

Das Institut für Föderalismus in Innsbruck

Niklas Sonntag

The Institute of Federalism in Innsbruck

Abstract Federalism is a regulating principle to be applied to state and society which allows the utmost pluralism that is possible in a common unit. Both the federation and the states must enjoy equal status and agree to keep the self-determination of the states as well as the loyalty to the federation, which also makes it a suitable tool for regulating minority conflicts. As part of the Austrian states' efforts in strengthening federalism in Austria, at the beginning of the 1970ies, the states Tirol and Vorarlberg pursued the idea of establishing a research centre dedicated to the study of federalism. In addition to its research work the institute was intended to contribute to the spreading of the notion of federalism within the population by offering a wide range of information services. These considerations finally led to the foundation of the Institute of Federalism in 1975. The Institute of Federalism has since then edited a general publication series consisting of 116 volumes, publishes an Annual Report on the Situation of Federalism in Austria, organizes and hosts symposia and workshops and the institute's library comprising more than 2800 volumes at present is open to the public.

Dr. Niklas Sonntag

Institut für Föderalismus, Maria-Theresien-Straße 38b, 6020 Innsbruck, Österreich

E-Mail: niklas.sonntag@foederalismus.at, Homepage: www.foederalismus.at

1. Gründung und Ziele

Föderalismus bezeichnet grundsätzlich ein System, in dem die Länder einen mehr oder weniger großen Teil ihrer Kompetenzen auf den Bund übertragen, jedoch im Verhältnis zum Gesamtstaat über einen gewissen Grad an Selbstständigkeit und diverse Mitwirkungsrechte an der Gesetzgebung des Bundes verfügen. Auch die Republik Österreich ist seit dem Bundes-Verfassungsgesetz 1920 nach diesem Modell als Bundesstaat eingerichtet. In Anbetracht der ständigen Zentralisierungsbestrebungen des Bundes, die zu einer erheblichen Schwächung der Länder und dem Aufbau einer überbordenden Zentralbürokratie in Österreich führen, und der Bemühungen der Länder, dieser Entwicklung gegenzusteuern, sowie des Fehlens einer einschlägigen wissenschaftlichen Einrichtung verfolgte man Anfang der 1970er Jahre in Tirol und Vorarlberg die Idee, ein Institut einzurichten, dessen Schwerpunkt die Föderalismusforschung bilden sollte.¹ Ursprünglich auf Betreiben des Innsbrucker Universitätsprofessors *Peter Pernthaler* als „Institut für Föderalismus und Regionalforschung“ geplant, erfolgte im Jahre 1975 dank der Initiativen der Landesregierungen von Tirol und Vorarlberg die Gründung des „Instituts für Föderalismusforschung“ durch die beiden Bundesländer, dessen Leitung *Pernthaler* übernahm. Diese Einrichtung sollte nicht nur eine „Speerspitze“ für den österreichischen Föderalismus bilden, sondern durch wissenschaftliche Forschung und eine umfassende Informationstätigkeit zur Verbreitung des Föderalismusgedankens in der Bevölkerung beitragen.² Ziel sollte es sein, die Forschungsschwerpunkte Föderalismus und Regionalismus möglichst interdisziplinär zu betreiben, Forschungsergebnisse zu veröffentlichen und den Kontakt zu den politischen Stellen der Länder zu pflegen. Ferner sollte das Institut die Verbindung zu anderen europäischen und internationalen Forschungszentren des Föderalismus herstellen.

Zur Leitung des Instituts ist ein Kuratorium berufen, das aus vier durch die jeweilige Landesregierung bestellten Vertretern jedes Trägerlandes besteht. Den jährlich zwischen den Trägerländern wechselnden Vorsitz führt jeweils ein Vertreter eines Trägerlandes. Dem Kuratorium obliegt die Beschlussfassung über alle wesentlichen Angelegenheiten des Instituts, vor allem über das Arbeitsprogramm, die Haushaltsplanung und Personalfragen. Außerdem stellt es die Verbindung zu den Landesregierungen und Landtagen der drei Trägerländer her. Die Durchführung der Beschlüsse des Kuratoriums und die wissenschaftliche Leitung, insbesondere das Forschungsprogramm des Instituts, sind Aufgabe des Institutsdirektors,

¹ Vgl. dazu für Österreich auch die Ausführungen von Theodor Veiter: Problematik der Föderalismusinstiute: Es gibt zu wenig!, in: Vorarlberger Nachrichten vom 19.12.1981.

² Vgl. dazu aus der medialen Berichterstattung: Nicht gegen Wien, in: Kurier vom 09.12.1975; Föderalismusinstitut in Innsbruck, in: Neue Züricher Zeitung vom 17.12.1975; Föderalismus-Institut wird aktiv, in: St. Galler Tagblatt vom 19.1.1976; Die Zauberformel IFÖ, in: Neue Vorarlberger Tageszeitung vom 02.06.1976.

der dabei gegenwärtig von einem Institutsassistenten und einer Institutssekretärin unterstützt wird. Im Jahr 2000 gab sich das Institut ein neues äußeres Erscheinungsbild, schuf die Voraussetzungen für den Zugang zu den neuen Informationstechnologien und änderte seinen Namen in „Institut für Föderalismus“. Der neue Institutsname sollte den Eindruck vermeiden, dass es sich um eine reine Forschungseinrichtung handelt. Vielmehr wollte man sichtbar machen, dass sich das Institut mit allen Anliegen des Föderalismus befasst und unter anderem auch der Verbreitung der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung einen Schwerpunkt widmet. Seit 2001 leitet *Peter Bußjäger* das Föderalismusinstitut³ und seit dem Jahre 2003 gehört auch Oberösterreich zu dessen Trägern.

2. Föderalismus und Minderheitenschutz

Föderalismus – abgeleitet vom lateinischen Begriff „foedus“ (Bündnis) – verfolgt als Ordnungsprinzip grundsätzlich den pluralistischen Gedanken, kleinere Gemeinschaften zu größeren Ordnungen zusammenzuschließen, ohne dass sie ihre ursprüngliche Vielfalt und Eigenständigkeit verlieren. Abgesehen von den klassischen Bundesstaaten spielt auch die kommunale und europäische Ebene eine wichtige Rolle und in modernen föderalen Systemen werden die Staatsaufgaben unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips von den verschiedenen Entscheidungsebenen eigenverantwortlich wahrgenommen. Durch die diesem Gedanken zugrundeliegende „Vielfalt in der Einheit“ ist der Föderalismus auch für den Minderheiten- und Volksgruppenschutz von Relevanz: Die Rechte und Eigenarten gerade von kleineren politischen Einheiten können dadurch in besonderer Weise bewahrt bzw. wiederhergestellt werden. Föderalismus und Regionalismus gelten als geeignete Instrumente, um ethnische oder kulturelle Auseinandersetzungen friedlich beizulegen, indem derartige Gegensätze sich auf regionaler Ebene integrieren und so in eine gesamtstaatliche Ordnung eingebunden werden können und nicht der Assimilation durch ein einheitsstaatliches System ausgesetzt sind.

Gleiches gilt im Übrigen für eine ausgebauten Regionalautonomie mit entsprechender politischer Gestaltungsmöglichkeit (Gesetzgebungskompetenz) und Finanzierung, welche auf Grundlage des internen Selbstbestimmungsrechts auch in dezentralisierten Einheitsstaaten Volksgruppen- und Minderheitenkonflikte zu lösen vermag. Als Beispiele dafür seien etwa die Åland-Inseln in Finnland, die *Comunidades Autónomas* der Basken, Galizier und Katalanen in Spanien, in Italien die Regionen mit Spezialstatut für die französische Minderheit im Aostatal und für die österreichische Minderheit in Südtirol angeführt. Grundsätzlich ist im internationalen Vergleich eine Aufwertung dezentraler Strukturen zu beobachten,

³ Vgl. dazu Neuer Vorstand für Föderalismus, in: *Tiroler Tageszeitung* vom 22.11.2000; Voralberger Speerspitze des Föderalismus, in: *Voralberger Nachrichten* vom 22.11.2000.

indem neben Verwaltungszuständigkeiten auch Gesetzgebungsaufgaben vermehrt an kleinere Einheiten übertragen werden.

3. Aufgaben des Instituts

Zu den im Gründungsvertrag formulierten Aufgaben des Instituts gehören insbesondere die Unterstützung der wissenschaftlichen Forschung und Weiterentwicklung des Föderalismus in Österreich und im europäischen Kontext (Regionalisierung), vor allem im Hinblick auf dessen demokratische Leistungsfähigkeit, Effizienz sowie Aspekte der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Eine weitere Aufgabe ist die Vermittlung der Idee und der Vorzüge des Föderalismus gegenüber der Öffentlichkeit. Zur Erreichung dieser Ziele betreibt das Institut eigene wissenschaftliche Forschung, organisiert Fachtagungen, unterhält eine laufende Dokumentation und Information über einzelne Bereiche der Föderalismusforschung und gibt eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Publikationen sowie ein periodisches Mitteilungsblatt über aktuelle Probleme des Föderalismus heraus.

Seit 1975 erstellt das Institut zudem jährlich einen Bericht über den Föderalismus in Österreich, der – dem Institutsvertrag entsprechend – den Landesregierungen und Landtagen der Trägerländer Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg vorgelegt wird. Aufgabe dieses Berichtes ist es, die föderalistische Entwicklung zwischen Bund und Ländern darzustellen, wie sie sich in der Gesetzgebung, Verwaltung und Judikatur manifestiert. Breiten Raum nehmen auch die Gemeinden, die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Bundesländer, die Entwicklung auf europäischer Ebene sowie der Finanzföderalismus ein. Als eine der zentralen Fragen der Entwicklung des österreichischen Bundesverfassungsrechts waren auch die Volksgruppenfrage in Kärnten und die Konflikte um die Aufstellung zweisprachiger topographischer Bezeichnungen Gegenstand der Föderalismusberichte, insbesondere der Berichtsjahre 2002, 2007 und 2011.⁴

4. Publikationen

In den vergangenen Jahren wurden besondere Akzente in der wissenschaftlichen Forschung und in der Öffentlichkeitsarbeit gesetzt, wobei die Schwerpunkte der Institutstätigkeit in Publikationen, der Dokumentation und der Organisation einschlägiger Veranstaltungen liegen. Das Institut publiziert in mehreren Schriften-

⁴ Vgl dazu ausführlich den 26. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2001 (2002), 153 und 337f, den 32. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2007 (2008), 64ff und den 36. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2011 (2012), 29f. Im Übrigen sind auch die österreichischen Minderheiten-Schulbestimmungen als sog „partikuläres Bundesrecht“ von besonderem Interesse für das Bundesstaatsrecht und damit die Föderalismusforschung.

reihen sowie in einer periodisch erscheinenden Föderalismus-Info. In der allgemeinen Schriftenreihe des Instituts sind bisher 116 Bände erschienen, die teilweise auf vom Institut zu einzelnen verfassungs- oder verwaltungsrechtlich wichtigen Fragen vergebenen Forschungsaufträgen beruhen. Daneben wurden Monographien, Seminarberichte und vereinzelt auch Dissertationen publiziert. Zu den in der Schriftenreihe vertretenen Autoren zählen einige der namhaftesten Staatsrechtsexperten Österreichs. Die inhaltliche Palette reicht dabei von föderalistischen Grundlagenwerken über Spezialfragen etwa des österreichischen Bundesstaates bis hin zu Fragen des Finanzföderalismus und der europäischen Integration.⁵

Zum Minderheitenschutz im weiteren Sinne erschienen vor allem in den 1970er und 1980er Jahren einige Publikationen des Instituts, so etwa der den oben genannten Fragen gewidmete Band „Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung“ (1977, Band 6 der Schriftenreihe), herausgegeben von *Fried Esterbauer*, *Guy Héraud* und *Peter Pernthaler*, die von *Peter Pernthaler* verfasste Arbeit „Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts“ (1982, Band 27 der Schriftenreihe) sowie der zahlreichen europäischen Fallbeispielen gewidmete Band „Europäischer Regionalismus am Wendepunkt – Bilanz und Ausblick“ (1991, Band 49 der Schriftenreihe), herausgegeben von *Fried Esterbauer* und *Peter Pernthaler*. *Siegbert Morscher* widmete sich in seiner Arbeit „Land und Provinz“ (1981, Band 21 der Schriftenreihe) einem verfassungsrechtlichen Vergleich der Befugnisse der Autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. Für die jüngere Zeit erwähnenswert ist der von *Peter Bußjäger* und *Anna Gamper* herausgegebene internationale Band „The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems“ (2003, Band 92 der Schriftenreihe), in dem sich einzelne Beiträge mit Autonomiefragen befassen, wie auch der neue Band 116 der Schriftenreihe („Multi-Level-Governance im Alpenraum“), herausgegeben von *Peter Bußjäger* und *Christian Gsodam*, in welchem ein Beitrag sich der Kärntner Ortstafelregelung 2011 als „Ergebnis des erfolgreichen Regierens auf mehreren Ebenen“ widmet. Abgesehen davon beschäftigte sich insbesondere der frühere Institutsdirektor *Peter Pernthaler* in zahlreichen Publikationen mit minderheitenrechtlichen Themen, erwähnt seien dabei insbesondere seine Beiträge im mehrbändigen „System eines internationalen Volksgruppenrechts“ (1970–1975), herausgegeben von *Theodor Veiter*, sowie in Band 3 des Handbuchs der europäischen Volksgruppen „Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa“ (2006), herausgegeben von *Christoph Pan* und *Beate Sibylle Pfeil*.⁶

Gegenwärtig orientieren sich die Bände der Schriftenreihe des Föderalismus-instituts vermehrt an aktuellen Praxisfragen des österreichischen Verfassungs-

⁵ Exemplarisch erwähnt seien etwa: Ermacora 1976; Weber 1980; Pernthaler 1984; Burtscher 1990; Bußjäger 2006a; Bußjäger 2006b uvam.

⁶ Vgl. dazu ferner: Pernthaler 1964; Pernthaler 1980, 9ff; Pernthaler 1985, 193ff; Pernthaler 1997, 9ff; Pernthaler 2003, 75 ff uvam.

und Verwaltungsrechts, nicht zuletzt da die jüngsten Entwicklungen in diesem Bereich von besonderem föderalen Interesse sind. So erschienen in den vergangenen Jahren Werke über den kooperativen Föderalismus in Österreich und das Gemeindeverfassungsrecht⁷, ferner sind Arbeiten in Zusammenhang mit jüngsten Entwicklungen im Fiskalföderalismus und den Landesverwaltungsgerichten geplant.

In der Schriftenreihe „Verwaltungsrecht“ erschienen bisher neun Bände, welche sich primär Fragen der Verwaltungsreform Österreichs widmen; die Schriftenreihe „Politische Bildung“ dient vor allem der Publikation populärwissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Arbeiten. Gerade der Band „Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze“ von *Peter Pernthaler* (2000, Band 1 der Schriftenreihe Politische Bildung) soll der Politik und der Bildung das Wesen des Föderalismus als politisches Ordnungssystem, seine Vorzüge und Möglichkeiten für die Weiterentwicklung der Demokratie und der europäischen Integration näher bringen. Diesem Ziel dient auch die jüngst erschienene Broschüre „Alle Neune – Argumente für einen modernen und zukunftsfähigen Föderalismus in Österreich“.

5. Föderalismus-Dokumentation und weitere Aktivitäten

Die Dokumentation und Quellensammlung zum Föderalismus bilden einen weiteren Schwerpunkt der Institutstätigkeit. Im Herbst 2012 erschien der 36. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2011). Diese jährlich erscheinenden Berichte geben einen umfassenden Überblick über die Weiterentwicklung des österreichischen Föderalismus, zeigen die Verfassungsentwicklung im Bund und in den Ländern auf und stellen die vielfältigen Tätigkeiten der Länder im Rahmen der EU-Mitgliedschaft, des europäischen Regionalismus sowie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dar. Die Berichte bedeuten ein wertvolles Nachschlagewerk für Politik, Verwaltung und Wissenschaft und bilden den Kern der föderalistischen Dokumentationstätigkeit des Instituts. Daneben werden in den „Föderalismus-Dokumenten“ seit 1998 wichtige föderalistische Aufsätze, Gutachten oder Enqueten veröffentlicht. Die Reihe umfasst mittlerweile 34 Bände. Die öffentlich zugängliche Föderalismus-Bibliothek bietet gegenwärtig über 2.800 Bände und enthält zudem eine umfangreiche Sammlung an Mediendokumentation und einschlägigen Primärquellen zum Föderalismus in Österreich und Europa allgemein. Seit einigen Jahren betreibt das Institut zudem eine „Föderalismus-Datenbank“, die über die Homepage⁸ abrufbar ist. Diese enthält wichtige Kennzahlen zum österreichischen Föderalismus und wird jährlich aktualisiert.

⁷ Siehe zB einige der jüngsten Publikationen: Bußjäger 2010; Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk 2011; Bußjäger/Sonntag 2012; Bußjäger/Gsodam 2013.

⁸ Siehe unter www.foederalismus.at.

Zu den Schwerpunkten in der Öffentlichkeitsarbeit gehört ein periodisch erscheinender Newsletter: Die „Föderalismus-Info“ wird elektronisch und in gedruckter Form an insgesamt etwa 2.000 Empfänger versandt. Mit der Föderalismus-Info werden den Empfängern Informationen über aktuelle föderalistische Entwicklungen und Anliegen, Veranstaltungen des Instituts sowie Buchbesprechungen geboten. Zu besonders aktuellen Themen, wie etwa zum Österreich-Konvent im Jahre 2003, der Europäischen Verfassung oder der Reform der österreichischen Schulverwaltung wurden Sonderausgaben herausgegeben. Daneben werden zu aktuellen Fragen Presseausendungen an die Medien versandt.

Das Institut für Föderalismus veranstaltete außerdem bisher über 50 nationale und internationale Seminare, Tagungen und Workshops zu bundesstaatlichen oder demokratiepolitischen Themen. Die Organisation von Vorträgen, die Erstattung von Gutachten zu verfassungsrechtlich wichtigen Fragen und die Abfassung von Presseartikeln sowie Referate bei diversen Tagungen runden die Öffentlichkeitsarbeit sowie die wissenschaftliche Tätigkeit ab. Der Frage der Regionalisierung und dem damit verbundenen Schutz von Volksgruppen widmeten sich auch einzelne vom Institut mitveranstaltete Vorträge der Ringvorlesung „Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert“ in den Jahren 2009 und 2010 an der Universität Innsbruck, so etwa „Föderalismus als Konfliktlösung? Der Fall Bosnien Herzegowina“ (*Jens Woelk*), „Die Grenzen des asymmetrischen Regionalismus Spaniens: Der Fall Baskenland“ (*Xabier Arzoz*) und „Regionalisierung in Serbien am Beispiel der autonomen Provinz Vojvodina“ (*Franz Schausberger*). Das Institut für Föderalismus beteiligte sich zudem an der internationalen Winter School on Federalism and Governance in Bozen und Innsbruck im Februar 2012, die dem Thema „Federalism and Minority Protection“ gewidmet war.

In den letzten Jahrzehnten wurde auch die nationale und internationale Zusammenarbeit mit verschiedenen Institutionen, die sich mit Fragen des Föderalismus und des Bundesstaates befassen (zB dem Institut du Federalisme Fribourg, dem Europäischen Zentrum für Föderalismusforschung in Tübingen, dem Institut der Regionen Europas in Salzburg, der Stiftung Foster Europe in Eisenstadt, dem Institut d'Estudis Autonòmics in Barcelona und dem Forum of Federations in Kanada) verstärkt. Der Institutsdirektor ist zudem Mitglied der International Association of Centers for Federal Studies (IACFS).

Einschlägige Publikationen (Auswahl)

- Burtscher, Wolfgang [1990]: EG-Beitritt und Föderalismus, Wien.
 Bußjäger, Peter (Hrsg) [2006a]: Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand, Wien.
 Bußjäger, Peter [2006b]: Homogenität und Differenz, Wien.
 Bußjäger, Peter (Hrsg) [2010]: Kooperativer Föderalismus in Österreich, Wien.
 Bußjäger, Peter/Gamper, Anna/Happacher, Esther/Woelk, Jens (Hrsg) [2011]: EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Wien.
 Bußjäger, Peter/Sonntag, Niklas (Hrsg) [2012]: Gemeindekooperationen, Wien.

- Bußjäger, Peter/Gsodam, Christian (Hrsg) [2013]: Multi-Level-Governance im Alpenraum, Wien.
- Ermacora, Felix [1976]: Österreichischer Föderalismus, Wien.
- Häberle, Peter [1980]: Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, Wien.
- Pernthaler, Peter [1964]: Der Schutz der ethnischen Gemeinschaften durch individuelle Rechte, Wien.
- Pernthaler, Peter [1980]: Volksgruppe und Minderheit als Rechtsbegriffe, in: Wittmann, Fritz/Bethlen, Stefan (Hrsg): Volksgruppenrecht, München/Wien, S 9ff.
- Pernthaler, Peter [1984]: Österreichische Finanzverfassung, Wien.
- Pernthaler, Peter [1985]: Modell für eine selbständige politische Vertretung der Kärntner Slowenen im Landtag, in: Europa Ethnica 1985, S 193ff.
- Pernthaler, Peter [1997]: Die Mitwirkung von Volksgruppen in Europa auf nationaler und regionaler Ebene, in: Öhlinger, Theo/Pernthaler, Peter (Hrsg): Projekt eines Volksgruppenmandats im Kärntner Landtag, Wien, S 9ff.
- Pernthaler, Peter [2003]: Die Dynamik des österreichischen Minderheitenschutzes, in: Europa Ethnica 2003, S 75ff.
- Weber, Karl [1980]: Kriterien des Bundesstaates, Wien.