in der italienischen Rechtsordnung angesehen, da damit die staatliche Überlegenheit gegenüber den Regionen, als deren Ausdruck die Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis gilt, in Frage gestellt wird.³⁶

Die Durchführungsbestimmung unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von den Mechanismen der Anpassung an die staatliche Rechtsordnung, die für andere Regionen zur Verfügung stehen: in Rechtsquelle (Durchführungsbestimmung gegenüber einfachgesetzlichen Bestimmungen), Wesen („bilaterale“ Beziehung der autonomen Region bzw. Provinz zum Staat), Gegenstand (Vereinbarkeit staatlicher Rechtsakte mit sonstigen Autonomiebestimmungen) und in den Rechtswirkungen (bindende Wirkung bzw. zeitweiser Suspensiveffekt der in der Durchführungsbestimmung vorgesehenen „individuellen“ Stellungnahme).³⁷

Nach Auffassung des itVerfGH ist die Grundlage dieses besonderen Konsultationsverfahrens in der „Besonderheit der jeweiligen Regelung in den Autonomiestatuten und ihren Durchführungsbestimmungen sowie dem besonderen Schutzbedürfnis dieser Regelungen“ zu sehen.³⁸ Ein „Ersatz“ dieser gesonderten Stellungnahmen etwa durch eine „Sammelstellungnahme“ der Ständigen Konferenz von Staat und Regionen ist daher ausgeschlossen.

Die im D.Lgs. 266/1992 enthaltene Sonderregelung bestätigt die Rechtsprechung des itVerfGH, nach der die Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis kein „Zwangsmittel“ des Staates darstellt, sondern ein Instrument für den Ausgleich verschiedener Interessen. Einmal mehr wird aber auch die Priorität deutlich, welche die Autonomieregelungen dieser Region gegenüber den „Erfordernissen [staatlicher] Einheitlichkeit“ genießen. Dies zeigt sich eindrucksvoll dar-

35 *Sospensione temporanea*. Bei besonders schwerwiegenden Gründen kann der itVerfGH jedoch auf Antrag des Ministerratspräsidenten die Aufhebung der aufschiebenden Wirkung anordnen, Abs. 5.

36 C. Salazar, La „questione altoatesina“... , in: *Le Regioni*, S. 404. Die zeitweilige Aufhebung von Rechtsakten, die trotz gegenteiliger Stellungnahme der beteiligten Körperschaft erlassen wurden, beweist einmal mehr die „Besonderheit (*specialità*) dieser Körperschaften“, S. Bartole 1993: *Postilla ad un commento sulla „chiusura della questione altoatesina“*, in: *Le Regioni*, S. 414. – Auch hier gilt wieder der Einwand des Rechnungshofes, dass Verfahrensbestimmungen des itVerfGH nicht in einer Durchführungsbestimmung geregelt werden können.

37 ItVerfGH Urt. v. 6.5.1997, Nr. 121, in *Giur. cost.* 1997, 1430 ff. (bezüglich D.P.R. v. 13.12.1995); vgl. die Zusammenfassung des Falles und weitere Details bei F. Delzio 1997: *Indirizzo e coordinamento ed autonomie speciali*, in: *Giur. cost.* 1997, S. 4124.

38 Delzio 1997 (Fn. 37), 4124. Dieses besondere Kooperationsverfahren für Trentino-Südtirol könnte jedoch, nach Auffassung des itVerfGH, als „Beispiel“ für andere Autonomiegebiete gelten und auf diese ausgedehnt werden; in diesem Sinn bereits itVerfGH Urt. 18/1997, *Giur. cost.* 1997, S. 136.

an, dass der Kooperationscharakter eindeutig gegenüber dem Streben nach Erhalt staatlicher Vorherrschaft überwiegt.

Entsprechend Art. 4 des Autonomiestatuts hat das „nationale Interesse“ gegenüber der Südtiroler Autonomie eben zwei Seiten: einerseits die Durchsetzung zentralstaatlicher, ganz Italien betreffender Grundsätze zur Wahrung der „Erfordernisse der Einheitlichkeit“ und andererseits den Schutz der Sprachminderheiten (entsprechend Art. 6 itVerf), dessen Ausdruck die Sonderregelungen der Südtiroler Autonomie sind. In Art. 1 des D.Lgs. 266/1992, der die gesamte öffentliche Gewalt auf Schutz und Wahrung der Autonomie verpflichtet und überdies ausdrücklich auf die völkerrechtliche Grundlage der Südtiroler Autonomie Bezug nimmt, kommt dies klar zum Ausdruck.

Der Verfassungsgerichtshof selbst hob den Beispielcharakter dieses besonderen Kooperationsverfahrens für die gesamte Regionalordnung hervor. Sein Kerngedanke wurde im Zuge der jüngsten Verfassungsreform – teilweise – auf alle Regionen ausgedehnt, insbesondere im Hinblick auf die Gleichstellung staatlicher und regionaler Gesetze im Hinblick auf ihre Anfechtung.

2.5 Die Herausforderung europäische Integration: Der Streitfall direkter Beziehungen zu den Gemeinschaftsorganen

Aus Sicht von Minderheiten wird die Europäische Union zunehmend als potentielle Gefahrenquelle bewertet: Es droht das Damoklesschwert der mangelnden Konformität von (staatlichem) Minderheitenrecht und Gemeinschaftsrecht. In zwei Fällen wurden Südtiroler Minderheitenschutzregelungen bereits vor dem Europäischen Gerichtshof auf ihre Vereinbarkeit mit Europarecht überprüft: In der Rechtssache Bickel/Franz entschied der EuGH zugunsten des Vorrangs des Territorialprinzips (Südtirol als offiziell zweisprachiges Gebiet) vor dem Personalprinzip (Minderheitenschutz i.e.S.), was auch EU-Bürgern das Recht auf Wahl der Sprache vor Gericht ermöglicht.³⁹ Die Rechtssache Angonese beendet zwar das Monopol der Südtiroler Zweisprachigkeitsprüfung als Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse für die Einstellung in die öffentliche Verwaltung. Die Zulässigkeit anderer Nachweise gefährdet die Organisation einer zweisprachigen Verwaltung jedoch nicht grundsätzlich.⁴⁰ Aber auch Entscheidungen in anderen Bereichen, die nicht unmittelbar den Minderheitenschutz betreffen, können sensible Eingriffe in die „Sonderrechtsordnung“ bedeuten.

39 EuGH Urteil vom 24.11.1998, Rs. C-274/96, Bickel und Franz, Slg. I-7637.

40 Bemerkenswert war an der Entscheidung neben der Ausdehnung auf den privatrechtlichen Bereich vor allem die Tatsache, dass sich ein Südtiroler gegenüber einer Südtiroler Sonderregelung erfolgreich auf Europarecht berufen konnte: Europarechtlich neutrale, reine Inländersachverhalte scheinen damit immer seltener zu werden. EuGH Urteil vom 06.06.2000, Rs. C-281/98, Angonese, Slg. I-4139.

Andererseits bedeutet die europäische Integration auch die Chance eines neuen tripolaren Verhältnisses, welches die ausschließliche Konzentration auf den Staat relativiert und dadurch die Konstellation binärer Konfrontation mit dem Staat überwinden kann. Ein wichtiger Bereich ist die Vereinfachung der horizontalen grenzüberschreitenden Beziehungen, der erhebliches Zukunftspotential für die Regionen bietet. Erforderlich erscheinen aber auch hier direkte Kontakte zur EU, um die spezifischen Interessen der Autonomie wirksam zu vertreten.⁴¹ Direkte Beziehungen einzelner Regionen zur Gemeinschaft wurden auch deshalb zunehmend interessant, da der Ausschuss der Regionen keine wirksame Vertretung regionaler Interessen auf Gemeinschaftsebene bedeutet: Seinen Stellungnahmen fehlt die Bindungswirkung und die „gemischte“ Vertretung von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften macht die Vertretung eigener bzw. spezifisch regionaler Interessen schwierig.

Viele europäische Regionen hatten inzwischen damit begonnen, sich eigene Zugänge zu den politischen Entscheidungszentren der Europäischen Union in Form eigener regionaler Verbindungsbüros in Brüssel zu schaffen. Zu deren Aufgaben zählt die frühzeitige Beschaffung von Information, die direkte Kommunikation mit den europäischen Institutionen, mit dem Ziel, Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen. Darüber hinaus leisten die Länderbüros eine wichtige transregionale Aufgabe bei Abstimmung regionaler Positionen und Interessen. Als Teil der von den Regionen geschaffenen Infrastruktur, dienen die Verbindungsbüros zunehmend auch privaten Unternehmen, Verbänden und Kammern als wichtige Ansprechpartner, insbesondere im Hinblick auf Informationen über die Nutzung der vielfältigen EU-Fördermöglichkeiten.

Im italienischen Recht wurde die anfängliche Gleichstellung der Beziehungen zur Gemeinschaft mit den „internationalen Beziehungen“ erstmals 1994 durchbrochen.⁴² Damit entfielen viele Hindernisse für regionale Aktivitäten, insbesondere das Erfordernis der Zustimmung seitens der Zentralregierung.⁴³ Direkte

41 Die zentrale Rolle der ständigen Staat-Regionen-Konferenz in allen Mitwirkungsverfahren wird dadurch gesteigert, dass die Regionen durch sie auch an der innerstaatlichen Willensbildung im EU-Entscheidungsprozess mitwirken, soweit ihre Kompetenzen betroffen sind.

42 D.P.R. vom 31. März 1994.

43 Vgl. zur grundlegenden Unterscheidung zwischen „werbenden Aktivitäten“ (*attività promozionali*), für die das Einvernehmen der Regierung erforderlich war, und „einfache Aktivitäten von internationaler Bedeutung“ (*attività di mero rilievo internazionale*), für welche die – auch stillschweigende – Zustimmung der Regierung vorgeschrieben war, F. Palermo 1999: Die Außenbeziehungen der italienischen Regionen in rechtsvergleichender Sicht, Frankfurt a.M., S. 174ff. und F. Palermo, J. Woelk 2002: Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der italienischen Regionen und das Beispiel Euregio Tirol-

Kontakte und Beziehungen zu den Gemeinschaftsinstitutionen waren nun auch ohne Vermittlung – in Form vorheriger Kommunikation oder des Einvernehmens – seitens der Zentralregierung möglich.⁴⁴

Im Hinblick auf eine aktive Teilnahme am europäischen Einigungsprozess hatte die autonome Provinz Bozen-Südtirol bereits 1995, also noch vor Verabschiedung entsprechender staatlicher Gesetze, einen Kooperationsvertrag mit der Handelskammer Bozen geschlossen, welche in Zusammenarbeit mit der Handelskammer Trient und dem Verbindungsbüro des Landes Tirol ein gemeinsames Büro in Brüssel führte (Projekt Errichtung eines gemeinsamen „Wirtschaftsfensters“ der drei beteiligten Länder). Die Eröffnung des Brüsseler Büros erfolgte auf dem Höhepunkt heftiger Diskussionen um das Projekt einer in hohem Maße institutionalisierten „Europaregion Tirol“, das auch bei den Regierungen in Rom und Wien starkes Misstrauen erregte.⁴⁵

Obwohl sich unmittelbar zunächst nur das Bundesland Tirol beteiligte, sah die italienische Regierung in dem Handeln der beiden autonomen Provinzen eine – nach der italienischen Verfassung unzulässige – Maßnahme regionaler Außenpolitik. Die Regierung leitete unverzüglich ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ein, dessen Gegenstand die Konvention zwischen der autonomen Provinz und der Handelskammer Bozen über das Brüsseler Büro war.⁴⁶

In seiner wichtigen Entscheidung Nr. 428 aus dem Jahre 1997 zur Frage der Brüsseler Vertretung entschied der itVerfGH, dass in diesem Fall das notwendige Kooperationsverfahren nicht beachtet worden war. Der Beschluss der Landesregierung zur Beteiligung an der Brüsseler Vertretung wurde aufgehoben,⁴⁷ da der itVerfGH die Aktivitäten der autonomen Provinz nicht vollständig von Art. 4 D.P.R. vom 31.3.1994 gedeckt sah (Möglichkeit der Beziehungen zwischen Regionen und Gemeinschaftsinstitutionen ohne Einvernehmen oder Ermächtigung der Regierung). Vielmehr seien durch den grenzüberschreitenden Charakter der Initiative die Außenbeziehungen des Staates berührt, für die zu-

Südtirol-Trentino, in: Jahrbuch für Italienisches Recht, (Bd. 15/16), Heidelberg, S. 333ff.

44 Jedenfalls für die in Art. 4 D.P.R. vom 31. März 1994 genannten Bereiche: Studien und Forschung, Information und Dokumentation auf dem Gebiet regionaler Kompetenzen.

45 Vgl. dazu F. Palermo, J. Woelk 2003: Grenzüberschreitender Regionalismus als Konfliktlösungsinstrument? Die Entwicklung der Brennerkooperation, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 381ff., m.w.N.

46 Darüber hinaus wies die Regierung alle Vertreter des Staates an, nicht an der feierlichen Eröffnung des Büros teilzunehmen. Im Januar 1996 wurde in Bozen sogar ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren zu den Vorgängen um das Brüsseler Büro eröffnet.

47 Beschluss der Südtiroler Landesregierung vom 13. März 1995, Nr. 1113.

mindest eine Mitteilung an die Regierung notwendig gewesen wäre. Unter Berufung auf die Prinzipien der Kooperation und der Subsidiarität unterstrich der ItVerfGH allerdings auch, dass es keine Hindernisse grundsätzlicher Art gäbe, welche der Staat solchen Initiativen in den Weg legen könne.⁴⁸ Damit war der Streit zwischen Provinz und Staat politisch entschärft.

In der Zwischenzeit war überdies ein italienisches Gesetz in Kraft getreten, welches allen Regionen gestattete, Verbindungsbüros in Brüssel sogar direkt zu eröffnen und zu führen und in den Bereichen regionaler Zuständigkeit Beziehungen zu den Gemeinschaftsinstitutionen zu unterhalten.⁴⁹ Daraufhin entschieden beide autonomen Provinzen, sich selbst unmittelbar an ihrer gemeinsamen Vertretung mit Nordtirol in Brüssel zu beteiligen. Inzwischen ist ausdrücklich klar gestellt, dass Verbindungsbüros auch im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit oder völkerrechtlicher Abkommen mit allen Regionen und Körperschaften von EU Mitgliedsstaaten eingerichtet werden können.⁵⁰ Mittlerweile haben fast alle italienischen Regionen auf dieser Grundlage Verbindungsbüros in Brüssel eingerichtet.

In der Praxis hat sich das Modell eines gemeinsamen Verbindungsbüros sehr gut bewährt. Die frühzeitige Beschaffung von Informationen und Dokumenten ist für öffentliche und private Stellen besonders wichtig, um die neuesten Entwicklungen auf europäischer Ebene zu verfolgen. Der Aufbau von Kontakten mit den EU-Behörden ist gerade im Verwaltungsbereich eine wertvolle Hilfe; so hat sich beispielsweise die Praxis informeller Aussprachen mit den zuständigen Dienststellen der Europäischen Kommission im Rahmen der Notifizierung von Beihilferegelungen als sehr nützlich erwiesen. Durch die Präsenz vor Ort ist es möglich, der öffentlichen Verwaltung, den Wirtschafts- und Sozialpartnern und dem Bürger eine rasche und unbürokratische Hilfestellung zu geben.

48 ItVerfGH Urteil vom (16.) 23.12.1997, Nr. 428, in *Le Regioni* 1998, S. 406; Q. Camerlengo 1997: *Riflessioni sulle attività internazionali delle Regioni*, in: *Le Regioni*, S. 193; L. Violini 1998: *Nuove dimensioni nei rapporti tra enti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euroregioni, rapporti transfrontalieri e uffici regionali di rappresentanza di Bruxelles*, in: *Le Regioni*, S. 409.

49 Art. 58 Abs. 4, Gesetz vom 6. Februar 1996, Nr. 52.

50 Art. 13 Abs. 11 Gesetz 128/1998.

2.6 „Dynamische“ Autonomie und Umbau Italiens zu einem Bundesstaat

Nach Abschluss der Durchführungsphase und Erreichen eines zufrieden stellenden Schutzniveaus sind nun vermehrt Anzeichen für (zunehmende) Normalität und Öffnung festzustellen. Die förmliche Streitbeilegung 1992 stellt insoweit eine Zäsur dar, die eine Neuorientierung und neue Ziele erfordert. An Stelle der Beschäftigung mit den Detailregelungen der im Autonomiestatut vorgegebenen Prinzipien tritt nun deren Weiterentwicklung in Form einer „dynamischen Autonomie“. Dieser von der Südtiroler Volkspartei geprägte Begriff war zunächst vor allem auf den Erhalt weiterer, d.h. nicht vom Autonomiestatut vorgesehener Kompetenzen bezogen. Bei aller Vorsicht (und ständiger Berufung auf den im völkerrechtlich abgesicherten „Kern“ der Autonomie) charakterisiert er aber auch eine gewisse Öffnung und Teilnahme am allgemeinen Geschehen, zum Vorteil der eigenen Gemeinschaft.

Im Bewusstsein der eigenen Sonderstellung und des vertragsähnlichen Charakters der Sonderautonomien (*autonomia pattizia*), werden die Interessen der autonomen Provinz in Rom regelmäßig direkt und unmittelbar bei den zuständigen Stellen vertreten.⁵¹ Die Südtiroler Landesverwaltung pflegt zahlreiche direkte Kontakte zu den verschiedenen Ministerien und zum Ministerratspräsidium, die häufig auch zu Verhandlungen genutzt werden. Eine herausragende Rolle spielen weiterhin die paritätischen Kommissionen, insbesondere die für die autonome Provinz zuständige „Sechser“-Kommission.⁵² Mit den von ihr ausgearbeiteten Durchführungsbestimmungen steht ein flexibles, wenn auch unter demokratiapolitischen Gesichtspunkten mittlerweile problematisches Instrument zur Rechtssetzung zur Verfügung,⁵³ das nach Abschluss des Durchführungsprozesses zum Autonomiestatut zunehmend auch für die Übertragung neuer Kompetenzen genutzt wird.⁵⁴

51 Nur beim Verfassungsgesetz 2/2001, der am 16.2.2001 in Kraft getretenen ersten Reform des Autonomiestatuts, wirkten – parteiübergreifend – alle fünf autonomen Regionen zusammen, um gegenüber den Regionen mit Normalstatut, denen Lockerungen im Bereich der Regierungsform bereits ein Jahr zuvor ermöglicht worden waren (Verfassungsgesetz 1/1999), nicht ins Hintertreffen zu geraten.

52 Dieser direkte Weg wurde z.B. bei der Universitätsgründung gewählt, als man nach langen Verhandlungen mit dem Universitätsministerium eine Sonderbestimmung im G. 127/97 erreichte (Art. 12 Abs. 120 ff.), auf deren Grundlage die Freie Universität Bozen gegründet werden konnte.

53 Vgl. den Beitrag von F. Palermo zu den paritätischen Kommissionen.

54 So bspw. im Falle des Übergangs der Kompetenzen für die Staatsstraßen, die Elektrizität, ... auf die autonome Provinz.

Wachsendes Interesse besteht an grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf institutioneller Ebene, insbesondere in Form von Plänen für eine Europaregion gemeinsam mit Nordtirol und dem Trentino. Im Rahmen der verschiedenen Reformen des italienischen Staates in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erhielten nicht nur die Regionen mit Normalstatut mehr Kompetenzen. Auch Südtirol erhielt in diesen Jahren der intensiven Kooperation mit den damaligen Mitte-Links-Regierungen zahlreiche neue Kompetenzen vom italienischen Staat (z.B. Übergang der Zuständigkeiten für Staatsstraßen, Lehrer und Schulpersonal an die autonome Provinz).

Einen weiteren Einschnitt bedeuten die Verfassungsreformen von 1999 und 2001, mit denen Italien in einen Bundesstaat verwandelt werden soll.

Durch das alle autonomen betreffende Verfassungsgesetz Nr. 2/2001 sind nach fast drei Jahrzehnten erstmals auch Änderungen am Autonomiestatut vorgenommen worden (Art. 4). Diese betreffen vor allem eine Reform der Institutionen, den Umbau der Region und die Aufwertung der „kleineren“ Minderheiten in der Region (Ladiner, Zymbern, Fersentaler), während die Regelungen zur Organisation des Zusammenlebens zwischen den Sprachgruppen unberührt bleiben.

Die sog. Föderalismusreform stärkt die Stellung und Kompetenzen der Regionen ohne das Problem effektiver Vertretung regionaler Interessen auf zentralstaatlicher Ebene zu lösen:⁵⁵ Nunmehr ist die Beteiligung von Vertretern der Regionen (und anderer örtlicher Körperschaften) an den Arbeiten der Zweikammerkommission für regionale Fragen vorgesehen.⁵⁶ Für die Annahme von Gesetzen, die regionale Interessen betreffen und zu denen die regionale Vertretung eine gegenteilige Stellungnahme bzw. eine Stellungnahme mit Änderungsvorschlägen abgegeben hatte, ist nunmehr eine qualifizierte Mehrheit der Kammern bei Abstimmungen erforderlich. All dies ist jedoch noch kein Durchbruch, sondern

55 Reform des V. Abschnitts der Verfassung (in seiner neuen Fassung, entsprechend dem am 9.11.2001 in kraft getretenen Verfassungsgesetz 3/2001).

56 Der Parlamentsausschuss für regionale Angelegenheiten, dessen Zusammensetzung wie in Art. 11 Abs. 1 Verfassungsgesetz 3/2001 vorgesehen, um regionale Vertreter zu erweitern ist (bisher jedoch nicht erfolgt!) erscheint jedenfalls nicht geeignet, die Aufgaben der Konferenz vollständig zu übernehmen; vgl. dazu auch R. Bifulco 2003: In attesa della seconda camera federale, in T. Groppi, M. Olivetti (Hrsg.): *La Repubblica delle autonomie*, 2. Aufl. Torino, S. 211ff. (insb. 213 f.), und R. Bin 2003a: I nodi irrisolti, in: S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi (Hrsg.): *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, S. 206ff. und S. 213ff.

stellt lediglich einen weiteren Schritt im Rahmen des bestehenden Beteiligungs- bzw. Verhandlungsregionalismus dar.⁵⁷

Wichtig ist daher vor allem die Gleichstellung von Staat und Regionen im Hinblick auf die Anfechtung von Gesetzen der jeweils anderen Ebene vor dem itVerfGH. Die staatliche Anfechtung regionaler Gesetze verwandelt sich damit von einer präventiven zu einer nachträglichen Kontrolle bereits in Kraft getretener Regionalgesetze (für staatliche Gesetze war dies bereits bisher ein selbstverständlicher Grundsatz). Als Anfechtungsgrund verschwindet zudem die inhaltliche Schranke des nationalen Interesses.⁵⁸ Insgesamt erscheinen damit die Garantien der Regionalautonomie gestärkt. Mit der Änderung der Schrankensystematik entfällt aber – zumindest bei einer strengen Auslegung des Art. 117 n.F. itVerf – gleichzeitig der Hauptzweck des durch den ausgefeilten Mechanismus im D.Lgs. 266/1992 gebildeten Schutzschildes der autonomen Rechtsordnung, der im vorigen Abschnitt beschrieben wurde.⁵⁹

Die jüngste Föderalismusreform birgt allerdings auch Risiken, vor allem für die Sonderautonomien: Die Tendenz zu größerer Homogenität und Uniformität aller Regionen (durch Aufwertung der Regionen mit Normalstatut) kann zukünftig eine Gefährdung ihrer – rechtlichen und finanziellen – Sonderstellung innerhalb der Verfassungsordnung bedeuten. Dies zeigt sich beispielsweise in der mangelnden Koordination der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen, welche die spezifischen Kompetenzen der autonomen Regionen kaum berücksichtigt: Die salvatorische „Meistbegünstigungsklausel“ in der Übergangsbestimmung

57 Am 25. März wurde ein weiteres Verfassungsreformgesetz der Mitte-Rechts-Regierung von Ministerpräsident Berlusconi im Senat verabschiedet, welches einen vom Volk gewählten „Bundessenat“ vorsieht. Auch dieser ist daher keine unmittelbare Vertretung der Regionen auf staatlicher Ebene. Vgl. zu den jüngsten Reformvorlagen Palermo, Francesco/Woelk, Jens 2004: Italiens Föderalismusreform: eine unendliche Geschichte, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 235-247 (i.E.).

58 Jedenfalls aus dem Verfassungstext; dies bedeutet nicht unbedingt auch sein Verschwinden aus der Rechtsprechung des itVerfGH. Die am 25. März 2004 verabschiedete Reformvorlage führt u.a. das „nationale Interesse“ wieder ein.

59 Darauf weist zutreffend R. Bin 2003b: La speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol tra statuto, norme di attuazione e riforma costituzionale, in G. Falcon (Hrsg.): Sviluppo e mutamento della Costituzione, Padova, S. 140ff. hin. Etwas anderes kann nur gelten, wenn über eine weniger strenge Auslegung in die ganz allgemeine Formulierung des Art. 5 itVerf eine Schranke der „Einheit der Rechtsordnung“ hineingelesen wird, die dann wiederum staatliche Detailgesetzgebung ermöglichen könnte. In diesem Fall würde die ansonsten obsolete Schutzschildfunktion des D.Lgs. 266/1992 wiederaufleben.

räumt längst nicht alle Unsicherheiten aus.⁶⁰ Eine weitere Unsicherheit birgt die notwendige Reform der einzelnen Regionalstatute, die daher auch nur sehr zögerlich voranschreitet. Dies erweckt teilweise den Eindruck, dass es die Regionen mit der Wahrnehmung der neuen Kompetenzen und ihrer neuen Rolle selbst nicht recht ernst meinen. Hinzu kommt eine gewisse Verzögerungstaktik der Mitte-Rechts-Regierung bei der Umsetzung der von ihrer Vorgängerin „geerbten“ Reform. Zusammen mit der seit einiger Zeit im Parlament befindlichen „Reform der Reform“ führt dies insgesamt zu einem Klima, das dem für eine durchgreifende Föderalisierung notwendigen Zusammenwirken aller Beteiligten klar entgegensteht. Italien ist weit entfernt von der Begeisterung, mit der vor drei Jahrzehnten die Einführung der Regionen mit Normalstatut begleitet wurde.

3. Wandel durch Geduld und Kompromisse: Garantien und Kooperation

In der Beschreibung des Verhältnisses von italienischem Regionalstaat und Südtiroler Autonomie wird vor allem die Dynamik und der Wandel dieser Beziehungen deutlich. Autonomie ist ein fortdauernder Prozess. Ein grundlegendes Motiv ist daher die ständige Notwendigkeit der Anpassung an veränderte Umstände. Sicher gibt in diesem Prozess einschneidende Zäsuren, beispielsweise den grundlegenden Autonomiekompromiss (im Falle Südtirols die Vereinbarung des „Pakets“) oder den Abschluss der Durchführungsphase, der zu Neuorientierung Anlass gibt. Ebenso wichtig sind aber die Instrumente und Verfahren, welche die alltägliche Abgrenzung und Integration von staatlicher und autonomer Rechtsordnung regeln.

Hier kommen die zeitliche Dimension und andere, außerrechtliche Faktoren bestimmend ins Spiel. Italiens Grundentscheidung für einen asymmetrischen Regionalstaat eröffnete zwar den notwendigen rechtlichen Spielraum für die Umsetzung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen, erst durch politischen und in-

60 Art. 10 Verfassungsgesetz 3/2001 bestimmt die neuen Verfassungsbestimmungen auch gegenüber den autonomen Regionen für „anwendbar, soweit [dies] weitergehende Autonomie [bedeutet]“. So sind bspw. die Schranken regionaler Gesetzgebung durch Art. 117 n.F. itVerf auf die „Wahrung der Verfassung sowie die aus der Gemeinschaftsrechtsordnung resultierenden Bindungen und die internationalen Verpflichtungen“ reduziert. Damit dürften die im Vergleich weitergehenden (d.h. ungünstigeren) Schranken für die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der autonomen Regionen in deren Sonderstatuten (staatliche Grundsatznormen im Bereich wichtiger sozialer und wirtschaftlicher Reformen, allgemeine Grundsätze der staatlichen Rechtsordnung, internationale Verpflichtungen und nationales Interesse) ihre Anwendbarkeit verlieren; offen bleibt aber, inwieweit diese nicht aus der neuen Schranke der „Wahrung der Verfassung“ herauszulesen sind. Vgl. zu diesen und weiteren Fragen G. Demuro 2003: *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. Groppi, M. Olivetti (Hrsg.): *La Repubblica delle autonomie*, 2. Aufl. Torino, S. 48ff., und R. Bin 2003b (Fn. 59), S. 133ff.

ternationalen Druck sowie nach langen Verhandlungen gelang dann jedoch der Autonomiekompromiss, der Grundlage der heutigen Autonomieregelung wurde.

Größte Bedeutung kommt dabei und in der Folgephase der vollständigen und detaillierten Durchführung der Autonomie dem Verhandlungsprinzip zu. Mit verschiedenen Mechanismen, wie etwa den paritätischen Kommissionen, gelang es, eine Situation (fiktiver) Gleichstellung von Staat und autonomer Provinz zu schaffen, ohne die eine Aufrechterhaltung und ein Ausbau der Besonderheit Südtirols in der italienischen Regionalordnung schlechterdings unvorstellbar wäre. Zu Recht wird daher im Verhandlungsprinzip der eigentliche verfassungsrechtliche Kern der Sonderautonomie erkannt. Die Sonderstellung äußert sich also vor allem durch annähernde Gleichstellung mit dem Staat (analog zu Verhandlungen auf internationaler Ebene). Dies bewirkt einen vertragsähnlichen Charakter der Sonderautonomie. Dieser ist zugleich Garantie gegen willkürliche, einseitige Veränderungen.

Der asymmetrische Regionalismus Italiens war im vergangenen halben Jahrhundert Stärke und Schwäche des Systems zugleich. Die in der Peripherie gelegenen Sonderautonomien ermöglichten sowohl Differenzierung und Minderheitenschutz (und damit Akzeptanz seitens der Bevölkerung) als auch eine allmähliche Entwicklung und Emanzipation der regionalen Ebene. Letztere wurde wesentlich von den ungeduldigen Vorstößen der weiter entwickelten und aktiveren autonomen Regionen getragen.

Während die vollständige Entfaltung der Regionalordnung Italien wegen der großen Unterschiede vor große Herausforderungen stellte, wurde der Schutz vor staatlichen Eingriffen in die autonomen Bereiche für die Südtiroler Sonderrechtsordnung immer wichtiger. Auch hier gelang, mit einer der letzten Durchführungsbestimmungen vor der förmlichen Streitbeilegung zwischen Italien und Österreich, die Etablierung von besonderen Verfahren. Charakteristisch ist, dass auch in diesem Fall dieses besondere Verfahren Vorbildwirkung besaß und Reformen antizipierte, welche die gesamte Regionalordnung auf dem Weg zum Bundesstaat voranbringen sollen.

Die größte Schwäche des italienischen Regionalismus liegt vor allem in der bisher unzureichenden Herausbildung einer echten politischen Dimension der regionalen Ebene,⁶¹ die auch dem einzelnen Bürger gegenüber täglich in Erscheinung tritt. Dass dieses Urteil insbesondere auf Südtirol nicht zutrifft, ist neben der geringen Größe und der *good governance* der eigenen Kompetenzen ein

61 Stellvertretend R. Toniatti 2003 (Fn. 32), S. 45. Mit Blick auf die besonderen Leistungen der autonomen Regionen in Gesetzgebung, Politik und Verwaltung hält auch R. Bin 2003b (Fn. 59), S. 136f., deren Sonderstellung für gerechtfertigt, da es sich um echte „Gemeinschaften“ (*comunità*) handle.

wichtiges Argument für die Beibehaltung von Asymmetrie in einem zukünftigen, „differenzierten Bundesstaat“ Italien.⁶²

Auch in einer solchen, veränderten föderalen Rechtsordnung wird sich eine Sonderstellung Südtirols weiterhin vor allem in besonderen Organen und Verfahren äußern müssen. Dies zeigt die Erfahrung in anderen Bundesstaaten mit kleinen gliedstaatlichen Einheiten: Echte Garantien für kleine Einheiten werden in Bundesstaaten vor allem durch Vetopositionen und kaum durch Gewährleistung von (positiven) Mitwirkungsrechten realisiert. Das daraus folgende Problem der Blockademöglichkeiten kann nur gelöst werden, wenn ausreichende Differenzierung möglich ist und entscheidende Fragen institutionell unabhängig von der Größe der Beteiligten gelöst werden können, und so Autonomie und Integration gleichermaßen gewährleistet sind.

62 In Anlehnung an P. Pernthaler 1992: Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates, Wien, S. VII.

Gesetzgebung, Vollzug und interkantonale Zusammenarbeit in kleinen Schweizer Kantonen

Adrian Vatter

Der kleinste Schweizer Kanton, Appenzell Innerrhoden, hat rund 15.000 Einwohner, und damit nicht viel mehr als ein mittlerer Straßenzug in der Stadt Brüssel. Trotzdem verfügen die kleinen Schweizer Kantone über eine hohe Autonomie und Eigenständigkeit. So besitzen sie die Finanz- und Steuerhoheit und in vielen Bereichen auch die Möglichkeit, selbst ihre Ausgaben zu tätigen (Linder 1999, Vatter 1999).

Die Schweiz: eine multikulturelle Gesellschaft

Die Schweiz hat 26 Kantone. Von der geographischen Fläche her gibt es aber beträchtliche Unterschiede zwischen den Schweizer Gliedstaaten: auf der einen Seite die flächenmäßig großen Kantone Graubünden, Wallis und Bern; auf der anderen Seite die kleinen Schweizer Kantone der Inner- und Zentralschweiz. In der Schweiz existiert im Übrigen auch ein Kanton, der in etwa gleich groß ist wie die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens: Es ist der Kanton Schaffhausen.

Die Schweiz weist zahlreiche Parallelitäten zu Belgien auf. Auch die Schweiz ist eine stark segmentierte multikulturelle Gesellschaft mit mehreren Sprach- und Konfessionsgruppen (Kriesi 1998, Linder 1999). Die größte Sprachgruppe – darin liegt natürlich ein beträchtlicher Unterschied zu Belgien – ist die deutschsprachige. Diese macht rund 2/3 der Schweizer Bevölkerung aus; die französischsprachige etwa 1/5, die italienischsprachige 6,6% und die Rätoromanen umfassen rund 0,5% der Schweizer Bevölkerung. Die 50.000 Rätoromanen stehen damit zu den übrigen Schweizer Sprachgruppen in einer ähnlichen Größenrelation wie die Deutschsprachige Gemeinschaft zu den beiden großen Sprachgruppen Belgiens.

Die Schweiz hat im weiteren zwei Konfessionsgruppen, die ähnlich groß sind. Diese Konfliktlinie ist historisch betrachtet die weitaus problematischere und bedeutsamere als die sprachliche (Linder 1999). So haben bis zur Bundesstaatsgründung 1848 vier Konfessionskriege stattgefunden. Die Schweiz weist im Weiteren, abgesehen von Liechtenstein, den größten Ausländeranteil innerhalb der OECD auf. Rund 20% der Schweizer Bevölkerung sind Ausländer. Schließlich besteht innerhalb der Schweiz eine ganz unterschiedliche Bevölkerungsdichte, so leben rund 2/3 der Schweizer in den Großagglomerationen Bern, Zürich, Genf, Basel und Lausanne.

Das politische System der Schweiz: Integration durch Institutionen

Ein sehr wichtiger Unterschied zu Belgien besteht darin, dass die schweizerische Gesellschaft wie ein Mosaik gestaltet ist, bei dem die verschiedenen gesellschaftlichen Spannungslinien (Sprache, Konfession etc.) nicht parallel verlaufen, sondern sich wechselseitig überschneiden. Was die geographische Verteilung der einzelnen Konfessionen anbelangt, besteht überhaupt keine Übereinstimmung mit den Sprachgrenzen. So existieren katholische Gebiete sowohl in der Deutschschweiz als auch in der französischsprachigen Schweiz. Im Weiteren gibt es italienischsprachige Bevölkerungsteile, die sowohl katholisch wie protestantisch sind. Auch die sozioökonomischen und politischen Grenzen verlaufen ganz unterschiedlich. Dieses Mosaik von Cleavages hat dazu geführt, dass wir bei politischen Auseinandersetzungen in der Bevölkerung immer wieder wechselnde Koalitionen gehabt haben und dass insbesondere keine Kumulation von Konflikten aufgrund einer Übereinstimmung von konfessionellen, sprachlichen und politischen Grenzen stattgefunden hat (Linder 1994).

Dass die Schweiz auch heute noch als paradigmatisches Beispiel für politische Integration gilt (Deutsch 1976), hängt damit zusammen, dass wir in der Schweiz seit rund 150 Jahren über politische Institutionen verfügen, die zur Integration einer stark segmentierten Gesellschaft beigetragen haben. Ich möchte vor allem drei politische Institutionen erwähnen, die für die Schweiz von größter Bedeutung sind: die ausgebaute direkte Demokratie, die breit abgestützte Konkordanz und der ausgeprägte Föderalismus.

Ausgebaute direkte Demokratie

Weltweit finden rund 2/3 aller Volksabstimmungen auf nationaler Ebene in der Schweiz statt (Linder 1999). Alle drei bis vier Monate muss die Schweizer Stimmbürgerschaft über nationale, kantonale und kommunale Vorlagen abstimmen. Das sind pro Jahr oft 30 oder 40 Vorlagen, über die abgestimmt werden müssen. Die Grundidee, die in der Schweiz realisiert wurde, ist diejenige, dass eine Unterscheidung der Bedeutsamkeit von Abstimmungsvorlagen vorgenommen wird und die Stimmbürger nur für die wichtigen Vorlagen an die Urne gerufen werden. Wenn es um Verfassungsänderungen geht, muss die Stimmbürgerschaft mittels des so genannten obligatorischen Referendums immer angerufen werden, d.h. jede Verfassungsrevision muss von der Stimmbürgerschaft (und den Kantonen) angenommen werden. Dazu kommt das Instrument der Volksinitiative, d.h. die Möglichkeit, dass 100.000 Stimmbürger Unterschriften sammeln können für eine Verfassungsänderung. Das kann z.B. soweit gehen, dass Kreise aus der Bevölkerung eine Änderung des Tempolimits auf den Autobahnen wünschen. Tatsächlich wurde nach der Annahme dieser Volksinitiative die Höchstgeschwindigkeit auf Autobahnen in der Bundesverfassung verankert. Was verfassungswürdig ist, und was nicht, wird in der Schweiz also sehr weit ausgelegt.

Wichtige Vorlagen wie Gesetze und Gesetzesveränderungen unterstehen dem sog. fakultativen Referendum. 50.000 Bürgerinnen und Bürger können innerhalb von drei Monaten Unterschriften sammeln, wenn sie mit einer Gesetzesvorlage des Parlamentes nicht einverstanden sind. Dann wird darüber eine Volksabstimmung abgehalten. In den Kantonen ist es sogar so, dass zum Teil auch Dekrete, Verordnungen und Finanzbeschlüsse dem Referendum unterstehen (Lutz/Strohmann 1998, Vatter 2002). Ein wichtiger Unterschied zwischen Bund und Kantonen ist damit derjenige, dass die direkte Demokratie in den Gliedstaaten noch weit stärker ausgebaut ist als beim Bund.

Breit abgestützte Konkordanz

Die direkte Demokratie übte starke institutionelle Wirkungen im Verlaufe der letzten hundert Jahre aus, indem insbesondere das Referendum dazu geführt hat, dass Schritt für Schritt die wichtigsten oppositionellen Gruppen in die Regierung integriert wurden. Man befürchtete bei einem Ausschluss, dass diese Gruppierungen aufgrund ihrer Referendumsmacht den Gesetzgebungsprozess in der Schweiz blockieren könnten. So wurden die Katholisch-Konservativen 1891 in den Bundesrat aufgenommen, einige Jahrzehnte später die bäuerlichen Kreise mit der damaligen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei und schließlich die Sozialdemokraten. Das Ergebnis dieses Integrationsprozesses stellt die breit abgestützte Konkordanzregierung seit 1959 dar. Mit der Etablierung einer Konsensdemokratie ist die Schweiz allerdings kein Sonderfall. Diesen Demokratietypus finden wir auch in Belgien, in den Niederlanden und lange Zeit auch in Österreich. Ein wichtiger Unterschied zwischen der Schweiz und anderen Konsensdemokratien ist allerdings die Kombination von Konkordanzdemokratie, also des Systems einer proportionalen Vertretung der wichtigen gesellschaftlichen Gruppen in der Regierung und in vielen weiteren politischen Organen, mit einer ausgeprägten direkten Demokratie, d.h. mit den Institutionen von Initiative und Referendum.

Ausgebauter Föderalismus

Grundsätzlich lassen sich zwei Dimensionen der föderalen Machtteilung unterscheiden (Elazar 1997). Eine erste Ebene ist die föderal-unitarische Strukturdimension. Hier steht im Zentrum, was formal in der Verfassung festgelegt wird. Eine zweite Ebene ist die prozessuale Dimension, die wiedergibt, wie der Föderalismus in der Praxis gelebt wird. Haben wir eine hohe Autonomie der Schweizer Gliedstaaten im Entscheidungsprozess? Eine Untersuchung von Elazar (1997) zeigt auf, dass die Schweiz unter Berücksichtigung der beiden Dimensionen im internationalen Vergleich der ausgeprägteste Fall eines föderalen Staates darstellt. Aufgrund der Verfassungsänderungen, die in den letzten Jahren in Belgien realisiert wurden, kann man davon ausgehen, dass sich Belgien ebenfalls in diese Richtung bewegt, allerdings ohne die stark ausgeprägte föderale

Charakterisierung der Schweiz zu erreichen. Was bedeutet diese starke föderale Komponente in der Schweizer Praxis? Sie bedeutet zunächst, dass es für jede Kompetenzverlagerung nach oben die Zustimmung der Kantone braucht und zunächst einmal die Kantone für neue Aufgaben zuständig sind (Häfelin/Haller 1993). Wenn ein neues politisches Problem auftritt wie die Umweltschutzproblematik in den 1970er Jahren, sind zunächst die Kantone zuständig. Damit der Bund neue Kompetenzen erhält, ist deshalb jedes Mal eine Verfassungsänderung (mittels Volksabstimmung) notwendig.

Ein besonderes Merkmal des Schweizer Föderalismus ist der sog. Vollzugsföderalismus. Grundsätzlich teilt der Vollzugsföderalismus, der in erster Linie das Zusammenwirken von programmierenden und implementierenden Verwaltungsapparaten beinhaltet, die Eigenschaften allgemeiner Vollzugsprozesse wie eine große Anzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, eine geringe Vor- aussehbarkeit und eine hohe Bedeutung des politischen Vollzugswillens (Linder 1999, Bussmann 1996). Hinzu kommt, dass die Kantone über das Instrument der Ausführungsgesetzgebung berechtigt sind, die politischen Programme des Bundesgesetzgebers anzupassen. Die Eigenständigkeit und Verschiedenartigkeit föderativer Aufgabenerfüllung ist dabei vom Bundesgesetzgeber auch vorgesehen. Die Kantone sind deshalb bei der Umsetzung von Bundespolitik nicht nur Vollzugs-, sondern auch Programminstanzen. Im Zuge der zunehmenden Aufgabenverflechtung von Bund und Kantonen und der kontinuierlichen Übertragung von Bundesaufgaben an die Kantone sind die Probleme des heutigen Vollzugsföderalismus in den Mittelpunkt der schweizerischen Föderalismusdebatte gerückt. Die Ursachen, die die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beeinträchtigen und deshalb zu Vollzugsdefiziten führen, sind sehr vielschichtig (Balthasar et al. 1995, Bieri 1979, Bussmann 1986, Fagagnini 1991, Germann 1986). So wird für die ungenügende Kooperation zwischen Bund und Kantonen bei der Umsetzung von Bundespolitik zunächst auf die unklare Kompetenzabgrenzung zwischen den beiden Staatsebenen hingewiesen, was zur Folge hat, dass neue Aufgaben hin und her geschoben werden („föderalistisches Schwarz-Peter-Spiel“ vgl. Bussmann 1986): Dieser Prozess führt schließlich zu einer immer stärkeren Vollzugsnormierung und strikteren Fassung der Subventionsbedingungen durch den Bund und zu einer immer engeren Verflechtung zwischen Bund und Kantonen (Bussmann 1986, Fagagnini 1991). Weitere Ursachen der Vollzugsprobleme bilden die oft ungenügende horizontale Koordination und die komplexen Verfahren, die großen finanziellen, rechtlichen und personellen Unterschiede zwischen den kantonalen Verwaltungen, die knappen Finanzmittel des Bundes, die zu detaillierte Bundesgesetzgebung und die ungenügende Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten (Balthasar et al. 1995, Fagagnini 1991). Gerade die kleinen Kantone beklagen sich darüber, dass sie stark überfordert sind, wenn Gesetze des Bundes in der Praxis vollzogen werden müssen.

Die Mitwirkungsrechte der Kantone beim Bund

Auf kantonaler Ebene besteht insbesondere ein wichtiger institutioneller Unterschied zum Bund (Vatter 2002). Die kantonale Regierung, zusammengesetzt aus fünf bis sieben Mitgliedern, wird – im Gegensatz zum Bundesrat – durch die Bevölkerung gewählt. Die Regierung erfährt dadurch eine eigene demokratische Legitimation, fühlt sich vom Parlament unabhängig und hat dadurch eine weit- aus stärkere Stellung als der Bundesrat auf Bundesebene.

Welche sind die wichtigsten Einflusskanäle der Kantone auf Bundesebene? Wie können die Kantone auf der obersten Staatsebene Einfluss nehmen? Es gibt vor allem vier Mitwirkungskanäle, die ich kurz vorstellen möchte.

Die Zweite Parlamentskammer: der Ständerat

Im Schweizerischen Bundesstaat gilt das Zweikammersystem mit einer Volkskammer (Nationalrat) und Kantonskammer (Ständerat), die beide in bezug auf ihre Kompetenzen gleichgestellt sind, als eines der Kernstücke der Einflussnahme der Kantone auf die Willensbildung des Bundes (Huber-Hotz 1991). Der Ständerat setzt sich dabei aus 46 Mitgliedern zusammen, wobei jedem Kanton zwei Sitze und jedem Halbkanton ein Sitz zusteht. Im Unterschied etwa zu Deutschland, wo sich die Länderkammer (Bundesrat) aus Vertretern der Länderregierungen mit gebundenem Mandat zusammensetzt, stimmen die Ständerate als Abgeordnete der Kantone wie die Senatoren in den USA ohne Instruktionen und repräsentieren die Bevölkerung der Gliedstaaten (sog. Senatsprinzip). Entsprechend weisen Untersuchungen (Trivelli 1974, Heger 1990) darauf hin, dass die Kantonsinteressen im Ständerat kaum anders artikuliert werden als im Nationalrat, und der Ständerat deshalb seine Funktion als Gliedstaatenvertretung nur in beschränktem Masse erfüllt. Kritiker sprechen auch von einer Verdoppelung bürgerlicher Interessen im Ständerat aufgrund der gleich starken Vertretung kleiner und großer Kantone (Linder 1999). Tatsächlich bildet der Ständerat eine Domäne der bürgerlichen Parteien. So schwankt der Sitzanteil der FDP und der CVP im Zeitraum von 1979 und 1999 je zwischen 11 und 19, während derjenige der SP zwischen 3 und 9 variiert. Neben der politischen Linken sind allerdings noch andere gesellschaftliche Gruppen stark untervertreten, so insbesondere die Frauen, die jüngere Generation und die Bewohner urbaner Regionen. Kriesi (1998) weist in diesem Zusammenhang auf das Vetopotential einer kleinen Bevölkerungsminderheit von 20 % im Gesetzgebungsprozess des Bundes hin.

Die Doppelmehrabstimmungen bei Verfassungsänderungen: Das Ständemehr

Eine Schweizer Besonderheit stellen die so genannten Doppelmehrabstimmungen dar, d.h. alle Verfassungsänderungen brauchen die Zustimmung der Mehrheit der Kantone. Seit 1874 erfordert eine Verfassungsänderung zu ihrer Annahme sowohl die Zustimmung durch die Mehrheit der an der Abstimmung teil-

nehmenden Bürger als auch durch die Mehrheit der Kantone. Während diese Abstimmungsregel während rund 100 Jahren unbestritten war und kaum praktische Folgen zeitigte, geriet das Ständemehrerfordernis in der jüngsten Zeit von verschiedener Seite unter starke Kritik. Ein wichtiger Grund für die Kritik bildet die ungleiche demographische Entwicklung der einzelnen Kantone, deren Ursachen in der Industrialisierung und der damit verbundenen Abwanderung in die städtischen Agglomerationen liegen. Sie lässt sich plastisch im oft zitierten Beispiel ausdrücken, dass bei Doppelmehrabstimmungen die Stimme eines Stimmbürgers von Appenzell Innerrhoden rund vierzigmal mehr Gewicht hat als die eines Zürchers (Vatter/Sager 1996). Die direkte Folge dieses zunehmenden Bevölkerungsungleichgewichtes zwischen den kleinen und den großen Kantonen hat dazu geführt, dass die Anzahl von Nein-Stimmen, die eine Doppelmehrvorlage zu Fall bringen kann, fortlaufend gesunken ist. Diese so genannte „kleinste theoretische Sperrminorität“ (Germann 1991), liegt heute – sofern die Nein-Stimmen optimal auf die kleinen Kantone verteilt sind – bei rund neun Prozent der Stimmberechtigten; die reale Sperrminorität zwischen 20 und 25 Prozent. Damit kommt im schweizerischen politischen System eine für moderne Bundesstaaten typische Entwicklungstendenz zum Vorschein, die unter dem Begriff des „Homogenitätsproblems“ in die Föderalismusforschung Eingang gefunden hat: Wenn neben den territorialen Größenunterschieden der Gliedstaaten auch zunehmende Differenzen in Bevölkerungszahl, Wirtschafts- und Finanzkraft auftreten, erweisen sich diese Asymmetrien als ein zentrales Problem bei der Wahrung des bundesstaatlichen Gleichgewichts.

Die Standesinitiative

Die Standesinitiative, im Jahre 1848 als Ersatz für das fehlende Instruktionsrecht der Kantone eingeführt, gibt jedem Kanton das Recht, eine Initiative zur Revision der Bundesverfassung einzureichen (Baumgartner 1980). Im Gegensatz zur Volksinitiative handelt es sich bei der Standesinitiative allerdings nicht um ein eigentliches Initiativrecht, sondern lediglich um ein Initiativbegehrensrecht. Während eine erfolgreich zustande gekommene Volksinitiative Volk und Ständen vorgelegt werden muss, entspricht die Standesinitiative nur einem Antrag an die Bundesversammlung. Lehnt eine der beiden Parlamentskammern das Begehren ab, oder kommt es zu keinem gemeinsamen Beschluss der Räte, so hat die Standesinitiative keine weiteren direkten Wirkungen. Leisten beide Räte der Standesinitiative Folge, so wird analog dem Verfahren der parlamentarischen Initiative eine Kommission beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten (Wili 1988).

Das Vernehmlassungsverfahren

Im Verlaufe des 20. Jahrhunderts und im Zuge der Ausdifferenzierung des referendumsdemokratischen Leistungsstaates hat das Vernehmlassungsverfahren als Ort der organisierten Interessenvertretung im gesetzgeberischen Vorverfahren

des Bundes eine zunehmend zentrale Bedeutung erhalten (Vatter 1999). Den Stellungnahmen der Kantone als Gliedstaaten und Vollzugsträger eines großen Teils der Bundesgesetze kommt in unserem föderalistischen Staatswesen eine übergeordnete Bedeutung zu, insbesondere auch deshalb, weil hier – im Gegensatz etwa zum Ständerat – eine direkte und unverfälschte Willensäußerung der föderativen Einheiten möglich ist. Schenk (1997) betrachtet deshalb das Vernehmlassungsverfahren als das wichtigste Mitwirkungsinstrument im Bund. Die heutige Grundproblematik besteht nun aus der Sicht der Kantone darin, dass sie einerseits mit Vernehmlassungen des Bundes überhäuft werden, andererseits aber ihre Stellungnahmen im Vergleich zu denjenigen der Wirtschaftsverbände und anderen Interessenorganisationen nur ungenügend berücksichtigt werden, während gleichzeitig die Kantone im Verlaufe der letzten Jahrzehnte immer mehr Vollzugsaufgaben für den Bund übernehmen mussten.

Die Formen der interkantonalen Zusammenarbeit

Wie steht es mit der interkantonalen Zusammenarbeit? Da gibt es drei Instrumente, die ich kurz erwähnen möchte.

Interkantonale Vereinbarungen: Die Konkordate

Die Konkordate, d.h. die Verträge der Kantone unter sich, stellen den wichtigsten Aspekt des horizontalen kooperativen Föderalismus dar. Die Kompetenz zum Vertragsabschluss liegt zunächst bei den Regierungen unter Vorbehalt der parlamentarischen Zustimmung, wobei Konkordate in der Mehrzahl der Kantone dem (obligatorischen oder fakultativen) Referendum unterstehen (Frenkel 1986). Heute liegt die Hauptaufgabe des Konkordats in seiner Funktion als Instrument der regionalen Zusammenarbeit. Während Ostschweizer Kantone wie St. Gallen und Thurgau am meisten Konkordate unterzeichnet haben, sind die Kantone der Westschweiz und das Tessin am wenigsten horizontal verflochten. Die Mehrzahl der Konkordate befasst sich mit Erziehungs-, Kirchen-, Wirtschafts- und Gesundheitsfragen, wobei auch in neueren Politikfeldern wie dem Umweltschutz zahlreiche interkantonale Vereinbarungen getroffen worden sind. Die Gründe für interkantonale Vereinbarungen sind vielfältig. Neben geographischen und ökonomischen Gründen dienten Konkordate früher oft der Vorbereitung bundesrechtlicher Regelungen, so z.B. die verschiedenen Straßenverkehrskonkordate. In neuerer Zeit wird dieser Weg aber auch vermehrt zur Verteidigung kantonaler Kompetenzen gegangen und damit gerade zur Vorbeugung eines Bundeserlasses mit entsprechenden Bundeskompetenzen (z.B. Konkordat über die Schulkoordination, Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen) (Häfelin/Haller 1993). Aufgrund ihrer ungenügenden basisdemokratischen Legitimation und ihrer Schwerfälligkeit (Einstimmigkeit) sind insbesondere gesamtschweizerische Konkordate in den letzten Jahren unter Kritik geraten, wäh-

rend regionale Konkordate als lokalspezifische Sonderlösungen akzeptiert werden (Frenkel 1986).

Interkantonale Konferenzen

Die interkantonalen Direktorenkonferenzen, welche die kantonalen Departementsvorsteher vereinigen, und auf deren Einladung auch der Vorsteher des betreffenden Bundesdepartements teilnimmt, spielen als horizontale Föderalisierungsinstrumente ebenfalls eine wichtige Rolle (Frenkel 1986). Die interkantonalen Direktorenkonferenzen dienen als konsultatives Organ vor allem dem Erfahrungsaustausch, der Aufgabenteilung und -koordination sowie der Besprechung aktueller Probleme zwischen den für ein bestimmtes Ressort zuständigen Regierungsräten aller Kantone. Bekannte Beispiele sind die Finanzdirektoren- und die Erziehungsdirektorenkonferenz (z.B. Herausgabe gemeinsamer Lehrmittel).

Die Konferenz der Kantonsregierungen

Seit 1993 besteht als weitere Form die Konferenz der Kantonsregierungen (Münger 1994). Mit diesem Organ, welches im Zusammenhang mit den Diskussionen über das gescheiterte EWR-Abkommen entstanden ist, versuchen die Kantone, ihren direkten Einfluss auf den Bund, vor allem im Bereich der Außenpolitik, zu erhöhen und eine koordinierte Willensbildung sicherzustellen. In neuerer Zeit werden diese direkten Verhandlungen zwischen den Exekutiven gegenüber dem Vernehmlassungsverfahren vorgezogen (Linder 1999). Daneben bestehen seit langem auch regelmäßige Konferenzen der Kantonsregierungen einzelner Regionen (z.B. nordwestschweizerische Regierungskonferenz). Interkantonale Gremien mit stark technokratischem Charakter stellen die Fachbeamtenkonferenzen auf den verschiedenen Verwaltungsstufen dar (Tamm 1982). Insgesamt bestehen weit über 500 entsprechende Gremien in den verschiedensten Bereichen der öffentlichen Verwaltung (Frenkel 1986).

Die Unterschiede zwischen den Schweizer Kantonen

Ich habe bisher generell von den Kantonen gesprochen. Allerdings bestehen in der Schweiz ähnliche Größenunterschiede zwischen den Gliedstaaten wie in Belgien zwischen der Deutschsprachigen Gemeinschaft und den beiden anderen großen Regionen Flandern und Wallonien. Ein Beispiel: Der Kanton Appenzell hat 15.000 Einwohner, der Kanton Zürich besitzt hingegen 1,2 Millionen Einwohner. Noch eine interessante Zahl: Der Kanton Zürich hat rund 30.000 kantonale Beamte, also zweimal so viele Beamte, wie der Kanton Appenzell Einwohner hat! Das weist schon darauf hin, wie schwierig sich die Gesetzgebung und der Gesetzesvollzug für die kleinen Kantone gestalten. Ein wichtiger Unterschied zu Belgien besteht darin, dass in der Schweiz nicht nur ein kleiner Kanton existiert, sondern eine ganze Reihe kleiner Kantone. Die Kantone lassen sich

vereinfacht in drei Gruppen aufteilen. Es gibt mehr als ein halbes Dutzend Kantone, die eine Einwohnerzahl von weniger als 100.000 Einwohner aufweisen; dann folgt eine Gruppe von mittelgroßen Kantonen und schließlich bestehen drei bis vier große Kantone wie z.B. der Kanton Zürich, die nicht nur von der Bevölkerung her an der Spitze liegen, sondern auch eine hohe wirtschaftliche Leistungskraft aufweisen. Allein im Kanton Zürich wird ein Viertel des Volkseinkommens der Schweiz erwirtschaftet.

Institutionelle Unterschiede zwischen kleinen und großen Kantonen

Es bestehen aber nicht nur von der Bevölkerungszahl her beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen, sondern es gibt auch institutionelle Differenzen zwischen den kleinen und großen Gliedstaaten. Die meisten kleinen Kantone sind ehemals agrarisch strukturierte Gebiete und ehemalige Landsgemeindekantone. Hier wurde die direkte Demokratie schon über Jahrhunderte praktiziert. Heute besteht in den kleinen Kantonen eine gewisse Diskrepanz zwischen der symbolischen Bedeutung der direkten Gesetzgebung durch die Stimmbürgerschaft und ihrer realen Nutzung. Gleichzeitig zeichnen sich die kleinen Kantone durch besonders breit abgestützte Regierungskoalitionen aus (Vatter 2002). Aus den verschiedenen Regionen und Parteien innerhalb eines kleinen Kantons werden die Mitglieder in die Regierung gewählt, um möglichst breite Kreise der Bevölkerung in die Exekutive zu vertreten. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei den großen Kantonen oft um ehemalige Städteorte. Diese zeichnen sich heute dadurch aus, dass sie viele Parteien aufweisen, die die direkte Demokratie stark nutzen. Umgekehrt ist in den bevölkerungsdichten Stadtkantonen die Regierungskonkordanz in der Regel schwach ausgebaut (Vatter 2002).

Die Gesetzgebung in den kleinen Kantonen

Welches sind die Besonderheiten der Gesetzgebung in den kleinen Kantonen? Die Auslösungsphase eines Gesetzgebungsprozesses zeichnet sich in kleinen Kantonen dadurch aus, dass hier die Regierung und die Verwaltung eine sehr wichtige Stellung innehaben. Die meisten Auslösungen von neuen Gesetzen geschehen durch die Exekutiven. Dies im Gegensatz zu den großen Kantonen, wo das Parlament zum Teil eine wichtige Rolle bei der Auslösung spielt oder von der Stimmbürgerschaft entsprechende Initiierungen vorgenommen werden.

Die Ausarbeitungsphase weist das Merkmal auf, dass die Sachbearbeiter aus der Verwaltung bedeutsam sind. Sie zeichnen sich in der Regel für die Gesetzesentwürfe verantwortlich, währenddem es in kleinen Kantonen oft kaum spezialisierte Rechtsetzungsjuristen gibt. Im Vernehmlassungs- und Beratungsverfahren kommt dann wieder die Regierung ins Spiel. Dabei liegt es im Ermessen der Regierung, ob sie überhaupt eine Beratung durchführen will oder nicht. In einem nächsten Schritt unterbreitet sie eine Botschaft zu Händen des Parlamentes. Hier

ist die Exekutive dann wiederum aktiv an den Kommissionssitzungen beteiligt und übt einen starken Einfluss aus. Von Seiten der Kritiker wird bemängelt, dass unter diesen Bedingungen die Gewaltenteilung oft nicht mehr funktionieren kann, weil das Parlament relativ schwach mit Infrastruktur und Fachwissen ausgestattet ist und deshalb seine Kontrollfunktion nicht wahrnehmen kann. Tatsächlich finden in der parlamentarischen Phase kaum Veränderungen in der von der Regierung unterbreiteten Botschaft statt oder dann höchstens bei kleinen Details.

Der Gesetzesvollzug in den kleinen Kantonen

Was sind die besonderen Merkmale des Gesetzesvollzugs in den kleinen Kantonen? Ich möchte fünf Punkte erwähnen (Linder 1999). Zunächst einmal ist auf die wenig professionalisierten und schwach ausdifferenzierten Verwaltungsstrukturen hinzuweisen. Zwar bestehen in den Kantonen Appenzell-Innerrhoden und -Außerrhoden oder Uri gleich viele Regierungsräte wie im Kanton Zürich oder im Kanton Bern, aber die notwendige organisatorische Abstützung der Exekutive funktioniert in den kleinen Kantonen nur sehr ungenügend. Ein konkretes Beispiel: Das Volkswirtschaftsdepartement bzw. die Direktion für Volkswirtschaft besteht im Kanton Appenzell-Innerrhoden genau aus einem einzigen Amt. Im Kanton Zürich umfasst dasselbe Departement hingegen 10 Ämter mit mehreren hundert Angestellten. Dieses Ungleichgewicht ist umso problematischer, weil aufgrund der hohen Autonomie der Kantone alle dieselben Gesetze vollziehen und zum Teil auch die entsprechende Ausführungsgesetzgebung selbst regeln müssen.

An zweiter Stelle ist die hohe Bedeutung des Kommissionswesens in den kleinen Kantonen zu erwähnen. In der Regel sind es so genannte „Milizler“, die nur im Nebenamt ihre Kommissionstätigkeiten wahrnehmen und oft auch versuchen, hier ihre institutionellen Interessen einzubringen.

An dritter Stelle ist auf die umfangreiche Aufgabendelegation von kleinen Kantonen an die Gemeinden hinzuweisen, die eine relativ starke Stellung in diesen Kantonen haben, wobei in neuerer Zeit zahlreiche Aufgaben auch zunehmend an Private delegiert werden.

Viertens ist – wie schon ausgeführt – die Kontrolltätigkeit durch das Parlament relativ schwach. Es finden oftmals nur sehr marginale Änderungen der Regierungsvorschläge statt.

Fünftens besteht in vielen kleinen Kantonen eine hohe Abhängigkeit von Bundessubventionen, so beispielsweise im Kanton Uri. Als die Gotthard-Autobahn in den 1980er Jahren gebaut wurde, hat sich das Budget des Kantons Uri auf einen Schlag vervierfacht. Damit geht in vielen kleinen Kantonen eine große Ab-

hängigkeit der eigenen Aufgabentätigkeit von den Entscheidungen des Bundes einher.

Strukturelle Probleme der kleinen Kantone im Bundesstaat

Welche strukturellen Probleme stehen bei den Kantonen im Vordergrund, die weniger als vierzigtausend Einwohner aufweisen? Ein erstes großes Problem liegt darin, dass diese Kantone über zu wenig juristisches Know-how und personelle Ressourcen für eine eigenständige Gesetzgebung besitzen. Dabei liegt das Problem nicht nur bei der fehlenden eigenständigen Gesetzgebung, sondern auch bei der Ausführungsgesetzgebung, wenn die Rahmengesetze des Bundes dann von Seiten der kleinen Kantone konkretisiert werden müssen. Betrachten wir z.B. den Gesetzesvollzug bei der Lebensmittelkontrolle oder im Bereich des Umweltschutzes: Da stellen wir regelmäßig fest, dass eidgenössische und auch kantonale Gesetze zum Teil gar nicht vollzogen werden, weil die Verwaltungen einfach zu klein sind und die personellen Kapazitäten nicht vorhanden sind.

Eine weitere Schwierigkeit für die kleinen Kantone liegt darin, dass ihnen ebenfalls die Ressourcen fehlen, ihren Einfluss auf Bundesebene bei den so genannten Vernehmlassungsverfahren geltend zu machen. Dasselbe gilt für den Einsitz in Expertenkommissionen des Bundes, weil es ihnen an Personal und Fachwissen mangelt. Vernehmlassungsverfahren finden im Jahr etwa 50 bis 60 mal zu neuen Bundesgesetzen statt. Wenn die kantonale Verwaltung nur aus 50 bis 100 Personen besteht, ist es gar nicht möglich, zu allen Vorlagen eine Stellungnahme abzugeben.

Lösungsstrategien der kleinen Kantone

Abschließend möchte ich auf die Lösungsstrategien der kleinen Kantone zu sprechen kommen, wobei ich vor allem drei Vorgehensweisen kurz skizzieren möchte. Zunächst ist die so genannte „radikale Strategie“ zu erwähnen, über die in den letzten Jahren heftig diskutiert wurde, nämlich die Zusammenlegung der Kantone. So wurden z.B. in den Kantonen Genf und Waadt der Stimmbürgerschaft kantonale Volksinitiativen zur Fusion der beiden Kantone vorgelegt. Diese Vorlagen wurden dann allerdings klar abgelehnt. Dies ist auch nicht weiter erstaunlich, da es in diesen Kantonen bisher nicht einmal gelungen ist, gemeinsam ein überkantonales Spital aufzubauen. Aufgrund der ablehnenden Einstellungen der Bürger und Politiker ist heute nicht daran zu denken, entsprechende Konkretisierungen vorzunehmen, obwohl Zusammenlegungen von kleinen Kantonen durchaus ökonomische Vorteile hätten wie etwa verbesserte Koordinationsleistungen, mehr Möglichkeiten bei der Politikformulierung und ausgebaute Kapazitäten für den besseren Vollzug kantonaler und eidgenössischer Gesetze (Tanner 1982). Allerdings hätten diese Vorteile auch ihren staatspolitischen Preis. Verlust an kultureller Identität in den ländlichen Regionen, größere

Schwierigkeiten bei der internen Konsensfindung und verstärkte direktdemokratische Opposition innerhalb der neuen Kantone wären zumindest mögliche Folgen. Im Weiteren entstünden auch neue Minderheiten, gerade auch sprachliche Minderheiten. Schlimmstenfalls würden damit die erhofften Effizienzgewinne auf Kosten der politischen Stabilität gehen. Damit wären aber die politischen Kosten für die zu erwartenden ökonomischen Vorteile eindeutig zu hoch.

Welches sind die alternativen Strategien? Es sind diejenigen, die heute schon praktiziert werden. Da ist einerseits die Outsourcing-Strategie zu erwähnen. Öffentliche Leistungen werden ausgelagert, vor allem im Gesundheits- und Bildungswesen. So werden beispielsweise kantonale Patienten an außerkantonale Uni-Spitäler überwiesen. Und im Bildungswesen besteht die Möglichkeit, Studierende aus Kantonen, die über keine Hochschulen verfügen, in Kantone zu entsenden mit Hochschulen, und dafür dann einen Kostenbeitrag zu leisten.

Was allerdings am häufigsten praktiziert wird, ist die fallweise horizontale Zusammenarbeit bei größeren politischen Aufgaben. Es handelt sich dabei um eine sehr pragmatische Vorgehensweise, wie sie ausgeprägt in den kleinen Inner-schweizer Kantonen praktiziert wird (Freiburghaus/Zehnder 2003). In diesen Kantonen richtete man z.B. ein gemeinsames regionales Statistikamt ein oder organisiert eine gemeinsame Tourismusförderung. Trotzdem scheinen hier die vorhandenen Möglichkeiten durch die kleinen Kantone noch nicht voll ausgeschöpft. Eine engere Zusammenarbeit hat dabei nicht nur den Vorteil professionellerer Vollzugsstrukturen, sondern kann auch zu einem größeren Gewicht der kleinen Kantone im vorparlamentarischen Entscheidungsverfahren auf Bundesebene führen.

Fazit: Probleme der Kleingliedstaatlichkeit in der Schweiz

Wir haben in der Schweiz ein zunehmendes Gleichgewichtsproblem aufgrund der zunehmenden Heterogenität der Schweizer Kantone. Die Bevölkerungsunterschiede zwischen den Kantonen haben sich in den letzten 150 Jahren aufgrund der demographischen Entwicklung mehr als verdoppelt. Dieses Ungleichgewicht wird aufgrund der geltenden Föderalismusregeln akzentuiert, wie wir das am Beispiel der Doppelmehrabstimmungen mit den Vetopositionen der kleinen Kantone gesehen haben. Gleichzeitig besteht auf der anderen Seite das Ressourcenproblem der kleinen Kantone bei der Gesetzgebung, im Vollzug und auch wenn es darum geht, sich auf Bundesebene im Vernehmlassungsverfahren und in Expertenkommissionen bemerkbar zu machen.

Zusammenfassend stehen die kleinen Kantone heute in einem Dilemma zwischen externem und internem Föderalismus. Wenn die Kantone gegenüber dem Bund stark auftreten wollen, müssen sie sich zunächst intern organisieren. Das erfordert in vielen Fällen eine gewisse Zentralisierung, und davon sind dann wiederum die eigenen Gemeinden betroffen, die über eine relativ hohe Selbst-

ständigkeit verfügen. Diese wehren sich verständlicherweise dagegen. Dieses Dilemma ist bis heute nicht gelöst.

Die horizontale Zusammenarbeit wurde als mögliche Vorgehensweise erwähnt, wie mit der Schwäche der Kleinheit umgegangen werden kann. Die horizontale Zusammenarbeit weist viele Vorteile auf, hat aber auch einen gewichtigen Nachteil, zumindest in der Schweiz: Sie führt zu einer Stärkung des Exekutivföderalismus, da auf horizontaler Stufe vor allem auf Verwaltungsebene zusammengearbeitet wird. Dadurch werden diejenigen Akteure mit noch mehr Macht ausgestattet, die heute schon über privilegierte Einflusspositionen in den Kantonen verfügen, während gleichzeitig die demokratisch legitimierten, aber politisch relativ einflusslosen kantonalen Parlamente noch weiter geschwächt werden.

Literaturverzeichnis

BALTHASAR, Andreas, BÄTTIG, Christoph, ZIMMERMANN, Willi und KURZ GYGAX, R. (1995). Der Vollzug von Bundespolitik durch die Kantone – eine Metaevaluation. *Studie zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle*. Bern: EDMZ.

BAUMGARTNER, Serge (1980). *Die Standesinitiative. Eine Untersuchung der rechtlichen und politischen Funktion dieses föderalistischen Mitwirkungsrechts*. Basel und Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn.

BIERI, Andreas (1979). *Vollzugsföderalismus: Problem, Ursachen, Lösungen*. Luzern.

BUSSMANN, Werner (1986). *Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat. Patent oder Sackgasse?* Bern: Haupt.

ELAZAR, Daniel J. (1997). *Exploring federalism*. Lexington: Raytheon.

FAGAGNINI, Hans Peter (1991). *Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz*. Bern: Haupt.

FREIBURGHAUS, Dieter, ZEHNDER, Vital (2003). Horizontale Kooperation zwischen den Kantonen und die „systematisch-pragmatische Zusammenarbeit“ in der Zentralschweiz, in: *Jahrbuch des Föderalismus*, Band 4; Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.). Nomos: Baden-Baden; pp. 270-282.

FRENKEL, Max (1986). „Interkantonale Institutionen und Politikbereiche“, in Raimund E. GERMANN und Ernest WEIBEL (Hg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz*. Föderalismus. Bd. 3. Bern: Haupt, pp. 323-342.

GERMANN, Raimund E. (1981). *Ausserparlamentarische Kommissionen: Die Milizverwaltung des Bundes*. Bern und Stuttgart: Haupt.

GERMANN, Raimund E. (1986). „Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen im Verwaltungsbereich“, in Raimund E. GERMANN, Ernest WEIBEL (Hg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz*. Föderalismus. Bd. 3. Bern: Haupt, pp. 343-367.

GERMANN, Raimund E. (1991). „Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz“, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 31: 257-269.

- HÄFELIN, Ulrich, HALLER, Walter (1993). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss*. Zürich: Schulthess.
- HEGER, Matthias (1990). *Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat: Gedanken zu ihrer Entstehung, ihrem aktuellen Erscheinungsbild und ihrer Rechtfertigung*. Beiträge zum Parlamentsrecht, Bd. 17, Berlin: Duncker und Humblot.
- HUBER-HOTZ, Annemarie (1991). „Das Zweikammersystem: Anspruch und Wirklichkeit“, in Parlamentsdienste (Hg.). *Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes*. Bern/Stuttgart: Haupt, pp. 165-182.
- KRIESI, Hanspeter (1998). *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- LINDER, Wolf (1994). *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. London: St. Macmillan.
- LINDER, Wolf (1999). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- LUTZ, Georg, STROHMANN, Dirk (1998). *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- MÜNGER, Bernhard (1994). „Die Konferenz der Kantonsregierungen“, in Dieter FREIBURGHANUS (Hg.). *Die Kantone und Europa*. Bern: Haupt, pp. 247-263.
- SCHENK, Emanuel (1997). „Das Vernehmlassungsverfahren aus der Sicht der Praxis“, *Le-Ges Gesetzgebung heute* 8 (1): 83-88.
- TAMM, Nikolaus (1982). *Kooperation im Schweizer Bundesstaat: Die Konferenzen der Fachstellen des Bundes und der Kantone*. Riehen: FFR.
- TANNER, Egon (1982). *Ökonomisch optimale Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen*. Bern und Frankfurt a.M.: Lang.
- TRIVELLI, Laurent (1974). *Le bicaméralisme: Institutions comparées: Etude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des Etat*. Lausanne: Payot.
- VATTER, Adrian, SAGER, Fritz (1996). „Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs“, *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft*, 2 (2): 165-200.
- VATTER, Adrian (1999). Föderalismus in der Schweiz. I: KLÖTI, Ulrich et al. (Hg.). *Handbuch Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Verlag: 97-123.
- VATTER, Adrian (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- WILI, Hans-Urs (1988). *Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland: Geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven. Eine institutsbezogene Studie*. Bern: Stämpfli.

Das Ministerium für alle(s) – der Spagat zwischen komplexen Anforderungen und begrenzten Ressourcen

Leonhard Neycken

Die nachfolgenden Ausführungen über das Funktionieren, die Herausforderungen und die Handlungschancen einer kleinen Verwaltung in einer kleinen staatlichen Einheit werden von nachstehenden Thesen geprägt:

Die erste These: Eine so kleine Verwaltung wie das Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens ist großen Risiken ausgesetzt.

Die zweite These: Ein kleines Ministerium hat gewaltige Chancen. Viele übliche Fehler müssen in einem kleinen Ministerium vielleicht gar nicht gemacht werden. Einiges könnte anders oder ganz neu gestaltet werden.

Die dritte These: Dieses noch junge Ministerium, das seit 1984 zusammen mit der Regierung seinen Aufschwung erlebt, kann die Herausforderungen meistern. Es ist auf einem guten Weg.

Stecken wir zunächst das „Spielfeld“ ab, den Handlungsrahmen. Einige Grunddaten werden helfen, die Größenverhältnisse richtig einzuschätzen. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens umfasst 854km² und hat knapp 72.000 Einwohner, die sich über neun deutschsprachige Gemeinden im Osten des Landes verteilen. Der Haushalt der Deutschsprachigen Gemeinschaft als kleinem Bundesland in Belgien umfasst etwa 143 Millionen €, die zum allergrößten Teil aus einer Dotation des Föderalstaates stammen.

Die gesetzgeberischen Zuständigkeiten erstrecken sich zunächst auf die Bildung einschließlich des gesamten Unterrichtswesens bis hin zu den Hochschulen. Ursprüngliche Kernmaterien sind die so genannten kulturellen Angelegenheiten, die ein breites Spektrum von Zuständigkeiten beinhalten, von Sport und Jugend über die Kunst und die Erwachsenenbildung bis zu den Medien und der Denkmalpflege. Für die auf Personen bezogenen Angelegenheiten verfügt die DG über soziale Zuständigkeiten wie Seniorenpolitik, Familien, Gesundheit und vieles mehr. Ausgenommen davon sind insbesondere die föderalen sozialen Sicherungssysteme. Außerdem hat die Wallonische Region regionale Befugnisse und entsprechende Finanzen in den gesetzgeberischen Zuständigkeitsbereich der Deutschsprachigen Gemeinschaft übertragen: Denkmalpflege und Ausgrabungen sowie Beschäftigung. Letztere Zuständigkeit führte zur Schaffung eines eigenen Arbeitsamtes der Deutschsprachigen Gemeinschaft.

Damit ist grob das Feld umrissen, das dieses Ministerium zusammen mit anderen öffentlichen Diensten der DG verwaltet. Das Ministerium zählt zu seinen aktiven Kräften 135 Personen – zeitweilig ersetzte Mitarbeiter und Servicepersonal nicht mitgerechnet. Viele dieser Beschäftigten sind zudem Teilzeitkräfte. Dem Ministerium sind besondere Dienste angegliedert, wie das Medienzentrum oder das große Sport- und Freizeitzentrum Worriken, die 36 bzw. 70 Personen beschäftigen. Außerdem übernehmen die so genannten paragemeinschaftlichen Einrichtungen spezifische öffentliche Aufgaben: das Arbeitsamt, der öffentliche Rundfunk, die Dienststelle für Personen mit Behinderung und das Institut für Aus- und Weiterbildung im Mittelstand. Diese öffentlichen Einrichtungen verfügen über eigenes Personal und Entscheidungsautonomie unter der Aufsicht der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Die Deutschsprachige Gemeinschaft verfügt über die Gesetzgebungshoheit in den angesprochenen Angelegenheiten, die sie durch das Erlassen von „Dekreten“ ausübt. Das sind im wissenschaftlichen Sinne Landesgesetze. Die Deutschsprachige Gemeinschaft übernimmt mit ihren Exekutivorganen auch die Ausführung der eigenen Dekrete. Sie hat keine unmittelbare Ausführungszuständigkeit für Föderal- und Regionalgesetze.

Zum Verständnis der traditionellen Funktionsweise einer belgischen Verwaltung muss hier eine Besonderheit hervorgehoben werden: Neben dem eigentlichen Ministerium betreut ein politischer Beraterstab die Angelegenheiten des Ministers. Im Inneren Belgiens können diese Beraterstäbe, „Kabinette“ genannt, unter Umständen sehr viele Personen beschäftigen. Sie sind in der Vergangenheit häufig zu Parallelverwaltungen geworden. Durch neue Maßnahmen befindet sich dieses Phänomen etwas auf dem Rückzug. In Belgien waren Ministerien daher häufig nur Ausführungsverwaltungen, während die Kabinette (Beraterstäbe) die eigentlichen Entscheidungen – auch die Verwaltungsentscheidungen – trafen. Traditionell sind in Belgien Entscheidungsdelegationen hin zu den Verwaltungsbeamten recht schwach ausgeprägt. Im Vergleich dazu kann das Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die rein administrative Aktenführung hinaus wesentlich mehr mitgestalten. Das stellt natürlich auch höhere Ansprüche an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieses Ministeriums. Es gibt rein faktisch in der DG nicht genügend Fachkräfte, um parallel in politischen Beraterstäben und im Ministerium alles gleich zweimal von verschiedenen Experten überprüfen zu lassen. Die Kleinheit hat es glücklicherweise so gefügt, dass Ministerium und Kabinette auf eine vernünftige Weise zusammenarbeiten.

Dies vorausgeschickt möchte ich ein Bild aus meiner Praxis der Abteilung „Kulturelle Angelegenheiten“ skizzieren. Die Kulturellen Angelegenheiten sind die klassischen Zuständigkeiten, die sozusagen die kulturelle Autonomie der Gemeinschaft begründet haben. Im Einzelnen geht es um Kultur im engeren Sinne, Sport, Medien, Denkmalpflege, Archäologie, Jugendfragen, Volks- und Erwach-

senenbildung und Tourismus. Für diese autonomen Zuständigkeiten sind momentan insgesamt 24 Personen im Dienst, wovon zwei in vorübergehenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und einige teilzeitig beschäftigt sind. Diese Situation birgt Risiken. Es ist beispielsweise schwer, die nötige Fachkompetenz aufzubauen und bereit zu halten. Außerdem stellt sich ein gravierendes Ersatzproblem. Wenn man mit 2,5 Vollzeitkräften Kulturverwaltung betreibt oder mit drei Kollegen Sportverwaltung und eine Person dann ausfällt, gerät man schnell in den Gefahrenbereich. Diese Arbeitsumstände bieten jedoch auch eine Menge Chancen. Wir erreichen unerhörte Vorteile durch die Identifizierung der Mitarbeiter mit ihrer Arbeit. Sie sind nicht irgendeine Nummer. Sie tun nicht irgendetwas. Sie wissen ganz genau, wie viel Verantwortung sie selbst für das Ganze tragen – sonst wären sie den Anforderungen nicht gewachsen. Viele interessieren sich grundsätzlich für alles, was mit ihrem Arbeitsbereich in der deutschsprachigen Gemeinschaft zu tun hat und können die Auswirkungen ihrer Arbeit unmittelbar bedenken.

Intern nutzen wir intensiv die Möglichkeit einer direkten Ansprache. In den meisten Fällen bedarf es nicht einer wochenlang vorher einberufenen Versammlung oder einer ausführlichen Dienstanweisung, um ein Problem mit einem Mitarbeiter zu lösen. Die Unmittelbarkeit der Kommunikation ist außergewöhnlich hoch. Eine Perspektive liegt darin, zunehmend eine organisierte Personalentwicklung zu betreiben, die das Motivationselement des Personals aufnimmt und dafür sorgt, dass die Fähigkeiten der Mitarbeiter individuell ausgebaut und konsolidiert werden. Um dem Problem des Ersatzes bei Ausfällen begegnen zu können, probieren wir bestimmte Team- und Gruppenkonfigurationen aus, die in der Lage sein könnten, Verluste aufzufangen.

Die einzusetzenden Arbeitsmittel werfen für kleine Verwaltungen besondere Fragen auf. Denken wir nur an die Informatik. Das Ministerium ist gut ausgerüstet. Wenn nicht jeder einen PC mit vernünftigen Programmen hat, wie soll dann, betriebswirtschaftlich gesprochen, die Produktivität des Mitarbeiters stimmen. Bei wenigen Leuten mit vielen Aufgaben ist das technische Umfeld sehr wichtig und alle möglichen Hilfsmittel sollten zur Verfügung stehen.

Von zentraler Bedeutung sind die administrativen Verfahren. Zu dem Zeitpunkt, als Zuständigkeiten vom Föderalstaat übernommen wurden, führte man auch viele Verfahren des Föderalstaats weiter und übernahm erst einmal die vorgesehenen Formalien. Die meisten Dienste des Ministeriums suchen nun mittlerweile einen anderen, einen eigenen Weg. Zunächst analysieren sie genau die Bedürfnisse. Da die DG Herrin des Verfahrens ist, muss sie nichts Unangepasstes weiterführen. Die Frage lautet also, was brauchen die Bürger von uns und was ist als Mindestverfahren für eine ordentliche Verwaltung unumgänglich. Das Verfahren soll dabei durch Fairness und möglichst geringen bürokratischen Überbau gekennzeichnet sein. Aus diesem Anliegen der Verwaltungsvereinfachung erge-

ben sich viele richtungsweisende Perspektiven und gestaltungsträchtige Handlungsfelder. Bereits jetzt gibt es einige ermutigende Beispiele, wo es gelungen ist, vereinfachende Regeln zu finden bzw. disparate Rechtstexte zusammenzufassen und für den Bürger transparent zu gestalten. Dabei kommen in der regelmäßigen Förderung vereinfachende Pauschalsysteme zum Einsatz, die mit zusätzlichen modularen Anreizen versehen werden, um inhaltlich politische Prioritäten zu unterstützen.

Welchen besonderen Herausforderungen sieht sich nun ein Kleinstministerium gegenüber, das sich sozusagen um alles kümmern soll? Drei Punkte will ich hervorheben:

Erstens gibt es in der Bürgermeinung eine geradezu unglaubliche Vermischung aller Behörden. Zweitens ist die Situation durch eine außergewöhnliche – manche würden sagen „unheimliche“ – Nähe zum Bürger gekennzeichnet. In der anderen Richtung besteht drittens eine pragmatische Nähe zur Politik, zu Ministern und Beraterstäben.

Die Vermischung aller Behörden in der öffentlichen Meinung erachte ich als ernsthaftes Problem im Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung. Häufig gibt es schon Verwechslung bezüglich der internen DG-Institutionen, die so komplex nun doch nicht sind: ein Parlament (Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft), eine Regierung mit drei Ministern und ein Ministerium. Aber selbst diese Gliederung und besonders die damit einhergehende Aufgabenteilung ist vielen Bürgern einfach nicht klar. Manchmal scheint es, als wollten Einige trotz aller Informationsbemühungen diese Unterschiede einfach nicht wahrnehmen. Wenn die Konfusion schon für die eigenen Einrichtungen gilt, dann natürlich umso mehr für den komplexen föderalen Staatsaufbau, der es dem Bürger schwer macht, durchzublicken und festzustellen, wer für was zuständig ist. Bezüglich der materiellen und territorialen Befugnissen von Föderalstaat, Gemeinschaften und Regionen gilt in Belgien grundsätzlich das Ausschließlichkeitsprinzip. Insoweit also eine Gemeinschaft für eine Sache zuständig ist, ist sie es ganz alleine und weder Regionen noch Föderalstaat sind impliziert. Andererseits liegen in der Realität selbstverständlich viele Materien sehr eng beieinander, die verfassungsmäßig durch jeweils andere föderale Einheiten verwaltet werden. So kann es vorkommen, dass sich der Bürger bezüglich sehr ähnlicher Vorgänge oder sogar bezüglich eines Vorganges unter jeweils verschiedenem Aspekt mit zwei oder gar drei zuständigen Behörden konfrontiert sieht. Hier könnte die Deutschsprachige Gemeinschaft und insbesondere das Ministerium als Bürgerverwaltung Lösungen entwickeln, indem einerseits versucht wird, dem Bürger auch dann weiterzuhelfen, wenn die DG nicht unmittelbar zuständig ist und andererseits weiter versucht wird, auf institutioneller Ebene harmonische Zuständigkeitszuschnitte herzustellen. Verhandlungen über entsprechende Zuständig-

keitserweiterungen und Kooperationsverträge könnten diese Bemühungen konkretisieren.

Um dem Bürger eine integrierte Dienstleistung anbieten zu können, wird das Ministerium sozusagen hinter der Ladentheke mit anderen Behörden vernetzt arbeiten müssen. Die Behörden sollten nicht den Bürger als Drehscheibe ihrer verschiedenen Zuständigkeiten nutzen, sondern gemeinsam abgestimmte Lösungen für eine integrierte Vorgehensweise bereit halten. Dazu gehört enorm viel Kommunikationsvermögen, ein beträchtliches Know-how und natürlich hochqualifizierte und geschulte Mitarbeiter. Es bedarf nicht zuletzt einer bestimmten Auffassung von Kundendienst, die es weiter zu entwickeln gilt. Der Bürger sollte sich bei seinem Ministerium gut aufgehoben fühlen in der Gewissheit, dass man ihm weiterhilft. Er sollte spüren, dass das Ministerium die kulturelle Identität fördert und mit verkörpert.

Damit kommen wir zur zweiten Herausforderung: der außergewöhnlichen Nähe zum Bürger. Betrachten wir sie unter den Vorzeichen der drei Handlungsebenen des Ministeriums. Nennen wir zunächst die Fördergelder, also hauptsächlich die Funktionszuschüsse für Vereine und Organisationen in den Befugnisbereichen der DG. Im weitesten Sinne gehören auch Personalzuschüsse dazu – wenn nicht sogar, wie im Unterrichtsbereich, die Gemeinschaft selbst das Personal bezahlt. Zum Zweiten sind die Handlungsmöglichkeiten über eigene Initiativen, Partnerschaften und Beratungsleistungen hervorzuheben. Hier tut sich ein wichtiges Zukunftsfeld auf. Die Verwaltung wird über das hergebrachte Subventionieren hinaus zusätzliche Schritte machen und sich als Partner z.B. im Kultur- oder Sportleben anbieten, Weiterbildungen organisieren, bei großen Veranstaltungen mitwirken, ihr Know-how einsetzen usw.

Bewegt man sich in diese Richtung, bedarf es zunehmend der schon angesprochenen Verwaltungsvereinfachung. Wenn der Personalumfang begrenzt ist, und das gilt gerade für die „Kleinen“, müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besonders effizient und Erfolg versprechend eingesetzt werden. Die Verwaltungsvereinfachung trägt dazu bei, den Mitarbeitern die Hände für Initiativen und Bürgerbetreuung freizumachen.

Als dritte Handlungsebene ist die klassische Hoheitsverwaltung zu nennen. Beim Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist ihr Anteil im Gegensatz zu vielen traditionellen Verwaltungen eher gering, was an der Zusammensetzung der Zuständigkeiten der DG liegt. Zwar gibt es auch obligatorische Auflagen der Deutschsprachigen Gemeinschaft beispielsweise in der Beschäftigung, in einigen Sozialbereichen und im Tourismussektor, doch lassen diese Teilaspekte durchaus eine hauptsächlich die Bedürfnisse der Bürger begleitende Verwaltung zu.

Damit werden gleichzeitig die Risiken deutlich: Natürlich muss die Verwaltung auch für Ausführung und Kontrolle sorgen. Die Frage der Objektivität von Entscheidungen stellt sich akut, wenn „jeder jeden kennt“. Gefährlich wird es auch, wenn man durch die eben vorgestellten bürgerfreundlichen Perspektiven Erwartungen weckt, die man möglicherweise dann doch nicht erfüllen kann. Über diese Risiken müssen wir uns klar sein, wenn unsere Bemühungen nicht im Sande verlaufen sollen. Dem gegenüber steht die einmalige Chance, eine Art Kundendienst nach Maß zu verwirklichen. Wir können sehr viel eher als größere Einheiten dem Bürger Transparenz bieten. Der Bürger soll wissen, wie Entscheidungsstränge verlaufen, warum Entscheidungen getroffen werden, und wer was dazu beigetragen hat. Er soll wissen, in welchem Stadium sich seine Akte gerade befindet und soll möglichst in den Verlauf einbezogen werden, sofern er dies möchte. Inhaltlich muss es dabei zunehmend gelingen, nach gemeinsamen Qualitätsstandards zu arbeiten, die rationelle Abläufe und adäquaten Personaleinsatz absichern. Die eben angeführten Mittel der Kommunikation und Vernetzung werden die Umsetzung solcher Vorstellungen vorantreiben.

Das vernetzte Handeln kann im Zusammenhang mit einem Element der jüngeren politischen Geschichte bald schon neue Perspektiven eröffnen. Erheblich Zuständigkeiten in Bezug auf die Gemeinden erwarten die DG und ihr Ministerium. Auf so engem Raum sollte es gelingen, das Verwaltungshandeln in direkter Abstimmung und Aufgabenteilung mit den neun deutschsprachigen Gemeinden zu organisieren. Hier entstehen ungeahnte Möglichkeiten für die integrierte Bürgerbetreuung, wie sie hier angesprochen wurde.

Die dritte und letzte Herausforderung der Verwaltung ist die außergewöhnliche Nähe zur Politik, die gerne zum Thema der Stammtische und Kaffeekränzchen wird. Insoweit Parteipolitik durch die Bevölkerung negativ bewertet wird, kann die Nähe oder vielleicht besser der mangelnde Abstand ein gewisses Misstrauen in der gegenüber Verwaltungen skeptisch eingestellten Bevölkerung nähren. Da wird befürchtet, das Gesetz würde durch politische Weisung oder Einfluss vielleicht nicht ganz neutral angewandt. Andererseits drängt der Bürger im Einzelfall häufig genug darauf, dass seine individuelle Anfrage – auf welchem Wege auch immer – günstig beschieden wird.

Tendenziell lassen sich für diese Dichotomie Lösungsansätze erkennen. Gegen das reale Risiko der (partei)politischen Einflussnahme steht die sehr viel größere Chance eines schnellen und unbürokratischen Vorgehens der Verwaltung. Die DG wird sich der Herausforderung stellen müssen, überdimensionierte behördliche Aufbauten zu vermeiden, sowohl in ihrer Verwaltungsstruktur als auch in ihrem Regelwerk. Für das Gebiet ist es weder machbar noch sinnvoll, jeden kleinen Tatbestand durch Dekret oder Verordnung regulieren zu wollen, um nur ja keine Objektivitätslücke entstehen zu lassen. Die Orientierung wäre also die, Regeln zu schaffen, die den Gegebenheiten angepasst sind und somit eine ge-

wisse praxisorientierte Flexibilität ermöglichen. Dies setzt aber auch voraus, dass in ihren Anwendungsentscheidungen Minister und Verwaltung so korrekt vorgehen, dass das Vertrauen der Bevölkerung ständig erworben wird und erhalten bleibt. Funktionierende, vernetzte und faire Kommunikationsstrukturen sollten dann verhindern, dass Einzelne versuchen, Verwaltungen gegeneinander oder gegen politische Entscheidungsträger auszuspielen. Unter den Akteuren müssen die Spielregeln völlig klar und verinnerlicht sein. Hier hilft eine zuverlässige und akzeptierte Definition der Rollen der öffentlich Handelnden und das ständige Bemühen um die Optimierung der Schnittstellen zwischen Politik und öffentlicher Verwaltung.

Wagen wir zum Schluss einen Blick über den Tellerrand. Das Ministerium der DG muss sich offensichtlich – und glücklicherweise - auf das Wesentliche konzentrieren. Es handelt nach Prioritäten und braucht Partner. Innerhalb Belgiens bestehen intensive Kontakte, beispielsweise mit der Wallonischen Region, der Französischen Gemeinschaft und der Flämischen Gemeinschaft. Für eine Grenzregion zählen die grenzüberschreitenden Beziehungen ganz besonders. Die Deutschsprachige Gemeinschaft ist sehr aktiv im euregionalen Bereich: im nördlichen Raum bei der Euregio Maas-Rhein zusammen mit niederländisch und belgisch Limburg, der Regio Aachen und der Provinz Lüttich. Im südlichen Saar-Lor-Lux-Bereich mit Luxemburg, Lothringen, dem Saarland und Rheinland-Pfalz. Verglichen mit ihrer Größe hat die DG ein gewaltiges europäisches Potenzial. Der Ministerpräsident vertritt die Deutschsprachige Gemeinschaft im Ausschuss der Regionen und die Bevölkerung der DG wählt einen eigenen Abgeordneten ins EU-Parlament. Diese außergewöhnlichen Mitwirkungsmöglichkeiten öffnen uns sozusagen die Welt. Zur ständigen Fortentwicklung gehört ein immer dichteres und immer besser funktionierendes Netz von internationalen Zusammenarbeiten. Die DG kooperiert mit befreundeten Partnern wie Ungarn, Frankreich, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen oder Südtirol und vielen anderen mehr. Ein immer dichter werdendes Geflecht erlaubt es allen Akteuren der DG grenzüberschreitend aktiv zu sein, von Partnern zu lernen und vielleicht zunehmend auch Dienstleistungen mit ihnen auszutauschen. Die Chancen überwiegen die Risiken. Eine konsequente und nachhaltige qualitative Entwicklung des Ministeriums wird dazu beitragen, diese Chancen für die Deutschsprachige Gemeinschaft zu nutzen.

Literatur

BERGE, Frank und GRASSE Alexander (2003). *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell? Der flämisch-wallonische Konflikt und die Deutschsprachige Gemeinschaft*. Opladen: Leske und Buderich.

FÖRSTER, Stephan, LAMBERTZ, Karl-Heinz, NEYCKEN, Leonhard (2004). *Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, in: *EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG* (Hrsg.). *Jahrbuch des Föderalismus 2004*. Baden-Baden: Nomos.

Europäische Integration und Autonomie in Mitteleuropa: Das Recht der Minderheiten

László Trócsányi

Bei dieser Tagung „Small is beautiful, isn't it?“ habe ich um das Wort gebeten, in meiner Eigenschaft als Vertreter eines mittelgroßen Landes, das aber auf eine langjährige, ereignisreiche Geschichte zurückblicken kann. Ich möchte betonen, dass der Schutz der Minderheiten, die Frage der Autonomie und der Aufbau einer regionalen Struktur auch mehr als zehn Jahre nach dem Sturz der totalitären Diktaturen in Mitteleuropa als aktuell betrachtet werden können. Viele schreckt der politische, legale Aspekt der Fragestellung zurück, andere ziehen es vor, das Problem der Minderheiten als banal abzutun. Ich möchte allerdings zu bedenken geben, dass die inadäquate Behandlung des Minderheitenproblems zu politischen Konflikten und – wie das Beispiel des ehemaligen Jugoslawien zeigt – zu bewaffneten Auseinandersetzungen geführt hat. Es ist kein Zufall, dass der Minderheitenschutz in der Vereinbarung von Kopenhagen als Beitrittskriterium für Beitrittskandidaten zur Europäischen Union vorgeschrieben wurde.

Während des letzten Jahrzehnts stand Europa vor einer doppelten Herausforderung: Einerseits musste es die während der Diktatur verloren gegangene nationale Identität neu entdecken oder wiedergewinnen, andererseits zwang die europäische Integration die Länder Mitteleuropas, sich ihrer europäischen Identität bewusst zu werden.

Durch den Wiedergewinn der jahrzehntelang unterdrückten nationalen Identität entstanden neue Länder; dadurch sind die nach dem Ersten Weltkrieg künstlich geschaffenen Länder auseinandergefallen. Die Tschechoslowakei, die nicht wie eine richtige Föderation funktionierte, ist auseinandergebrochen, und der Zerfall Jugoslawiens hat sogar zu bewaffneten Auseinandersetzungen geführt. Dabei war die Forderung der nationalen Identität Ausdruck zu verleihen, nicht nur in besagten Ländern gestellt worden, sondern in allen Ländern, die ihre Souveränität vollständig wiedererlangt haben. Die Forderung nach nationaler Identität äußerte sich hauptsächlich durch die Benutzung der Landessprache, der Muttersprache, die Entfaltung der Landeskultur und die Ausübung der Religionsfreiheit. In den Ländern, in denen große Minoritäten leben, haben die Minoritäten selbst ihre Ziele formuliert, um ihre Identität zu wahren. Neben der Anerkennung des Kulturrechts und des Bildungsrechts gehört auch das Erreichen der Autonomie zu den Zielsetzungen der Minoritäten.

Am Beispiel des ungarischen Volkes möchte ich konkret darlegen, welche Probleme die Frage der nationalen Identität aufwerfen kann. Wie Sie wissen, leben außerhalb der Grenzen Ungarns in den Nachbarländern etwa 3 Millionen Ein-

wohner ungarischer Volkszugehörigkeit. Nach der ungarischen Verfassung fühlt sich die Regierung der Republik Ungarn für die Ungarn verantwortlich, die außerhalb der Landesgrenzen wohnen: Sie begünstigt und fördert den Kontakt zu Ungarn. Die gleiche Regel gibt es auch in den Verfassungen anderer Länder: Folglich kann das für sie kein Problem sein. Ungarn hat – genau wie andere Länder – ein Gesetz über die Beziehungen zwischen den außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn und dem Mutterland verabschiedet – ein Gesetz, mit dem der ungarische Staat die außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn hauptsächlich kulturell und bildungspolitisch unterstützt und ihnen gewisse Vorteile zukommen lässt. Dieses Gesetz hat nicht nur in den Nachbarländern Ungarns, sondern auch in gewissen westeuropäischen Ländern, darunter Belgien, zu heftigen Debatten geführt. Gemäß den Empfehlungen des Venedigausschusses hat Ungarn die Rechtsvorschrift geändert und die Durchführbarkeit des Gesetzes im Wege bilateraler Abkommen sichergestellt. Mit dieser Rechtsvorschrift hat das Land zweifellos Aufsehen erregt; durch die Verabschiedung dieser Rechtsvorschrift hat es aber gleichzeitig seine verfassungsrechtlichen Pflichten erfüllt. Ungarn möchte den ungarischen Gemeinschaften, die außerhalb der Landesgrenzen leben, helfen, ihre nationale Identität zu wahren.

Wie obiges Beispiel zeigt, ist die Frage der Wahrung der nationalen Identität in Mitteleuropa oft ein Thema, das die Grenzen sprengt. Es liegt auch auf der Hand, dass gewisse westeuropäische Länder trotz der Verabschiedung des Rahmenabkommens zum Schutz der nationalen Minderheiten im Europarat sich scheuen, den Ausdruck „nationale Minderheit“ zu gebrauchen; andererseits verzichten sogar diejenigen, die als Minderheit leben, oft darauf, sich als Minderheiten zu bezeichnen. Letztes Jahr hat sich die ungarische Regierung auf dem diplomatischen Parkett nachhaltig bemüht, die Rechte der Minderheiten als Werte in die Europäische Verfassung festschreiben zu lassen; dabei konnten wir feststellen, wie abgeneigt bestimmte Länder, oft westeuropäische Länder, der Aufnahme der Rechte der Minderheiten in die Europäische Verfassung gegenüberstanden.

Anschließend ist zu fragen, welches das wirksamste Werkzeug zur Wahrung der nationalen Identität der nationalen Minderheiten ist. Meines Erachtens können wir aus dem Aufbau des belgischen Staatsgefüges und aus dem Autonomiestatut Südtirols lernen. Die Gründung von Sprachgemeinschaften und die Verwirklichung der Autonomie können auch für Mitteleuropa interessant sein. Die Sprachgemeinschaft als Rechtsbegriff verdeutlicht, dass diejenigen, die dieselbe sprachliche Identität besitzen, aufgrund der individuellen Rechte eine Sprachgemeinschaft bilden; daraus folgt, dass sie selbst die Regeln zur Wahrung und zum Ausdruck ihrer Identität bestimmen können. Für mich bedeutet dies, dass eine Gemeinschaft innerhalb eines bestimmten Rahmens autonom ist, unabhängig von der juristischen Tragweite der Darstellung der Autonomie (föderale

Einheit, autonomes Gebiet, Region usw.). Eine Sprachgemeinschaft ist autonom strukturiert und hat autonome Zuständigkeiten/Befugnisse, hauptsächlich im Bildungs- und Kulturbereich. Dabei bestimmt die demokratische Tradition des Landes das Maß und den Umfang der Autonomie. Die Möglichkeit, die andere Form von Autonomie zu verwirklichen, ist schon problematischer, vor allem in Mitteleuropa; die diesbezüglichen Erfahrungen Westeuropas dürfen aber auch nicht außer acht gelassen werden.

Als Schlussfolgerung aus diesem Teil meines Statements möchte ich hervorheben, dass in den Ländern Mitteleuropas versucht werden muss, die anachronistische Idee des Völkerstaates aus dem zwanzigsten Jahrhundert aufzugeben und stattdessen in Regionen zu denken, mit denen die Autonomie zu verbinden ist, insofern diese Organisationsform am besten in der Lage ist, die nationale Identität zu wahren.

Im zweiten Teil meiner Ausführungen möchte ich kurz auf die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Völker Mitteleuropas eingehen und fragen, ob die europäische Identität durch diese Integration künftig kräftiger zum Ausdruck gebracht werden kann. Heutzutage weiß jeder, dass die Stärkung der europäischen Identität nicht bedeutet, dass die Teilnehmer (am Integrationsprozess) ihre nationale Identität verlieren. Neben der Wiederentdeckung der nationalen Identität ist auch die Tendenz zu beobachten, dass Einzelpersonen ihre europäische Identität entdecken und deren interne Bestandteile bestimmen.

Die europäische Identität kann der Stärkung der europäischen Integration neue Impulse geben; ohne europäische Identität ist zu befürchten, dass es langfristig bei einer Zusammenarbeit auf Regierungsebene bleiben wird.

Die mitteleuropäischen Länder, auch Ungarn, sind in den europäischen Integrationsprozess eingebunden, suchen aber gleichzeitig nach den Inhalten ihrer europäischen Identität. Ihre europäische Identität kann an verschiedenen Faktoren festgemacht werden, zum Beispiel an der griechischen Philosophie, am römischen Recht, an den jüdisch-christlichen Wurzeln, an der Entwicklung der europäischen Stadtstaaten, an den Traditionen der europäischen Universitäten, an der Entwicklung eines staatsbürgerlichen Verhaltens, am Kampf um die Menschenrechte, an der Verteidigung der Verfassung – um nur die wichtigsten Komponenten zu nennen. Gleichzeitig ist zu beachten, dass die europäische Identität nicht an Länder, an Regierungen gebunden ist. Auch wenn ein Land ein Parlament, eine Regierung und eine Verwaltungsstruktur besitzt, kann es sein, dass es weder eine nationale noch eine europäische Identität hat, weil die Identität immer an Einzelpersonen und an Gemeinschaften aus solchen Einzelpersonen gebunden ist. Darum möchte ich betonen, dass die Entstehung einer europäischen Identität begünstigt werden könnte, wenn die internen autonomen Strukturen gewisser Länder, d.h. die föderalen Körperschaften, die Regionen, die Gemeinschaften und die autonomen Körperschaften, stärker an der Arbeit der Einrich-

tungen der europäischen Integration beteiligt würden. Genauso wichtig ist meines Erachtens, dass die besagten teilstaatlichen Körperschaften innerhalb der Staatsgefüge – die regionalen, autonomen und Gemeinschaftskörperschaften – auch im Europaparlament – der Einrichtung, die die repräsentative Demokratie der Union gewährleistet – vertreten sind.

In dem vom Konvent ausgearbeiteten Entwurf der Europäischen Verfassung steht, dass die europäischen Völker weiterhin stolz auf ihre eigene nationale Identität sein werden, aber auch, dass sie aus Interesse an der Gestaltung einer gemeinsamen Zukunft mehr zusammenarbeiten werden. Ich bin zuversichtlich, dass sich die nationale Identität und die europäische Identität in der erweiterten Europäischen Union, in einem vereinten, vielseitigen Europa, ergänzen werden, und dass die europäischen Länder ihr Bestes tun werden, damit beide sich frei entfalten können. In einem solchen europäischen Modell werden auch die Sprachgemeinschaften, die als Minderheiten in Mitteleuropa leben, sagen können: „Small is beautiful, isn't?“

Autorenverzeichnis

Stephan Förster: Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Universität (RWTH) Aachen.

Karl-Heinz Lambertz: Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens und Lehrbeauftragter an der Rechtsfakultät der Katholischen Universität Louvain-la-Neuve.

S.D. Prinz Nikolaus von und zu Liechtenstein: Leiter der Mission des Fürstentums Liechtenstein bei der EU.

Leonhard Neycken: Verwaltungsdirektor im Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens.

László Trócsányi: Botschafter der Republik Ungarn in Belgien und Professor an der Universität Szeged.

Prof. Dr. Adrian Vatter: Universität Konstanz, Lehrstuhl für Policy Analyse und Politische Theorie im Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft.

Dr. Jens Woelk: Europäische Akademie Bozen und Universität Trento.

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses spielt die Frage nach der künftigen Struktur Europas eine wichtige Rolle. Ein entscheidender Aspekt ist dabei, die föderale Balance zwischen zentralen und dezentralen Elementen zu finden, um die zukünftigen Herausforderungen Europas zu bewältigen. Die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza sowie der Europäische Verfassungsvertrag haben entscheidend zu dem erneuten Aufleben dieser Diskussion beigetragen. Dabei gewinnt die öffentliche Debatte vor allem durch die wachsende Rolle der Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften sowie der Kommunen als europapolitische Akteure, deren Zahl durch die anhaltenden Regionalisierungs- und Föderalisierungstendenzen in vielen europäischen Staaten weiter zunimmt, an Brisanz.

In diesem Zusammenhang steht die Tätigkeit des **Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF)** an der Universität Tübingen. Es begleitet seit 1993 diese Entwicklung und erforscht ihre Hintergründe. Das EZFF ist eine multidisziplinäre Einrichtung, die sich wissenschaftlich und politikberatend mit Fragen des Föderalismus, der Stellung und Rolle von Regionen und der subnationalen Ebenen in Europa beschäftigt. Zur Zeit hat das EZFF folgende Themenschwerpunkte:

1. *Föderalismus als Struktur- und Organisationsprinzip für Staaten (primär in Europa) und die EU, verstanden als Mehrebenensystem (z.B. Effizienz und Demokratie in dezentralen und föderalen Systemen, Aufgabenverteilung und Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag und der EU-Osterweiterung, Entwicklungsperspektiven des Ausschusses der Regionen);*
2. *Regionen als Akteure und Regionalpolitik (z.B. grenzüberschreitende und interregionale Kooperation innerhalb der Europäischen Union, Regional- und Strukturpolitik nach 2007);*
3. *Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten der erweiterten Europäischen Union.*

Das EZFF führt transnationale Forschungsprojekte durch, veranstaltet regelmäßig internationale Konferenzen im In- und Ausland (z. B. Belgien, Österreich, Schweiz, Italien, Ungarn und Schweden) und nimmt Aufträge für Einzelgutachten entgegen. Gleichberechtigt neben der wissenschaftlichen Arbeit steht die Beratungstätigkeit des EZFF für Politik, Verwaltung und Wirtschaft.

Das EZFF gibt verschiedene Publikationen heraus, in denen u.a. Forschungs- und Konferenzergebnisse veröffentlicht werden:

- Das „Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa“ (seit 2000) im NOMOS-Verlag.
- Die Schriftenreihe des EZFF im NOMOS-Verlag.
- Die Serie „Occasional Papers“ (OcP) im Selbstverlag.

Das EZFF legt in seiner Arbeit besonderen Wert auf die Verbindung von Theorie und Praxis, transnationale Kooperationen und die interdisziplinäre Ausrichtung seiner Aktivitäten. Das EZFF betreut ein europaweites Netzwerk von Föderalismusforschern und Praktikern, die sich mit Fragen des Föderalismus beschäftigen. Das EZFF gehört der International Association of Centres for Federal Studies (IACFS) an, einer wissenschaftlichen Vereinigung, in der wissenschaftliche Institute aus aller Welt zusammengeschlossen sind, die sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Föderalismus-Forschung befassen.

Das EZFF wird von mehreren Professoren der Universität Tübingen, die verschiedenen Fakultäten angehören, geleitet. Die laufenden Arbeiten werden durch die Wissenschaftliche Koordinatorin und weitere Mitarbeiter betreut.

Nähere Auskünfte bei:

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)

Ass. iur. Annegret Eppler, M.A.

Wissenschaftliche Koordinatorin

Nauklerstr. 37a

D-72074 Tübingen

Tel.: +49(0)7071-29 77 368

Fax: +49(0)7071-92 28 76

E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de

Website: www.uni-tuebingen.de/ezff

***Jahrbuch des Föderalismus des Europäischen Zentrums für Föderalismus
Forschung bei der NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden:***

EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (Hrsg.):
Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa.
Baden-Baden 2000. ISBN 7890-6621-4, € 85,-

EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (Hrsg.):
Jahrbuch des Föderalismus 2001 Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-
Baden 2001. ISBN 7890-7288-5, € 76,-

EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (Hrsg.):
Jahrbuch des Föderalismus 2002 Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-
Baden 2002. ISBN 3-7890-8024-1, € 76,-

EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (Hrsg.):
Jahrbuch des Föderalismus 2003 Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-
Baden 2003. ISBN 3-8329-0212-0, € 76,-

EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (Hrsg.):
Jahrbuch des Föderalismus 2004 Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-
Baden 2004. ISBN 3-8329-07744-2, € 76,-

EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (Hrsg.):
Jahrbuch des Föderalismus 2005 Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-
Baden 2005. ISBN 3-8329-1427-7, € 79,-

Die Bände des Jahrbuch des Föderalismus des Europäischen Zentrums für
Föderalismus-Forschung (EZFF) sind über den Buchhandel oder direkt bei der
NOMOS Verlagsgesellschaft, Vertrieb, D-76520 Baden-Baden zu beziehen.
(E-mail: NOMOS@nomos.de oder Fax: +49 (0)7221/ 21 04-27).

Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung bei der NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden:

- Band 1: **KNIPPING, Franz** (Ed.), Federal Conceptions in EU-Member States. Traditions and Perspectives, 1994,
ISBN 3-7890-3663-3, € 45,-
- Band 2: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1994,
ISBN 3-7890-3656-0, € 28,-
- Band 3: **RAICH, Silvia**, Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem "Europa der Regionen". Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und "Vier Motoren für Europa" - Ein Beitrag zum Europäischen Integrationsprozeß, 1995,
ISBN 3-7890-3657-9, € 34,-
- Band 4: **ALEN, André**, Der Föderalstaat Belgien, Nationalismus - Föderalismus - Demokratie. Mit dem Text der neuen Belgischen Verfassung, 1995,
ISBN 3-7890-3791-5, € 20,50
- Band 5: **STURM, Roland** (Hrsg.), Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1996,
ISBN 3-7890-4149-1, € 28,-
- Band 6: **WEBER-PANARIELLO, Philippe A.**, Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, 1995,
ISBN 3-7890-4120-3, € 45,-
Dieser Band wurde 1996 mit dem Wissenschaftspreis des Deutschen Bundestages für Arbeiten zum Parlamentarismus ausgezeichnet.
- Band 7: **KINSKY, Ferdinand/KNIPPING, Franz** (Eds.), Le "fédéralisme personnaliste" aux sources de l'Europe de demain. Der personalistische Föderalismus und die Zukunft Europas, Hommage à Alexandre Marc, 1996,
ISBN 3-7890-4190-4, € 44,-
- Band 8: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, 1995,
ISBN 3-7890-4142-4, € 28,-
- Band 9: **COLLIER, Ute / GOLUB, Jonathan / KREHER, Alexander** (eds.), Subsidiarity and Shared Responsibility: New Challenges for EU Environmental Policy, 1997,
ISBN 3-7890-4647-7, € 35,-
- Band 10: **AGRANOFF, Robert** (Ed.), Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States, 1999,
ISBN 3-7890-6395-9, € 34,-

- Band 11: **AMMON, Günter** et al. (Ed.), Föderalismus oder Zentralismus? Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell, 1996,
ISBN 3-7890-4446-6, € 34,-
- Band 12: **SCHULTZE, Claus J.**, Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union - Europa-Betroffenheit und Interessenwahrnehmung, 1997,
ISBN 3-7890-4830-5, € 34,-
- Band 13: **STRAUB, Peter / HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der Europäischen Union, 1998,
ISBN 3-7890-5219-1, € 40,-
- Band 14: **STURM, Roland / WEINMANN, Georg** (eds.), The Information Society and the Regions in Europe. A British-German Comparison, 2000,
ISBN 3-7890-7007-6, € 45,-
- Band 15: **MÄNNLE, Ursula** (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Kooperation. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, 1998,
ISBN 3-7890-5490-9, € 45,-
- Band 16: **KRETSCHMER, Otto / HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Standortpolitik und Regionalisierung in Europa. Probleme - Kompetenzen - Lösungen, 1999,
ISBN 3-7890-6083-6, € 37,-
- Band 17: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die "Europafähigkeit" Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, 2000,
ISBN 3-7890-6541-2, € 37,-
- Band 18: **STUDENT, Thomas**, Die europäische Herausforderung – Grenzüberschreitende Kooperation im Wettbewerb der Regionen. Zusammenarbeit an der deutsch-niederländischen Grenze im Rahmen der Ems Dollart Region und der Neuen Hanse Interregio, 2000,
ISBN 3-7890-6546-3, € 43,-
- Band 19: **STURM, Roland / KROPP, Sabine** (Hrsg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, 1999,
ISBN 3-7890-6393-2, € 43,-
- Band 20: **TEUFEL, Erwin / PERLOT, Enzo** (Hrsg.), Starke Regionen für ein Starkes Europa - Dokumentation des zweiten deutsch-italienischen INTERREGIO-Forums, 2000,
ISBN 3-7890-6939-6, € 28,-
- Band 21: **JOHNE, Roland**, Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozess der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem, 2000,
ISBN 3-7890-6797-0, € 66,-
- Band 22: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Political Parties and Federalism. An International Comparison, 2004,
ISBN 3-8329-0914-1, € 44,-

- Band 24: **EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (Hrsg.)**,
Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert, 2003,
ISBN 3-7890-8306-2, € 36,-
- Band 25: **HRBEK, Rudolf / NETTESHEIM, Martin (Hrsg.)**, Europäische Union und
mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, 2002,
ISBN 3-7890-7881-6, € 48,-
- Band 26: **ZIMMERMANN-STEINHART, Petra**, Europas erfolgreiche Regionen.
Handlungsspielräume im innovativen Wettbewerb, 2003
ISBN 3-8329-0367-4, € 48,-
- Band 27: **HRBEK, Rudolf (Hrsg.)**, Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt –
External Relations of Regions in Europe and the World, 2003
ISBN 3-8329-0382-8, € 55,-

Die Bände der Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-
Forschung (EZFF) sind über den Buchhandel oder direkt bei der NOMOS
Verlagsgesellschaft, Vertrieb, D-76520 Baden-Baden zu beziehen.
(E-mail: NOMOS@nomos.de oder Fax: ++49 (0)7221/ 21 04-27).

OCCASIONAL PAPERS

Hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF), Tübingen:

- Nr. 1: **STURM, Roland**, Economic Regionalism in a Federal State: Germany and the Challenge of the Single Market, 1994, 24 Seiten, ISBN 3-980 3672-0-7, € 2,-
- Nr. 2: **HAVERLAND, Markus**, Europäische Integration im Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung, 1995, 37 Seiten, ISBN 3-980 3672-1-5, € 2,-
- Nr. 3: **FECHTNER, Detlef**, Abschied vom kompensatorischen Föderalismus, 1995, 56 Seiten, ISBN 3-980 3672-2-3, € 3,-
- Nr. 4: **SCHÖBEL, Norbert**, Der Ausschub der Regionen, 1995, 48 Seiten, (vergriffen; siehe Nr. 17)
- Nr. 5: **GROSSE HÜTTMANN, Martin**, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – eine Dokumentation, 1996, 140 Seiten, (vergriffen)
- Nr. 6: **ILLÉS, Iván**, Carpathian (Euro)Region, 1996, 36 Seiten, ISBN 3-9803672-6-6, € 4,-
- Nr. 7: **HORVÁTH, Gyula**, Transition and Regionalism in East-Central Europe, 1996, 59 Seiten, ISBN 3-9803672-7-4, € 4,-
- Nr. 9: **HANNOWSKY, Dirk/RENNER, Andreas**, Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb. Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas, 1996, 54 Seiten, ISBN 3-9803672-4-X, € 4,-
- Nr. 10: **KROPP, Sabine**, Dezentralisierung und Transformation in Rußland, 1996, 49 Seiten, ISBN 3-9803672-8-2, € 4,-
- Nr. 11: **STURM, Roland**, Strategien intergouvernementalen Handelns. Zu neueren Tendenzen des Föderalismus in Deutschland und den USA, 1996, 24 Seiten, ISBN 3-9803672-9-0, € 3,-
- Nr. 13: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Regionen und Kommunen in der EU und die Regierungskonferenz 1996, 1996, 80 Seiten, ISBN 3-9805358-0-0, € 4,-
- Nr. 14/1: **LOB, Harald/OEL, Matthias**, Informationsgesellschaft und Regionen in Europa. Wirtschafts- und regionalpolitische Aspekte der Europäischen Informationsgesellschaft, 1997, 23 Seiten, ISBN 3-9805358-1-9, € 3,-
- Nr. 14/2: **STURM, Roland/ WEINMANN, Georg**, Challenges of the Information Society to the Regions in Europe. A Research Agenda, 1997, 33 Seiten, ISBN 3-9805358-5-1, € 4,-

- Nr. 15: **MÜHLBACHER, Georg**, Italien zwischen institutioneller Reform und Föderalismus, 1999, 99 Seiten,
ISBN 3-9805358-9-4, € 6,-
- Nr. 17: **SCHÖBEL, Norbert**, Der Ausschuß der Regionen, 1997,
ISBN 3-9805358-2-7;
SCHÖBEL, Norbert, The Committee of the Regions, 1997,
ISBN 3-9805358-3-5;
SCHÖBEL, Norbert, Le Comité des Régions, 1997, 70 Seiten,
ISBN 3-9805358-4-3, € 5,-
- Nr. 18: **BLANCKE, Susanne/SCHMID, Josef**, Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich - Programme, Konzepte, Strategien, 1998, 71 Seiten,
ISBN 3-9805358-6-X, € 4,-
- Nr. 19: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Grenzübergreifende Kooperation im östlichen Mitteleuropa. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 1998, 162 Seiten,
ISBN 3-9805358-7-8, € 6,-
- Nr. 20: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Transformationsprozesse im südlichen Mitteleuropa - Ungarn und Rumänien. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 1999, 172 Seiten,
ISBN 3-9805358-8-6, € 6,-
- Nr. 21: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Entwicklungsstrategien in Nordosteuropa – Baltikum und Finnland. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 2000, 209 Seiten,
ISBN 3-9806978-1-9, € 7,-
- Nr. 22: **HRBEK, Rudolf (Hrsg.)**, Die Osterweiterung der Europäischen Union. Problemfelder und Lösungsansätze aus deutscher und ungarischer Sicht, 2000, 185 Seiten,
ISBN 3-9806978-0-0, € 7,-
- Nr. 23: **MARHOLD, Hartmut**, Föderale Strukturen Für Europa? Aktuelle Beiträge zur Debatte in Frankreich, 2000, 91 Seiten,
ISBN 3-9806978-2-7, € 4,-
- Nr. 24: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Zwischenbilanz der EU-Osterweiterung – Slowenien, Slowakei. Tschechien als Beispiele, 2001, 142 Seiten,
ISBN 3-9806978-3-5, € 5,-
- Nr. 25: **BLANKE, Hermann-Josef**, Der Ausschuss der Regionen. Normative Ausgestaltung, politische Rolle und verwaltungsorganisatorische Infrastruktur, 2002, 81 Seiten,
ISBN 3-9806978-4-3, € 4,-

- Nr. 26: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Europäische Integrationsbestrebungen auf politischer und regionaler Ebene – Tschechien und Polen, 2002, 163 Seiten, ISBN 3-9806978-5-1, € 5,-
- Nr. 27: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Die MOE-Staaten vor dem EU-Beitritt Chancen und Probleme aus politik- und regionalwissenschaftlicher Sicht. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 2003, 211 Seiten, ISBN 3-9806978-6-x, € 7,-
- Nr. 28 **HRBEK, Rudolf/EPPLER, Annegret (Hrsg.)**, Deutschland vor der Föderalismus-Reform – Eine Dokumentation, 2003, 149 Seiten, ISBN 3-9806978-7-8, € 3,-
- Nr. 29 **FÖRSTER, Stephan/LAMBERTZ, Karl-Heinz (Hrsg.)**, Small is beautiful, isn't it? Herausforderungen und Perspektiven kleiner (glied)staatlicher Einheiten. Beiträge zur Konferenz in Eupen am 31. Januar 2004, 71 Seiten, ISBN 3-9806978-8-6, € 4,-
- Nr. 30 **FÖRSTER, Stephan**, Das politische System des Kantons Schaffhausen. Akteure, Institutionen und Entscheidungsprozesse in einem Kleingliedstaat, 2005, 179 Seiten, ISBN 3-9806978-9-4, € 8,-
- Nr. 31 **HRBEK, Rudolf/EPPLER, Annegret (Hrsg.)**, Die unvollendete Föderalismus-Reform, Eine Zwischenbilanz nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Dezember 2004, 2005, 182 Seiten, ISBN 3-9810143-0-8, € 5,-
- Nr. 32 **BÖTTGER, Katrin**, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Erfolge und Misserfolge der Kooperation am Beispiel der EUREGIO (Rhein-Ems-Ijssel), der Euregio Maas-Rhein und der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa, 2006, 139 Seiten, ISBN 3-9810143-1-6, € 6,-

Occasional Papers können Sie über den Buchhandel beziehen oder direkt bestellen. Bitte kreuzen Sie dazu die gewünschten Titel auf der Liste an und senden das Formular an:

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)
 z.Hd. Frau Katrin Böttger, M.A.
 Nauklerstraße 37 A
 D-72074 Tübingen

Oder Sie senden das Formular per Fax an das EZFF:
 Fax: +49 / (0)7071 / 92 28 76

Schließlich können Sie auch über unsere Homepage bestellen:
<http://www.uni-tuebingen.de/ezff>