



Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung
Tübingen

Karl-Heinz Lambertz (Hrsg.)

Small is beautiful, isn't it ? II

**Beiträge zur Klein(glied)staaten-
und Minderheitenforschung**

Occasional Papers Nr. 36

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung
Tübingen

Anschrift: Nauklerstraße 37 a
D-72074 Tübingen
Telefon: +49 (0)7071-29 77 368
Fax: +49 (0)7071-92 5884
E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de
Internet: <http://www.uni-tuebingen.de/ezff>

Vorstand: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster
Dr. Martin Große Hüttmann
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)
Prof. Dr. Sebastian Kinder
Prof. Dr. Martin Nettesheim
Prof. Dr. Barbara Remmert (stellv. Sprecherin)
Prof. Dr. Oliver Schlumberger
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: Annica Starke, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen,
Februar 2011

Erschienen im Selbstverlag

Druck: Universitätsdruckerei, Eberhard Karls Universität Tübingen

ISBN: 978-3-9810143-6-5

Schutzgebühr: 4,- Euro

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers	5
Stand des Minderheitenschutzes in Europa: Grundsätzliche Fragen und aktuelle Entwicklungen <i>Christoph Pan</i>	7
Die Minderheitensituation in europäischen Staaten im Vergleich: Grundsätzliche Fragen und aktuelle Entwicklungen <i>Beate Sibylle Pfeil</i>	21
Aktuelle Entwicklungen im Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden im Großherzogtum Luxemburg <i>Christiane Loutsch-Jemming</i>	31
Staatliche Aufgabenerfüllung in Liechtenstein <i>Wilfried Marxer</i>	41
Aufgabenteilung zwischen Kleingliedstaaten und Gemeinden am Beispiel des Kantons Schaffhausen <i>Meinrad Gnädinger</i>	58
Schlussbemerkungen <i>Karl-Heinz Lambertz</i>	67
Autorenverzeichnis	73

Vorwort

Zu Jahresbeginn 2009 hat die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens ihr 25jähriges Bestehen gefeiert. Seit 1984 verfügen die deutschsprachigen Belgier im Osten des Landes über ein Parlament mit Gesetzgebungshoheit und eine eigene Regierung und demnach über den Status eines Bundeslandes.

Aus diesem Anlass hat die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft – wie schon beim vorherigen Jubiläum im Jahre 2004 – eine Tagung organisiert, die sich in vergleichender Weise mit den Strukturmerkmalen der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der gleichzeitigen Existenz als nationaler Minderheit, als Grenzregion und als Kleingliedstaat, befasst. Insbesondere wurden grundsätzliche Fragen und aktuelle Entwicklungen zum Stand des Minderheitenschutzes, zur Erbringung öffentlicher Leistungen in Klein(glied)staaten sowie zum Verhältnis zwischen den staatlichen Ebenen beleuchtet.

In diesem Band sind die Redebeiträge der Referenten aus Italien (Südtirol), der Schweiz (Kanton Schaffhausen), Liechtenstein, Luxemburg und der Gastgeberregion wiedergegeben. Den Referenten und Textautoren ist der Herausgeber zu Dank verpflichtet.

Ebenso gilt der Dank den zahlreichen Teilnehmern, Herrn Dr. Stephan Förster für die inhaltliche Vorbereitung, Herrn Dr. Manfred Schmitz für die sachkundige Tagungsleitung sowie den Verantwortlichen des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung in Tübingen für die Aufnahme in die Reihe „Occasional Papers“.

Karl-Heinz Lambertz

Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

Stand des Minderheitenschutzes in Europa: Grundsätzliche Fragen und aktuelle Entwicklungen

Christoph Pan

1. Grundsätzliche Fragen

1.1 Begriffsbestimmung

Der Begriff Minderheitenschutz wirft grundsätzliche Fragen terminologischer, semantischer und rechtlicher Natur auf. Denn im Umfeld dieser Thematik gibt es Begriffe mit mehreren, verschiedenen Bedeutungen und umgekehrt aber auch mehrere, verschiedene Begriffe für ein und dieselbe Bedeutung. Bildlich gesprochen gleicht die thematische Behandlung der Minderheitenfrage einem Minenfeld, bei dessen Betreten man ständig Gefahr läuft, ideologische Missverständnisse auszulösen, die wie Minen hochgehen und gravierende Folgen haben. Deshalb ist die Begriffsabklärung von grundsätzlicher Bedeutung.

Was ist unter Minderheiten zu verstehen? Ganz allgemein gesprochen sind darunter jene autochthonen Bevölkerungsteile eines Landes gemeint, deren Muttersprache nicht die Landessprache ist. In so genannten Nationalstaaten ist die Landessprache für den Großteil der Einwohner auch Muttersprache, z. B. in Italien ist Italienisch die Muttersprache von über 90% der Staatsbürger. Daneben aber gibt es noch ein Dutzend Bevölkerungsgruppen im Umfang von zusammen knapp 3,4 Mio. (6%), deren Muttersprache nicht Italienisch, sondern Sardisch (1,6 Mio.), Friaulisch (720 000), Deutsch (304 000), Französisch oder Franco-Provenzalisch (200 000), Okzitanisch (178 000), eine Roma- oder Sintisprache (130 000), Albanisch (90 000), Slowenisch (53 000), Ladinisch (43 000), Katalanisch (18 000), Griechisch (15 000) und Kroatisch (2 600) ist.¹ Ihre Sprecher werden als nationale Minderheiten bezeichnet, wenn sie diese Sprache und Kultur mit einem Staat teilen, der nicht ihr Wohnsitzstaat ist wie dies z. B. für die deutsch(sprachig)e, frankophone, albanische, slowenische, griechische und kroatische Minderheit in Italien zutrifft. Wenn es hingegen wie bei den Sarden, Friaulern, Okzitanen, Roma/Sinti und Ladinern keinen konationalen Staat gibt, dann werden sie als ethnische Minderheiten bezeichnet. Nationale und ethnische Minderheiten werden unter dem Oberbegriff autochthone oder traditionelle Minderheiten zusammengefasst.

Aber neben diesen autochthonen Minderheiten, die seit jeher, d. h. seit mehreren oder vielen Generationen in angestammten Siedlungsgebieten z. B. Italiens leben – die griechische Minderheit seit über 3 000 Jahren –, gibt es die so genannten neuen Minderheiten. Sie teilen mit den autochthonen Minderheiten die Eigenschaft, dass

¹ Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle 2006: Minderheitenrechte in Europa, 2. Aufl., Wien/New York, S. 240f.

ihre Muttersprache nicht die Landessprache ist, sie unterscheiden sich aber von diesen durch den Migrationshintergrund (Wanderarbeitnehmer, Asylanten, Flüchtlinge) und oft auch noch durch die Staatsbürgerschaft ihres Herkunftslandes. Im Falle Italiens beträgt ihre Zahl 3,5 Mio., die sich auf über 100 verschiedene Heimatländer verteilen.

Diese auf Nationalstaaten bezogene terminologische Klassifizierung gilt natürlich nur eingeschränkt für Nationalitätenstaaten wie Belgien oder die Schweiz, wo es den klassischen Gegensatz von Staatsvolk (Titularnation) und Minderheiten nicht gibt und mehrere Sprachgemeinschaften gemeinsam staatstragend sind. Für den hier gebräuchlichen Begriff der Sprachgemeinschaften stand im alten Österreich der Begriff Nationalitäten, der in Russland noch gegenwärtig gebraucht wird und im Deutschen mittlerweile vorwiegend durch den Ausdruck Volksgruppen ersetzt wird.

Autochthone, staatstragende Bevölkerungsgruppen mit einer anderen Muttersprache als die Staatssprache wie z. B. die Katalanen, Galizier oder Basken in Spanien, die Bretonen und Korsen in Frankreich, die Sorben in Deutschland, die Schotten und Waliser in Großbritannien bezeichnen sich selbst auch als Nationen ohne Staat bzw. staatenlose Nationen (*stateless nations*), wobei für die Schotten, Waliser und Nordiren auch die Bezeichnung „historische Nationen“ gebräuchlich ist.²

All diese nationalen oder ethnischen Minderheiten, Sprachgemeinschaften, Nationalitäten, Volksgruppen oder Nationen ohne Staat sind, wie die UNO-Sonderberichterstatte der Minderheiten-Unterkommission Francesco Capotorti³ und Jules Déchenes⁴ definiert haben⁵, Personengruppen, die

1. Bürger des Staates sind, in dem sie leben,
2. zahlenmäßig dem übrigen Staatsvolk ihres Wohnlandes unterlegen sind,
3. sich von diesem durch ethnische, sprachliche, kulturelle oder religiöse Merkmale unterscheiden,
4. keine dominante Position einnehmen und
5. gewillt sind, ihre Eigenart als eigenständige Gruppe zu bewahren.

Die neuen Minderheiten fallen nicht unter diesen Begriff, weil sie das Merkmal der Staatsbürgerschaft ihres Wohnlandes nicht besitzen, weil ihr Aufenthalt in diesem

2 Gemäß dem Konzept der „vier historischen Nationen“, die gemeinsam das Staatsvolk von Großbritannien als Unionsstaat bilden; vgl. Gamper, Anna 2008: Vom Unionsstaat zum Regionsstaat? Eine kritische Bilanz nach zehn Jahren „devolution“, in: Gamper, Anna/Pan, Christoph (Hrsg.): Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa, Baden-Baden/Wien, S. 107-123, hier S. 120.

3 Capotorti, Francesco 1977: Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, § 568.

4 Dechênes, Jules 1985: Proposal concerning a Definition of the Term „Minority“, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31, § 181.

5 Ausführlich zum Minderheitenbegriff u. a. Brunner, Georg 1996: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa. Strategien für Europa, Gütersloh, S. 20 ff.

oft nur von vorübergehender Dauer ist oder weil ihnen das subjektive Zusammengehörigkeitsgefühl fehlt.

Schließlich bleibt in diesem Zusammenhang noch auf die lokalen Minderheiten als eine besondere Art von Minderheiten hinzuweisen, die sich von den autochthonen, aber auch von den neuen Minderheiten wesentlich unterscheiden. Unter lokaler Minderheit ist ein Teil der Titularnation bzw. des sich in zahlenmäßiger Mehrheit befindlichen Staatsvolkes zu verstehen, der im Siedlungsgebiet einer nationalen oder ethnischen Minderheit lebt und auf lokaler Ebene dieser zahlenmäßig unterlegen ist, also eine Minderheit in der Minderheit darstellt. Eine solche lokale Minderheit bilden beispielsweise, wieder auf den Fall Italien bezogen, die muttersprachlichen Italiener in Südtirol mit einem lokalen Bevölkerungsanteil von 25% (Zensus 2001)⁶ oder, auf Finnland bezogen, die ethnischen Finnen mit einem Anteil von 5% an der zu 95% finnlandschwedischen Inselbevölkerung von Åland.⁷

Zu diesen terminologischen Besonderheiten kommen noch solche semantischer Natur. Der Begriff Minderheit hat im Deutschen negative Konnotationen im Sinne von Minderwertigkeit, weshalb ihm der Begriff Volksgruppe vorgezogen wird. Dieser Begriff hat aber kein Äquivalent in westeuropäischen Sprachen. Die direkte Übertragung in „ethnic group“ bedeutet im Englischen primär „sichtbare Minderheit“ (*visible minority*), also an der Hautfarbe erkennbare Minderheit. Ähnlich verhält es sich im Französischen, wo mittlerweile auch der Begriff der *minorités visibles* für die noch nicht integrierten Immigrantengruppen aufgekommen ist, was zur Frage veranlasst hat, ob angesichts dieser *minorités visibles* die traditionellen Minderheiten der Bretonen, Elsässer usw. zu *minorités invisibles* geworden seien?⁸

Abgesehen davon aber beinhaltet der Begriff *visible minority* ein rassisches Element, das dem deutschen Begriff Volksgruppe völlig fehlt. Will man deshalb Missverständnissen vorbeugen, indem man auf den Begriff Nationalität ausweicht, gerät man bei direkter Übersetzung in westeuropäische Sprachen (Englisch, Französisch,

6 Autonome Provinz Bozen/Südtirol, Landesinstitut für Statistik (ASTAT) (Hrsg.) 2003: Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2002, Bozen, S. 108.

7 Pan/Pfeil 2006, S. 162.

8 Was denn geschehen müsse, so wurde in einer bretonischen Zeitschrift (*L'heure du réveil – Dihunomp!*) gefragt, damit eine Minderheit das Recht verliere, als solche anerkannt zu werden? Denn offenbar gelte Gleiches nicht für die schon seit langem in Frankreich lebenden Minderheiten der Bretonen, Elsässer usw., denn Frankreich erkenne weder die Tatsache an, dass es sie gibt, noch dass es ihrer mehrere sind, und weigere sich, ihnen auch nur das geringste Recht auf Unterscheidung zuzugestehen. Für Frankreich seien sie ganz einfach zu unsichtbaren Minderheiten (*minorités invisibles*) geworden. Was immer sie täten, ob zu Zehntausenden für ihre Sprache demonstrieren, Frankreich, seine Politiker, Parteien und überregionalen Medien nähmen sie nicht wahr. Die Bretonen könnten Bücher schreiben, Zeitungen herausgeben, Frankreich nehme keine Notiz davon. Selbst wenn bretonische Sportler, Wissenschaftler, Unternehmer ins internationale Niveau vorstießen, könnten sie nur als Franzosen gelten; vgl. Chérel, Paul 2009: Editorial. *Minorités invisibles*, in: *L'heure du réveil Dihunomp. La lettre d'information des Bretons* vom 16.02.2009, S. 1.

Spanisch, Italienisch) wieder in ein Minenfeld, denn im Singular bedeutet *nationality/nationalité/nacionalidad/nazionalità* primär Staatsangehörigkeit und enthält nur im Plural als Nebenbedeutung die im deutschen Parallelbegriff enthaltene Hauptbedeutung. Deshalb wurde beim Europarat bereits Anfang der 1990er Jahre aus guten Gründen *national minority/minorité nationale* pars pro toto als Sammelbegriff eingeführt, unabhängig davon, ob es sich um nationale oder ethnische Minderheiten handelt, ob sie staatstragend sind oder nicht. Genau genommen bedeutet dies, dass auf der internationalen Ebene der Staatengemeinschaften (Europarat, UNO, KSZE/OSZE, EU) politischer Konsens besteht, aus Gründen der Vereinfachung mehrere Begriffe für ein und denselben Inhalt zu gebrauchen, selbst wenn ihre Bedeutung teilweise verschieden ist.

Ein grundsätzliches Problem in diesem Zusammenhang, das weniger mit terminologischen oder semantischen Fragen zusammenhängt, ist der Umstand, dass es eine völkerrechtliche, bindende Definition nicht gibt. Uneinigkeit besteht hinsichtlich der Frage, ob die Staatsangehörigkeit konstitutives Element der Definition ist oder nicht. Wer am Schutz der autochthonen Minderheiten in Europa wirklich interessiert ist, kann ihn nur als Bürgerrecht und nicht als Jedermannsrecht verlangen. Wer nämlich letzteres tut, erweitert den Schutzanspruch auf die neuen Minderheiten mit der Folge, dass die Bereitwilligkeit der Staaten, Schutzverpflichtungen einzugehen, aus verständlichen Gründen rapide sinkt und in der Regel über den so genannten negativen Minderheitenschutz, d.h. über das individualrechtliche Diskriminierungsverbot, nicht hinausgeht.⁹

Aus diesem Grund wurde beim Europarat die Entscheidung darüber den einzelnen Staaten anheim gestellt, doch lässt sich feststellen, dass die meisten europäischen Staaten an der Staatszugehörigkeit als Wesenselement einer zu schützenden Minderheit festhalten. Tatsächlich haben viele von ihnen das Erfordernis der Staatsangehörigkeit in die nationale Minderheitendefinition einbezogen, die im Zuge der innerstaatlichen Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten rechtliche Bindewirkung erlangt hat.

1.2 Minderheiten als Objekt des Minderheitenschutzes und ihr empirischer Bestand

Von grundsätzlicher Bedeutung ist und bleibt auch die Frage der Erfassung des empirischen Bestandes von Minderheiten in Europa. Da nationale Minderheiten bis vor wenigen Jahren keine politische Kategorie waren, gab es auch keine besonderen Bestrebungen, sie empirisch zu erfassen. Im Gegenteil, die Regierungen vieler Nationalstaaten waren nicht daran interessiert, mit harten Zahlen deutlich zu machen,

⁹ Im Falle von Italien würde dies bedeuten, dass außer den 12 traditionellen Minderheiten zusätzlich noch rd. 100 Immigrantengruppen sprachlich-kulturell zu schützen wären, was abgesehen von der Frage der objektiven Notwendigkeit und Berechtigung finanziell und technisch ganz einfach nicht machbar wäre.

wie sehr die Realität von der behaupteten oder angenommenen sprachlich-kulturellen Homogenität ihres Staatsvolkes abwich. So unterließen viele von ihnen, bei den im Zehnjahresrhythmus vorzunehmenden Volkszählungen nach der sprachlich-ethnischen Zugehörigkeit zu fragen unter dem Vorwand, eine solche statistische Feststellung sei mit den Erfordernissen des Datenschutzes nicht vereinbar.

Es ist noch nicht einmal zehn Jahre her, dass weitestgehend unbekannt war, wie viele solcher Minderheiten es in Europa gibt, welche zahlenmäßige Konsistenz sie besitzen und wo genau sie beheimatet sind. Erst Ende der 1990er Jahre, als sich die europäische Staatengemeinschaft im Europarat zu einem aktiven Minderheitenschutz durchgerungen hatte, begann der Europarat zu dieser umstrittenen Frage eine eindeutige Haltung einzunehmen und die statistische Erfassung der nationalen Minderheiten zu befürworten mit dem Argument, dass nicht geschützt werden könne, was nicht bekannt sei.

Mittlerweile ist diese Frage weitgehend geklärt¹⁰ und es konnten nach Abschluss der letzten Volkszählungsrunde in Europa 353 Minderheiten mit zusammen rd. 96 Mio. Angehörigen festgestellt werden (vgl. Tabelle1),¹¹ wobei in dieser Zahl auch staatstragende Volksgruppen miteingeschlossen sind und auch solche, die relativ aber nicht absolut dominant sind.¹² So gesehen ist fast jeder siebte Europäer Angehöriger einer solchen nicht der Titularnation angehörenden, nicht-dominanten Sprachgemeinschaft/Volksgruppe/nationalen oder ethnischen Minderheit, deren Muttersprache nicht die Staatssprache ist.

10 Ausführlich dazu vgl. Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle 2000: Die Volksgruppen in Europa. Handbuch, Wien, S. 39-183; aktualisiert in Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle 2003: National Minorities in Europe. Handbook, Wien, S. 41-183.

11 Pan, Christoph 2009: Die Minderheitenfrage in der Europäischen Union, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen, Jg. 2, Nr. 1, S. 20-30, hier S. 30.

12 Wie etwa die Flamen und Wallonen in Belgien. Die Wallonen, im ehemaligen Einheitsstaat Belgien noch absolut dominant, haben diese Position im nunmehrigen Föderalstaat Belgien verloren, die Flamen sind mittlerweile politisch und wirtschaftlich stärker als die Wallonen (Lambertz, Karl-Heinz 2008: Die Deutschsprachige Gemeinschaft in Belgien, in: Gamper/Pan (Hrsg.), S. 125-132, hier S. 127), eine absolute Dominanz ist staatsrechtlich ausgeschlossen. In der Schweiz besitzen die „Dütschschwyzer“, die frankophonen „Welschschwyzer“ und die italienischsprachigen Tessiner in den einsprachigen Kantonen deutscher, französischer oder italienischer Sprache relative Dominanz, doch auf Bundesebene, wo der Bevölkerungsanteil der deutschsprachigen Schweizer 70% beträgt, ist sogar deren Dominanz aus staatsrechtlichen Gründen keine absolute. In Spanien besitzen die Katalanen, Galizier und Basken in ihrem Siedlungsgebiet nur eine regionale, d. h. aus gesamtstaatlicher Sicht nur relative Dominanz (Arzoz Santisteban, Xabier 2008: Kataloniens Selbstverwaltung, in: Gamper/Pan (Hrsg.), S. 79-92, hier S. 79 ff.).

Tabelle 1: Volksgruppen/Minderheiten in den Staaten Europas¹³

Staaten	Jahr	Einwohner	Titularnation (in %)	Volksgruppe/ Minderheit	Angehörige
1. Albanien	2001	3 069 275	95,7	5	132 000
2. Andorra	2005	81 222	–	0	0
3. Belgien	2001	10 263 414	0,0	4	9 159 109
4. Bosnien- Herzegowina	2001	3 364 825	0,0	6	3 322 963
5. Bulgarien	2001	7 928 901	81,1	12	1 368 812
6. Dänemark	2000	5 330 020	95,1	4	123 024
7. Deutschland	2004	82 500 800	90,9	4	214 000
8. Estland	2000	1 370 052	66,5	12	416 964
9. Finnland	2000	5 181 000	92,4	6	345 286
10. Frankreich	1999	58 518 395	85,8	8	5 026 000
11. Griechenland	2001	10 939 771	97,4	7	229 000
12. Irland	2002	3 917 203	99,4	1	23 681
13. Island	2008	313 376	96,5	0	0
14. Italien	2001	56 305 000	93,9	12	3 428 100
15. Kosovo	2000	2 000 000	88,0	7	260 000
16. Kroatien	2001	4 437 460	89,6	13	331 383
17. Lettland	2000	2 456 264	55,8	11	985 024
18. Liechtenstein	2006	35 168	–	0	0
19. Litauen	2001	3 483 972	83,5	10	539 143
20. Luxemburg	2001	439 764	99,4	1	2 500
21. Malta	2004	401 000	96,0	0	0
22. Mazedonien	2002	2 022 547	64,2	6	703 573
23. Moldawien	2004	3 388 071	78,2	9	738 594
24. Monaco	2006	32 000	–	0	0
25. Montenegro	2003	622 000	50,9	6	304 987
26. Niederlande	2001	15 987 075	92,6	3	520 000
27. Norwegen	2001	4 523 861	93,9	4	86 000
28. Österreich	2001	8 032 926	87,0	6	172 000
29. Polen	2002	38 230 000	96,7	13	1 246 400
30. Portugal	2001	10 355 824	98,8	3	122 000
31. Rumänien	2002	21 680 974	89,3	18	2 307 786
32. Russland (europ. Teil)	2002	102 642 400	77,1	45	23 566 947
33. San Marino	2007	30 726	–	0	0

13 Nicht der Titularnation angehörende, nicht-dominante Bevölkerungsteile, deren Muttersprache nicht die Landessprache ist.

34.	Schweden	2000	8882792	86,5	4	606000
35.	Schweiz	2000	7288010	0,0	6	6661471
36.	Serbien	2003	7498001	82,8	11	888651
37.	Slowakei	2001	5379455	85,8	11	704315
38.	Slowenien	2002	1964036	83,1	4	12427
39.	Spanien	2001	40847371	70,6	6	9005272
40.	Tschechien	2001	10292933	89,9	11	357237
41.	Türkei	2000	67844900	89,1	14	7383000
42.	Ukraine	2001	48457000	77,5	23	10433812
43.	Ungarn	2001	10174000	89,2	13	1096000
44.	Vatikanstadt	2006	932		0	0
45.	Vereinigtes Königreich	2001	58789194	98,5	6	883300
46.	Weißrussland	1999	10045000	81,1	7	1786000
47.	Zypern	2001	1023044	74,9	1	256644
Gesamt			748371954	–	353	95749405

Quelle: Pan, Christoph 2009: Die Minderheitenfrage in der Europäischen Union, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen, Jg. 2, Nr. 1, S. 20-30, hier S. 30.

Überraschend ist, dass die Zahl der Minderheiten sehr viel größer ist als bisher angenommen, denn beim letzten Versuch einer Bestandserfassung, der mehr als dreißig Jahre zurückliegt, war mit rd. 90 Volksgruppen nur ein Viertel des derzeit bekannten Bestandes erfasst worden.¹⁴ Warum sind es plötzlich so viele mehr?

Tatsächlich ist der größte Teil des Zuwachses auf die jüngste Welle der staatlichen Neuorganisation Europas zurückzuführen. 16 von gegenwärtig 47 Staaten Europas, also ein Drittel, sind erst nach 1990 neu oder wieder entstanden, und zwar 14 durch den Zerfall der Vielvölkerstaaten Jugoslawien, Sowjetunion und Tschechoslowakei in der ersten Hälfte der 1990er Jahre und zwei Staaten, Montenegro und Kosovo, als Spätfolge noch 2006 bzw. 2008. 190 Minderheiten, das sind mehr als die Hälfte des gegenwärtig erfassten Bestandes, sind die Folge dieser staatlichen Neuordnung Europas, welche die politische Landkarte Europas auf einen Schlag stärker verändert hat als dies jemals zuvor der Fall war.

Der Rest der Zunahme (72 Minderheiten), das entspricht knapp einem Fünftel des Bestandes, geht auf eine verbesserte Informationstransparenz und auch insofern auf eine markante Änderung in der Beziehung Staat–Minderheit zurück, als unter den Staaten die Bereitschaft gewachsen ist, vorher ignorierte oder gar geleugnete Minderheiten rechtlich anzuerkennen (Tabelle 2).

14 Straka, Manfred (Hrsg.) 1970: Handbuch der europäischen Volksgruppen, Wien.

Tabelle 2: Bestand und Vermehrung der Minderheiten in Europa 1970–2008¹⁵

	Anzahl der Minderheiten (in %)
1970 bereits erfasste Minderheiten	91 (26%)
seitdem durch verbesserte Transparenz neu erfasste Minderheiten	42 (12%)
von ihren Wohnsitzstaaten erst Ende des 20. Jh. anerkannte Minderheiten	30 (8%)
ab 1990 durch Bildung neuer Staaten entstandene Minderheiten	190 (54%)
Summe	353 (100%)

Aus der Minderheitenperspektive ergibt sich für Europa folgende Charakteristik:¹⁶

- Nur in sieben Zwergstaaten¹⁷ gibt es keine Minderheit.
- Die anderen 40 Staaten beherbergen durchschnittlich neun Minderheiten, wobei das Minimum bei nur einer Minderheit (Irland, Luxemburg, Zypern) und das Maximum bei 45 Minderheiten (Russland allein diesseits des Ural)¹⁸ liegt.
- Der Minderheitenanteil ist in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich, er reicht von einigen wenigen Prozent bis zu einem Drittel in Estland (30%) und mehr wie in Mazedonien (35%) und vor allem in Lettland (40%).

Ein Problem, das bei der Erfassung der Minderheiten in Europa unwillkürlich auftritt, bezieht sich auf ihre Einteilung in Kategorien und Gruppen. Beispielsweise leben die seit Jahrhunderten in Italien beheimateten rd. 90000 muttersprachlichen Albaner in kleineren oder größeren Siedlungen räumlich verteilt auf sieben Regionen von den Abruzzen in Mittelitalien bis Sizilien im Süden. Aufgrund dieser räumlichen Entfernung von mehreren hundert Kilometern gab es bis in die jüngste Zeit unter ihnen kaum interregionale Kontakte, kein Wissen voneinander und daher auch keine gegenseitige Wahrnehmung. Das Gemeinschaftsbewusstsein und die soziale Interaktion als konstitutive Wesensmerkmale einer Gruppe waren somit nur innerhalb der einzelnen regionalen Siedlungsgruppen vorhanden, nicht aber zwischen ihren regionalen Standorten. Soziologisch bilden sie somit in Italien eine Minderheitenkategorie, innerhalb welcher deutlich sieben Minderheitengruppen auszumachen sind. Analog dazu bilden die Deutschen in Polen eine Minderheitenkategorie, innerhalb welcher die Minderheitengruppen der räumlich weit voneinander entfernt lebenden Oberschlesier im Südwesten und der Preußen im Nordosten (Thorn, Allenstein) identifizierbar sind. Diese Beispiele könnten hier beliebig fortgesetzt wer-

15 Pan, Christoph 2007: Modernisierung des Minderheitenschutzes durch das europäische Minderheitenrecht, in: Heckmann, Fritz (Hrsg.): Modernisierung von Justiz und Verwaltung, Stuttgart, S. 212-233, hier S. 219.

16 Dazu und zum Folgenden vgl. Pan/Pfeil 2006, S. 4f.

17 Andorra, Island, Liechtenstein, Malta, Monaco, San Marino, Vatikanstadt.

18 In Russland gibt es insgesamt 109 Nationalitäten, wovon 64 jenseits des Ural zu finden sind.

den. Festzuhalten ist, dass in der oben ausgewiesenen Zahl von 353 „nationalen Minderheiten“ (im Sinne des beim Europarat gebräuchlichen Sammelbegriffs) genau genommen Minderheitenkategorien erfasst sind, die aus einer ungleich größeren Zahl von bisher noch nie zahlenmäßig erfassten Minderheitengruppen bestehen.

2. Aktuelle Entwicklungen

2.1 *Das neue Minderheitenschutzsystem Europas*

Der Minderheitenschutz hat davon auszugehen, dass eine formelle Gleichbehandlung der Angehörigen von nationalen Minderheiten nicht ausreicht, um das Diskriminierungsdilemma von Demokratie und Menschenrechten zu lösen. Im Genuss der Menschenrechte und politischen Grundfreiheiten sind nämlich die nationalen Minderheiten und Mehrheiten unterschiedlichen Bedingungen unterworfen. Sie können daher formal nicht gleichbehandelt werden, denn in der gleichen Behandlung unterschiedlicher Sachverhalte liegt letztlich die Ursache tatsächlicher oder potentieller Diskriminierung.¹⁹ Der so genannte negative Minderheitenschutz, der ausschließlich nur auf individualrechtlicher Ebene auf der Grundlage des Diskriminierungsverbots von Art. 14 EMRK beruht, ist daher durch einen positiven Schutz zu ersetzen, mit dessen Hilfe die durch den Minderheitenstatus bedingte strukturelle Benachteiligung auf gruppenrechtlicher Ebene ausgeglichen wird.

Als mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Fall der Berliner Mauer 1989 neue Sicherheitsprobleme entstanden, löste dies eine für das Entstehen des europäischen Minderheitenschutzsystems günstige Dynamik aus. Schließlich konnte das Ministerkomitee des Europarats zwei internationale und völkerrechtlich bindende Schutzinstrumente verabschieden,²⁰ nämlich 1992 die Europäische Sprachencharta und 1994 das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Beide sind 1998 fast gleichzeitig in Kraft getreten.²¹

Die beiden Instrumente erfüllen komplementäre Funktionen. Nationale und ethnische Minderheiten können ohne ihre Sprache nicht erhalten werden und Minderheitensprachen können ohne ihre Sprecher nicht überleben. Das eine bedingt das andere und umgekehrt. Während daher das Rahmenübereinkommen grundsatzpoli-

19 Fortlaufende Judikatur des EuGH seit 1982; vgl. Ermacora, Felix/Pan, Christoph 1995: Volksgruppenschutz in Europa/Protection of Ethnic Groups in Europe/Protection des Groupes Ethniques en Europe/Tutela dei Gruppi Etnici in Europa, Wien, S. 23, Fn. 19.

20 Im Rahmen des Europarats wurden verschiedene Entwürfe von Minderheitenschutzkonventionen ausgearbeitet, so der Entwurf der Venedig-Kommission 1990/1991, die Empfehlung 1201 (1993) u. a. m.; mehr dazu bei Matscher, Franz (Hrsg.) 1997: Wiener Internationale Begegnung zu aktuellen Fragen nationaler Minderheiten – Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities, Straßburg/Kehl, S. 57 ff.

21 In deutscher Fassung sind sie abgedruckt in Pan/Pfeil 2000, S. 240 ff. und S. 255 ff.

tische Schwerpunkte setzt und thematisch die volle Breite der Minderheitenfrage abdeckt, behandelt die Sprachencharta spezifisch nur den sprachlich-kulturellen Bereich, geht dafür aber sehr viel mehr ins Detail.

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten konnte nach zwölf erforderlichen Ratifizierungen am 1. Februar 1998 in Kraft treten. Sein Geltungsbereich erstreckt sich auf 39 Staaten, davon 36 europäische²² und drei südkaukasische (Armenien, Aserbeidschan und Georgien). Noch nicht ratifiziert wurde es vom Mehrvölkerstaat Belgien, der ohnehin weitgehend mit Nationalitäten- und Minderheitenrechten ausgestattet ist. Abgesehen von einigen sehr kleinen Staaten ohne Minderheitenrelevanz (Andorra, Island, Luxemburg, Monaco) sind diesem Rahmenübereinkommen Frankreich, Griechenland und die Türkei nicht beigetreten, die staatsrechtlich unentwegt an der Fiktion festhalten, sprachlich-kulturell homogene Nationalstaaten zu sein, und schließlich auch Weißrussland, das als „letzte Diktatur Europas“²³ gilt und nicht einmal Mitglied des Europarates ist.

Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen zielt als völkerrechtliches Instrument in erster Linie auf den Schutz der Minderheitensprachen und dient indirekt dem Minderheitenschutz. Nach fünf erforderlichen Ratifizierungen konnte sie am 1. März 1998 in Kraft treten. Ihr Geltungsbereich erstreckt sich auf 24 Staaten, davon 23 europäische²⁴ und ein südkaukasischer (Armenien).

Die Umsetzung des neuen Minderheitenschutzsystems erfolgt unter der Kontrolle des Europarats. Deshalb ist 1998 mit der Aktivierung der beiden Schutzinstrumente eine neue Epoche angebrochen, in welcher für Europa erstmals ein gemeinsames Minderheitenschutzsystem zur Anwendung gelangt. Es ist noch in Umsetzung begriffen. Aber anders als in der Völkerbundära kommt nun der vorgesehene Kontrollmechanismus tatsächlich zur Anwendung.²⁵ Er hat ein Jahr nach Inkrafttreten der beiden Instrumente am 1. Februar bzw. am 1. März 1998 zu wirken begonnen und stützt sich vor allem auf die Staatenberichte über den Stand der Umsetzung der beiden Instrumente, die beim Europarat zu hinterlegen sind.²⁶

Im Jahr 2001 hatten 50% der minderheitsrelevanten Staaten Europas die vom Europarat vorgegebenen Ziele des Minderheitenschutzes mindestens zur Hälfte er-

22 Alle minderheitenrelevante Staaten Europas mit Ausnahme von Andorra, Belgien, Frankreich, Griechenland, Island, Luxemburg, Monaco, Türkei.

23 Kapitel „Die Minderheitenrechte in Weißrussland“, in: Pan/Pfeil 2006, S. 623 f.

24 Dänemark, Deutschland, Finnland, Kroatien, Liechtenstein, Luxemburg, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern.

25 Art. 24–26 Rahmenübereinkommen, Art. 15–17 Sprachencharta.

26 Über die ersten fünf Jahre der Überwachung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten hat der Europarat in einer Konferenz vom 30./31. Oktober 2003 eine Zwischenbilanz gezogen. Die Ergebnisse sind veröffentlicht in Council of Europe 2004: *Filling the frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Proceedings of the Conference held in Strasbourg, 30–31 October 2003, Straßburg.

füllt. Fünf Jahre später, 2006, war dieser Anteil auf 67% gestiegen, während gleichzeitig die Zahl der Staaten, welche die Ziele nur zu einem Drittel bis zur Hälfte erfüllt haben, von 14 auf 8 zurückgegangen ist. Diese 1998 neu entstandene Dynamik zeigt anhaltende Tendenz.²⁷ Unter der kritischen Marke von einem Drittel der Zielvorgabe waren 2001 vier Staaten geblieben (Frankreich, Weißrussland, Griechenland, Türkei) und daran hat sich seitdem noch nichts geändert (Tabelle 3).

Tabelle 3: Dynamik des Minderheitenschutzes in Europa 2001–2006

Erreichte Ziele des Minderheitenschutzes (Vorgaben des Europarates)	Anzahl Staaten	
	2001	2006
50% und mehr	18	24
33–50%	14	8
unter 33%	4	4
Zusammen	36	36

Quelle: Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle 2006: Minderheitenrechte in Europa, 2. Aufl., Wien/New York, S. 644.

2.2 Die zwei Säulen des Minderheitenschutzes

Im demokratischen Rechtsstaat gibt es vor allem zwei Gefahren, welche nationale Minderheiten in ihrem Bestand bedrohen können, nämlich

1. die Assimilation durch die Mehrheitsbevölkerung und
2. die Abwanderung mangels wirtschaftlicher Existenzmöglichkeiten.

Wenn Minderheiten aus wirtschaftlichen Gründen zur Abwanderung gezwungen sind und ihr numerischer Bestand auf einen spärlichen Rest schrumpft, dann kann der beste Rechtsschutz nicht mehr greifen. Dies bedeutet, dass der Rechtsschutz allein nicht ausreichend sein kann, die Minderheiten als wesentlichen Bestandteil der kulturellen Vielfalt Europas zu bewahren. Der Rechtsschutz, wie er in den beiden Europarats-Instrumenten Rahmenübereinkommen und Sprachencharta konzipiert ist, ist nur die eine Säule des Minderheitenschutzes. Er bedarf notwendigerweise noch der zweiten Säule in Form einer Regionalentwicklung, welche das regionale Siedlungsgebiet einer Minderheit mit ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten, wirtschaftlicher Prosperität, sozialer Sicherheit und intakter Umwelt versorgt.

In den 1990er Jahren, als es vornehmlich darum ging, gesamteuropäische Instrumente des Rechtsschutzes für Minderheiten zu entwickeln und in den einzelnen Mitgliedstaaten umzusetzen, ist diese zweite Säule des Minderheitenschutzes, näm-

²⁷ Ein erster Versuch, die Lage des Minderheitenschutzes in den Staaten Europas in standardisierter Form zu evaluieren und damit vergleich- und messbar zu machen, findet sich bei Pan/Pfeil 2002. Er wurde fortgesetzt mit einem Längsschnitt 2006, welcher die Dynamik der Entwicklung aufzeigt. Ausführlich dazu vgl. Pan/Pfeil 2006, S. 16-23 und S. 644 ff.

lich der Mehrwert des Regionalismus, zu wenig beachtet worden. Dessen ungeachtet haben einige Minderheitenregionen in Europa wie Åland, Katalonien oder Südtirol mit Hilfe des Instruments der autonomen Selbstverwaltung regionalpolitisch erstaunliche Erfolge erzielt, ihre Eckdaten hinsichtlich Beschäftigung und Pro-Kopf-Einkommen liegen signifikant über jenen ihrer Wohnsitzstaaten Finnland, Spanien und Italien. Damit ist auch schon gesagt, dass ein Mindestmaß an regionaler Demokratie, welche der Minderheit hinreichende Partizipationsmöglichkeiten sichert, nötig ist, um regionalpolitisch effizient agieren und wichtige Weichen stellen zu können.

Beim Europarat hat der Kongress der Gemeinden und Regionen, unterstützt von der Parlamentarischen Versammlung, seit 1997 eine Charta der regionalen Selbstverwaltung postuliert. Nach Überwindung vieler Widerstände konnte er im Mai 2008 die Europäische Charta für Regionale Demokratie verabschieden,²⁸ wobei allerdings der Begriff „regionale Selbstverwaltung“ durch „regionale Demokratie“ ersetzt worden ist, was jedoch an der Sache kaum was ändert. Darauf stand noch die Zustimmung des Ministerkomitees aus, damit diese Charta für regionale Demokratie zur Zeichnung aufgelegt werden konnte.²⁹ Damit sollte eine wesentliche Voraussetzung geschaffen werden, um die Regionalentwicklung vor allem in mehrsprachigen Regionen wirklich zur zweiten Säule des Minderheitenschutzes aufzuwerten.

Leider stand dem noch die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten in der fundamentalen Frage der völkerrechtlich bindenden Standards entgegen. Einige Staaten waren für solche Standards in Form einer Konvention, andere hingegen waren der Auffassung, dass die Zeit dafür noch nicht reif wäre. Der Lenkungsausschuss des Europarats (CDLR), der vom Ministerkomitee mit der Ausarbeitung einer Stellungnahme zur Empfehlung 240 beauftragt war, schlug vor, die Frage rechtlich bindender Standards für die regionale Demokratie (auf der Basis einer Konvention) weiterzuvorforschen und einen Bezugsrahmen (*reference framework*) über die regionale Demokratie zu erstellen, der Leitmarken für institutionelle Reformen auf der regionalen Ebene beinhalte. Er beauftragte außerdem ein Unterkomitee (Committee of experts on local and regional government institutions and co-operation – LR-IC), den Entwurf des Referenzrahmens zu erstellen, der dann von der Fachministerkonferenz in Utrecht vom 16./17. November 2009 angenommen wurde.

28 Europarat, Kongress der Gemeinden und Regionen 2008: Entwurf einer Europäischen Charta der Regionalen Demokratie, Empfehlung 240(2008) an das Ministerkomitee des Europarats.

29 Am 21. Januar 2009 hat die Kammer der Regionen zur Druckausübung auf die jeweiligen Regierungen der Europarat-Mitgliedstaaten aufgefordert, um sicherzustellen, dass die Europäische Charta für regionale Demokratie vom Ministerkomitee des Europarates verabschiedet wird; Europarat, Kongress der Gemeinden und Regionen, Kammer der Regionen 2009: Good Governance: Schlüsselfaktor für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung von Regionen, Entschließung CPR(16)3 RES, 21.01.2009, 16. Plenarsitzung, Pkt. 15, lit. a.

3. Schlussbemerkung

Im Hinblick auf den Minderheitenschutz hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten in Europa viel getan. In grundlegenden Fragen wurde auf europäischer Ebene eine Einigung erzielt, so dass in den 1990er Jahren mit Recht von der Europäisierung des Minderheitenschutzes gesprochen werden konnte. Es ist eine neue Dynamik entstanden, als deren Ergebnis sich eine Form der nationalen Partnerschaft zwischen Staaten und Volksgruppen herauskristallisiert, bei welcher die Staatsraison auf Sicherheit, Stabilität und territoriale Integrität setzt und dafür Minderheitenschutz bietet, während die Minderheiten-Raison auf Schutz und Entfaltung der sprachlich-kulturellen Identität zielt und auf regionale Selbstverwaltung setzt. In diesem Sinne gilt für die Staatsraison der Nationalstaaten die Faustregel, dass „nur zufriedene Volksgruppen auch gute Volksgruppen sind“. Man könnte von einem Übergang vom Nationalstaat zum Nationalpartnerstaat sprechen.

Nationalitätenstaaten wie die Schweiz und Belgien, anders als die Nationalstaaten, beruhen auf dem Konstruktionsprinzip der Partnerschaft der staatstragenden Sprachgemeinschaften und regionalen Gebietskörperschaften (in Form von Kantonen oder Regionen), die Schweiz schon sehr früh, Belgien seit der Umwandlung vom Einheits- zum Föderalstaat im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts. Diese Besonderheit hat den Sprachgemeinschaften die für ihre Identitätserhaltung notwendige Entfaltungsmöglichkeit auf der Grundlage der zwei Säulen „Rechtsschutz“ und „eigenständige Regionalentwicklung“ gesichert. Das hierzu erforderliche Einverständnis bzw. die Zufriedenheit der Sprachgemeinschaften und Kantone bzw. Regionen bildete somit a priori die Grundlage ihrer staatstragenden Partnerschaft. Beim Nationalstaat, der auf einem ganz anderen Konstruktionsprinzip beruht, wird nun mit dem Einverständnis, das die Grundlage der nationalen Partnerschaft bildet, ein analoges Ergebnis angestrebt, offenbar erst nach Umwegen und in einer späteren Phase der Entwicklung. Die Richtung aber stimmt.

Quellen- und Literaturnachweis

- Arzoz Santisteban, Xabier 2008: Kataloniens Selbstverwaltung, in: Gamper/Pan (Hrsg.), S. 79-92.
- Brunner, Georg 1996: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa. Strategien für Europa, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Capotorti, Francesco 1977: Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 vom 20.06.1977, § 568 (heute: UN sales publications E.78.XIV.1).
- Chérel, Paul 2009: Editorial. Minorités invisibles, in: L'heure du réveil Dihunomp. La lettre d'information des Bretons vom 16.02.2009.

- Council of Europe 2004: Filling the frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Proceedings of the Conference held in Strasbourg, 30-31 October 2003, Straßburg: Council of Europe.
- Dechênes, Jules 1985: Proposal concerning a Definition of the Term „Minority“, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31, § 181.
- Ermacora, Felix/Pan, Christoph 1995: Volksgruppenschutz in Europa/Protection of Ethnic Groups in Europe/Protection des Groupes Ethniques en Europe/Tutela dei Gruppi Etnici in Europa, Ethnos, Bd. 46, Wien: Braumüller.
- Europarat, Kongress der Gemeinden und Regionen 2008: Entwurf einer Europäischen Charta der Regionalen Demokratie, Empfehlung 240(2008) an das Ministerkomitee des Europarats, 15. Plenarsitzung, 27.–29.05.2008, Straßburg.
- Europarat, Kongress der Gemeinden und Regionen, Kammer der Regionen 2009: Good Governance: Schlüsselfaktor für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung von Regionen, Entschließung CPR(16)3 RES, 21.01.2009, 16. Plenarsitzung.
- Gamper, Anna 2008: Vom Unionsstaat zum Regionsstaat? Eine kritische Bilanz nach zehn Jahren „devolution“, in: Gamper/Pan (Hrsg.), S. 107-123.
- Gamper, Anna/Pan, Christoph (Hrsg.) 2008: Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa, Schriften zum Internationalen und Vergleichenden Öffentlichen Recht, Bd. 8, Baden-Baden/Wien: Nomos/Facultas.
- Lambertz, Karl-Heinz 2008: Die Deutschsprachige Gemeinschaft in Belgien, in: Gamper/Pan (Hrsg.), S. 125-132.
- Autonome Provinz Bozen/Südtirol, Landesinstitut für Statistik (ASTAT) (Hrsg.) 2003: Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2002, Bozen: ASTAT.
- Matscher, Franz (Hrsg.) 1997: Wiener Internationale Begegnung zu aktuellen Fragen nationaler Minderheiten – Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities, Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte, Bd. 7, Straßburg/Kehl: N. P. Engel.
- Pan, Christoph 2009: Die Minderheitenfrage in der Europäischen Union, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen, Jg. 2, Nr. 1, S. 20-30.
- Pan, Christoph 2007: Modernisierung des Minderheitenschutzes durch das europäische Minderheitenrecht, in: Heckmann, Fritz (Hrsg.): Modernisierung von Justiz und Verwaltung. Gedenkschrift für Ferdinand O. Kopp, Stuttgart: Boorberg, S. 212-233.
- Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle 2000: Die Volksgruppen in Europa. Handbuch, Ethnos, Bd. 56, Wien: Braumüller.
- Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle 2002: Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen, Bd. 2, Ethnos Bd. 61, Wien: Braumüller.
- Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle 2003: National Minorities in Europe. Handbook, Ethnos, Bd. 63, Wien: Braumüller.
- Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle 2006: Minderheitenrechte in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen, Bd. 2, 2. Aufl., Wien/New York: Braumüller.
- Straka, Manfred (Hrsg.) 1970: Handbuch der europäischen Volksgruppen, Ethnos, Bd. 8, Wien: Braumüller.

Die Minderheitensituation in europäischen Staaten im Vergleich: Grundsätzliche Fragen und aktuelle Entwicklungen

Beate Sibylle Pfeil

„Small is beautiful, isn't it?“ lautet das Motto dieser Tagung. Auch in der Minderheitenfrage spielt *Kleinheit* bekanntlich eine wichtige, in bestimmter Hinsicht sogar entscheidende Rolle. Das war aber nicht schon immer so, wie auch Paul Philippi, der jahrzehntelang als Vertreter der deutschen Minderheit in Rumänien aktiv war, treffend hervorhebt:

„Minderheiten gibt es [...] seit es ‚Mehrheiten‘ gibt, nämlich Mehrheiten als eine politische Qualität, als einen politischen Mehrwert. In der *Minderzahl* waren viele der autochthonen Minderheiten wohl schon Jahrhunderte vorher. Aber das spielte keine politische Rolle, weil ‚Mehrheit‘ im staatsrechtlichen Bereich keinen Mehrwert darstellte und die *Minderzahl* keinen *Minderwert*. Die Qualität einer Gruppenexistenz wurde nicht durch Mehrzahl, sondern durch Rechte gesichert (Rechte = einschließlich Pflichten!), durch Rechte, die der Gruppe zugemessen und zuerkannt waren, relativ unabhängig von deren Zahl.“¹

Die Situation der Minderheiten in Europa heute ist das Ergebnis von Entwicklungen seit den 1990er Jahren, deren Bedeutung auch anhand ihres historischen Kontexts sichtbar wird, daher zunächst ein kurzer geschichtlicher Rückblick.

1. Minderheitenschutz in Europa: Rückblick

Die Minderheiten- oder Volksgruppenfrage ist untrennbar mit der Geschichte der drei großen Vielvölkerreiche Europas verknüpft. Vor allem in der Donaumonarchie, aber auch im Osmanischen Reich und im Zarenreich, wurde die Frage des Schutzes sprachlich-kultureller und/oder religiöser Gruppen allein schon zum Zweck des Machterhalts und im Sinne der Wahrung der inneren Stabilität gestellt – und auf unterschiedliche Weise beantwortet und umgesetzt.² Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges ist die Idee eines spezifischen Volksgruppenschutzes in eine Art Dämmer Schlaf verfallen, der nur durch einen – letztlich erfolglosen – Wiedererweckungsversuch in der Völkerbundzeit unterbrochen wurde.³ Spätestens nach den

1 Philippi, Paul 2009: Zur Erhaltung autochthoner Minderheiten unter Diasporabedingungen am Beispiel der deutschen Minderheit in Rumänien, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Jg. 2, Nr. 1, S. 32-38, hier S. 32 f. (Hervorhebung im Original).

2 Pernthaler, Peter 2006: Das Nationalitätenrecht Österreich-Ungarns, in: Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle (Hrsg.): *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*, Wien/New York, S. 42-106; Zaffi, Davide 2006a: Das millet-System im Osmanischen Reich, in: Pan/Pfeil (Hrsg.), S. 132-155, hier S. 152 f.; Zaffi, Davide 2006b: Nationalitätenpolitik und Autonomie im Zarenreich, in: Pan/Pfeil (Hrsg.), S. 107-131, hier S. 129.

3 Vgl. Hilpold, Peter 2006: Minderheitenschutz im Völkerbundsystem, in: Pan/Pfeil (Hrsg.), S. 156-189.

verheerenden Menschenrechtsverletzungen vor und während des Zweiten Weltkriegs ging man davon aus, dass das Volksgruppenproblem durch die Etablierung eines primär individualrechtlich konzipierten Menschenrechtsschutzes im Verein mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit automatisch und umfassend gelöst werden könne.⁴ Der Zusammenbruch des Kommunismus im östlichen Europa 1989/90 brachte die Chance, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nunmehr europaweit zu etablieren. Dabei kam aber auch das Volksgruppenproblem mit Vehemenz wieder zum Vorschein, besonders augenfällig auf dem Balkan und am Kaukasus. Die dort praktizierten „ethnischen Säuberungen“ zwangen Europa zum Handeln – allein schon aus Sicherheitsgründen. Vor dem Hintergrund von Krieg, Zerstörungen und europaweiten Flüchtlingsströmen wuchs die Bereitschaft der Staatengemeinschaft, den Minderheiten der neu entstandenen Staaten spezifische, auch kollektive Schutzrechte, z. B. in Form von Autonomie zuzugestehen.⁵ Seitdem ist die Idee eines *spezifischen* Volksgruppenschutzes im Grundsatz wieder europaweit „salonfähig“ – deutlich sichtbar am 1998 erfolgten Inkrafttreten der beiden Europarat-Konventionen, des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen.

2. Minderheitenschutz in der Ära der Europäisierung

Warum ist ein spezifischer Volksgruppen- bzw. Minderheitenschutz gerade auch heute notwendig? Hier darf nochmals auf Paul Philippa verwiesen werden: „Minderheiten gibt es [...] seit es ‚Mehrheiten‘ gibt, nämlich Mehrheiten als eine politi-

4 Vgl. Hillgruber, Christian/Jestaedt, Matthias 1993: Die Europäische Menschenrechtskonvention und der Schutz nationaler Minderheiten, Bonn, S. 13 ff.

5 Weitreichende Autonomievorschläge enthielt schon der Jugoslawien-Vorschlag der Haager Friedenskonferenz (Carrington-Plan) von 1991 (Kapitel 2, Abs. 3, Bindestrich 4 und Abs. 5), der ursprünglich für die Serben in Kroatien gelten sollte. Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten erhoben schließlich die Erfüllung des einschlägigen Kapitels 2 dieses Vorschlags in ihrer Erklärung von Jugoslawien im Rahmen der Leitlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion vom 16. Dezember 1991 zur Bedingung für die völkerrechtliche Anerkennung der Republiken des früheren Jugoslawien. Näheres bei Ermacora, Felix/Pan, Christoph 1995: Volksgruppenschutz in Europa, Wien, S. 61, Fn. 70. Ebenso weitreichend war der auf der Grundlage des Haager Jugoslawien-Vorschlags erarbeitete Genfer Friedensplan (Vance/Owen) für Bosnien-Herzegowina von 1992; dieser wiederum wurde von der KSZE/Stockholm 1992 als Grundlage auch für den Kosovo und andere Minderheiten in Serbien erklärt (Ermacora/Pan 1995, S. 61, Fn. 70). Auch die aktuellen, auf internationale Vermittlung hin zustande gekommenen Verfassungsordnungen Bosnien-Herzegowinas, Mazedoniens und des Kosovos sehen weitreichende kollektive Minderheitenrechte vor, vgl. Pfeil, Beate Sibylle: Die Minderheitenrechte in Bosnien-Herzegowina, in: Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle 2006: Minderheitenrechte in Europa, 2. Aufl., Wien/New York, S. 59-76; Pan, Christoph: Die Minderheitenrechte in Mazedonien, in: Pan/Pfeil 2006, S. 287-306.

sche Qualität, als einen politischen Mehrwert.“⁶ Die Frage des Minderheitenschutzes steht im Zeitalter der Demokratie und des demokratischen Mehrheitsprinzips vor neuen Herausforderungen. Soll z.B. das Mehrheitsprinzip nicht dazu führen, dass Volksgruppen allein ihrer Kleinheit wegen zum kulturellen Sterben verurteilt sind, bedarf es eines bestimmten Quantum an spezifischen (Minderheiten-) Rechten, insbesondere auch von solchen der Gruppen bzw. entsprechender Gebietskörperschaften. Nur so können Minderheiten den jeweiligen Mehrheiten in den für ihre Fortexistenz bedeutsamen Bereichen *gleichwertig*, auf Augenhöhe gegenüberreten – und zwar unabhängig vom Kriterium der Zahl. Dabei bieten vor allem der Föderalismus und die Autonomie in ihren verschiedenen Ausprägungen demokratiekonforme und flexible Lösungsmöglichkeiten. In diesem Zusammenhang wäre es ein weiterer, gerade auch für die Volksgruppen Europas wichtiger Schritt in Richtung „Europäisierung“, wenn das schon seit den 1990er Jahren betriebene Projekt einer Europäischen Charta der regionalen Demokratie (früher: Selbstverwaltung) demnächst verwirklicht werden könnte⁷. Auch nach und unabhängig von der Verabschiedung einer solchen Charta bliebe noch genügend zu tun, stellt doch die detaillierte Umsetzung der genannten Prinzipien im konkreten Fall, die ein ständiges Austarieren verschiedenster Interessen erfordert, sowohl die Politik als auch die Forschung vor komplexe Aufgaben.

3. Zum aktuellen Verwirklichungsstand der Minderheitenrechte in Europa

Zu fragen bleibt, wie weit die einzelnen Staaten Europas die Europäisierung des Minderheitenschutzes bereits „verinnerlicht“ haben – durch die Einführung von Minderheitenrechten in ihre Rechtssysteme. Bezogen auf das Jahr 2006 können die Minderheitenrechte hinsichtlich ihres Verwirklichungsstandes in 36 minderheitenrelevanten Staaten Europas in drei Gruppen unterteilt werden, die zugleich die historische Entwicklung des Minderheitenschutzes widerspiegeln:⁸

(1) Die Rechte mit dem höchsten Verwirklichungsstand sind die allgemeinen und zugleich für die einzelnen Minderheitsangehörigen besonders wichtigen Menschenrechte, konkret die Rechte auf ungehinderte Kontakte, auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung, das Vereinigungsrecht und das Recht auf Identität. Hier sei nochmals

6 Philippi 2009, S. 32.

7 Seit November 2009 gibt es immerhin einen auf der Konferenz des Europarates der Minister für lokale und regionale Gebietskörperschaften verabschiedeten „Bezugsrahmen für regionale Demokratie“, der eine Art systematisierte, jedoch unverbindliche Checkliste für regionalisierungswillige Staaten bietet. Näheres dazu in Pfeil, Beate Sibylle 2010: Regionale Selbstverwaltung beim Europarat: der neue „Bezugsrahmen für regionale Demokratie“, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen, Jg. 3, Nr. 2, S. 114-128, hier S.114-116.

8 Die folgenden Daten beruhen auf den Forschungsergebnissen von Pan/Pfeil 2006, S. 16 ff. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Erhebungen waren Montenegro und Kosovo noch nicht unabhängig, sondern Teile Serbien-Montenegros.

daran erinnert, dass es gerade die allgemeinen Menschenrechte waren, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa dauerhaft Fuß fassen und nach dem Fall des Eisernen Vorhangs ihren Geltungsbereich auf weite Teile Mittel- und Osteuropas ausdehnen konnten. Und zweifellos zählen die allgemeinen Menschenrechte in Verbindung mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu den unabdingbaren Grundvoraussetzungen auch eines spezifischen Minderheitenschutzes. Um so wichtiger wäre es, gerade hier in Zukunft einen Verwirklichungsgrad von 100% zu erreichen.

Erst am Verwirklichungsstand bestimmter minderheitenspezifischer Rechte lässt sich aber ersehen, ob und inwieweit die einzelnen Staaten Europas den (notwendigen) Entwicklungsschritt vollzogen haben, neben dem reinen Menschenrechtsschutz auch einen Minderheitenschutz im engeren Sinne vorzusehen. Dessen Verwirklichung bedarf eines besonderen institutionellen oder zumindest finanziellen Aufwandes, außerdem setzt sie teilweise eine bestimmte Mindestgröße und eine hinreichend kompakte Siedlungsstruktur der betreffenden Minderheit voraus. Hier können zwei weitere Gruppen von Rechten unterschieden werden:

(2) Zu den Rechten mit mittlerem Verwirklichungsstand gehören die sprachspezifischen Minderheitenrechte, so die Rechte auf Information in der Muttersprache, auf muttersprachlichen Unterricht sowie auf Sprachgebrauch vor allem vor Behörden und Gerichten, bei topographischen Bezeichnungen und Personennamen.

(3) In noch relativ geringem Ausmaß verwirklicht sind das – kollektiv inspirierte – Recht auf Chancengleichheit (positive Diskriminierung) sowie die klassischen Kollektivrechte auf Mitbestimmung, politische Vertretung, Autonomie und minderheitenspezifischen Rechtsschutz.

Gerade in der dritten Gruppe, also im Bereich der kollektiven oder kollektiv inspirierten Rechte, konnten sich aber bereits zwischen 2001 und 2006 auffällig viele Staaten verbessern.⁹ Dies ist um so bemerkenswerter und erfreulicher, als die Einräumung speziell der klassischen Kollektivrechte der Staatenseite einen gewissen Machtverzicht abverlangt.

Alles in allem belegen die aktuellen Entwicklungen, dass die neuen, völkerrechtlich zum Teil schon verwirklichten Prinzipien des *spezifischen* Minderheitenschutzes zu einem nicht geringen Ausmaß bereits Eingang auch in die staatlichen Rechtsordnungen Europas gefunden haben, wobei die sich abzeichnende Dynamik einen weiteren Aufwärtstrend erkennen lässt.

⁹ So sechs (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Polen, Rumänien, Slowakei) bei der Chancengleichheit, sechs (Albanien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Mazedonien) beim minderheitenspezifischen Rechtsschutz, fünf (Estland, Kroatien, Mazedonien, Slowakei, Ungarn) beim Recht auf Mitbestimmung und vier (Albanien, Kroatien, Litauen, Moldawien) beim Recht auf politische Vertretung.

4. Zum Stand des Minderheitenschutzes in den einzelnen Staaten Europas

Von besonderem Interesse ist die Frage, welche Staaten besonders zur Etablierung eines spezifischen Minderheitenschutzes in Europa beigetragen haben – und bei welchen noch Nachholbedarf besteht (Tabelle).

Tabelle: Minderheitenschutz in Europa – Rangordnung 2006

Staaten		Bewertung		Rechte ^a												
		Abs.	in %	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1.	Belgien	22	85	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	1	1
	Finnland	22	85	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1	1	1	2
2.	Dänemark	20	77	1	2	2	1	1	1	2	2	2	2	1	2	1
	Ungarn	20	77	2	1	2	1	1	1	2	2	1	1	2	2	2
3.	Kroatien	19	73	2	2	2	1	1	1	2	2	1	2	1	2	0
	Schweiz	19	73	2	2	2	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1
	Spanien	19	73	2	2	2	1	1	1	2	2	2	0	2	1	1
4.	Italien	18	69	2	2	2	1	1	1	2	2	2	1	1	1	0
	Irland	18	69	2	1	2	1	2	2	2	2	2	0	0	1	1
5.	Litauen	17	65	2	2	2	1	1	1	2	2	1	1	1	1	0
	Norwegen	17	65	2	2	2	1	1	1	2	2	1	0	1	1	1
	Schweden	17	65	2	2	2	1	1	1	2	2	1	0	1	1	1
6.	Albanien	16	61	2	2	2	1	1	1	2	2	1	1	0	0	1
	Deutschland	16	61	2	2	2	1	1	1	2	2	1	1	0	1	0
	Mazedonien	16	61	2	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1
	Österreich	16	61	2	2	2	1	1	1	2	2	1	0	0	1	1
	Slowenien	16	61	1	2	2	1	1	1	2	2	1	1	1	1	0
	Ver. Königreich	16	61	1	2	2	1	1	1	2	2	1	1	1	1	0
7.	Estland	15	58	1	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	1	1
	Niederlande	15	58	2	2	2	1	1	1	2	2	1	1	0	0	0
	Polen	15	58	2	2	2	1	1	1	2	2	1	1	0	0	0
	Slowakei	15	58	2	2	2	1	1	1	2	2	1	0	0	1	0
8.	Bosnien-Herz.	14	54	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1
	Tschechien	14	54	2	1	2	1	1	1	2	2	1	0	0	1	0
9.	Rumänien	13	50	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	0	1	0
	Serbien-Montenegro	13	50	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
10.	Moldawien	12	46	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
11.	Bulgarien	11	42	1	1	1	0	1	1	1	2	1	1	0	0	1
	Lettland	11	42	1	1	1	1	0	1	2	2	1	0	0	1	0
12.	Portugal	10	38	1	2	2	0	1	1	1	2	0	0	0	0	0
	Russland	10	38	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0
13.	Ukraine	9	35	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
14.	Frankreich	8	31	0	1	1	0	1	1	1	2	1	0	0	0	0
15.	Weißrussland	7	27	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0
16.	Griechenland	4	15	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
17.	Türkei	3	11	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Ø	36 Staaten	14,53	55,75													

a) 1 = Identität, 2 = Nichtdiskriminierung, 3 = formelle Rechtsgleichheit, 4 = Chancengleichheit, 5 = Gebrauch der Muttersprache, 6 = Unterricht der/in der Muttersprache, 7 = Vereinigungsrecht, 8 = ungehinderte Kontakte, 9 = Information, 10 = politische Repräsentation, 11 = Autonomie, 12 = Mitbestimmung, 13 = Minderheitenspezifischer Rechtsschutz.
2 Punkte = Recht gewährleistet und umgesetzt; 1 Punkt = Recht teilweise gewährleistet/umgesetzt; 0 Punkte = Recht nicht gewährleistet/umgesetzt;

Quelle: Pan/Pfeil 2006, S. 19.

4.1 Die „Schlusslichter“ (Erfüllungsstand unter 33%)

Ein besonders großer Nachholbedarf besteht bei den vier „Schlusslichtern“ Frankreich, Weißrussland, Griechenland und Türkei, die sämtlich auch das einschlägige Europarat-Rahmenübereinkommen nicht unterzeichnet haben.¹⁰ Hier fällt zunächst auf, dass diese Länder in puncto Rechtsstaatlichkeit auf deutlich unterschiedlichen Ebenen einzuordnen sind: Frankreich und Griechenland als Mitglieder der alten EU-15 können diesbezüglich als (mehr oder weniger) gefestigt gelten.¹¹ Nicht zufällig zählt aber gerade Frankreich zu den führenden Verfechtern eines primär individualrechtlich konzipierten Menschenrechtsschutzes als „Allheilmittel“ und wendet sich damit gegen jede Form eines spezifischen Minderheitenschutzes. In der Türkei, seit 1999 offiziell EU-Bewerberland, bestehen dagegen bereits in rechtsstaatlicher Hinsicht noch große Defizite.¹² Allen drei Staaten ist indes gemeinsam, dass sie an einem strikt nationalstaatlichen Kurs festhalten und folglich das Vorhandensein von Minderheiten auf ihrem Territorium negieren. Dies ist um so brisanter, als speziell die Türkei mit fast 73 Mio. und Frankreich mit über 61 Mio. Einwohnern nicht nur zu den einwohnerstärksten Staaten Europas zählen, sondern überdies mit 10,9% (davon 9,1%, d. h. rd. 6,2 Mio. Kurden) bzw. 8,6% einen doch beträchtlichen Minderheitenanteil aufweisen. Einen noch höheren Minderheitenanteil, nämlich von 17,8%, verzeichnet das autokratisch regierte Weißrussland, das die Existenz seiner Minderheiten allerdings nicht leugnet, sondern diesen sogar, v. a. durch die Verfassung und ein spezielles Minderheitengesetz, spezifische Rechte einräumt. Angesichts der praktisch fehlenden demokratischen und rechtsstaatlichen Substanz Weißrusslands geraten diese Schutzvorkehrungen jedoch weitgehend zur Farce.¹³

4.2 Die „obere Liga“ (Erfüllungsstand über 50%)

Von den Schlusslichtern zur insgesamt 24 Staaten (und 8 Ränge) umfassenden „Oberliga“: Unter den sieben Staaten, die sich die ersten drei Ränge teilen, befinden sich neben der Schweiz (auf Rang 3) vier Mitglieder der alten EU-15:

- Belgien und Finnland (ex aequo auf Rang 1),
- Dänemark (auf Rang 2) und Spanien (auf Rang 3).

10 Dabei ist Weißrussland nicht einmal Mitglied des Europarates.

11 Vgl. Pan, Christoph: Die Minderheitenrechte in Frankreich, in: Pan/Pfeil 2006, S. 169-187; Pan, Christoph: Die Minderheitenrechte in Griechenland, in: Pan/Pfeil 2006, S. 188-205.

12 Vgl. Pan, Christoph: Die Minderheitenrechte in der Türkei, in: Pan/Pfeil 2006, S. 553-570.

13 Vgl. Pfeil, Beate Sibylle: Die Minderheitenrechte in Weißrussland, in: Pan/Pfeil 2006, S. 623-635.

Es dürfte wenig überraschen, dass sich mit Belgien und der Schweiz die beiden klassischen Nationalitätenstaaten Europas unter den Spitzenreitern wiederfinden.¹⁴ In beiden Staaten sind die jeweiligen autochthonen Sprachgemeinschaften im Grundsatz mit einem staatstragenden Status und entsprechend mit (gruppen-)spezifischen Rechten ausgestattet,¹⁵ dies nicht zuletzt auch über ein ausdifferenziertes föderales System. Auch Spanien mit seiner komplexen Verfassungsstruktur der 17 Autonomen Gemeinschaften (Territorialautonomien), von denen die fünf traditionell nicht-kastilischsprachigen so genannten Nationalitäten Baskenland, Katalonien, Galizien, Valencia und Balearen jeweils einen Sonderstatus genießen, kann insofern fast als Nationalitätenstaat gelten. Allerdings fehlt hier die – für ein föderales System konstitutive – echte Vertretung auf der gesamtstaatlichen Ebene.¹⁶ Finnland und Dänemark sind zwar nicht föderal gegliedert, haben aber ihren kompakt siedelnden Volksgruppen einen staatstragenden Status sowie umfassende Territorialautonomien gewährt, so den schwedischsprachigen Finnen auf den Åland-Inseln bzw. in Dänemark den Grönländern und Färingern, die außerdem über garantierte Sitze im dänischen Parlament (*Folketing*) verfügen. Hinzu kommen in Finnland eine Kulturautonomie für die Samen und in Dänemark ein der Kulturautonomie vergleichbarer Schutzstatus der deutschen Minderheit.¹⁷

Besonders beachtlich ist, dass sich neben diesen vier „alten“ EU-Staaten (und der Schweiz) bereits ein neuer, nämlich Ungarn, sowie mit Kroatien auch ein EU-Bewerberland unter den „Top 3“ befinden. Ungarn hat durch das Minderheitenge-

14 Dabei schneidet Belgien in den Bereichen Unterricht, politische Vertretung und Autonomie besser ab.

15 Allerdings ist der Rechtsstatus der Deutschsprachigen in Belgien nicht so umfassend wie jener der Flamen und Wallonen, weshalb diese mit gutem Grund auch als (gut geschützte) Minderheit eingestuft werden könnten, so im Ergebnis Council of Europe, Venice Commission 2002: Opinion on possible groups of persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be applied in Belgium, adopted by the Venice Commission at its 50th Plenary Meeting (Venice, 8-9 March 2002), CDL-AD (2002) 1, Strasbourg, 12 March 2002; Council of Europe, Parliamentary Assembly 2002: Protection of minorities in Belgium, Resolution 1301 (2002), adopted on 26/9/2002. Im Übrigen können als Minderheiten im engeren Sinne gelten: in Belgien die Einwohner der so genannten Fazilitätengemeinden, die Frankophonen im deutschen Sprachgebiet und die Deutschsprachigen in den altbelgischen Gemeinden des französischen Sprachgebiets (dabei insbesondere die Lëtzebuurger); in der Schweiz die Angehörigen der staatstragenden Sprachgemeinschaften, die in offiziell anderssprachigen Kantonen ansässig sind, die Mitglieder der jüdischen Gemeinschaft und die so genannten Fahrennden mit Schweizer Staatsangehörigkeit; vgl. Pfeil, Beate Sibylle: Die Minderheitenrechte in Belgien, in: Pan/Pfeil 2006, S. 42-58; Pfeil, Beate Sibylle: Die Minderheitenrechte in der Schweiz, in: Pan/Pfeil 2006, S. 455-473.

16 Vgl. Pfeil, Beate Sibylle: Die Minderheitenrechte in Spanien, in: Pan/Pfeil 2006, S. 520-537.

17 Vgl. Pan, Christoph: Die Minderheitenrechte in Finnland, in: Pan/Pfeil 2006, S. 149-168; Pan, Christoph: Die Minderheitenrechte in Dänemark, in: Pan/Pfeil 2006, S. 97-109. Seit Juni 2009 gilt in Grönland ein Abkommen, das dieses ein weiteres Stück unabhängiger von Dänemark macht.

setz von 1993 seinen 13 anerkannten Minderheiten, die laut Verfassung als staats-tragend gelten, die Möglichkeit eingeräumt, über die so genannten Minderheiten-Selbstverwaltungen auf örtlicher und landesweiter Ebene Kulturautonomien mit relativ weitreichenden Kompetenzen einzurichten.¹⁸ Kroatien hat durch die Verfassung von 2001 und das Nationalitätenverfassungsgesetz von 2002 seinen 20 nationalen Minderheiten umfassende individuelle und kollektive Menschen- und Minderheitenrechte gewährt, darunter garantierte Sitze im kroatischen Parlament (*Sabor*) und die Möglichkeit der Mitbestimmung über so genannte Minderheiten-Räte auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.¹⁹

4.3 Gesamtschau

Die Rangliste der Staaten wies 2001 noch ein gewisses Ost-West-Gefälle auf, dies aber nicht im Sinne einer krassen Zäsur, sondern mit fließenden Übergängen. Der Blick auf die Rangliste 2006 lässt erkennen, dass sich dieses Gefälle nach nur fünf Jahren in beeindruckender Deutlichkeit relativiert hat. Von den insgesamt 16 Staaten, die ihren Minderheitenschutz zwischen 2001 und 2006 messbar verbessern konnten, liegen 13 im östlichen Europa. Sechs von diesen haben gar die „magische Hürde“ von 50% des Solls überschritten und sind damit von der „mittleren“ in die „obere Liga“ aufgerückt. Es sind dies die neuen EU-Mitglieder Estland (+2), Polen (+3) und Slowakei (+4), das EU-Bewerberland Mazedonien (+5) sowie die potenziellen EU-Beitrittskandidaten Albanien (+4) und Bosnien-Herzegowina (+1).²⁰ Es kann damit im positivsten Sinn von einer Ost-West-Annäherung oder von einem „Zusammenwachsen Europas“ auch im Bereich des Minderheitenschutzes gesprochen werden. Dabei dürfte nicht zuletzt auch der unmittelbar bevorstehende oder zumindest für die Zukunft erwünschte EU-Beitritt der betreffenden Staaten eine Rolle gespielt haben – zählt doch für die EU bekanntlich auch die „Achtung und der Schutz von Minderheiten“ zu den so genannten Kopenhagener Kriterien, welche Bewerber um einen EU-Beitritt erfüllen müssen. Unter den Aufsteigern befinden sich mit Mazedonien,²¹ Albanien²² und Bosnien-Herzegowina²³ überdies auch

18 Vgl. Pan, Christoph: Die Minderheitenrechte in Ungarn, in: Pan/Pfeil 2006, S. 588-607. Hinter dieser fortschrittlichen Minderheitenpolitik Ungarns steht nicht zuletzt auch die Hoffnung, auf diese Weise den Staaten mit großem Anteil ungarischer Minderheiten, allen voran Rumänien (ca. 1,4 Mio. Ungarn; 6,6% Bevölkerungsanteil) und der Slowakei (ca. 520 000 Ungarn; 9,7% Bevölkerungsanteil), mit gutem Beispiel voranzugehen.

19 Vgl. Pan, Christoph: Die Minderheitenrechte in Kroatien, in: Pan/Pfeil 2006, S. 242-255.

20 In der „oberen Liga“ haben sich außerdem verbessert: Kroatien (+4) und Ungarn (+1); in der „mittleren Liga“: Bulgarien (+2), Litauen, Serbien und Moldawien (je +1); in der „unteren Liga“: Türkei (+2).

21 In Mazedonien konnte der Konflikt zwischen mazedonischer Bevölkerungsmehrheit und Albanern 2001 mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft befriedet und durch den Friedensvertrag von Ohrid umfangreiche Minderheitenschutzbestimmungen eingeführt werden, vgl. Pan, Christoph: Die Minderheitenrechte in Mazedonien, in: Pan/Pfeil 2006, S. 287-306.

Staaten, die ursprünglich als Problemfälle im Sinne eines internationalen Sicherheitsrisikos eingestuft worden waren und in welchen sich die Staatengemeinschaft entsprechend engagiert hat.²⁴ Alle genannten Staaten standen und/oder stehen also – zumindest auch – unter einem gewissen internationalen Druck, wobei die Staatengemeinschaft konkrete Anreize zur Verbesserung ihrer politischen und wirtschaftlichen Lage geschaffen hat.

5. Schlussbemerkung

Small is beautiful, isn't it? Der Blick auf die Dynamik des Minderheitenschutzes in Europa bestätigt, dass das Europa der Nachwendezeit letztlich Entwicklungen wieder aufgegriffen hat, die durch den Ersten Weltkrieg unterbrochen worden waren: Entwicklungen hin zu einem *spezifischen* Volksgruppenschutz, der den Menschen auch in seinem sprachlich-kulturellen Kontext wahrnimmt. Es bleibt zu hoffen, dass dieser erfreuliche Trend anhalten wird – und dadurch der kulturellen „Schönheit“ der Minderheiten Europas, deren Kleinheit übrigens zwischen 135 Angehörigen (bei den Liwen in Lettland) und fast 6,5 Mio. Angehörigen (bei den Katalanen einschließlich Valencianern in Spanien) rangiert, umfassend zur Geltung verhilft.

Quellen- und Literaturnachweis

Council of Europe, Parliamentary Assembly 2002: Protection of minorities in Belgium, Resolution 1301 (2002), adopted on 26/9/2002.

Council of Europe, Venice Commission 2002: Opinion on possible groups of persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be applied in Belgium, adopted by the Venice Commission at its 50th Plenary Meeting (Venice, 8-9 March 2002), CDL-AD(2002)1, Strasbourg, 12 March 2002.

Ermacora, Felix/Pan, Christoph 1995: Volksgruppenschutz in Europa, Ethnos, Bd. 46, Wien: Braumüller.

Hillgruber, Christian/Jestaedt, Matthias 1993: Die Europäische Menschenrechtskonvention und der Schutz nationaler Minderheiten, Bonn: Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen.

22 Albanien war zumindest mittelbar mit dem Kosovokonflikt 1999 und der Mazedonienkrise 2001 konfrontiert. Seit 1997 sind dort mit internationaler Hilfe Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Aufbau begriffen; vgl. Pan, Christoph: Die Minderheitenrechte in Albanien, in: Pan/Pfeil 2006, S. 24-41.

23 Vgl. Pfeil, Beate Sibylle: Die Minderheitenrechte in Bosnien-Herzegowina, in: Pan/Pfeil 2006, S. 59-76.

24 Zu erwähnen sind auch Serbien und Montenegro (seit Juni 2006 zwei unabhängige Staaten) und Moldawien, bei welchen die internationale Gemeinschaft ebenfalls unmittelbar oder mittelbar „nachgeholfen“ hat. Vgl. Pfeil, Beate Sibylle: Die Minderheitenrechte in Serbien und Montenegro, in: Pan/Pfeil 2006, S. 474-489; Pfeil, Beate Sibylle: Die Minderheitenrechte in Moldawien, in: Pan/Pfeil 2006, S. 307-325.

- Hilpold, Peter 2006: Minderheitenschutz im Völkerbundsystem, in: Pan/Pfeil (Hrsg.), S. 156-189.
- Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle 2006: Minderheitenrechte in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen, Bd. 2., 2. Aufl., Wien/New York: Springer.
- Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle (Hrsg.) 2006: Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen, Bd. 3, Wien/New York: Springer.
- Pernthaler, Peter 2006: Das Nationalitätenrecht Österreich-Ungarns, in: Pan/Pfeil (Hrsg.), S. 42-106.
- Pfeil, Beate Sibylle 2010: Regionale Selbstverwaltung beim Europarat: der neue „Bezugsrahmen für regionale Demokratie“, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen, Jg. 3, Nr. 2, S. 114-128.
- Philippi, Paul 2009: Zur Erhaltung autochthoner Minderheiten unter Diasporabedingungen am Beispiel der deutschen Minderheit in Rumänien, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen, Jg. 2, Nr. 1, S. 32-38.
- Zaffi, Davide 2006a: Das millet-System im Osmanischen Reich, in: Pan/Pfeil (Hrsg.), S. 132-155.
- Zaffi, Davide 2006b: Nationalitätenpolitik und Autonomie im Zarenreich, in: Pan/Pfeil (Hrsg.), S. 107-131.

Aktuelle Entwicklungen im Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden im Großherzogtum Luxemburg

Christiane Loutsch-Jemming

Einleitung

Seit 1839 ist das Großherzogtum Luxemburg ein unabhängiges Land, welches sich auf einer Fläche von 2586 Quadratkilometern zwischen Belgien, Deutschland und Frankreich erstreckt. Es ist eingeteilt in 116 Gemeinden, welche auf 12 Kantone und 3 Distrikte verteilt sind. An der Spitze der Distrikte steht jeweils ein Distriktskommissar als territorialer Vertreter des Staates, welcher zusammen mit dem Innenminister die Überwachung der Gemeinden zur Aufgabe hat. Die Kantone haben keine Verwaltungsstrukturen, sie dienen lediglich zur Einteilung des Landes. Die Gemeinden sind also die einzigen dezentralen Strukturen im Großherzogtum Luxemburg und spielen daher eine wesentliche Rolle im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen.

Ich möchte Ihnen zuerst einen kurzen Einblick in die Geschichte des luxemburgischen Gemeindewesens verschaffen, bevor ich sie über die Entwicklungen aus den vergangenen Jahren in Kenntnis setze, die Inhalte der aktuellen Reformen erläutere und Ihnen anschließend einen Ausblick auf die noch ausstehenden Anpassungen geben werde.

1. Historischer Rückblick

Die Geschichte der Luxemburger Gemeinden können wir bis ins Mittelalter zurückverfolgen. Die Gesetzgebung, welche unser Gemeindewesen bestimmt, geht auf das französische Regime Ende des 18. Jahrhunderts zurück. In Dekreten aus den Jahren 1789 und 1790 wurden die Grundaufgaben unserer Gemeinden festgelegt, welche heute noch Gesetzeskraft haben. So obliegen seit mehr als 200 Jahren den Gemeinden u. a. die Verwaltung der Gemeindegüter, die Ausführung von Gemeindearbeiten und die Sorge für ein gutes Zusammenleben der Bürger auf dem Gemeindegebiet, beruhend auf dem Erhalt von Ordnung, Hygiene, Sicherheit, Ruhe und Frieden.

Das erste luxemburgische Gemeindegesetz trat im Jahr 1843 in Kraft. Der Inhalt dieses Gesetzes war größtenteils dem vorher gültigen belgischen Gesetz entnommen worden. Die damals geltenden Prinzipien wurden mehr als 140 Jahre später wiederum im Gemeindegesetz von 1988 übernommen und bestimmen heute noch unser Gemeindewesen, natürlich in angepasster Form.

Im Laufe der Zeit wurden die Aufgaben der Gemeinden erweitert, z. B. im Bereich der Sozialhilfe und der Grundschule. Andererseits wurden Anpassungen der

bestehenden Aufgabenteilung gemacht, z. B. im Gesundheitswesen, wo 1906 per Gesetz die Aufgaben größtenteils an staatliche Fachdienststellen übertragen wurden. Gleichzeitig wurden die Gemeinden ausdrücklich verantwortlich erklärt für die Regelung der Trinkwasserversorgung sowie der Abwasser- und Abfallbeseitigung. Die Gemeindelandschaft hat sich seit 200 Jahren nur wenig verändert. Lediglich im Jahr 1920 kam es zu einer wichtigen Gemeindezusammenlegung, welche der Stadt Luxemburg ihre heutige Größe verschaffte und ihr somit ermöglichte, sich auszudehnen und ihre Rolle als Hauptstadt besser zu erfüllen.

Als in den 1970er Jahren europaweit Gemeinden zusammengelegt wurden, hat auch die Luxemburger Regierung einen Gesetzesvorschlag ausgearbeitet, welcher die Zahl der Gemeinden von 126 auf 39 senken sollte. Aus politischen Gründen hat diese Vorlage aber die Prozedur nie ganz durchlaufen.

Trotzdem kam es 1978 zu vier freiwilligen Gemeindefusionen. Der Grund dieser Zusammenschlüsse war die Unmöglichkeit der kleinen Gemeinden, die Grundschule weiterhin allein zu organisieren. Dies war bedingt durch neue Erkenntnisse im pädagogischen Bereich, welche neue Anforderungen seitens des Unterrichtsministeriums an die Gemeinden mit sich brachten, besonders was die Gestaltung der Schulklassen anbelangt. Diejenigen kleinen Gemeinden, welche nicht bereit waren eine Gemeindezusammenlegung einzugehen, schlossen sich zu Gemeindeverbänden zusammen, um die Grundschule gemeinsam zu organisieren.

Das Scheitern der Gesetzesvorlage über Gemeindefusionen hatte also zur Folge, dass die Gemeinden andere Wege gehen mussten, um Schritt zu halten mit der raschen Entwicklung in vielen Bereichen. Das Gemeindesyndikat war die ideale Lösung, die den Gemeinden fortan ermöglichte, ihre Aufgaben im Verband zu bewältigen. Neben dem Schulbereich wurden hauptsächlich Syndikate gegründet, um die Abwasserentsorgung zu organisieren und Kläranlagen zu bauen und zu betreiben. Auch die Einrichtung und Verwaltung von Gewerbebezonen wurde immer öfter gemeinsam in Gemeindeverbänden durchgeführt. In Bereichen wie Sport und Kultur, welche von den Gemeinden im Interesse der Bürger wahrgenommen werden, wurde gerne eine Zusammenarbeit im Gemeindesyndikat angestrebt. Die Zahl dieser Verbände wuchs sehr rasch in den 1980er und 1990er Jahren und heute zählen wir weit über 70 Syndikate bei 116 Gemeinden.

Seit den 1990er Jahren kommen stets neue, oft recht komplexe Aufgaben auf unsere Gemeinden zu. Dies ist einerseits durch europäische Richtlinien bedingt, welche stets neue Bestimmungen erlassen in Bereichen, die zu den Aufgaben der Kommunen zählen. Andererseits spielt die schnelle Entwicklung unserer Gesellschaft eine große Rolle. So werden zurzeit den Gemeinden immer weitere Aufgaben in Bereichen wie Umwelt, Raumplanung, Urbanisierung, Wohnungsbau, Verkehr, aber auch Schule und Kinderbetreuung aufgedrängt. Es sind wiederum hauptsächlich die kleinen Gemeinden, welche mit dieser Vielfalt und dem damit verbundenen Aufwand überfordert sind.

2. Entwicklungen in den vergangenen Jahren

Vor 10 Jahren schon war im Großherzogtum Luxemburg den Politikern auf Landesebene klar, dass eine tiefgreifende Reform notwendig ist, um die Verwaltungsstrukturen an die Anforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen und die Territorialstrukturen nach dem heutigen Verständnis von Verkehrs- und Landesplanung zu organisieren.

1999 trat ein neues Gesetz zur Landesplanung in Kraft, welches der Regierung Instrumente verschaffte, um das Land territorial neu zu gestalten. Bei seinem Amtsantritt am 12. August 1999 sagte der Staatsminister, dass am Ende eines Jahrhunderts der ideale Zeitpunkt wäre, um auf die Entwicklungen der letzten 100 Jahre zurückzublicken, aber auch, um sich Gedanken zu machen über die Weiterentwicklung in den kommenden Jahrzehnten. Er stellte fest, dass der Staat immer neue Aufgaben erhält, derselbe Staat jedoch nicht unbegrenzt wachsen kann. Die Herausforderung besteht also darin, einen „besseren“ Staat zu erzielen, die Verwaltungsstrukturen effizienter zu gestalten, und zwar beim Staat und bei den Gemeinden. Dies soll durch eine Verwaltungs- und Territorialreform geschehen. Als ersten Schritt sah die Regierungserklärung von 1999 eine genaue Analyse der bestehenden Situation vor.

Im Jahr 2001 legte das Innenministerium eine Bestandsaufnahme über die Aufteilung der öffentlichen Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden sowie über die Verbindungen zwischen den beiden Verwaltungsebenen vor. In diesem Dokument wurden die Aufgabengebiete der Gemeinden näher untersucht. Neben den Aufgaben aus den noch immer geltenden französischen Dekreten von 1789 und 1790 sind insbesondere diejenigen Aufgaben hervorzuheben, welche heutzutage die luxemburgische Verfassung den Gemeinden überträgt, d. h. die Selbstverwaltung des Gemeindegebietes und des Gemeindeeigentums, das Recht, Reglemente zu erlassen, das Recht, Gemeindesteuern einzuführen und zu erheben, die Zuständigkeit im Bereich des Zivilstandsamtes und die Organisation der Primärschule. Andere Bereiche, welche von den Gemeinden wahrgenommen werden, sind heute in spezifischen Gesetzen verankert. Im Bereich der Raumplanung sind die Gemeinden für die Erstellung des allgemeinen Bebauungsplans für ihr Gebiet zuständig, welchem allerdings der Innenminister nach einer Überprüfung der Verträglichkeit mit den Kriterien der Landesplanung zustimmen muss.

Die Gemeindeverantwortlichen können Polizeireglemente erlassen, z.B. Verkehrs- und Bautenreglemente, welche natürlich nicht im Gegensatz zu staatlichen Gesetzen stehen dürfen. Der Bürgermeister ist befugt, diese Polizeireglemente auszuführen, also z. B. Baugenehmigungen auszustellen. Wenn er Vergehen an Gesetzen oder Gemeindereglementen feststellt, kann er sich die Hilfe der staatlichen Polizei holen, um die Situation zu regeln. Unsere Gemeinden haben keine eigene Polizei, aber die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der staatlichen Polizei

ist per Gesetz geregelt, und der Distriktskommissar fungiert in dieser Zusammenarbeit als Bindeglied. Die Gerichtsbarkeit findet auch auf nationaler Ebene statt.

In den Bereichen der Trinkwasserversorgung, der Abwasserentsorgung sowie der Müllbeseitigung haben europäische Richtlinien in den 1990er Jahren zu einer klaren Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden geführt. Auch in anderen Umweltbereichen, wie Lärm oder Luftverschmutzung, sind die Kompetenzen, welche früher allein bei den Gemeinden lagen, heutzutage klar zwischen Staat und Gemeinden aufgeteilt. In puncto Naturschutz bestimmen die staatlichen Instanzen die Regeln, und die Gemeinden helfen bei der praktischen Umsetzung den zuständigen staatlichen Behörden nach deren Vorgaben. Auch im Bereich des öffentlichen Straßennetzes und der Verkehrsordnung gibt es eine gesetzlich festgelegte Aufteilung der Zuständigkeit zwischen Staat und Gemeinden.

Im Bereich des Sozialwesens hat sich die Aufgabe auf Gemeindeebene seit dem 19. Jahrhundert geändert: ein erstes Mal, als 1960 ein nationaler Solidaritätsfonds eingerichtet wurde, um den Bedürftigen auf nationaler Ebene zu helfen, und ein zweites Mal, als 1986 ein vom Staat garantiertes Mindesteinkommen per Gesetz eingeführt wurde. Die Sozialämter der Gemeinden sind aufgrund dieser Gesetze heute hauptsächlich für dringende Hilfestellungen zuständig und sind auch in den Prozeduren zum Erlangen der staatlichen Beihilfen mit eingebunden.

Im Jahr 2003 veröffentlichte die Regierung ihr Leit-Programm zur zukünftigen Landesplanung. Im gleichen Jahr wurde in der Abgeordnetenkammer, also dem luxemburgischen Parlament, eine ausgiebige Diskussion geführt über die zukünftige Aufteilung der Aufgaben im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen zwischen Staat und Gemeinden. Bei dieser Orientierungsdebatte wurden die allgemeinen Prinzipien des Einheitsstaates, der Territorialität, der Subsidiarität sowie der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze bekräftigt. Es wurden einige Änderungen in der vorher erwähnten Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden angestrebt.

Im Jahr 2004 legte die Regierung nach zweijähriger Arbeit ein integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept (IVL) vor, welches fortan den Entscheidungen in den Bereichen Verkehr und Landesplanung als Leitfaden dienen sollte. In der Regierungserklärung vom Sommer 2004 wurde die Fortführung des eingeleiteten Reformprozesses angekündigt. Im Dezember 2004 bildete die Abgeordnetenkammer einen Sonderausschuss, welcher in enger Zusammenarbeit mit dem Innen- und Landesplanungsministerium die Inhalte der Reform der Verwaltungs- und Territorialstrukturen Luxemburgs festlegen sollte.

Als Grundlage für die Diskussionen legte Innen- und Landesplanungsminister Jean-Marie Halsdorf im Mai 2005 ein integratives Reformkonzept vor, welches neue landesplanerische Akzente setzte und gleichzeitig eine tiefgreifende Reform des Gemeindewesens beinhaltete. Dieses Dokument stellte zum ersten Mal in der

Geschichte Luxemburgs ein Gesamtkonzept vor, welches die territoriale und administrative Komponente miteinander verband.

Zwischen Dezember 2004 und Juli 2008 kam der Sonderausschuss des Parlaments in 45 Sitzungen zusammen. Zu Beginn seiner Arbeiten hat er alle wichtigen Akteure zur bevorstehenden Reform angehört, insbesondere verschiedene Minister, den Gemeindeverband SYVICOL sowie die Gewerkschaften des Gemeindepersonals.

Mitte 2008 legte der Ausschuss seinen Schlussbericht vor. Am 3. Juli 2008 fand im Plenum der Abgeordnetenkammer eine Orientierungsdebatte zur territorialen Umgestaltung unseres Landes statt. Daraufhin stellte die Abgeordnetenkammer einen Antrag an die Regierung, dass diese beginnen sollte, die Neuerungen, welche sich aus der Debatte ergeben hatten, in die Praxis umzusetzen.

3. Inhalte der Reformen

Konkret war es also nun an der Regierung, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um die Verteilung der öffentlichen Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden den neuen Erkenntnissen anzupassen und daraufhin starke Gemeinden herbeizuführen, welche den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht werden können.

3.1 Neuaufteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden

Was eine Neuaufteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden anbelangt, so wurden verschiedene Prinzipien festgehalten. In Zukunft soll für jede öffentliche Aufgabe entweder der Staat oder die Gemeinde allein zuständig sein. In Bereichen, wo eine solche Aufteilung nicht möglich und eine Zusammenarbeit unumgänglich ist, wird eine klare Trennung der Kompetenzen angestrebt. Des Weiteren müssen jedes Mal, wenn der Staat den Gemeinden neue Aufgaben zuteilt, auch die notwendigen Gelder vom Staat zur Verfügung gestellt werden.

Insgesamt 14 Bereiche hat der Sonderausschuss des Parlaments unter die Lupe genommen. In vielen Bereichen blieb es bei der aktuellen Aufgabenverteilung. In einigen Bereichen wurden allerdings neue Akzente gesetzt.

Aus landesplanerischer Sicht sei erwähnt, dass die Umsetzung des Leit-Programms mit den Instrumenten, welche das Gesetz der Regierung verleiht und mit den Vorgaben aus dem integrativen Verkehrs- und Landesplanungskonzept erfolgen soll. Hier sind insbesondere die Gewerbezone hervorstreichend, welche in einem sektoriellen Plan in einem Zusammenspiel von wirtschaftlichen und landesplanerischen Komponenten neu geordnet werden sollen. Auch muss der finanzielle Anteil der Gemeinden am Profit, welcher in diesen Zonen erwirtschaftet wird, überdacht werden, um eine gerechtere Umverteilung dieser Gelder zu bewirken. Ein wesentlicher Bereich der Gemeindeaufgaben ist die Grundschule, d.h. alle schuli-

schen Infrastrukturen für die Kinder vom 3. bis zum 12. Lebensjahr. Hinzu kommt die Betreuung dieser Kinder außerhalb der Schulzeit, eine Aufgabe, welche sich in den letzten Jahren zu einer unumgänglichen Pflicht für unsere Gemeinden entwickelt hat. Im Schulwesen entschied sich der Sonderausschuss für eine Kompetenzverschiebung, welche bereits in der neuen Schulgesetzgebung vom 9. Februar 2009 vorgenommen wurde. Somit werden ab dem Schuljahr 2009/10 nicht mehr die Gemeinden, sondern der Staat die Ernennung der Lehrerinnen und Lehrer in den Gemeindeschulen vornehmen. Aufgabe der Gemeinden bleibt es, die Gebäude und die kompletten Einrichtungen für die Vorschule und die Primärschule zu errichten und in Stand zu halten. Auch die Schulorganisation bleibt in den Händen der Gemeinden.

Bedingt durch die sehr hohen Grundstückspreise ist das Anschaffen einer eigenen Wohnung für viele Bewohner unseres Landes in den letzten Jahren unerschwinglich geworden. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, ermöglicht ein Gesetz vom 22. Oktober 2008 den Gemeinden, mit dem Staat einen so genannten Wohnungsbaupakt abzuschließen. Es handelt sich hierbei um eine Vereinbarung, laut welcher die Gemeinde sich dazu verpflichtet, in einem bestimmten Zeitraum Bauland in einer gewissen Größe mit den dazu gehörenden Infrastrukturen zu erschließen und weitere Maßnahmen zu ergreifen, um neuen Wohnraum zu schaffen. Als Gegenleistung bietet der Staat interessante finanzielle Zuschüsse.

Im Bereich der Trinkwasserversorgung und der Entsorgung der Abwässer wurden die Kompetenzen zwischen Staat und Gemeinden auf Grund der europäischen Wasserrahmenrichtlinie festgelegt und sind in einem Gesetz vom 19. Dezember 2008 verankert. Bereits 2004 ist eine neue staatliche Verwaltung, das Wasserwirtschaftsamt, geschaffen worden, um die gesamte Wasserpolitik umzusetzen. Die Gemeinden behalten die Zuständigkeit für die Trinkwasserversorgung und für die Entwässerung mitsamt dem Betrieb von Kläranlagen. Beide Aktivitäten werden in Gemeindesyndikaten professionell durchgeführt.

Was die Sozialhilfe anbelangt, ist bereits ein Gesetzesentwurf in der Prozedur, laut welchem die gemeindeeigenen Strukturen in größere Einheiten zusammengeschlossen werden sollen, um die eigentliche Sozialarbeit effizienter gestalten zu können. Wir haben uns hierzu an den belgischen Centres publics d'aide sociale (CPAS) orientiert.

Im Gesundheitswesen ist der Staat für die Strukturierung der Krankenhäuser im ganzen Land zuständig. Die wenigen Krankenhäuser, welche heute noch von Gemeindesyndikaten oder anderen gemeindeeigenen Strukturen verwaltet werden, sollen in Kürze per Gesetz in neue öffentliche Einrichtungen übergehen, welche eine effizientere Führung dieser Häuser garantieren sollen.

Im Bereich des Sports hat ein Gesetz aus dem Jahr 2005 bereits die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden festgelegt. Während der Staat den Standort der wichtigen nationalen und regionalen Infrastrukturen bestimmt, errichten die

Gemeinden die Gebäude samt Ausrüstung und halten diese mit einer entsprechenden finanziellen Beteiligung des Staates in Stand. Die Gemeinden sind natürlich auch für die Unterstützung der ortsansässigen Vereine zuständig, während der Staat sich um die nationalen Verbände und die Elitesportler kümmert.

Weitere Bereiche, welche vom Sonderausschuss des Parlaments diskutiert wurden, wie Abfallpolitik, Transportwesen, Kultur oder Jugend, führten nicht zu wesentlichen Änderungen, so dass ich hier nicht weiter darauf eingehen werde.

3.2 Die Gemeinde der Zukunft

Nachdem die zukünftigen Aufgabengebiete der Gemeinden nun klargestellt sind, geht es darum, die Gemeinde der Zukunft zu definieren und die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden neu zu gestalten.

Das Konzept, welches Innen- und Landesplanungsminister Jean-Marie Halsdorf im Mai 2005 vorgelegt hat, beinhaltet zu diesem Thema eine breite Analyse und interessante Überlegungen, welche vom Sonderausschuss ausgiebig diskutiert wurden. Die wesentlichen Vorschläge wurden zurückbehalten und dienen heute als Grundlage für die angestrebten Reformen.

Eine erste Feststellung, welche von allen politischen Kräften geteilt wird, ist, dass wir starke Gemeinden brauchen, um den Ansprüchen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden. Starke Gemeinden sind Gemeinden, welche im Stande sind, den Bürgern ein Mindestmaß an öffentlichen Dienstleistungen zu vergleichbaren Bedingungen und Preisen anzubieten. Wir haben festgestellt, dass Gemeinden ab etwa 3000 Einwohner heute in der Lage sind, den Unterhalt der allgemeinen Infrastrukturen aus den Bereichen Straßenbau, Wasserversorgung, Abwasserabführung und Abfallbeseitigung autonom sicherzustellen. Außerdem verfügen Gemeinden dieser Größe über das Potential, die Grundschule für die Kinder ihrer Einwohner allein zu organisieren.

Ein Vergleich mit dem Schweizer Kanton Waadt, dessen territoriale Strukturen denen unseres Landes erstaunlich ähnlich sind und mit deren Behörden wir enge Kontakte pflegen, hat uns bestätigt, dass unsere Überlegungen in die richtige Richtung gehen. Zurzeit erreicht nur knapp ein Drittel der 116 luxemburgischen Gemeinden die kritische Masse von 3000 Einwohnern, was den Handlungsbedarf im Bereich der Neugestaltung der Verwaltungsstrukturen und der territorialen Aufteilung deutlich unterstreicht. Um diese kritische Masse zu erlangen, bietet die Fusion, also die Zusammenlegung von kleinen Gemeinden, ein ideales Instrument. Die Fusion ermöglicht es, mittels einer neuen, größeren Einheit rationeller und kosteneffizienter zu arbeiten und die Interessen der Bürger besser zu vertreten. Daneben eröffnet die Fusion den ehemals kleinen Gemeinden neue Perspektiven, die für jede einzeln unerreichbar sind, z. B. im Bereich der Infrastrukturen und Dienstleistungsangebote, aber auch im Bereich der Verwaltung, welche durch ein gezieltes Einset-

zen der Arbeitskräfte effizienter wird. Außerdem wird die kommunale Selbstverwaltung gestärkt, und die größere Gemeinde kann sich besser gegenüber dem Staat und den Nachbargemeinden behaupten.

Gemeindefusionen sind jedoch politisch schwer durchsetzbar. Trotzdem haben bereits zum 1. Januar 2006 zwei Gemeindefusionen stattgefunden, und zurzeit ist ein Fusionsprojekt auf dem gesetzlichen Instanzenweg, um ab 2012 eine neue starke Gemeinde Clervaux zu schaffen. Diese Zusammenlegung von drei Gemeinden wird im Norden des Landes ein neues attraktives Zentrum herbeiführen und hoffentlich dazu beitragen, dass die umliegenden kleinen Gemeinden auch über eine engere Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden nachdenken.

Auf jeden Fall sind sich Parlament und Regierung einig, dass Fusionen der richtige Weg sind. Fusionen sollen aber auch weiterhin auf freiwilliger Basis geschehen, und die Regierung wird sie auch, wie bisher, finanziell unterstützen. Um diesen Prozess zu begleiten, muss Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit geleistet werden. Darum hat sich der Innen- und Landesplanungsminister mit dem Gemeindeverband SYVICOL an einen Tisch gesetzt und ein Schema mit verschiedenen Varianten zur Zusammenlegung der Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohnern ausgearbeitet.

Von Ende Januar bis Mitte März 2009 ziehen der Minister und der Verbandspräsident samt ihren Mitarbeitern durch das Land, um in regionalen Versammlungen dieses Schema einer neuen Gemeindefusion vorzustellen und den Gemeindeverantwortlichen den Mehrwert der Gemeindefusionen in Gesprächsrunden zu vermitteln. Auch wenn viele Gemeindepolitiker skeptisch sind und dieser Initiative kritisch begegnen, so kann man doch nach fünf von acht geplanten Versammlungen allgemein feststellen, dass sich eine Bereitschaft abzeichnet, sich mit der Zukunft der Gemeinden auseinander zu setzen und Überlegungen über eine engere Zusammenarbeit zwischen Nachbargemeinden zu führen.

In verschiedenen Gegenden des Landes sind auch schon Gemeindeverantwortliche zur Einsicht gekommen, dass die Fusion eine wirkliche Chance für die Zukunft ihrer Bürger bedeutet und streben diese bereits für die Zeit ab den nächsten Gemeindewahlen an, also ab Ende 2011. Andere wollen sich Zeit lassen und sehen als mögliches Datum für eine Fusion die Gemeindewahlen von 2017.

Was die größeren Gemeinden unseres Landes anbelangt, so hat das Leitprogramm der Landesplanung etwa ein Dutzend verschiedene Anziehungs- und Entwicklungszentren in den verschiedenen Gegenden des Landes definiert, in welchen wichtige Funktionen administrativer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Natur für eine ganze Region erfüllt werden sollen.

Schlussendlich sieht das Landesplanungskonzept drei Hauptzentren vor, welche mit den umliegenden Gemeinden unbedingt kooperieren müssen, um eine geordnete Entwicklung dieser Ballungsräume zu gewährleisten. Es sind dies die Hauptstadt Luxemburg, die Stadt Esch an der Alzette und die so genannte Nordstad um Diekirch und Ettelbrück. Die Zusammenarbeit in diesen Räumen, welche heute schon

auf Grund von Verträgen geschieht, soll in Zukunft in so genannten *communautés urbaines*, eine Art Stadtgemeinschaft, getätigt werden. Ein diesbezügliches Gesetzesprojekt ist bereits vom Ministerrat verabschiedet worden und befindet sich zurzeit zur Begutachtung beim Staatsrat. Wichtigste Bestandteile der zukünftigen Stadtgemeinschaften sind ihre Befugnisse im Bereich der Raumplanung, der Gestaltung neuer Gewerbebezonen, des Errichtens und Betreibens von Einrichtungen im wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Bereich mit regionalem Charakter sowie in der Planung des öffentlichen Personennahverkehrs – alles Befugnisse, welche die Mitgliedsgemeinden an die neue Gemeinschaft abtreten müssen.

Neben diesen neuen Strukturen bleibt das Gemeindesyndikat weiterhin als wichtiges Instrument der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden erhalten. Die großen Wasser-, Abwasser- und Abfallsyndikate werden auch in Zukunft nicht an Bedeutung verlieren.

4. Ausblick auf die weiteren Anpassungen

Anschließend an die Territorialreform, welche uns eine neue Gemeindelandschaft mit starken Gemeinden und Entwicklungszentren bringen soll, werden weitere Änderungen in Angriff genommen. So soll in der Gemeinde des 21. Jahrhunderts die Personalstruktur auf drei Pfeilern aufgebaut werden: eine Verwaltungsabteilung, eine Finanzabteilung und eine technische Abteilung, welche jeweils mit qualifiziertem Personal ausgestattet werden. Auch eine Reform der Finanzierung der Gemeinden ist unumgänglich. Diese kann aber erst erfolgen, wenn die zukünftige Gemeindelandschaft definiert ist, da das Konzept der Gemeindefinanzen auf die zukünftigen Aufgaben der Gemeinden und auf die neue Strukturierung aufgebaut werden muss.

Auch die Organisation der Oberbehörde, d. h. sowohl des Innen- und Landesplanungsministerium als auch der Distriktskommissariate, muss für die Zukunft geändert werden. In seiner Debatte vom 3. Juli 2008 hat sich das Parlament klar für die Abschaffung der Kontrolle durch zwei Instanzen – Distriktskommissar und Innenminister – ausgesprochen. Die zurzeit für die Überwachung zuständigen Dienststellen des Ministeriums und der Kommissariate sollen neu gestaltet werden, damit in Zukunft nur eine einzige Kontrolle stattfinden wird. Diese soll so ausgerichtet sein, wie es in der europäischen Charta zur Selbstverwaltung der Gemeinden festgeschrieben ist.

Die neue Gemeindelandschaft und die Umgestaltung der Distriktskommissariate werden früher oder später auch zu Überlegungen über eine Neueinteilung des Landes führen, was dann das Ende der Distrikte und Kantone bedeuten könnte. Schlussendlich ist vorgesehen, dass alle Gesetzestexte, welche das Gemeindewesen betreffen, in einem Gemeindekodex zusammengeführt werden, wie bei unseren französischen und belgischen Nachbarn bereits geschehen.

Um die angestrebten Reformen durchzuführen, liegt also noch ein langer Weg vor uns. Ziel ist es, bis zu den Gemeindewahlen im Oktober 2017 die neue Gemeinde-landschaft mitsamt den dazugehörigen Verwaltungsreformen zu verwirklichen.

Ein Thema, welches bislang bei den politischen Parteien nicht zu Ende diskutiert wurde, welches aber in der nächsten Legislaturperiode unumgänglich sein wird, ist die Rolle des Gemeindepolitikers in der zukünftigen stärkeren Gemeinde. Hier müssen Fragen beantwortet werden betreffend das Ausüben des Bürgermeisteramtes in großen Gemeinden, sprich Vollzeitbürgermeister, die Trennung von lokalen und nationalen politischen Mandaten, aber auch der politische Urlaub der Gemeindepolitiker und die Weiterbildung der lokalen Mandatsträger.

Am 7. Juni 2009 sind Parlamentswahlen in Luxemburg. Die neue Regierung wird also die Akzente setzen zur Weiterführung des Reformprozesses, den die aktuelle Mannschaft begonnen hat.

Staatliche Aufgabenerfüllung in Liechtenstein

Wilfried Marxer

Dem Tagungsthema entsprechend soll in diesem Beitrag versucht werden, zunächst die Erbringung öffentlicher Leistungen im Fürstentum Liechtenstein darzulegen und dabei die Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Akteuren und Anbietern solcher Leistungen genauer zu betrachten. Dabei wird das Verhältnis verschiedener politischer Ebenen hinsichtlich ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten beleuchtet sowie das innerstaatliche und internationale Beziehungsgeflecht in der Aufgabenerfüllung betrachtet. Andererseits soll dem Tagungsthema entsprechend in einem abschließenden Kapitel der Frage der Machtbeschränkung, der Machtkontrolle und damit des Minderheitenschutzes in Liechtenstein nachgegangen werden.

1. Erbringung öffentlicher Leistungen in Liechtenstein

Mit dem Titel „Erbringung öffentlicher Leistungen“ liegt ein weites Feld an Fragestellungen vor uns; Fragen, die sich in allen Staaten stellen, die aber unter den spezifischen Bedingungen eines Kleinstaates wie Liechtenstein andere Antworten und Lösungen generieren. Nach Gantner und Eibl ist zu klären, welche Aufgabenprioritäten sich für die öffentliche Hand ergeben – mithin also die Frage, welche Leistungen überhaupt erbracht werden sollen –, ferner die Fragen nach dem Aufgabenmodus – also wie die Leistung erbracht werden soll und wer sie wo bereitstellen soll –, schließlich die Frage nach der Ausgabenintensität – somit also nach dem Aufwand für die Aufgabenerfüllung.¹

Diese dreiteilige Betrachtung bezieht sich in unserem Fall nun auf einen Kleinstaat, oder in Abgrenzung zu anderen Kleinstaaten in Europa vielleicht eher auf den Mikrostaat, Zwergstaat oder Kleinstaat Liechtenstein. In einem solchen Staat mit einer Territorialfläche von 160 Quadratkilometern und rund 36 000 Einwohnern finden wir Besonderheiten vor, die sich in der Erbringung öffentlicher Leistungen spezifisch auswirken.

Grundsätzlich gilt, dass die öffentliche Hand unabhängig von der Größe eines Staates den Einwohnerinnen und Einwohnern Leistungen zu erbringen hat, die sich mit dem Leistungsprofil vergleichbarer oder benachbarter Staaten messen müssen. Dies reicht von materiellen Grundbedürfnissen, etwa Sicherheit, Arbeit, Einkommen, Sozialleistungen, bis hin zum Schutz von Grund- und Menschenrechten wie Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit oder Religionsfreiheit oder kulturellen Angeboten. Allerdings zeigen sich in Liechtenstein aufgrund seiner Kleinheit mar-

¹ Gantner, Manfred/Eibl, Johann 1998: Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein, Vaduz, S. 363.

kante Differenzen zur Leistungserbringung in größeren Staaten hinsichtlich dessen, welche Aufgaben staatlich erbracht werden, wie sie erbracht werden, mit welchem Aufwand sie zu erbringen sind und von wem sie erbracht werden. Letzteres bezieht sich sowohl auf die innerstaatliche Aufgabenteilung verschiedener Gebietskörperschaften wie auch auf eine Aufgabenteilung mit außerstaatlichen Anbietern. Ein Schwerpunkt dieses Beitrages ist es, die Rolle verschiedener politischer Ebenen bei der Aufgabenerfüllung zu identifizieren, wobei unterhalb der staatlichen Ebene die Ebene der Gemeinden zu beleuchten ist, außerhalb der staatlichen Ebene die Funktion von regionalen, zwischenstaatlichen, internationalen und supranationalen Kooperationen. Fallweise können auch private Anbieter im In- und Ausland Leistungen erbringen, die ins staatliche Leistungsprofil passen würden.

2. Gemeinden

Innerstaatlich existiert in Liechtenstein politisch neben der staatlichen Ebene nur noch die kommunale Ebene der Gemeinden, denen von Nell eine Forschungsarbeit gewidmet hat.² Dem Subsidiaritätsprinzip folgend sollen Aufgaben, die von einer weiter unten angesiedelten Ebene erfüllt werden können, auch dorthin delegiert werden. Ob dieses Potential in Liechtenstein ausgeschöpft ist, kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Jedenfalls ist aber Gantner und Eibl zuzustimmen, dass im Kleinststaat Liechtenstein ein hohes Maß an Zentralstaatlichkeit vorherrscht. Das ist nicht wirklich erstaunlich, da Liechtenstein insgesamt nicht größer ist als viele Gemeinden in größeren Staaten. Die Aufgabendelegation nach unten stößt daher irgendwann an Ressourcen- und Kapazitätsgrenzen auf der kommunalen Ebene, da die größte der elf Gemeinden Liechtensteins knapp 6000 Einwohner aufweist, die kleinste knapp 400. Was in anderen Staaten aufgrund anderer Gemeindegrößen vielleicht noch auf Gemeindeebene regelbar ist, allenfalls auf gliedstaatlicher Ebene, fällt in Liechtenstein vielfach in den Zuständigkeitsbereich des Staates.

Dies kontrastiert mit der Vorstellung der Gemeindeautonomie in Liechtenstein, deren Bedeutung vielfach überschätzt wird. In Artikel 4 des Gemeindegesetzes heißt es unter dem Titel „Gemeindeautonomie“: „Die Gemeinden ordnen und verwalten in ihrem eigenen Wirkungskreis ihre Angelegenheiten unter Aufsicht des Staates selbständig. Sie besorgen im übertragenen Wirkungskreis Aufgaben des Staates.“³

Letztendlich liegt also die Verantwortlichkeit beim Staat als Aufsichtsorgan. Im so genannten übertragenen Wirkungskreis erfüllten die Gemeinden Aufgaben des Staates, welche aufgrund eines Gesetzes an die Gemeinden übertragen wurden. Den Gemeinden werden hierfür die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt.

2 Nell, Job von 1987: Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz.

3 Gemeindegesetz vom 20.03.1996, in: LGBI. 1996, Nr. 76 vom 13.06.1996.

Kernbereich der Gemeindeaufgaben sind dagegen die so genannten Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich nach Artikel 12 des Gemeindegesetzes. Darunter fallen insbesondere:

1. die Wahl der Gemeindeorgane;
2. die Organisation der Gemeinde;
3. die Verleihung des Gemeindebürgerrechts;
4. die Verwaltung des Gemeindevermögens sowie die Errichtung öffentlicher Bauten und Anlagen;
5. die Erhebung von Umlagen und Festsetzung von Steuerzuschlägen;
6. die Förderung des sozialen, kulturellen und religiösen Lebens;
7. die Errichtung und Erhaltung von Kindergärten und Primarschulen;
8. die Aufrechterhaltung von Ruhe, Sicherheit und Ordnung;
9. die Ortsplanung;
10. die Wasserversorgung sowie die Abwasser- und Abfallentsorgung.

Diese Auflistung bedarf einiger Erklärungen. So sind mit der Errichtung öffentlicher Bauten und Anlagen kommunale Einrichtungen gemeint, also die Gemeindeverwaltung, Feuerwehredepos, Abfallsammelstellen, Gebäude für den Kindergarten und die Primarschule (Grundschule), Altersheime, Gemeindefestplätze, Gemeindeparks, die Abwasser- und -entsorgung, Gemeindestraßen und ähnliches. Gebäude für die weiterführenden Schulen, Hauptstraßen (Landstraßen), staatliche Verwaltungsgebäude und weiteres fallen in den Zuständigkeitsbereich des Staates. Mit der Aufrechterhaltung von Ruhe, Sicherheit und Ordnung ist insbesondere die bescheiden ausgestattete Gemeindepolizei gemeint, meist nicht mehr als ein einzelner Gemeindepolizist, der auch für die Schulwegsicherung zuständig ist. Der Löwenanteil der Sicherheitsaufgaben entfällt hingegen auf die Landespolizei. In der Festsetzung von Steuerzuschlägen haben die Gemeinden ebenfalls nur beschränkte Befugnisse, da zunächst eine einheitliche staatliche Landessteuer gilt. Die Gemeinden können innerhalb einer festgelegten Bandbreite einen Zuschlag auf die Landessteuer festlegen, welcher jedoch nur für die Erwerbs- und Vermögenssteuer gilt. Schließlich ist auch betreffend der Förderung des sozialen, kulturellen und religiösen Lebens anzumerken, dass dies keine exklusive Domäne der Gemeinden darstellt. Während etwa Betagtenwohnheime, Jugendzentren und Kindertagesstätten von den Gemeinden betrieben werden, werden die meisten monetären Transferleistungen in Form von Sozialhilfe, Wohnbeihilfe und anderes vom Staat geleistet.

Bezeichnend für die zentralstaatliche Tendenz ist beispielsweise die Organisation des Forstwesens. Obwohl mehr als 90% der gesamten Waldfläche in Liechtenstein den elf Gemeinden (36%) oder den Alp- und Bürgergenossenschaften (56%) gehören, kann die Bewirtschaftung nur im Einvernehmen mit dem Staat erfolgen. Gemäß Forstgesetz bedarf das Fällen von Bäumen im öffentlichen und privaten Wald der Genehmigung durch die Forstorgane. Die Betriebspläne der Gemeinden zur Wald-

bewirtschaftung und -pflege bedürfen der Genehmigung durch die Regierung. Dies ist nur ein kleines Beispiel für die Aufsichts- und Koordinationsfunktion des Staates gegenüber den Gemeinden.

Ein ungefähres Vergleichsmaß über die relative Bedeutung der Gemeinden und des Staates geben die finanziellen Verhältnisse. Im Jahr 2005 betrug der Aufwand des Staates 819 Mio. Franken, während alle elf Gemeinden zusammen 243 Mio. Franken aufwendeten. Das Ausgabenvolumen des Staates ist also rund drei Mal so hoch wie dasjenige der Gemeinden.

Zwischen den Gemeinden hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend eine Zusammenarbeit in einzelnen Aufgabenbereichen entwickelt. Zu erwähnen sind beispielsweise die Abwasserreinigung und die Abfallentsorgung. Die Abwasserreinigung erfolgt heute in einer zentral von und für alle Gemeinden betriebenen, mehrstufigen Reinigungsanlage, bevor das geklärte Wasser in den Rhein geleitet wird. Die Abfallentsorgung erfolgt in einer modernen, regional betriebenen Kehrichtverbrennungsanlage in der benachbarten Schweizer Gemeinde Buchs. Dem Zweckverband als Betreiber der Anlage gehören verschiedene Schweizer Gemeinden ebenso an wie alle liechtensteinischen Gemeinden. Teilweise werden auch Sport- und Freizeitanlagen von mehreren Gemeinden gemeinsam betrieben.

Administrativ vorbereitet und koordiniert wird die Kooperation der Gemeinden insbesondere durch eine regelmäßige Versammlung der Gemeindevorsteher bzw. Bürgermeister. Dieses informelle Gremium tagt unter dem Namen Vorsteherkonferenz und dient dazu, die Aktivitäten der Gemeinden aufeinander abzustimmen, eventuell Ziele gemeinsam zu verfolgen und sich gegenseitig zu informieren. Formell liegen die Beschlusskompetenzen zwar bei den einzelnen Gemeinderäten, also dem jeweiligen Vorsteher einer Gemeinde sowie – je nach Größe der Gemeinde – sechs bis zwölf weiteren Mitgliedern im Gemeinderat. Dem Vorsteher kommt jedoch in der Politikgestaltung auf Gemeindeebene eine bedeutende Funktion zu, wobei die Direktwahl durch das Volk ein hohes Maß an Legitimation mit sich bringt, die vollamtliche Tätigkeit eine professionelle Amtsführung ermöglicht und nicht zuletzt auch die Rolle in der Vorsteherkonferenz zu einer weiteren Stärkung des Vorstehers als Exekutivorgan führt.

Es sei noch erwähnt, dass die Macht der Gemeindeorgane durch direktdemokratische Rechte des Volkes insgesamt begrenzt ist. Die Stimmberechtigten in den Gemeinden können gegen Beschlüsse des Gemeinderates mit Unterschriftensammlung ein Referendum ergreifen, sodass darüber eine Volksabstimmung stattzufinden hat. Dieses Recht wird zwar nicht sehr häufig eingesetzt, stellt aber aus der Sicht des Volkes immerhin eine Art Notbremse dar, die gelegentlich gegen Finanzbeschlüsse über Gemeindebauten oder andere Beschlüsse ergriffen wird. Auch ohne Anwendung dieses Rechts führt die Existenz direkter Volksrechte routinemäßig zu Deliberationsprozessen im Vorfeld von Entscheidungen und zu ausbalancierten Lösungen,

um den Widerstand der Wählerschaft gegen solche Beschlüsse von vornherein möglichst tief zu halten.

3. Staat

Nach diesen Ausführungen über die Rolle der Gemeinden wollen wir uns der staatlichen Ebene zuwenden. Einleitend wurde bereits ausgeführt, dass bezüglich der staatlichen Aufgabenerfüllung Fragen aufgeworfen werden, welche Leistungen in welcher Form und mit welchem Aufwand und schließlich auch von wem zu erbringen sind. Einem Kleinststaat wie Liechtenstein fällt es leichter als größeren Staaten, geforderte staatliche Leistungen nicht selbst zu erbringen, sofern die Leistungserbringung trotzdem sichergestellt ist. Der Ehrgeiz, alles selbst zu machen, ist für einen sehr kleinen Staat fehl am Platz. Das Outsourcing ist ein bedeutender Wesenszug des Kleinststaates.⁴ Ein Beispiel hierfür ist die verkehrstechnische Anbindung an den Rest der Welt. Liechtenstein verfügt weder über eine Autobahn, noch über eine Bahngesellschaft, noch über einen Flughafen, die Anbindung erfolgt über schweizerische und österreichische, allenfalls noch süddeutsche Infrastrukturen. Damit ist ein beträchtliches Sparpotential für den Kleinstaat verbunden. Das Gleiche gilt für das Militär. Die Kleinheit Liechtensteins bringt es mit sich, dass keine militärischen Ambitionen gehegt werden und somit auch kein Militär unterhalten wird. Auch dies ist im Vergleich zu den Nachbarstaaten ein finanzieller Vorteil. Es fehlen in Liechtenstein auch Opernhäuser, Theater mit fester Besetzung und weitere kostspielige Einrichtungen, die in größeren Staaten – nicht zuletzt aus Prestige- und Identitätsgründen – unterhalten werden. Solche Einrichtungen stehen für die nationale Identitätsbildung in Liechtenstein nicht an prominenter Stelle.⁵ Zürich, St. Gallen oder Bregenz sind außerdem von Liechtenstein aus in einer Stunde erreichbar und die dortigen kulturellen Angebote für die liechtensteinische Bevölkerung somit teilweise nutzbar. Ein letztes Beispiel ist der Bereich der diplomatischen Vertretung. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich Liechtenstein zwar außenpolitisch immer stärker engagiert. Erinnerung sei hier an den Beitritt zum Europarat 1978, den Beitritt zur Uno 1990 oder den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum 1995, ebenso an die wachsende Zahl von Botschaften und diplomatischen Vertretungen, so in Bern, Wien, Berlin, Washington, Brüssel, Straßburg, Genf und New York –

4 Liechtenstein, Nikolaus von und zu 2004: Der Kleinstaat Liechtenstein: von der Gemeindestruktur bis zur Interessenvertretung bei der EU, in: Förster, Stephan/Lambertz, Karl-Heinz (Hrsg.): *Small is beautiful, isn't it? Herausforderungen und Perspektiven kleiner (glied)staatlicher Einheiten*, Tübingen, S. 13-18, hier S. 15 ff.; Merki, Christoph Maria 2007a: *Kleine Staate, großer Erfolg? Überlegungen aus wirtschaftsgeschichtlicher Sicht*, in: Lange-wiesche, Dieter (Hrsg.): *Kleinststaaten in Europa*, Vaduz, S. 205-222, hier S. 217.

5 Marxer, Wilfried 2006: *Nationale Identität. Eine Umfrage aus Anlass 200 Jahre Souveränität des Fürstentums Liechtenstein*, in: *Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein*, Bd. 105, Vaduz, S. 197-235.

teils als Vertretungen bei auswärtigen Staaten, teils als Vertretung bei internationalen Organisationen. Für alle anderen Länder gilt jedoch aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung mit der Schweiz, dass die liechtensteinische Bevölkerung im Ausland die Dienstleistungen der Schweizer Botschaften und Vertretungen in Anspruch nehmen kann, allenfalls auch diejenigen Österreichs.

Der Staat Liechtenstein muss also nicht alle Leistungen selbst erbringen, sondern kann bei einer Reihe von Aufgaben auf die Angebote von Nachbarstaaten oder -regionen zurückgreifen. Damit wird ein Weg beschritten, den Kirt unter der Bezeichnung der „grenzüberschreitenden Großregion“ als die repräsentative geopolitische Einheit für das Europa des 21. Jahrhunderts bezeichnet.⁶ Fragt sich, welche Aufgaben nicht delegiert werden können. Als fundamental haben sich diesbezüglich in der Geschichte Liechtensteins zwei Aspekte erwiesen: einerseits die Bemühungen um die Erhaltung der Souveränität – darin enthalten auch der Aspekt der nationalen Identität –, andererseits die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung.⁷ Dies sind zentrale Aufgabenfelder des Staates, die selbst ein sehr kleiner Staat weitgehend eigenverantwortlich in die Hand nehmen muss. Nach den Erfahrungen und Bedrohungen von zwei Weltkriegen und im aktuellen Kontext einer immer stärker zusammenwachsenden Welt mit fortschreitender europäischer Integration und Globalisierungstendenzen auf allen Ebenen hat Liechtenstein sein außenpolitisches Engagement seit dem Zweiten Weltkrieg massiv ausgebaut. Die staatsvertraglichen Integrationsschritte verfolgten dabei insbesondere die beiden erwähnten Ziele: Souveränitätssicherung und Wirtschafts- bzw. Wohlstandsentwicklung.

Wenn wir zurückblenden in die 1920er Jahre, sehen wir Liechtenstein noch in einer völlig anderen Lage als heute. Nach jahrhundertelanger Einbettung in das Heilige Römische Reich Deutscher Nation hatte Liechtenstein 1806 infolge der napoleonischen Neuordnung Europas die staatliche Souveränität erlangt und lehnte sich in der Folge zunächst im Rheinbund und dem Deutschen Bund an die deutsch-österreichischen Staaten an, seit der Mitte des 19. Jahrhunderts insbesondere an Österreich. Doch nach der Kriegsniederlage Österreichs im Ersten Weltkrieg und dessen wirtschaftlichem Niedergang orientierte sich Liechtenstein außen- und wirtschaftspolitisch neu in Richtung Schweiz. Außer einer bescheidenen Textilindustrie hatte sich bis zu diesem Zeitpunkt noch keine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung eingestellt. Liechtenstein war noch weitgehend ein Agrarstaat, die Staatskassen leer. Die staatliche Souveränität war außerdem keineswegs gesichert, wie das vergebliche Bemühen, 1920 als Mitglied in den Völkerbund aufgenommen zu werden, demonstriert. Die Einbindung in den schweizerischen Wirtschaftsraum mit einem Postvertrag (1921), einem Zoll- und Währungsvertrag (1923) und weiteren schritt-

6 Kirt, Romain 2004: Der Kleinstaat im Zeitalter der Globalisierung, in: Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hrsg.): Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, Vaduz, S. 155-169, hier S. 164ff.

7 Vgl. Gantner/Eibl 1998, S. 374.

weisen Kooperationen hat sich für Liechtenstein in den folgenden Jahrzehnten als Segen erwiesen. Hinzu kam aber auch eine geschickte Ausnutzung staatlicher Souveränitätsrechte mit der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den späteren Aufschwung des Finanzdienstleistungssektors, namentlich ein Personen- und Gesellschaftsrecht sowie ein attraktives Steuerrecht, welches in der Folge nichtdomizillierte Holdinggesellschaften anzog und Steuergelder, Arbeitsplätze und günstige Rahmenbedingungen für Industrie und Gewerbe schuf.⁸ Merki spricht im Kontext einer eigenständigen, für ausländisches Kapital attraktiven Steuergesetzgebung von einer Kommerzialisierung der Souveränität, womit Souveränität und Prosperitätsentwicklung ein symbiotisches Verhältnis eingehen.⁹

Die Folge war ein seit den späten 1930er Jahren, verstärkt aber nach dem Zweiten Weltkrieg, einsetzender wirtschaftlicher Boom, der fast ungebrochen bis in die Gegenwart wirkt. Mit dem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum und dessen vier Grundfreiheiten – freier Kapitalverkehr, Warenverkehr, Dienstleistungsverkehr und Personenverkehr – wurden von Seiten der Finanzplatzakteure Nachteile befürchtet. Diese traten jedoch nicht ein. Sowohl die Industrie wie auch der Finanzsektor konnten nach dem EWR-Beitritt 1995 ihre Umsätze massiv steigern, die Zahl der Beschäftigten nahm weiter zu und die Nachfrage konnte nur durch eine wachsende Zahl von ausländischen Arbeitskräften, viele davon als Berufspendler aus den Nachbarregionen, abgedeckt werden.¹⁰ Der finanzielle Spielraum der öffentlichen Hand hat sich im Verlauf der Zeit kontinuierlich und massiv erhöht. Erst der unabhängig vom EWR zunehmende Druck auf die so genannten „Steueroasen“ und das Bankgeheimnis haben in jüngerer Zeit die Geschäftstätigkeit der Finanzplatzakteure erschwert.

Zurück zur staatlichen Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Grundsätzlich hat der Kleinstaat die gleichen oder ähnliche Leistungen zu erbringen wie größere Staaten. Die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger und die sachlichen Notwendigkeiten sind vergleichbar. Dem entsprechend deckt die staatliche Verwaltung auch eine ähnliche Spannbreite an Ressorts ab wie in anderen Staaten. Der Rechenschaftsbericht der Regierung und des Landtages gibt Auskunft über die Aufgaben, die Aktivitäten und den Aufwand der verschiedenen Ressorts. Die Ressorteinteilung ist nachstehend aufgeführt, wobei jeweils einige Amtsstellen erwähnt werden, die diesen Ressorts zugeordnet sind (Tabelle).

8 Vgl. Merki, Christoph Maria 2007b: Wirtschaftswunder Liechtenstein: die rasche Modernisierung einer kleinen Volkswirtschaft im 20. Jahrhundert, Zürich/Triesen; Merki 2007 a.

9 Merki 2007 a, S. 219.

10 Vgl. Prange, Heiko 2000: Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum: Wirtschaftliche Erfolgsbilanz eines Kleinstaates?, Vaduz; ferner Beiträge in Bruha, Thomas/Pállinger, Zoltán Tibor/Quaderer, Rupert (Hrsg.) 2005: Liechtenstein – 10 Jahre im EWR: Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, Vaduz.

Tabelle: Die Ressorteinteilung der staatlichen Verwaltung

Ressort	Amtsstellen
Präsidium	Personalamt, Presseamt, Ausländer- und Passamt u. a.
Äußeres	Amt für Auswärtige Angelegenheiten, Botschaften, Missionen u. a.
Inneres	Landespolizei, Zivilstandsamt u. a.
Bildungswesen	Schulamt, Amt für Berufsbildung, Hochschule Liechtenstein u. a.
Familie und Chancengleichheit	Kinder und Jugenddienst, Stabstelle für Chancengleichheit u. a.
Kultur	Stabstelle für Kulturfragen, Landesarchiv u. a.
Sport	Dienststelle für Sport u. a.
Finanzen	Steuerverwaltung, Amt für Wohnungswesen u. a.
Gesundheit	Amt für Gesundheit, Amt für Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen u. a.
Soziales	Amt für Soziale Dienste u. a.
Umwelt, Raum, Land- und Waldwirtschaft	Landwirtschaftsamt, Amt für Umweltschutz, Amt für Wald, Natur und Landschaft u. a.
Wirtschaft	Amt für Volkswirtschaft, Amt für Handel und Transport u. a.
Verkehr und Kommunikation	Amt für Kommunikation, Motorfahrzeugkontrolle u. a.
Justiz	Landesgefängnis, Grundbuch- und Öffentlichkeitsregisteramt, Stabstelle für Datenschutz u. a.
Bauwesen	Hochbauamt, Tiefbauamt u. a.

Quelle: Regierung 2008 (Eigene Darstellung).

Wenn also weiter oben thematisiert wurde, dass speziell der Kleinstaat nicht alle Aufgaben selbst erfüllen muss, wird durch die Auflistung der Ressorts und der zugeordneten Amtsstellen dennoch deutlich, dass für den Großteil der Aufgaben innerstaatliche Zuständigkeiten festgelegt sind. Es sind also im Vergleich zu größeren Staaten nur selektive Bereiche, die gar nicht abgedeckt werden – beispielsweise die militärische Landesverteidigung, Geheimdiensttätigkeit u. a. – oder die an auswärtige Stellen delegiert werden. Wir haben bereits die Verkehrserschließung (Autobahn, Eisenbahn, Flughafen) als einen solchen Bereich erwähnt. Weitere Beispiele für Leistungen, die in Liechtenstein selbst nicht vollumfänglich erbracht werden, sind das Bildungswesen, die Berufsbildung und die Gesundheitsversorgung.

Während von der Grundschule bis zum Gymnasium der Ausbildungsweg in Liechtenstein absolviert werden kann, findet ein Großteil der Berufsausbildung und der universitären Ausbildung im Ausland statt. Die liechtensteinischen Lehrlinge besuchen vor allem Berufsschulen in der Schweiz, einige auch in Österreich. Die

universitäre Ausbildung wird ebenfalls hauptsächlich an Universitäten und Hochschulen in der Schweiz absolviert, etwas weniger in Österreich, vereinzelt auch in anderen Staaten. In Liechtenstein besteht nur ein beschränktes Hochschulangebot mit Schwerpunkt in den Fachbereichen Wirtschaft und Architektur.

Der ungehinderte Zugang von Lehrlingen und Studierenden aus Liechtenstein zu ausländischen Bildungseinrichtungen in den deutschsprachigen Ländern ist zum Großteil vertraglich abgesichert. Im Bereich des Universitäts- und Hochschulwesens gilt beispielsweise die Interkantonale Universitätsvereinbarung, bei welcher Liechtenstein den schweizerischen Kantonen gleichgestellt ist und somit der Zugang zu den Einrichtungen gewährleistet ist, wobei vom Staat für die Studierenden aus Liechtenstein vereinbarte Studienbeiträge entrichtet werden müssen. Andere Vereinbarungen beziehen sich auf Lehrerseminare, Berufs- und Gewerbeschulen sowie höhere Lehranstalten, die der Berufsbildung dienen. Die Vereinbarungen werden mit den Trägern der Institutionen geschlossen, also einer privaten Träger-schaft, einem Kanton, dem Bundesland Vorarlberg oder einem Kantonskonkordat. Damit sind die Ausbildungsgänge für Techniker und Ingenieure, Krankenpflegerinnen, Förster, Ausbildungen an Musikkonservatorien, landwirtschaftlichen Schulen, Hotelfachschulen und viele weitere Ausbildungszugänge gesichert.

Das Gesundheitswesen ist ein weiterer essentieller Bereich, in dem eine enge Verflechtung mit dem Ausland besteht. Die Ärztedichte ist in Liechtenstein hoch und in jüngerer Zeit hat auch die Zahl von Fachärzten zugenommen. Jedoch ist die Krankenversorgung in Spitälern und Kliniken mit dem liechtensteinischen Landes-spital in Vaduz nicht vollumfänglich abgedeckt. Auch hier können Einrichtungen in der Schweiz und in Österreich aufgesucht werden, also etwa die Kantonsspitäler von Grabs (St. Gallen) und Chur (Graubünden), das Landeskrankenhaus in Feldkirch (Vorarlberg), sowie zahlreiche nähere oder weiter entfernt liegende Spitäler, Spezialkliniken, Rehabilitationseinrichtungen usw.

Andere Bereiche, in denen Liechtenstein auf Angebote im Ausland zurückgreift, sind beispielsweise der Strafvollzug, Erziehungsheime für Jugendliche, Drogenentzugsstellen, die stationäre psychiatrische Behandlung oder die bereits erwähnte Abfallentsorgung. Man erkennt also, dass Liechtenstein eine vielschichtige Kooperation mit seinen Nachbarn pflegt, sowohl im interkommunalen Bereich wie auch auf bi- oder multilateralem Weg mit anderen Staaten, Ländern, Kantonen oder Privaten.

Ein weiterer Aspekt, der noch nicht angesprochen ist, betrifft den Gesetzgebungsprozess. Zwar ist Liechtenstein ein souveräner Staat, der auch zu eigenständiger Gesetzgebung ermächtigt ist. Gleichzeitig hat sich Liechtenstein wie andere Staaten aufgrund staatsvertraglicher Vereinbarungen außerstaatlicher Rechtsetzung zu beugen. Ferner übernimmt Liechtenstein auch vielfach freiwillig Rechtsbestimmungen, die nicht selbst entwickelt wurden.

Unter den staatsvertraglichen Vereinbarungen mit Rechtswirkung für Liechtenstein ohne wesentliches eigenes Zutun sind in erster Linie Bestimmungen zu nen-

nen, die sich aus dem Zoll- und Währungsvertrag mit der Schweiz und aus dem EWR-Vertrag ergeben. Im ersten Fall bedeutet dies, dass es keine liechtensteinische Nationalbank gibt und sämtliche Fragen der gemeinsamen Währung, also des Schweizer Frankens, von der Schweiz entschieden werden. Ferner gibt es auch eine zwingende Übernahme von schweizerischen Rechtsvorschriften, die sich aus dem Zollvertrag ergeben. In regelmäßigen Abständen publiziert die Regierung eine Kundmachung, in welcher die zahllosen schweizerischen Bundesgesetze, Verordnungen, Vereinbarungen und Protokolle aufgelistet sind, die aufgrund des Zollvertrages auch in Liechtenstein gültig sind. Da Liechtenstein mit der Schweiz ein einheitliches Zollgebiet bildet, gelten im Wesentlichen die schweizerischen Mehrwertsteuerbestimmungen auch in Liechtenstein. Liechtenstein wird von dem von der Schweiz eingezogenen Mehrwertsteuerbetrag anteilmäßig entschädigt. Ein ähnlicher Automatismus bei der Übernahme von Rechtsvorschriften betrifft Richtlinien und Beschlüsse, die aufgrund des EWR-Abkommens in Liechtenstein entweder gültig sind oder in nationales Recht umgesetzt werden müssen.

Neben solchen zwingend zu übernehmenden oder automatisch gültigen Rechtsbestimmungen übt sich Liechtenstein seit Urzeiten auch in der Praxis, Rechtsbereiche von anderen Staaten als Vorlage für eigene Rechtsetzungsakte zu verwenden oder sogar ganz oder zumindest weitgehend wörtlich zu übernehmen. Je nach Rechtsbereich unterscheiden sich dabei die Traditionen. Während beispielsweise das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch seit 1812 mit gewissen Adaptionen und Verzögerung weitgehend von Österreich übernommen wurde und wird, orientiert sich das Zivilgesetz stark an der Schweiz, dabei insbesondere das Sachenrecht (1923) und das Personenrecht (1926), während beispielsweise im Gesellschaftsrecht, der Grundlage des Finanzplatzes Liechtenstein, weitgehend von der schweizerischen Vorlage abgewichen wurde.¹¹ Die Rezeption schweizerischen und österreichischen Rechts wurde aus praktischen Gründen gepflegt, war aber auch im Interesse der Rechtstradition und der Rechtskontinuität. Berger resümiert in ihrer Arbeit über die Rezeption im liechtensteinischen Privatrecht, dass es darum ging,

„die für liechtensteinische Verhältnisse jeweils beste Lösung zu finden. Wenn es sich als erforderlich erwies, kombinierte man daher innerhalb einer Rechtsmaterie Bestimmungen aus dem österreichischen und dem schweizerischen Recht, und wenn weder die eine noch die andere Rechtsordnung für liechtensteinische Bedürfnisse passend erschien, wurden eigenständige Lösungen geschaffen.“¹²

Die praktischen Vorteile, etwa auch im Hinblick auf die Rechtsprechung, die auf die entsprechende Literatur und Praxis in Österreich und der Schweiz rekurrieren kann, schwinden allerdings, je stärker die Abweichung von den ausländischen Vor-

11 Vgl. Berger, Elisabeth 2008: Rezeption im liechtensteinischen Privatrecht unter besonderer Berücksichtigung des ABGB, Schaan, S. 22 ff. und S. 48 ff.

12 Ebenda, S. 226.

bildern ist bzw. je schleppender die Rezeption erfolgt oder auch je mehr sich österreichische und schweizerische Vorbilder mischen.

Nachdem wir beleuchtet haben, welche staatlichen Aufgaben auf welche Art erfüllt werden, also auch wo und von wem, ist noch die Frage zu klären, wie sich dies im Aufwand niederschlägt. Bei letztgenannten Beispielen – der vollständigen und automatischen Übernahme von Rechtsbereichen sowie der Rezeption und Adaption ausländischen Rechts – liegt es auf der Hand, dass sich Liechtenstein damit viele Vorteile verschafft, darunter auch den ökonomischen Vorteil, dass ein Großteil der Expertenarbeit andernorts getätigt wird. Dies entlastet die Staatskasse von aufwändigen Gutachten und von administrativen Kosten. Bei vielen weiteren Dienstleistungen, die im Ausland bereitgestellt werden oder die in Kooperation mit ausländischen Stellen erfolgen, gilt das Gleiche. Auch hier werden Kosten eingespart, selbst wenn Liechtenstein für die beanspruchten Leistungen einen anteilmäßigen Beitrag bezahlt, beispielsweise für belegte Studienplätze. Für den Kleinstaat Liechtenstein wäre es sehr viel kostenintensiver, wenn alle diese Leistungen selbst bereitgestellt werden müssten. In vielen Fällen wäre dies zudem nicht nur ökonomisch nachteilig, sondern auch aufgrund der Kleinheit Liechtensteins und der damit einhergehenden begrenzten Nachfrage kaum realisierbar. Dies betrifft Spezialkliniken für ärztliche Behandlungen ebenso wie die Mehrzahl der universitären Studiengänge oder beruflichen Ausbildungen. Die Mitbenutzung ausländischer Einrichtungen weist neben dem ökonomischen Vorteil noch weitere Vorzüge auf, so eine eher gewährleistete Qualitätskontrolle und professionelle Führung. Schließlich muss noch darauf hingewiesen werden, dass sich für Liechtenstein je nach gefragter Dienstleistung meist mehrere Optionen anbieten, da auf Einrichtungen in verschiedenen Staaten, insbesondere der Schweiz und Österreichs, oder weiters verschiedener Kantone oder Bundesländer zurückgegriffen werden kann. Damit kann auch ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern gewinnbringend genutzt werden.

Der Kleinstaat hat von sich aus eher ökonomische Nachteile im Bereich der Aufgabenerfüllung, denn viele Leistungen, die er erbringen muss und nicht delegieren kann, sind im Kleinstaat überdurchschnittlich kostenintensiv. Gantner und Eibl kommen in ihrer Studie über die öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat daher zu einem eindeutigen Schluss:

„Generell gilt: Immer, wenn Liechtenstein Leistungen selbst produziert, führt dies zu deutlich überproportionalen Belastungen. Dies gilt auch für Leistungen mit nur gemeinde- oder landesweitem Nutzenradius. Immer, wenn Liechtenstein Leistungen aus dem Ausland bezieht, führt dies zu deutlich geringeren Belastungen, als sie in den Vergleichsstaaten für diese Leistungen anfallen.“¹³

Die Autoren errechnen beispielsweise im Vergleich mit der Schweiz, dass die Schweiz für Hochschulen, Berufsbildung, Strafvollzug und anderes deutlich höhere Pro-Kopf-Ausgaben aufweist als Liechtenstein, während in Liechtenstein etwa die

13 Gantner/Eibl 1999, S. 368f.

allgemeine Verwaltung, die Außenpolitik und viele weitere innerstaatlich erbrachte Leistungen höhere Pro-Kopf-Ausgaben verursachen.¹⁴ Mit einer geschickten Nischenstrategie¹⁵ kompensiert der Kleinstaat die ökonomischen Nachteile, die sich nach Merki¹⁶ aus dem kleinen Heimmarkt, der Anfälligkeit für wirtschaftliche Erschütterungen, die von außen kommen, und dem Gesetz der steigenden Skalenerträge, also den vergleichsweise hohen Bereitstellungskosten für Güter und Dienstleistungen, ergeben. Kocher doppelt nach:

„Um die negativen Effekte der Kleinheit bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern zu minimieren, kann die Zusammenarbeit und die daraus entstehende Abhängigkeit von Ausland bzw. von Nachbarstaaten eigentlich in praktischer Hinsicht gar nicht groß genug sein. Je umfangreicher die Bereitstellung von teuren öffentlichen Gütern outgesourct wird oder werden kann, desto besser steht der Kleinstaat in der Regel budgetär da; oder anders ausgedrückt, desto geringer ist die zusätzliche Steuerlast, die sich aus der Kleinheit ergibt.“¹⁷

Sofern also nicht zentrale staatliche Fragen der Souveränität, Identität und Prosperität tangiert sind, ist für Liechtenstein eine transnationale Kooperation immer eine prüfenswerte Option. Dem Fazit von Gantner und Eibl kann zugestimmt werden, wenn sie schreiben:

„Das Beispiel des Kleinstaates Liechtenstein zeigt zweierlei: einerseits die Vorteile der Integration durch gemeinsame Aufgabenerfüllung in einer Nachbarschaft ohne wirksame Grenzen und andererseits die wichtige Rolle des Wettbewerbs zwischen Staaten oder öffentlichen Gebilden, auch in integrierten Räumen. Diese beiden Konzepte müssen keinen Gegensatz bilden: Liechtenstein zeigt hier exemplarisch, wie eine solche Zusammenarbeit klaglos und zum beiderseitigen Vorteil funktionieren kann.“¹⁸

Mit Merki wäre noch zu präzisieren, dass sich die für den Kleinstaat vorhandenen Nachteile nur in Vorteile verwandeln lassen, „wenn die Rahmenbedingungen stimmen, und zwar sowohl die inneren (soziale Kohäsion, finanzielles und kulturelles Kapital) als auch die äußeren (friedliche Umgebung, prosperierende Nachbarschaft).“¹⁹

14 Ebenda, S. 178.

15 Kocher, Martin Georg 2002: *Very Small Countries: Economic Success Against All Odds*, Vaduz; Merki 2007a, S. 216.

16 Merki 2007a, S. 215.

17 Kocher, Martin Georg 2004: Außenabhängigkeit und der öffentliche Sektor von Kleinstaaten, in: Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hrsg.): *Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen*, Vaduz, S. 170-189, hier S. 188.

18 Gantner/Eibl 1999, S. 380.

19 Merki 2007a, S. 219.

4. Minderheitenschutz

Das politische System Liechtensteins²⁰ bietet innerstaatlich sowie auch aufgrund von staatsvertraglichen Übereinkommen einen ausgeprägten Minderheitenschutz. Dies beginnt mit dem in der Verfassung normierten Grundrechtskatalog, der noch durch internationale Vereinbarungen weiter abgesichert ist. In der Demokratiemesung und der Kontrolle von Menschenrechtsstandards schneidet Liechtenstein sehr gut ab, wie etwa der Index von Freedom House feststellt, bei welchem politische und bürgerliche Rechte vergleichend unter die Lupe genommen werden.²¹

Es hat sich in der Vergangenheit eine Praxis entwickelt, wonach die Europäische Menschenrechtskonvention zunehmend neben der liechtensteinischen Verfassung als Basis für Entscheidungen des Staatsgerichtshofes als Verfassungsgericht Liechtensteins herangezogen wird, wenn es um Fragen von Grundrechten geht. Die individuellen Grund- und Freiheitsrechte können daher in Liechtenstein als rechtlich gesichert betrachtet werden, somit also etwa die Meinungsfreiheit, die Religionsfreiheit oder die Versammlungsfreiheit, um nur einige wenige zu nennen. Der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum hat ferner zur Übernahme einer Reihe weiterer Standards geführt, beispielsweise in der Frage des Familiennachzugs.

Innerstaatlich sorgt die Machtbeschränkung der einzelnen Staatsorgane für einen institutionell abgesicherten Minderheitenschutz. Hierzu zählt einerseits die grundlegende Aufteilung der Staatsgewalt auf die beiden Säulen Fürst und Volk. Weder kann der Fürst dauerhaft gegen das Volk regieren, noch das Volk gegen den Fürsten, außer im Falle der ultimativen Abschaffung der Monarchie als Staatsform, gegen die dem Fürsten kein Vetorecht zusteht. In der Gesetzgebung hingegen kann der Fürst mit einer Sanktionsverweigerung den Entscheidungsprozess blockieren. Ferner steht dem Volk das Recht zu, Entscheidungen des Landtages mittels Referendum – also einer erfolgreichen Unterschriftensammlung – dem Volk zur Abstimmung vorzulegen.

Im Ranking der direkten Demokratie in Europa, welches vom Initiative & Referendum Institute Europe regelmäßig durchgeführt wird,²² nimmt Liechtenstein einen prominenten Platz gleich hinter der Schweiz ein, welche in dieser Hinsicht weltweit eine führende Rolle spielt.²³ Lehnt das Volk einen Landtagsbeschluss ab, sei dies ein Gesetz, ein Staatsvertrag oder ein Finanzbeschluss ab einer bestimmten

20 Vgl. Marxer, Wilfried/Pállinger, Zoltán Tibor 2009: Die politischen Systeme Andorras, Liechtensteins, Monacos, San Marinos und des Vatikan, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden, S. 901-955; Waschkuhn, Arno 1994: Politisches System Liechtenstein – Kontinuität und Wandel, Vaduz.

21 Freedom House (Hrsg.): Freedom in the World 2007 Subscores.

22 Initiative and Referendum Institute Europe 2002: Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002. A Report on Design and Rating of the I&R Requirements and Practices of 32 European States; Initiative and Referendum Institute Europe 2007: Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond, Bern/Marburg.

23 Vgl. auch Marxer/Pállinger 2007.

Ausgabenhöhe, ist der Beschluss des Landtags hinfällig. Wir haben es also mit drei Akteuren zu tun – Fürst, Landtag, Volk –, die mit starken Kompetenzen in den normalen Gesetzgebungsprozess involviert sind oder sich einbringen können. Sollten alle diese Instanzen versagen und sich jemand in seinen Grundrechten verletzt fühlen, steht im Betroffenheitsfall der Beschwerdeweg an den Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht offen. Der Staatsgerichtshof kann in einem letztinstanzlichen Entscheid feststellen, dass ein Gesetz oder eine Gesetzesbestimmung nicht verfassungskonform oder nicht EMRK-konform ist und die entsprechende Gesetzesnorm aufheben.

Der Gesetzgebungsprozess kann auch direkt durch eine Volksinitiative eingeleitet werden, sei dies im Hinblick auf die Abänderung, Neufassung oder Streichung von Bestimmungen in Gesetzen oder der Verfassung. Falls eine Initiative gültig zustande kommt, kann der Landtag dem in der Initiative formulierten Wortlaut zustimmen, oder es muss eine Volksabstimmung angeordnet werden, wobei der Landtag auch gleichzeitig einen Gegenvorschlag zur Abstimmung bringen kann. Der Landtag kann somit gegen eine Initiative kein Veto einlegen. Allerdings bleibt weiterhin das Sanktionserfordernis des Fürsten bestehen. Wenn der Fürst der vom Volk angenommenen Initiativvorlage die Sanktion nicht erteilt, ist das Gesetzgebungsverfahren gescheitert. Obwohl also der Landtag in einem solchen direktdemokratischen Verfahren weniger stark involviert ist, ist der Minderheitenschutz nicht wesentlich geschwächt. Denn dem Initiativverfahren ist ein Prüfverfahren vorgeschaltet. Nach der Anmeldung einer Initiative kann nicht gleich mit der Unterschriftensammlung begonnen werden, da zunächst die Vorlage auf ihre formelle Korrektheit und materielle Verträglichkeit mit der Verfassung und staatsvertraglichen Vereinbarungen – also etwa der EMRK – geprüft wird. Die Regierung erstattet dem Landtag diesbezüglich Bericht, eventuell einschließlich eines Gutachtens des Staatsgerichtshofes, wonach der Landtag entscheidet, ob die Initiative zulässig ist. Sollte also eine Initiativvorlage ein Menschenrecht verletzen, müsste die Initiative für unzulässig erklärt werden und könnte gar nicht lanciert werden.

Der Landtag, die Regierung und der Landesfürst sind zusätzlich je eigenen Kontrollen unterstellt, die auch mit Blick auf den Minderheitenschutz eine Rolle spielen können.

Beim Landtag betrifft dies zunächst das Anwesenheitsquorum. Der Landtag ist nur beschlussfähig, wenn mindestens zwei Drittel seiner Mitglieder anwesend sind. Das erlaubt in der bisherigen Zusammensetzung des Landtages jeder der beiden größten Fraktionen, den Landtag beschlussunfähig zu machen und damit Neuwahlen auszulösen, ebenso den Abgeordneten der beiden Wahlkreise, da sie jeweils mehr als ein Drittel der Abgeordneten stellen. Andererseits sind im Landtag für Verfassungsänderungen entweder Einstimmigkeit seiner Mitglieder oder eine Dreiviertelmehrheit an zwei aufeinander folgenden Sitzungen notwendig. Einer knappen Mehrheit gelingt es daher nicht, eine Verfassungsänderung durchzupressen – abge-

sehen davon, dass auch ein allfälliges Referendum und die Sanktionsverweigerung des Fürsten dieses Ansinnen vereiteln könnten.

Auch bei der Regierung besteht ein Anwesenheitsquorum von vier ihrer fünf Mitglieder. Seit 1938 bestand mit Ausnahme der Mandatsperioden 1997–2001 und 2001–2005 immer eine Koalition der beiden Großparteien. Während dieser Koalitionszeit hatte also die kleinere Partei in der Regierung die Möglichkeit, Entscheidungen zu blockieren.

Der Fürst wiederum untersteht letztlich der Kontrolle seiner Familie. Er kann weder vom Landtag, noch von der Regierung, einem Gericht oder dem Volk diszipliniert oder abgesetzt werden. Dieses Recht steht einzig dem Hause Liechtenstein zu, dort spezifisch der Gesamtheit der männlichen, stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses.

Eine weitere Facette des Minderheitenschutzes zeigt sich bei den Gemeinden. Dazu zählt einerseits das Recht der Gemeinden – ähnlich wie das Volk in seiner Gesamtheit – mittels Initiative und Referendum in den Gesetzgebungsprozess einzugreifen. Sollte also der Landtag gesetzgeberisch gegen die Interessen von Gemeinden entscheiden, könnten drei bzw. vier Gemeinden, je nachdem ob es sich um eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung handelt, auf dem Wege gleichlautender Gemeindeversammlungsbeschlüsse landesweite Volksabstimmungen herbeiführen. Dieses Instrumentarium ist allerdings in der Vergangenheit nie genutzt worden, da der Weg über eine Volksinitiative oder ein Referendum durch das Volk einfacher ist. Seit dem Jahr 2003 besteht indes noch ein weiteres Minderheitenrecht der Gemeinden. In der Verfassung ist neu normiert worden, dass den Gemeinden das Austrittsrecht aus dem Staatsverband zusteht. Mit Gemeindeversammlungsbeschluss – es handelt sich dabei um eine Abstimmung auf Gemeindeebene – kann das Verfahren eingeleitet werden. Damit ist der Staat aufgefordert, das Notwendige vorzukehren, um den Austritt der betreffenden Gemeinde zu ermöglichen, beispielsweise staatsvertragliche Fragen zu klären. Wenn die Vorkehrungen getroffen sind und ebenso ein hierfür notwendiges Gesetz erlassen ist, kann die Gemeindeversammlung ein zweites und definitives Mal über den Austritt abstimmen. Das Verfahren wirft allerdings auch ein paar Fragen auf, etwa darüber, ob die Gesetzgebungsorgane – also der Landtag und der gegenzeichnende Landesfürst – das zu erlassende Gesetz zwingend beschließen müssen oder ob sie diesbezüglich ein Vetorecht haben.

Wie gesehen weist das politische System Liechtensteins ein komplexes Gefüge an sich wechselseitig und selbst kontrollierenden Staatsorganen auf, die einen Minderheitenschutz unterstützen. Hinzu kommen verfassungsmäßig kontrollierte direktdemokratische Volksrechte, ein mit Kompetenzen ausgestattetes Verfassungsgericht und das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden, die ebenfalls zu einem wirkamen Minderheitenschutz beitragen können. Rechtlich abgesichert werden die Rechte von Minderheiten durch die Grundrechte in der Verfassung, aber auch durch

die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie weiterer internationaler Vereinbarungen.

Literaturnachweis

- Berger, Elisabeth 2008: Rezeption im liechtensteinischen Privatrecht unter besonderer Berücksichtigung des ABGB, Schaan: GMG.
- Bruha, Thomas/Pállinger, Zoltán Tibor/Quaderer, Rupert (Hrsg.) 2005: Liechtenstein – 10 Jahre im EWR: Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Freedom House (Hrsg.): Freedom in the World 2007 Subscores. Via <http://www.freedomhouse.org>.
- Gantner, Manfred/Eibl, Johann 1998: Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Initiative and Referendum Institute Europe (IRI) 2002: Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002. A Report on Design and Rating of the I&R Requirements and Practices of 32 European States.
- Initiative and Referendum Institute Europe (IRI) 2007: Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond, Bern/Marburg: IRI.
- Kirt, Romain 2004: Der Kleinstaat im Zeitalter der Globalisierung, in: Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hrsg.): Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 155-169.
- Kocher, Martin 2004: Außenabhängigkeit und der öffentliche Sektor von Kleinstaaten, in: Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hrsg.): Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 170-189.
- Kocher, Martin Georg 2002: Very Small Countries: Economic Success Against All Odds, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Liechtenstein, Nikolaus von und zu 2004: Der Kleinstaat Liechtenstein: von der Gemeindestruktur bis zur Interessenvertretung bei der EU, in: Förster, Stephan/Lambertz, Karl-Heinz (Hrsg.): Small is beautiful, isn't it? Herausforderungen und Perspektiven kleiner (glied)staatlicher Einheiten, Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, S. 13-18.
- Marxer, Wilfried 2006: Nationale Identität. Eine Umfrage aus Anlass 200 Jahre Souveränität des Fürstentums Liechtenstein, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 105, Vaduz: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, S. 197-235.
- Marxer, Wilfried/Pállinger, Zoltán Tibor 2007: System contexts and system effects of direct democracy – Direct Democracy in Liechtenstein and Switzerland compared, in: Pállinger, Zoltan/Kaufmann, Bruno/Marxer, Wilfried/Schiller, Theo (Hrsg.): Direct Democracy in Europe, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 12-29.
- Marxer, Wilfried/Pállinger, Zoltán Tibor 2009: Die politischen Systeme Andorras, Liechtensteins, Monacos, San Marinos und des Vatikan, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die

- politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 901-955.
- Merki, Christoph Maria 2007a: Kleine Staaten, großer Erfolg? Überlegungen aus wirtschaftsgeschichtlicher Sicht, in: Langewiesche, Dieter (Hrsg.): Kleinstaaten in Europa, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 205-222.
- Merki, Christoph Maria 2007b: Wirtschaftswunder Liechtenstein: die rasche Modernisierung einer kleinen Volkswirtschaft im 20. Jahrhundert, Zürich/Triesen: Chronos/Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein.
- Nell, Job von 1987: Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Prange, Heiko 2000: Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum: Wirtschaftliche Erfolgsbilanz eines Kleinstaates?, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Regierung und Landtag des Fürstentums Liechtenstein 2008: Rechenschaftsbericht 2007, Vaduz: Regierungskanzlei.
- Waschkuhn, Arno 1994: Politisches System Liechtenstein – Kontinuität und Wandel, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Aufgabenteilung zwischen Kleingliedstaaten und Gemeinden am Beispiel des Kantons Schaffhausen

Meinrad Gnädinger

Einleitung

Selbstverständlich ist die Gliederung von Staaten in Gliedstaaten und in Gemeinden nicht nur in der Schweiz anzutreffen. Alle modernen Staaten sind räumlich ähnlich strukturiert. Die Gemeinden haben aber nicht überall die gleiche Bedeutung. In der Schweiz bilden sie einen wesentlichen Identifikationspunkt für die Bevölkerung.¹

„Als ‚Urzelle der Demokratie‘ gehören sie zu den besonders liebevoll gepflegten Traditionen. Kein Nationalfeiertag, an dem die wichtige Rolle der Gemeinde nicht mit gelobt würde. Es gibt auch selten einen Politiker, der seinen Dienst in der Gemeinde unerwähnt liesse.“²

Zahlreiche politische Karrieren beginnen mit einem öffentlichen Amt in der Gemeinde. Auch Schweizerin oder Schweizer kann nur werden, wer in das Bürgerrecht einer Gemeinde aufgenommen wird.

Mit dem Begriff „Gemeinde“ ist die „Einwohnergemeinde“ oder die „politische Gemeinde“ gemeint. Sie setzt sich aus der Gesamtheit der auf dem Gemeindegebiet wohnhaften Personen zusammen und erfüllt die allgemeinen kommunalen Aufgaben im Rahmen der ihr eingeräumten Autonomie. Neben der Einwohnergemeinde existieren – je nach Kanton – noch andere Gemeindearten. Sie haben nicht die gleiche Bedeutung wie die Einwohnergemeinden, verfügen aber in der Regel über eigene Organe und haben teilweise das Recht, Steuern zu erheben. Zum Aufgabenbereich solcher Spezialgemeinden gehören beispielsweise das Schulwesen (Schulgemeinde), die kirchlichen Angelegenheiten (Kirchgemeinde) oder die Vertretung von Bürgerinteressen (Bürgergemeinde). Die Zahl dieser Spezialgemeinden wird auf 5000 bis 6000 geschätzt.³ Im Kanton Schaffhausen kennen wir seit der Abschaffung der Bürgergemeinden im Jahr 2000 noch die Kirchgemeinden als Spezialgemeinden.

Es gab am 1. Januar 2009 in der Schweiz 2636 Einwohnergemeinden⁴ oder rund vier Mal mehr als in Belgien; 1950 waren es mit 3101 ungefähr gleich viele wie damals in Belgien. Im Gegensatz zu anderen Staaten kam es in den Schweizer Kan-

- 1 Steiner, Reto 2002: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern, S. 27.
- 2 Linder, Wolf 1980: Zur Einführung: Kommunalpolitik im Spiegel Schweizerischer und Deutscher Literatur, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, hrsg. von Schweizerische Vereinigung für politische Wissenschaft, Jg.20, Bern, Stuttgart, Wien, S.9-37, zitiert in Steiner 2002, S. 27.
- 3 Steiner 2002, S. 36.
- 4 Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 08.01.2009, S. 14.

tonen bisher nur vereinzelt zu umfassenden Gebietsreformen. Gemeindezusammenschlüsse bedürfen in der Regel der Zustimmung der betroffenen Gemeinden und des Kantons. Die Zustimmung der Gemeinde ist nur zu erreichen, wenn sie bzw. ihre Stimmberechtigten vom Zusammenschluss überzeugt sind. Das steht „von oben“ geplanten Reformen – und seien sie noch so sorgfältig vorbereitet und theoretisch überzeugend – entgegen. In der Mehrheit der Kantone werden Gemeindefusionen heute durch die Kantone unterstützt und/oder aktiv gefördert.⁵ Eine umfassende Gemeindefusion hat der Kanton Glarus an der Landsgemeinde 2006 beschlossen. An die Stelle von 25 Einwohner- und 43 Spezialgemeinden (Schul-, Fürsorge- und Bürgergemeinden) werden am 1. Januar 2011 noch drei Einheitsgemeinden treten.

Leitidee der Aufgaben- und Kompetenzteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist das Subsidiaritätsprinzip. Dieses Prinzip hat im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Oktober 2003 explizit Eingang in die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gefunden.⁶ Das Subsidiaritätsprinzip gilt nicht nur zwischen Bund und Kantonen, sondern umfasst auch die Gemeinden und andere kantonale Gebietskörperschaften.⁷ Nach dem seit 2003 in Kraft stehenden Art. 79 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schaffhausen⁸ soll der Kanton eine Aufgabe nur erfüllen, wenn das private Angebot nicht ausreicht oder die Gemeinden sie nicht wirtschaftlich und wirksam erfüllen können. Allerdings folgt die Aufteilung bislang nur beschränkt einem klaren Konzept. Die Erfüllung einer Aufgabe auf der einen oder anderen Ebene ist eine Folge der geschichtlichen Entwicklung und der politischen Kräfteverhältnisse.⁹

1. Die typische Schaffhauser Gemeinde

Der Kanton Schaffhausen hat mit rund 75 000 ungefähr die gleiche Einwohnerzahl wie die Deutschsprachige Gemeinschaft (DG).¹⁰ Seine Fläche von 298 km² entspricht ungefähr einem Drittel der Fläche der DG. Das Gebiet ist eingeteilt in jetzt noch 27 Gemeinden, also drei Mal mehr als in der DG. 60% der Wohnbevölkerung

5 Ebenda.

6 Art. 5a der Bundesverfassung (BV), SR 101; Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), in: BBl 2002, S. 2291 ff.

7 Schweizer, Rainer J./Müller, Lucien 2008: Art. 5a BV, in: Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. Aufl., Zürich, Rz. 10.

8 Verfassung des Kantons Schaffhausen, SHR 101.100; vgl. auch Dubach, Reto/Marti, Arnold/Spahn, Patrick 2004: Verfassung des Kantons Schaffhausen. Kommentar, Schaffhausen, S. 244.

9 Steiner 2002, S. 42.

10 Vgl. dazu Förster, Stephan 2005: Das politische System des Kantons Schaffhausen. Akteure, Institutionen und Entscheidungsprozesse in einem Kleingliedstaat, Tübingen.

leben in der Stadt Schaffhausen und in Neuhausen am Rheinfall und rund 40% oder 30000 Personen in den 25 weiteren Gemeinden. Die kleinste Gemeinde hat 233 Einwohner. Der Median beträgt 736 Einwohner. In Belgien betrug der Mittelwert 2001 17384 Einwohner.¹¹ Die schweizerischen Gemeinden sind klein. Dennoch: Auch im schweizerischen Vergleich hat der Kanton Schaffhausen sehr kleine Gemeinden; im Jahr 2001 wiesen nur sechs von 26 Kantonen einen tieferen Median aus.¹²

Es ist klar, dass sich aufgrund der Größenverhältnisse sehr unterschiedliche Anforderungen an die Gemeinden ergeben. Die Stadt Schaffhausen als Zentrumsgemeinde – nicht nur für den Kanton, sondern auch für die angrenzenden Gebiete der Nachbarkantone Zürich und Thurgau – mit einem breiten kulturellen Angebot kann, obwohl sie rechtlich eine von 27 Gemeinden ist, nicht mit der kleinsten Gemeinde verglichen werden. Die Schaffhauser Gemeinden sind heute im Wesentlichen zuständig für:

- den Erlass der Gemeindeverfassung und der für ihre Organisation und die Aufgabenerfüllung erforderlichen Reglemente, die nur ausnahmsweise der Genehmigung des Kantons bedürfen;
- die Bewirtschaftung ihres Vermögens;
- die Erstellung und den Erhalt der Infrastruktur (Straßen, Wasser- und Abwasseranlagen, Schulgebäude, Altersheime, Kultur und Sport);
- die kommunalpolizeilichen Aufgaben (Bau-, Flur-, Forstpolizei, Feuerpolizei usw.) und die Feuerwehr;
- die Entsorgung von Abwasser und Abfällen;
- Sozialhilfe, Vormundschafts- und Erbschaftswesen, Jugendschutz, Bevorschussung von Alimenten;
- das Schulwesen;
- die Förderung des kulturellen Lebens;
- die Altersbetreuung und die spitalexterne Krankenpflege;
- die Raumplanung;
- die Förderung der Volkswirtschaft (Betriebs- und Bodenverbesserung in der Landwirtschaft, Tourismus, Forst).¹³

Das ist der Rahmen. Die Gemeinden können weitere dem Wohl der Gemeinde dienende Aufgaben erfüllen, die nicht ausschließlich Aufgaben des Bundes oder des Kantons sind.¹⁴ Die Bundesverfassung garantiert den Gemeinden nach Maßgabe des kantonalen Rechts Autonomie.¹⁵

11 Steiner 2002, S. 176, Tab. 4-11.

12 «sh.auf»-Schlussbericht des Steuerausschusses vom 15.12.2004, S. 45.

13 Ebenda, S. 47.

14 Art. 2 Abs. 1 Gemeindegesetz vom 17.08.1998, SHR 120.100.

15 Art. 50 BV. Mit dieser Verfassungsbestimmung wird auch Art. 2 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15.10.1985, SR 0.102, erfüllt.

Die typische Gemeinde wird im Milizsystem, d. h. mit nebenamtlichen Behördenmitgliedern geführt. Auch die Verwaltungsfunktionen werden in der Regel von Teilzeitmitarbeitenden (Gemeindeschreiber/Gemeindebuchhalter) besetzt. Die Mitarbeitenden sind Generalisten, die nach einer gewissen Einarbeitungszeit in der Lage sind, ein fachlich vielleicht nicht immer perfektes, aber im Allgemeinen gut akzeptiertes Ergebnis zu erreichen. Sie stützen sich bei schwierigen Fachfragen auf die Mitarbeitenden namentlich in den Rechtsdiensten der kantonalen Verwaltung beziehungsweise des Amtes für Justiz und Gemeinden.

Das Milizsystem ist ein typisches Element der Gemeinden mit unbestreitbaren Vorteilen. Es ist aber auch eines der größten Probleme, weil die Bereitschaft, sich für die Gemeinden zu engagieren und die damit verbundene gesellschaftliche Anerkennung abnimmt. Die Arbeitgeber erlauben ihren Mitarbeitenden weniger, ein manchmal zeitintensives Nebenamt zu erfüllen. Qualifizierte Personen sind neben einem anspruchsvollen Hauptberuf und Familie/Partnerschaft oft nicht mehr in der Lage, einer Behördentätigkeit nachzugehen. Bis jetzt konnten die Gemeinden ihre Ämter besetzen, aber die Verweildauer in öffentlichen Ämtern nimmt ab und mit den personellen Wechseln geht in der Regel Know-how verloren, das sich die Nachfolgenden erst wieder erwerben müssen.

Für die Aufgabenerfüllung arbeitet eine Gemeinde im Durchschnitt in 12 Bereichen und in unterschiedlichen Rechtsformen (Gemeindeverbände, Aufgabenübertragung, gemeinsame Einrichtungen) mit einer oder mehreren Gemeinden zusammen. Die Zusammenarbeit erfolgt vorwiegend in der Entsorgung (Abwasser, Abfall), in der Wasserversorgung, in der Schule, in der spitalexternen Kranken- und Alterspflege sowie in der Feuerwehr.

Wenn wir den Umfang der Gemeindeaufgaben anhand des Aufwandes in der Laufenden Rechnung mit demjenigen des Kantons vergleichen, so stellen wir fest, dass der Gesamtaufwand von Kanton und Gemeinden zusammen pro Jahr rund 1 Mrd. Franken beträgt. Davon entfallen 43 % auf die Gemeinden und 57 % auf den Kanton. Bei den Gemeinden sind die soziale Wohlfahrt und die Bildung (Schulwesen) die größten Aufwandpositionen und damit das Schwergewicht ihrer Aufgaben. Das ist auch so beim Kanton, es gesellen sich aber das Gesundheitswesen (Spitäler) und die Volkswirtschaft dazu.

Die Gemeinden finanzieren sich durch die Gemeindesteuer (rund 50 % der Einnahmen) und Gebühren, deren Höhe sie selber festlegen. Sie sind in verhältnismäßig geringem Ausmaß am Ertrag kantonalen Einnahmen beteiligt und erhalten Subventionen für bestimmte Aufgaben. Dazu kommt der Ertrag aus der Bewirtschaftung ihres Finanzvermögens. Steuern und Gebühren machen im gesamtschweizerischen Vergleich ungefähr 70 % der Einnahmen aus; für Belgien wird dieser Wert mit 37 % ausgewiesen.¹⁶ Der Voranschlag (Budget), die Rechnung, die Festsetzung der Steuern und Gebühren sowie die Bewilligung von Krediten stehen in der Be-

16 Council of Europe 1997: Local Finance in Europe, Straßburg.

fugnis der Gemeindeversammlung, die in der Regel zwei Mal jährlich einberufen wird. In größeren Gemeinden ersetzt der Einwohnerrat die Gemeindeversammlung. Die Beschlüsse des Einwohnerrates, auch der Budgetbeschluss und die Steuerfestsetzung, unterstehen dem Referendum.

Weil zwar die Aufgaben der einzelnen Gemeinden ähnlich, die Steuerkraft aber sehr unterschiedlich ist, erfolgt ein Finanzausgleich.¹⁷ Er besteht aus dem Ressourcen- (d. h. Steuerkraft-)Ausgleich und dem Lastenausgleich. Mit dem Ressourcenausgleich wird jeder Gemeinde, welche über weniger als einen bestimmten Prozentsatz des gewichteten kantonalen Mittels der Steuerkraft verfügt, ein Ausgleich bis zu diesem Prozentsatz gewährt. Der Lastenausgleich verschafft Gemeinden mit überdurchschnittlichen Lasten zusätzliche Einnahmen. Finanziert wird der Ausgleich je zur Hälfte durch den Kanton und die Gemeinden mit hoher Steuerkraft beziehungsweise unterdurchschnittlichen Lasten.

2. Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde als Dauerbaustelle

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden unterliegt einer dynamischen Entwicklung, die von einer Reihe von in- und externen Faktoren beeinflusst wird. Wesentlichen Einfluss haben die Bundesgesetzgebung und die finanziellen Rahmenbedingungen. Neue Lösungen werden oft unter dem Druck der knappen Finanzen gesucht. Einen wichtigen Einfluss hat auch die EDV. So war beispielsweise die Einführung eines informatisierten Standesregisters Anlass, das bisher von den Gemeinden geführte Zivilstandswesen auf kantonaler Ebene neu zu ordnen. Wesentlich ist auch die Leistungsfähigkeit der Gemeinde, die nicht nur, aber auch durch ihre Größe beeinflusst wird. Bei einer kleinräumigen Gemeindestruktur besteht die Tendenz, im Zweifelsfall neue Aufgaben zentral beziehungsweise auf kantonaler Ebene zu lösen.

2.1 Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Ziel des Projektes NFA – Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – war der Ausgleich der kantonalen Unterschiede und die Steigerung der Effizienz in der Aufgabenerfüllung. Konkret wurde das mit einem neuen Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen umgesetzt. Zweites Element war eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung. In diesem Zusammenhang wurden zehn Aufgabenbereiche vom Bund vollständig auf die Kantone übertragen¹⁸ und sieben vollständig auf den Bund.¹⁹ 16 Aufgabenbe-

17 Gesetz über den Finanzausgleich vom 17.05.2004, SHR 621.100.

18 Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werk- und Tagesstätten für behinderte Personen, Sonderschulung, Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen sowie kantonale und kommunale Tätigkeiten für die Hilfe und Pflege zu Hause, Ausbildungsstätten für

reiche wurden als Verbundaufgaben definiert, bei denen die strategische Steuerung beim Bund und der Vollzug bei den Kantonen angesiedelt wurde; die Finanzierung erfolgt über Globalbudgets (Beiträge an Programme) anstelle von Einzelsubventionen. In neun Bereichen wurde die interkantonale Zusammenarbeit auf eine neue Grundlage gestellt, die im Wesentlichen dafür sorgt, dass auch zwischen den Kantonen das Prinzip der fiskalischen Effizienz zum Tragen kommt. Die NFA ist das wichtigste Föderalismusreform-Projekt seit Bestehen des Bundesstaates. Sie wurde in der Volksabstimmung vom 3. Oktober 2003 mit großer Mehrheit angenommen und ist auf den 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

Die NFA hatte einen wesentlichen Einfluss auf die Kantone und die innerkantonale Aufgabenteilung sowie auf die Ausgestaltung des Finanzausgleichs im innerkantonalen Verhältnis. Zahlreiche Kantone haben im Zusammenhang mit der Einführung der NFA Aufgabenentflechtungsvorhaben umgesetzt. Die NFA selber ist wesentlich beeinflusst worden durch Innovationen und Modelle aus einzelnen Kantonen.

2.2 Das Projekt «sh-auf» oder der immerhin teilweise gelungene Versuch zu einem großen Wurf

Die auf den Beginn der Legislaturperiode 2001–2004 personell stark erneuerte Kantonsregierung, der Regierungsrat,²⁰ war bzw. ist bestrebt, den Kanton nachhaltig zu stärken. Dies drückte sich bereits im Regierungsprogramm aus, das unter anderem folgende Ziele enthielt:

- Attraktivierung des Kantons als Wirtschafts- und Wohnstandort;
- Senkung der Steuern für natürliche Personen auf das Niveau der angrenzenden Zürcher Gemeinden;
- Stärkung der Gemeinden, Reform des Finanzausgleichs und neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Projekt «sh.auf»).

Das war notwendig, weil Schaffhausen stark vom Niedergang der Industrie betroffen war. Die Zahl der Arbeitsplätze nahm ab, und junge Leute verließen den Kanton. Die Bevölkerungszahl stagnierte. Heute ist Schaffhausen der Kanton mit der zweitältesten Wohnbevölkerung in der Schweiz.

Fachpersonal der Sozialberufe, Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten, Ausbildungsbeihilfen bis und mit Sekundarstufe II, Turnen und Sport sowie freiwilliger Schulsport, Verkehrstrennung und Niveauübergänge außerhalb von Agglomerationen, Flugplätze, Landwirtschaftliche Beratungsdienste.

19 Individuelle Leistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung, individuelle Leistungen der Invalidenversicherung, Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen auf gesamtschweizerischer Ebene, Bau, Betrieb und Unterhalt von Nationalstraßen, Landesverteidigung, Landwirtschaftliche Beratungszentralen, Tierzucht.

20 Die Kantonsregierung besteht aus fünf gleichberechtigten Mitgliedern, die vom Volk auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden.

Inzwischen sind große Fortschritte gemacht worden: Es ist durch Ansiedlung neuer Unternehmen gelungen, nicht nur neue Arbeitsplätze zu schaffen, sondern auch das Steueraufkommen der juristischen Personen wesentlich zu steigern. Im Verbund mit der guten Wirtschaftslage konnten von 2001 bis und mit 2010 jedes Jahr die Steuern gesenkt werden. Diejenigen für Unternehmen wurden auf den 1. Januar 2008 praktisch halbiert. Massnahmen zur Entlastung des Kantonshaushalts, bessere Immobilien- und Beteiligungsbewirtschaftung und gezielte Devestitionen ermöglichten trotzdem, die Jahresrechnungen mit Einnahmenüberschüssen abzuschließen und das Eigenkapital des Kantons markant zu stärken.

Für die Stärkung der Gemeinden und die Aufgabenteilung wurden in verschiedenen Arbeitsgruppen, die wie der Steuerungsausschuss aus Kantons- und mindestens gleich vielen Gemeindevertretern zusammengesetzt waren, Vorschläge für eine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erarbeitet, beispielsweise im Schulwesen, in der Sozialhilfe, im Vollzug des Steuerwesens, im öffentlichen Verkehr usw. Daneben wurden Modelle für eine Gemeindereform erarbeitet. Das Ziel waren starke Gemeinden, die in der Lage sind, die ihnen übertragenen Aufgaben in der Regel eigenständig zu erfüllen. Weil die Reform nicht nur, aber auch darauf ausgerichtet war, Schaffhausen wirtschaftlich fit zu machen, kam die „Konkurrenzfähigkeit“ der Schaffhauser Gemeinden im Verhältnis zu den benachbarten Gemeinden im Kanton Zürich ins Spiel. Diese bilden den „Speckgürtel“ um Schaffhausen. Namentlich gut Verdienende wohnen gern in der Zürcher Nachbarschaft und zahlen dort (tiefere) Steuern. Das führte zur Frage, wie eine künftige Schaffhauser Gemeinde auszusehen hätte, damit sie gegenüber den Zürcher Nachbargemeinden attraktiv ist. Zudem lassen sich wirtschaftlich relevante Probleme wie z. B. die Bereitstellung von Industrieland in den kleinräumigen lokalen Bauzonen nur beschränkt lösen.

Die skizzierte Gebietsreform mit noch sieben Gemeinden war jedoch nicht mehrheitsfähig. Trotz großer Anstrengungen, Informationen und Aussprachen zur Einbindung der Bevölkerung sowie der Amtsträger in den Gemeinden war es nicht möglich, die Stimmberechtigten von den Vorteilen einer Gebietsreform zu überzeugen. Möglich war indessen die Schaffung der rechtlichen Grundlagen zur Förderung von freiwilligen Gemeindegemeinschaften. Zur finanziellen Förderung wurde ein kantonaler Fonds geschaffen und mit einer Einmaleinlage des Kantons ausgestattet. Auf diesem Weg haben sich seit 2003 rund ein Fünftel der Schaffhauser Gemeinden für einen Zusammenschluss entschieden.

Bei der Aufgabenteilung konnte per 1. Januar 2008 – mit dem Inkrafttreten der NFA – ein wichtiger Schritt in der Entflechtung der Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden gemacht werden. Bei dieser Entflechtung wurden zahlreiche Aufgaben, in denen die Gemeinden teils aus historischen, teils aus finanziellen Gründen an der Finanzierung von Aufgaben beteiligt waren, aufgehoben. Die infolge der NFA neu auf den Kanton zukommenden Aufgaben wurden beim Kanton konzent-

riert. Das Volumen der Entflechtung belief sich insgesamt auf rund 10% der Gemeindeausgaben. Finanziert wurde diese Entflechtung teilweise durch einen Steuerfußabtausch, indem im Entflechtungsgesetz den Gemeinden eine bestimmte Reduktion ihrer Steuerbelastung vorgeschrieben wurde. Der Kanton erhöhte seine Steuern im gleichen Ausmaß. Damit verbunden war auch eine nicht zu unterschätzende Finanzausgleichswirkung zwischen den Gemeinden.

Bereits auf den 1. Januar 2004 sind insgesamt sechs kleinere Aufgabenteilungen vorgenommen worden. Es mussten aber auch Rückschläge eingesteckt werden:²¹ In den Volksabstimmungen abgelehnt worden ist die vorgeschlagene Entflechtung im Vollzug der Besteuerung. Die möglichen Modernisierungen in diesem Bereich, d.h. die automatisierte Steuerveranlagung, erfordert Investitionen und setzt bestimmte Volumina voraus, bei der die Gesamtzahl aller Steuerpflichtigen im Kanton bereits die unterste Grenze bildet. Trotz der damit möglichen Einsparungen in Millionenhöhe erwies sich der Wille der Gemeinden, diese Aufgaben zu behalten, stärker als der finanzielle Vorteil. In der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 ist auch die vorgesehene Reform im Bildungswesen abgelehnt worden. Der Einschnitt in den Gestaltungsbereich der Gemeinden wurde als zu groß beurteilt, ebenso die Gefahr, aufgrund des übergeordneten Rechts die Gemeindeschule zu verlieren. Ob das aber verhindert werden kann, ist fraglich. Die Schülerzahlen nehmen in den nächsten Jahren weiter ab. Trotzdem ziehen es die Gemeinden und ihre Stimmberechtigten vor, die Handlungsmöglichkeiten zu behalten. Dies kann dann dazu führen, dass die Schule aufgegeben oder im Verbund mit der Nachbargemeinde geführt wird, wie das in der Zwischenzeit bei mehreren Gemeinden der Fall ist. Die Möglichkeit, selber zu bestimmen und zu gestalten, hat einen sehr hohen Stellenwert; sie wird finanziellen Interessen oder übergeordneten Planungen offensichtlich auch vorgezogen.

2.3 Die Aufgabenteilung geht weiter

Die Entflechtungen gehen weiter. Auf Bundesebene ist eine Reform des Erwachsenen- und Kinderschutzrechtes beschlossen worden, welche die Erfüllung dieser Aufgabe in den Gemeinden nicht mehr zulässt. Die Schaffung von Justizverfahrensgesetzen (Straf- und Zivilprozessordnung) auf Bundesebene, welche die kantonalen Straf- und Zivilprozessordnungen ablösen wird, erfordert Änderungen in der Justizorganisation und wird voraussichtlich das Ende der Friedensrichter – der auf der Gemeindeebene organisierten Vermittler – bedeuten.

21 Über den Einfluss der lokalen Medien vgl. Förster 2005, S. 140f.

3. Fazit

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen einerseits und zwischen Kanton und Gemeinden andererseits ist ein dynamischer Prozess. Es stellen sich neue Aufgaben und die Rahmenbedingungen ändern sich. Dem müssen wir uns stellen. Große Würfe sind, wie das Beispiel des Kantons Glarus zeigt, nicht unmöglich. Unter normalen Bedingungen haben sie es aber schwer. In der direkten Demokratie sind Änderungen nur möglich, wenn es gelingt, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von den konkreten Vorteilen zu überzeugen, was oft mehrere Anläufe erfordert. Die Stimmberechtigten ziehen es im Zweifelsfall vor, Aufgaben in ihrem Einflussbereich zu behalten, und zwar selbst dann, wenn das mit höheren Kosten verbunden ist. Wie die Gemeindegemeinschaften im Kanton Schaffhausen seit 2003 aber belegen, werden dann, wenn es die wirtschaftlichen oder – bei Problemen bei der Besetzung der Behörden – personellen Verhältnisse erfordern, mit der Aufgabe der Selbstständigkeit auch radikale Lösungen durchaus akzeptiert, wenn sie selbst bestimmt und nicht durch die übergeordnete Ebene verordnet sind.

Quellen- und Literaturnachweis

- Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), in: BBl 2002, S. 2291 ff.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999, SR 101. <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c101.html>
- Council of Europe 1997: Local Finance in Europe, Local and Regional Authorities in Europe, Nr. 61, Straßburg: Council of Europe.
- Dubach, Reto/Marti, Arnold/Spahn, Patrick 2004: Verfassung des Kantons Schaffhausen. Kommentar, Schaffhausen: Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen.
- Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15.10.1985, SR 0.102. http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_102/index.html.
- Förster, Stephan 2005: Das politische System des Kantons Schaffhausen. Akteure, Institutionen und Entscheidungsprozesse in einem Kleingliedstaat, EZFF Occasional Papers, Nr. 30, Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung.
- Gemeindegesezt vom 17.08.1998, SHR 120.100. Via <http://www.rechtsbuch.sh.ch>.
- Gesetz über den Finanzausgleich vom 17.05.2004, SHR 621.100. Via <http://www.rechtsbuch.sh.ch>.
- Neue Zürcher Zeitung Nr. 5 vom 08.01.2009, S. 14.
- «sh.auf»-Schlussbericht des Steueraussschusses vom 15.12.2004, S. 45.
- Schweizer, Rainer J./Müller, Lucien: Art. 5a BV, in: Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. Aufl., Zürich: Dike/Schulthess.
- Steiner, Reto 2002: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz, Bern: Haupt.
- Verfassung des Kantons Schaffhausen, SHR 101.100. Via <http://www.rechtsbuch.sh.ch>.

Schlussbemerkungen

Karl-Heinz Lambertz

Die Tagung hat sich am Vormittag mit dem Schutz von Minderheiten beschäftigt. Dabei sind eine Reihe sehr interessanter Erkenntnisse zum Vorschein gekommen. Der Nachmittag war dem Verwaltungshandeln kleinstaatlicher und kleingliedstaatlicher Einrichtungen gewidmet.

Gibt es da überhaupt einen Zusammenhang? Nicht unbedingt, aber manchmal schon. Es gibt ihn sicherlich nicht insgesamt, weil Kleinstaatlichkeit oder Kleingliedstaatlichkeit nicht unbedingt etwas mit Minderheiten zu tun haben. Aber es kommt sehr oft vor, dass gerade da, wo Minderheiten ansässig sind, einen eigenen Siedlungsraum haben, also keine Streuminderheiten sind, der kollektive Minderheitenschutz zum Schaffen von Körperschaften führt, die es den Minderheiten erlauben, ihre Geschicke in ihre eigenen Hände zu nehmen. Das kann unter verschiedenster Form der Fall sein. Die wohl vollkommenste Form dürfte die der gliedstaatlichen Strukturen in bundesstaatlichen Rahmenbedingungen sein. Genau das liegt vor im Fall der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Wir haben heute ganz bewusst diese beiden Themen in den Vordergrund der Tagung gestellt, weil wir einerseits von den Erfahrungen anderer Minderheiten etwas lernen wollten, andererseits mit Interesse auf das geschaut haben, was in Staaten und Gliedstaaten geschieht, deren Größe – ähnlich wie die der Deutschsprachigen Gemeinschaft - überschaubar ist.

Ich möchte den Versuch unternehmen, am Schluss dieser Veranstaltung, aus dem Gesagten des Nachmittags gewisse Schlussfolgerungen für die Situation in der Deutschsprachigen Gemeinschaft zu ziehen. Ich selbst kann Ihnen jetzt schon sagen, dass ich mir bei vielen Dingen, die ich heute Nachmittag gehört habe, sehr schnell und direkt die Querverbindungen zur Situation und zum Alltagsgeschäft des Regierens in der Deutschsprachigen Gemeinschaft vorstellen konnte.

Kleingliedstaatlichkeit hat zweifellos Stärken, aber auch Schwächen. Wie bei allen anderen Dingen im Leben muss man versuchen, die Stärken noch weiter zu entwickeln und die Schwächen abzubauen. Beides ist möglich. Wir haben heute sehr viele Ansätze dazu vernommen.

Lassen Sie mich mit den Stärken des Kleingliedstaates beginnen. Er ist überschaubar und somit ein „Eldorado“ für kurze Wege, für schnelle Umsetzbarkeit und für direkten Kontakt. Dabei stellen sich die Fragen: Müssen wir unbedingt einen Tatbestand per Gesetz regeln oder können wir uns auch vertraglich mit allen Betroffenen einigen? Bedarf es überhaupt eines Verwaltungsrundschreibens oder genügt es nicht, alle Betroffenen um einen Tisch zu versammeln, einen gründlichen Dialog zu führen und dann einen Beschluss zu fassen? Alleine diese

beiden Dinge unterscheiden sich grundsätzlich von der Art und Weise, wie in größeren staatlichen Einrichtungen verwaltet wird und wahrscheinlich auch verwaltet werden muss. Die große Stärke eines Kleingliedstaates oder auch eines Kleinstaates ist eben diese Möglichkeit, sehr effiziente und wirkungsvolle Entscheidungsprozesse nicht nur zu erfinden, sondern alltäglich umzusetzen. Dank der Überschaubarkeit ist es auch viel leichter als anderswo möglich, sehr effiziente Formen der Zusammenarbeit mit denjenigen zu entwickeln, die von den Entscheidungen betroffen sind. Persönlich denke ich, dass dies eine der ganz großen Stärken ausmacht. Einiges von dem, was wir heute aus Liechtenstein, Luxemburg und Schaffhausen gehört haben, geht eindeutig in diese Richtung.

Zweiter wichtiger Punkt, den ich auch als Stärke bezeichnen möchte, ist die Möglichkeit, in kleinen staatlichen oder gliedstaatlichen Einrichtungen ein hohes Niveau an Bürgerdialog und Bürgerbeteiligung zu erzielen. Dies kann sogar die – auch europa- und weltweit – einzigartige Form der Schweizer Bürgerbeteiligungsmodelle annehmen. Dies muss jedoch nicht unbedingt so weit gehen. Das hängt sehr stark von historischen Entwicklungen ab. Eine nach dem Schweizer Modell der Bürgerbeteiligung verwaltete Bundesrepublik Deutschland wäre wahrscheinlich die Inkarnation des Chaos und der totalen Blockade. In einem Kleinstaat, vor allem in kleinen Kantonen und kleinen Gemeinden, ist das ganz anders!

Dritte Stärke scheint mir die Möglichkeit zu sein, regelmäßig Dinge zu wagen und zu versuchen, die einen innovativen Charakter haben. Dinge bei denen man sagt, man sei ein Laboratorium in realer Größe, um neue Wege einzuschreiten. Das kann man vor allem deshalb, weil es diese kurzen Wege gibt und weil dann die Zahl der haupt- oder nebenamtlichen Bedenkenträger überschaubar bleibt, sodass es ein weniger schwieriges Kunststück ist, diese zeitweilig auszuschalten. Dies kann wiederum dazu führen, dass andere mit Interesse auf das schauen, was geschehen ist, und sich die Frage stellen: „Könnte das nicht auch bei mir so funktionieren, selbst wenn ich ein bisschen größer bin als diejenigen, die es ein erstes Mal gemacht haben?“

Eine vierte Stärke besteht darin, dass eine kleine staatliche oder gliedstaatliche Einrichtung aus der Not eine ganz tolle Tugend machen kann und auch machen muss. Wenn sie klein ist, kann sie es sich nicht leisten, sich nur mit sich selbst zu beschäftigen. Sie muss auf Tuchfühlung und auf Kontaktsuche gehen, sonst wird sie nicht überleben. Das Aufbauen von Kontakten und das Zusammenarbeiten werden sozusagen eine zweite Natur, nichts Außergewöhnliches, sondern etwas Alltägliches! Ich persönlich erachte das als eine ganz große Stärke, besonders wenn dies dann auch noch in Grenzregionen geschieht, wo es eine multikulturelle Umgebung gibt und wo dadurch dann neben der Dialogbereitschaft auch noch

die Zusammenarbeitsfähigkeit an sich als interkulturelle Kommunikationskompetenz zum Tragen kommt.

Das sind vier Vorteile, vier Stärken, die ein Kleinstaat oder ein Kleingliedstaat haben kann. Ich denke, dass das in allen Beispielen, die wir heute hier gehört haben, auch so anzutreffen ist. Noch spannender dürfte allerdings die Frage sein: Wie geht man mit den Schwächen und Grenzen der Kleinheit um? Es ist offen und klar über interessante Dinge gesprochen worden, die alle machen, die klein sind. Wie gehe ich mit begrenzten Ressourcen um?

Erstes und äußerst schwieriges Thema ist der Anspruch auf Sonderbehandlung. Im Gegensatz zu einem Kleinstaat kann ich als Kleingliedstaat vom Staat, dem ich angehöre, eine gewisse Art der positiven Diskriminierung fordern. Für diese privilegierte Behandlung kann ich mich auf den Minderheitenschutz berufen. Das ist eine einfache Lösung, die jedoch sehr schwer umzusetzen ist. Schließlich geht es ja darum, andere davon zu überzeugen, dass sie mehr tun müssen als das, was sie tun zu müssen glauben.

Dann kann man sich natürlich auch – das betrifft schon etwas mehr in die eigene Verantwortung – darum bemühen, möglichst effizient zu arbeiten, damit ein möglichst hohes Niveau an Effizienz in allen Bereichen staatlichen Handelns erzielt wird. Das ist in kleinen Gebietskörperschaften manchmal einfacher als in großen. Man kann aber auch ganz gezielt auf den Import von Ressourcen setzen, die man zu vollen Kosten, zu marginalen Kosten und unter gewissen Voraussetzungen sogar kostenlos in Anspruch nehmen kann. Wenn man begrenzte Ressourcen hat, ist es besonders wichtig, systematisch Nischenstrategien zu betreiben. Das ist die beste Art, mit begrenzten Ressourcen umzugehen.

Eine zweite Hürde kann der unangepasste institutionelle Rahmen sein. Da sind die kleinen Staaten wieder in einer besseren, zumindest in einer weniger abänderbaren Situation als die Gliedstaaten. Wenn ich in einem Bundesstaat wie die Schweiz oder Belgien lebe, dann sind es nicht die Rätoromanen in Graubünden oder die deutschsprachigen Belgier, die festlegen, wie dieser Bundesstaat aufgebaut ist und wie er sich weiterentwickelt. In einem Fall wie Belgien hängen die Vorgaben davon ab, welche Kompromisse die großen Volksgruppen erzielen. Mit diesem Rahmen muss man leben. Das kann durchaus Schwierigkeiten bringen, die sich oftmals nur durch langes und zähes Verhandeln etwas nachbessern und anpassen lassen.

Eine weitere Hürde kann darin bestehen, dass Eigenständigkeit bei vielen als eine Aufforderung zur Abkapslung verstanden wird. Sie wollen sich nur noch mit sich selbst beschäftigen und übersehen dabei, dass es gerade die Öffnung nach außen und die damit möglich werdende Netzwerkbildung sind, die erfolgreiches Handeln ermöglicht.

Dann kommen meines Erachtens die zwei wichtigsten Hürden, von denen wir eine heute auch intensiver besprochen haben, die zweite vielleicht etwas weniger. Mit dieser möchte ich jetzt anfangen: Die fehlende Distanz zur Wirklichkeit, die verwaltet wird. Wenn man sehr nah an der Realität steht, kann man durch die Überschaubarkeit sehr effizient handeln, aber man läuft natürlich auch Gefahr, dass man so nah an den Dingen ist, dass diese einen vereinnahmen und man nicht mehr die genügende Distanz hinkriegt, um objektive Entscheidungen zu treffen. Das kann schlimmsten Falls zu Klüngelbildung oder Disfunktionen führen, wobei natürlich Klüngelbildung kein Privileg der Kleinen ist.

Dem kann entgegen gesteuert werden, indem das Gemeinwesen in der jeweiligen kleinstaatlichen oder kleingliedstaatlichen Struktur möglichst effiziente und gut funktionierende parlamentarische Kontrollsysteme hat, indem die Arbeitsweisen möglichst transparent gestaltet werden und indem die öffentliche Meinung und die Massenmedien unmittelbar eingreifen. Dies kann das Negative einer allzu großen Nähe sehr schnell und wirksam ausgleichen. In großen Gemeinwesen können Sie sehr leicht in einer kleinen Geschichte Dinge beeinflussen, ohne dass dies der großen Öffentlichkeit auffällt. Wenn Sie in der Deutschsprachigen Gemeinschaft oder im Kanton Schaffhausen und sicherlich in Liechtenstein oder Luxemburg allzu sehr irgendeine Form der Vetternwirtschaft entstehen lassen, wird das so schnell bekannt, dass Sie politisch nicht sehr lange überleben können, wenn der Parlamentarismus und die Medienkontrolle einigermaßen funktionieren. Zumindest ist das die Erfahrung, die wir in der Deutschsprachigen Gemeinschaft seit einem Vierteljahrhundert gemacht haben.

Dann kommt die größte Schwierigkeit, nämlich die immer wieder anzutreffende Dimension der fehlenden Skaleneffekte. In vielen Bereichen fehlt das Grundniveau an Masse, um eigenes Handeln zu ermöglichen. Das ist eine ständige Herausforderung. Gerade dazu haben wir heute sehr vieles gehört, was ich sehr gut mit der Wirklichkeit hier vor Ort verbinden kann.

Die beste Art und Weise, fehlende Skaleneffekte auszuhebeln, besteht darin, keinen Bürokratieausbau zu ermöglichen und sich immer zuerst die Frage zu stellen: Muss ich überhaupt etwas tun? Es gibt unwahrscheinlich viele Bereiche des staatlichen Handelns, wo sehr viel gemacht wird, wo insbesondere größere Einheiten sich in alle mögliche und unmögliche Initiativen stürzen und wo nach einiger Überlegung durchaus auch die sinnvolle Alternative bestanden hätte, sich als öffentliche Hand überhaupt nicht einzumischen. Jedes Mal, wenn das sich als richtig erweist, ist das Problem der fehlenden Skaleneffekte per Definition beseitigt und den Bürgerinnen und Bürgern meistens insgesamt und langfristig eher Gutes als Schlechtes geschehen.

Als zweite Möglichkeit bietet sich, an beim Entstehen von Problemen und bei der Suche nach Lösungen nicht wie ein größeres Gemeinwesen zu reagieren und

zu sagen, ich schaffe jetzt ein neues Instrument, sondern sich ganz einfach die Frage zu stellen: Gibt es nicht in meinem Umfeld schon irgend jemand, der mir die erforderliche Dienstleistung vertraglich und vernetzt anbieten kann? Man wird sehr oft fündig, gerade in Grenzregionen. Wenn man dazu Denkanstöße braucht, muss man sich nur noch einmal den interessanten Bericht aus dem Fürstentum Liechtenstein anschauen, der diese Methode der Umschiffung von fehlenden Skaleneffekten in vielfältiger Weise beschreibt. Als Schlimmstes kann es einem Instrument passieren, dass es überflüssig wird, weil das Problem gelöst ist, für das es geschaffen wurde. Was macht man dann mit dem Instrument? Es müssen neue Probleme her! Wenn der Nachbar kommt und welche hat, dann ist die Bereitschaft durchaus groß, ihn gegebenenfalls sogar zu Kostenbedingungen zu versorgen. Das ist ein ganz besonders subtiles Know-how der kleinstaatlichen und kleingliedstaatlichen Verwaltungsstrategie. Natürlich kann man nicht immer nur als Trittbrettfahrer durch die Lande reisen. Man kann stattdessen auch als kleines Gemeinwesen in dem einen oder anderen Bereich versuchen, ein besonders hochwertiges Angebot zu entwickeln, das über den Bedarf der eigenen Region hinaus geht und vernetzt auch anderen Partnern zur Verfügung steht. Als Beispiel kann die Hochschule für Architektur und Management in Liechtenstein – schon alleine diese Kombination ist eine geniale Idee – zitiert werden, die mit den besten Kräften aus der ganzen Welt ein hochrangiges Bildungsangebot aufweist.

Ein weiterer möglicher Weg ist der, nicht nur in der unmittelbaren Nachbarschaft nach Partnern zu suchen, sondern interregionale oder internationale Zusammenarbeit mit Partnern anzustreben, die weiter entfernt sind. Wir haben in der Deutschsprachigen Gemeinschaft in einer Reihe von Bereichen, die u.a. mit Sozial- und Unterrichtspolitik zu tun haben, dank Partnerschaften mit befreundeten Regionen, die einige hunderte Kilometer entfernt liegen, hervorragende Ergebnisse erzielen können und wollen das noch weiter ausbauen.

Wie im Liechtensteiner Bericht dargestellt wird, können gewisse Aufgaben auch ganz bewusst an Partner delegiert werden. Auf staatlicher Ebene kann dies im militärischen Bereich oder bei der diplomatischen Vertretung im Ausland geschehen. Dies ist auch auf gliedstaatlicher Ebene denkbar, indem gewisse Zuständigkeiten von einer Partnerregion unter auszuhandelnden finanziellen Bedingungen wahrgenommen werden.

Wie mehrere Beiträge heute deutlich gemacht haben, besteht die wichtigste Möglichkeit, den fehlenden Skaleneffekten den Garaus zu machen, in einer intelligenten, innovativen, der jeweiligen Größenordnung entsprechende Aufgaben- und Mittelaufteilung zwischen der staatlichen Ebene und der gliedstaatlichen einerseits und der kommunalen Ebene andererseits. Da liegt in allen Staaten und Gliedstaaten, über die heute berichtet wurde, und auch in allen anderen von ver-

gleichbarer Größe das eigentliche Geheimnis eines möglichen Erfolgs. Wenn ich zwischen der staatlichen oder gliedstaatlichen Ebene und der kommunalen Ebene zu einer optimierten Aufgabenverteilung komme und eine intensive Partnerschaft hinkriege, habe ich eigentlich den Erfolg schon in der Tasche. Diesen Weg haben wir in der Deutschsprachigen Gemeinschaft ganz konsequent, auch gegen gewisse Widerstände konsequent durchgesetzt. Wir haben etwa bei der Gemeindefinanzierung und bei der Reform der Vereins-, Kultur- und Sozialfinanzierung die Aufgaben ganz klar und deutlich getrennt. Wir können jetzt schon nach wenigen Monaten feststellen, dass das der richtige Weg war. Wenn man das hinkriegt, dann hält man einen ganz starken Trumpf zur Effizienzverbesserung in der Hand.

Man kann auf diesem Weg auch noch weiter gehen und das erfolgreiche Modell der Zusammenarbeit mit den Gemeinden auf andere Kräfte der Zivilgesellschaft oder des Wirtschaftslebens ausdehnen. Wenn wir solche Kooperationsmodelle auch in dem Bereich zivilgesellschaftlichen Engagements hinkriegen und eng an das Wirken der staatlichen Ebene andocken, können wir auf diese Art und Weise die möglichen Nachteile der Kleinheit noch besser überwinden.

Eines wird man jedoch auf jeden Fall, gerade in kleinen Staaten und Gliedstaaten, ganz besonders intensiv betreiben müssen. Dies wurde insbesondere in dem luxemburgischen Bericht sehr deutlich als aktuelle Herausforderung dargestellt. Je kleiner man ist, je intensiver muss man sich auf eine gut durchdachte, genau vorbereitete und maßgeschneiderte Entwicklungsplanung einigen. Wenn es gelingt, die zu den vorhandenen Potentialen passenden Entwicklungsziele zu erarbeiten, dann gibt es auch für einen Kleinstaat oder einen Kleingliedstaat eigentlich kaum etwas, was nicht erfolgreich bewältigt werden kann.

Ich hoffe, dass von der heutigen Tagung im diesem Sinne ein wichtiges Signal für die weitere Arbeit hier in der Deutschsprachigen Gemeinschaft ausgeht. Auf jeden Fall gehen wir immer gestärkt aus Veranstaltungen heraus, wo wir erleben, dass andere anderswo ähnliche Überlegungen anstellen. Mir erscheint es äußerst wichtig, den Austausch zu vertiefen, fortzusetzen und über Tagungen hinaus zu einer wirklichen Arbeitsmethode zu entwickeln.

In diesem Sinne danke ich auch meinerseits allen, die an der heutigen Veranstaltung teilgenommen haben, die hier ihren Beitrag geleistet haben, und von denen ich hoffe, dass wir sie auch in Zukunft immer wieder ansprechen können, wenn uns eine gute Idee fehlt, um irgendein Problem der Kleinheit mit Größe zu überwinden.

Herausgeber und Autoren

Karl-Heinz Lambertz: Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Eupen.

Meinrad Gnädinger: Departementssekretär des Finanzdepartements des Kantons Schaffhausen.

Christiane Loutsch-Jemming: Regierungsrätin im Innenministerium in Luxemburg.

Dr. Wilfried Marxer: Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut in Bendern, Fürstentum Liechtenstein.

Prof. Dr. Christoph Pan: Professor an der Universität Innsbruck, Leiter des Südtiroler Volksgruppen-Instituts.

Dr. Beate Sibylle Pfeil: Stellvertretende Leiterin des Südtiroler Volksgruppen-Instituts.

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF), 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 Reformvertrag 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 Reformvertrag und der EU-Erweiterung, 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** (8 Bände seit 2000, bei der Nomos Verlagsgesellschaft);
- Die **Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung** (30 Bände seit 1994, bei der Nomos Verlagsgesellschaft);
- Die **Occasional Papers**-Reihe (34 Hefte seit 1994, 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 betreut.

Auswahl der Publikationen des EZFF

Jahrbuch des Föderalismus

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.) 2010: **Jahrbuch des Föderalismus**. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, 487 Seiten, ISBN 978-3-8329-5742-1.

Im elften Band des Jahrbuchs behandeln die Beiträge Fragen der Föderalismus-Forschung sowie verschiedene Aspekte der Territorialstruktur in Europa. Einen Schwerpunkt bildet dabei das Thema „20 Jahre Deutsche Einheit – 20 Jahre gesamtdeutscher Föderalismus“.

Sodann informiert das Jahrbuch 2010 über neueste Entwicklungen des deutschen Föderalismus, über aktuelle Aspekte der Territorialstruktur in verschiedenen europäischen Staaten (Belgien, Bosnien-Herzegowina, Frankreich, Großbritannien Italien, Litauen, Österreich, Schweiz, Spanien, Tschechien), über die Territorialstruktur Venezuelas als außereuropäisches Beispiel, über die subnationale Ebene im Mehrebenensystem der EU einschließlich der Frage regionaler und kommunaler Kooperation in Europa. Zwei Sammelrezensionen zu Zweiten Kammern und zu Multi-Level Governance schließen den Band ab.

Das Jahrbuch bietet den Lesern – in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft, Forschung, Lehre und Studium – wiederum einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die genannten Themen. Autoren der Beiträge sind ausgewiesene Experten aus dem In- und Ausland.

Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung

Band 37: *Axel Heise* 2010: **Bündische Solidarität oder föderaler Wettbewerb? Finanzföderalismus in Deutschland, der Schweiz und den USA im Vergleich**, ISBN 978-3-8329-6021-6.

Band 36: *Sven Leunig und Uwe Jun (Hrsg.)* 2011: **Sechzig Jahre Bundesrat**. Tagungsband zum Symposium an der Friedrich-Schiller-Universität Jena vom 12. bis 14. Oktober 2009.

Band 35: *Ralf Thomas Baus, Henrik Scheller, Rudolf Hrbek (Hrsg.)* 2009: **Der deutsche Föderalismus 2020**, ISBN 978-3-8329-4714-9.

Band 34: *Karl-Heinz Lambertz, Martin Große Hüttmann (Hrsg.)* 2009: **Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen**, ISBN 978-3-8329-4717-0.

Band 33: *Rudolf Hrbek (Ed.)* 2010: **Legislatures in Federal Systems and Multi-Level Governance**, ISBN 978-3-8329-5031-6.

Band 32: *Henrik Scheller, Josef Schmid (Hrsg.)* 2008: **Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat**, ISBN 978-3-8329-3880-2.

Band 31: *Ralf Thomas Baus, Annegret Eppler, Ole Wintermann (Hrsg.)* 2008:

Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland, ISBN 978-3-8329-3395-1.

Occasional Papers

Nr.37: *Wolfgang Schuster* 2011: **Governing in Partnership: The EU Governance Model**, ISBN 978-3-9810143-5-8.

Nr.36: *Karl-Heinz Lambertz (Hrsg.)* 2011: **Small is beautiful, isn't it? II**. Beiträge zur Klein(glied)staaten- und Minderheitenforschung, ISBN 978-3-9810143-6-5.

Nr.35: *Rudolf Hrbek und Hartmut Marhold (Hrsg.)* 2009: **Der Mittelmeerraum als Region**, ISBN 978-3-9810143-4-1.

Nr. 34: *Beate Neuss und Werner Holly (Hrsg.)* 2007: **Sprache und Politik im vereinten Europa**, ISBN 978-3-9810143-3-4.

Nr. 33: *Gerald G. Sander und Georg Becker (Hrsg.)* 2006: **Aktuelle Probleme der Daseinsvorsorge in der Europäischen Union**, ISBN 978-3-9810143-2-7.

Nr. 32: *Katrin Böttger* 2006: **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, ISBN 978-3-9810143-1-0.