Michael Morass

Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union

Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration.

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 60

WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1994

Michael Morass

Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union

Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration.

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 60

herausgegeben vom
Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.–Prof. Dr. Peter Pernthaler

Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union

Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration.

von
Michael MORASS

WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1994

Die Deutsche Bibliothek – CIP–Einheitsaufnahme

Morass, Michael: Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union: Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der europäischen Integration / Michael Morass. – Wien: Braumüller, 1994

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung; Bd. 60) Zugl.: Florenz, Europ. Hochschulinst., Diss., 1993 u.d.T.: Morass, Michael: Länderinteressen und EG–Beitritt

ISBN 3–7003–1064–1

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

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

© 1994 by Braumüller, Universitäts–Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A–1092 Wien

Druck: Thaurdruck, Giesriegl Ges.m.b.H., 6065 Thaur

ISBN: 3–7003–1064–1

VORWORT

Die Rolle der "Regionen" in der Europäischen Union ist in den letzten Jahren zu einem vorrangigen Thema der Europäischen Integration geworden. Aus österreichischer Sicht kommt diesem Fragenkomplex aufgrund der innerstaatlichen föderalen Tradition besonderes Augenmerk zu.

Meine Arbeit konzentriert sich darauf, die grundlegenden Funktionsbedingungen und die Praxis der Einflußstrukturen regionaler Interessen darzustellen. Sie skizziert die Entstehungsgeschichte der Länderbeteiligung an der österreichischen Integrationspolitik und erörtert deren Perspektiven im Rahmen des EWR und nach einem Beitritt zur Europäischen Union.

Die vorliegende Studie ist die aktualisierte Fassung meiner Dissertation über *Länderinteressen und EG-Beitritt*, auf deren Basis mir im April 1993 das Doktorat der Politik- und Gesellschaftswissenschaften des Europäischen Hochschulinstituts, Florenz (PhD), verliehen wurde. Da der Abschluß dieser Arbeit bereits im Oktober 1992 erfolgte, wurden – wie im Detail am Ende des ersten Kapitels begründet – einige nachträgliche Aktualisierungen vorgenommen.

Die Volksabstimmung über das Beitritts-Bundesverfassungsgesetz fand erst bei Drucklegung dieses Buches statt, sodaß die überwältigend hohe Zustimmung der österreichischen Bevölkerung zu einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union in dieser Arbeit noch nicht berücksichtigt werden konnte.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Roger Morgan, der meine Dissertation als Hauptbetreuer tatkräftig unterstützte, sowie den weiteren Mitgliedern meines Dissertationskomitees, den Professoren Jean Blondel (EHI), Rudolf Hrbek (Universität Tübingen/Europa-Kolleg Brügge), Anton Pelinka und Peter Pernthaler (beide Universität Innsbruck). Von den "Florentiner" Kollegen und Freunden, die mir wertvolle Anregungen für diese Arbeit gegeben haben, möchte ich insbesondere Michael Huber (nunmehr Universität Hamburg), Jürgen Grote (nunmehr Universität Mannheim) und Patrick Kenis (nunmehr Universität Konstanz) nennen.

Die empirischen Grundlagen dieser Arbeit verdanke ich der Bereitschaft von mehr als 250 Politikern und Beamten in Österreich, Deutschland und Brüssel, die mir Interviews oder schriftliche Auskünfte erteilten.

Die Anregung und Unterstützung von Herrn Prof. Pernthaler erlaubt es mir, meine Dissertation nunmehr im Rahmen dieser Schriftenreihe zu veröffentlichen. Die Mitarbeiterin des Instituts für Föderalismusforschung, Frau Zung, hat die Publikation mit großer Sorgfalt betreut. Für ihre umsichtige Bearbeitung des Manuskripts will ich ihr in besonderer Weise danken.

Der Publikationsausschuß des Europäischen Hochschulinstituts hat dieser Arbeit die Höchstförderung für Dissertationen zuerkannt. Weiters haben das Institut für Föderalismusforschung sowie die Landtage von Burgenland, Oberösterreich und Vorarlberg großzügig zur Finanzierung dieses Buches beigetragen. Für meinen Forschungsaufenthalt in Florenz, dessen Produkt unter anderem die vorliegende Arbeit darstellt, erhielt ich Stipendien des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung. All diesen Förderern möchte ich herzlich danken.

Vor allem möchte ich meinen Eltern danken, die mir mein Studium ermöglicht und mich in meiner Arbeit immer bestärkt haben.

* * *

Die in dieser Studie zitierten, nichtöffentlich zugänglichen Dokumente wurden vor meinem Eintritt in den Verwaltungsdienst der Republik Österreich gesammelt. Meine Interpretationen stehen in keinem Zusammenhang mit meinem derzeitigen Dienstverhältnis.

INHALTSVERZEICHNIS

	VORWORT	V
I.	**EINLEITUNG**	1
1.	**"Regionalisierung" in der Europäischen Union?**	2
1.1.	"Region"	2
1.2.	Strukturelle und materielle Forderungen der Regionen als Reflex europäischer Integration	7
	a) Strukturelle Forderungen – Horizontale Gemeinsamkeiten	8
	b) Materielle Forderungen – Horizontale Konkurrenz	10
1.3.	Einflußkanäle regionaler Institutionen in der EU	12
2.	**Ausgangsübertragungen zur künftigen Mitwirkung österreichischer Landesakteure in der Unionspolitik**	16
2.1.	Virulenz und Durchsetzungspotential	16
2.2.	Gleichzeitigkeit von EU–Beitritt und Länderbeteiligung in der Integrationspolitik	17
3.	**Fragestellungen und Aufbau der Arbeit**	20
	Teil A: Untersuchungsrahmen	20
	Teil B: Mitwirkung der österreichischen Landesakteure an der Integrationspolitik	24
4.	**Anmerkungen zum empirischen Vorgehen und seiner Eingrenzung**	26
II.	**DAS KONZEPT REGIONALER EINFLUSSNAHME**	30
1.	**Entwicklungsstufen der Analyse territorialer Systeme als Perspektivenerweiterung "regionaler Beteiligung"**	31
1.1.	Regionale Kontrolle als bundesstaatliches Kriterium	32
1.2.	Negative und Positive Koordination	33
1.2.1.	*Dual Polity*	33
1.2.2.	*Kooperativer Bundesstaat*	34
1.3.	Peripherie vs. Zentrum	37
2.	**Regionale Einflußnahme im Rahmen des territorialen Systems**	38
2.1.	Prämissen: regionale Akteure, regionale Interessen	38
2.2.	Territoriale, funktionale und parteipolitische Kreisläufe	43
3.	**Die territoriale Dimension regionaler Einflußnahme**	48
3.1.	Intra–föderale und Inter–föderale Strukturen	48
3.1.1.	*Intra–föderale Einflußstrukturen*	49
3.1.2.	*Inter–föderale Einflußkanäle*	51
3.1.3.	*Struktureller Wandel regionaler Einflußnahme*	54
3.2.	Territoriale Machtabhängigkeiten und Austauschprozesse	55
3.3.	Kategorien von Einflußressourcen	58
3.3.1.	*Rechtliche Ressourcen*	59

3.3.2. Finanzielle Ressourcen 60
3.3.3. Politische Ressourcen 61
a) Legitimationsverhältnisse 61
b) Abstimmungserfordernisse nationaler Akteure mit Politiken regionaler Akteure – Implementationsressourcen 64
c) Technokratische Verknüpfung 65
3.3.4. Informations- und Organisationsressourcen 66
4. Konsequenzen des Konzeptes 67
4.1. Regionale Interessen in dominanten Koalitionen der nationalen Ebene 67
4.2. Zur Kompromißfähigkeit regionaler Akteure 68
5. Zusammenfassung 71
6. Exkurs: "Politikverflechtung" – Konzeptionelle Klärung 73
6.1. Politikverflechtung als Verdichtung der Abhängigkeiten territorialer Akteure 73
6.2. Politikverflechtung als Erklärungsansatz spezifischer entscheidungsbedingungen von Verhandlungssystemen 74
a) Empirischer Ausgang: Gemeinschaftsaufgaben in der Bundesrepublik 75
b) Parallelen der institutionellen Pathologie des deutschen Föderalismus und der EG 77
c) Ausweitung des Anwendungsbereiches der Politik-verflechtungstheorie 77

III. DIE VERMITTLUNG REGIONALER INTERESSEN IM "DREI-EBENENSYSTEM" DER EG/EU: Problemaufriß – am Beispiel der deutschen Länder und Perspektiven nach "Maastricht" 79
1. Ausgangsbedingungen 79
2. Grundlagen und Handlungslogiken der "EG-Länderbeteiligung" in Deutschland 82
2.1. Grundlagen des Bundesratsverfahrens vor 1993 82
2.2. Blockierung und Unverbindlichkeit vs. Kooperationsdruck zwischen Ländern und Bund 89
2.2.1. Lähmung der bundesdeutschen Verhandlungsposition durch die Rückkoppelung zur Landesebene? 90
2.2.2. Die unüberwindliche Unverbindlichkeit der indirekten Einflußnahme von Landesinteressen 90
2.2.3. Anpassung der Einflußlogik an die Durchsetzungslogik: Interessenkonvergenz von Ländern und Bund 93
3. Die Praxis des deutschen Modells (vor 1993) 97
3.1. Partizipation von Ländervertretern in nationalen Delegationen zu Gemeinschaftsgremien 97
3.1.1. Beauftragte des Bundesrates in EG-Arbeitsgremien 99

3.1.2. Länderbeteiligung im Rat der EG 104
a) Aktive Mitwirkung im Kultur- und Bildungsbereich 104
b) Passive Delegationsteilnahme 105
3.1.3. Der Ausschuß der Ständigen Vertreter (COREPER) 106
3.2. Informationsbeschaffung und Verarbeitung 107
3.2.1. Staffelung der Informationsquellen 109
a) Direkte Informationsbeschaffung einzelner Landesregierungen 109
b) Berichterstattung der Bundesratsbeauftragten 109
c) Der Länderbeobachter 110
3.2.2. Die Zentralisierungs-, Selektions- und Kanalisierungsfunktion der Bundesratsverwaltung 113
3.2.3. Systematisierung der Informationsevidenz 114
3.3. Aushandlung und Entscheidung der Stellungnahmen des Bundesrates 115
3.3.1. Mehrheitsprinzip 115
3.3.2. Benützung routinisierter Aushandlungsstrukturen – Die Koordinationsfunktion des EG-Ausschusses des Bundesrates 117
3.3.3. Gleichzeitigkeit der interregionalen Abstimmung und der Bund-Länder-Koordination 120
3.3.4. Aufbau europarechtlicher Strukturen auf Landesebene 121
a) Aufbau von "Europaministerien" 122
b) Europareferate in den einzelnen Landesministerien 123
c) Die endgültige Abstimmung des Standpunktes der Landesregierung zu einer EG-Vorlage 124
3.4. Evaluierung des Bundesratsverfahrens (vor "Maastricht") 125
3.5. Vernachlässigte Strukturen 132
3.5.1. Beschleunigtes Verfahren 132
3.5.2. Flexibilisierung – Modifikation der Stellungnahmen 134
3.5.3. Ausklammerung der Landesparlamente 136
4. Lobbying der deutschen Landesregierungen bei der EG-Kommission: Komplementarität statt Alternative 143
4.1. Einrichtung von "Länderbüros" in Brüssel 143
4.2. Funktionen: Information und Lobbying für ausschließliche, spezifische Interessen des Landes 144
4.3. Vermittlungsstrukturen zwischen Landes- und EG-Institutionen 146
4.4. Überwindung der anfänglichen Kritik seitens der Bundesregierung 154
5. Entwicklung nach Maastricht (I): Der Ausschuß der Regionen 156
5.1. Institutionalisierung des Ausschusses der Regionen 156
5.2. Entwicklungschancen des Ausschusses der Regionen 160
a) Heterogenität sub-nationaler Akteure 160
b) (K)ein Instrument zur Demokratisierung der Unionspolitik? 162
c) Konkurrenz der Regionen – Inkonsistente Mehrheitsbildung 163
d) Koordinationserfordernisse und Aufbau von Expertise 164

e) Anreiz für transregionale Subsysteme 167
f) Erste Einschätzung des Stellenwertes des Regionalausschusses 167
6. Entwicklung nach Maastricht (II): Die Reform der EU-Mitwirkung der deutschen Länder 169
6.1. Grundlagen 169
6.2. Sicherung des "föderativen Prinzips" 172
6.3. Der Bundesrat als "Schrankenwärter" der Europäischen Union? 174
6.4. Verstärkte Mitwirkung des Bundesrates 176
6.4.1. Kontinuität der Strukturen – Verankerung der zentralen Stellung des Bundesrates im GG 176
6.4.2. Umfang der neuen innerstaatlichen Mitwirkungsrechte 177
6.4.3. Verhandlungsführung im Rat und in Ratsgremien 182
6.4.4. Erste Einschätzung der Reform – Bestrebungen zur Erhöhung der Funktionalität der Länderstrukturen 186
6.5. Gesetzliche Basis für die Direktkontakte der Länder zu Institutionen der EU 188
6.6. Rechte des Bundesrates in Verfahren vor dem EuGH 188
7. Ausblick 189
8. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen des Kapitels 192

IV. GRUNDSÄTZE REGIONALER EINFLUSSNAHME IM POLITISCHEN SYSTEM ÖSTERREICHS 198
1. Barrieren territorialer Politik in Österreich 200
1.1. Institutionelle Beschränkungen 200
a) Schmale rechtliche Ressourcen 200
b) Finanzielle Ressourcenabhängigkeit der Landesinstitutionen 204
1.2. Überlagerung der territorialen durch die parteipolitische und die funktionale Dimension 204
1.3. Die Sonderstellung Wiens 208
1.4. Die Unwirksamkeit der verfassungsmäßig vorgesehenen Mitwirkung von "Länderinteressen" an der Bundesgesetzgebung 212
a) Strukturelle Barrieren 212
b) Funktionsleere 215
2. Machtfaktoren der Landesakteure im politischen System Österreichs 217
2.1. Regionale Disparitäten 219
2.1.1. Wirtschaftliches Gefälle 219
2.1.2. Regionale politische Identitäten – "Landesparteien" 222
2.2. Hegemonien und Verflechtung im Akteursraum der einzelnen Bundesländer 229
2.2.1. "Konzentrationsregierungen" 229
2.2.2. Machtzentralisierung in der Position des Landeshauptmannes 231
2.2.3. Zentralisierung in der Landesadministration 233

2.2.4. Unterordnung und Aufschwung der Landtage 234
2.2.5. Verflechtung von Landesverbänden und Landesinstitutionen 235
2.3. Aspekte politischer Autonomie der Landesebene 237
3. Interföderale Strukturen 239
3.1. Die Länderkonferenzen 239
3.1.1. Die Landeshauptmännerkonferenz und die Landesamts-direktorenkonferenz 240
a) Struktur – Gleichzeitigkeit der horizontalen und vertikalen Abstimmung 240
b) Verhandlungsgegenstände und Entscheidungsmodus – Ausklammerung parteipolitischer Konflikte 242
c) Einflußmonopol der Landeshauptmänner und der Landesamtsdirektoren? 246
3.1.2. Die Referentenkonferenzen 248
3.2. Inter-föderale Verhandlungen außerhalb der Länderkonferenzen 250
3.3. Die Verbindungsstelle der Bundesländer (VST) 253
a) Struktur 253
b) Funktionen 254
3.4. Inter-föderale Beziehungen im parlamentarischen Bereich 255
3.5. Exkurs: Intensität horizontaler Kontakte zwischen den Akteuren der neun Bundesländer 256
4. Intra-föderale Strukturen 260
4.1. Einflußkanäle im Bereich der Bundesregierung 260
4.1.1. Lobbying 260
4.1.2. Das Begutachtungsverfahren 262
4.1.3. Teilnahme von Landesvertretern in (intra-föderalen) Gremien der Bundesregierung/verwaltung 263
4.2. Einflußkanäle im parlamentarischen Bereich 266
a) Geringes Image des Nationalrates als Arena für Landesinteressen 266
b) Nationalratsabgeordnete als wesentliche Einflußkanäle von Landesinteressen 268
c) Beiziehung von Landesvertretern in parlamentarischen Beratungsgremien 270
4.3. Die Einbindung von Landesakteuren in den Bundesparteiorganisationen 271
4.4. Einflußkanäle regionaler Interessen innerhalb der Kammer- und Verbändeorganisationen 274
5. Evaluierung regionaler Einflußnahme in der österreichischen Bundespolitik – Zwischenresümee 277
5.1. Bewertung der Einflußstrukturen aus der Sicht der Landesakteure 277
a) Unterschiedliche Einflußkanäle – Ungleiche Zugangschancen 277
b) Parteien als Träger und Schrankenwärter regionaler Interessen 281

c) Die Sozialpartner als Verstärker regionaler Interessen 282
d) Territorialpartnerschaft? 283
e) Einschätzung des Durchsetzungspotentials von Landesinteressen – Zufriedenheit der Landeseliten? 284
5.2. Strukturelle Resistenz vs. Wandel der Spielregeln territorialer Politik in Österreich 288

V. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER LÄNDERBETEILIGUNG AN DER ÖSTERREICHISCHEN INTEGRATIONSPOLITIK (1987–1992) 291
1. Bisherige Rechte und Praxis der Länderbeteiligung an der Außenpolitik des Bundes 292
1.1. Stellungnahmerecht und Berücksichtigungsprinzip 292
1.2. Die Praxis der Länderbeteiligung in der Außenpolitik 296
2. Die Bedeutung der Landesebene in der "EG–Debatte" bis zum Beitrittsantrag 298
2.1. Frühzeitige Motivation aus den Bundesländern 298
2.1.1. Ausgangsbedingungen 298
2.1.2. Die Landeshauptmänner als frühzeitige Promotoren des Beitrittsantrages 300
2.2. Hervortreten regionaler Konfliktpotentiale vs. Aufrechterhaltung des Konsenses der Landeseliten 302
2.2.1. Kontext 302
2.2.2. Regionales Konfliktpotential 303
2.2.3. Fortbestehen des Beitritts–Konsenses auf der Ebene der Landeshauptmännerkonferenz 308
2.2.4. Einbindung der Landeskammern in die Stellungnahmen der Sozialpartner 311
2.2.5. Nationaler Elitenkonsens 312
2.3. Exkurs: Erfahrungsvermittlung durch deutsche Landesakteure 315
3. Die Virulenz von "Landesinteressen" in der Integrationspolitik – Kompetenzeingriffe und Erwartungen der Landeseliten 318
3.1. Die Problemsicht der österreichischen Landeseliten nach dem Beitrittsantrag 318
3.2. Eingriffe in die Machtressourcen der Landesebene 321
a) Im Bereich hoheitlicher Landesgesetzgebung 322
b) Im Bereich der "Privatwirtschaftsverwaltung" der Länder 323
c) Eingriffe in die bundespolitischen Machtressourcen der Landesakteure 326
3.3. Die wichtigsten integrationspolitischen Anliegen der Landesakteure (Einschätzung im Jahre 1990) 327
3.4. Zwischenresümee 335

4. Entwicklung von Landespositionen in der Integrationspolitik 1990–92...336
4.1. Kontext...336
4.1.1. Grundlinien der integrationspolitischen Außenperspektive – Das EWR–Abkommen...336
4.1.2. Regionale Disparitäten in der öffentlichen Meinung – Tiroler und Salzburger Spezifika...339
4.2. Initiativen der Landesakteure in der "EWR–Debatte"...343
4.2.1. Forderungen einzelner Landesakteure...343
a) Verspätete Kritik an den EWR–Verhandlungen...343
b) Forderungen nach einer "EWR–Volksabstimmung"...345
c) Bedingungen der Landtage vor einem Abschluß des EWR–Abkommens...348
d) Reaktionen der Bundesakteure...351
4.2.2. Gemeinsame Länderforderungen – die Positionen der Landeshauptmännerkonferenz...352
a) Grundverkehr...353
b) Beschaffungswesen...356
c) Transitverkehr...358
d) Strukturreform...360
5. Strukturen der Ländermitwirkung an der Integrationspolitik des Bundes vor Inkrafttreten des Länderbeteiligungsverfahrens...363
5.1. Die Einbindung von Ländervertretern auf der "Brüsseler Ebene"...364
5.1.1. Der gemeinsame Vertreter der Länder in Brüssel...364
5.1.2. Die Einbeziehung von Ländervertretern bei den EWR–Verhandlungen...367
5.1.3. Die Einbeziehung von Ländervertretern bei den Transit–Verhandlungen...368
5.2. Die Länderbeteiligung in den integrationspolitischen Gremien der Bundesebene...369
5.2.1. Der Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik (RFI)...369
a) Status und beteiligte Akteure...369
b) Funktionen...370
5.2.2. Die Arbeitsgruppe für Europäische Integration und die Arbeitsgruppe für Integrationsfragen...372
5.2.3. Innerstaatliche Vorbereitung der fünf EWR–Verhandlungsgruppen...373
5.2.4. Informelle Verflechtung auf Beamtenebene...374
5.2.5. Die Arbeitsgruppe EG/Föderalismus...374
a) Status und beteiligte Akteure...374
b) Funktionen...375
5.2.6. Sonstige Gremien im Rahmen der europäischen Integration mit Länderbeteiligung...375
5.2.7. Informationsvermittlung...376

5.2.8. Informelle Einflußkanäle 377
6. Der Aufbau integrationspolitischer Strukturen im Länderbereich 380
6.1. Entwicklungen auf der interregionalen Ebene 380
6.1.1. Die Behandlung von Integrationsangelegenheiten in bestehenden Länderkonferenzen 380
6.1.2. Der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) 382
a) Referentengremium der Landesverwaltungen 383
b) Selbständige Entscheidungsbefugnis vs. Unterordnung 383
c) Anzeichen eines Abrückens vom Einstimmigkeitsprinzip? 384
d) Strukturelle Einheitlichkeit 384
e) Die Stellung des Bundesrates und der Landtage im SIL – Einbeziehung vs. Ausschluß? 385
6.1.3. Die Verbindungsstelle der Bundesländer 385
6.2. Die Entwicklung integrationspolitischer Strukturen auf Landesebene 386
6.2.1. Zuständigkeitsverteilung in den Landesregierungen 386
6.2.2. Die Einrichtung von Europareferaten 387
6.2.3. Bildung von Europaausschüssen in den Landtagen 394
6.2.4. Aufbau von Beziehungen zwischen den Landesinstitutionen und den Landessozialpartnern in der Integrationspolitik 394
7. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen des Kapitels 397

VI. STRUKTUREN UND PERSPEKTIVEN DER MITWIRKUNG ÖSTERREICHISCHER LANDESAKTEURE IN DER EUROPÄISCHEN UNION 401
1. Die Mitwirkungsrechte der Länder im Rahmen der Europäischen Integration 401
1.1. Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Art und den Umfang der Mitwirkungsrechte 401
1.2. Die B-VG-Novelle und die Bund-Länder-Vereinbarung – Erster Überblick 408
1.3. Grundsätzliche Merkmale der Mitwirkungsrechte 409
1.3.1. Orientierung am deutschen Modell 409
1.3.2. Konsensualität 412
1.3.3. Anwendung in allen Fällen der "europäischen Integration" – Fortentwicklung des Länderbeteiligungsverfahrens 414
1.4. Recht auf Information vs. Verarbeitungskapazität 415
1.5. Stellungnahmerechte der Länder – Voraussetzungen für bindende Länderpositionen 419
1.6. Einbeziehung der Landesakteure in die Koordination österreichischer Verhandlungspositionen in der Praxis 422
1.7. Die Mitwirkung von Ländervertretern in Verhandlungen auf europäischer Ebene – Praxis und Ausblick 424

1.7.1. Teilnahmemöglichkeiten auf der Basis der Bund–Länder–Vereinbarung 424
1.7.2. Aktive Ländermitwirkung im Rat der Europäischen Union? 428
1.8. Aufforderung zu Rechtsbehelfen vor dem EuGH 430
1.9. Implementierungspflichten der Länder – Eintrittsrechte des Bundes 431
2. Die länderinternen Strukturen der EU/EWR–Mitwirkung – demokratische Legitimation vs. Effizienz? 432
2.1. Verstärkte Herausfordrerungen zur Koordination zwischen den Ländern 432
2.2. Der Konflikt um die Bestimmung des gemeinsamen Integrationsorgans der Länder 434
2.2.1. Ausgangspunkt: Landeshauptmännerkonferenz 434
2.2.2. Chance für den Bundesrat? 435
2.2.3. Neutrale Ausgangsposition der Bundesregierung 436
2.2.4. Regelung in der Bundesverfassung? 437
2.2.5. Kritik an einer Verankerung der Landeshauptmännerkonferenz in der Bundesverfassung 440
2.2.6. Dominanz der Landesexekutiven – Zurückhaltung der Landtage 441
2.3. Die Verhandlungs– und Entscheidungsstrukturen nach der Ländervereinbarung – die Integrationskonferenz der Länder (IKL) 442
2.3.1. Struktur und Aufgaben der IKL 442
2.3.2. Beschlußfassung von Länderstellungnahmen außerhalb der IKL 444
2.3.3. Koordinationsstrukturen der Länderbeteiligung auf Beamtenebene 445
2.4. Der Entscheidungsmodus: Interessenunterschiede vs.–Einheitlichkeit der Länder 446
2.4.1. Problemstellung 446
2.4.2. Erwartungshaltung der Landeseliten 448
2.4.3. Entwicklung der Entscheidungsregeln des Länderbeteiligungs–verfahrens 453
2.5. Mitwirkungsmöglichkeiten der Landtage? 455
2.5.1. Rechtliche Ausgangsbedingungen 455
2.5.2. Verankerung von EU/EWR–Mitwirkungsrechten der Landtage 458
a) Informationsrechte 461
b) "Bindende Stellungnahmen" der Landtage 461
c) Übertragung der Mitwirkungsbefugnisse auf "Europa–Ausschüsse" 462
2.5.3. Überlegungen zum künftigen Mitwirkungspotential der Landtage im Rahmen der Europäischen Union 463
2.6. Strukturelle Vorzüge eines gemeinsamen Integrationsorgans der Landesinstitutionen gegenüber dem Bundesrat 465
2.6.1. Das Dilemma des Bundesrates 465
2.6.2. Landesverfassungsautonomie 467
2.6.3. Verantwortbarkeit der Landesakteure 469
2.6.4. Sachverstand der Landesexekutiven 469

2.7. Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates im Rahmen der Europäischen Integration 470
2.8. Zwischensresümee: Innerstaatliche Machtkonflikte vs. Anforderungen regionaler Beteiligung in der europäischen Union 472
3. Aktivitäten österreichischer Landesakteure auf der Gemeinschaftsebene 472
3.1. Länderbüros? 472
3.1.1. Erwartungen 472
3.1.2. Erste Pläne zur Einrichtung von Landesbüros 475
3.1.3. Vorsprachen von Landesdelegationen bei der EG-Kommission 477
3.1.4. Kooperationsbereitschaft der Bundesregierung 478
3.1.5. Überlegungen zu den "Brüsseler Aktivitäten" von Landesakteuren nach einem EU-Beitritt 480
3.2. Transregionale Zusammenarbeit österreichischer Landesakteure in der Unionspolitik 485
3.2.1. Erwartungen 485
3.2.2. Teilnahme am Ausschuß der Regionen - Impulse zu transregionaler Kooperation 490
3.2.3. Zusammenarbeit mit anderen "Regionalbüros"? 494
4. Zusammenfassung des Kapitels 495

VII. SCHLUSSBEMERKUNGEN 499

ANHANG A 507

ANHANG B 512

ANHANG C 521

LITERATURVERZEICHNIS 535

I. EINLEITUNG

Auf welche Weise können die politischen Akteure der Bundesländer nach einem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union darauf Einfluß nehmen, daß ihre spezifischen Interessen bei der Formierung von Unionspolitiken berücksichtigt werden? Von welchen rechtlichen und funktionellen Bedingungen hat eine solche Ländermitwirkung auszugehen? Welche Schlüsse lassen sich in dieser Hinsicht aus den Erfahrungen der deutschen Länder ziehen? Welche strukturellen Vorkehrungen für eine "EU-Länderbeteiligung" sind in Österreich bereits getroffen worden oder geplant? Inwieweit bewirkt das Hinzutreten der Ebene der Unionspolitik als Zielbereich regionaler Interessen einen Wandel der Beziehungsstrukturen zwischen den Landes- und Bundesakteuren?

Diese die vorliegende Arbeit leitenden Fragen setzen an der Schnittstelle zweier, in den letzten Jahren gleichzeitig intensivierter Entwicklungen im Rahmen der europäischen Integration an, nämlich einerseits der EFTA-Erweiterung der EG (nunmehr der EU) sowie andererseits der Aufwertung der Rolle sub-nationaler Institutionen im Rahmen der Gemeinschaftspolitik:

* Die Ende der Achtziger Jahre forcierte Annäherung Österreichs an die Europäischen Gemeinschaften wurde am 17. Juli 1989 durch den Antrag um Aufnahme als EG-Mitgliedstaat formalisiert. Ausgehend von dem am 31. Juli 1991 abgegebenen, grundsätzlich positiven "Avis" der Kommission der EG, befürworteten die EG-Mitgliedstaaten, insbesondere in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon (Juni 1992) und Edinburgh (Dezember 1992) die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Sie haben am 1. Februar 1993 begonnen und sind am 1. März 1994 inhaltlich und am 30. März 1994 formell abgeschlossen worden. Unter der Bedingung eines positiven Ausgangs der Volksabstimmung über das Beitritts-Bundesverfassungsgesetz in Österreich und der Ratifikation in den EU-Mitgliedstaaten könnte Österreich der Europäischen Union am 1.1.1995 beitreten.

* Andererseits haben sich seit Mitte der Achtziger Jahre die Forderungen regionaler Akteure deutlich verstärkt, an der Formierung von Gemeinschaftspolitiken zu partizipieren. Deren Zielrichtung galt *erstens* im Gefolge der *Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)* von 1987 – insbesondere seitens der deutschen Länder, mit weit weniger Erfolg seitens der spanischen Autonomen Gemeinschaften sowie der belgischen und italienischen Regionen – einer Verstärkung ihrer innerstaatlichen Beteiligung an den nationalen Machtressourcen in der EG-Politik. Der Ratifizierungsprozeß des (am 1.11.1993 in Kraft getretenen) *Vertrages über die Europäische Union* (EUV) wirkte wiederum als Anstoß, die innerstaatlichen Mitwirkungsrechte der deutschen Länder in der Unionspolitik zu verstärken. *Zweitens* forcierten die deutschen Länder und einige andere Regionen Ende der Achtziger Jahre eigenständige, informelle Beziehungen zur Kommission, unterstützt durch die Einrichtung von Verbindungsbüros in Brüssel. Während der Aushandlung des EUV im Rahmen der Regierungskonferenzen zur *Politischen Union* standen *drittens* von den Dachverbänden der europäischen Regionen getragene Forderungen nach einer unmittelbaren Verankerung regionaler Akteure auf Gemeinschafts-

ebene im Vordergrund. Der EUV richtete den Ausschuß der Regionen ein. Er eröffnet sub-nationalen Akteuren erstmals, wenngleich in beschränkter Weise, eine unmittelbare, institutionalisierte Einbindung in die Formierung von EG-Politiken. Im Hinblick auf die für 1996 vorgesehene institutionelle Reform der EU, dürfte sich die Diskussion um die Mitwirkung regionaler Akteure erneut verstärken.

Es ist kein Zufall, daß diese beiden Prozesse zeitlich parallel Virulenz erlangten. Denn vor allem die Integrationsdynamik der EG forcierte die Verflechtung sowohl auf der *horizontalen* Dimension zwischen EFTA-Staaten und EG als auch auf der *vertikalen* Dimension zwischen Regionen, Nationalstaaten und EG-Institutionen. Auf beiden Dimensionen ist insofern festzustellen, daß die zunehmenden Auswirkungen der Politik des "Zentrums" auf die "Peripherie" ein Bestreben der "Peripherie" erzeugen, an der Politik "im Zentrum" mitzuwirken.

1. "Regionalisierung" in der Europäischen Union?

1.1. "Region"

Wurden früher vornehmlich die Europäischen Gemeinschaften selbst als *regionales* Integrationsgebilde bezeichnet,[1] so sind *Regionen* im letzten Jahrzehnt der Integrationsdebatte zum gängigen Begriff für sub-nationale Einheiten innerhalb der EG geworden. Die deutschen oder (mit Blick in die EU) auch die österreichischen *Länder* bezeichnen sich seit kurzem selbst als Regionen, sie bilden mit anderen die "Versammlung der Regionen Europas". Manche Visionen sprechen gar von der Zukunft eines "Europa der Regionen".[2] Was ist aber in diesem Zusammenhang unter *Regionen* zu verstehen? Weshalb hat sich diese Bezeichnung in den letzten Jahren in der Gemeinschaftspolitik verstärkt verbreitet? Dies ist nicht nur eine Frage der Etikette.

* Der Begriff der *Region* bedarf zunächst der Klärung, da sein semantischer Umfang in der allgemeinsprachlichen wie auch in der wissenschaftlichen Verwendung

1 Vgl uva ZIEBURA (1973), Zusammenfassung: Verflechtungsgrad und Handlungsfähigkeit, in: Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Analysen und theoretische Probleme, Schriften des Forschungsinstituts für Auswärtige Politik e.V., München (Oldenbourg) 1973), 293-311.

2 Zur Widerlegung einiger Annahmen dieser Vision siehe Kapitel III.

divergierende Bedeutungen aufweist.[3] In der deutschen Sprache konnotiert er *erstens* ein Gebiet, dem ähnliche geographische, wirtschaftliche, soziale, historische, politisch-kulturelle Eigenschaften oder funktionale Interdependenzen zugeschrieben werden. *Zweitens* werden räumliche Meßeinheiten für statistische Zwecke oder Bemessungseinheiten zur Verteilung öffentlicher Mittel als Region bezeichnet. In dieser Weise werden etwa in der EG-Regionalpolitik die Ebenen *Nuts I, II, III* verstanden. Die solcherart eingegrenzten Territorien können, müssen sich aber nicht notwendigerweise mit dem Hoheitsbereich sub-nationaler Institutionen decken. In einer *dritten*, institutionellen Bedeutung wird der Begriff der *Regionen* verwendet, um die direkt unterhalb der nationalen Ebene und zugleich über der lokalen Ebene eingerichteten Gebietskörperschaften von *Regionalstaaten* bzw *dezentralisierten Einheitsstaaten* den in ein *bundesstaatliches* Verfassungsgerüst eingebetteten Gliedstaaten gegenüberzustellen. Regionen verfügen über eine selbst legitimierte, und also nicht von der nationalen Regierung eingesetzte Regierung und ein gewisses Maß an eigenständig auszuführenden Kompetenzen. Ihnen fehlen aber unter formellen Gesichtspunkten einige der Merkmale, die *Gliedern eines Bundesstaates* zugeschrieben werden, insbesondere die "Eigenstaatlichkeit", oder etwa die Kontrolle über Modifikationen der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung, die Mitwirkung an der nationalen Gesetzgebung, die Zusicherung des Subsidiaritätsprinzips, die Verfassungsautonomie, die Finanzhoheit bzw ein kooperatives System des Finanzausgleichs. Während aus dieser Sicht innerhalb von EU-Mitgliedstaaten derzeit nur die deutschen Länder als Gliedstaaten klassifiziert werden, trifft die Qualifikation als Region – mit unterschiedlich ausgeprägten Defiziten – für die italienischen *Regioni* und die spanischen *Comunidades Autònomas* zu, in gewisser Weise auch für die französischen *Régions* und die niederländischen *Provin-*

---

3 Zur Verwendung des Begriffes "Region" vgl ua Mario CACIAGLI (1990), Das Europa der Regionen: Regressive Utopie oder politische Perspektive, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 90/4, 421-432; Fried ESTERBAUER (Hg) (1978), Regionalismus. Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa. Eine Einführung, München (Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit); Max FRENKEL (1986), Föderalismus und Bundesstaat, Band II: Bundesstaat, Bern (Peter Lang), 45ff; Heinrich GROSSE-SENDER (Hg) (1990): Kommission "Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa", Bericht, Teil Eins, Düsseldorf (Landtag Nordrhein-Westfalen), 124; Winfried HANEKLAUS (1991), Zur Frage der funktionsgerechten Regionalisierung in einer föderal verfaßten Europäischen Union, in: Deutsches Verwaltungsblatt 15. März 1991, 295-299; Rudolf HRBEK (1988), Bundesländer und Regionalismus in der EG, in: Siegfried Magiera/Detlef Merten (Hg), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin (Duncker & Humblot) 1988, 135ff; zum Begriff einer wirtschaftlichen Region vgl zB N. VANHOVE/ L.H. KLAASEN (1987), Regional Policy: A European Approach, Aldershot (Avebury-Gower); zum Begriff der politisch-kulturellen Region vgl zB Hans WEHLING et al (1985), Regionale Politische Kultur, Kohlhammer (Urban TB); zur in der italienischen Forschung intensiven Auseinandersetzung mit dem Konzept der regionalen "Subkulturen" siehe mit weiteren Verweisen ua CACIAGLI (1990); Carlo TRIGILIA (1985), Grandi partiti e piccole imprese, Bologna (Il Mulino).

zen, die allerdings über keine eigenen Gesetzgebungskompetenzen verfügen.[4] Belgien, das neben drei (wirtschaftlichen) Regionen auch drei mit diesen nicht deckungsgleiche (kulturell-ethnische) Gemeinschaften aufweist, wurde bisher als System *sui generis* zwischen Regional- und Bundesstaaten eingeordnet,[5] wobei jedoch die Verfassungsreform von 1993 die föderalistische Komponente nun deutlich verstärkt hat. Die subnationalen Institutionen der übrigen Mitgliedstaaten erfüllen in diesem Sinne hingegen überhaupt nicht oder nur ansatzweise die Kriterien einer Region.

Auf einer solchen Differenzierung von Gliedstaaten und Regionen besteht insbesondere der "Mainstream" der verfassungsrechtlichen Föderalismusansätze, wenngleich "Unschärfen" von Bundesstaatskriterien und strukturelle Ähnlichkeiten in allen Formen von dezentralisierten Systemen eingeräumt werden.[6] Würde hier einer solchen Auffassung gefolgt, wäre es also ein Widerspruch, die österreichischen Länder – denen die formellen Eigenschaften von Gliedstaaten zuerkannt werden[7] – hinsichtlich ihrer innerstaatlichen Stellung unter die Kategorie der Regionen zu subsumieren.

* Im EU/EG-Kontext beruht die Unklarheit und zugleich die Notwendigkeit zur Vereinheitlichung des Regionsbegriffs auf der mangelnden Definition sub-nationaler Institutionen im primären Gemeinschaftsrecht. Im Gegensatz zu Verfassungen eines dreigliedrigen Bundesstaates, die eine prinzipielle Anordnung der institutionellen Ebenen im Binnenbereich des Gesamtstaates vornehmen und ihnen rechtliche Ressourcen und Aufgaben zuweisen und voneinander abgrenzen, nimmt das EU/EG-Primärrecht auf die interne Gliederung der Mitgliedstaaten keinen Bezug. Während Regionen zwar im Rahmen der EG-Regionalpolitik als Objekte in Erscheinung treten, werden sie als institutionelle Akteure erstmals im *Vertrag über die Europäische Union (EUV)* in Zusammenhang mit der Besetzung des *Ausschusses der Regionen* (s.u.) bezeichnet, ohne daß allerdings ihre Merkmale bestimmt werden.

Das bedeutet einerseits, daß sub-nationalen Institutionen – wie noch ausgeführt wird – in der EU kein *eigenständiges Mitentscheidungsrecht* zukommt. Andererseits werden ihre eigenen Kompetenzbereiche gemeinschaftsrechtlich nicht geschützt. Auch das durch den EUV in Art 3b EG-Vertrag (EG-V) eingefügte, allgemeine *Subsidiari-*

---

4 Einen Überblick über den institutionellen "Regionalisierungsgrad" in den EG-Mitgliedstaaten gibt: Christian ENGEL/Wolfgang WESSELS (1990), Die Regionen in der EG. Endbericht, Bonn (Institut für Europäische Politik); zu den Regionalisierungstendenzen in den letzten zwei Jahrzehnten vgl insbes Roger MORGAN (1986), Regionalism in European Politics, London (Policy Studies Institute); Yves MENY (1982), Dix ans de regionalisation en Europe: Bilan et perspectives (1970-1980), Paris; Yves MENY/Vincent WRIGHT (Hg), Centre-Periphery Relations in Western Europe, London (George Allen); R.A.W. RHODES/V. WRIGHT (1987), Tensions in the Territorial Politics of Western Europe, London (Frank Cass); Robert PUTNAM/Robert LEONARDI/Raffaella Y. NANNETTI (1985), La pianta e le radici. Il radicamento dell' istituto regionale nel sistema politico italiano, Bologna (Il Mulino); mit weiteren Verweisen.

5 Frank DELMARTINO (1988), Regionalisation in Belgium, in: European Journal of Political Research, vol 16/4, 391.

6 Vgl uva Michael BOTHE (1977), Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin (Springer), 10f; FRENKEL (1986); Christian TOMUSCHAT (1973), Italien als Regionalstaat. Zur Errichtung der Regionen mit Normalstatut, in: Die Verwaltung, Bd 6, insbes 169; zu verschiedenen Ansätzen der Föderalismusforschung unter dem Blickwinkel regionaler Beteiligung siehe auch *Kapitel II.*

7 Siehe *Kapitel IV.*

tätsprinzip stellt nur auf das "bessere" Erreichen von Zielen durch Maßnahmen "auf Gemeinschaftsebene" oder solchen "auf der Ebene der einzeln handelnden Mitgliedstaaten" ab. Die Verankerung eines Subsidiaritätsprinzips war eine vitale Forderung der europäischen Regionen und wurde von ihnen auch in der nun gewählten Formulierung prinzipiell begrüßt. Allerdings erscheint die Operationalisierung dieser vage gehaltenen Subsidiaritätsnorm und die Effektivität ihrer Kontrolle, trotz der in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh 1992 und in der Inter-institutionellen Vereinbarung zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament vom November 1993[8] festgelegten diesbezüglichen Verfahrensregeln, ungewiß.[9] Vor allem kann damit eine Wirkung auf Zuständigkeiten der regionalen Ebene nur indirekt erzielt werden, da Art 3b EG-V nur auf das Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten abstellt. Für dessen Durchgriff auf die Zuständigkeiten sub-nationaler Akteure ist also Voraussetzung, daß auch das innerstaatliche Verhältnis von regionaler und nationaler Ebene nach Grundsätzen der Subsidiarität gestaltet ist.[10] Dies bleibt jedoch den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen.

Das Gemeinschaftsrecht versagt sub-nationalen Institutionen zudem Rechtsbehelfe vor dem Europäischen Gerichtshof, um ein rechtswidriges Handeln oder Unterlassen von Organen der EG, das Angelegenheiten ihrer Kompetenzbereiche berührt, einzuklagen. Ihnen stehen nur - wie jeder natürlichen oder juristischen Person - Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen nach Art 173 Abs 2 bzw Art 175 Abs 3 EG-V zu, sofern eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit gegeben ist. Forderungen der Dachverbände europäischer Regionen, eine generelle Klagslegitimation der Regionen einzufügen, scheiterten bei den Verhandlungen zur Politischen Union. (Den deutschen Ländern seit 1993 und im Falle eines EU-Beitrittes den österreichischen Ländern [wie in der Bund-Länder-Vereinbarung BGBl Nr 775/1992 vorgesehen] ist jedoch innerstaatlich zugesichert, daß auf ihren Antrag die dem Mitgliedstaat zustehenden Rechtsbehelfe in Verfahren vor dem EuGH zur Absicherung ihrer Interessen verwendet werden.)[11]

Ohne hier auf die Debatte eingehen zu können, inwieweit die Entwicklung bundesstaatlicher Elemente im Verhältnis zwischen der Gemeinschaftsebene und den Mit-

---

8 Abgedruckt in Agence Europe.

9 Zum Subsidiaritätsprinzip und seiner Entwicklung in der EG vgl ua Hans-Jürgen LAMBERS (1993), Subsidiarität in Europa - Allheilmittel oder juristische Leeformel?, in: Europarecht H 3/4, 229-242; Renaud DEHOUSSE (1988a), Completing the Internal Market: Institutional Constraints and Challenges, in: R. Bieber et al (Hg), 1992, One European Market? A Critical Analysis of the Community's Internal Market Strategy, Baden-Baden (Nomos), 311-336; Vlad CONSTANTINESCO (1990), Subsidiarität: Zentrales Verfassungsprinzip für die Politische Union, in: Integration 13. Jg., 165-178; Klaus GRETSCHMANN (1991), The Subsidiarity Principle: Who is to do what in an integrated Europe?, in: European Institute of Public Administration (1991), Subsidiarity - Guiding Principle for Future EC Policy Responsibility, Maastricht, 45-61; Franz-Ludwig KNEMEYER (1990), Subsidiarität - Föderalismus - Dezentralisation. Initiativen zu einem "Europa der Regionen", in: Deutsches Verwaltungsblatt, 105. Jg., H 9, 449-454; Wolfgang MEDERER (1991a), Das Subsidiaritätsprinzip und die EG, in: Ecolex 1991, 513ff; Marc WILKE/Helen WALLACE (1990), Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing in the European Community, London (RIIA).

10 Vgl Bart HESSEL/Kamiel MORTELMANS (1993), Decentralized Government and Community Law: Conflicting institutional developments?, in: Common Market Law Review, 30. Jg., 910ff.

11 Siehe Abschnitt *3.6.6. bzw 6.1.8.*

gliedstaaten fortgeschritten sei – wobei es vielmehr angebracht erscheint die EG/EU als supranationales System *sui generis* aufzufassen,[12] ist jedenfalls festzuhalten, daß die Einbindung der sub-nationalen Ebene in die EU derzeit keinesfalls Kriterien entspricht,[13] die die Annahme eines "dreistufigen Bundesstaates" erlauben würden. Aus der Perspektive des EU-Primärrechtes werden die Mitgliedstaaten vielmehr – unabhängig von ihrem jeweiligen verfassungsrechtlichen Aufbau – gleichsam als Einheitsstaaten betrachtet.[14]

Wenn die sub-nationalen Institutionen der EU-Mitgliedstaaten nicht mehr nur im nationalen Kontext sondern gleichzeitig auch in ihrem Verhältnis zur Ebene der Gemeinschaftsinstitutionen untersucht werden, ist deshalb die verfassungsrechtliche Sonderstellung von Gliedstaaten zu relativieren, da sie ihnen direkt gegenüber der EU nicht zukommt. Gerade ein Vergleich zwischen der Rolle sub-nationaler Akteure in der innerstaatlichen Politik und ihrer Rolle in der Unionspolitik, verlangt also – wie in *Kapitel II* ausgeführt wird – einen Ansatz *territorialer Systeme*, der nicht auf "bundesstaatliche Bedingungen" abstellt, sondern diese nur als eine besondere Ausbildung der rechtlichen Dimension der politischen Beziehungen quer über territoriale Ebenen erkennt. Wenn man rechtliche als eine Art unter verschiedenen Dimensionen von Ressourcen annimmt, die Machtverhältnisse bestimmen, verwischen sich die Grenzziehungen zwischen den *Typen* dezentralisierter Systeme. Dies wird insbesondere von dem – im Kapitel II angelegten – *Territorial Politics-Ansatz* betont, hat aber selbst in rechtswissenschaftlichen Konzeptionen Eingang gefunden:

> *Si l' on renonce ainsi aux critères de différenciation proposés dans de nombreuses analyses constitutionelles (participation des entités fédérées au gouvernement de la fédération, garantie constitutionelle de leur existence, maîtrise des compétences résiduaires, absence de tutelle, etc), c' est mieux mettre en lumière le fait que fédéralisme et régionalisme – pour autant que l' on puisse opérer une distinction nette entre ces deux concepts – font partie d' un continuum qui va de la centralisation de l' état unitaire à des formes très poussées de décentralisation.*[15]

---

12 Zu dieser zentralen Kontroverse der Integrationstheorie vgl uva: Robert O. KEOHANE/Stanley HOFFMANN (1991), Institutional Change in the 1980s, in: Keohane/Hoffmann (Hg) (1991), The New European Community: decisionmaking and institutional change, Boulder (Westview) 1–39; Michael BURGESS (1989), Federalism and European Union; John PINDER (1986), European Community and nation-state: a case for neo-federalism?, in: International Affairs; Fritz W. SCHARPF (1985), Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschriften, 26. Jg., 323–356; William WALLACE (1983), Less than a Federation, more than a Regime, in: Wallace/Wallace/Webb (1983); Wiliam WALLACE (Hg) (1990), The Dynamics of European Integration, London (Pinter); Joseph WEILER (1981), The Community System: the Dual Character of Supranationalism, in: Yearbook of European Law, vol 1.

13 Zu verschiedenen Ansätzen von Bundesstaatskriterien siehe *Kapitel II*.

14 Vgl insbes Franscesc MORATA (1986), Autonomie Regionale et Integration Europeenne: L' Espagne face aux Expèriences Italienne et Allemande, Diss. iur. Institut Universitaire Europeen, Florenz.

15 Renaud DEHOUSSE (1988), Fédéralisme et relations internationales: Une réflexion comparative, Florenz (PhD. Diss. IUE), 11ff; eingeführt in juristische Ansätze wurde dieses Konzept eines Kontinuums durch W.J.M. MACKENZIE (1966), Federalism and Regionalism, in: Modern Law Review, vol XIV, 15–33.

Dementsprechend wird im Rahmen dieser Arbeit der Begriff ***Land*** – bezogen auf den österreichischen und deutschen Fall – jeweils als spezifische Ausprägung der innerstaatlichen Stellung einer – zuvor in ihren Mindestbedingungen definierten – europäischen ***Region*** verstanden.

– Wie in *Kapitel II* begründet, wird eine Region (Land) im hier gewählten Ansatz nicht als einheitlicher Akteur, sondern als territorial definierter Akteursraum – bestehend aus mehreren, interagierenden *regionalen Akteuren (Landesakteuren)* – aufgefaßt, die über unterscheidbare Interessen und Ressourcen, insbesondere auch über unterschiedliche Beziehungen zur nationalen Akteursebene verfügen. Als regionale Akteure werden in diesem Sinne die regionalen Regierungen, die regionalen Verwaltungen und die regionalen Parlamente sowie die dieser Institutionenebene zugeordneten (Organisationseinheiten von) politischen Parteien und funktionalen Interessengruppen verstanden.

– Ausgehend von dieser Konzeption werden entgegen der irreführenden Vorstellung eines Gesamtinteresses der Region – nur jene Interessen als ***regionale Interessen*** (Landesinteressen) bezeichnet, die jeweils aktuell von der *dominanten Koalition* eines *regionalen Akteurs* bzw von Koalitionen mehrerer regionaler Akteure gegenüber Politikformierungsprozessen auf einer territorial höher liegenden Ebene ausgebildet werden.

Einen einheitlichen Regionsbegriff im Kontext der Gemeinschaftspolitik zu verwenden, empfichlt sich aber nicht nur aus einem analytischen Blickwinkel. Vielmehr wird dies auch durch die politische Strategie der europäischen Regionen vorgezeichnet. Dies läßt sich erklären, wenn als nächstes nach den Gründen gefragt wird, weshalb die Regionen in der EG–Politik in den letzten Jahren forciert nach Mitwirkung verlangen.

1.2. Strukturelle und materielle Forderungen der Regionen als Reflex europäischer Integration

Die derzeitige Entwicklung des Verhältnisses von Regionen und EG weist auf eine Verdichtung ihrer Interdependenzen hin, wie sie in ähnlicher Weise innerhalb des Nationalstaates im Zuge der Ausbildung des interventionistischen Wohlfahrtsstaates hervortrat. Der Übergang von *government at the centre* zu *nationwide government* hatte das Zusammenwirken sub–nationaler und nationaler Akteure erhöht und so die *dual polity*–Hypothese einer strikten Scheidung von *high politics* auf der zentralstaatlichen Ebene und *low politics* auf den Regierungsebenen der Peripherie verstärkt als unhaltbar ausgewiesen.[16] Dementsprechend hat sich innerhalb der EG seit ihren Anfängen und

16 Vgl Richard ROSE, From Government at the Centre to Nationwide Government, in: Meny/Wright (1985), 13–32. Die *Dual–polity–These* wurde im Kontext des amerikanischen Bundesstaates entwickelt (vgl K.C. WHEARE (1953), Federal Government, Oxford (Oxford UP) – siehe auch *Kapitel II.*) Sie entsprach jedoch nicht einmal dieser historischen Realität. So haben die Arbeiten von Grodzins und Elazar auf komplexe Kooperationsformen zwischen den Staaten und Bund seit den Anfängen der USA hingewiesen, vgl Morton GRODZINS (1969), The American System, hrsg von Daniel Elazar, Chicago (Rand Mc Nally), insbes Chapter 2.

beschleunigt seit der EEA und dem EUV die Reichweite von Gemeinschaftspolitiken, die unter verschiedenen Gesichtspunkten wesentlich in Interessenbereiche regionaler Akteure hineinregieren, intensiviert. Deshalb gehen die Regionen davon aus, daß die Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Politik der EG nicht als "Außenpolitik", wie sie der formelle Standpunkt der Mitgliedstaaten – ihrem singulären supranationalen Charakter widersprechend – ausgewiesen hat (in Deutschland zumindest bis zur GG-Reform von 1992), sondern als Teil der "Innenpolitik" aufzufassen sei. Diese Ansicht wird auch seitens des Europäischen Parlamentes unterstützt. In Art 24 seiner im Jahre 1988 beschlossenen (rechtsunverbindlichen) *Gemeinschaftscharta der Regionalisierung* heißt es:

> *Der Gesamtkomplex der gemeinsamen Politiken der Europäischen Gemeinschaft kann nicht als "auswärtige Beziehungen" im Sinne des klassischen Völkerrechts eingestuft werden, weshalb es angebracht ist, sie nicht ausschließlich der Zuständigkeit der Staaten zuzuweisen.*[17]

Betrachtet man die Forderungen nach regionaler Mitwirkung, fällt zunächst ein Widerspruch auf: Einerseits stellen die Regionen gemeinsame Forderungen an die Gemeinschaft. Andererseits begründen sie diese gerade mit ihren unterschiedlichen, regionalen Problemlagen.

Um dies zu erklären ist eine Unterscheidung zwischen *strukturellen* und *materiellen* Partizipationsforderungen regionaler Akteure zu treffen. Während *strukturelle Forderungen* auf den Erhalt bzw den Ausbau regionaler Machtressourcen[18] zielen, sind *materielle Forderungen* darauf aus, diese Machtressourcen einzusetzen, um die Inhalte von Gemeinschaftspolitiken entsprechend den rechtlichen, sozio-ökonomischen, politischen und ökologischen Bedingungen in der Region zu beeinflussen.[19]

a) Strukturelle Forderungen – Horizontale Gemeinsamkeiten

Die strukturellen Partizipationsforderungen der Regionen gründen in der Einschränkung ihrer innerstaatlichen Machtressourcen durch den fortschreitenden Integrationsprozeß. Ein Aspekt davon ist die Bindung ihrer Gesetzgebungsgewalt und ihrer autonomen oder delegierten Vollziehungskompetenzen durch EG-Rechtsetzung. Zudem verlieren regionale Akteure aber auch in dem Maße an Einfluß, in dem sie – formell oder informell – nationale Politiken mitbestimmten und diese in EG-Domäne übergehen.

Diese Eingriffe gehen bei dem schon erreichten Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts immer weniger von einer Änderung des Primärrechts durch die Mitgliedstaaten, sondern vielmehr von einer Verdichtung des Sekundärrechts durch die Ge-

17 ABl 1988, Nr C 326, S 296ff.
18 Zur Konzeptentwicklung von *Machtressourcen* in territorialen Beziehungen siehe Kapitel II.
19 Zur Kategorisierung der Gründe und Ziele regionaler Partizipation in der EG vgl auch HULL/RHODES (1977).

meinschaftsorgane aus.[20] Wie zuvor angedeutet, bietet das Gemeinschaftsrecht keine Absicherung regionaler Kompetenzen gegen diese dynamische Ausdehnung der EG-Politiken. Die Beteiligung an deren Formierung wird deshalb für die Regionen einerseits virulent, um die bereits eingetretenen Verluste angestammter Ressourcen durch neue Einflußressourcen zumindest partiell auszugleichen. Ziel ihrer Mitwirkung ist aus dieser Warte andererseits, sich eine kontrollierende *Schrankenwärterrolle* zu verschaffen, um weitere Eingriffe der Gemeinschaftspolitik in Kernbereiche regionaler Kompetenzen abzuwehren.

Aus dieser Perspektive sind die Bestrebungen nach Partizipation an der Formierung von Gemeinschaftspolitiken kompensatorisch und vornehmlich defensiv angelegt.[21] Sie folgen den institutionellen Eigeninteressen der regionalen Institutionen und entstehen – das darf nicht übersehen werden – unabhängig davon, inwieweit die Gemeinschaftspolitiken auch *ohne* deren Mitwirken Auswirkungen erzeugen, die spezifische Interessen in der Region (zB eine Stärkung der Wettbewerbsposition von Unternehmen der Region) befriedigen.

* Wie bereits angedeutet, besitzen die Regionen in den einzelnen Mitgliedstaaten höchst unterschiedliche rechtliche, finanzielle, politische und organisationelle Ressourcen. Zumindest hinsichtlich der drei letztgenannten Dimensionen bestehen auch zwischen den Regionen ein und desselben Staates Ungleichgewichte. Im europäischen Vergleich werden deshalb die Regionen einerseits durch EG-Rechtsetzung verschieden stark in ihren Machtressourcen beschnitten und verfügen andererseits gegenüber ihren nationalen Regierungen über ungleich starke Machtpotentiale, um eine Beteiligung an der Formierung von Gemeinschaftspolitiken durchzusetzen.

* Trotz dieser Differenzen sind strukturelle Partizipationsforderungen, die auf eine Stärkung der regionalen Ebene in der EU abzielen, unter den Regionen nicht prinzipiell widersprüchlich. Die formelle Verankerung einer Beteiligung an der EU-Politik der nationalen Regierung erhöht – wenngleich in der Praxis ungleich stark – die Einflußchancen aller Regionen eines Staates und wird so zu deren gemeinsamer Forderung. Eine Konstruktion von Gemeinsamkeit ist nachgerade Voraussetzung einer den Regionen durch Gemeinschaftsrecht unmittelbar zugestandenen Mitwirkung im Entscheidungssystem der EU. Sie erfordert eine auf alle Mitgliedstaaten bezogene Regelung und also die Zustimmung aller nationalen Regierungen. Gleiches gilt für die bereits genannten defensiven Ansprüche auf Verankerung einer generellen Klagslegitimation der Regionen vor dem Europäischen Gerichtshof oder des Subsidiaritätsprinzips.

* Diese Ausgangsbedingung stellt die im Vergleich der EU-Regionen stärksten deutschen Länder vor ein Dilemma: Aufgrund ihrer weitreichendsten Gestaltungsmöglichkeiten stellt sich für sie die Gefahr von Einbrüchen darin relativ am stärksten. Sie

---

20 Siegfried MAGIERA (1988), Einführung, in: Magiera/Merten (1988), 15.

21 R.A.W. RHODES (1986), European Policy Making, Implementation and Subcentral Governments. A Survey, Maastricht (EIPA), 35; Fritz W. SCHARPF (1990), Regionalisierung des europäischen Raums, in: von Alemann et al (1990), 32ff.

befürchten eine zunehmende Aushöhlung ihrer im bundesstaatlichen Kontext erworbenen Sonderstellung, die sie im Sinne einer "Nivellierung nach unten" zusehends an die Rolle anderer EU-Regionen als bloße, "sub-nationale Verwaltungseinheiten" angleichen könnte.[22] Um diese Entwicklung einzudämmen, können sie aber andererseits ihre im Föderalismus gegenüber dem Bund entwickelten Machtpotentiale nicht in gleichem Maße in eine direkte, institutionalisierte Mitwirkung auf europäischer Ebene umsetzen, weil die anderen Regionen als notwendige Verbündete über schwächere Einflußressourcen gegenüber ihren jeweiligen Zentralregierungen verfügen.

* Deshalb wird aus der strukturellen Interessenperspektive der deutschen (und künftig auch der österreichischen) Länder eine Stärkung der anderen Regionen wesentlich.

In diesem Kontext ist zu verstehen, wenn die deutschen Landesregierungen nunmehr – neben ihrer Identität als "eigenstaatliche Glieder" der Bundesrepublik – ein Selbstverständnis als "europäische Region" entwickeln,[23] das sie als Ungleiche unter Gleiche gesellt. So sind in letzter Zeit die meisten deutschen Länder der *Versammlung der Regionen Europas* (VRE) beigetreten, die sie früher mit Skepsis betrachteten. In Parallelaktion zu dieser mobilisierte der bayerische Ministerpräsident die *Konferenz "Europa der Regionen"*, in der inzwischen 38 der stärksten europäischen Regionen – unter anderem auch die meisten österreichischen Länder – Mitglieder sind.[24] Die deutschen Länder stützen so die Plattform europäischer Regionen und homogenisieren die strukturellen Forderungen, wie die Kongruenz der im Rahmen der Konferenz zur Politischen Union aufgestellten Zielkataloge dieser Regionalverbände mit den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz der deutschen Länder bzw des Bundesrates zeigt. In dieser Hinsicht muß hinzugefügt werden, daß erst die in den letzten Jahrzehnten erfolgte innerstaatliche Aufwertung der Machtstellung insbesondere der spanischen, belgischen und italienischen Regionen,[25] die Grundvoraussetzung für ein gemeinsames Vorgehen europäischer Regionen schuf.

b) Materielle Forderungen – Horizontale Konkurrenz

Diese Gemeinsamkeit der "regionalen Ebene" endet jedoch, sobald es nicht mehr um den Ausbau von Machtpotential und die Abwehr von Kompetenzeingriffen, sondern um die positive Beeinflussung der Inhalte einzelner Gemeinschaftspolitiken geht.[26]

---

22 Literaturangaben zum deutschen Fall siehe Kapitel III.

23 HANEKLAUS (1991), 296f.

24 Vgl Michael BORCHMANN (1990), Konferenzen "Europa der Regionen" in München und Brüssel, in: Die Öffentliche Verwaltung H 20, 879–882; Michael BORCHMANN (1991), Doppelter Föderalismus in Europa. Die Forderungen der deutschen Länder zur Politischen Union, in: Europa-Archiv, Folge 11, 340–348; Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOUQUET (1991), Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/91, 13–25.

25 Vgl die in FN 4 angegebene Literatur sowie die dortigen Verweise.

26 Caroline BRAY/Roger MORGAN (1985), The European Community and Central-Local Government Relations. A Review, London (Economic and Social Research Council), 24f; RHODES (1986).

* Regionen treten hier einerseits als Vermittler von Interessen ihrer territorialen Basis auf, um im Hinblick auf die regionalen Standortbedingungen von Unternehmen, die Qualität der regionalen Ökologie, die regionalen Agrarstrukturen, das Forschungsvolumen von Universitäten der Region etc eine vorteilhafte Definition von EG-Politiken zu erreichen. Der Inhalt und die Intensität materieller Partizipationsforderungen hängt einerseits von der potentiellen territorialen Relevanz einer Gemeinschaftsinitiative ab. Inwiefern regionale Institutionen als Vertreter dieser Interessen auftreten, wird andererseits durch den inhaltlichen Zusammenhang zu ihren eigenen Politikdomänen und – teilweise über diese hinausgehend – durch die Erwartungen bestimmt, die ihnen von den sie legitimierenden politischen Akteuren und Wählern gestellt werden.

* Über diese Vermittlungsfunktion hinaus, werden die materiellen Partizipationsforderungen regionaler Akteure aber auch wesentlich von ihren *institutionellen Eigeninteressen* bestimmt.

– Gemeinschaftspolitiken setzen zunehmend rechtliche Schranken, aber auch indirekt die Umfeldbedingungen, in denen die Politik der regionalen Ebene ausgebildet wird. In besonderer Weise wird dies beispielsweise im Rahmen der EG-Regionalpolitik vorgezeichnet, wenn gemeinschaftliche Förderungsmaßnahmen von zusätzlichen Leistungen der regionalen Institutionen abhängig gemacht werden.

– Da der Großteil gemeinschaftlicher Politik der Umsetzung in innerstaatlichem Recht bedarf, bedeutet deren Verdichtung in Politikbereichen, die regionale Kompetenzen berühren, daß regionale Institutionen deren Implementierung übernehmen, wenngleich die gemeinschaftsrechtliche Verantwortlichkeit für die ordnungsgemäße Durchführung bei der nationalen Regierung verbleibt. Daraus entsteht den regionalen Institutionen ein Interesse insbesondere auch daran, durch eine Beteiligung in der Phase der Politikformierung nachfolgende Implementierungsprobleme antizipierend zu verringern.

* Territorial ungleichgewichtige Auswirkungen und also eine Interessenkonkurrenz zwischen (einigen) Regionen sind im (re)distributiven EG-Förderungsbereich besonders offensichtlich. So werden beispielsweise an einer Erhöhung der Mittel nach Ziel 2 des Regionalfonds (EFRE) nur jene Regionen interessiert sein, die förderungswürdige Gebiete mit industriellem Niedergang aufweisen. Es ist jedoch hervorzuheben, daß territorial ungleichgewichtige Folgen nicht auf die EG-Regionalpolitik beschränkt sind, sondern daß die regionalpolitischen Kohäsionsziele vielmehr durch die anderen sektoralen Gemeinschaftspolitiken in nachhaltiger Weise konterkariert werden.[27] Auch in regulativen Politiken – beispielsweise im Umwelt- oder Verkehrsbereich – erzeugt die auf Gemeinschaftsebene getroffene Lösung ökonomischer oder ökologischer Verteilungsprobleme prinzipiell Disparitäten auf der territorialen Dimension.

Es ist also zu betonen, daß allfällige Interessenkoalitionen zwischen einzelnen

---

27 Vgl dazu Rolf Jürgen GROTE (1990), The Regional Impact of Sectorial Community Policies: Problems of Reconciling Cohesion with Competiveness, Report submitted to DG XVI of the Commission of the EC by the "Regions and the European Community Project" (European University Institute) Florenz mit reichhaltigen Literaturverweisen.

Regionen auf der Ähnlichkeit ihrer sozio-ökonomischen, rechtlichen, politischen oder ökologischen Bedingungen beruhen, und eben nicht durch die Zugehörigkeit zu einer "Regierungsebene" vorbestimmt sind. Konfliktlinien zwischen Regionen können deshalb auch quer zu nationalen Grenzen verlaufen.

1.3. Einflußkanäle regionaler Institutionen in der EU

Erster Überblick

Betrachtet man nun die institutionellen Arrangements auf Gemeinschaftsebene steht diesen Beteiligungsansprüchen der Regionen ein Mangel ihrer *unmittelbaren, formellen* Mitwirkungsmöglichkeiten auf der Ebene der EU-Entscheidungsprozesse gegenüber.

* Ein Organ, das Regionen auf Gemeinschaftsebene einbindet, wurde erstmals im Jahre 1988 mit dem bei der EG-Kommission eingerichteten ***Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften*** geschaffen.[28] Entgegen voreiligen Interpretationen, die darin einen nachhaltigen Wandel im *Policy-system* der EG erblickten,[29] konnten seine realen Einflußchancen nach mehrjähriger Praxis als marginal eingestuft werden.[30] Dies gründet zunächst darin, daß er nur auf Wunsch der Kommission in Fragen der regionalen Entwicklung, insbesondere der Ausarbeitung und der Durchführung der EG-Regionalpolitik, einschließlich der regionalen und lokalen Auswirkungen der anderen sektoralen Politiken, unverbindlich konsultiert werden *kann*. Von seinen 42 Mitgliedern, wird nur die Hälfte mit regionalen Vertretern, die andere Hälfte mit Repräsentanten lokaler Gebietskörperschaften besetzt. Deshalb haben nur sehr wenige Regionen direkten Zugang zu den Beratungen des Beirates. Dies erweist sich deshalb problematisch, da gerade im Rahmen redistributiver Politiken wie der EG-Regionalpolitik zwischen Regionen mit unterschiedlichen Entwicklungsniveaus und Entwicklungschancen (auch innerhalb eines Mitgliedstaates) typischerweise konfligierende Interessen vorliegen. Zudem drückt die Funktion des Beirates als gemeinsames Gremium der regionalen und kommunalen Vertreter (die zwar in je einer eigenen *Kammer* zusammentreten) eine Nivellierung der Interessenvertretung sub-nationaler Institutionen aus, die insbesondere der Stellung starker Regionen, wie der deutschen Länder, nicht gerecht wird.

* Im Hinblick auf die Regierungskonferenzen der Jahre 1990/91 stellten die europäischen Regionen deshalb vor allem Forderungen nach einem stärkeren Regionalorgan

---

28 Beschluß der Kommission vom 24. Juni 1988, ABl 1988, Nr L 247, S 23ff; ausführlicher zum Beirat vgl ua EUROPEAN PARLIAMENT, Committee on Regional Policy and Regional Planning (1988), Report 6 on the major topic 'The Community's regional policy and the role of the regions': Relations between the Community Institutions and regional and local authorities (Rapporteur: V. Arbeloa Muru), EP DOC A 2-0218/88/Part B, 82f; Wolfgang BURTSCHER (1990), EG-Beitritt und Föderalismus. Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs, Wien (Braumüller), 92ff; GROSSE-SENDER (1990), 126f; jeweils mit weiteren Verweisen.

29 ZB Robert LEONARDI/Raffaela Y. NANETTI (1990a), Emilia-Romagna and Europe: a case study of regional transformation in preparation for the Single Market, in: Leonardi/Nanetti (1990), 1.

30 Interviews, Brüssel Oktober 1991.

auf Gemeinschaftsebene, deren Minimalvariante sich – vor allem mit der Unterstützung der deutschen und der belgischen Regierung – durchsetzte. Der nunmehr in Art 198 a–c EG–V vorgesehene ***Ausschuß der Regionen*** wird sich im März 1994 konstituieren. Dessen Entstehung, Struktur und Entwicklungsperspektiven werden in *Kapitel III* näher dargestellt. Wenn dabei argumentiert wird, daß dieser Regionalausschuß wesentliche Impulse zur transregionalen Kooperation setzen dürfte, die indirekt die Handlungslogiken regionaler Vertretung in der EG verändern könnten, so muß hier doch vorweg festgehalten werden, daß er aufgrund der formellen Unverbindlichkeit seiner Stellungnahmen und seiner heterogenen Zusammensetzung zumindest den Interessen der stärkeren Regionen kurzfristig keine wesentliche Ausweitung ihrer Durchsetzungschancen eröffnen dürfte.

Insofern ist der mit dem Schlagwort eines "Europa der Regionen" verknüpfte Eindruck einer "Regionalisierung" der EU weiterhin differenziert zu betrachten, als sie im EU–Entscheidungsprozeß nicht formell zum Ausdruck kommt. Gerade aufgrund des Mißverhältnisses zwischen der ansteigenden Bedeutung der regionalen Akteure für die Durchführung der EG–Politiken sowie der EG–Politiken für die regionalen Akteure einerseits und andererseits ihrer fehlenden Mitspracherechte auf der Ebene der EG–Institutionen, wird für sie der Aufbau alternativer Einflußkanäle aus den Regionen besonders virulent.

Dabei sind zwei prinzipielle Möglichkeiten zu unterscheiden:

* Mittels *direkter informeller* Beziehungen zu EU–Institutionen kann eine Berücksichtigung spezifischer regionaler Interessen angestrebt werden, während Gemeinschaftsinitiativen in der Europäischen Kommission geformt werden.

* In der daranknüpfenden *Ratsphase* eines EU–Entscheidungsprozesses können regionale Akteure typischerweise nur *indirekt* mitwirken, indem sie innerstaatlich auf formellen oder informellen Kanälen auf die Positionierung der nationalen Regierung zu EU–Politiken Einfluß zu nehmen versuchen. Entsprechend des relativ schwachen institutionellen Gewichts des Europäischen Parlaments besitzt dieses – im Vergleich zur Europäischen Kommission und den nationalen Regierungen – auch als Adresse regionaler Einflußversuche einen geringeren Stellenwert.

Den nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten kommt insofern die Rolle von "Schrankenwärtern" zwischen regionalen Akteuren und EG–Entscheidungsprozessen zu. Sie legen formell fest, ob und in welcher Weise sie die von regionalen Institutionen vertretenen spezifischen Interessen in den Verhandlungen der Arbeitsgruppen und Ausschüsse des Rats, im Ausschuß der Ständigen Vertreter und schließlich im Rat selbst einbringen und vertreten. Sie können zudem die direkten, informellen Einflußversuche regionaler Akteure gegenüber EG–Institutionen fördern oder behindern.

Deshalb jedoch die Einflußpotentiale regionaler Institutionen in der Gemeinschaftspolitik als ein durch die nationale Regierung allein verfügbares, einseitiges "Geschenk" zu betrachten – wie manchmal behauptet wird[31] –, scheint jedoch eine

31 Siehe zB Ulrich GOLL (1989), Vier Thesen zur Beteiligung der Landesparlamente am EG–Entscheidungsprozeß, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H 4, 588.

unbefriedigende Erklärung. Es stellt sich vielmehr die Frage, welche Kalküle nationale Regierungen veranlassen, ihre Machtressourcen aufgrund ihrer Akteursstellung im Rat zu teilen bzw ihre "Zügel" über regionales Lobbying bei Gemeinschaftsorganen zu lockern oder dieses gar zu unterstützen.

Die *Relativität* dieser "Schrankenwärterrolle" nationaler Regierungen wird offensichtlich, da die Einflußstrukturen und -chancen "regionaler Interessen" in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgebildet sind.[32] Die deutschen Landesregierungen haben im Vergleich zu anderen Regionen ihre EG-Beteiligungsstrukturen mit Abstand am stärksten entwickelt. Dies gilt sowohl für ihre in den letzten Jahren verdichteten, direkten Beziehungen zur Kommission, die sich insbesonders auf die Vermittlung von Länderbüros in Brüssel stützen, als auch für die Einbeziehung ihrer Standpunkte in die nationale Willensbildung und die Teilnahme von Landesvertretern in den deutschen Delegationen zu Gemeinschaftsgremien. Während die meisten europäischen Regionen über überhaupt keine *formellen* Beteiligungsansprüche verfügen, sind die deutschen Länder die einzigen, denen umfassende Stellungnahmerechte zugesichert sind. Sie können die nationale Verhandlungsposition unter bestimmten Bedingungen sogar binden, insbesondere wenn ein EU-Vorhaben Gesetzgebungsbefugnisse der Länder im Schwerpunkt berührt. In Gesetzesrang wurden solche Mitwirkungsrechte erstmals im Ratifikationsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 (EEAG) verankert. Sie wurden durch die Grundgesetz-Novelle des Jahres 1992 (Art 23 GG samt Ausführungsgesetzen) verstärkt. Diese Mitwirkungsstrukturen und ihre Entwicklung werden in *Kapitel III* im Detail dargestellt und erörtert.

Um diese Unterschiede regionaler Mitwirkung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu erklären, erscheint es zweckmäßig eine Sichtweise anzulegen, die das Handlungssystem der EG als eine "tryad of intergovernmental relations" zwischen regionaler, nationaler und Gemeinschaftsebene versteht,[33] wobei die Beziehungen in jedem Mitgliedstaat und für jede einzelne Region eine spezifische Ausprägung erfahren. Jeder Beziehungsstrang wird in beiden Richtungen durch mehr oder weniger ausgebildete Machtabhängigkeiten[34] bestimmt.

- Einerseits ist die Einbindung regionaler Akteure in die Unionspolitik insofern als Reflex der Machtabhängigkeiten im Verhältnis von nationaler und regionaler Politikebene aufzufassen. Das Gefälle zwischen der relativ ausgeprägten EU-Länderbeteiligung in der Bundesrepublik und dem Partizipationsmangel anderer EU-Regionen wird dabei nicht alleine aus deren verschiedener rechtlicher Kompetenzausstattung zu erklären sein. Es ist vielmehr anzunehmen, daß darüberhinaus verschiedenste politische und organisationelle Ressourcen, insbesondere auch die Fähigkeit regionaler Akteure,

---

32 Für einen Überblick vgl ENGEL/WESSELS (1990); sowie teilweise überholt EUROPEAN PARLIAMENT (1988); RHODES (1986), 34ff; MORATA (1986), 203ff.

33 C. HULL/R.A.W. RHODES (1977), Inter-governmental relations in the European Community, Westmead (Saxon House), 1ff. Die Betrachtung der vertikalen Ausdifferenzierung als Mehrebenensystem hat erst seit Ende der Siebziger Jahre verstärkt Eingang in die Integrationsforschung Eingang gefunden; vgl ua auch BRAY/MORGAN (1985); HRBEK (1988), 127ff; PUCHALA (1975), 519, RHODES (1986), 2.

34 Zum Konzept von *Machtabhängigkeiten* siehe *Kapitel II.*

ihre Organisationsstrukturen auf die Bedingungen der EU-Entscheidungsprozesse einzustellen, sowie die Spielregeln und der Aushandlungsstil (*negotiation climate*)[35] der (innerstaatlichen) territorialen Politikbeziehungen zwischen regionaler und nationaler Ebene maßgeblich sind. Aus dieser Sicht erweist sich die Fragestellung nach den Entstehungsbedingungen und den Auswirkungen regionaler Partizipation also als ein spezifischer Aspekt des Abhängigkeitstheorems des *Domestic politics*-Ansatzes der Integrationsforschung:

> *The domestic politics approach postulates that the pattern of negotiations in each national policy sub-structure sets the key in which the relevant national minister (and interest groups) will behave in the upper decisional tier. Thus, using the upper tier as a medium, the pattern of negotiations on EC issues at the domestic level of the member states determines the progress on individual policy issues and on integration in general. Negotiations at the Community level are between ten [nun: zwölf] dependent variables and not between independent ones.*[36]

– Die Abbildung dieser Machtverhältnisse zwischen regionalen und nationalen Akteuren in der jeweiligen regionalen EG-Beteiligung ist jedoch nicht dem "freien Spiel" der innerstaatlichen Kräfte ausgesetzt, sondern steht umgekehrt in Abhängigkeit zu den Bedingungen des europäischen Entscheidungsprozesses. Diese Rücksichtnahme wird nicht nur von den nationalen Regierungen, sondern – wie in *Kapitel III* begründet – insbesondere auch von den Regionen selbst verlangt. Sie können die nationalen Positionen in der Interaktion mit den anderen Mitgliedstaaten also nicht in derselben Weise binden, wie es ihnen (mit gleichem Machteinsatz) bei einer Entscheidung auf nationaler Ebene möglich wäre.

– Auch von Seiten der Kommission werden zusehends eigenständige Impulse gesetzt, in einigen Sektoren regionale Interessen bereits zu Beginn der Politikformierungsphase informell einzubinden. Diese Beziehungen sind jedoch wiederum zu einzelnen Regionen sehr unterschiedlich ausgeprägt, und weisen also auf spezifische Abhängigkeiten hin.

So ist davon auszugehen, daß die jeweilige Ausformung der "Schrankenwärterrolle"[37] einer nationalen Regierung einerseits von den Regionen sowie andererseits auf Gemeinschaftsebene sowohl von der Interaktion zwischen den nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten als auch von der Europäischen Kommission mitbestimmt wird. *Wessels* hat in diesem Zusammenhang die These aufgestellt, daß sich die einzelnen Beziehungssysteme *Länder – Bund, Bund – EG* und *Länder – EG* immer mehr zu einem "magischen Dreieck" verdichten würden, in dem "jeder Akteur ... die Beziehun-

---

35 Simon BULMER/William PATERSON (1987), The Federal Republic of Gemrany and the European Community, London (Allen & Unwin), 186.

36 Simon BULMER (1983), Domestic Politics and European Community Policy Making, in: Journal of Common Market Studies, vol XXI/4, 358.

37 Allgemein zur reziproken Abhängigkeit von "gate keepers" vgl Michael CROZIER/Erhard FRIEDBERG (1980), Actors and Systems. The Politics of Collective Action, Chicago (The University of Chicago Press) (Original: L' acteur et le système), 81.

gen zu einem Dritten ausbaut, um die eigenen Einfluß- und Handlungsmöglichkeiten gegenüber dem jeweiligen Kontrahenten zu stärken."[38] Inwiefern diese Handlungslogiken der Realität entsprechen und welche strukturellen Anforderungen sich daraus ableiten, wird in *Kapitel III* näher untersucht. Dem angezeigten Spannungsverhältnis von gemeinsamen und konfligierenden Partizipationsforderungen der europäischen Regionen folgend, wird dabei zusätzlich insbesondere auch die Dimension der Beziehungen zwischen den einzelnen Regionen zu berücksichtigen sein.

2. Ausgangsüberlegungen zur künftigen Mitwirkung österreichischer Landesakteure in der Unionspolitik

Mit der Perspektive auf eine Mitgliedschaft in der EU stellte sich auch für die politischen Akteure der Bundesländer – den österreichischen Äquivalenten einer europäischen Region im zuvor definierten Sinne – die Herausforderung, ihre Interessen bei der Formierung von Unionspolitiken einzubringen. Da regionale Akteure jedoch, wie skizziert, nicht "automatisch", dh unmittelbar auf europarechtlicher Basis, an EU-Entscheidungsprozessen teilnehmen, hing es von der Initiative der Länder selbst ab, inwiefern sie sich direkte und indirekte Einflußkanäle verschaffen. Sie gingen dabei – im Vergleich zu den meisten EU-Regionen – von besonders günstigen Rahmenbedingungen aus, wie in den folgenden Thesen skizziert wird:

2.1. Virulenz und Durchsetzungspotential

Es zeigt sich, daß die zuvor angesprochenen Dimensionen von Integrationseffekten für die einzelnen EU-Regionen – je nach ihrem Institutionalisierungsgrad – sehr unterschiedliche Gewichtung erhalten. Für Regionen, die sich politisch-institutionell erst in einer Aufbauphase befinden (zB in Italien, Spanien oder Frankreich), wird vor allem der von ihrer Einbindung in die Implementierung von Gemeinschaftspolitiken ausgehende Impuls für ihre Emanzipation vom Nationalstaat betont.[39] Aus der Perspektive der Glieder eines bereits etablierten Bundesstaates treten demgegenüber die Eingriffe der EG-Rechtsetzung in ihren angestammten Handlungsspielraum verstärkt in den Vordergrund.[40]

Österreich ist einerseits ein Bundesstaat mit gefestigter Tradition. Andererseits ist der österreichische Föderalismus relativ schwach institutionalisiert. Wie in *Kapitel IV* ausgeführt wird, drückt sich unter formellen Gesichtspunkten in einer im Vergleich zu

---

38 Vgl Wolfgang WESSELS (1986), Die deutschen Länder in der EG-Politik: Selbstblockierung oder pluralistische Dynamik? in: Hrbek/Thaysen (1986), 181.

39 Vgl zB Robert Leonardi/Raffaela Y. Nanetti (Hg), The Regions and European Integration. The Case of Emilia-Romagna. London (Pinter) 1990; Francesc MORATA (1991), Spanish Regions and the 1993 Community Challenge, Barcelona (Working Paper – Institut de Ciències Polítiques i Socials).

40 Vgl uv Meinhard SCHRÖDER (1986), Bundesstaatliche Erosionen im Prozeß der europäischen Integration, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Jg. 35, 83-102; siehe Kapitel III.

anderen Bundesstaaten geringen Zuweisung autonomer Landeskompetenzen und deren unübersichtlicher Zersplitterung sowie dem Mangel einer verfassungsrechtlich vorgesehenen, nachhaltigen Kontrollgewalt der Landesinstitutionen über die für sie relevanten Bereiche nationaler Politik aus.

* Insofern ist der absolute Umfang der Politikbereiche, die durch Gemeinschaftsrecht gebunden werden, im Zuständigkeitsbereich der Länder jedenfalls kleiner als in jenem des Bundes oder auch im Vergleich zu den kompetenzstärkeren deutschen Ländern.[41]

* Andererseits treffen die Eingriffe der EG-Rechtsetzung die Länder gerade aufgrund ihres bisher bereits eingeschränkten Handlungsumfangs nachhaltig.[42] Sie wurden weitgehend bereits mit dem am 1. Jänner 1994 in Kraft getretenen Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und der damit erforderlichen Übernahme von Gemeinschaftsrecht ("EWR-Acquis") antizipiert. Vorbehaltlich gegensteuernder Maßnahmen im Rahmen der bevorstehenden *Strukturreform*, kommt zum Verlust an politischem Spielraum im sogenannten selbständigen Wirkungsbereich der Länder eine Verminderung des Einflußpotentials der Landesakteure in jenen Bereichen der Bundespolitik, die künftig auf europäischer Ebene geregelt werden.

* Österreichische Landesakteure wirken nämlich – aufgrund ihrer Implementierungsfunktion im Rahmen der *Mittelbaren Bundesverwaltung*, der inhaltlichen Verzahnung von Bundes- und Landespolitiken, der politischen Abhängigkeit der Bundesakteure von regionaler Legitimation, der starken Stellung von Landesakteuren in den Bundesparteiorganisationen, dem Bedarf an der Expertise regionaler Verwaltung ua – zumindest in Teilbereichen in nicht zu unterschätzendem Maße auf die Gestaltung von Bundespolitiken ein. Sie verfügen deshalb – wie in *Kapitel IV* gezeigt wird – über ein stärkeres politisches Gewicht, als sich aufgrund ihres verfassungsrechtlichen Status erwarten ließe.

Das sollte also bedeuten: Die Auswirkungen der Vergemeinschaftung treffen in Österreich die regionalen Akteure im Kern ihrer institutionellen Interessen. Andererseits verfügen sie aber im Verhältnis zur nationalen Ebene über ein Maß an politischer Stärke, das bei Länderforderungen nach einer Mitwirkung in der Integrationspolitik eine Responsivität des Bundes annehmen ließ.

2.2. Gleichzeitigkeit von EU-Beitritt und Länderbeteiligung in der Integrationspolitik

Die Partizipationsbestrebungen anderer EU-Regionen, insbesondere der deutschen Länder, verstärkten sich erst, als sie bereits mehrere Jahrzehnte der Gemeinschaft angehörten. Sie wurden schubweise, den Integrationsetappen auf europäischer Ebene entsprechend, angereizt. In Österreich wird die Vergemeinschaftung bei einem EU-

41 Siehe *Abschnitt 6.1.3.*
42 Siehe *Kapitel V.*

Beitritt (großteils bereits im Rahmen des EWR) abrupt einsetzen. Die dadurch erzeugten Veränderungen im föderalen Gleichgewicht sollten in Österreich umso mehr spürbar sein, da sich das institutionelle Verhältnis von Bundes- und Landesebene in den letzten Jahrzehnten zwar graduell gewandelt hat, während sich tiefgreifende strukturelle Reformen – vor der österreichischen Ausrichtung auf einen EU-Beitritt – nicht durchzusetzen vermochten.[43] Der exogen ausgelöste Eingriff traf also auf territoriale Beziehungen, die durch eine relative Kontinuität geprägt waren, und setzte darin eingebettete, latente Konflikte unter eine neuartige Perspektive. Diese Studie konnte deshalb von folgenden Hypothesen ausgehen:

(1) Unter diesen Bedingungen einer institutionellen Umbruchsituation sollten die Bestrebungen der Länder, einen Ausgleich für die an die Gemeinschaft abzutretenden Machtressourcen zu erhalten, und somit das Verlangen nach einer "EU-Länderbeteiligung" besonders heftig sein.

(2) Da der EU-Beitritt – in diesem organisationstheoretischen Sinne – einen "kritischen Moment"[44] der österreichischen Politik erzeugt, sollten aber auch in der innerstaatlichen Politik strukturelle Ungleichgewichte und – angesichts neuer Aufgabenstellungen – vor allem auch funktionelle Defizite der territorialen Vermittlungsstrukturen deutlicher als bisher hervortreten.

(3) Da die *Länder* in der politischen Realität jedoch kein einheitliches Gefüge darstellen, sondern sich aus mehreren politischen Akteuren mit unterschiedlichen Machtressourcen und unterscheidbaren Interessen zusammensetzen,[45] sollte die Umstrukturierung der vertikalen Beziehungen zwischen Bundes- und Landesebene auch eine Auseinandersetzung um die Neubestimmung horizontaler Machtverhältnisse im Länderbereich auslösen. Insbesondere waren solche Konflikte über die Verteilung der integrationspolitischen Einflußressourcen zu erwarten.
Aufgrund der Gleichzeitigkeit von EU-Beitritt und Forderungen nach Länderbeteiligung ließen sich andererseits für letztere besondere Durchsetzungschancen und funktionale Vorteile erwarten:

(4) Ein österreichischer Beitritt erfolgt angesichts einer Sensibilisierung für regionale Partizipation innerhalb der EU. Unter der Annahme antizipierender Lernprozesse sollte die Kenntnis der Entwicklung regionaler Mitwirkung in anderen Mitgliedstaaten mithelfen, in Österreich diesbezügliche institutionelle Konflikte zu mindern. Andererseits sollte sich als Vorteil erweisen, daß insbesondere die strukturellen Arrangements der deutschen EU-Länderbeteiligung Modelle und Erfahrungswerte

---

43 Vgl ua Klaus BERCHTOLD (1986), Die Darstellung der Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956, Wien (Braumüller); sowie die jährlichen Berichte des INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG, Innsbruck.

44 Zur Auslösung eines "kritischen Momentes" in inter-organisationellen Beziehungen aufgrund von Strukturbrüchen in den Rahmenbedingungen territorialer Beziehungen vgl R.A.W. RHODES (1981), Control and Power in Central-Local Government Relations, Aldershot (Gower), 106.

45 Dazu ausführlicher *Kapitel II.*

zur Verfügung stellten, die dem Organisationsaufbau in Österreich eine Orientierungshilfe bieten konnten.[46]

(5) Vor allem war davon auszugehen, daß die österreichische Bundesregierung im Integrationsprozeß eines breiten innerstaatlichen Konsenses bedurfte. Dies vor allem deshalb, da die notwendige Verfassungsänderung, die den EU-Beitritt ermöglichen soll, einer Volksabstimmung zu unterziehen ist. Aus diesem Kontext konnte geschlossen werden, daß die Notwendigkeit einer Akzeptanz der Integrationspolitik der Bundesregierung durch die politischen Akteure der Bundesländer über das übliche Abhängigkeitsverhältnis zwischen Bundes- und Landesebene hinausgehen dürfte. Insofern konnte ein Austausch von regionaler Legitimierung gegen Zugeständnisse in Fragen der EG-Länderbeteiligung vermutet werden.

(6) Die Einforderung regionaler Mitwirkung bereits vor einem EG-Beitritt sollte weiters bedeuten, daß sie bereits bei der Schaffung integrationspolitischer Aushandlungsstrukturen auf Bundesebene und bei der erstmaligen Besetzung österreichischer Delegationen in Arbeitsgremien des Rates und der Kommission berücksichtigt werden kann. Damit sollte das "Beharrungsmoment eingefahrener Strukturen"[47] vermindert werden. Regionale Beteiligung in anderen EU-Mitgliedstaaten wird nämlich dadurch erschwert, daß sie zumindest teilweise angestammte Ressourcen nationaler Akteure einschränkt und also deren institutionellen Eigeninteressen zu überwinden hat.

(7) Ähnliche Effekte sollten auch innerhalb des Länderbereichs zu erwarten sein, da Integrationsangelegenheiten seit Ende der Achtziger Jahre die österreichischen Landesinstitutionen oder auch die Landesverbänden als gänzlich neue Materie beschäftigen. So sollten sich die Chancen erhöhen, daß sich die Ausbildung der diesbezüglichen Arbeitsstrukturen auf Landesebene von Grund auf an den (zB aus der deutschen Erfahrung erkennbaren) Bedingungen des europäischen Entscheidungsprozesses orientieren. Dadurch sollten organisationsinterne Reformhindernisse entfallen, die in regionalen Institutionen entstehen, deren europapolitische Organisationsmuster noch in eine Zeit vor der Intensivierung ihrer EG-Beteiligung zurückweisen.

(8) Eine Anlehnung an deutsche Modelle könnte jedoch auch bewirken, daß strukturelle Unterschiede übersehen werden. Insbesondere könnten damit in Österreich bereits vor einem EU-Beitritt politische Erwartungen geweckt und organisationelle

---

46 Für die *Comunidades Autònomas* traf ein solcher Kontext zum Zeitpunkt des spanischen EG-Beitrittes 1986 – in gewisser Weise – auch zu. In der Tat stellten sie bereits in der Beitrittsphase Forderungen auf, die sich ans deutsche Muster anlehnten. Sie standen allerdings selbst erst in einer institutionellen Aufbauphase, sodaß ein Erfolg ihres Bemühens von der Zentralregierung verzögert werden konnte; vgl MORATA (1986) und (1991). Eine Parteienvereinbarung vom 28.2.1992 stellte eine weitgehende Übernahme von Regeln der deutschen EG-Länderbeteiligung in Aussicht.

47 Zu den Schranken von Reorganisationsvorhaben generell vgl Fritz W. SCHARPF (1987), Grenzen der institutionellen Reform, in: Th. Ellwein et al (Hg), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd 1, 111-151.

Maßnahmen forciert werden, die die tatsächlichen Anforderungen und Einflußmöglichkeiten der vergleichsweise ressourcenschwächeren österreichischen Bundesländer überschätzen. Eine Fehllenkung von Investitionen sollte sich insbesondere angesichts der anfänglichen Knappheit an EG-Expertise im Länderbereich negativ auswirken.

(9) Allerdings stellte sich für die österreichischen Landesakteure selbst bereits vor einer EU-Mitgliedschaft in gewisser Weise ein "Praxistest", sei es durch ihre aktive Teilnahme an den EWR-, Transit- und Beitrittsverhandlungen oder nach dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens durch ihre Mitwirkung an den Einflußmöglichkeiten Österreichs im Rahmen des EWR.

3. Fragestellungen und Aufbau der Arbeit

Die eben angestellten Überlegungen gehen also von einer Virulenz regionalen Partizipationsverlangens im Rahmen europäischer Politik aus und weisen gleichzeitig auf Vorteile hin, die ein antizipierender, während der "Beitrittsphase" erfolgender Aufbau struktureller Grundlagen für eine künftige Beteiligung der österreichischen Landesakteure in EU-Angelegenheiten bieten sollte. Inwiefern bestätigt sich dies in der bisherigen Entwicklung des österreichischen Integrationsprozesses?

Ziel dieser Arbeit war es, die Entwicklung, die funktionellen Grundlagen und die Zukunftsperspektiven der Einflußstrukturen, die der Vertretung österreichischer Landesinteressen in der Integrationspolitik dienen, darzustellen. In diesem Rahmen erschien eine Untersuchung in folgenden Schritten angebracht:

Teil A: Untersuchungsrahmen

Das Konzept regionaler Einflußnahme

Was bedeutet *regionale Einflußnahme* oder – wie hier synonym verwendet wird – *Länderbeteiligung*? Welcher Analyserahmen ist anzulegen, um ihre jeweilige Ausprägung zu bestimmen? Zwei konzeptionelle Prämissen wurden bereits angedeutet:

- Die Analyse vertikaler Einflußkanäle darf sich nicht einzig und allein auf rechtlich verankerte, institutionelle Aspekte beschränken.
- Territoriale Beziehungen zwischen politischen "Ebenen" sind nicht als ein *Nullsummenspiel* aufzufassen, demnach eine Ebene in gleichem Ausmaß an Einfluß gewinne, in dem eine andere verliere.

Diese zwei Kriterien geben den kleinsten gemeinsamen Nenner wieder, der den verschiedenen, sich von der ursprünglich verfassungsrechtlich dominierten Föderalis-

musforschung emanzipierten Ansätzen "territorialer Politik" (*territorial politics*) gemein ist.[48] Ausgehend von diesen negativen Kriterien muß jedoch ein positives Analyseraster entwickelt werden.

Kapitel II diskutiert deshalb mögliche Dimensionen "regionaler Einflußnahme" und stellt sie in den Zusammenhang des politischen Systems. Zur konzeptionellen Vereinfachung werden diese Überlegungen zunächst im Rahmen eines Zwei-Ebenen-Modells, zwischen regionaler und nationaler Ebene, angestellt. Wer sind die Träger regionaler Interessen? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus, daß Akteure einer territorialen "Ebene" nicht nur gemeinsame, sondern auch konfligierende Ziele verfolgen? In welchem Zusammenhang steht die "vertikale Politik" der Vermittlung regionaler Interessen mit horizontalen Prozessen im politischen System? Welche Arten von Einflußkanälen sind zwischen regionaler und nationaler Ebene zu unterscheiden und welche prinzipiellen Bedingungen stellen sich jeweils? Weshalb ist es notwendig, nicht nur die positive Einflußnahme eines Akteurs auf einen anderen, sondern darüber hinaus auch die grundlegenden Abhängigkeitsverhältnisse zwischen ihnen zu berücksichtigen? Oder anders formuliert: Von welchen Faktoren wird das Potential regionaler Akteure, ihre Interessen in nationalen Entscheidungsprozessen durchzusetzen, bestimmt? Welche Auswirkungen sind zu erwarten, wenn die regionale Einflußnahme an das Zusammenwirken mehrerer regionaler Akteure geknüpft wird?

Strukturelle Bedingungen und Handlungslogiken regionaler Einflußnahme im Dreiebenensystem der EU

An diese konzeptionelle Basis anschließend, werden sodann die grundsätzlichen strukturellen Bedingungen und Handlungslogiken regionaler Akteure im Dreiebenensystem der EU bestimmt.

* Da die österreichischen Landesakteure noch nicht selbst innerhalb der Gemeinschaft agieren, wird es notwendig, zur empirischen Überprüfung dieser Überlegungen die Erfahrungen anderer europäischer Regionen heranzuziehen. Es wird davon ausgegangen, daß am institutionell höchstentwickelten Beispiel der deutschen EU-Länderbeteiligung die *Möglichkeiten* regionaler Partizipation, die strukturellen *Anforderungen*, gleichzeitig aber auch die im Dreiebenenverhältnis immanent vorgegebenen *Grenzen* besonders deutlich aufzeigt werden können. Insofern wird hier der Auffassung *Rhodes'* gefolgt:

> *Without suggesting that these [German] arrangements are 'the ideal', they do act as a useful benchmark against which to assess the arrangements of other Member States.*[49]

---

48 Vgl Bruno DENTE (1985), Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia, Bologna (Il Mulino), 40f.

49 RHODES (1986), 34.

* Die Heranziehung des deutschen Falles erscheint aber auch aufgrund der zumindest *partiellen* strukturellen Vergleichbarkeit zwischen dem österreichischen und deutschen föderalistischen System angeraten. Trotz tiefgreifender Unterschiede, die sich bereits auf ersten Blick hinsichtlich der Größe und folglich des politischen und wirtschaftlichen Potentials der Länder, der Ausdehnung ihres Kompetenzbereichs oder ihrer formellen Einbeziehung in den nationalen Gesetzgebungsprozeß erkennen lassen, können etwa in bezug auf die verfassungsrechtliche Bundesstaatlichkeit, deren Tradition und deren "exekutivföderalistischen" Charakter sowie hinsichtlich der markanten Rolle der Landesparteien innerhalb der föderalistischen Mechanismen stärkere Ähnlichkeiten festgestellt werden, als dies im Vergleich zu anderen dezentralisierten EU-Mitgliedstaaten der Fall ist.[50]

* Mit Blick auf die Forschungsobjekte kommt hinzu, daß die österreichischen Landesakteure bereits bisher – im europäischen Vergleich – besonders enge transregionale Beziehungen zu (einigen) deutschen Ländern entwickelt haben, sowohl in den multilateralen Kooperationsstrukturen der ARGE ALP und der ALPEN-ADRIA als auch in bilateralen Kontakten.[51] Deshalb konnte vermutet werden, daß die Kommunikation zwischen österreichischen und deutschen Landesakteuren auch in Hinblick auf integrationspolitische Angelegenheiten relativ stark ausgeprägt sein wird und so deren Erfahrungen in Österreich in der politischen Diskussion und insbesondere bei der Erarbeitung von Adaptionsstrategien aufgenommen werden.

Kapitel III stellt zunächst grundsätzliche Überlegungen an, welche besonderen Bedingungen sich im Kontext von Politikformierungsprozessen der Gemeinschaftsebene für die territorialen Beziehungen zwischen den Regionen untereinander sowie zwischen nationaler und regionalen Regierungen stellen. Welchen Barrieren unterliegt die Bereitstellung von Mitwirkungsmöglichkeiten regionaler Regierungen im Dreiebenensystem der EG? Sofern eine solche Beteiligung rechtlich vorgesehen ist: Stimmt es, daß die regionalen Regierungen versuchen werden, ihre Einflußnahme auf die nationale Verhandlungsposition zu maximieren, und die nationale Regierung hingegen danach strebt, diese zu minimieren?

---

50 Vergleichende Studien zu Teilaspekten der Strukturen und Mechanismen des föderalistischen Systems der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs finden sich insbesondere in: Christa ALTENSTETTER (1975), Intergovernmental Profiles of the Federal Systems of Austria and West Germany: A Comparative Perspective, in: Publius, vol 5/2, 89–115; Michael BOTHE (1988), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Rechtsvergleichender Generalbericht, in: Starck (1988); Fried ESTERBAUER (1980), Stellung und Reform des Bundesrates in der Bundesrepublik und in Österreich, in: Bayerische Verwaltungsblätter, H 8, 15. April 1980, 225–229; Charles D. HADLEY/Michael MORASS/Rainer NICK (1989), Federalism and Party Interaction in West Germany, Switzerland and Austria, in: Publius, vol 19/4, 81–98; Rudolf HRBEK (1986), The Political Dynamics of Regionalism: FRG, Austria, Switzerland, in: Morgan (1986), 29–42; Rainer NICK (1984), Schwesternparteien. CDU, CSU und die Österreichische Volkspartei – ein Vergleich, Innsbruck (Innverlag); Anton PELINKA (1973), Zweikammernsystem im Parteienstaat. Ein Vergleich aus österreichischer Sicht, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 73/1, 133–143; Karl WEBER (1980), Kriterien des Bundesstaates: Eine systematische Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, Wien (Braumüller); wobei letzterer die umfassendste Darstellung der verfassungsrechtlichen Unterschiede gibt.

51 Für einen Überblick vgl Peter PERNTHALER (Hg) (1991), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen, Wien (Braumüller); siehe ausführlicher die *Abschnitte 5.2.3. und 6.2.3.*

– Das entlang dieser Fragen zu erstellende Konzept wird sodann an der Strukturentwicklung und am Erfolg der in Deutschland praktizierten EG–Länderbeteiligung überprüft. Dabei sollen Faktoren herausgearbeitet werden, die das Maß der Durchsetzung rechtlich vorgesehener Ländermitwirkung in der Verfahrenspraxis bestimmen. Einerseits sollen damit auf die österreichische Perspektive übertragbare Problembereiche der Verfahrensgestaltung erkannt werden, und andererseits Anhaltspunkte für innerstaatlich zu setzende Maßnahmen gefunden werden, die die Funktionalität einer EU–Länderbeteiligung tendenziell erhöhen.

– Sodann werden die direkten, informellen Einflußkanäle der deutschen Landesregierungen zur Europäischen Kommission (EG–Kommission) skizziert. Um diesbezügliche Handlungserfordernisse österreichischer Landesakteure festzustellen, interessiert am deutschen Beispiel: Weshalb sind direkte Kanäle zusätzlich zur innerstaatlichen Einbindung notwendig? Stellen sie zueinander Alternativen dar oder ergänzen sie sich? Welche organisationellen Anforderungen stellen diese Kontakte zur Europäischen Kommission? Wie verhält sich die Kommission und die Bundesregierung ihnen gegenüber?

– Schließlich wird die Frage gestellt, wodurch sich die bisherigen Einflußchancen und Handlungslogiken der Regionen in der EG–Politik verändern könnten. Eröffnet der Maastricht–Vertrag (EUV) neue Entwicklungsperspektiven regionaler Beteiligung in der EU? Dabei werden insbesondere die möglichen institutionellen Impulse, die von der Einrichtung des *Ausschusses der Regionen* ausgehen könnten, besprochen.

– In Deutschland wurden die Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union als Folge des Maastricht–Vertrages im Grundgesetz verankert und dabei ausgeweitet. So wird skizziert, inwieweit diese rechtliche Reform den in der bisherigen Praxis aufgezeigten Anforderungen entspricht und welche neuartigen Chancen der Länderbeteiligung dadurch eröffnet werden.

In diesem Zusammenhang werden jeweils jene Aspekte betont, die Grundlagen der nachfolgenden Erörterung am österreichischen Fall aufbereiten. Insofern erhebt dieses Kapitel nicht den Anspruch, im Vergleich mit anderen europäischen Regionen ein umfassendes Modell von Machtabhängigkeiten im Dreiebenensystem zu erstellen. Insbesondere werden auch die Konsequenzen der deutschen Wiedervereinigung auf die EU–Länderbeteiligung nicht näher behandelt, die auf eine Komplizierung der horizontalen Kooperation zwischen den Ländern und damit auf tendenzielle Schwächung einheitlicher Länderpositionen hinweisen.[52]

---

52 Zu diesbezüglichen Konsequenzen der Wiedervereinigung auf den deutschen Föderalismus vgl Arthur BENZ (1993), Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern, in: Die Öffentliche Verwaltung, 46. Jg., H 3, 85–95; Wolfgang CLEMENT (1991), Auf dem Weg zum Europa der Regionen, in: Hesse/Renzsch (1991); Joachim Jens HESSE/Wolfgang RENZSCH (1990), Zehn Thesen zur Entwicklung und Lage des deutschen Föderalismus, in: Staatswissenschaft und Staatenpraxis, 562ff; Hartmut KLATT (1991), Deutsche Einheit und bundesstaatliche Ordnung – Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland im Umbruch, in: Verwaltungsarchiv, Bd 82, H 3, 430–458, insbes 438ff.

Beziehungsstrukturen zwischen Landes- und Bundesebene in Österreich

Die Bestimmung genereller Ressourcenabhängigkeiten zwischen den österreichischen Landes- und Bundesakteure und die Identifizierung der Einflußkanäle, die österreichische Landesakteure bisher zur Beeinflussung von Bundespolitiken verwendet haben, ist aus zweierlei Gründen Voraussetzung, um sodann die Entwicklung von Strukturen der Länderbeteiligung im Kontext europäischer Integration beurteilen zu können:

- Sie ergeben sich zunächst aus der Annahme, daß die "Schrankenwärterrolle" des Bundes gegenüber den Bestrebungen nach EU-Länderbeteiligung wesentlich durch das in den innenpolitischen Beziehungsstrukturen angezeigte Kräfteverhältnis zwischen den österreichischen Landes- und Bundesakteuren definiert werde.
- Andererseits sollte die Art der Mechanismen, die zur Einflußnahme von Landesakteuren in der innerstaatlichen Politik dienen, mit ausschlaggebend sein, inwiefern diese auch zur indirekten Mitwirkung in Angelegenheiten der Unionspolitik einzusetzen bzw zu modifizieren sind.

Kapitel IV erklärt zunächst, weshalb in traditionellen Darstellungen des politischen Systems Österreichs der Dimension territorialer Beziehungen geringe Bedeutung zuerkannt wurde. Diese Sichtweise wird relativiert, indem einige, wesentliche Machtressourcen der Landesakteure angezeigt werden. Sodann wird gefragt, welche verschiedenen Zugangswege "Landesinteressen" in Politikformierungsprozesse der Bundesebene nehmen können. Insbesondere wird jeweils untersucht, welchen Akteuren der Landesebene diese Kanäle eine Einflußnahme ermöglichen. Zudem interessiert, welche Leistungsfähigkeit die zur Aushandlung zwischen den Institutionen aller Länder und den Bundesinstitutionen speziell eingerichteten Arenen besitzen, um das Spannungsverhältnis zwischen einem gemeinsamem Vorgehen von Akteuren mehrerer Bundesländer und deren divergierenden Interessenkonstellationen zu moderieren. Abschließend wird dargestellt, welche relative Bedeutung die Landeseliten den einzelnen Einflußkanälen beimessen.

Teil B: Mitwirkung der österreichischen Landesakteure an der Integrationspolitik

Auf dieser Basis werden sodann die zentralen Fragen nach der Reaktion der österreichischen Landesakteure auf die Herausforderungen der Europäischen Integration gestellt.

Die Partizipationsmöglichkeiten der österreichischen Landesinstitutionen in Entscheidungsprozessen der EG haben bereits zu Beginn der wissenschaftlichen Ausein-

andersetzung mit den Auswirkungen eines EG-Beitritts Augenmerk erhalten.[53] Diese Studien waren jedoch vornehmlich verfassungsrechtlich orientiert. In der ausführlichsten Darstellung hat *Burtscher* auf diese Limitierung explizit hingewiesen:

> *Die Beschränkung auf rein rechtliche Fragestellungen hat schließlich auch zur Folge, daß den Auswirkungen eines allfälligen EG-Beitrittes auf ein weiteres, prägendes Element der österreichischen Bundesstaatlichkeit, nämlich die "politische Stärke" der Länder kein Augenmerk geschenkt wird. Status quo und Bewährung des österreichischen Föderalismus können nämlich allein mit den oben erwähnten, verfassungsrechtlich verankerten Bundesstaatsprinzipien ohne Berücksichtigung der politischen Macht der Bundesländer nicht erklärt werden. Durch die Schaffung einer nach dem Bund zusätzlichen Entscheidungsebene in Form der Europäischen Gemeinschaften, werden neben den rechtlichen wohl auch die politischen Einflußnahmemöglichkeiten der Länder auf nationaler Ebene, die sich insbesondere aus der starken Stellung der Landeshauptmänner in der Hierarchie der politischen Parteien ergeben, geschmälert werden.*[54]

Insofern versucht diese Arbeit dort anzusetzen, wo die juristische Perspektive der bisherigen Untersuchungen enden mußte. Umgekehrt werden im Rahmen dieser Studie die rechtlichen Problemstellungen der Einwirkungen in die Landeskompetenzen nur knapp skizziert. Die Ergebnisse des von *Pernthaler* vorgelegten verfassungspolitischen und -rechtlichen Gutachtens zum EG-Länderbeteiligungsverfahren wurden noch eingearbeitet.[55] Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß nach der Fertigstellung der zugrundeliegenden Dissertation und nach der Veröffentlichung von Zwischenergebnissen dieser Studie[56] eine Reihe von vornehmlich deskriptiven Aufsätzen zu Themen der Mitwirkung österreichischer Länder in der Integrationspolitik veröffentlicht wurden.[57]

Die Landesakteure in der österreichischen Integrationspolitik 1987-1991

Ziel von **Kapitel V** ist es darzustellen, aus welchen Gründen die österreichischen

---

53 Vgl insbesondere BURTSCHER (1990); aber auch Michael MORASS (1989), Politikverflechtung in den Europäischen Gemeinschaften. Die Perspektive der Regionen, in: Nick (1989); Theo ÖHLINGER (1989), Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zu den EG, Wien (Signum); Peter PERNTHALER (Hg) (1989), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien (Braumüller); PERNTHALER (1991); sowie umfangreichere Verweise in Kapitel V und VI.

54 BURTSCHER (1990), 17.

55 Peter PERNTHALER (1992a), Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration, Wien (Braumüller) 1992.

56 MORASS (1992a) und (1992b).

57 Vgl ua Andreas KIEFER (1993), Länderrechte, Regionalismus und EG, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 92, 155-181; Helmut SCHREINER (1993), Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 92, 183-199; Brigitta RENNER-LOQUENZ (1993), Die Einbindung der österreichischen Bundesländer in den Integrationsprozeß, in: K. Ginther/H. Isak/W.Posch (Hg), Recht und Politik in einem größeren Europa, Graz (1993), 119-151; Fritz STAUDIGL (1993), Zur Rolle der österreichischen Länder im europäischen Integrationsprozeß, in: Austrian Journal of Public and International Law, 46. Jg., 41-66.

Landesakteure ihre Einbeziehung in die österreichische Integrationspolitik forcierten und welche Mittel sie hiezu einsetzten. Hiezu werden insbesondere die Ergebnisse meiner Elitenbefragung herangezogen und die Entwicklung regionaler Positionen im Rahmen der Integrationsdebatte – von den ersten Festlegungen auf einen EG-Beitritt, Ende 1987, bis zum (vorläufigen) Abschluß der EWR-Verhandlungen, Oktober 1991, analysiert. Die Darstellung konzentriert sich vor allem auf die Entwicklung des Jahres 1991, da das Potential territorialer Konflikte in dieser Zwischenphase – nach dem "nationalen Elitenkonsens" im Rahmen des Beitrittsantrags und vor dem Konsenserfordernis im Hinblick auf die EU-Volksabstimmung – besonders evident in Erscheinung trat. Diese historische Darstellung wird, soweit dies notwendig ist, durch weiterführende Hinweise ergänzt. Schließlich wird untersucht, welche Beteiligungsmöglichkeiten den Landesakteuren im Rahmen der Integrationspolitik vor der Verankerung der Mitwirkungsrechte zur Verfügung standen und welche strukturellen Anpassungen im Länderbereich vorgenommen wurden.

Strukturen und Perspektiven der Vertretung österreichischer Länderinteressen in der EU im Rahmen des EWR

Daran anschließend, werden in **Kapitel VI** die im Frühjahr 1992 verankerten Mitwirkungsrechte der Länder im Rahmen der europäischen Integration erläutert und die Verteilung dieser neuartigen Machtressourcen auf die Landesexekutiven, die Landtage und den Bundesrat erörtert. Auf dieser Basis wird untersucht, weshalb dieses Länderbeteiligungsverfahren gewählt wurde, welche funktionalen Probleme sich in der Praxis stellen könnten (bzw bereits aufgetreten sind) und welche strukturellen Modifikationen zweckmäßig erscheinen. Dieser Kommentar stützt sich auf die Schlußfolgerungen aus dem deutschen Fall sowie auf die Ergebnisse meiner Umfragen *(s.u.)*. Schließlich werden Überlegungen angestellt, inwiefern die kleinen österreichischen Länder ihre direkten informellen Beziehungen zur Europäischen Kommission am effizientesten organisieren könnten und welche Erwartungen und Chancen die Zusammenarbeit mit anderen europäischen Regionen in der EU-Politik eröffnet.

Kapitel VII resümiert einige zentrale Schlußfolgerungen dieser Studie.

4. Anmerkungen zum empirischen Vorgehen und seiner Eingrenzung

Die Forschungsperspektive wurde einerseits durch die *Unabgeschlossenheit* der fortschreitenden Entwicklung der Mitwirkung österreichischer Landesakteure in der Integrationspolitik bestimmt. Andererseits zeichnen sich die untersuchten Strukturen und Prozesse weitgehend durch *Informalität* aus.

* Deshalb standen direkte Kontakte zu den in diesem Kontext in Politik und Verwaltung Beteiligten im Mittelpunkt der empirischen Erhebungen. In mehreren Etappen wurden 54 Interviews mit österreichischen und deutschen Experten und Politikern

durchgeführt und in allen neun österreichischen Bundesländern eine quantitativ angelegte, schriftliche Elitenbefragung unternommen.[58]

Das Sample dieser zwischen Juli 1990 und Jänner 1991 durchgeführten Umfrage umfaßte in jedem Bundesland (entsprechend dem in *Kapitel II* erörterten Konzept regionaler Einflußnahme) die ranghöchsten Repräsentanten im Bereich der Landesinstitutionen, der Landesparteien und der Landesorganisationen der zentralen Wirtschaftsverbände.[59] Bei der Auswertung konnten 175 Fälle berücksichtigt werden, was der hohen *Rücklaufquote von 74,8%* entspricht.

* Diese Erhebungen wurden durch die Auswertung von Dokumenten, Protokollen und Pressеberichterstattung, insbesondere über die strukturellen Beitrittsvorbereitungen der Landesebene, sowie durch die Erschließung von Daten zur organisationellen Verflechtung von Landes- und Bundesakteuren ergänzt.

* Auffallend war insofern die ausgeprägte Auskunftsbereitschaft der kontaktierten Politiker und Experten. Angesichts der mancherorts erwähnten Schwierigkeiten, die politischen und administrativen Eliten Österreichs zu befragen, mag in dem dieser Studie insofern zukommenden Interesse bereits an sich ein gewisser Indikator für die Bedeutung gesehen werden, die die politischen Landesakteure den Auswirkungen eines EU-Beitritts auf der regionalen Ebene beimessen.

* Darstellungen des verfassungsrechtlichen Gerüstes des österreichischen Föderalismus und seiner Zukunftsperspektiven sind zur Genüge vorhanden. Da das formell zur Einbindung von Länderinteressen in nationale Politik vorgesehene Instrument, der Bundesrat, diese Funktion großteils nicht erfüllt, werden die Landesakteure bei ihren Einflußversuchen auf nationale Entscheidungen in besonderer Weise auf informelle Zugangswege verwiesen.[60] Empirische Studien über diese informellen, vertikalen Beziehungsstrukturen zwischen Landes- und Bundesebene wurden jedoch bisher in der

---

58 Ausführlichere methodische Erklärungen, eine Aufstellung der Gesprächspartner sowie Kopien der verwendeten Fragebögen finden sich in Michael MORASS (1993), Länderinteressen und EG-Beitritt, PhD. Diss. European University Institute, Florenz, 26ff sowie Anhänge.

59 Das Sample bestand folglich jeweils aus sämtlichen Mitgliedern der Landesregierungen; den drei Landtagspräsident/inn/en sowie den Klubobfrauen/männer der in den Landtagen vertretenen Parteien; den Landesamtsdirektoren und ihren Stellvertretern; den Präsidenten und Kammeramtsdirektoren der Handelskammern, Arbeiterkammern und Landwirschaftskammern; den Landesvorsitzenden und Landessekretären der Landesorganisationen des ÖGB; sowie den Präsidenten und Geschäftsführern der Landesgruppen der Industriellenvereinigung. Während die Landesparteiobmänner der drei größten Parteien und ein großer Teil der Mitglieder der Landesparteipräsidien von ÖVP und SPÖ – bereits durch ihre Funktionen in Landesregierung oder Landtagen einbezogen waren, wurden zusätzlich die Landesparteisekretäre von ÖVP und SPÖ ins Sample aufgenommen. Repräsentanten der Landesorganisationen der fünf wichtigsten Wirtschaftsverbände wurden einbezogen, da diese unter den spezifisch österreichischen Bedingungen der Sozialpartnerschaft aufgrund von Ämterverflechtungen und vielfältigen informellen Beziehungen zu den Landesinstitutionen – wenngleich weniger stark als auf Bundesebene – auch in der Landespolitik als zentrale Akteure gelten. In Wien wurden jedoch, aufgrund der besonders engen Verflechtung von Landes- und Bundesorganisationen, die Verbändevertreter vom Sample ausgespart.

60 Vgl vorweg zB Peter J. KATZENSTEIN (1978), Center-Periphery Relations in a Consociational Democracy: Austria and Kleinwalsertal, in: Tarrow/Katzenstein/Graziano (1978), 123-169; Peter PERNTHALER (1988b), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Landesbericht Österreich, in: Starck (1988); siehe *Kapitel II, IV, und V.*

österreichischen Politikwissenschaft weitgehend vernachlässigt.[61] Neben einer Reihe von Beiträgen, die sich allerdings nur überblicksmäßig oder mit Einzelaspekten territorialer Politikbeziehungen in Österreich befassen,[62] sind insofern die Arbeiten von Rechtswissenschaftern, die das politische Umfeld in ihre Studien einbeziehen, reichhaltiger. So hat insbesondere *Pernthaler* eine Darstellung verschiedener Dimensionen der Zusammenarbeit der Länder und der dafür geschaffenen Gremien vorgelegt.[63] Dennoch bleibt festzuhalten, daß eine systematische, empirische Analyse der Beziehungsstrukturen zwischen österreichischer Landes- und Bundesebene weiterhin fehlt.

Deshalb war es im Rahmen dieser Arbeit notwendig, in diesem Zusammenhang auch einige grundlegende Informationen eigenständig zu erheben. Aufgrund der vorrangig integrationspolitischen Ausrichtung dieser Arbeit konnten jedoch hinsichtlich der föderalen Mitwirkungsstrukturen in innerstaatlichen Politiken lediglich partiell Ergänzungen zum Forschungsstand geleistet werden. Sie darf daher auch nicht als deren umfassende Beschreibung verstanden werden.[64] Vor allem bleibt die Behandlung einer wesentlichen Einflußressource der Landesinstitutionen, nämlich die Rückwirkung ihrer Implementierung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung auf die Formierung der hievon betroffenen Bundespolitiken, ausgespart.[65] Die Ergebnisse der im Jahre 1994 beabsichtigten *Strukturreform* konnten noch nicht einbezogen werden.

* Meine Erhebungen in Österreich wurde versucht, auf der Basis von Interviews mit Repräsentanten der *Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den EG*, des *Länderbeobachters* und einzelner *Länderbüros* in Brüssel, sowie schriftlicher Umfragen bei allen Staatskanzleien der deutschen Länder, bei den Landtagsdirektionen und der Direktion des Bundesrates zur Erforschung der Funktionalität der deutschen "EU/EG-Länderbeteiligung" beizutragen.

---

61 Insofern ist der von Eva KREISKY (1981), Thesen zur politischen und sozialen Funktion des Föderalismus in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1981/3, 261–277 erörterte Forschungsmangel zu diesen Aspekten des österreichischen Föderalismus weiterhin gültig (vgl auch Peter PERNTHALER/Karl WEBER (1991), Landesregierung, in: Dachs et al (1991), 755; Kurt R. LUTHER (1991), Bund-Länder Beziehungen: Formal- und Realverfassung, in: Dachs et al (1991), 816). Die regionale Dimension des politischen Systems fand zwar in den letzten Jahren zunehmendes Forschungsinteresse. Diese Studien beschränken sich jedoch großteils auf Darstellungen des Institutionen-, Verbände- oder Parteiensystems einzelner Bundesländer.

62 Vgl zB ALTENSTETTER (1975); Frederick C. ENGELMANN/Mildred A. SCHWARTZ (1981), Perceptions of Austrian Federalism, in: Publius vol 11; HADLEY/MORASS/NICK (1989); HRBEK (1986); KATZENSTEIN (1978); K. Richard LUTHER (1986), The Revitalisation of Federalism and Federation in Austria, in: Burgess (1986), 154–186; LUTHER (1991).

63 PERNTHALER (1988b).

64 Außerhalb der Reichweite dieser Arbeit lag zB eine nähere Befassung mit den rechtlichen Instrumenten der Bund-Länder Kooperation, insbesondere den Verträgen nach Art 15a B-VG, die in juristischen Studien ausgiebig diskutiert wurden – vgl ua Theo ÖHLINGER (1978), Verträge im Bundesstaat, Wien (Braumüller); Clemens JABLONER (1989), Gliedstaatsverträge in der österreichischen Rechtsordnung, in: Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht, 40. Jg., 225–255.

65 Auch hierzu fehlen – nach meiner Kenntnis – politikwissenschaftliche Analysen, während die rechtlichen Aspekte der Struktur der Mittelbaren Bundesverwaltung insbesondere in der von *Weber* vorgelegten Monographie ausführlich dargestellt wurden (Karl WEBER (1987), Die mittelbare Bundesverwaltung, Wien, Braumüller).

* Trotz der prinzipiellen Betonung der Pluralität von Akteuren auf allen drei behandelten territorialen Ebenen, konzentriert sich diese Studie auf die Einflußkanäle der *Landesinstitutionen*. Der Beitrag funktionaler Interessengruppen im Rahmen regionaler Einflußnahme wurde hingegen nur in Teilaspekten untersucht.[66]

* Soweit es angesichts der integrationspolitischen Fortentwicklung zweckmäßig erschien, wurde die Arbeit vor der Drucklegung (im November 1993, hinsichtlich einzelner Anmerkungen zum EU-Beitritt noch im Februar 1994) aktualisiert. Die Grundstruktur dieses Buches entspricht jedoch meiner Dissertation, die bereits im Oktober 1992 am Europäischen Hochschulinstitut Florenz eingereicht wurde. Deren empirische Daten wurden von 1990 bis zum Frühjahr 1992 erhoben. Nachträglich in der Publikation berücksichtigt wurden vor allem erste Erfahrungen und strukturelle Maßnahmen (zB Mitwirkungsrechte der Landtage) im Gefolge der B-VG Novelle und der Bund-Länder-Vereinbarung 1992 über die Mitwirkung der österreichischen Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration. Weiters wurden ua Reaktionen regionaler Akteure auf den Maastricht-Vertrag, die Vorbereitungen zur Konstituierung des Ausschusses der Regionen, und die Reform der EU-Mitwirkung der deutschen Länder eingearbeitet. Hinweise auf die Mitwirkung der Länder im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen wurden nur kursorisch eingeflochten, da deren Ergebnisse bei Drucklegung noch nicht abschließend zu beurteilen waren.

66 So konnten im Rahmen meiner Elitenbefragung Daten zur grundsätzlichen Erklärung vertikaler Beziehungsmuster österreichischer Verbände gewonnen werden. Aufgrund der Konzentration dieser Studie auf die EU/EG-Beteiligung, aber auch mangels systematisch-vergleichender Analysen der vertikalen Strukturzusammenhänge von Landes- und Bundesorganisationen österreichischer Wirtschaftsverbände (Christian SCHALLER (1991), Verbände und Sozialpartnerschaft, in: Dachs et al (1991), 804) bleiben diese Aussagen jedoch beschränkt.

II. DAS KONZEPT REGIONALER EINFLUSSNAHME

Vorbemerkungen

Ziel dieses Kapitel ist es zu erklären, was unter "regionaler Einflußnahme" zu verstehen ist, in welcher Form sie erfolgen kann und weshalb sie möglich wird.

Wie ausgewählte Ansätze der Erforschung territorialer Politik, insbesondere aus dem Bereich der Föderalismusforschung, diese Fragen beantworten, wird in **Abschnitt 1.** skizziert. Diese Bestandsaufnahme weist auf die Notwendigkeit hin, einen theoretischen Rahmen des Phänomens regionaler Einflußnahme abzustecken.

Abschnitt 2. stellt sodann dar, wie regionale und nationale Akteure im hier zu entwickelnden Konzept definiert werden. Dadurch werden die horizontalen und vertikalen Beziehungsdimensionen vorgegeben, die die regionale und die nationale Ebene verbinden, und also Prozesse regionaler Einflußnahme involvieren können.

Abschnitt 3. betrachtet sodann näher die vertikalen Beziehungen zwischen regionalen und nationalen Akteuren, die im Rahmen der Formierung nationaler, dh innerstaatlicher Politiken entstehen. Zunächst werden Kriterien der Unterscheidung von Einflußkanälen dargestellt. Sodann wird ein Konzept der *Machtabhängigkeiten* zwischen territorialen Akteuren eingeführt. Damit wird begründet, daß regionales Einflußpotential in Austauschprozessen eingeräumt wird. Sodann werden einige Faktoren aufgezeigt, die dies bestimmen.

Welche Konsequenzen sich daraus für die strategischen Anforderungen regionaler Akteure ergeben, wird sodann in **Abschnitt 4.** skizziert.

Abschnitt 5. gibt eine Zusammenfassung der wesentlichen Stufen der vorgelegten Konzeptentwicklung.

Anschließend daran werden in **Exkurs 6.** verschiedene Phänomene unterschieden und erklärt, die als *Politikverflechtung* bezeichnet werden. Dies ist deshalb erforderlich, da die von *Scharpf* entwickelte Politikverflechtungstheorie, auf die Überlegungen dieser Studie aufbauen, nur unter bestimmten Voraussetzungen für Verhandlungssysteme gilt, während andererseits derselbe Begriff für eine Verstärkung politischer Beziehungen zwischen (territorialen) Ebenen in einem weiteren Umfang gebraucht wird.

Zur Vereinfachung der Bestimmung der Grundprinzipien regionaler Einflußnahme beschränken sich die Überlegungen dieses Kapitels auf das Verhältnis von Akteuren der regionalen und nationalen Ebene *im Kontext innerstaatlicher Politik*. Inwiefern die im Rahmen dieses *Zweiebenensystems* erörterten Grundbedingungen im *Dreiebenensystem* der Europäischen Union zu ergänzen bzw zu modifizieren sind, wird sodann in Kapitel III am spezifischen Fall der Mitwirkung der deutschen Landesregierungen an EU-Politiken aufgezeigt.

1. Entwicklungsstufen der Analyse territorialer Systeme als Perspektivenerweiterung "regionaler Beteiligung"

Die verschiedenen konzeptionellen Zugänge zu Phänomenen *territorialer Politik*, die in ihrem weitesten, von *Tarrow* umschriebenen Gehalt "not intend to analyze politics about territory but rather politics about other issues that are fought out across territory",[1] sind unübersichtlich, überschneiden sich, und sind deshalb nur schwer in kohärente Gliederungen zu fassen. *Bulpitt*[2] etwa versucht zu unterscheiden zwischen:

a) der *Analyse territorialer Systeme*, deren Hauptgegenstand die Untersuchung von Bundesstaaten bestimmt (= Mainstream der Föderalismusforschung);

b) dem dichotomischen Erklärungsansatz von *Zentralisierung/Dezentralisierung*, der den Konzentrationsgrad nationaler Entscheidungsprozesse bestimmt und daraus eine Aushöhlung subnationaler Autonomie ableitet;

c) der Hypothese interner *Kolonialisierung*, die die (ökonomische) Abhängigkeit der Peripherie vom Zentrum in den Vordergrund stellt;

d) die spezifisch auf die Analyse der Beziehungen von Zentrum und Peripherie konzentrierten Ansätze, die er wiederum unterteilt in (da) *Diffusionstheorien*, (db) *territoriale Abhängigkeitstheoreme* und (dc) administrativ-politisches *brokerage*.

e) Als Alternative und zugleich als Synthese hält *Bulpitt* diesen Konzepten den von ihm verwendeten *territorial politics approach* gegenüber, dessen konzeptionelle

---

1 Sydney TARROW (1978), Introduction, in: Tarrow/Katzenstein/Graziano (1978), 1.

2 Jim BULPITT (1983), Territory and power in the United Kingdom, Manchester (Manchester UP): chapters 1 und 2; eine weitere kompakte, kritische Aufarbeitung der verschiedenen Ansätze territorialer Politikforschung, die Ansätze der *Organisationsforschung* einbezieht, bietet insbes R.A.W. RHODES (1981), Control and Power in Central-Local Government Relations, London (Gower); als systematische Aufarbeitung in deutscher Sprache ist in dieser Hinsicht besonders wertvoll Arthur BENZ (1985), Föderalismus als dynamisches System, Opladen (Westdeutscher Verlag), 7-120.
Trennungslinien werden zudem zwischen *Föderalismusforschung* und dem Forschungsbereich der *Intergovernmental Relations* gelegt, wobei letzterer Begriff – im Kontext des weiteren Begriffes des föderalen Systems eingebettet – hiebei als konkrete Operationalisierung der Interaktionen zwischen allen Arten sub-nationaler, nationaler und supranationaler Regierungen verstanden wird, vgl dazu Daniel J. ELAZAR (1987), Exploring Federalism, Tooscalosa (University of Alabama Press), 15f; Deil S. WRIGHT (1974), Intergovernmental Relations: An Analytical Overview, in: The Annals, vol 416, 1-16; Deil S. WRIGHT (1988), Understanding Intergovernmental Relations, Belmont (Wadsworth); Deil S. WRIGHT (1990): Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons, in: Public Administration Review, Vol 50/2. A.H. BIRCH (1966), Approaches to the Study of Federalism, in: Political Studies, vol XIV, 1533 hingegen klassifiziert die Ansätze der *Föderalismusforschung* in *institutionelle, soziologische, prozess- und bargain-orientierte Ansätze*. Zur Abgrenzung von *Föderalismus* und *Consociationalism* vgl Arend LIJPHART (1985), Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories, in: Publius, vol 15/2 (Spring 1985) 3-16; Daniel ELAZAR (1985), Federalism and Consociational Regimes, in: Publius, vol 15/2, 17-34.

Grundlagen in ähnlicher Weise bzw ergänzend insbesondere auch von *Tarrow*, *Rhodes*, *V. Wright*, *Dente* ua erarbeitet wurden.[3]

Die Behandlung *regionaler Beteiligung* oder – synonym verwendet – *regionaler Einflußnahme*, hier verstanden als die Einflußnahme von Akteuren der regionalen Ebene in Politikformierungsprozessen der nationalen Ebene, ist allerdings nicht auf einen einzelnen Ansatz begrenzt. Vielmehr werden Phänomenen regionaler Beteiligung je nach Ansatz eine unterschiedliche Reichweite und verschiedene Begründungen zugewiesen.

Das hier zu entwickelnde Konzept regionaler Beteiligung orientiert sich weitgehend an Sichtweisen des *territorial politics approach*. Dessen systematische Gegenüberstellung zu den angezeigten, anderen Zugängen würde den Zweck dieser Arbeit übersteigen. Gleichwohl erscheint es jedoch zum Verständnis der Notwendigkeit des verwendeten Ansatzes sinnvoll, ihm eine knappe, selektierte Darstellung der Perspektivenerweiterung in der Analyse territorialer Systeme sowie problematischer Aspekte der Zentrum–Peripherie–Abhängigkeitsthese voranzustellen. Es versteht sich aus dieser Verkürzung, daß dabei jeweils nur Grundtendenzen skizziert werden.

1.1. Regionale Kontrolle als bundesstaatliches Kriterium

Die simpelste Ausprägung der Analyse territorialer Systeme folgt dem normativen *yardstick–model*, wonach Staaten eine Anzahl von Kriterien zum Beweise ihrer Bundesstaatlichkeit zu erfüllen haben. Dieser Ansatz ist zum Zwecke verfassungsrechtlicher Analysen verständlich und also in der juristischen Literatur weit verbreitet. Er hat aber auch in die politikwissenschaftliche Systemanalyse Eingang gefunden. *Lijphart* etwa nennt als

> *primary characteristic [of federalism]: a guaranteed division of power between central and regional governments.*

Hinzu treten, seiner Ansicht nach, fünf Sekundärmerkmale, nämlich

> *a written constitution, bicameralism, the right of the component units to be involved in the process of amending the federal constitution but to change their own constitutions unilaterally, equal or disproportionally strong representation of the smaller component units in the federal chamber, and decentralized government.*[4]

---

3 Vgl TARROW (1978); R.A.W. RHODES (1980), Analyzing Intergovernmental Relations, in: European Journal of Political Research, vol 7, 289–322; RHODES (1981); R.A.W. RHODES/Vincent WRIGHT (1987a), Introduction, in: Rhodes/Wright (1987), 1–20; Bruno DENTE (1985), Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia, Bologna (Il Mulino) 1985.

4 Arend LIJPHART (1984), Democracies – patterns of majoritarian and consensus government in twenty–one countries, New Haven (Yale UP), 170f.

* Eine konstitutionell verankerte *regionale Beteiligung* wird dabei also als Voraussetzung für das Vorhandensein von Bundesstaaten betrachtet.[5] Sie wird insofern jedoch reduziert auf die verfassungsmäßigen Strukturen und also nur in Form einer gliedstaatlichen Mitwirkung analysiert. Das bedeutet die Unterstellung der einzelnen Staatsebenen – Bund und Gliedstaaten – als voneinander getrennte und in sich einheitliche Akteure, deren Verkörperung jeweils einzig auf die jeweilige Regierung abstellt. Der für die amerikanische Tradition vertikaler Gewaltentrennung zentralen Vorstellung von "checks and balances" entsprechend – wird regionale Beteiligung hierbei zudem weniger im Sinne von "Interesseneinbindung", sondern von "Autonomiebewahrung" aufgefaßt. Dadurch werden nur zwei institutionelle Beteiligungsformen relevant, die Kontrolle in der Zweiten Kammer einerseits und andererseits die Kontrolle über Abänderungen des föderalen Verfassungsrahmens.

Die Kritik an der *yardstick*-Methode ist inzwischen selbst zum klassischen Forschungsbestand geworden:[6] Ihre Unangemessenheit zeigt sich einmal darin, daß sich die Ursprünge dieses Ansatzes an den groben konstitutionellen Unterschieden zwischen den Vereinigten Staaten als Archetyp eines Bundesstaates einerseits, und Großbritannien als Archetyp eines Einheitsstaates andererseits orientierten. Folglich verursacht die Anwendung der so destillierten Kriterien Schwierigkeiten, die Realität anderer territorialer Systeme – etwa Österreichs, das einige Bundesstaatskriterien nur in sehr geringer Weise erfüllt – zu erfassen. Vor allem aber gibt dieser Ansatz weder über den jeweiligen Wert der einzelnen Kriterien (und also auch nicht den regionaler Beteiligung), noch über die Funktionsmechanismen, die die Beziehungen innerhalb der einzelnen territorialen Systeme steuern, Aufschluß.

1.2. Negative und Positive Koordination

Angesichts dieser Kritikpunkte ging die Analyse territorialer Systeme dazu über, *Grundprinzipien des Bundesstaates* zur Abgrenzung seiner Besonderheiten zu verwenden. Sie befassen jeweils, wie *Elazar* formuliert hat, eine Kombination von "self-rule and shared rule".[7]

1.2.1. Dual Polity

In der klassischen Vorstellung des Bundesstaatsprinzips – entsprechend der im institutionellen Kontext des amerikanischen Föderalismus entwickelten *dual polity-Hypo-*

---

5 Vgl zB auch die "Ten Yardsticks of Federalism" in Ivo D. DUCHACEK (1987), Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics (1.Aufl. 1970), Lanham (UP of America), 207ff.

6 Vgl ua BULPITT (1983), 8–11; Studien, die diesem eingeschränkten Zugang folgen, können jedoch durch den sie häufig kennzeichnenden komparativen Charakter, – insbesondere durch die Kompilation von weltweit vergleichendem Datenmaterial über die Zusammensetzung und Funktionsstruktur territorialer Zweiter Kammern – wertvoll sein. vgl ua LIJPHART (1984), 90ff, 170ff.

7 ELAZAR (1987), 5.

these – steht die *self-rule* Komponente im Vordergrund. In der Diktion *Wheares* bestimmt das *federal principle*

> *the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, coordinate and independent.*[8]

Dementsprechend wird die Mitwirkung der Gliedstaaten im Bund konzeptuell zurückgestellt. Dieser Untersuchungsrahmen schärft zwar – anders als von *Wheares* Rezepienten häufig behauptet – in expliziter Weise den Blick auf außerrechtliche Bestimmungsfaktoren territorialer Politik. Neben der konstitutionellen Vorgabe entscheide demnach die *Übung* von Kompetenzen und die sich aus dieser aktuellen Verwendung erschließenden *Konventionen* über den tatsächlichen Charakter eines föderativen Systems.[9] Dementsprechend geht seine Perspektive regionaler Mitwirkung auf Bundesebene zwar über die Berücksichtigung formeller Bedingungen der Verfassungsänderung hinaus und verschließt sich nicht vor Phänomenen der *inter-governmental co-operation*. Er räumt ihnen aber ein relativ eingeschränktes Feld ein:

> *There is the area of relations between the general and regional governments, where, through effects of the division of powers, co-operation is needed to ensure that co-ordinated and complete administration of the divided fields is attained.*[10]

In diesem Sinne behandelt das Zusammenwirken von regionaler und zentraler Ebene aber eben wiederum nur jene *negative* Koordination, die zur Erhaltung der vertikalen Trennung von Politiken beider Ebenen notwendig wird.

1.2.2. Kooperativer Bundesstaat

Die *shared rule*-Komponente bestimmt hingegen die "update version" des Bundesstaatsprinzips[11], das Konzept des *kooperativen Föderalismus* – oder besser – des *kooperativen Bundesstaates*.[12] Gemäß der in *Viles* nachhaltig die Föderalismusforschung prägendem Werk vorgezeichneten Auffassung, seien Bundesstaaten durch ein

---

8 K.C. WHEARE (1953), Federal Government, Oxford (Oxford UP).

9 Vgl WHEARE (1953), 238ff. So gibt er am kanadischen Beispiel zu verstehen, "that there is a constitutional convention to this extent at least, that the [legally prescribed] power should be used sparingly and in exceptional cases; that it should not be used by the Dominion to unify the Canadian system of government. Yet in law no such restriction is imposed upon power." Diese Erkenntnis führt Wheare zur Klassifikation Kanadas als Bundesstaat, obwohl es bei reiner Betrachtung der Verfassung, seiner Ansicht nach, diesem Typus nicht entspräche.

10 WHEARE (1953), 241.

11 BULPITT (1983), 12.

12 Der Definition von *Burgess* folgend, versteht Föderalismus (federalism) "the recommendation and (sometimes) active support for federation", während der Begriff Bundesstaat sodann die Verwirklichung von Föderalismus in institutionellen Arrangements darstellt. Vgl ua Michael BURGESS (1986), Federalism and Federation in Western Europe, Beckenham (Croom Helm); Peter PERNTHALER (1988), Föderalismus und Regionalismus: Ein Ansatz zur Überwindung ihrer Gegensätze, in: Huber/Pernthaler (1988), 13–24.

"mutually dependent political relationship"[13] charakterisiert. Diese gegenseitige Abhängigkeit meint, daß jede Ebene weder völlig unabhängig, noch völlig abhängig von der anderen ist.

Für diese Konzeption, die nicht mehr auf die "partikularistische Erstarrung in isolierter Kleinordnung" abstellt, sondern das föderalistische System "als permanentes politisches Bewegungs- und Kontrollprinzip" auffaßt,[14] tritt die Interaktion zwischen Landes- und Bundesebene – und als ein Aspekt davon regionale Beteiligung – in den Vordergrund. Letztere wird insbesondere von *King* als das zentrale Element seiner Konzeption eines Bundesstaates angesehen:

> *We propose that any federation be regarded as an institutional arrangement, taking the form of a sovereign state, and distinguished from other such states solely by the fact that its central government incorporates regional units into its decision procedure on some constitutionally entrenched basis.*[15]

Die Vorstellung des kooperativen Föderalismus fand also wiederum ihren konzeptuellen Ausgang am Musterbeispiel des US-amerikanischen Bundesstaates.[16] In der deutschsprachigen Literatur wurde dieses Konzept bereitwillig rezipiert,[17] da die für den deutschen und österreichischen Bundesstaat typische funktionale Verteilung von Aufgaben eines Politikfeldes quer über vertikale Ebenen selbst bei der bloßen Betrachtung verfassungsrechtlicher Merkmale den Grundsätzen einer "dual polity"

---

13 M.J.C. VILE (1961), The Structure of American Federalism, Oxford (Oxford UP), 199.

14 PERNTHALER (1989a), 326.

15 Preston KING (1982), Federalism and Federation, London, 77.

16 Als grundlegendes Werk gilt VILE (1961), insbes Chapter 10; der Begriff "cooperative federalism" datiert jedoch weiter zurück und wurde von Jane Perry CLARK (1938), The Rise of a New Federalism: Federal State Cooperation in the United States, New York (Russel) für die Ausweitung der grants-in-aid an die Staaten im Zuge des New Deal der Dreißiger Jahre geprägt. (Zur historischen Phasenabfolge der Intergovernmental Relations im amerikanischen Föderalismus siehe D.S. WRIGHT (1988), Chapter 3.).

17 Der Begriff *kooperativer Föderalismus* hat in die deutsche Bundesstaatsbeschreibung in den Sechziger Jahren Eingang gefunden, vgl SCHEUNER (1962), Struktur und Aufgabe des Bundesstaates der Gegenwart, Die Öffentliche Verwaltung Jg. 15, 647ff; KOMMISSION FÜR FINANZREFORM, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart. Zum Begriff des *kooperativen Föderalismus* vgl Max FRENKEL (1984), Föderalismus und Bundesstaat, Bd 1; zu seiner institutionellen Ausprägung als Zusammenarbeit im Bundesstaat vgl ua Michael BOTHE (1977), Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin (Springer), 10f und 278ff; Max FRENKEL (1986), Föderalismus und Bundesstaat, Bd 2, 266ff; in die österreichische Föderalismusdiskussion wurde das Konzept des "kooperativen Bundesstaates" Ende der Sechziger Jahre eingeführt, vgl ua Christa ALTENSTETTER (1969), Der Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der politischen Verhältnisse von 1945–1966, Heidelberg (Quelle & Meyer) 1969; Felix ERMACORA (1968), Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: Hans R. Klecatsky (Hg), Die Republik Österreich. Gestalt und Funktion ihrer Verfassung, Wien (Herder) 219–243; Felix ERMACORA (1976), Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Wien (Braumüller); Peter PERNTHALER (1969), Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, in: Zeitschrift für Öffentliches Recht, 361ff; (zu umfassenderen Hinweisen vgl die Diskussion der österreichischen Föderalismusliteratur in *Kapitel 4*).

widerspricht und also Kooperationsmerkmale hervorstechen. *Kooperativer Föderalismus* wird einerseits historisch als Entwicklungsstufe von Bundesstaaten[18] betrachtet. Andererseits ist er zur Standardetikette jeglicher Beschreibung des modernen Bundesstaates, zumal im deutschsprachigen Raum geworden.

* Interdependenz bleibt in diesem Modell jedoch ein exklusives Merkmal bundesstaatlicher Systeme. Sie heben sich dadurch – nach *Vile* – von Einheitsstaaten ab, in denen "the regional governments are dependent upon the central government, but the latter is independent of them", und von Konföderationen, in denen "the central government is dependent upon the regions, but they are independent of it."[19]

Da jedoch in dieser Arbeit – wie in *Kapitel I* angezeigt – nicht nur die Einflußnahme regionaler Akteure in einem bundesstaatlichen Kontext untersucht wird, sondern auch gegenüber der Ebene der Gemeinschaftspolitik, bei der die verfassungsrechtliche Qualifikation föderativer Beziehungen fehlt, muß eine Erweiterung dieses Ansatzes vorgenommen werden. Denn eine Abhängigkeit gegenüber der regionalen Ebene ist die Voraussetzung der von ihr ausgehenden Einflußnahme. So muß ein Konzept erstellt werden, das Interdependenzen zwischen der regionalen und territorial höherliegenden Ebenen in allen vertikal ausdifferenzierten Systeme erkennen läßt und die Bestimmung ihrer jeweiligen, *graduellen* Ausprägungen möglich macht.

* Ein weiterer Mangel der (klassischen Ausprägung der) Theorie des kooperativen Bundesstaates besteht darin, daß die Reichweite *regionaler Mitwirkung* zudem auf intergouvernmentale Kooperationsformen beschränkt bleibt, während außerhalb der Institutionen (government) liegende Akteure und Interessen vernachlässigt werden oder nur lateral im Konzept berücksichtigt werden.

Sofern die regionale oder die nationale Ebene einzeln behandelt werden, ist es durchwegs anerkannt, daß sich beide Ebenen jeweils aus mehreren strategisch interagierenden Akteuren zusammensetzen und daß dementsprechend auf beiden Ebenen heterogene Interessenkonstellationen vorliegen.

Die traditionelle Föderalismusforschung begibt sich jedoch dieser Konzeption, sobald die Beziehungen von regionaler und nationaler Ebene zueinander untersucht werden. Der starke juristische Einfluß in diesem Forschungsbereich[20] hat dazu beige-

---

18 In den USA zB für die Phase der Intergovernmental Relations im Zeichen des New Deal von den Dreißiger bis in die Fünfziger Jahre (vgl D.S. WRIGHT (1988), 71–77); in der Bundesrepublik Deutschland als Abfolge *Unitarischer Bundesstaat* (Konrad HESSE (1962), Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe (C.F. Müller) – *Kooperativer Bundesstaat* – *Politikverflechtung* (Fritz W. SCHARPF/Bernd REISSERT/Fritz SCHNABEL (1976), Politikverflechtung I: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg (Scriptor)); vgl zu dieser Abfolge Hartmut KLATT (1982), Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 82/B 31.

19 VILE (1961).

20 Der Hinweis auf den Monopolcharakter der juridischen Forschungsbasis, "die es zu überwinden gilt" prägt die Emanzipation politikwissenschaftlicher Forschungsansätze in durchgängiger Weise; siehe insbes BULPITT (1983); klassisch dazu William H. RIKER (1964), Federalism. Origin, Operation, Significance, Boston (Little Brown), 49: "Yet most of the history and analysis of federalism has been written by constitutional lawyers, using judicial decisions as their raw material. As a consequence the tradition provides us with a highly distorted picture of the relationship between the nation and the states."

tragen, beide Ebenen als einheitliche Akteure – oder besser gesagt, als Akteure mit einheitlichen Interessen – aufzufassen. Da bei solchen Perspektiven Auseinandersetzungen um rechtliche Kompetenzen im Mittelpunkt stehen und deren Zuordnung (nicht allerdings die daraus folgenden Wirkungen!) zumeist alle Glieder gleich betrifft, wird diese Einheitlichkeit nicht nur einer einzelnen Region (*Land*), sondern häufig der Gesamtheit der Regionen (*Länder*) unterstellt. Sie stehen demzufolge den nationalen Institutionen (*Bund*) als *Gebietskörperschaften* – gemäß dem Konzept der "dualistischen Bundesstaatstheorie" qualifiziert als *staatliche Subjekte*[21] – gegenüber. Zwar werden dabei die für dieses intergovernmentale Handeln jeweils zuständigen einzelnen *Organe* des *Landes* bestimmt und ihre Beziehungen zu einzelnen *Organen* des *Bundes* verortet. Sie handeln jedoch, diesem Ansatz zufolge, jeweils *für das Land* bzw für den Bund, dh im Interesse des Landes bzw des Bundes. Mit dieser Konzeption von Homogenität *innerhalb* einer Ebene gehen dabei zumeist Sichtweisen einher, die der Beziehung *zwischen* beiden Ebenen *prinzipiell* antagonistische regionale und nationale Interessen unterstellen:

In diesen konzeptuellen Schranken wird nämlich typischerweise die Vorstellung eines *Nullsummenspiels* zwischen territorialen Ebenen unterlegt. Ihrzufolge bedingt der Kompetenzzuwachs einer Ebene gleichzeitig, automatisch und in gleichem Maße eine Schwächung der gegenüberliegenden Ebene. Unter dieser Prämisse ist die Einwirkung regionaler Interessen auf nationale Entscheidungsprozesse, indem sie nach der Zuführung von Ressourcen auf die regionale Ebene strebt, konzeptuell darauf ausgerichtet, gleichzeitig die nationale Ebene zu schwächen.[22]

1.3. Peripherie vs. Zentrum

Die Interessenhomogenität der Akteure sub-nationaler Territorien und der grundsätzlich antagonistische Charakter *territorialer Politik* werden in anderer Weise auch vom Abhängigkeitstheorem des *Zentrum-Peripherie-Ansatzes* – der Vorstellung einer gegenüber den politischen Prozessen im sub-nationalen Bereich dominanten nationalen Ebene – hervorgestrichen.[23] Aus dieser Perspektive wird als Kennzeichen regionaler Interessen insbesondere deren Ausbildung in einem gegenüber dem "Zentrum" politisch benachteiligten Kontext und deren *Abweichung* von nationalen Mehrheitsinteressen betont. Diesem Konzept zufolge akzentuieren sich in einer marginalisierten territorialen Position spezifische sub-nationale Identitäten und Haltungen und homogenisieren somit das Selbstverständnis der Akteure einer Region. Ihre Forderungen an

---

21 Vgl dazu zB FRENKEL (1984), 105ff.
22 Zu dieser Kritik vgl BULPITT (1983), 17.
23 So definieren etwa Stein ROKKAN/Derek W. URWIN (1982a), Centres and Peripheries in Western Europe, in: Rokkan/Urwin (1982), 5 ein *Zentrum* wie folgt: "Typically, a centre controls the bulk of the transactions among resource holders across a territory; it is closer than any alternative site (location) to resource-rich areas within the territory; and it is able to dominate the communication flow through a standard language and a set of institutions for regular consultation and representation."

nationale Politikprozesse werden daher als Protest gegen strukturelle politisch-administrative und sozio-ökonomische Zentralität verstanden. Regionalismus wird dementsprechend aufgefaßt als "the persistence of subnational [...] differences, identities and commitments."[24] Er wird zur politischen Kraft, "when self-conscious regional identifications are linked to broadly shared perceptions of regional injustice."[25] Aus diesem Blickwinkel hat sich die Vorstellung verfestigt, daß Positionen von *Untereinheiten* gemeinhin mit *unterlegenen* Positionen gleichzusetzen seien.[26]

2. Regionale Einflußnahme im Rahmen des territorialen Systems

2.1. Prämissen: regionale Akteure, regionale Interessen

Entgegen der Vorstellung, daß sich die *regionale* und die *nationale Ebene* (bzw hier spezifisch verwendet *Länder* und *Bund*) als homogene Akteure mit einheitlichen "regionalen" bzw "nationalen Interessen" gegenüberstehen, wird hier davon ausgegangen, daß auch bei der Betrachtung territorialer Politik von eigenständigen, aber interagierenden politischen Akteuren auf beiden Ebenen auszugehen ist. Dies wird im Folgenden schrittweise begründet.

Als ***regionale Akteure*** (synonym verwendet *Landesakteure*) werden hier sowohl die einzelnen regionalen Institutionen – dh die regionale Regierung im engeren Sinn (Kabinett), die regionale Verwaltung und das regionale Parlament – als auch die Einheiten politischer Parteien und funktionaler Interessengruppen verstanden, die auf dieser Regierungsebene organisiert sind und ihre Interessen in die Politikgestaltung der regionalen Institutionen einbringen.

Ihre nationalen Äquivalente werden in analoger Weise als ***nationale Akteure*** (synonym verwendet *Bundesakteure*) und in ihrer Gesamtheit als nationale Regierungsebene bezeichnet. Regionale und nationale Akteure werden ***territoriale Akteure*** genannt. Politische Akteure auf untergeordneten lokalen Ebenen und einzelne Unternehmen in der Region werden – zur Vereinfachung – von der folgenden Darstellung ausgeschlossen.

---

24 Thomas O. HUEGLIN (1986), Regionalism in Western Europe. Conceptional Problems of a New Political Perspective, in: Comparative Politics, July 1986, 439; vgl auch Dirk GERDES (Hg) (1980), Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa, Frankfurt a.M.

25 Roger GIBBINS (1982), Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States, Toronto (Butterworth), 180.

26 Die Vorstellung, daß Untereinheiten Minderheitspositionen vertreten, ist nicht auf die Föderalismusforschung beschränkt, sondern stellt etwa auch in der Erforschung von Gruppenbildungen (Faktionen) innerhalb politischer Parteien eine weitverbreitete Annahme dar. (zB Joachim RASCHKE (1977), Organisierter Konflikt in westeuropäischen Parteien, 21). Diese Sichtweise wurde von Ferdinand MÜLLER-ROMMEL (1984), Zur Klassifizierung parteiintern organisierter Gruppierungen, in: Zeitschrift für Politik, 31.Jg, 79, kritisiert, "daß innerparteiliche Gruppierungen auch zum Mehrheitsflügel in der Partei zählen können und durch abweichende sachlich-politische Ziele gegenüber einflußreichen Minderheitsflügeln zusammengehalten werden."

Die Definition *territorialer Akteure* bedarf noch einer Klärung hinsichtlich der Bestimmung von politischen Parteien und Verbänden.

***

Einschub: Parteien und Verbände als ebenenumspannende Organisationen

* Politische Parteien treten innerhalb territorial ausdifferenzierter Systeme zumeist als "ebenenüberspannende Organisationen" in Erscheinung.[27] Das heißt sie präsentieren sich in regionalen und nationalen Wahlen. Sie trachten danach regionale wie auch nationale Regierungen und Parlamente zu besetzen. Sie mobilisieren für die Institutionen beider Ebenen Legitimation und transferieren sie auf diese. Sie artikulieren gegenüber Entscheidungsprozessen auf beiden institutionellen Ebenen Interessen und versuchen so auf regionale und nationale Politikgestaltung Einfluß zu nehmen oder Ressourcen beider Regierungsebenen für Patronagezwecke zu nützen. Dementsprechend haben sie typischerweise auf beiden staatlichen Ebenen Organisationsstrukturen ausgebildet. Insofern gilt als vielfach begründete Hypothese der Föderalismus- und der Parteienforschung, daß Dezentralisationsprozesse der staatlichen Institutionen tendenziell parallele Dezentralisationsprozesse innerhalb der Parteiorganisationen bewirken.[28] Die nationalen Einheiten und die Gesamtheit der regionalen Einheiten zielen auf dasselbe Wählerpotential und stützen sich auf dieselben Mitglieder. Andererseits wird jede einzelne regionale Einheit nur durch ein räumlich begrenztes Wählersegment legitimiert, sodaß dessen relative soziale Zusammensetzung und Interessenstruktur von der Zusammensetzung des Wählerpotentials der Gesamtpartei – zumindest hinsichtlich dessen territorialer Merkmale – abweicht.

* Auch Verbände orientieren ihre Strukturen in dezentralisierten Systemen häufig an der staatlichen Gliederung. So stellte etwa *Waarden* als Ergebnis einer ver-

---

27 Abgesehen einmal von den Sonderfällen meist kleinerer Parteien, die sich explizit auf die regionale Politikebene beschränken, sind auch *regionalistische Parteien*, sobald sie zugleich an regionaler und nationaler Politik teilnehmen als ebenüberspannende Organisationen aufzufassen. *Beyme* klassifiziert diese vor allem aus Zentrum-Peripherie Cleavages hervorgehenden regionalistischen Parteien als eigenen ideologischen Parteitypus. (Klaus von BEYME (1985), Political Parties in Western Democracies, Aldershot (Gower), 115–125).

28 Vgl dazu klassisch David B. TRUMAN (1955), Federalism and the Party System, in: Arthur W Mac Mahon (ed.), Federalism in Mature and Emergent, New York (Doubleday): insbes 125; DUVERGER (1959), 55–56; S.J. ELDERSVELD (1964), Political Parties. A behavioral analysis, Chicago; BLONDEL (1969), 125; Carl J. FRIEDRICH (1968), Trends of Federalism in Theory and Practice, London, 125ff; KATZ (1986), 56; für vergleichende empirische Belege siehe Robert HARMEL (1984), Environment and Party Decentralization. A cross-national analysis, in: Comparative Political Studies, vol 14, n 1, 79f und 85ff; ein Beispiel ist in dieser Hinsicht die regionale Ausdifferenzierung der italienischen Parteiorganisationen im Gefolge der 1970 erfolgten Einrichtung der Regionen mit Normalstatut, vgl dazu uva. Norman KOGAN (1975); Impact of the New Italian Regional Governments on the Structure of Power within the Parties, in: Comparative Politics n 7, 383–406; Franco CAZZOLA et al (1988f), Autonomia Politica Regionale e Sistema dei Partiti, Milano (Giuffré) 3 Bde; oder in Spanien nach Einrichtung der Autonomen Gemeinschaften, vgl ua Jean BLONDEL (1981), Political Integration and the Role of Political Parties: the Case of Spain, in: Per Torsvik (ed.), Center-Periphery Struktures and Nation Building, Bergen.

gleichenden Untersuchung der Organisationsstrukturen von Unternehmerverbänden fest:

> *Market segmentation and state decentralization seem to be copied by business in regional forms of interest organizations. In those sectors where markets are regionally bounded (or where the domestic market is protected from foreign competition) and many small firms are dispersed over the country, business tends to organize on a regional basis. Furthermore, federal organization of the state (in large countries) also fosters regional associability.*[29]

Das Merkmal einer ebenenüberspannenden Organisation ist jedoch für Interessengruppen nicht in der gleichen Weise wie für Parteien (innerhalb des Nationalstaates) generalisierbar. Verbände beschränken ihren institutionellen Zielbereich häufig auf entweder nur die regionale oder nur die nationale Regierungsebene, und nationale Dachverbände weisen in einigen Fällen nur sektorale und also keine territorialen Untergliederungen auf. National organisierte Dachverbände haben zudem häufig nicht dieselben Mitglieder wie ihre regionalen Untereinheiten, sondern nur die regionalen Untereinheiten als Mitglieder, sodaß regionalen und nationalen Organisationseinheiten nicht in gleicher Weise direkte Legitimation aus einer territorialen Mitgliederbasis beziehen.[30] Sieht man von solchen Einschränkungen ab, kann doch für eine Vielzahl von Verbänden in territorial ausdifferenzierten Staatsgebilden festgestellt werden, daß sie gleichzeitig Interessen ihrer Mitglieder im gesamten Bundesgebiet gegenüber nationalen Institutionen und Interessen ihrer Mitglieder in jeweils nur einer Region gegenüber regionalen Institutionen zu mobilisieren, zu artikulieren und zu vermitteln haben; sich um Einfluß auf bestimmte Bereiche der Politikgestaltung sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene bemühen und somit parallel auf beiden Ebenen mit den staatlichen Institutionen, mit den Parteien und den anderen Verbänden interagieren.

* Indem aber dieselbe "Gesamtpartei" bzw derselbe "Gesamtverband" mit dieser Parallelität unterschiedlicher Funktionen, Ressourcen- und Interessenbezüge in verschiedenen territorialen Umwelten konfrontiert ist, ist davon auszugehen, daß territoriale Konflikte auch innerhalb von Partei- und Verbändeorganisationen ausgetragen werden. Das heißt, die idealtypische Interessenkohärenz einer Partei oder eines Verbandes entlang ideologischer oder funktionaler Konfliktlinien, kann – gerade indem

---

29 Frank WAARDEN (1989), Territorial Differentiation of Markets, States and Business Interest Associations: a comparison of regional business associability in nine countries and seven economic sectors, in: Coleman/Jacek (1989), 32; Ausführlicher zum Verhältnis von territorialer Dezentralisierung und Verbänden vgl William D. COLEMAN/Henry J. JACEK (1989), Regionalism, Business Interests and Public Policy, London (Sage); Renate MAYNTZ (1990a), Organisierte Interessenvertretung und Föderalismus: Zur Verbändestruktur in der Bundesrepublik Deutschland, in: Thomas Ellwein et al (Hg), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd 4/1990, 145–156.

30 Vgl hinsichtlich der Organisationsstruktur von Unternehmerverbänden vgl die Kategorisierung bei Philippe C. SCHMITTER/Luca LANZALACO (1988), L' organizzazione degli interessi imprenditioriali a livello locale, in: Stato e Mercato, n. 22, insbes 84ff.

diese Konfliktlinien verschiedene territoriale Ausprägungen erfahren – überlagert und entlang der räumlichen Dimension in konfligierende Segmente gespalten werden.

Der Abbildung innerorganisatorischer territorialer Konflikte wird die analytische Vorstellung von Parteien als einheitliche Akteure, wie sie in Ansätzen der Parteienforschung häufig vorzufinden ist,[31] und die Vernachlässigung der territorialen Organisationskomponente von Verbänden, die in Ansätzen der Verbände- oder Neokorporatismusforschung traditionell zu verzeichnen ist,[32] nicht gerecht. Solche Konzeptionen sind höchstens dafür geeignet, die Verwendung territorialer Konflikte der Organisations*umwelt* – insbesondere zwischen regionalen und nationalen Institutionen – *für Zwecke* der Gesamtpartei oder des Gesamtverbandes festzustellen.

Ein besonders deutliches Beispiel für eine solche Sicht findet sich etwa in *Lehmbruchs* Untersuchung der Wechselwirkung von Parteienwettbewerb und Bundesstaatlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Sie beschreibt diese als historische Abfolge von Phasen, in denen "länderspezifische Interessen" hervortraten, und solchen, in denen "Parteiinteressen" dominierten.[33] Dieser Ansatz sieht Parteien vor alledem als *Benützer* der durch staatliche Dezentralisierung bereitgestellten Vervielfachung der Zugänge zu staatlicher Macht, und deren Modifikation in Schauplätze der Auseinandersetzung zwischen Parteien. Die darin angelegte (potentielle) Dominanz der Parteien über den Föderalismus unterstellt einen doppelten Zusammenhang: Föderalistische Strukturen würden einerseits ihres Charakters als Mechanismen regionaler Interessenvertretung beraubt, indem sie vor allem der Vertretung von Parteiinteressen dienen. Parteistrategien würden andererseits bewußt Parteikonflikte in die Sprache "regionaler Interessen" kleiden, um dadurch "parteieigene Interessen" mit zusätzlicher Legitimation zu verstärken.[34] Es kann hinzugefügt werden, daß *Lehmbruch* selbst später einräumte, daß diese Vorstellung der Realität einer heterogenen, territorial ausdifferenzierten Parteistruktur nicht gerecht sei.[35]

* Um den Gegensatz regionaler und nationaler Interessen innerhalb von Parteien und Verbänden und also die Einflußnahme regionaler Interessen auf der nationalen Organisationebene analysieren zu können, ist deshalb ein Ansatz zu wählen, der die Gesamtpartei bzw den Gesamtverband auch analytisch in territoriale Organisationssegmente aufgliedert.

---

31 Sie werden entweder als rationale Stimmenmaximierer (in ökonomistischen Ansätzen vgl dazu klassisch DOWNS (1968)); oder als Ideologiegemeinschaften oder Gruppen ohne Beachtung ihrer inneren Struktur dargestellt. (Eine kritische Aufarbeitung der Vernachlässigung territorialer Organisationskomponenten von Parteien bietet Josef SCHMID (1990), Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Opladen (Leske+Budrich) 1990).

32 Zu dieser Kritik SCHMITTER/LANZALACO (1988); MAYNTZ (1990a); William D. COLEMAN/ Henry J. JACEK (1989a), Capitalists, Collective Action and Regionalism: an introduction, in: Coleman/Jacek (1990), 1.

33 Gerhard LEHMBRUCH (1976), Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart (Kohlhammer).

34 Die mE umfangsreichste Aufarbeitung der Forschungsansätze im Verhältnis von Parteien und Föderalismus bietet SCHMID (1990).

35 Vgl Gerhard LEHMBRUCH, in: *Vorwort* zu SCHMID (1990).

So wird hier der konzeptuelle Schritt von der Feststellung des ebenenübergreifenden Charakters zur Festlegung unternommen, daß die – durch die Organisationsstatuten formell institutionalisierten – regionalen Organisationseinheiten von Parteien (= Landespartei) und Verbänden (= Landesverband) als Landesakteure und die nationalen Organisationseinheiten analog als Bundesakteure (Bundespartei; Bundesverband) betrachtet werden.

***

* ***Regionale Interessen*** (synonym *Landesinteressen*) werden hier verstanden als die Interessen*konstellation*, die einzelne regionale Akteure oder Koalitionen mehrerer regionaler Akteure gegenüber Politikformierungsprozessen, die formell auf nationaler Ebene entschieden werden sollen, ausbilden und vertreten. Regionale Interessen sind also nicht vorgegeben,[36] sondern werden innerhalb eines regionalen Akteurs oder zwischen regionalen Akteuren als Ergebnis von Verhandlungs- und Aushandlungsprozessen durch eine temporäre ***dominante Koalition*** bestimmt.[37] Ihr Entstehungsprozeß verläuft parallel zum nationalen Formierungsprozeß, auf den sie sich bezieht – dh gleichzeitig zur Ausbildung der entsprechenden dominanten Koalition auf nationaler Ebene.

Wer in eine dominante Koalition eintritt und welche Interessen darin durchgesetzt werden, hängt jeweils ab von der *formellen Entscheidungsstruktur* (Wahl des Entscheidungsforums, die daran geknüpften Zugangsregeln und Zustimmungserfordernisse) und von der "Existenz von sanktionsmächtigen Organisationen und Gruppen außerhalb des formellen Entscheidungsforums, von deren Zustimmung oder Duldung formell Beteiligte ihre eigene Zustimmung zu einem Vorschlag abhängig machen" *(informelle Entscheidungsstruktur)*[38].

Diese Definition berücksichtigt zunächst, daß regionale Interessenvertretung – wie Föderalismus an sich, keinen Schutz für "Minderheiten in Minderheiten" bietet, an deren Interessen bei der Ausbildung der dominanten Koalition des regionalen Akteurs vorbeigegangen wird.[39] Denn die Dezentralisierung einer "Riesenoligarchie" im Zentrum durch regionale Beteiligung erlaubt nicht unbedingt erhöhte Beteiligungsmöglich-

---

36 Gleiches trifft auch für "nationale Interessen" oder "Gemeinschaftsinteressen" zu. So stellt etwa FRENKEL (1984), 177 fest: "Nationale Interessen gibt es nicht als solche. Nationale Interessen sind das, was ein nationaler Konsens dazu macht." oder ZIEBURA (1973), 301 hinsichtlich des *Gemeinschaftsinteresses* der EG, daß dieses "in Wahrheit nicht das 'Interesse der Gemeinschaft' ist, sondern das, was eine Gruppe von Mitgliedstaaten aus ihren konkreten Bedürfnissen als ein Interesse definieren, das ihnen in einer bestimmten Konstellation gemeinsam ist – ein feiner, aber wesentlicher Unterschied."

37 Das Konzept der *dominanten Koalition* wurde entwickelt von R. M. CYERT/ J.G. MARCH (1963), A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs (Prentice Hall); vgl dazu auch Angelo PANEBIANCO (1982), Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici, Bologna (Il Mulino) 1982, 85ff; RHODES (1981), 103ff; ders (1980), 296ff; DENTE (1985), 41.

38 Fritz W. SCHARPF (1976), Theorie der Politikverflechtung, in: Scharpf/Reissert/Schnabel (1976), 43.

39 Vgl insbes Heidrun ABROMEIT (1984), Mehrheitsprinzip und Föderalismus, in: Bernd Guggenberger/Claus Offe (Hg), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Opladen (Westdeutscher Verlag), 140ff; FRIEDRICH (1968), 59f.

keiten in der Region, sondern kann sich damit begnügen, eine größere Anzahl geographisch weniger weit ausgebreiteter Oligarchien zu stärken.[40]

Entsprechend ihrer unterschiedlichen Aufgabenstellung, ihrer unterschiedlichen Machtressourcen und Abhängigkeitsstrukturen, die die Interaktionen mit ihrer jeweiligen sozialen Basis, mit anderen regionalen Akteuren und mit nationalen Akteuren bedingen, bilden die einzelnen regionalen Akteure eigenständige Interessen aus. In Formierungsprozessen nationaler Politiken können deshalb innerhalb und zwischen den territorialen Akteursebenen jeweils partiell gemeinsame und partiell separate, partiell kongruente und partiell konfligierende Interessen entstehen. Dies wird in den nächsten Abschnitten erläutert.

2.2. *Territoriale, funktionale und parteipolitische Kreisläufe*

Die gewählte Definition *territorialer Akteure* impliziert, daß regionale Einflußnahme nicht auf die Dimension der Interaktionen zwischen regionalen und nationalen Institutionen beschränkt zu betrachten ist. Sie kann jeweils Institutionen, (Organisationseinheiten von) Parteien und Verbänden auf regionaler und nationaler Ebene involvieren, wobei nur Akteure einer Region oder gleichzeitig mehrerer oder aller Regionen einbezogen sein können.

Um den Zusammenhang zwischen ihnen zu veranschaulichen, bietet sich das von *Parri* entwickelte – auf ein Konzept des *politischen Tausches*[41] rekursierende Denkmodell – von drei miteinander verbundenen *politischen Kreisläufen* (*circuits*) an: dem funktionalen, dem parteipolitischen und dem territorialen Kreislauf[42] (***siehe FIG 2–1**: Zur Vereinfachung der Skizze werden dabei jedoch die Beziehungen zwischen Akteuren verschiedener Regionen ausgeklammert!*).

---

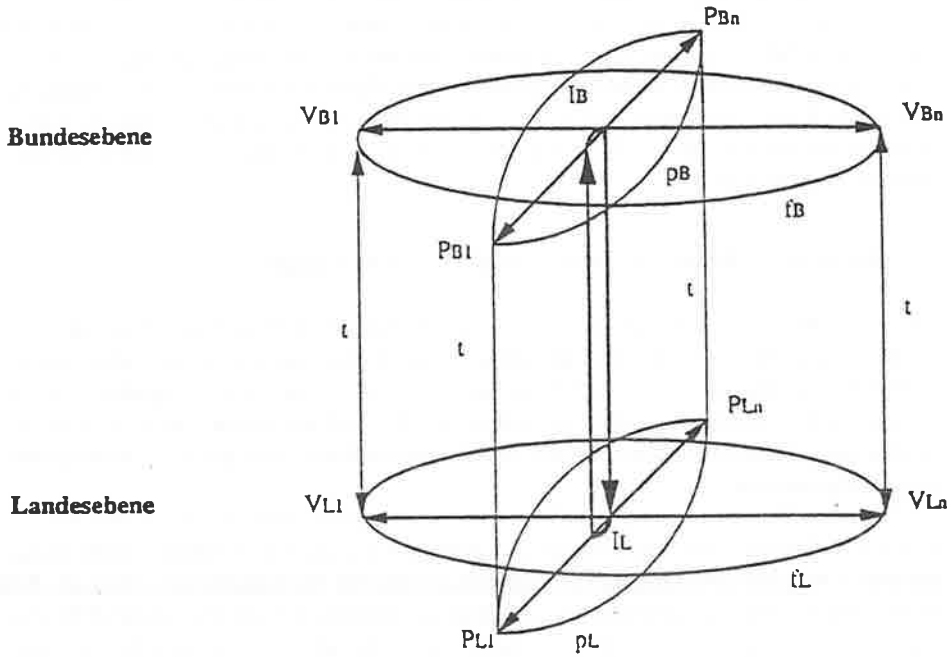
40 Robert MICHELS (1970), Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Soziologie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Stuttgart (Kröner), 161ff; RIKER (1964), 143; Thomas O. HUEGLIN (1985), Yet the Age of Anarchism, in: Publius, vol 15/1, 102ff.

41 Zu diesem Konzept des *politischen Tausches* siehe ua Alessandro PIZZORNO (1978), Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict, in: Colin Crouch/A. Pizzorno, The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968, vol II, comparative Analyses, London (Macmillan) 277–298; Bernd MARIN (1990), Governance and Generalized Exchange. Self–Organizing Policy Networks in Action, Frankfurt a.M. und Boulder/Colorado (Westview und Campus); Bernd MARIN (1991), Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits, Frankfurt a.M. (Westview und Campus).

42 Leonardo PARRI (1989), Territorial Political Exchanges in Federal and Unitary Countries, in: West European Politics, vol 12 n. 3 (July 1989), 197–219; Leonardo PARRI (1990), Territorial Politics and Political Exchange: American Federalism and French Unitarianism Reconsidered, in: MARIN (1990), 211–235.

FIG 2–1

Territoriale, funktionale und parteipolitische Kreisläufe



IL	Landesinstitutionen
IB	Bundesinstitutionen
PL1...Pln	Landesparteien
PB1...PBn	Bundesparteien
VL1...VLn	Landesverbände
VB1...VBn	Bundesverbände
t	territoriale Kreisläufe
fL, fB	funktionale Kreisläufe
pL, pB	parteipolitische Kreisläufe

Funktionale[43] ***Kreisläufe*** umschreiben die Interaktionen zwischen einem öffentlichen Akteur und privaten Akteuren. In einem dezentralisierten System können sie sowohl zwischen nationalen bzw subnationalen Institutionen einerseits und nationalen bzw subnationalen Interessengruppen andererseits auftreten. Sie können pluralistischer oder neokorporatischer Natur sein. Sie werden zumeist horizontal angelegt sein, dh zwischen Regierung und Interessengruppen derselben Ebene. Sie sind aber auch diagonal über Ebenen hinweg – dh zwischen der nationalen Regierung und regionalen Interessengruppen – vorstellbar.

Parteipolitische Kreisläufe bezeichnen die zur Beeinflussung der staatlichen Institutionen einer Ebene unternommenen Interaktionen zwischen den (Organisationseinheiten) konkurrierender Parteien untereinander sowie zwischen Parteien und Regierung im Sinne des Konzeptes von *Party Government*. Dabei wird unterstellt, daß dessen von *Katz* normativ aufgestellte Bedingungen in dezentralisierten Systemen sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene annähernd gelten: "1. Decisions [of the government] are made by elected party officials or by those under their control; 2a. Policy is decided within parties which; 2b. then act cohesively to enact it. 3a. Officials are recruited and 3b. held accountable through party."[44]

Territoriale Kreisläufe verbinden die funktionalen und parteipolitischen Austauschprozesse beider Ebenen. *Parri* umschreibt sie "as a relation between two public actors (the national government and a regional one – or a regional territorial interest organisation, ...) which takes place during the formulation and implementation of a nationwide integrated policy and within which negotiation, on the basis of the possessed reciprocally valued power resources, occurs in order to formulate and implement the policy goals."[45] Ein Erklärungsansatz dieser Austauschprozesse wird weiter unten erläutert. *Parris* Definition ist jedoch in zweifacher Hinsicht zu ergänzen: Einerseits verlaufen – der zuvor angestellten Erörterung folgend – parallel zum institutionellen Bereich auch ebenenübergreifende Austauschprozesse innerhalb der Organisationsstrukturen von Parteien und Interessengruppen. Geht man davon aus, daß unter bestimmten Bedingungen (s.u.) regionale Einflußnahme Koalitionen von politischen Akteuren *verschiedener* Regionen erfordert, involviert die Aushandlung zwischen diesen andererseits auch eine horizontale Dimension territorialer Kreisläufe.

Das territoriale System kann somit mehrdimensional – vertikal und horizontal – verknüpft aufgefaßt werden. Aus der Perspektive regionale Einflußnahme bedeutet dies zunächst:

---

43 Dem Begriff *funktional* werden – durch einen symbolisch zu verstehenden Zufall, wie TARROW (1978, 4) meint – zweierlei Bedeutungen unterlegt: einerseits der auf sozialen und professionalen Interessen beruhende Modus politischer Repräsentation, andererseits die spezialisierte Politikgestaltung moderner Regierungen. Im folgenden wird – wenn nicht explizit anders verwendet – die erste Bedeutung gebraucht. Zu territorialer und funktionaler Repräsentation als die zwei prinzipiellen Repräsentationsweisen in mobilisierten politischen Systemen vgl LIPSET/ROKKAN (1967).

44 Richard S. KATZ (1987a), Party Governments and Its Alternatives, in: Katz (1987), 7; vgl auch Richard KATZ (1986), Party government: a rationalistic conception, in: Castles/Wildenmann (1986), insbes 43.

45 PARRI (1989), 201.

* Ein regionaler Akteur kann, indem er auf die Interessen- und Strategiebildung eines anderen regionalen Akteurs (derselben oder anderer Regionen) einwirkt, an der Verwendung der diesem offenstehenden Einflußkanäle partizipieren.

* Eine Einflußnahme auf die Politikformierung im Bereich nationaler Institutionen, kann nicht nur durch *direkte* Interaktionen regionaler Akteure mit diesen nationalen Institutionen erreicht werden. Regionale Interessen können vielmehr auch *indirekt* durch die Beeinflussung der diesbezüglichen Positionierung von Bundesparteien oder Bundesverbänden, die ihrerseits an Entscheidungsprozessen im institutionellen Bereich partizipieren, vermittelt werden.

Dieser Sichtweise folgend, bestehen zwischen den drei Kreisläufen Wechselwirkungen:

* Einerseits kondizioniert das Ausmaß und die Art der territorialen Austauschbeziehungen die parteipolitischen und funktionalen Kreisläufe beider Ebenen:

- Je stärker die territorialen Beziehungen – und als ein Aspekt davon regionale Einflußnahme – entwickelt sind, umsomehr werden sie für die horizontalen Interaktionen auf der regionalen Ebene relevant. Das heißt, umsomehr regionalen Institutionen eine Beteiligung an nationalen Politiken eingeräumt wird, wird angenommen, werden die regionalen Organisationseinheiten von Parteien oder Verbänden bestrebt sein, ihre Einflußnahme auf die regionalen Institutionen auch auf Angelegenheiten nationaler Politik ausweiten. Je stärker die vertikalen Einflußmöglichkeiten von regionalen Parteien und Verbänden innerhalb ihrer Bundesorganisationen ausgebildet ist, umso stärker werden diese andererseits auch für die Vermittlung von Interessen der regionalen Institutionen relevant. Je stärker die territorialen Beziehungen ausgeprägt sind, umso stärker wird aber auch die Verteilung des vertikalen Einflußpotentials zwischen *erstens* regionaler Regierung, Verwaltung und Parlament, *zweitens* zwischen den konkurrierenden regionalen Parteien, und *drittens* zwischen den politischen Akteuren verschiedener Regionen das Machtverhältnis zwischen diesen bestimmen, und also auf die Politik im Bereich eigenständig regionaler Kompetenzen rückwirken.
- Umgekehrt bedeutet regionale Einflußnahme, daß die territorialen Beziehungen in die horizontalen Austauschprozesse der nationalen Ebene eingreifen bzw einzugreifen versuchen und also die darin angelegte Ausbildung der für die Formierung nationaler Politiken dominanten Koalition mitbestimmen.

* Die Kehrseite dieser Annahmen ist jedoch, daß die strukturelle Ausprägung der parteipolitischen und funktionalen Austauschprozesse jeder Ebene die Struktur des territorialen Kreislaufes (mit) bestimmt:

- Die Struktur der Austauschbeziehungen zwischen den Institutionen, den Parteien und Verbänden der regionalen Ebene werden also – unter anderen Faktoren – determinieren, welche Interessen sich bei der Formierung der von den regionalen

Institutionen in der nationalen Politik vertretenen regionalen Interessen durchsetzen werden.

- Die Strukturen der parteipolitischen und funktionalen Kreisläufe der nationalen Ebene werden andererseits mitbestimmen, welches Einflußpotential, das regionalen Akteuren gegenüber einzelnen nationalen Akteuren zur Verfügung steht, im nationalen Politikformierungsprozeß wirksam werden kann. So wird der Handlungsspielraum für Interaktionen von regionalen und nationalen Institutionen wesentlich von der Art ihrer Abhängigkeit zu Parteien oder Verbänden vorgezeichnet. Andererseits wird sich die innerorganisationelle Interessenvermittlung regionaler Partei- oder Verbandseinheiten nur dann auf den nationalen Politikformierungsprozeß auswirken können, wenn deren Bundesorganisationen in die entscheidungsrelevante dominante Koalition eingebunden werden.

In der Realität eines jeden territorialen Systems nimmt die Verschränkung seiner territorialen, funktionalen und parteipolitischen Dimensionen unterschiedliche Komplexität an. Sie erfolgt dabei auf verschiedenen Handlungsebenen, die in die Politik des territorialen Systems mit unterschiedlicher Reichweite gestaltend einwirken. In dieser Hinsicht hat *Lehmbruch* das horizontal und vertikal außergewöhnlich verknüpfte, deutsche föderalistische System als *überspannendes Netzwerk* (overarching network) beschrieben, in das *Policy-Netzwerke* und *Issue-Netzwerke* eingebettet sind:

> *The federal system can be conceptualized as a set of intermeshing "policy networks" linking the main organizational actors of the "public" and "private" sectors: governments and administrations, political parties, interest organizations, and large firms. As these organizations operate within the institutional framework of a federal state with horizontally differentiated administrations and with a pluricentric society, they establish links that cluster into a variety of 'issue networks'. These are partially autonomous but interlocked through overarching networks.*
> *A network of labor relations, for example, links unions and employer organizations organized on national and regional levels. An agricultural policy network links the federal and Land ministries of agriculture, the respective associations of farmers and producer cooperatives, and the food-processing industry. The overarching links between these issue networks are established by governments, intergovernmental conferences and committees, and, increasingly by the party system. However, some of the issue networks are more loosely coupled with the overarching network than others.*[46]

46 Gerhard LEHMBRUCH (1989), Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany, in: Publius vol 19, 221–235, 225.

Es ist insofern festzuhalten, daß die Netzwerkstruktur und also die Einbindung regionaler Interessen je nach Politikfeld spezifischen Bedingungen unterliegt. So stellt etwa *Franz* fest:

> *The interlevel coordination of the organizations of the federal system depends on the specific structure of the network, which comprises various interorganizational linkages due to the characteristics of the policy area. ... it is important for the structure of a network and the organizations' strategies, whether the network deals with regulatory or investment policies offering a large opportunity for central influence, or whether it deals with problems of social service delivery offering the executive organizations more opportunity to exercise their interests.*[47]

Im Hinblick auf meine empirische Anwendung, werden hier die spezifischen Bedingungen der politikbezogenen *Infrastruktur* territorialer Beziehungen (und auch die theoretischen Implikationen von Netzwerkansätzen[48]) vernachläßigt.

Die Reichweite der Konzeptentwicklung beschränkt sich vielmehr auf die *Suprastruktur* (*the overarching network*) der Beziehungen territorialer Akteure. Nachdem nun die Dimensionen regionaler Einflußnahme im Rahmen des territorialen System vorgezeichnet wurden, wird darin im folgenden der Ausschnitt des *territorialen Kreislaufes* näher erörtert. Dabei wird zunächst untersucht, welche Arten von vertikalen Einflußkanälen unterschieden werden können. Sodann wird erklärt, weshalb, dh aufgrund welcher Faktoren, eine Einbindung regionaler Interessen erfolgen kann.

3. Die territoriale Dimension regionaler Einflußnahme

3.1. Intra-föderale und Inter-föderale Strukturen

Um die Verschiedenartigkeit vertikaler Einflußkanäle regionaler Akteure identifizieren zu können, empfiehlt sich zunächst die in der kanadischen Föderalismusforschung entwickelte Unterscheidung zwischen intra-föderalen und inter-föderalen Einflußkanälen. Diese Typologisierung weist auf Kriterien hin, um ihre Existenz bzw ihre jeweilige Ausprägung in einem territorialen System (auch losgelöst vom bundesstaatlichen Kontext) feststellen zu können:

- ***Intra-föderale Einflußkanäle*** werden durch die Partizipation von Repräsentanten regionaler Interessen in Politikformierungsprozessen, die innerhalb eines nationalen

47 Hans-Jürgen FRANZ (1986), Interorganizational Arrangements and Coordination at the Policy Level, in: F.X. Kaufmann/G. Majone/V. Ostrom (Hg), Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, Berlin (de Gruyter), 487.

48 Einen umfassenden, kritischen Überblick über die Theorieentwicklung der Netzwerktheorien geben Patrick KENIS/Volker SCHNEIDER (1991), Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Bernd Marin/Renate Mayntz (Hg), Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt (Campus), 25-62; zur Anwendung von Netzwerken vgl auch HUBER (1991).

Akteurs oder zwischen verschiedenen nationalen Akteuren ablaufen, bereitgestellt.[49]

- ***Inter-föderale Einflußkanäle*** umfassen hingegen die Interaktionsmechanismen zwischen Akteuren der regionalen Ebene einerseits, der nationalen Ebene andererseits, die zum *speziellen* Zweck der Koordination ihrer Aufgaben und Interessen eingerichtet sind.

In der Föderalismusforschung verweisen inter-föderale und intra-föderale Strukturen auf zwei verschiedene Ansätze territorialer Konfliktlösung, die Modelle des *inter-staatlichen* und des *intra-staatlichen Föderalismus*.[50] Im interstaatlichen Modell wird die Motivation des vertikalen Interessenausgleichs vornehmlich aus der Notwendigkeit zur gegenseitigen Abstimmung der Kompetenzausübung regionaler und nationaler Regierungsebenen im Kontext des kooperativen Bundesstaates abgeleitet. Im intra-staatlichen Föderalismusmodell hingegen steht die Responsivität der zentralen Institutionen gegenüber territorial differenzierten Interessen im Vordergrund. *Cairns* unterscheidet hinsichtlich der dabei intendierten Zielvorstellungen zwischen einer "zentralistischen" und einer "regionalistischen" Version des intrastaatlichen Föderalismus.

- Die *zentralistische Version* streicht die Möglichkeiten einer Stärkung der nationalen Macht- und Legitimationsbasis durch erhöhte Repräsentativität und Responsivität gegenüber Interessen der sozialen Basis einer Region hervor.

- Die *regionalistische Perspektive* (*provincialist* - im kanadischen Kontext) betont demgegenüber die Ausweitung des Machtpotentials regionaler Akteure, die ihnen die Benützung intra-föderaler Strukturen und damit Kontrollmöglichkeiten auf Politikprozesse innerhalb der nationalen Regierungsebene verschafft.[51]

3.1.1. Intra-föderale Einflußstrukturen

Da jedoch die Interessen der sozialen Basis einer Region und die Eigeninteressen der regionalen Akteure nicht notwendigerweise übereinstimmen, verweisen diese verschiedenen Perspektiven auf die Schwierigkeit, der man bei der Definition und der empirischen Verortung *intra-föderaler Einflußkanäle* begegnet. Denn territoriale Repräsentation innerhalb der nationalen Regierung, der Verwaltung, des Parlaments

---

49 Siehe die Definition von Donald V. SMILEY/Ronald L. WATTS (1985), Intrastate Federalism in Canada, Toronto (University of Toronto Press), xv und 4.

50 Diese Begrifflichkeit geht zurück auf Karl LOEWENSTEIN (1965): Political Power and the Governmental Process, Chicago (University of Chicago Press), 405; die Ausformung beider Konzepte als Modellbeschreibungen föderalistischer Strukturen wurde insbesondere in der kanadischen Föderalismusdiskussion entwickelt vgl insbes Donald V. SMILEY, The Structural Problem of Canadian Federalism, in: Canadian Public Administration, vol 14, 326ff; SMILEY/WATTS (1985); Roger GIBBINS (1982), Regionalism. Territorial Politics in Canada and the United States, Toronto (Butterworths).

51 Alan C. CAIRNS (1979), From Interstate to Intrastate Federalism, Kingston (Queen's University), 11-13.

und der im institutionellen Bereich eingerichteten Ausschüsse, Beiräte, Kommittees und Arbeitsgruppen sowie innerhalb der nationalen Führungsgremien von Verbänden und Parteien kann nur dann als Einflußkanal für *regionale Interessen* – im zuvor akteursbezogen definierten Sinne – relevant werden, wenn eine Rückkoppelung zu regionalen Akteuren vorliegt.

Diese Voraussetzung sollte zumeist gegeben sein, wenn *unmittelbare* Repräsentanten regionaler Akteure *direkt* in nationale Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Beispiele hiefür wären etwa die Teilnahme führender Funktionäre von Landesparteien oder von Landesverbänden in den Leitungsgremien ihrer Bundesorganisationen; die Mitwirkung regionaler Regierungsmitglieder oder Beamter in verschiedensten *Entscheidungsgremien* im Umfeld der nationalen Regierung oder einzelner Ministerien; eine Zweite Parlamentskammer, die durch Mitglieder der Landesregierungen besetzt ist, wofür jedoch der deutsche Bundesrat ein singuläres Beispiel darstellt.[52]

Eine unmittelbare Partizipation regionaler Akteure an der Formierung nationaler Politiken kann weiters in einer der nationalen Entscheidung vorgelagerten Phase erfolgen. Beispiele hiefür wären die Teilnahme von Vertretern der regionalen Regierungen oder Verwaltungen in *Beratungs*gremien der Ministerien oder in Ausschüssen des Parlaments, insbesondere aber auch verschiedene Formen von Stellungnahmeverfahren in schriftlicher Form – etwa zur Gesetzesbegutachtung. Diese Vorlage regionaler Standpunkte wird allerdings häufig von speziell eingesetzten *inter-föderalen* Verhandlungen zwischen regionalen und nationalen Akteuren begleitet sein. Abgesehen von solchen formalisierten Strukturen sind hierher auch die vielfältigen Möglichkeiten informeller Einflußnahme durch regionale Akteure, *Lobbying*, zu zählen.

Regionale Akteure besitzen jedoch ***keine Monopolstellung*** zur Vertretung von *Interessen aus der Region*. Sie können dabei vielmehr auch in Konkurrenz stehen zur territorialen Repräsentationsleistung nationaler Akteure oder zu Einflußkanälen subregionaler (kommunaler) Akteure in nationale Entscheidungssysteme.[53] Beispiele für vertikale Verbindungsstränge, für die eine vermittelnde Zwischenschaltung von regionalen Institutionen, Parteien oder Verbänden *nicht notwendigerweise* gegeben sein muß, wären etwa: Beziehungen zwischen nationalen Parlamentsabgeordneten oder Regierungsmitgliedern und ihrer lokalen Wählerschaft, sei es auf individuell-klientelistischer Basis[54] oder im Kontext von *pork-barrel politics*[55]; direkte Beziehungen

---

52 Diese strukturelle Besonderheit gründet historisch in der monarchischen Bundesstaatstradition im deutschen Reich (vgl LEHMBRUCH (1976)); nur in den monarchischen Bundesstaaten Malaysia und Vereinigte Arabische Emirate finden sich ähnlich zusammengesetzte Kammern (vgl FRENKEL (1986), 248 f; 253 f).

53 Zur Konkurrenz der Interessen sub-territorialer Regierungen mit den territorialen Interessenbezügen nationaler Akteure vgl ua DEHOUSSE (1988), 251ff; ELAZAR (1984), American Federalism: A View from the States, New York (Harper & Row), 180; GIBBINS (1982), 45ff.

54 Vgl zB GRAZIANO (1978); EISENSTADT/GRÖNINGER (1984).

55 Vgl zu diesem im Kontext des US-amerikanischen Föderalismus entwickelten Konzept ua Samuel H. BEER (1974), The Modernization of American Federalism, in: D.J. Elazar (Hg), The Federal Politicy, New Brunswick (Transaction Books), 49–96; TARROW (1978); Thomas D. LANCASTER (1990), Comparative Pork Barrel Politics. Perceptions from the West German Bundestag, in: Comparative Political Studies, vol 22/4, 458–477.

zwischen Gemeindeverwaltungen und nationalen Institutionen; in besonderer Form verknüpft durch die Kumulation von kommunalen und nationalen Ämtern in einer Person[56]; Lobbyismus interkommunaler Interessenverbände; direkte Beziehungen zwischen lokalen Parteifunktionären und ihrer Bundespartei; direkte Verhandlungen großer Unternehmen mit Bundesinstitutionen; oder die Artikulation lokaler Interessen durch Bürgerinitiativen gegenüber nationalen Akteuren.

Diese Strukturen können nur unter bestimmten Umständen für *regionale Interessen* nützlich sein. Denn auf solchen Zugangswegen können auch Interessen aus der Peripherie in nationale Entscheidungszentren gelangen, die mit den Interessen keines einzigen politischen Akteurs der regionalen Ebene in Einklang stehen. Insbesondere wurde festgestellt, daß *institutionelle* Eigeninteressen regionaler Akteure ausschließlich über vertikale Einflußkanäle, die von ihnen selbst kontrolliert werden, Eingang in nationale Entscheidungsprozesse finden.[57]

Die Bestimmung der Relevanz solcher intra-föderaler Strukturen für die Vertretung der Interessen regionaler Akteure erfordert deshalb eine Untersuchung in zwei Schritten: *Erstens* die Bestimmung der territorialen Legitimationsbasis innerhalb von nationalen Akteuren sowie die Feststellung der relativen Repräsentationsstärke jeder einzelnen Region. (Beispielsweise die Zusammensetzung der Zweiten Parlamentskammer; der Bundesregierung; der Vorstände von Bundesparteien und Bundesverbänden nach ihrer regionalen Herkunft usw). *Zweitens* die Analyse der strukturellen Möglichkeiten, die es regionalen Akteuren erlauben, diese intra-föderalen Strukturen – zumindest partiell – zu kontrollieren.

Potentielle Machtabhängigkeiten nationaler Akteure, die eine solche Rückkoppelung favorisieren, werden im nächsten Abschnitt besprochen. Sie können insbesondere aber durch institutionelle Vorkehrungen unterstützt werden. Hier zuzurechnen wären auf nationaler Ebene beispielsweise die Einrichtung eines Koordinationsbüros einer Region bei den Bundesinstitutionen; oder etwa die Institutionalisierung der Absprache von Parlamentariern einer Region. Auf regionaler Ebene kann eine Verstärkung der Kontrolle durch eine Einbindung nationaler Parlamentarier in Sitzungen der Landesparteiführung oder der Fraktionen der Landesparlamente erreicht werden.

3.1.2. Inter-föderale Einflußkanäle

Inter-föderale Strukturen weisen sich durch folgende grundsätzliche Merkmale aus:

* Sie sind entweder zur Koordinierung von zusammengehörigen Aufgaben, die kompetenzmäßig sowohl regionalen als auch nationalen Akteuren zugewiesen sind, oder zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben eingerichtet. Sie sind deshalb *reziprok* an-

---

56 Dieses Phänomen findet im französischen System des *cumul des mandats* seine deutlichste Ausprägung (vgl mit weiteren Literaturhinweisen: Andrew KNAPP (1991), The *Cumul des mandats*, Local Power and Political Parties in France, in: West European Politics, 18–40) ist jedoch in schwächerer Form auch in anderen Staaten – etwa in Österreich (siehe Kapitel IV) – vorzufinden.

57 Vgl SIMEON (1972); SMILEY (1986).

gelegt, da sie gleichzeitig zur Abstimmung des Verhaltens der Akteure beider Ebenen dienen können. Diese Zusammenarbeit kann verschiedenste Funktionskomponenten umfassen. *Frenkel* führt als solche Bereiche etwa an:

a) Kontaktpflege
b) Erfahrungsaustausch
c) Arbeitsteilung (etwa beim Sammeln von Informationen)
d) Förderung des koordinierten Handelns der Vertretenen
e) Förderung von Standes- und Berufsinteressen (ua auch Weiterbildung)
f) Förderung der Interessen der vertretenen Gebietskörperschaften im politischen Prozess und in der Öffentlichkeit
g) Gemeinsame Entscheidung
h) Gemeinsames Handeln (Verwaltung)[58]

Die Verwendung als Einflußkanal regionaler Interessen stellt deshalb typischerweise nur einen Aspekt ihrer Kooperationsleistung dar, sodaß deren Stellenwert in der Funktion vorhandener inter-föderalen Strukturen jeweils erst zu bestimmen ist.

* Inter-föderale Strukturen implizieren die gleichzeitige Partizipation von Akteuren der regionalen und der nationalen Ebene und sehen zumeist eine *formelle vertikale Gleichrangigkeit* zwischen ihnen vor. Dies wird unter der Bedingung eines bundesstaatlichen Systems - bei Annahme einer "Staatlichkeit" seiner Glieder - für Interaktionen im institutionellen Bereich in verfassungstheoretischer Hinsicht qualifiziert. Das heißt, Abmachungen in inter-föderalen Strukturen erfolgen zwischen gleichberechtigten Staatsgebilden. Sofern sie nicht nur informelle Konsultationen beinhalten, sondern Entscheidungen getroffen werden, die gliedstaatliche Institutionen und Bundesinstitutionen bei der Ausübung der ihnen formell zugewiesenen Eigenkompetenzen beschränken, können rechtlich wirksame Beschlüsse deshalb nur dann erfolgen, wenn sämtliche beteiligte Akteure selbständig zustimmen.[59] Das Einstimmigkeitsprinzip folgt insofern der "Staatsqualität" als logische, zwingende Konsequenz.[60] Folglich entsprechen inter-föderalen Strukturen typischerweise Entscheidungsmodi des Verhandelns und Aushandelns *(Bargaining)* sowie - im Falle ihrer Ergebnislosigkeit - der Nicht-Entscheidung.[61] Es muß allerdings - der Erörterung von Machtabhängigkeiten vorausgreifend - betont werden, daß die formelle Gleichrangigkeit im Entscheidungsprozeß zwischen den beteiligten Akteuren nicht notwendigerweise strukturelle Machtgleichgewichte bedingt.

---

58 FRENKEL (1986), 267.
59 Siehe allerdings die Erörterung über die Zulässigkeit von Mehrheitsentscheidungen unter den Bedingungen des Dreiebenensystems der EU in *Kapitel III., Abschnitt 3.* und *Kapitel VI., Abschnitt 2.*
60 Vgl Heidrun ABROMEIT (1984), Mehrheitsprinzip und Föderalismus, in: Guggenberger/Offe (1984), 138ff. Wenn Einstimmigkeit als idealtypisches Merkmal föderalistischer Entscheidungssysteme erklärt wird, so kann sich dies allerdings nur auf inter-föderale Strukturen beziehen.
61 Vgl Michael BOTHE (1988), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, in: Starck (1988), 213; KLATT (1987), 193; SCHARPF (1989a), 128; LEONARDY (1990); SIMEON (1972); zum Entscheidungsmodus des Bargaining vgl SCHARPF (1985), 338ff und ders (1989), Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices, in: Journal of Theoretical Politics, vol 1, 159ff.

* Inter-föderale Beziehungsstrukturen können bilateral - zwischen nur einem regionalen und einem nationalen Akteur - oder multilateral angelegt sein. In ihrer institutionalisierten Form beziehen sie jedoch zumeist gleichzeitig Vertreter regionaler Akteure aus allen Gliedstaaten ein, wobei zwischen diesen typischerweise eine *formelle horizontale Gleichrangigkeit* vorgesehen ist. Diesem Grundsatz widerspricht nicht, daß die Gesamtheit der regionalen Akteure eine Delegation bestellt, die sodann auch im Namen der übrigen regionalen Akteure mit Bundesakteuren in Beziehung tritt, sofern sie jedem einzelnen von ihnen verantwortlich bleibt.

* Wird dabei eine gemeinsame Position bezogen, bedürfen inter-föderale Einfluß-strukturen gleichzeitig zur vertikalen auch der horizontalen Koordination und also Kompromissen zwischen Akteuren aus mehreren oder sämtlichen Regionen eines Staates. Diese Ebene wird in dieser Arbeit als ***inter-regional*** bezeichnet, (während der Begriff *transregional* für Kooperationen zwischen regionalen Akteuren verschiedener Staaten reserviert bleibt.) Interregionale Aushandlung kann gleichzeitig zur vertikalen Aushandlung mit Repräsentanten nationaler Akteure erfolgen. Häufig sind interregionale Abstimmungsmechanismen - in der deutschen Terminologie als "dritte Ebene" apostrophiert - aber der Interaktion mit nationalen Akteuren - "vierte Ebene" - vorgelagert. Dies erklärt sich daraus, daß interregionale Strukturen häufig primär zur Kooperation in Politiken der regionalen Ebene geschaffen wurden und sich daraus Aufgaben der vertikalen Koordination - und also regionaler Einflußnahme - deshalb entwickeln, da bei einer zunehmenden Aufgabenverflechtung in territorialen Systemen horizontale und vertikale Koordinationsbereiche ineinander übergehen.[62]

* Die Bezeichnung inter-föderaler Strukturen wird - bei Beschränkung auf ein rein staatliches Föderalismusverständnis - in der Literatur zumeist nur auf territoriale Beziehungen von Regierung und Verwaltung bezogen. Neben den in den einzelnen Systemen sehr unterschiedlich stark ausgebildeten Arbeitsgremien im Verwaltungsbereich weisen vergleichende Studien[63] - zumindest in den meisten Bundesstaaten, aber auch in einzelnen Regionalstaaten wie Italien[64] - auf die Ausbildung von Konferenzen auf der Ebene der regionalen Regierungschefs und/oder der Fachminister der Regionen hin, wobei in Einzelfällen die gleichzeitige Teilnahme nationaler Regierungsmitglieder vorgesehen ist. Im parlamentarischen Bereich sind Konferenzen der Präsidenten und der Direktoren regionaler und nationaler Parlamente anzutreffen, die aber durchwegs eine geringe Bedeutung für den politischen Prozeß ausweisen. Inter-föderale Zusammenarbeit im institutionellen Bereich konzentriert sich nämlich - wie noch insbesondere in *Kapitel III und VI* begründet wird - vornehmlich auf die Exekutiven und klam-

---

62 Zur Feststellung, daß vertikale und horizontale Koordination in Bundesstaaten nicht zu trennen sei vgl BOTHE (1988), 177f.

63 Vergleichende Darstellungen sind gering; FRENKEL (1986), 266-287, gibt einen Überblick über inter-föderale Zusammenarbeitsorgane in den wichtigsten Bundesstaaten; vgl auch STARCK (1988). Literaturangaben zu den deutschen Konferenzen siehe *Kapitel III*.

64 ZB Pier Alberto CAPATOSTI (1987), La Conferenza Stato-Regioni tra Garantismo e Cogestione, in: Le Regioni, vol 15/3 (1987), 351-60; Abgesehen von dieser 1984 eingerichteten Konferenz ist die Verflechtung zwischen den nationalen und regionalen Ebenen ist in Italien sehr stark sektoriell fragmentiert. vgl DENTE (1985); MORATA (1987).

mert eine parlamentarische Kontrolle weitgehend aus.[65] Sieht man einmal von den rechtstheoretischen Implikationen ab, die sich aus der Annahme der Gliedstaatlichkeit ergeben, sind in ähnlicher Weise auch innerhalb von politischen Parteien und Verbänden Aushandlungsstrukturen vorzufinden, die spezifisch zur gegenseitigen Koordination von Aufgaben regionaler und nationaler Organisationseinheiten angelegt sind (zB Konferenzen der regionalen und nationalen Parteivorsitzenden, der Vorsitzenden der parlamentarischen Klubs oder der Parteisekretäre, sowie in Verbänden verschiedenste Konferenzen, Ausschüsse oder Arbeitsgruppen, die von Organisationseinheiten beider Ebenen beschickt werden).

3.1.3. Struktureller Wandel regionaler Einflußnahme

Inter-föderale und intra-föderale Einflußkanäle schließen sich *prinzipiell nicht* gegenseitig aus, sondern sind partiell alternativ und partiell zueinander komplementär.[66] Jedes territoriale System weist sich insofern durch eine bestimmte Kombination und Dichte beider Arten von Einflußkanälen aus, die dynamischem Wandel unterworfen ist.[67] Struktureller Wandel regionaler Einflußkanäle kann insofern auf folgenden Dimensionen beobachtet werden:[68]

* *auf der Ebene jedes einzelnen Einflußkanals:*

- hinsichtlich der Struktur der bei seiner Verwendung *formell und informell Beteiligten* sowohl innerhalb der Organisation des einzelnen regionalen Akteurs, als auch zwischen den Akteuren einer Region, auf interregionaler und nationaler Ebene;
- hinsichtlich des *Institutionalisierungsgrades*: stabile, längerfristige Einflußkanäle sind von ad-hoc benützten zu unterscheiden; in dieser Hinsicht charakterisiert insbesondere auch das Vorhandensein einer für einen Einflußkanal eigens geschaffenen administrativen Infrastruktur.
- hinsichtlich des *Formalisierungsgrades*: das Spektrum reicht von Interaktionsstrukturen, die ihre Grundlage in Verfassungen bzw Organisationsstatuten finden bis hin zu solchen, die ohne jegliche Festschreibung geübt werden.
- hinsichtlich der *Reichweite* der über diesen Kanal zu beeinflussen versuchten Entscheidungsgegenstände: hiebei sind generell verwendete Einflußkanäle von solchen zu unterscheiden, die nur für ein bestimmtes Politikfeld oder nur für einen bestimmten Entscheidungsgegenstand eingesetzt werden (*s.o.*).
- und schließlich hinsichtlich des erreichten *relativen regionalen Einflusses*;

---

65 Vgl ua BOTHE (1988), 180; LHOTTA (1991); KLATT (1987).

66 SMILEY/WATTS (1985), 4; vgl hiezu auch GIBBINS (1982), 45ff; demgegenüber hat Schultze fälschlich beide Konzepte als gegenseitig ausschließende Kategorien föderalistischer Systeme verwendet. (Rainer-Olaf SCHULTZE (1990), Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation von Herrschaft, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H 3/90).

67 Vgl CAIRNS (1979).

68 Zu Maßstäben der Interaktionen von regionalen und nationalen Akteuren vgl SIMEON (1972).

* *auf der Ebene des territorialen Systems:*

- hinsichtlich der *Ausschließlichkeit* und *Komplementarität* einzelner Einflußkanäle zueinander;
- hinsichtlich des Verhältnisses von *bilateralen* und multilateral *interregionalen* Strukturen;
- hinsichtlich des Verhältnisses von vertikalen Einflußkanälen im *institutionellen Bereich* und solchen *innerhalb ebenenüberspannender Organisationsstrukturen*;
- sowie schließlich hinsichtlich der Übergänge zwischen *inter-föderalen* und *intra-föderalen* Einflußmustern;

Eine weitergehende Interpretation bedarf jedoch auch der Kenntnis der wichtigsten Resourcenabhängigkeiten zwischen Akteuren der nationalen und regionalen Ebene, die nicht direkt aus den strukturellen Merkmalen der einzelnen Einflußkanäle ableitbar sind und sich als deren Determinanten auswirken. Deshalb versucht der nächste Abschnitt eine Einführung in die Konzeption von Ressourceninterdependenz zu geben und ein Raster möglicher Ressourcen zu bestimmen.

3.2. Territoriale Machtabhängigkeiten und Austauschprozesse

Die vorgenommene Klassifizierung vertikaler Einflußkanäle läßt die Fragen offen, unter welchen Umständen bestimmte Strukturen bevorzugt werden und wie der Wandel territorialer Interaktionsmuster erklärt werden kann. Um darauf am empirischen Fall eine Antwort geben zu können, ist es erforderlich Anhaltspunkte zu finden, weshalb regionale Akteure nach einer Einflußnahme in der Formierung nationaler Politiken verlangen; weshalb nationale Akteure diese Einflußnahme gewähren; und worauf regionale Akteure ihrerseits bei dieser Einflußnahme Rücksicht nehmen müssen.

Um darauf Antworten zu formulieren, scheint zunächst der Verweis auf die vertikale Verteilung formeller *Autonomiebereiche* eines Akteurs bzw formeller *Zugangsrechte* in die Entscheidungsforen auf der territorial gegenüberliegenden Ebene naheliegend. So bietet etwa die Einräumung *verbindlicher* Stellungnahmerechte den Landesregierungen eine rechtliche Ressource für ihre Mitwirkung auf Bundesebene. Umgekehrt zeigt eine rechtlich uneingeschränkte Bundeskompetenz nationale Autonomiebereiche gegenüber der Landesregierungsebene an. Sobald jedoch angenommen wird, daß Möglichkeiten regionaler Einflußnahme auch außerhalb jener Angelegenheiten bestehen, in denen nationale Akteure normativ zur Übernahme von "Landespositionen" verpflichtet sind, bedeutet dies zugleich, daß außerrechtliche *Abhängigkeiten* nationaler Akteure gegenüber regionalen Akteuren erzeugt werden können. Indem aber andererseits nicht jedes innerhalb eines regionalen Akteurs vorhandene Interesse die Benützung formell vorgesehener vertikaler Einflußkanäle anstreben wird, wird angezeigt, daß gleichzeitig auch regionale Akteure durch *Abhän-*

gigkeiten gebunden sein können, die unter lediglich formellen Gesichtspunkten nicht ersichtlich sind.

Diese informellen Möglichkeiten und Beschränkungen regionaler Einflußnahme können erklärt werden, wenn man – angelehnt an den von *Rhodes* von der Organisationstheorie auf die Erforschung territorialer Politik adaptierten Ansatz – ein Konzept von *Machtabhängigkeiten (power-dependence)* anwendet.[69] Demnach ist ein Akteur von einem anderen Akteur in dem Maße abhängig, in dem ersterer der Ressourcen bedarf, über die der zweite verfügt. Er ist jedoch gleichzeitig in dem Maße weniger abhängig, in dem dieselbe Ressource von einer anderen Quelle – einem dritten Akteur – zur Verfügung gestellt werden kann, und zwar bestimmt durch das Verhältnis der "Kosten der Abhängigkeit", die dem Akteur durch die einzelnen alternativen Möglichkeiten der Ressourcenbeschaffung auferlegt würden. In diesem Sinne kann sich "Ressourcenbedarf" einerseits beziehen auf eine *positive* Bereitstellung von Ressourcen durch andere Akteure oder andererseits darauf, daß letztere zur Disposition stehende Handlungen und Mittel *unterlassen*, die geeignet wären, die vom abhängigen Akteur gesteckten Ziele zu behindern oder zu vereiteln.

Abhängigkeit ist demnach das Gegenstück zu Macht und verschafft dem begünstigten Akteur eine Option auf Einflußnahme. Angewendet auf die strukturellen Möglichkeiten regionaler Einflußnahme bedeutet das:

- Abhängigkeiten des nationalen Akteurs gegenüber einem regionalen Akteur stellen letzterem ein Einflußpotential auf nationale Entscheidungsprozesse zur Verfügung.
- Andererseits können Abhängigkeiten des regionalen Akteurs gegenüber dem nationalen Akteur, diesem Kontrollmöglichkeiten und also ersterem wiederum potentielle Einschränkungen bei der Benützung seiner Einflußchancen auferlegen.

Damit wird der Vorteil, der sich aus dieser Annahme von *Reziprozität* im Machtabhängigkeitsmodell ergibt, deutlich:

> *dependence is a source of constraints upon an organisation but, at the same time, an organisation can act to loosen those constraints. An organisation can be both dependent upon another organisation and have power over that organisation.*[70]

Da sich Abhängigkeiten und Einflußpotential auf verschiedene Ressourcendimensionen (s.u.) beziehen, können sie sich somit wechselseitig verstärken oder mindern. Das heißt auch, daß selbst ein dominanter nationaler Akteur in bestimmten Bereichen Ressourcen bedürfen wird, die nur von einem regionalen Akteur erbracht werden können. So können beispielsweise in rechtlicher und finanzieller Hinsicht autonome Bundesorganisationen, die weitreichende hierarchische Kontrollmittel über die Auf-

---

69 Zu diesem Ansatz der *"power-dependence"* siehe RHODES (1980), 97–129; ders (1981), 99ff; ders (1986), 7ff und 47ff; DENTE (1985); zur Erörterung von Interdependenz und Ressourcenabhängigkeiten in territorial-vertikalen Kontexten vgl auch BENZ (1985); FRANZ (1986); ROSE (1985), 21ff; PARRI (1989) und (1991); TARROW (1978).

70 RHODES (1980), 300.

gabenerfüllung ihrer Landesorganisationen besitzen, sodaß letztere als gänzlich untergeordnet erscheinen, trotzdem etwa deren Kenntnis über regionale Problemstellungen bedürfen und somit die in deren Problempräsentation eingebundenen Interessen übernehmen.

FIG 2-2

Abhängigkeiten

Nationaler Akteur	**Regionaler Akteur**
Abhängigkeiten und Unsicherheiten des nationalen Akteurs	Abhängigkeiten und Unsicherheiten des regionalen Akteurs
Nationale Kontrolle des regionalen Akteurs	Regionale Einflußnahme auf nationalen Akteur

Einflußressourcen

Die Annahme eines reziproken Verhältnisses wird vor allem notwendig, um den Zusammenhang von Abhängigkeiten und Einflußressourcen feststellen zu können. Denn inwiefern nationale Abhängigkeiten nicht nur ein Einfluß*potential* darstellen, sondern tatsächlich in regionaler Einflußnahme münden, hängt von der Ausgestaltung des ***Austauschprozesses*** zwischen beiden territorialen Akteuren ab. Er beruht auf den wechselseitigen Bewertungen der Abhängigkeiten und Ressourcen - sowie ihrer Alternativen. Diese Bewertungen werden geleitet durch die in den dominanten Koalitionen des regionalen bzw des nationalen Akteurs gebildeten Ziele, durch ihre darauf angesetzten Strategien sowie durch die "Spielregeln territorialer Politik".

Beispiele für ***Strategien*** sind in diesem Sinne: "forming a coalition, co-optation, and confrontation as well as the less obvious such as the use of a supra-organisation [im Verhältnis regionaler zu nationalen Akteuren also insbesondere die EG] and appeals to legitimacy".[71]

Spielregeln territorialer Politik beinhalten hingegen jene *unabhängig* von konkreten Ressourcenabhängigkeiten vorhandenen Konventionen, die autonome Entscheidungsbefugnisse regionaler oder nationaler Akteure limitieren. Ohne deren Ausgestaltung im empirischen Fall vorwegnehmen zu können, ist hier etwa an ungeschriebene Regeln der Konsultation oder der Berichterstattung zu denken.

---

71 RHODES (1981), 106; vgl dazu auch insbesondere SIMEON (1972).

Regionale Einflußnahme involviert also Austauschprozesse, bei denen nationale Akteure regionalen Akteuren aufgrund wechselseitiger Bewertung von Ressourcen, Strategien und Interessen die Beeinflussung von Entscheidungen in ihrem formellen Autonomiebereich gewähren und regionale Akteure ihnen dafür ihrerseits Ressourcen zur Verfügung stellen.

Insofern als jedoch im Politikformierungsprozeß Unklarheiten über die jeweilige Relevanz, Beschaffenheit und Verfügbarkeit einer Ressource bestehen können, insbesondere auch hinsichtlich der Strategiewahl anderer Akteure, sind diese Bewertungen ***Unsicherheiten*** ausgesetzt. Deshalb wird der von *Franz* vertretenen Ansicht gefolgt, daß *Unsicherheit* und *Abhängigkeit* – die in der Organisationstheorie für verschiedene Ansätze stehen – hinsichtlich der Arrangements zwischen den Akteuren des territorialen Systems nicht als inkompatibel, sondern vielmehr als ergänzende Komponenten zu verstehen sind:

> *On the one hand, "dependency" is defined with regard to the structural conditions of the organization's operations as e.g. size, amount of autonomously disposed resources, availability of alternative resources. On the other hand, "uncertainty" stresses the behavioral level of the decision makers' perceptions, their information processing, and choices.*[72]

3.3. Kategorien von Einflußressourcen

An diesem Punkt stellt sich die Frage welche Arten von Ressourcen in territorialer Politik typischerweise wirksam werden. Eine solche Aufstellung kann *a priori* nur mit einem relativ hohen Abstraktionsgrad vorgenommen werden und dabei jedenfalls nicht abschließend sein. Denn aufgrund der vorangestellten Konzeption ist die aktuelle Relevanz von Ressourcenabhängigkeiten für die Durchsetzung regionaler Interessen – wie *Simeon* betont –

> *... rooted in the social context, the issue, and the time, and even more important, in the minds of the participants. Not only does the balance of resources vary from issue to issue but also it is continuosly shifting as the negotiations on each issue progress.*[73]

Unter den Autoren des hier verfolgten Forschungsansatzes der *territorial politics* besteht aber zumindest soviel Übereinstimmung, daß die Beschränkung auf (a) *rechtliche* und (b) *finanzielle Ressourcen* ein zu enges Bild wiedergibt. Darüberhinaus

---

72 FRANZ (1986), 484.
73 SIMEON (1972), 223.

müssen (c) ein weites Spektrum von sogenannt *politischen Ressourcen* sowie (d) *Organisations- und Informationsressourcen* berücksichtigt werden.[74]

Es muß hervorgehoben werden, daß die Institutionalisierung vertikaler Einflußkanäle selbst eine Ressource regionaler Akteure darstellt. Während sie vertikale Interaktionen erleichtern werden, und letztere Ressourcen auf beiden Ebenen verändern können, wird die Schaffung und Verwendung institutionalisierter Einflußkanäle aber gleichzeitig im Kontext anderer Ressourcen bestimmt. Eine solche Verknüpfung zwischen der Ausgestaltung einzelner Ressourcenkategorien ist zu generalisieren – das heißt: auch wenn sie im Folgenden separat besprochen werden, bedingen sich viele von ihnen gegenseitig, entweder weil sie konstitutiv voneinander abhängig sind oder weil sie im Zuge von territorialen Austauschprozessen spezifisch miteinander verbunden werden.

3.3.1. Rechtliche Ressourcen

* Das in der Verfassung – oder im Falle ebenenüberspannender Parteien und Verbände in deren Organisationsstatuten – festgelegte Kompetenzverhältnis zwischen regionalen und nationalen Akteuren und die Regeln über dessen Veränderbarkeit (*Kompetenz-Kompetenz*) legen das Ausmaß *formeller Autonomie* jeder Ebene fest. Sie bestimmen somit – qualifiziert durch den Faktor ihrer historischen Verfestigung – wesentlich den primären Status jedes einzelnen Akteurs.

* Damit wird zunächst das verfügbare Potential an Kompetenzen vorgegeben, an deren – formelle oder informelle – Abtretung an nationale Akteure sich ein Austausch mit Zugeständnissen an regionaler Partizipation knüpfen kann (*Kompensation von Kompetenzverlust durch Verfahrensbeteiligung*).

* Die Kompetenzverteilung indiziert zudem, in welchen nationalen Politiken Koordinationserfordernisse mit der Politikgestaltung regionaler Akteure entstehen werden. Solche Verknüpfungen können entweder normiert sein, sodaß die Entscheidungskompetenz Institutionen beider Ebenen gemeinsam zukommt (zB im Fall der deutschen *Gemeinschaftsaufgaben* s.u.), oder sich aus dem materiellen Zusammenhang autonomer Zuständigkeiten herleiten. Im bundesstaatlichen Kontext wird die gegenseitige Abstimmung durch das in der Verfassung angelegte Prinzip der *wechselseitigen Bundestreue* (oder *Berücksichtigungsprinzip*) unter spezifischen Zwang gestellt.[75] Eine Koordinationsnotwendigkeit kann zwischen eigenständigen Zuständigkeiten für verschiedene, aber zweckmäßig verbundene Politiken bestehen. Insbesondere wird sie aber auch gefordert, wenn die Zuständigkeiten für verschiedene Phasen ein- und desselben *policy-Prozesses* vertikal auseinanderfallen. Eine Trennung von

---

74 Vgl dazu und zur im Folgenden kondensierten Diskussion ausführlicher siehe insbesondere MAY (1970); SIMEON (1972); RHODES (1980), (1981), 100ff und (1986), 47ff; BULPITT (1983); DENTE (1985); TARROW/KATZENSTEIN/ GRAZIANO (1978); RHODES/WRIGHT (1987); NATHAN/BALMECEDA (1990).

75 Zum Berücksichtigungsprinzip siehe Kapitel V, Abschnitt 1.

nationalen Zuständigkeiten für die Politikformierung und regionalen Zuständigkeiten für deren Implementation gilt als typisches Merkmal der europäischen Bundesstaatstradition (*funktionaler Föderalismus*).

* Andersrum betrachtet, zeigt die Zuständigkeitsverteilung an, welche Entscheidungsbereiche nationaler Politik für die Einflußnahme regionaler Akteure aufgrund eigener Zuständigkeit grundsätzlich relevant sein könnten.

* Schließlich bestimmt die Setzung territorial definierter, rechtlicher Zulassungskriterien das regionale Interessenspektrum. So wird beispielsweise in Regionen, die von der Zuerkennung nationaler Förderungsmittel ausgeschlossen sind, zwar ein Interesse an der Modifikation der Zuteilungsbedingungen, nicht jedoch ein direktes Interesse an der Beeinflussung der effektiven Verteilung unter den Zuteilungsberechtigten entstehen.

* Rechtliche Ressourcen werden andererseits durch die Bestimmung *formeller Entscheidungsstrukturen* – sowohl innerhalb regionaler und nationaler Akteure wie auch in den Beziehungen zwischen ihnen – festgelegt. Dies umfaßt die Definition (i) der zu einem Entscheidungsforum *Zugangsberechtigten*, (ii) des formellen Verfahrensablaufes und (iii) der entsprechend den Entscheidungsregeln erforderlichen Zustimmungserfordernisse (Einstimmigkeit oder verschiedene Formen der Mehrheitsentscheidung).[76] Insbesondere schließt dies ein:

- die Festlegung des formell gesicherten Teils regionaler Partizipationsmöglichkeiten auf nationaler Ebene: zB Länderkammer des Parlaments; Gemeinschaftsaufgaben; an regionale Funktionen gebundene Teilnahme (*ex-officio*) in nationalen Partei- oder Verbandsvorständen; Stellungnahmerechte zu nationalen Entscheidungsvorschlägen usw.
- Bestimmungen darüber, wer innerhalb eines regionalen Akteurs über dessen Positionierung zu nationalen Politiken nach welchen Regeln entscheidet; sowie wer für die Vertretung dieser regionalen Positionen nach außen hin zuständig ist und welche Rückkoppelung zur akteursinternen Entscheidungsfindung dabei einzuhalten ist.
- die Festschreibung von hierarchischen Kontrollrechten nationaler Akteure über regionale Entscheidungsprozesse.

3.3.2. Finanzielle Ressourcen

Finanzielle Ressourcen verstehen sich einerseits als die Verfügbarkeit eigener Finanzmittel in Relation zum Finanzbedarf im Rahmen der eigenen Aufgabenerfüllung sowie andererseits als die Kontrollmöglichkeiten über die Verteilung finanzieller Mittel auf andere territoriale Akteure. So kann beispielsweise die finanzielle Abhängigkeit regionaler Akteure im Sinne einer nationalen Politik des "Goldenen Zügels" als Druckmittel eingesetzt werden, daß regionale Akteure von bestimmten regionalen

76 Vgl SCHARPF (1976), 43.

Forderungen absehen. Andererseits erweist sich das jeweilige Abhängigkeitsverhältnis als ein Indikator, welchen nationalen Politiken aufgrund eines regionalen Finanzbedarfs ein Interesse zukommt. Wenn der Erfolg bestimmter Bundespolitiken nur durch die Bereitstellung *zusätzlicher* finanzieller Mittel in komplementären regionalen Förderungsprogrammen abhängt/abhängig gemacht wird, kann sich daran einerseits eine besondere Forderung nach Einbindung regionaler Interessen in die entsprechende nationale Politikgestaltung, andererseits aber auch eine besondere nationale Koordinierungsbereitschaft knüpfen.

3.3.3. Politische Ressourcen

a) Legitimationsverhältnisse

Legitimationsressourcen beziehen sich einerseits auf das integrative Potential und die strategischen Optionen regionaler Akteure, an der sozialen Basis oder bei anderen politischen Akteuren zusätzlichen *Konsens* für nationale Akteure und deren Politiken zu *mobilisieren*.[77] In negativer Weise werden sie durch ihre Möglichkeiten bestimmt, nationale Politiken und nationale Akteure an deren Legitimationsbasis zu kompromittieren. Hiebei können generell statusbezogene und spezifisch issuebezogene Legitimationsverhältnisse unterschieden werden.

Statusbezogene Legitimation

* Der Status eines regionalen Akteurs wird – über seine formellen Kompetenzen hinausgehend – zunächst bestimmt durch die ihm aus der sozialen Basis der Region – unmittelbar oder durch andere Akteure vermittelt – *generalisiert übertragene* Legitimation in Form von Wähler- und Mitgliedschaftsbindungen. Hinsichtlich der Stellung im territorialen System wird insofern vor allem das Verhältnis dieser Legitimation zu jener anderer Akteure derselben Region bzw der übrigen Regionen maßgeblich.

Dem Rational folgend, daß die Stellung von Untereinheiten in der internen Machtstruktur der Gesamtpartei weitgehend durch ihren relativen Wahlerfolg bedingt wird,[78] wird für regionale Parteiorganisationen in dieser Hinsicht insbesondere relevant, wie erfolgreich sie in "ihren" regionalen Wahlen im Vergleich zum regionalen Ergebnis der Gesamtpartei in nationalen Wahlen sind. Diesbezügliche Opportunitäten werden durch die Neigung des politischen Systems zu *vertikaler Wählermobilität* vorgezeichnet.

* Unmittelbare Einflußpotentiale in der nationalen Politik (im Sinne *intra-föderaler Strukturen s.o.*) können regionalen Akteuren durch Personalunionen von regionalen und nationalen Ämtern zukommen, sei es in der nationalen Regierung, im nationalen Parlament oder innerhalb von nationalen Partei- oder Verbändeorganisationen. Innerhalb der ebenenüberspannenden Parteien und Verbände wird zudem maßgeblich, in

77 Dieses Argument ist vor allem für das Föderalismuskonzept von BEER (1974) zentral.
78 Joseph A. SCHLESINGER (1968), On the Theory of Party Organization, in: Journal of Politics, vol 46 (1984), 369–401, 386f.

welcher Weise die dominante Koalition der regionalen Organisationseinheit in den horizontal-konfligierenden Gruppen[79] der nationalen Organisation repräsentiert ist, um so partei-/verbandsinterne, "horizontale" Auseinandersetzungen strategisch nützen zu können.

Gleichzeitig kann in einer Verschränkung von Funktionen beider Ebenen aber auch ein Disziplinierungspotential der nationalen gegenüber der regionalen Ebene angelegt sein.

Die relative Ausrichtung auf regionale bzw nationale Loyalitäten wird insofern also erst durch die *subjektive Rollenperzeption der Eliten* bestimmt,[80] die wiederum wesentlich durch die "Spielregeln" des *föderalen cursus honorum* – dh durch die Chancen und Konventionen zu einem Wechsel von regionalen Ämtern in Regierung, Parteien oder Verbänden, in nationale Funktionen (bzw umgekehrt von nationalen in regionale),[81] vorgegeben wird.

Sie stehen in Wechselwirkung mit dem Rollenbild, das den regionalen Eliten in der Öffentlichkeit zukommt. Die darin wiedergegebene Erwartungshaltung legt auch fest, inwieweit *generell* – also abgesehen von Interessen der regionalen Basis zu spezifischen Entscheidungsgegenständen – von Landespolitikern eine aktive Positionierung zu nationalen Politiken verlangt wird.[82]

Parteiakteure der regionalen Ebene sollten sich zudem dann stärker veranlaßt sehen, zu nationalen Politiken Stellung zu beziehen, sofern Entscheidungen der nationalen Politik auch für die regionale Wahlentscheidung als Motive relevant werden (und ihnen

---

79 Strukturiert in Form von Issue-Groups, Tendenzen oder institutionalisierten Faktionen innerhalb von Parteien bzw kurzfristigen Interessensgruppierungen oder institutionalisierten funktionalen Untergliederungen von Verbänden; zur Erforschung der innerparteilicher Gruppenbildung (Faktionen), deren Hauptaugenmerk in der Erörterung von Klassifizierungsmerkmalen liegt: vgl ua Giovanni SARTORI (1976), Parties and Party Systems. A framework for a analysis, Vol I, Cambridge (Cambridge UP), 71ff; Frank BELLONI/Denis BELLER (Hg) (1978), Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective, Santa Barbara (ABC Clio Press); RASCHKE (1977); BEYME (1984), 282; David HINE (1982), Factionalism in West European Parties: A Framework for Analysis, in: West European Politics, vol 5/1, 36-53; MÜLLER-ROMMEL (1984); PANEBIANCO (1982); die Erforschung innerparteilicher Gruppen oder Faktionsforschung hat allerdings nur geringen Beitrag zur Untersuchung der Relevanz territorialer Faktoren in innerparteilichen Gruppenbildungen geleistet.

80 Vgl SIMEON (1972).

81 Zum föderalen *cursus honorum* siehe Dietrich HERZOG (1975): Politische Karrieren, Opladen (Westdeutscher Verlag), 91; ders (1982): Politische Führungsgruppen, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft), 95ff; Rudolf HRBEK (1986), The Political Dynamics of Regionalism: FRG, Austria, Switzerland, in: Morgan (1986), 38f.

82 In dieser Hinsicht hat *Nass* politische Systeme, denen eine Erwartungshaltung gegenüber regionalen Politikern vorsehen, zu nationalen Politiken öffentlich Position zu beziehen, *vertikal offene Systeme* bezeichnet. (Klaus Otto NASS (1989), The Foreign and European Policy of the German Länder, in: Publius, vol 19/4, 174).

aufgrund des Machtverhältnisses in der Parteiorganisation ein solcher Spielraum zukommt).[83]

* Zudem wird der Stellenwert regionaler Akteure als Interlokutoren der nationalen Ebene wesentlich dadurch bestimmt, inwiefern sie alternative Vertreter von Interessen *in der* Region – andere regionale Akteure, nationale Parlamentarier und sub-regionale Untereinheiten (im institutionellen Bereich wie innerhalb von Parteien oder Verbänden) *kontrollieren*. Gelingt ihnen die vermittelnde Zwischenschaltung in den Beziehungen von der lokalen zur nationalen Ebene, werden Machtressourcen der lokalen Ebene auf die regionalen Akteure transferiert.[84] Anders betrachtet, wird die regionale Kontrolle über diese Beziehungen wesentlich, um lokal-nationale Allianzen, die sich gegen regionale Akteure richten, zu vermeiden. Die Relevanz dieses Faktors zeigt sich insbesondere in territorialen Systemen, in denen die regionale Ebene zeitlich verspätet zu anderen sub-nationalen Ebenen institutionalisiert wurde – etwa in Italien oder Frankreich.[85]

Issuebezogene Legitimation

Die jeweilige Aktivierung des Potentials an generellen Legitimationsressourcen wird erst durch die besonderen Bedingungen eines Politikformierungsprozesses bestimmt:

* Einerseits bestimmt die ***issuespezifische Interessenkonstellation und*** der issuebezogene ***Mobilisierungsgrad der Legitimationsbasis*** regionaler Akteure, wie intensiv dadurch ihr Einsatz im nationalen Formierungsprozeß gefordert wird, und in welcher Weise dessen Erfolg bzw Mißerfolg auf die Fortentwicklung der Legitimationsbasis rückwirkt. Dadurch wird auch einer der Faktoren bestimmt, die den Kompromißspielraum regionaler Akteure in nationalen Entscheidungsprozessen eingrenzen. (*s.u.*) Dabei ist zu bedenken, daß regionale Akteure den Teil ihrer Legitimation, den sie aus der sozialen Basis – direkt oder vermittelt durch andere regionale Akteure – erhalten, aus Segmenten *innerhalb* der geographischen Grenzen der Region beziehen, während nationale Akteure aus derselben Region, gleichzeitig aber auch aus anderen Regionen legitimiert werden. Sofern zu einem nationalen Konfliktgegenstand an der sozialen Basis verschiedener Regionen unterschiedliche Interessenkonstellationen hervortreten,

---

83 Zur Problematik der vertikalen Verknüpfung von Wahlsystemen vgl ua William P. IRVINE (1988), Measuring the Effects of Electoral Systems on Regionalism, in: Electoral Studies, vol 7/1 (1988) 15–26; Mario CACIAGLI/Piergiorgio CORBETTA (Hg) (1987), Elezioni Regionali e Sistema Politico Nazionale. Italia, Spagna e Repubblica Federale Tedesca, Bologna (Il Mulino); David M. RAYSIDE (1978): Federalism and the Party System: Provincial and Federal Liberals in the Province of Quebec, in: Canadian Journal of Political Science, vol 11/3, 499ff; Donald E. BLAKE (1982), The Consistency of Inconsistency: Party Identification in Federal and Provincial Politics, in: Canadian Journal of Political Science, vol 15 (December 1982) 691–711; John GYFORD (1980), Political Parties and Central–Local Dimensions, in: Jones (1980), 28–40; Jean BLONDEL (1981), Political Integration and the Role of Political Parties: the Case of Spain, in: Torsvik (1981); PANEBIANCO (1984a); LAVER (1988), 24ff.

84 Vgl KATZENSTEIN (1978).

85 Vgl ISAP (1984); CAZZOLA (1987).

sollten deshalb regionale Akteure diesen gegenüber zur Erhaltung ihrer Legitimation stärker responsiv sein als ihre jeweiligen nationalen Äquivalente.

* Andererseits wird es insbesondere bei der Formierung von Politiken, deren Konsequenzen ein erhöhtes Risiko zu politischer Frustration im Wählerpotential bzw unter den Mitgliedern nationaler Akteure erwarten lassen, im Interesse von nationalen Akteuren liegen, *legitimationsstarken* regionalen Akteuren im Austausch gegen deren Einbeziehung in den nationalen Entscheidungsprozeß eine "Mitträgerschaft" nationaler Politiken aufzuerlegen. Durch eine solche Strategie der ***Diffundierung von Verantwortlichkeit***[86] soll das Oppositionspotential regionaler Akteure gebunden und deren Unterstützungsbereitschaft erhöht werden. In dieser Weise ist eine Abhängigkeit nationaler Akteure umsomehr zu erwarten, als ihre eigene Legitimationsbasis Unsicherheiten (Dealignment-Prozesse im Wählerpotential; "Mitgliedschaftskrisen") ausgesetzt ist, sodaß sie zur *Stabilisierung* ihrer Wähler-/Mitgliedschaftsverhältnisse Koalitionen mit regionalen Akteuren benötigen.[87] Voraussetzung für einen solchen Transfer von Legitimation[88] ist allerdings, daß die regionale Mitträgerschaft an der Legitimationsbasis in einer Weise wahrgenommen und bewertet wird, die den regionalen Akteur zu Kohärenz zwischen seiner Position im Politikformierungsprozeß und dessen Präsentation in der Öffentlichkeit drängt.

b) Abstimmungserfordernisse nationaler Akteure mit Politiken regionaler Akteure – Implementierungsressourcen

* Allgemein kann formuliert werden, daß ein Interesse nationaler Akteure, die Gestaltung und Ausführung von Politikprogrammen auf regionaler Ebene zu kontrollieren, regionalen Akteuren im Austausch Einflußpotential auf nationale Politiken ermöglichen kann, sofern sich die nationalen Akteure diese Kontrolle *nicht* durch hierarchisch-autoritative Mittel einseitig zu verschaffen vermögen.

* In dieser Hinsicht stellen *Implementierungsressourcen* einen Sonderfall dar. Bei einer vertikalen Differenzierung der Zuständigkeiten für verschiedene Phasen des Policy-Prozesses – der Formierung auf nationaler und der Implementierung auf subnationaler Ebene – entsteht letzterer typischerweise ein Spielraum, die nationalen Politikziele im Zuge ihrer Umsetzung zu verzerren. Denn die auftretenden *Abstimmungsprobleme* können zumeist durch hierarchisch-rechtliche Mittel allein nicht gelöst werden.[89] Deshalb sollten die nationalen Akteure bestrebt sein, die Implementierung auf regionaler Ebene antizipierend zu koordinieren, um sich so ein *negotiated environment*[90] für ihre eigene Programmentwicklung zu schaffen. Sofern nicht sub-

---

86 Vgl SCHARPF (1985).
87 Vgl STREECK (1987).
88 Zur Problematik des *Legitimationstransfers* siehe Jean BLONDEL (1969), An introduction to Comparative Government, London (Weidenfeld and Nicolson), 67ff.
89 Vgl dazu ua HANF/SCHARPF (1978); SHARPE (1987); BULPITT (1983); Richard ROSE (1985), From Government at the Centre to Nationwide Government, in: Meny/Wright (1985); FRANZ (1986).
90 FRANZ (1986), 485.

stantielle Machtungleichgewichte dem nationalen Akteur in bestimmten Bereichen die Anwendung autonomer (disruptiver) Strategien erlauben, bedarf es hiezu der Aushandlung mit den mit der Implementierung betrauten regionalen Akteuren. Diese werden ihrerseits bemüht sein, ein nationales Einwirken im Vollziehungsbereich gegen eine regionale Einflußnahme auf die nationale Politikformierung zu tauschen: kurz und gut – wie *Rose* bemerkt: *"policy unites what constitutions divide"*[91] In der Tat stellt *Tarrow* fest, daß in den meisten territorialen Systemen die Ausgliederung der Politikimplementierung auf die subnationale Ebene – in deren Eigenzuständigkeit, aber auch im Falle bloßer Delegation – dieser ein beträchtliches Potential zur Verfügung stellt, bei der nationalen Politikgestaltung Einfluß zu gewinnen.[92] Gemeinsame Interessen nationaler und regionaler Akteure zur gegenseitigen Abstimmung gelten für jene Politiken als unausweichlich, die den Bedingungen der *Politikverflechtung* unterliegen – die in *Exkurs 6.* besprochen werden.

c) Technokratische Verknüpfung

Als weiterer wesentlicher Bestimmungsfaktor territorialer Beziehungen gilt die professionale Angleichung und die funktionale Interessengemeinschaft von *Technokraten* verschiedener Regierungsebenen.[93] Diese Homogenisierung gründet auf dem in ihrer Spezialisierung angelegtem gegenseitigen Verständnis, der funktionellen Verflochtenheit ihrer Verwaltungsmaterie und dem gemeinsamen Bedürfnis, die Ressourcen ihres spezialisierten Sektors "horizontal" gegenüber anderen Sektoren zu verteidigen oder auszuweiten. So bemerkt *Beer*:

> *Within government when similarly trained professionals work with one another across different systems, this common discipline constitutes a ground for harmony and cooperation tending to offset the madisonian checks and balances that might otherwise arise from intergovernmental differentiation.*[94]

Diese in der deutschen Terminologie als *vertikale Ressortkumpaneien* oder *Fachbruderschaften*[95] bezeichneten Phänomene können sich auf die Einflußnahme regionaler Akteure ambivalent auswirken:

- Einerseits können sie für sub-nationale Akteure – wie *Tarrow* und in ähnlicher Weise *Dente* hingewiesen haben – eine Erhöhung der Zugangsmöglichkeiten zu Information und Einflußnahme ermöglichen:

---

91 ROSE (1985), 21.
92 TARROW (1978), 17.
93 Vgl dazu ua TARROW (1978); SCHARPF et al (1976), 18ff, 236ff; ders (1985), 349; ders (1989a).
94 BEER (1977), Political Overload and Federalism, in: Polity (Fall 1977) zit in: TARROW (1978), 12.
95 Dieser Ausdruck stammt von Frido WAGENER (1975), System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, in: Hochschule Speyer (Hg), Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern, und Gemeinden, Speyer, 129ff.

if the new professionalism is spatially centralizing, it may be functionally decentralizing, creating a proliferation of new agencies and programs. These can give territorial units a number of competing contact points from which to seek central governmental largesse, helping the local political entrepreneur who can pyramid resources from these various sources.[96]

- Die Tendenzen ebenenübergreifender funktionaler Harmonisierung werden sich jedoch nicht nur in einem erhöhten Verständnis des nationalen Spezialisten für Probleme seines regionalen Gegenübers auswirken. In gleicher Weise entstehen durch diese Loyalitäten aber auch innerhalb der regionalen Regierungsebene "Brückenköpfe" funktional–nationaler Interessen, die darauf drängen, "radikale" regionale Forderungen zurückzustecken.

3.3.4. Informations– und Organisationsressourcen

Sie beziehen sich auf die im Rahmen der nationalen Politikformierung verwendbaren Organisationsmittel, Informationen und Expertise im Besitz regionaler Akteure. Sie werden zwar häufig durch die Aufgabenerfüllung im Rahmen der Vollziehung nationaler Politiken gewonnen werden, sind jedoch nicht auf diese Quelle beschränkt, und deshalb als getrennte Ressourcenkategorie aufzufassen.

* Ihre besondere Bedeutung liegt darin, daß erst die ausreichende Information über den nationalen Formierungsprozeß und Organisationsstrukturen, die sich zur Ausarbeitung und Vermittlung regionaler Standpunkte eignen, die Voraussetzung schaffen, daß die zur Verfügung stehenden Einflußkanäle effizient genützt werden können.

– Zur Minimierung der Unsicherheiten über den Einsatz ihrer Machtressourcen, bedürfen die regionalen Akteure der umfassenden Kenntnis über den Inhalt des Entscheidungsgegenstandes und dessen Entwicklung, der verhandlungswirksamen "Spielregeln" auf nationaler Ebene und zudem eines Überblickes über die Interessen– und Ressourcenkonstellationen der anderen entscheidungsrelevanten Akteure.

– Bei inhaltlich komplexen Gegenständen wird die Kapazität eines regionalen Akteurs, auf der Basis dieser Informationen Stellungnahmen auszuarbeiten und bei einer Einbindung in nationalen Gremien die Verhandlungspotentiale zu nützen, vor allem auch durch seine Expertise bzw seine Möglichkeit, auf den Sachverstand anderer Akteure zurückzugreifen (zB Landesparlamentarier auf jenen der Landesverwaltungen), bestimmt.

– Ein maßgebliches Kriterium stellt schließlich die Beschaffenheit der verfügbaren Koordinationsstrukturen dar, die zur organisationsinternen, ressortübergreifenden Abstimmung sektoraler Interessen bzw zur Zusammenführung der Expertise verschiedener Abteilungen oder zur Aushandlung mit anderen regionalen Akteuren dienen. In dieser Hinsicht wird die Reaktionsfähigkeit – einmal abgesehen von den issue–spezifischen Bedingungen – wesentlich durch die Entscheidungsregeln (Mehrstimmigkeit/Einstim–

96 TARROW (1978), 13; vgl dazu auch DENTE (1985).

migkeit) und andererseits durch die Routinisierung der Aushandlung bestimmt. Wesentlich ist zudem, wie eng diese horizontalen Koordinationsmechanismen an den Formierungsprozeß auf der nationalen Ebene geknüpft sind.

* Aus der gegengesetzten Perspektive ist zu berücksichtigen, daß nationale Akteure bei fehlenden eigenen Informationen – insbesondere über spezifische regionale Problemlagen – und mangelndem Sachverstand diese auszuwerten, veranlaßt sein werden, auf diesbezüglich vorhandene Potentiale regionaler Akteure zurückzugreifen und diesen somit einen Zugang zur Formierung nationaler Politiken zu eröffnen. Dies wird wiederum insbesondere in Bezug auf Informationen über die Implementierung nationaler Politiken auftreten.

4. Konsequenzen des Konzeptes

4.1. Regionale Interessen in dominanten Koalitionen der nationalen Ebene

Das Konzept von Machtabhängigkeiten erklärt nun, weshalb regionale Interessen nicht notwendigerweise von Interessen nationaler Akteure abweichen müssen.

* Denn wenn nationale Akteure ihren Ressourcenbedarf gegen regionale Einflußnahme tauschen, bedeutet das eben, daß regionale Interessen Eingang in die dominante Koalition dieses nationalen Akteurs finden. Dementsprechend wird auch verständlich, daß nicht jede Berücksichtigung *besonderer* regionaler Interessen eine *Interaktion* zwischen regionalen und nationalen Akteuren voraussetzt. Sofern nationale Akteure von Ressourcen abhängig sind, deren Verfügbarkeit sie an das Faktum der Einbeziehung regionaler Positionen geknüpft *bewerten*, kann nämlich eine *einseitige Anpassung* an diese Interessen ihrem strategischen Kalkül entsprechen.[97]

* Indem aber territoriale Austauschprozesse *gleichzeitig* zur Ausbildung von dominanten Koalitionen auf nationaler Ebene verlaufen, wird es für regionale Akteure wesentlich, nicht nur mit einer *aktuell* vorgegebenen nationalen Mehrheitsposition zu interagieren, sondern die während deren Ausbildung auftretenden Interessenkonflikte auf nationaler Ebene strategisch zu ihren Gunsten auszunützen. Denn wie zuvor angezeigt wurde, entsteht *ein Teil* der Machtabhängigkeiten im direkten Verhältnis zwischen einem regionalen und einem nationalen Akteur eben erst dadurch, daß regionale Akteure über Ressourcen verfügen, deren Zuführung die Position dieses nationalen Akteurs gegenüber seiner entscheidungsrelevanten Umwelt verstärken bzw bei ihrem Entzug schwächen.

* Regionale Akteure können somit die Umstrukturierung der dominanten Koalition bewirken und so vorerst widersprüchliche (oder zumindest zusätzliche) regionale

---

97 Vgl Fritz W. SCHARPF (1978), Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives, in: Hanf/Scharpf (1978), 353; Johan P. OLSEN (1981), Integrated organizational participation in government, in: Handbook of Organizational Design, Remodeling organizations and their environments, Oxford (Oxford UP), 495f.

Interessen einbinden. In der zeitlichen Abfolge können daher regionale Akteure und die von ihnen vertretenen Interessen Teil von dominanten Koalitionen der nationalen Ebene werden oder wieder daraus ausscheiden. So hat bereits *Friedrich* angemerkt:

> *The arrangements made for representation of the component units in the process of federal legislation and decision-making ... are by no means invariably minority decisions, though, they may be, and even if they are, they may well be those of an emergent majority which in such opposition develops its position by combating the national majority.*[98]

An dieser Stelle könnte die Frage gestellt werden, ob regionale Akteure sich als Teilhaber nationaler Mehrheitspositionen der "Spezifität" eines regionalen Interesses – die auf der Besonderheit sub-nationaler Bedingungen gründet – begeben. Solche regionale "Spezifika" können aber eben bereits in den Arrangements die zur Bildung der dominanten Koalition nötig waren, eingebracht werden. Insofern erweist sich dieser Einwand also als paradox. Denn erst die Einbindung in die nationale dominante Koalition erlaubt die Erfüllung des Zieles regionaler Interessen, das gerade nicht bloß deren ausgrenzende Manifestierung, sondern deren Durchsetzung in nationalen Entscheidungsprozessen beinhaltet.

4.2. Zur Kompromißfähigkeit regionaler Akteure

Um aber durch den strategischen Einsatz ihrer Machtressourcen die Erfolgschancen regionaler Interessen zu erhöhen, haben die regionalen Akteure einer *Einflußlogik* zu folgen, die sich nach den Spielregeln reziproken politischen Tausches im territorialen System und nach Grundsätzen politischer Vorsicht ausrichtet und von ihnen die Fähigkeit zu *Kompromissen* verlangt, die am Rahmen der sich im Laufe des nationalen Formierungsprozesses wandelnden bzw wandelbaren Durchsetzungsmöglichkeiten orientiert sind.[99]

Gerade die Vorstellung von Machtabhängigkeiten verweist aber auf die Vinkulierung dieser Kompromißfähigkeit. Sie bestimmen nämlich nicht nur das Einflußpotential regionaler Akteure, sondern auch den Rahmen, in dem sich ihr "regionales Interesse" ausbilden und *bewegen* kann.

Interessen eines regionalen Akteurs können – den bisherigen Ausführungen folgend – einerseits *Eigeninteressen* beinhalten, die sich an der Ausweitung oder Absicherung seiner rechtlichen, finanziellen und organisationellen Ressourcen orientieren. In einer zweiten Komponente übernehmen sie *vermittelte Interessen*, die entweder

---

98 C.J. FRIEDRICH (1966): Federalism and Opposition, in: Government and Opposition, vol 1, n 3., 291.

99 Zur "Einflußlogik" im territorialen System vgl Wolfgang STREECK (1989), The Territorial Organization of Interests and the logics of Associative action: the case of Handwerk organization in West Germany, in: Coleman/Jacek (1989), 59.

Interessen der sozialen Basis (regionales Wählerpotential für Parteien und vermittelt für Institutionen; Mitglieder für Verbände) oder anderer territorialer Akteure reflektieren.

* Indem regionale Akteure "vermittelte Interessen" ihrer sozialen Basis gegenüber nationalen Akteuren vertreten, treten sie als *intermediäre Organisationen* auf. Das heißt, der an "Regeln der Systemintegration" orientierten *Einflußlogik* steht – um ein Konzept von *Schmitter und Streeck* aufzunehmen – die *Mitgliedschaftslogik* gegenüber, die den "Imperativen der Sozialintegration" zu folgen hat.[100] Entsprechend der Mitgliedschaftslogik bedürfen regionale Akteure einerseits der Mobilisierung ihrer sozialen Basis zur Aktivierung von Einflußpotential. Sie müssen ihr andererseits aber im Zuge der Interessenvertretung responsiv sein, um die eigene Legitimation in Konkurrenz mit anderen territorialen Akteuren zu erhalten. Da jedoch zur Ermöglichung der Kompromißfähigkeit vis à vis ihren nationalen Interlokutoren gerade die Mäßigung der Forderungen der (mobilisierten) sozialen Basis und in weiterer Folge die Absicherung der Akzeptanz ausgehandelter Vereinbarungen durch die Mitglieder nötig werden kann, ist somit ein Spannungsverhältnis zwischen beiden Logiken angelegt.[101] Schließen also regionale Akteure Kompromisse, können sie Gefahr laufen, einen Teil ihrer Legitimation als regionale Interessenvertreter einzubüßen. Folgen sie umgekehrt strikt den Interessen ihrer regionalen Basis, kann dies bedeuten, daß sie damit Durchsetzungschancen im nationalen Entscheidungsprozeß verlieren, um zumindest moderierte Positionen und darin vor allem auch ihre Eigeninteressen einzubinden. Insofern ist nämlich zu bedenken, daß institutionelle Eigeninteressen im Gegensatz zu bloß vermittelten Interessen häufig auch über den konkreten Entscheidungsgegenstand hinausweisende, längerfristige Ressourcen- und Tauschverhältnisse einzubeziehen haben.

Deshalb wird aus dem Gesichtswinkel der Kompromißfähigkeit regionaler Akteure maßgeblich, welchen Handlungsspielraum ihnen ihr Legitimationsverhältnis zur regionalen Basis in einer konkreten Entscheidungssituation läßt. Dieser wird dann besonders groß sein, wenn ein konkreter Gegenstand für Basisinteressen geringe Relevanz besitzt oder wenn die Legitimationsverhältnisse in der Region stabil sind. Andererseits werden sich institutionelle Eigeninteressen gegenüber Basisinteressen auch dann verstärkt durchsetzen können, wenn der Konsens der am nationalen Formierungsprozeß beteiligten Akteure ein "Kartell" zu schließen vermag, das eine Konkurrenz um die Legitimation aus der Region ausschließt. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die Bedingungen von Politikverflechtung erfüllt sind.[102]

* Die Vorstellung mehrdimensionaler Machtabhängigkeiten erklärt nun auch, weshalb mehrere regionale Akteure zumeist nur teilweise gleichgelagerte Interessen,

---

100 Das Konzept von Schmitter und Streeck bezieht sich ursprünglich auf das Verhältnis von Unternehmerverbänden, ihren Mitgliedern und ihren institutionellen Interlokutoren; die Konzeptentwicklung erfolgte in Philippe C. SCHMITTER/Wolfgang STREECK (1981), The Organization of Business Interests: a Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe, Discussion paper IIM/LMP 81–13 (Wissenschaftszentrum Berlin).

101 STREECK (1989), 60.

102 SCHARPF (1985), 348; ders (1989a), 141; *siehe Abschnitt 6.*

gleichzeitig aber auch unterschiedliche Interessen zu verfolgen haben. Politische Konflikte sind in der Realität selten nur durch *territoriale*, nur durch *funktionale* oder nur durch *parteipolitische* Interessen bestimmt, sondern weisen zumeist eine Verknüpfung dieser Komponenten auf und beziehen sich auf verschiedene Machtressourcen.[103] Deshalb können zwar – um ein Beispiel zu nennen – zwei regionale Parteien im Wettbewerb um Wählerstimmen grundsätzlich ähnliche Zielvorstellungen zur nationalen Regulierung des Verkehrs in der Region verfolgen. Sie werden jedoch bei der Formulierung dieser Ziele aufgrund ihrer unterschiedlichen Abhängigkeiten zu nationalen Parteien, zu Verbänden, oder aufgrund unterschiedlicher struktureller Zwänge als Regierungs- oder Oppositionspartei etc. unterschiedlichen strategischen Bedingungen ausgesetzt sein. Ein weiteres Beispiel: Regierungen von Regionen mit derselben Kompetenzstruktur können sich zwar gemeinsam gegen den Verlust von Zuständigkeiten im Straßenbau prinzipiell verwehren. Eine finanziell besonders schwach ausgestattete regionale Regierung wird darin jedoch ein geringeres Interesse besitzen, wenn sie sich durch diese Abgabe formeller Ressourcen eine finanzielle Entlastung erwartet.

Es soll also festgehalten werden, daß mehrere regionale Akteure – auch wenn sie zu einem bestimmten Zeitpunkt in einem Gegenstand kongruente Positionen einnehmen – ihre Kompromißvorstellungen und –möglichkeiten im weiteren Formierungsprozeß zumeist unterschiedlich entwickeln werden.

Andererseits stellen sich aber für regionale Akteure strukturelle Anreize, ein gemeinsames Vorgehen zu wählen, da bestimmte Einflußressourcen von ihnen nur *gemeinschaftlich* erzeugt werden können. Dies gilt insbesondere für *inter-regionale Einflußkanäle* (*s.o.*), die der gemeinsamen Interessenvertretung regionaler Institutionen dienen.

– Zunächst ist festzuhalten, daß einheitliche inter-regionale Positionen die politische Legitimation erhöhen. So erlangt eine Forderung zB durch einen Beschluß der Konferenz der regionalen Regierungschefs den Status einer "Stellungnahme der regionalen Regierungsebene". Diese Einflußressource wird nicht graduell, sondern erst dann erreicht, wenn ein Konsens des für Beschlüsse dieser interregionale Arenen notwendigen Stimmquorums gefunden wird.

– Dies wird qualifiziert, wenn rechtliche Wirkungen auf den nationalen Entscheidungsprozeß nur gemeinschaftlich erzeugt werden können. Ein Beispiel hiefür wären Stellungnahmerechte, die die nationale Regierung nur bei Vorliegen einer einheitlichen Position aller regionalen Regierungen binden.

– Ein gemeinsames Vorgehen regionaler Institutionen kann sich zudem empfehlen, um durch Koordination die Informations- und Organisationsressourcen zu erhöhen bzw die für deren Aufbringung nötigen Kosten für jeden einzelnen zu senken (zB durch zentrale Informationsbeschaffung, Austausch von Expertise). In dieser Hinsicht ist vor allem auch zu berücksichtigen, daß eine solche interregionale Vereinheitlichung auch

---

103 Vgl LIPSET/ROKKAN (1967), 11; RHODES/WRIGHT (1987), 17; TARROW (1978); COLEMAN/JACEK (1989).

aus der Sicht der nationalen Regierung ihre administrativen Kosten (zB in Hinblick auf die Weitergabe von Informationen oder die Verarbeitung einlangender regionaler Stellungnahmen) bzw ihre Interaktionskosten mit regionalen Vertretern senken kann, und somit ihre Bereitschaft zu Beziehungen mit ihnen erhöhen sollte.

Geht man aber von einer (zumindest latenten) Interessendivergenz regionaler Akteure aus, so müssen der Bildung solcher gemeinschaftlicher Ressourcen Aushandlungsprozesse über deren konkreten Einsatz vorausgehen. Will ein regionaler Akteur interregionale Strukturen zur Übermittlung und Verstärkung seiner Forderungen verwenden, so bedarf er deshalb der Mobilisierung der entscheidungsnotwendigen Beteiligten anderer Regionen. Im Austausch dafür wird er bei der Bestimmung der interregionalen Position wiederum entweder eine Moderierung seiner Forderungen oder über das konkrete Issue hinausgehende Kompromisse, die in *package-deals* eingelöst werden, hinnehmen müssen.

Bestimmend für die Verwendbarkeit interregionaler Einflußkanäle wird deshalb *einerseits* die relative Homogenität der Interessenkonstellationen in einem konkreten Gegenstand, die an den Zustimmungserfordernissen (insbes Mehrheits- oder Einstimmigkeitsprinzip) zu beurteilen ist, und andererseits die Verteilung der *Nichteinigungskosten* zwischen den regionalen Institutionen. Das heißt, wie stark ein regionaler Akteur auf die Bildung gemeinschaftlicher Einflußressourcen drängen wird, wird davon abhängen, wie virulent für ihn eine Einflußnahme in einem spezifischen nationalen Issue ist und welchen zusätzlichen Einfluß er dadurch im Verhältnis zu den anderen, ihm (bilateral) offenstehenden Einflußkanälen erhält. Je stärker dieses Rational zwischen den Beteiligten differiert, kann angenommen werden, umso stärker steigt – *ceteris paribus* – die Abhängigkeit einer regionalen Institution gegenüber den anderen Beteiligten.

So kann zusammengefaßt werden: Die Ausbildung der gegenüber nationalen Entscheidungsprozessen vorgebrachten Positionen, die Wahl der Einflußkanäle und die jeweiligen Durchsetzungsmöglichkeiten eines regionalen Akteurs involvieren jeweils einen Ausgleich zwischen den nationalen Kompromißanforderungen, seinen institutionellen Eigeninteressen, der Befriedigung von Interessen seiner sozialen Basis und den Ressourcenabhängigkeiten gegenüber anderen regionalen Akteuren.

5. Zusammenfassung

Im Laufe dieses Kapitels wurde ein Erklärungsansatz erarbeitet, wie die regionale und die nationale Akteursebene miteinander verknüpft ist und wie diese Beziehungen zur Einflußnahme von regionalen Interessen in nationalen Politikformierungsprozessen benützt werden können:

* Dabei wurde davon ausgegangen, daß die einzelnen Akteure einer territorialen Ebene (Regierung, Verwaltung, Parlament, Parteien, Verbände) auch in quer über Ebenen geführten politischen Auseinandersetzungen nicht nur gemeinsame, sondern auch separate Interessen ausbilden und über heterogene Machtressourcen verfügen.

* Unter Annahme dieser Akteurspluralität sind die zwei Regierungsebenen einerseits verbunden durch die Beziehungen zwischen regionalen und nationalen Institutionen, andererseits durch die vertikalen Austauschprozesse im Organisationsinneren ebenenüberspannender Parteien und Verbände. Dieser *territoriale Kreislauf* ist auf beiden Ebenen horizontal verflochten durch die Interaktionen zwischen den um Einfluß auf die Regierung konkurrienden Parteien (*parteipolitischer Kreislauf*) sowie zwischen Institutionen und Interessensgruppen (*funktionaler Kreislauf*). Die Vermittlung von Interessen von der regionalen auf die nationale Ebene kann dementsprechend alle drei Kreisläufe einbeziehen.

* Die Einflußkanäle des territorialen Kreislaufs können sowohl *inter-föderal* angelegt sein, sodaß spezielle Mechanismen die Koordination zwischen regionalen und nationalen Akteuren ermöglichen, oder *intra-föderal*, sodaß regionale Akteure unmittelbar oder vermittelt an Entscheidungsprozessen der nationalen Ebene partizipieren.

* Die Verwendungsmöglichkeiten von Einflußkanälen werden zwischen territorialen Akteuren in Austauschprozessen bestimmt, in denen sie wechselseitig ihre Ressourcen bewerten. Neben rechtlichen und finanziellen Ressourcen werden dabei politische Ressourcen (Legitimationsverhältnisse, Kontrolle über alternative Einflußkanäle aus der Region, Implementationsressourcen, technokratische Verknüpfung) sowie Informations- und Organisationsressourcen wirksam.

* Da regionale Einflußnahme gleichzeitig zur Politikformierung auf nationaler Ebene erfolgt, können regionale Akteure in die dominante Koalition der nationalen Ebene eintreten und wieder daraus ausscheiden.

* Regionale Einflußnahme ist verschiedenen Logiken der Kompromißfähigkeit und der Mobilisierung ausgesetzt. Bei der Beziehung strategischer Positionen zu nationalen Entscheidungsgegenständen und bei der Wahl eines Einflußkanals hat ein regionaler Akteur daher einen Ausgleich zwischen den gleichzeitigen Anforderungen von drei Umwelten – der sozialen Legitimationsbasis (Mobilisierung–Responsivität); den anderen regionalen Akteuren (Kompromisse–Mobilisierung) und seinen direkten nationalen Interlokutoren (Einfluß–Kompromisse) – unter Berücksichtigung seiner Eigeninteressen vorzunehmen.

***

Die anschließende Übersichtstabelle zeigt in grob schematischer Weise Dimensionen an, auf denen sich die Perspektiven *regionaler Beteiligung* zwischen den Ansätzen der *territorial system analysis* und des *territorial politics approach* verschieben.

TAB 2-1: Entwicklung des Konzeptes "regionaler Beteiligung". Von Ansätzen der "territorial systems analysis" zum "territorial politics approach" - grobe Schematisierung

ANSATZ	TERRITORIAL SYSTEMS ANALYSIS	TERRITORIAL POLITICS
SYSTEM	nur in Bundesstaaten	in allen territorial aus-differenzierten Systemen; graduelle Ausprägung
AKTEURE	Regierungen	Regierungsebenen (bestehend aus heterogenen Akteuren)
EINFLUSS-KANÄLE	Zweite Kammer Kooperation zwischen Landes- und Bundesregierungen	"Netzwerke" der Interessen vermittlung
KONFLIKTE	konstitutionelle Konflikte	sämtliche politischen Konflikte zwischen territorialen Ebenen
INTERAKTIONS-LOGIKEN	Subordination vs. Autonomie bzw Koordination in bestimmtem Gegenstand Nullsummenspiele	wechselseitige Ressourcen- und Machtabhängigkeiten; Austauschprozesse Kompromiß vs. Mobilisierung keine Nullsummenspiele

6. Exkurs: "Politikverflechtung" - Konzeptionelle Klärung

Zur Erklärung regionaler Einflußnahme wird in dieser Arbeit mehrmals auf besondere strukturelle Bedingungen der *Politikverflechtung* und ihre Auswirkungen verwiesen. Derselbe Begriff wird jedoch häufig weiter gefaßt verwendet. So scheint es notwendig, im folgenden Exkurs diese Konzepte voneinander zu scheiden.

6.1. Politikverflechtung als Verdichtung der Abhängigkeiten territorialer Akteure

Ein zunehmender Zusammenhang sozioökonomischer Entwicklungen und politischer Problemstellungen auf verschiedenen Systemebenen gilt generell als Phänomen moderner Gesellschaften. In dezentralisierten politischen Systemen läßt sich eine Tendenz der Verstärkung der gegenseitigen Machtabhängigkeiten und der Beziehungsstrukturen zwischen Akteuren sub-nationaler und nationaler Ebenen feststellen. So hat *Parri* beispielsweise in Bezug auf die Entwicklung europäischer Bundes- und Ein-

heitsstaaten in den letzten Jahrzehnten darauf hingewiesen, daß Konvergenzen in den Beziehungen zwischen sub-nationaler und nationaler Ebene - von stärker durch Autarkie bzw Hierarchie geprägten Verhältnissen zu forcierter Interdependenz und relativ ausgeglicheneren territorialen Austauschverhältnissen - festzustellen seien.[104]

Eine solche Verdichtung wird häufig als Politikverflechtung bezeichnet.[105] Sie ist in diesem Sinne Voraussetzung und (zu einem Teil) Produkt regionaler Einflußnahme. Ein Ausbau regionaler Beteiligungsstrukturen bewirkt in dieser Hinsicht also jeweils eine relative Erhöhung der Politikverflechtung. Sie ist insofern ein *graduell veränderbares Phänomen*.

6.2. *Politikverflechtung als Erklärungsansatz spezifischer Entscheidungsbedingungen von Verhandlungssystemen*

Von der vorgenannten Verwendung ist der speziellere Erklärungsansatz der *Politikverflechtung*, wie er von *Scharpf* und seinen Kollegen entwickelt wurde, abzuheben, der nur für Sonderfälle der ersteren Gültigkeit besitzt.

Politikverflechtung ist in diesem Sinne "gerade *nicht* eine Theorie lediglich *fragmentierter* Entscheidungssysteme und somit auch nicht eine generelle Theorie des Föderalismus."[106] Sie bezieht sich also nur auf einen begrenzten Bereich der hier betrachteten Vermittlungsstrukturen regionaler Interessen. Die Anwendbarkeit der von ihr hervorgebrachten Erkenntnisse beruht also nicht einfach auf dem schlichten Vorhandensein von Verhandlung zwischen Akteuren der Landes-, der Bundes- oder der gemeinschaftlichen Ebene, mag sie auch konsensualen Charakter aufweisen. *Diese* Politikverflechtung kennt keine graduellen Ausprägungen, sondern geht von der Erfüllung normativer Voraussetzungen aus. Diese Voraussetzungen wurden von Scharpf in drei konzeptionellen Etappen zusehends generalisiert:

---

104 PARRI (1989), 215.

105 Vgl Gilbert ZIEBURA (1973), Verflechtungsgrad und Handlungsfähigkeit, in: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (Hg), Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Analysen und Theoretische Probleme, München (Oldenbourg), 293ff, insbes 300: Er schlug hingegen zur terminologischen Präzisierung vor, *Verflechtung* für die informellen sozioökonomischen Vorgänge, die zu einer qualitativen Veränderung gesamtgesellschaftlicher Verhältnisse im Sinne grenzüberschreitender Abhängigkeit führen, zu reservieren, und demgegenüber deren Formalisierung und Institutionalisierung mit dem Begriff der *Integration* zu bekleiden.

106 Fritz W. SCHARPF (1987), Von Fug und Unfug institutioneller Erklärungen. Replik zu Josef Schmid: Wo schnappt die Politikverflechtungsfalle eigentlich zu?, Politische Vierteljahresschrift, 29. Jg., H 2, 271f.

a) *Empirischer Ausgang: Gemeinschaftsaufgaben in der Bundesrepublik*

Die Entstehung *dieser* Politikverflechtungstheorie bezog sich anfänglich historisch konkret auf die fallstudienartige Beobachtung des Prozesses der politisch-administrativen Politik-Formulierung und seiner dysfunktionalen Ergebnisse im Bereich der 1969 in der Bundesrepublik Deutschland eingeführten "Gemeinschaftsaufgaben" von Bund und Ländern (gem Art 91a GG) und der Investitionshilfen des Bundes an die Länder (gem Art 104a IV GG) in den Siebziger Jahren.[107] Ziel dieser Gemeinschaftsaufgaben war es, einen Planungs- und Finanzierungsverbund bei Aufgaben zu schaffen, für die man die Länder (im Sinne eines inversen Subsidiaritätsprinzips) entweder zu klein oder zu wenig finanzkräftig ansah. Dies betraf insbesondere den Aus- und Neubau von Universitäten und Kliniken, die regionale Wirtschaftsstrukturförderung, die Agrarstruktur und den Küstenschutz. Darüberhinaus zeigte sich Politikverflechtung auch im Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bildungsbereich und der überregionalen wissenschaftlichen Forschung (nach Art 91b GG), wobei die bei den Bildungsaufgaben besonders evidente Selbstblockierung[108], alsbald zur Einstellung der ursprünglich vorgesehenen Kooperationsstrukturen führte.

Politikverflechtung dient insofern einerseits dem Interesse der Landesregierungen (die Landesparlamente sind von einer Beteiligung an ihr weitgehend ausgeschlossen[109]), indem sie ihnen erlaubt, sich trotz finanzieller Mitwirkung des Bundes der einseitigen Disziplinierung durch den Zentralstaat zu entziehen; sich untereinander gleichzuschalten und ein mit dem Bund geschlossenes Kartell zu bilden, das in der Lage ist, unerwünschte Forderungen abzuweisen und durch eine Diffusion der Verantwortlichkeit unpopuläre Entscheidungen durchzusetzen.[110]

Gerade indem solche (Landesregierungs-)Interessen verfolgt wurden, bewirkte die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben jedoch, daß die durch verbundene Politiksteuerung erhofften Effekte, insbesondere die Lösung von Interaktions- und Verteilungsproblemen, nicht erzielt werden konnten. So wurde etwa im Bereich der Agrarstrukturpolitik oder der Fernstraßenplanung nur die Festschreibung der bisherigen Verteilung erreicht.[111] Dies wurde damit erklärt, daß die Strukturen der Politikverflechtung durchwegs kein *problem-solving* erlauben, sondern ein konsensuelles *bargaining* bedingen, das durch Besitzstandswahrung, Ausschließung kontroversieller Themen und durch erhöhte Interaktionskosten bei gleichzeitigem Mangel an Flexibilität geprägt ist.[112] Diese Bedingungen faßt *Franz* wie folgt zusammen:

---

107 Fritz W. SCHARPF/Bernd REISSERT/Fritz SCHNABEL (1976 bzw 1977): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland I und II, Kronberg (Scriptor).
108 Siehe SCHARPF (1985), 328ff und die dort angegebenen Verweise.
109 Siehe dazu KLATT (1987); LHOTTA (1991).
110 SCHARPF (1985), 328ff; SCHARPF (1989a), 146f.
111 SCHARPF (1985), 329.
112 Zum Unterschied zwischen bargaining und problem solving siehe SCHARPF (1985), 338ff.

There are four possible modes of conflict resolution within such a network. First of all each organization can try to carry its interest into effect by sanctions, but no ***sanctions*** *are given by the structure of the network. Strategies of* ***consensus building*** *become irrelevant faced with the complexity of issues and interests affected by large scale investment policies. Finally,* ***information strategies*** *as well as strategies of* ***convincing*** *the other organizations impose transactional costs that prevent any decision. Therefore, conflict avoidance has become the dominant mode of coordination within the network of the "Politikverflechtung". If an organization has to prove in advance any possible consequence of a decision, then the complexity of the coordination process transcends any computational capacity. The principle of negative coordination, and decision rules that minimize conflicts are favoured, so that established organizational domains are not changed.*[113]

Politikverflechtung erzeugt dabei – diesem Konzept folgend – nicht nur ineffiziente Lösungen, sondern enthält vielmehr auch eine der institutionellen Logik immanente Schranke, die über die gewöhnlichen Grenzen institutioneller Reformierbarkeit hinausgeht.[114] Obwohl die Mängel dieser sub-optimalen Komplexität erkannt wurden, konnten die Entflechtungsversuche, die – angefangen mit der *Enquetekommission Verfassungsreform* Mitte der Siebziger Jahre – beschritten wurden, nur graduelle Fortschritte aus diesem Dilemma erzielen.[115] Auch die erneuten Anstrengungen eines Abbaus der Mischfinanzierungen seit der "Wende" von 1982 zeigten nur begrenzten Erfolg.[116] Aufgrund dieser Dominanz von Politikverflechtung für den deutschen Föderalismus hat sie sich konzeptuell immer mehr von der Fallbeschreibung zur Etikette des deutschen Bundesstaates an sich etabliert, wobei sie als Entwicklungsstufe in der Abfolge "Unitarischer Bundesstaat"[117] – "kooperativer Bundesstaat" – "Politikverflechtung" begriffen wird.[118] Es soll hier nur angedeutet werden, daß erst die exogenen Eingriffe – einerseits durch das Binnenmarktkonzept der EG, andererseits durch die Wiedervereinigung, dh die Verstärkung des Gefälles zwischen den institutionellen Eigeninteressen der Bundesländer – auf tendenzielle Einbrüche in die Logiken der innerdeutschen Politikverflechtung hinweisen.[119]

---

113 FRANZ (1986), 490.

114 Vgl Fritz SCHARPF (1987a): Grenzen der institutionellen Reform, in: Thomas Ellwein ua (Hg), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd 1, 111–151.

115 Vgl Hartmut KLATT (1986), Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/86, 9ff.

116 So SCHARPF (1989a), 134; KLATT (1986), 11ff hingegen sieht – von einer in dieser Hinsicht optimistischeren Warte aus – Ansätze einer "Trendwende", indem der von einem durch technischen und sozialen Wandel erzeugte Problemdruck die institutionelle Logik der "Politikverflechtungsfalle" überschreiten könnte.

117 Konrad HESSE (1962), Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.

118 Vgl ua KLATT (1982); Jens Joachim HESSE (1987), The Federal Republic of Germany: From Co-operative Federalism to Joint Policy-Making, in: West European Politics, Vol 10/4, 70–87; SCHARPF (1989), 131.

119 Vgl SCHARPF (1989), (1990), (1990a); KLATT (1990); BENZ (1992).

b) Parallelen der institutionellen Pathologie des deutschen Föderalismus und der EG

In einer zweiten Etappe der Theorieentwicklung dieses "Politikverflechtungskonzeptes" unternahm *Scharpf* sodann Mitte der Achtziger Jahre – wohl noch unter dem Eindruck der "Eurosklerose" stehend – den Versuch, diesen Erklärungsansatz auf die institutionellen Schwierigkeiten der Europäischen Gemeinschaften auszudehnen. Er wies dabei darauf hin, daß trotz den der Finalität einer Europäischen Union zugrundeliegenden Vorstellungen eines Föderalismus amerikanischen Typs die Realität der Europäischen Gemeinschaft dem Modell des deutschen Bundesstaates weit näher komme und mit ihm insbesondere prozessuale Schranken gemein habe. Insbesondere in der Gemeinsamen Agrarpolitik, dem Bereich in dem die EG-Kompetenz einem Bundesstaat am ähnlichsten komme, wiesen die Entscheidungsstrukturen, die aufgrund von Konsenszwang und Regierungsinteressen trotz offensichtlicher Schwächen nicht zu durchgreifenden Reformen fähig seien, eine Parallele zu den Strukturen des deutschen Föderalismus auf.[120] Allerdings ist dabei die institutionelle Position der Europäischen Gemeinschaften vis à vis den Mitgliedstaaten deutlich schwächer als jene des (im Gegensatz zu den Gemeinschaftsorganen eigenständig politisch legitimierten und finanzkräftigeren Bundes) gegenüber den Ländern im deutschen Kontext.[121]

c) Ausweitung des Anwendungsbereichs der Politikverflechtungstheorie

Während sich Scharpf zunächst gegen eine Ausdehnung der Anwendbarkeit der Politikverflechtungstheorie verwehrt hatte,[122] abstrahierte er sie jedoch in einer dritten Etappe von diesen zwei historischen Verhältnissen (deutsche Bund-Länder; Europäische Gemeinschaften und Mitgliedstaaten). Aus dieser generalisierten Sicht vermag sie als Erklärungsansatz folgende Anwendungsgebiete potentiell einzubeziehen:

> *dauerhafte private oder berufliche Partnerbeziehungen, Arbeitsgemeinschaften zwischen Unternehmen, Koalitionsregierungen, militärische Bündnisse, "neo-korporatische" Beziehungen zwischen den 'Sozialpartnern' und dem Staat und alle Arten von dauerhaften inter-organisatorischen Netzen.*[123]

Damit scheint sich die Reichweite dieses Konzeptes an die unspezifische Verwendung des Begriffes der Politikverflechtung anzunähern. Ob sich Verhandlungssysteme jedoch tatsächlich durch *Politikverflechtung* im Sinne *Scharpfs* ausweisen und damit die zuvor skizzierten Wirkungen erfahren, hängt davon ab, ob sie die folgenden normativen Geltungsbedingungen erfüllen:

---

120 Vgl SCHARPF (1985), 331ff.
121 Ebenda, 326.
122 Fritz W. SCHARPF (1978), Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden, in: Joachim Jens Hesse, Politikverflechtung im föderativen Staat: Studien zum Planungs- u. Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden (Nomos), 21ff
123 Ebenda, 351.

(1) Die Entscheidungsbedingungen unterliegen dem Erfordernis der Zustimmung aller beteiligten Akteure im Sinne des "Einstimmigkeitsprinzips" (oder zumindest fast einstimmige Entscheidungen)

(2) Gleichzeitig liegen gemeinsame und separate Interessen der beteiligten Akteure vor.

(3) Die Entscheidungssysteme sind auf Dauer angelegt. Dies bedeutet auch, daß keine praktische *Exit-Option*[124] besteht. Denn, die "für die Politikverflechtung charakteristische Spannung zwischen gemeinsamen und separaten Interessen [kann] gar nicht aufkommen", wenn die Austrittskosten aus dem Verhandlungssystem relativ niedrig sind.[125]

(4) Die Kosten einer Nichteinigung müssen prohibitiv hoch sein. Dem steht die Notwendigkeit gegenüber, für jede konkrete Entscheidung eine für alle akzeptable Ad-hoc-Verteilungsregel zu finden.[126] Dadurch ändert sich die *Rückfall-Regel* des Einstimmigkeitsprinzips dahingehend, daß es bei Nichteinigung immer häufiger zur Fortgeltung früherer Beschlüsse und also nicht zu einer Rückkehr ohne kollektive Einigung kommt.[127]

---

124 Vgl Albert O. HIRSCHMANN (1970), Exit, Voice and Loyality. Responses to Decline in Firms, Organizations and States, Cambridge.
125 SCHARPF (1985), 350.
126 Ebenda, 344ff.
127 Ebenda, 337.

III. DIE VERMITTLUNG REGIONALER INTERESSEN IM "DREIEBENEN-SYSTEM" DER EG/EU

Problemaufriß am Beispiel der deutschen Länder und Perspektiven nach "Maastricht"

1. Ausgangsbedingungen

Die in den letzten Jahren forcierten Bestrebungen regionaler Akteure, ihre Stellung im politischen System der EG (nun der Europäischen Union – EU) aufzuwerten, bemühen häufig die Vision eines *Europa der Regionen*.[1] Ihrzufolge sollte sich nationalstaatliche Macht gleichzeitig zur supranationalen und zur sub–nationalen Ebene verschieben. Die Regionen sollten sich demnach auf Kosten der Nationalstaaten zu Bausteinen der Europäischen Union entwickeln.

Die zunehmende regionale Partizipation in der EG/EU zeigt jedoch, daß nicht von einer solchen "nullsummenspielartigen" Konfrontation der regionalen zur nationalen Ebene auszugehen ist. Vielmehr wird eine Entwicklung zu einem die Akteure aller drei "territorialen Ebenen" verschränkenden Entscheidungssystem beschritten.

Die voranstehenden Überlegungen haben in dieser Hinsicht bereits die mit dem Konzept eines Europa der Regionen einhergehende Vorstellung relativiert, die Regionen spielten in der EU ein gemeinsames Spiel:

In *Kapitel I* wurde erläutert, daß dies nämlich nur hinsichtlich der strukturellen Partizipationsforderungen gilt, die auf den Erhalt bzw den Ausbau regionaler Machtressourcen zielen, wobei auf die spezifischen Bedingungen des Machtgefälles zwischen den europäischen Regionen hingewiesen wurde.

Materielle Forderungen, die diese Machtressourcen verwenden, um die Inhalte von Gemeinschaftspolitiken entsprechend den sozio–ökonomischen, politischen und ökologischen Bedingungen in der Region zu beeinflussen, sind hingegen in den einzelnen Regionen unterschiedlich – teilweise graduell, teilweise sogar widersprüchlich – ausgebildet. Die Konfliktlinien können dabei auch quer zu nationalen Grenzen verlaufen.

Der Zusammenhang struktureller und materieller Partizipationsforderungen besteht darin, daß erstere den institutionellen Rahmen setzen, innerhalb dessen materielle Forderungen der einzelnen Regionen Kompromisse erzielen müssen. Denn zur Einräumung einer formellen Mitwirkung regionaler Akteure in der Gemeinschaftspolitik – sei es innerstaatlich gegenüber der EU–Politik der nationalen Regierung, sei es unmittelbar auf europäischer Ebene – wird eine Bündelung der unterschiedlichen Interessen mehrerer Regionen des Mitgliedstaates bzw der Mehrheit der europäischen Regionen zu einer einheitlichen Position erforderlich. Die strukturellen Forderungen geben insofern die möglichen Konstellationen vor, in denen "gemeinsame" materielle Standpunkte verschiedener Regionen gefunden werden müssen. Je nach der Art einer EG/

---

1 Zum Konzept "Europa der Regionen" vgl ua HULL/RHODES (1977), 58ff; HRBEK (1988), 132ff.

EU-Initiative wird deshalb die Benützung eines bestimmten Einflußkanals von dessen Machtpotential und dem Ausmaß der zu seiner Verwendung notwendigen Kompromisse in Relation zu den übrigen möglichen Mitwirkungsstrukturen bestimmt werden.

Die Unterscheidung von strukturellen und materiellen Forderungen ist auch im Verhältnis regionaler und nationaler Akteure in der EG-Politik wesentlich. Während erstere auf Machtzugeständnisse der nationalen Regierungen abzielen, müssen letztere durch die nationalen Regierungen befördert werden. Zumindest in der Phase der Entscheidungsfindung im Rat der EU und seinen Arbeitsgremien bietet die Vermittlung durch die nationale Regierung die einzige Zugangsmöglichkeit für regionale Interessen.

In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Handlungslogik regionaler Interessenvertretung im Dreiebenensystem bislang grundlegend von jener in nationalen Entscheidungssystemen:

* Während nationale Akteure – wie aufgezeigt – zumeist aus allen territorialen Segmenten des Nationalstaates legitimiert werden und typischerweise zu Akteuren *aller* Regionen (mehr oder weniger ausgeprägte) Machtabhängigkeiten besitzen, stehen die Regierungen der Mitgliedstaaten als Akteure des EU-Rates *grosso modo* nur gegenüber ihren *eigenen* Regionen in unmittelbarer Interdependenz. Wenngleich die Parteigruppierungen des Europäischen Parlamentes zusehends dazu beitragen, europäische Loyalitäten auszubilden und ihre Beziehungen zu Akteuren verschiedener Mitgliedstaaten verdichten,[2] ist doch grundsätzlich festzuhalten, daß in Hinblick auf die Formierung im Rat die Funktion eines entscheidungsrelevanten, territorialen Interessenausgleichs bislang nicht durch ebenenübergreifende Parteiorganisationen wahrgenommen wird.[3]

* Geht man insofern von einem Vermittlungsmonopol nationaler Regierungen aus, haben im Vergleich der EU-Regionen bisher allerdings nur die deutschen Landesregierungen eine weitreichende, rechtlich abgesicherte, strukturell abgestützte und kontinuierliche Beteiligung an der EU-Politik ihrer nationalen Regierung erlangt. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der belgischen Regionen und kulturellen Gemeinschaften wurden im Zuge der Verfassungsreform der letzten Jahre deutlich gestärkt, wobei jedoch aufgrund der spezifischen ethnisch-sozialen Konfliktlinien die Kooperationsfähigkeit der territorialen Akteure schwach entwickelt bleibt. In weit weniger umfassender Weise werden in Spanien und Italien die regionalen Institutionen in EU-Ange-

---

2 Vgl G. IONESCU/R. MORGAN (1988), The European Perspective with Special Regard to Political Parties, Paper prepared for Presentation at the XIVth World Congress of the International Political Science Association, Washington 28.8.–1.9.1988.

3 Vgl zB Rudolf HRBEK (1990), The impact of EC membership on political parties and pressure groups, in: Carl C. Schweitzer/Detlev Karsten (Hg), The Federal Republic of Germany and EC Membership Evaluated, London (Pinter) 1990, 178.

legenheiten konsultiert. Neben den deutschen, sind nur die belgischen Regionen in den nationalen Delegationen zu EG/EU-Gremien repräsentiert.[4]

Selbst wenn regionalen Akteuren innerstaatlich eine Teilnahme auf europäischer Ebene eingeräumt wird, so treten sie dort jedoch nicht als eigenständige Akteure auf. Ihre Handlungen werden typischerweise ihren nationalen Regierungen zugerechnet. Die Regionen können also nicht eigenständig mit den anderen im Rat und den Gremien des Rates beteiligten Akteuren, dh den übrigen Mitgliedstaaten interagieren.

* Zudem fehlten bisher leistungsfähige *transregionale* Kooperationsmechanismen, die es erlaubten, zwischen den Regionen verschiedener EG-Mitgliedstaaten die Einflußnahme *materieller* Forderungen auf ihre jeweils eigene nationale Regierung untereinander abzustimmen. Inwiefern dieser Mangel künftig durch den infolge des EUV eingerichteten *Ausschuß der Regionen* behoben werden könnte, wird in *Abschnitt 3.5.* besprochen.

Bislang ist jedoch aufgrund der vorstehenden Gründe prinzipiell davon auszugehen, daß regionale Interessen über keine wirksamen Mechanismen verfügen, um mittels Koalitionsbildung auf der Ebene der Regionen die Interessengegensätze und Abhängigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten strategisch zu nützen. Sie vermögen es also nicht, auf diese Weise einen zusätzlichen politischen Druck auf die eigene nationale Regierung zu erzeugen, den sie in der innerstaatlichen Aushandlung einsetzen könnten.

* * *

* Im folgenden **Abschnitt 2.** werden zunächst die bis 1993 gültigen Mitwirkungsrechte der deutschen Länder im Rahmen der Formierung von EG-Politiken dargestellt. Auf dieser Basis werden sodann die Handlungslogiken erörtert, die das Spannungsverhältnis zwischen der erforderlichen Orientierung am europäischen Entscheidungsprozeß und der rechtlich vorgesehenen innerstaatlichen Rückkoppelung zwischen Landes- und Bundesakteuren grundsätzlich bestimmen.

* **Abschnitt 3.** untersucht, inwiefern sich Anzeichen einer Bestätigung dieser konzeptionellen Überlegungen in der Praxis des von 1987/88 bis 1993 angewandten *Bundesratsverfahrens* finden. Dabei werden Problemstellungen indirekter Länderbeteiligung und strukturelle Faktoren ihrer Leistungsfähigkeit aufgezeigt, die von den Landesregierungen selbst bestimmbar sind. Somit werden Kriterien für die Beurteilung der Vorbereitungen im österreichischen Kontext erarbeitet.

Diese nunmehr historischen Verfahren werden deshalb ausführlich behandelt, da bei Drucklegung noch keine praktische Erfahrung mit den neuen Mitwirkungsrechten ge-

---

4 Einen Überblick der institutionellen Beteiligungsmöglichkeiten der europäischen Regionen in der EG-Politik geben: ENGEL/WESSELS (1990); sowie etwas veraltet EUROPEAN PARLIAMENT (1988) und RHODES (1986); zu Italien vgl Maria Valeria AGOSTINI (1990): The Role of the Italian Regions in Formulating Community Policy, in: The International Spectator, vol XXV No. 2 April-June 1990, 87-97; Valerio ONIDA, Il ruolo delle Regioni nel Sistema Comunitario, in: Le Regioni, a. XIX, n.1, 7-18; Fausto POCAR (1988), Die Beziehungen zwischen Regionen und Europäischer Gemeinschaft in Italien, in: Magiera/Merten (1988), 151-164; Paolo MENGOZZI (1990), Un nuovo ruolo per le Regioni nel processo d' integrazione europea in vista del 1993, in: Rivista di Diritto Europeo (gennaio/marzo 1990/1), 33-38; zu Spanien: MORATA (1986); MORATA (1990).

mäß Art 23 GG nF samt Ausführungsgesetzen vorliegt und weil die funktionalen Grundbedingungen der Länderbeteiligung im wesentlichen ähnlich geblieben sind. Zudem orientiert sich die derzeitige österreichische Regelung an dem bis 1993 gültigen deutschen Verfahren.

* In **Abschnitt 4.** wird skizziert, weshalb und in welcher Weise sich parallel zur indirekten EG-Beteiligung direkte, informelle Beziehungen zwischen den deutschen Landesinstitutionen und der EG-Kommission entwickelt haben.

* Direkt durch den Vertrag über die Europäische Union (EUV) sowie aufgrund von innerstaatlichen Reformen infolge von "Maastricht" erhält die Mitwirkung regionaler Akteure in Angelegenheiten der EU institutionelle Impulse:

In **Abschnitt 5.** werden zunächst die Institutionalisierung des *Ausschusses der Regionen* dargestellt und seine Entwicklungschancen abgeschätzt.

Die integrationspolitischen Mitwirkungsrechte der deutschen Länder werden ab Inkrafttreten des EUV wesentlich gestärkt. Diese Reform, die Teil der im Zuge der Ratifizierung des EUV erfolgten Novellierung des Grundgesetzes ist, wird im Lichte der bisherigen Praxis in **Abschnitt 6.** beurteilt.

Abschnitt 7. diskutiert schließlich, ob diese strukturellen Entwicklungen eine grundlegende Änderung der Handlungslogik regionaler Interessenvertretung in der EU in Aussicht stellen.

* **Abschnitt 8.** faßt die Ergebnisse dieses Kapitels zusammen und stellt Schlußfolgerungen für die österreichische Perspektive auf.

2. Grundlagen und Handlungslogiken der "EG-Länderbeteiligung" in Deutschland

(Unter *Bundesratsverfahren* wird in diesem Abschnitt das bis 1993 angewandte Verfahren verstanden. Modifikationen nach Inkrafttreten des EUV werden in Abschnitt 6. dargestellt.)

2.1. Grundlagen des Bundesratsverfahrens vor 1993

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) *veranlaßte* die deutschen Landesregierungen, ihre politischen Ressourcen zu mobilisieren, um die bis dahin deutlich hinter ihrem innerstaatlichen Kräftepotential zurückbleibenden Mitwirkungsstrukturen in der EG-Politik zu reformieren. Nach einer heftigen Auseinandersetzung zwischen Ländern und Bundesregierung in den Jahren 1986/87 wurde das sogenannte *Bundesratsverfahren*

eingeführt, das nur in wenigen Punkten vom dazu vorgelegten Länderentwurf abwich.[5] Diese Entwicklung war durch die folgenden Bedingungen gekennzeichnet:

* Die Länder besaßen zur Durchsetzung ihrer Forderungen das symbolische Druckmittel, die Zustimmung des Bundesrates zur EEA zu versagen. Eine Verhinderung der Ratifikation der für die Interessen der Bundesrepublik – und prinzipiell auch der Länder – essentiellen EEA, hätte jedoch die Übernahme einer Verantwortung bedeutet, deren Kosten den dadurch erzielten Gewinn institutioneller Länderressourcen jedenfalls überstiegen hätten.[6]

* Das *Bundesratsverfahren* war (vor Inkrafttreten der GG-Reform 1992) auch nicht verfassungsrechtlich zwingend vorzusehen:[7]

– Die Wahrnehmung des gesamten Bereiches auswärtiger Angelegenheiten, und also – nach damals herrschender rechtlicher Meinung – auch die Vertretung der Bundesrepublik in den Organen der EG fiel gemäß Art 32 Abs 1 GG der alleinigen Zuständigkeit des Bundes zu. Daran änderte die Auffassung der Länder nichts, daß es sich

---

5 Zur Genesis des Bundesratsverfahrens vgl SCHMIDT-MEINECKE (1987), 49–75; sowie HRBEK/THAYSEN (1986) und MAGIERA/MERTEN (1988) passim; MEMMINGER (1988), 67ff gibt als die wesentlichen Dissenspunkte zwischen Ländern und Bund in der Auseinandersetzung der Jahre 1987/88 an:

1. Die Länder wollten eine Ausdehnung der Gültigkeit ihrer Beteiligungsrechte auch auf uneigentliche Ratsbeschlüsse, also wenn die Mitglieder des Rates als Vertreter der Mitgliedstaaten über außerhalb von Gemeinschaftskompetenzen der EG liegende Angelegenheiten beschließen;
2. Hinsichtlich der Anzahl, der Materien, der Benennung und des Zeitpunktes der Hinzuziehung von Ländervertretern in die deutschen Delegationen zu Arbeitsgremien der Gemeinschaft;
3. Die Länder forderten die Delegationsleitung in allen EG-Arbeitsgremien sofern Angelegenheiten ausschließlicher Länderzuständigkeit betroffen wären; der Bund wollte dies nur im Kulturbereich zugestehen.
4. Hinsichtlich der Aufnahme des Länderbeobachters in die Ständige Vertretung der BRD. Der Bund wollte eine Weisungsgebundenheit; die Länder sahen darin eine Gefahr der Beschränkung seiner Handlungsfähigkeit.
5. Hinsichtlich der Länderbüros: Der Bund wollte das Tätigkeitsfeld festschreiben.
6. Der Bund wollte, daß die Weiterleitung von Länderanträgen nur über die Bundesregierung erfolge.

6 Vgl ua Wolfgang RENZSCH (1989a), Die deutschen Länder und Europa: Landesregierungen zwischen Integrationsfurcht und -hoffnung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1989/4, 583; Wolfgang RENZSCH (1990), Deutsche Länder und europäische Integration: Kompetenzverluste und neue Handlungschancen in einem "Europa der Regionen", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/90, 31; Georg-Berndt OSCHATZ/Horst RISSE (1988), Europäische Integration und deutscher Föderalismus, Europa-Archiv, F. 1, 9–16.

7 Zur Diskussion der verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen Bundesländer in der EG-Politik *vor 1993* vgl Herbert BETHGE (1989), Die Rolle der Länder im deutschen Bundesstaat und ihre rechtlichen Einflußmöglichkeiten auf die nationale Gemeinschaftspolitik, in: Kremer (1989); Eberhard GRABITZ (1986), Die deutschen Länder in der EG-Politik: Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: Hrbek/Thaysen (1986), 169–180; Evelyn HAAS (1988), Die Mitwirkung der Länder bei EG-Vorhaben. Neuere Entwicklungen im Gefolge der Luxemburger Akte, in: Die Öffentliche Verwaltung, H. 15, 13–23; MORATA (1986); Georg-Bernd OSCHATZ (1990), EG-Rechtsetzung und deutscher Föderalismus, in: Magiera (1990); Meinhard SCHRÖDER (1986), Bundesstaatliche Erosionen im Prozeß der europäischen Integration, in: Jahrbuch für Öffentliches Recht, 83–102; Hartmut H. SCHWAN (1982), Die deutschen Bundesländer im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaften, Berlin (Duncker&Humblot); Hans-Joachim SCHÜTZ (1990), Verfassungsrechtliche Fragen der Teilhabe der deutschen Bundesländer an Entscheidungen in den Europäischen Gemeinschaften, in: Bayerische Verwaltungsblätter, H. 16, 481–489; Christian TOMUSCHAT (1988), Bundesstaats- und Integrationsprinzip in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Magiera/Merten (1988), 21–44; Wolfgang VITZTHUM (1990), Der Föderalismus in der europäischen und internationalen Einbindung von Staaten, in: Archiv des Öffentlichen Rechts, Bd. 115/2, 281–303.

bei Angelegenheiten der Gemeinschaftspolitik nicht um Außenpolitik, sondern um Innenpolitik handle.[8]

– Aufgrund der Kompetenz des Bundes nach Art 24 GG, durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen, oder vielmehr auf die ausschließliche Ausübung hoheitlicher Gewalt durch bundesdeutsche Organe zu verzichten, kam dem Bund – der damals herrschenden Meinung zufolge – auch die Zuständigkeit für die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf supranationale Organe zu.[9] Gleichzeitig fehlte in Art 24 GG jedoch eine Aussage über mögliche "Kompensationen", die die Länder für den daraus folgenden Transfer ihrer Gesetzgebungskompetenzen entschädigen hätten müssen.[10]

– Eine teilweise Kompensationspflicht konnte also – rechtlich betrachtet – lediglich aus dem Verfassungsgrundsatz der *Bundestreue* folgen. Damit konnte ein Anspruch der Länder auf Information und unverbindliche Konsultation in jenen EG–Politiken, die Länderkompetenzen betreffen, begründet werden. Das Prinzip der Bundestreue war jedoch nicht dazu geeignet, von sich aus neue Kompetenzen – also etwa eine Länderzuständigkeit für die Außenvertretung gegenüber der EG – zu begründen.[11] Insofern zeigte sich, wie *Tomuschat* klarstelle, "daß der Kompensationsgedanke zwar eine Leitlinie für eine künftige Verfassungsreform abgibt, aber doch für sich allein nicht ausreichend tragfähig ist, um die Bundesregierung zu Zugeständnissen hinsichtlich der ihr nach Art 32 Ab. 1 GG zustehenden außenpolitischen Prärogative zu zwingen."[12]

Daß die Stellung der Länder in der Gestaltung von EG–Politik im Jahre 1987 *relativ* gestärkt wurde, war also vielmehr aus dem Gesamtkontext der föderalen Machtabhängigkeiten zu erklären.[13] Von diesen spezifisch deutschen Bedingungen können hier nur einige kurz angedeutet werden:

* Das deutsche System territorialer Politik unterscheidet sich von dem der übrigen EG–Mitgliedstaaten, aber auch von allen anderen bundesstaatlichen Ordnungen durch die formalisierte, unmittelbare Mitwirkung der regionalen Regierungen an Entscheidungen der zentralstaatlichen Ebene und durch das höhere Ausmaß der vertikalen und horizontalen *Politikverflechtung*.[14] Während inter–föderale Kooperationsmechanismen anderer Bundesstaaten (etwa der USA oder das kanadische *government by conference*[15]) auf "Freiwilligkeit" basieren, wird in der Bundesrepublik der Koopera–

---

8 NASS (1989), 182.
9 BETHGE (1989), 36f; TOMUSCHAT (1988), 25, mit weiteren Verweisen.
10 TOMUSCHAT (1988), 26.
11 BETHGE (1989), 45; SCHÜTZ (1990), 483; zum bundesstaatlichen Berücksichtigungsprinzip siehe auch Kapitel V, Abschnitt 5.1.
12 TOMUSCHAT (1988), 39.
13 Vgl zB Beate KOHLER–KOCH (1990), Vertikale Machtverteilung und organisierte Wirtschaftsinteressen in der Europäischen Gemeinschaft, in: Alemann et al (1990), 222
14 SCHARPF (1989a), 127; zum Begriff "Politikverflechtung" siehe *Kapitel II, Abschnitt 6*; zu den Strukturen und Funktionsmechanismen des deutschen föderalistischen Systems vgl u.v.a. BENZ (1985) und (1993); HESSE (1987); KLATT (1982), (1986), (1987); LEONARDY (1990), (1991); SCHARPF (1985), (1989a); zu Modifikationen als Konsequenzen der "Wiedervereinigung" siehe die Literaturangaben in FN 52 in Kapitel I.
15 Vgl SIMEON (1972); SMILEY (1976).

tionsdruck wie sonst nirgends durch die vorgegebene Verschränkung der Staatsfunktionen erzeugt.[16]

Denn das deutsche Grundprinzip der Aufgabenteilung zwischen Ländern und Bund folgt einer vertikalen Differenzierung nach Funktionsarten und nicht nach Sachgebieten. Der Bund dominiert die Gesetzgebung, während die Länder die Hauptlast der Verwaltungsfunktionen tragen.

Diese Zuschreibung weitgehender Legislativkompetenzen auf den Bund wurde jedoch im historischen Kompromiß des Herrenchiemseer Verfassungskonventes von 1948 dadurch kompensiert, daß gleichzeitig starke Partizipationsrechte der Landesregierungen bei Entscheidungen der Bundespolitik verankert wurden.[17] Vermittelt über den Bundesrat fällt ihnen die Rolle von ***Weichenstellern*** der nationalen Politik zu. Sie entscheiden notwendigerweise mit, ob Politikbereiche (1.) den separaten Zuständigkeiten der einzelnen Länder vorbehalten werden; (2.) gemeinsam mit anderen Ländern auf der "Dritten Ebene" koordiniert zu lösen sind; (3.) unter finanzieller Beteiligung des Bundes in der Form vertikaler Politikverflechtung gestaltet werden oder ob (4.) Regelungen durch Gesetze und Verordnungen des Bundes von den Ländern akzeptiert und mitbeeinflußt werden. Trotz abnehmender eigener Gesetzgebungskompetenzen ist deshalb der Einfluß der Länder auf die Gesetzgebung in den letzten Jahrzehnten gestiegen.[18]

Die Verfügbarkeit der Machtressourcen des Bundesrates kommt jedoch der (im Falle von Verfassungsänderungen qualifizierten,) stimmgewichteten Mehrheit der Länder zu:

> *Die Mehrheit der Länder bestimmt insofern, wie alle Länder das Gesetz auszuführen haben. Die Mehrheit der Länder, wenn sie mit der Bundesregierung einig ist, hat insofern eine Kompetenz, die Ausführungsweise der Bundesgesetze auch in den widerstrebenden Ländern mitzubestimmen.*[19]

Der deutsche Bundesstaat zeichnet sich also durch eine kontinuierliche, strukturierte Aushandlung zwischen den einzelnen Landesregierungen aus, und zwar sowohl in der Einstimmigkeit erfordernden Kooperation, die eigenständige oder gemeinschaftliche Länderzuständigkeiten involviert, als auch im Bereich von Bundeskompetenzen. Während letztere typischerweise von parteipolitisch konkurrenzierenden Koalitionen dominiert werden, traten die Länder jedoch mit ihren Forderungen nach EG–Länderbeteiligung, da es hier um die Verteidigung ihrer institutionellen Interessen ging, grundsätzlich parteiübergreifend, einheitlich auf.[20]

---

16 SCHARPF (1985), 325; SCHULTZE (1990).
17 Zu dieser Interpretation der Entstehung des Grundgesetzes vgl SCHARPF (1989a), 134ff
18 LEONARDY (1990), 181f.
19 Werner THIEME (1982), Ergebnisse föderalistischer Verwaltungsreformen, in: J.J. Hesse (Hg), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Opladen (Westdeutscher Verlag) (151ff), 154.
20 SCHMIDT–MEINECKE (1988); zur allgemeinen Tendenz der Homogenität der institutionellen Länderinteressen im deutschen Föderalismus vgl SCHARPF (1989a), 141.

Gerade unter dieser Bedingung konnten parallel zu den Forderungen der Landesregierungen nach EG–Länderbeteiligung die Einflußpotentiale der Landesparteien, die sich generell aus der in Deutschland partikulär starken, vertikalen Verschränkung der Parteiensysteme sowie der einzelnen Parteiorganisationen der Landes– und der Bundesebene ergeben,[21] als Druckverstärker genutzt werden.

* Aufgrund dieser innerstaatlichen Aufgaben– und Ressourcenzuweisung werden die Länder von fast allen Sektoren der EG–Politik direkt oder indirekt betroffen.[22] Gerade wegen der singulären Machtstellung der deutschen Länder wurde, den weiter oben angezeigten Bedingungen folgend, durch die EEA aufgerüttelt, eine *Defóderalisierung* im Sinne einer "Degeneration [der eigenstaatlichen Länder] zu bloßen, von Bonn und Brüssel abhängigen Verwaltungseinheiten" befürchtet.[23] In dieser Hinsicht argumentierte *Scharpf*, daß den Ländern aufgrund des Transfers von Politikdomänen der Bundesebene auf die europäische Ebene zunehmend die Funktion als *Weichensteller* abhanden komme. Dadurch werde der *Tauschwert* der Mitwirkung im Bundesrat gemindert. Dies bedeute, daß dem historischen Ausgleich zwischen Ländern und Bund die Geschäftsgrundlage entzogen werde.[24] In diesem Kontext befanden die Länder Mitwirkungsrechte in der EG–Politik jedoch als taugliches Instrument, um einen partiellen Ausgleich für ihre Kompetenzverluste zu erhalten, sodaß ihre diesbezügliche Forderung für sie *vitalen* Charakter annahm.

* Da die meisten Gemeinschaftspolitiken auf Landesebene implementiert werden, entstand aber auch dem Bund zunehmend ein Interesse daran, Landesakteure zu beteiligen, um damit aus der Vollziehung entstehende deutsche Interessen rechtzeitig einzubeziehen.

* Zudem wirkte auch der Charakter des deutschen Bundesstaates als *vertically open system*, der insbesondere durch Personalunionen von Spitzenfunktionen in den Landesinstitutionen und in den Bundesparteien sichtbar wird, auf eine Mitbeteiligung von Landesakteuren in der EG–Politik hin. Denn die deutsche Öffentlichkeit erwartet typischerweise, daß die führenden Landesakteure nicht nur in landes– und bundespolitischen Fragen, sondern auch in außenpolitischen Fragen, und folglich in besonderer Weise in der EG–Politik, eigene Standpunkte ausbilden, artikulieren und für sie Verantwortung tragen.[25]

* Schließlich erwies sich als entscheidend, daß bereits in der innerstaatlichen

---

21 Aus der Sicht der Landesparteien (der CDU) werden diese vertikalen Einflußpotentiale am umfassendsten dargestellt in SCHMID (1990); vgl uva auch Oscar W. GABRIEL (1989), Federalism and Party Democracy in West Germany, in: Publius vol 19/4, 65–81; HADLEY/MORASS/NICK (1989); Uwe THAYSEN (1985), Mehrheitsfindung im Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35, 3–17.

22 Darstellungen und Bewertungen der die Länder interessierenden EG–Politiken finden sich in insbes in: HRBEK/THAYSEN (1986); MAGIERA/MERTEN (1988); Detlef MERTEN (1990), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung, Berlin (Duncker&Humblot); zur Relevanz einzelner Politikbereiche im Bundesratsverfahren siehe auch *Abschnitt 3.*

23 SCHRÖDER (1986), 90; vgl dazu passim die Literatur in FN 7.

24 SCHARPF (1989a).

25 NASS (1989), 173ff.

Bund–Länder–Koordination geübte Akteure und Aushandlungsarenen zur Übernahme europapolitischer Aufgaben bereitstanden.[26] Dies wird in Abschnitt 3. noch erörtert.

Aufgrund dieser Bedingungen war in Deutschland eine in der EG singuläre Prädisponibilität für eine Mitwirkung der regionalen Regierungen in der Gemeinschaftspolitik gegeben.

Das (bis zum Inkrafttreten des EUV gültige) ***Bundesratsverfahren*** wurde in seinen Grundzügen im Ratifikationsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte *(EEAG)* festgelegt.[27] Details wurden sodann durch eine Vereinbarung zwischen Bundes– und Landesregierungen *(BLV)*[28], einen Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz[29] sowie durch eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates[30] geregelt. Dieses *Bundesratsverfahren* sah zwei Ebenen der EG–Länderbeteiligung vor:

* Einerseits wurde dem *Bundesrat* das Recht eingeräumt, vor der Zustimmung der Bundesregierung zu Beschlüssen auf europäischer Ebene binnen einer angemessenen Frist die Gelegenheit zur ***Abgabe einer Stellungnahme*** zu erhalten, sofern dabei zumindest teilweise ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder oder deren wesentliche Interessen berührt wurden. Wenn die Stellungnahme ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betraf, durfte die Bundesregierung von diesem Standpunkt nur *aus unabweisbaren außen– und integrationspolitischen Gründen* abweichen und hatte in diesem Falle die hiefür maßgeblichen Gründe bekanntzugeben. In der Mehrzahl der übrigen Fälle war die Stellungnahme lediglich bei der Abwägung der Bundesregierung – also im Rahmen ihres eigenen Ermessens – zu berücksichtigen. Begründungen waren sodann nur auf Verlangen des Bundesrates mitzuteilen.

Um diese Begutachtung zu ermöglichen, wurde die Bundesregierung zudem verpflichtet, den Bundesrat über alle Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften, die für die Länder von Interesse sein konnten, zu unterrichten. Um die rechtzeitige Abgabe der Stellungnahmen zu ermöglichen, wurde eine dem europäischen Verhandlungsverlauf entsprechende, kontinuierliche ***Information*** vorgeschrieben. Die *BLV* sah eine detailierte Aufstellung der davon insbesondere erfaßten Dokumente vor. Dazu zählten ua offizielle Dokumente der Kommission, sowie Dokumente des Europäischen Rates, der informellen Ministertreffen und der Ratsgremien, Berichte der Gemeinschaftsorgane und der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei der EG über den Sitzungsverlauf von Gemeinschaftsgremien, sowie weitere Dokumente und Informationen über europa–

---

26 LEONARDY (1990), 185.

27 Gesetzesbeschluß des deutschen Bundestages vom 5.12.1986 zum Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte, Artikel II, BGBl II 1986, S 1102.

28 Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften in Ausführung von Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEAG) vom 28. Februar 1986, vom 17. Dezember 1987, abgedruckt in: BUNDESRAT (1988), Dok 53; im Folgenden *BLV*.

29 Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz zu der Bestellung von Ländervertretern nach Art 2 Abs 5 EEAG, abgedruckt in: BUNDESRAT (1988), Dok 51b.

30 Ergänzung zur Geschäftsordnung des Bundesrates in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Juni 1988, abgedruckt in: Bundesrat (1988), Dok 53.

politische Initiativen der Bundesregierung und über Verfahren des Europäischen Gerichtshofes.

* Den Ländern kam zudem das Recht zu, ihnen gemeinsame, vom Bundesrat zu benennende ***Vertreter in die deutschen Delegationen*** zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien des Rates und der Kommission zu entsenden, sofern diese Angelegenheiten befaßten, bei denen ein Stellungnahmerecht des Bundesrates bestand. Generell war die Teilnahme eines einzigen Ländervertreters, in Fällen ausschließlicher Ländergesetzgebung hingegen – den Möglichkeiten der Bundesregierung entsprechend – die Beschickung mit zwei Ländervertretern zuzulassen. In Materien ausschließlicher Landesgesetzgebung waren zudem nach Möglichkeit Ländervertreter auch zu den Sitzungen des Rates hinzuzuziehen.

Die seit der EEA intensivierte Mobilisierung der Landesregierungen in Fragen der EG–Länderbeteiligung darf jedoch nicht als ein völliger struktureller Neubeginn mißverstanden werden. In der Tat reichen Vereinbarungen über formelle Beteiligungsverfahren zurück bis zu den Anfängen der Europäischen Integration. Bereits bei der Ratifikation der Römischen Verträge wurde das *Zuleitungsverfahren* (Altes Bundesratsverfahren) festgesetzt, das eine beschränkte Information und Konsultation des Bundesrates einräumte. Durch einen 1979 erfolgten Briefwechsel zwischen Bundeskanzler *Schmidt* und dem damaligen Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz *Rau* wurde zusätzlich das sogenannte *Länderbeteiligungsverfahren* eingeführt. Damit war die Ausarbeitung von Stellungnahmen durch konsensuelle Aushandlung zwischen den einzelnen Landesregierungen vorgesehen, denen in den Fällen ausschließlicher Länderkompetenzen eine nur durch zwingende außen– und integrationspolitische Gründe übergehbare Bindungswirkung zukommen sollte.[31]

Diese scheinbaren Ähnlichkeiten in Hinblick auf die Verpflichtung der Bundesregierung zwischen dem von 1979 bis 1987 geübten *Länderbeteiligungsverfahren* und dem *Bundesratsverfahren* auf Basis des EEAG veranlaßten einige Beobachter, in der 1987 erfolgten Reform eine bloße Änderung der "Etikette" zu erblicken.[32]

Aus *dieser* Perspektive konnte in der erstmaligen gesetzliche Verankerung durch das EEAG in der Tat kein prinzipieller Wandel gesehen werden, insofern als sie auch aus verfassungssystematischer Sicht "als Ausfluß und Konkretisierung des Verfassungsrechtsgrundsatzes der Bundestreue"[33] zu verstehen war. Aufgrund der ineffektiven Einklagbarkeit dieser Mitwirkungsrechte – die noch besprochen wird – durfte jedoch auch der Übergang von *soft–law* in Gesetzestext nicht überbewertet werden. Bedenkt man, daß 1979 von seiten des Bundes eine gesetzliche Verankerung noch tunlichst vermieden worden war,[34] so kam der rechtlichen Absicherung der Länderbeteiligung im EEAG allerdings ein wesentlicher Symbolcharakter zu.

---

31 Zur detaillierten Beschreibung beider Verfahren siehe insbes Rudolf HRBEK (1988b); Stefan SCHMIDT–MEINECKE (1988), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Speyer (Speyer Forschungsberichte), 11–34.

32 ZB NASS (1989), 178.

33 HAAS (1988), 619; vgl zB TOMUSCHAT (1988), 39f.

34 Vgl MORAWITZ (1988), 53.

Den tiefergehenden Reformgehalt des *Bundesratsverfahrens* gem EEAG erkennt man jedoch dann, wenn man nicht nur den Umfang der Mitwirkungsrechte, sondern die Funktionalität der Beteiligungsstrukturen und also die praktische Umsetzbarkeit mit den vor 1987 angewandten Verfahren vergleicht.

In der Tat wurden die früheren Arrangements wegen ihrer Strukturschwächen, die zu deren weitgehender Blockierung führten, sowohl von seiten der Länder als auch von seiten des Bundes[35] kritisiert. Insofern war selbst in weiten Teilen der Länderbürokratien die Meinung verbreitet, daß die durch den Briefwechsel von 1979 eingeräumten Möglichkeiten von den Landesregierungen nicht hinreichend ausgenützt worden waren.[36] Umgekehrt zeigte man sich angesichts dieser geringen Nutzung sodann von seiten der Bundesregierung verwundert, daß die Länderforderungen 1986 mit Heftigkeit einsetzten.[37]

Wenngleich sich die folgende Darstellung auf das von 1987/88 bis 1993 geübte Bundesratsverfahren konzentriert, werden punktuelle Vergleiche zu früheren Verfahren die Problembereiche regionaler Partizipation im Dreiebenensystem verdeutlichen.

2.2. *Blockierung und Unverbindlichkeit vs. Kooperationsdruck zwischen Ländern und Bund*

Das Bundesratsverfahren formalisierte also die Verknüpfung zwischen der Positionsnahme der Bundesregierung in Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene und ihren innerstaatlichen Machtabhängigkeiten zu den Landesregierungen. Umgekehrt betrachtet verstärkte es die europapolitische Funktionskomponente der bereits bestehenden innerstaatlichen Aushandlungsmechanismen. *Hrbek* prägte hiefür den Begriff der *Doppelten Politikverflechtung*:

> *Politikverflechtung macht in der Tat nicht an Grenzen halt, ist nicht nur ein Phänomen, das zwei Ebenen – Bund und Länder – umschließt, sondern erstreckt sich auf eine weitere Ebene, die der Gemeinschaft, und zwar hinsichtlich vieler Politikbereiche und hinsichtlich der politischen Akteure und des Entscheidungsgefüges.*[38]

Den eingangs angezeigten Bedingungen entsprechend, erweist sie sich jedoch – *hinsichtlich der Politikformierung in der Ratsphase* – als *Verflechtungskette* und eben nicht als verbundenes Dreieckssystem. Während die Bundesregierung gleichzeitig gegenüber den Ländern und den übrigen Mitgliedstaaten in Abhängigkeitsverhältnissen steht, fehlen solche *unmittelbaren* Verknüpfungen zwischen den deutschen Landesregierungen und den anderen nationalen Regierungen. So wurde das Bundesrats-

---

35 Vgl MORAWITZ (1988).
36 Vgl RENZSCH (1989a), 582.
37 Vgl MORAWITZ (1988), 49.
38 HRBEK (1986), 31.

verfahren unter konträren Gesichtspunkten sowohl von Bundes– als auch von Länderseite der Kritik ausgesetzt.

2.2.1. *Lähmung der bundesdeutschen Verhandlungsposition durch die Rückkoppelung zur Landesebene?*

Aus dem Blickwinkel des Bundes wurde befürchtet, die Länder würden Extremstandpunkte beschließen, die trotz ihrer Undurchsetzbarkeit auf europäischer Ebene von der Verhandlungsführung der Bundesregierung zu berücksichtigen wären. Dadurch und aufgrund der Verzögerungen, die durch die erforderlichen Rückkoppelungen zur Landesebene entstehen, könnte die bundesdeutsche Verhandlungsposition gelähmt werden.[39] Gerade bei Mehrheitsentscheidungen im Rat, die durch die EEA und nun durch den EUV deutlich ausgeweitet wurden, sind jedoch flexible Kompromißstrategien besonders wichtig. Unter diesen Bedingungen sollte ein Kohärenzverlust, der bei einer Dezentralisierung der Entscheidungskompetenz für die Festlegung der deutschen Position vermutet wurde, und folglich eine Minderung des Vertrauens der potentiellen europäischen Koalitionspartner in sie für die Bundesrepublik besonders nachteilig sein. So wurde den Landesregierungen etwa von *Scharpf* vorgeworfen, daß ihnen trotz der "negativen Erfahrungen, die die Länder bereits im Zuge der Verdichtung der innerstaatlichen 'Politikverflechtung' seit Anfang der Siebziger Jahre machen mußten, auch gegenüber der Reform der Europäischen Gemeinschaft nur wieder der Ausweg in die noch intensivere Mitwirkung bei den europapolitischen Entscheidungen des Bundes eingefallen" sei,[40] die die Vertretung bundesdeutscher Interessen in EG–Entscheidungsprozessen behindere.

2.2.2. *Die unüberwindliche Unverbindlichkeit der indirekten Einflußnahme von Landesinteressen*

Aus der Perspektive der Länder wurde hingegen in entgegengesetzter Weise bemängelt, daß die Verbindlichkeit ihrer im Bundesratsverfahren artikulierten Forderungen schwach sei. Dies ergibt sich zunächst aus der Überlegung, daß die Vermittlung regionaler Interessen im Bundesratsverfahren vier Stufen von Aushandlungsprozessen involviert, die durch eine Abfolge indirekter Einflußnahme verbunden sind: die *Formierung* des Standpunktes der einzelnen Landesregierung; die *Abstimmung* der einzelnen Länderforderungen zur Stellungnahme des Bundesrates; deren *Einbindung* in die bundesdeutsche Verhandlungsposition sowie schließlich deren *Durchsetzung* im europäischen Verhandlungsprozeß.

* *Erstens* wird die *Formierung* der von einer einzelnen Landesregierung vertretenen

---

39 Vgl zu dieser Problematik insbesondere BULMER/PATERSON (1988); Rudolf HRBEK (1986a), Doppelte Politikverflechtung: deutscher Föderalismus und europäische Integration, in: Hrbek/Thaysen (1986); Wolfgang WESSELS (1986), Die deutschen Länder in der EG–Politik: Selbstblockierung oder pluralistische Dynamik?, in: Hrbek/Thaysen (1986); SCHARPF (1990).

40 SCHARPF (1990), 33.

Position von deren dominanter Interessenkoalition bestimmt, sodaß demgegenüber die im Akteursraum des Landes in Minderheit stehenden Interessen ausgeschlossen bleiben.

* Die Bundesratsstellungnahme repräsentiert *zweitens* einen Kompromiß zwischen allen Ländern oder – aufgrund des Mehrheitsprinzips – gar nur ihrer stimmgewichteten Mehrheit und also nicht notwendigerweise die Ausgangsinteressen der einzelnen Landesregierung.

* *Drittens* erstreckt sich die formelle Verpflichtung der deutschen Verhandlungsposition an die gemeinsamen Länderstandpunkte nur auf einen kleinen Teil der für Länderinteressen relevanten EG-Vorhaben. Die von 1987 bis 1989 verabschiedeten EG-Stellungnahmen des Bundesrates bezogen sich auf 311 EG-Vorlagen. Davon betrafen jedoch nur 35 – oder 11,3% – ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder.[41] Zu ihrem überwiegenden Teil waren die EG-Stellungnahmen des Bundesrates deshalb für die Bundesregierung nicht verpflichtend. Sie stand dabei – aufgrund ihrer außenpolitischen Zuständigkeit – zu den Ländern in einem formell hierarchischen Verhältnis, und hatte die Bundesratsstandpunkte nur im Rahmen ihres eigenen Ermessens zu berücksichtigen.

* Aber auch in den Fällen bindender Stellungnahmen schob *viertens* nicht nur die Möglichkeit der Bundesregierung, "aus unabweisbaren außen- oder integrationspolitischen Gründen" abzuweichen, einen Riegel in die Durchsetzbarkeit des indirekten Ländereinflusses. Selbst wenn die Bundesregierung der Vorgabe des Bundesrates folgt, ist deren Überstimmung bei Mehrheitsentscheidungen im Rat möglich.[42] Zwischen diesen beiden, das Erfolgpotential von Länderpositionen limitierenden Zwängen ist ein Zusammenhang anzunehmen. Denn gerade in Erwartung von Abstimmungsniederlagen im Rat könnten vom Gesichtspunkt der Bundesregierung die außen- und integrationspolitischen Motive, vom Länderstandpunkt auszuscheren, die – von der unbestimmten Formulierung des Art 2 Abs 3 EEAG geforderte – *Unabweisbarkeit* erhalten.

Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen sind seit der EEA – und verstärkt seit dem EUV – in der Mehrzahl der Beschlußbereiche des Rates möglich, was eine einschneidende Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen bewirkt hat.[43] In der Tat wird im Rat seit der EEA weit häufiger von einhelligen Beschlüssen abgegangen. Zu den in der Statistik aufscheinenden Fällen formeller Mehrheitsentscheidung kommen häufige "versteckte Abstimmungen" hinzu, bei denen zwar vom Vorsitzenden Konsens festgestellt wird, während die im Rat informell überstimmte Minderheit darauf verzichtet, ihre Opposition zu Protokoll zu geben.[44] In diesen Fällen bedarf die Bundesrepublik Deutschland (vor einer EU-Erweiterung) zur Durchsetzung eines Vetos – trotz der relativen Stimmengewichtung der Mitgliedstaaten – zumindest einer Allianz mit

---

41 Eine Auflistung findet sich im Dokument der BEVOLLMÄCHTIGTEN (1990), Anlage 5.

42 Vgl ua Fritz W. SCHARPF (1990a), Föderalismus an der Wegscheide: eine Replik, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990/4, 580.

43 Vgl ua Claus-Dieter EHLERMANN (1990), Die institutionelle Entwicklung der EG unter der Einheitlichen Europäischen Akte, in: Außenpolitik II/90; DEHOUSSE (1988a), 319ff.

44 EHLERMANN (1990), 139.

einem anderen "großen" und einem "kleinen" Mitgliedstaat oder mit einer entsprechend größeren Anzahl kleinerer Mitgliedstaaten.[45]

Die durch das EEAG gesetzten Verpflichtungen wurden zudem durch ihre mangelnde Einklagbarkeit relativiert. Insofern als sowohl die Bestimmungen des Art 2 EEAG und das zugrundeliegende Verfassungsprinzip der *Bundestreue* (wie auch seit 1993 die Länderrechte gemäß Art 23 GG) nur nationales und eben nicht europäisches Recht darstellten, können bereits beschlossene EG–Rechtsakte trotz eines Verstosses der Bundesregierung gegen diese Berücksichtigungspflichten jedenfalls nicht außer Kraft gesetzt werden. Den Ländern stehen zwar innerstaatliche Rechtsmittel zur Verfügung, die vor allem antizipierend auf die Bundesregierung Druck ausüben könnten. Diese Wirkungen können allerdings zumindest bisher als gering eingeschätzt werden, da sich das *Bundesverfassungsgericht* zurückhaltend zeigte, das Verhalten der Bundesregierung in den Organen der EG Restriktionen zu unterwerfen.[46] Dies veranschaulichte insbesondere der Entstehungsprozeß der am 3. Oktober 1990 beschlossenen *EG–Rundfunkrichtlinie*.[47]

Diese Bedingungen des Bundesratsverfahrens lassen grundsätzlich folgenden Zusammenhang zwischen Landesebene (regionaler Ebene), Zwischenländerebene (inter-

---

45 Beim Erfordernis qualifizierter Mehrheit werden (bis zu einer EU–Erweiterung) nach Art 148 Abs 2 EG–Vertrag die Stimmen der Mitgliedstaaten im Rat gewichtet nach dem Schlüssel Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich je 10; Spanien 8; Belgien, Griechenland, Niederlande, Portugal je 5; Dänemark, Irland je 3; Luxemburg 2. Zum Erreichen der qualifizierten Mehrheit sind 54 von 76 Stimmen erforderlich, wenn Beschlüsse auf Vorschlag der Kommission zu fassen sind bzw 54 von 76 Stimmen *und* die Zustimmung von mindestens 8 Mitgliedern in allen anderen Fällen. Zu diesbezüglichen Änderungen im Falle eines österreichischen Beitrittes siehe Kapitel VI.

46 MEMMINGER (1989).

47 Unter Verweis auf einen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Rundfunkhoheit der Länder hatte der Bundesrat in seiner im Februar 1987 mit Mehrheit beschlossenen Stellungnahme seinen Dissens zur Vorlage der Kommission ausgedrückt. Nichtsdestotrotz entschied die deutsche Bundesregierung schließlich im März 1990 der Rundfunkrichtlinie zuzustimmen, sofern bestimmte Bedingungen, die noch auf europäischer Ebene auszuhandeln waren, erfüllt würden. Daraufhin beantragte die bayerische Landesregierung beim Bundesverfassungsgericht eine einstweilige Verfügung, die die Bundesregierung an einer Zustimmung im *Rat* hindern sollte. Dieser Antrag wurde jedoch vom Bundesverfassungsgericht abgelehnt. Trotzdem änderte die Bundesregierung in der Folge ihre Haltung und stimmte – gemeinsam mit Dänemark und Belgien – im Rat gegen die Vorlage. Motiv dieser Positionsumkehr war jedoch nicht vordringlich ein Eingeständnis der zuvor vernachlässigten Länderforderung. Sie war vielmehr darauf zurückzuführen, daß der vorliegende Abstimmungsvorschlag einigen nationalen Forderungen – beispielweise hinsichtlich der nicht–verpflichtenden Quotenregelung oder hinsichtlich der Miteinbeziehung von Programmen deutschsprachiger Nicht–Mitgliedstaaten – widerstrebte. Im letzten Abschnitt des Brüsseler Entscheidungsprozesses konnten schließlich die meisten dieser Streitpunkte für die deutsche Bundesregierung zufriedenstellend gelöst werden. Deshalb stimmte sie im Oktober 1990 bei der endgültigen Behandlung im Rat – trotz anhaltenden Länderprotestes – der Rundfunkrichtlinie zu. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes über die daraufhin von den Ländern eingelegte Klage war bei Abschluß meiner Erhebungen in der Hauptsache weiter anhängig (vgl zum Bund–Länder Konflikt in diesem Fall BURTSCHER (1990), 100f; Gerhard MEMMINGER (1989), Bedeutung des Verfassungsrechtsstreits zur EG–Rundfunkrichtlinie, in: Die Öffentliche Verwaltung, H. 19, 846–850; Gerhard JOOS/Klaus–Dieter SCHEUERLE (1989), Die bundesstaatliche Ordnung im Integrationsprozeß – unter besonderer Berücksichtigung der EuGH–Rechtsprechung und der Rechtsschutzmöglichkeiten der Länder, in: Europarecht, H. 3, 226–236).

regionaler Ebene), Länder–Bund–Ebene (nationaler Ebene) und europäischer Ebene (Gemeinschaftsebene) feststellen:

Regionale Interessen, die in der Abfolge jeder dieser vier Ebenen in die *dominante Koalition* Eingang finden wollen, sind von unten nach oben einer ***Abfolge von Kompromissen*** ausgesetzt, die ihren Einfluß typischerweise von einer Aushandlungsstufe zur nächsten diskontieren.[48] Wie gezeigt, ist die tatsächliche Reichweite der formellen Bindungen, die eine solche Diskontierung ausschließen würden, begrenzt. Im Falle von Mehrheitsentscheidungen im Rat ist eine Zusicherung der Durchsetzbarkeit von Landesinteressen durch den Bund aber auch theoretisch gar nicht möglich.

Andererseits vervielfachen sich von oben nach unten die ***Unsicherheiten*** über die Ausbildung der dominanten Interessenkonstellation auf den folgenden Stufen des Aushandlungsprozesses. Sie sollten also auf der Ebene der Landesregierungen am höchsten sein, auf der andererseits die Kenntnis der nachfolgenden Entscheidungsbedingungen am notwendigsten wäre, um die eigene Position bereits so strategisch anzupassen, daß deren Durchsetzungschancen auf den höherliegenden Ebenen verbessert würden.

Während sich also die *Politikverflechtung* im Sinne intensivierten Zusammenwirkens verdoppelt, hat die vorangegangene Erörterung jedoch gezeigt, daß der Entscheidungskonnex von regionaler, nationaler und Gemeinschaftsebene selbst unter den Bedingungen des deutschen Systems der EG–Länderbeteiligung nicht die Geltungsbedingungen von *Politikverflechtung* im Sinne *Scharpfs*[49] erfüllt und sie vielmehr ohne eine direkte Einbindung von Regionen in den EG–Entscheidungsprozeß gar nicht erreichen kann. Insbesondere besteht nämlich kein gleichzeitiges Zustimmungserfordernis der Beteiligten aller drei Ebenen.

Insofern erscheint der juristische Befund, daß "der europarechtliche wie verfassungsrechtliche Spielraum für effektive Einflußmöglichkeiten der Länder auf den europäischen Integrationsprozeß ... nach gegenwärtiger Vertrags– wie Verfassungslage ... als gering anzuberaumen ist"[50], auch unter Hinzuziehung dieser funktionalen Aspekte erhärtet. Während die Länder Beschlüsse des Rates nicht nachhaltig blockieren, sondern höchstens verzögern vermochten, – wurde argumentiert – könnten sie also bei einem Bestehen auf ihren Forderungen die Durchsetzungschancen von Interessen der Bundesregierung vermindern.[51]

2.2.3. Anpassung der Einflußlogik an die Durchsetzungslogik: Interessenkonvergenz von Ländern und Bund

Beiden dargestellten Befürchtungen, der "Blockierung" aus Bundessicht und der "Unverbindlichkeit" aus Ländersicht, unterliegt die Vorstellung, daß die Länder und

---

49 Vgl Fritz W. SCHARPF (1978a), Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives, in: Hanf/Scharpf (1978a), 360f.
49 Siehe dazu *Kapitel II, Abschnitt 6.*
50 BETHGE (1989), 50.
51 SCHARPF (1990).

der Bund in der EG-Politik aufgrund grundsätzlich widersprüchlicher Interessenlagen und Handlungslogiken agieren. Geht man jedoch davon aus, daß die Einflußchancen der Landesregierungen in der Ratsphase ausschließlich auf die durch den Bund vermittelte Teilnahme angewiesen sind, sollte nicht nur die Bundesregierung allein, sondern auch die Landesregierungen ein Interesse an einer flexiblen, alle strategischen Möglichkeiten ausschöpfenden Verhandlungsführung der deutschen Delegation besitzen. Denn nur wenn die europäischen Entscheidungsbedingungen bestmöglich zur Durchsetzung "deutscher Interessen" genutzt werden, erhöhen sich die Chancen, damit eben teilweise auch *Länderinteressen* einzubinden.

Dies erklärt beispielsweise, weshalb die Länder im Hinblick auf "Maastricht" eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat der EG forderten,[52] obwohl – wie erwähnt – ein Abrücken vom Einstimmigkeitsprinzip das Einspruchspotential der Länder reduziert. Denn aufgrund der im europäischen Vergleich durchwegs hohen deutschen Regulierungsniveaus sind die Länder im Hinblick auf die Entwicklung regionaler Standortbedingungen im Binnenmarkt auf die Erreichung europäischer Harmonisierungsmaßnahmen angewiesen, die sich nicht mit den niedrigsten – beim Erfordernis der Zustimmung aller Mitgliedstaaten erreichbaren – Niveaus begnügen. Aufgrund des Übergangs zum Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Rechtsnormen zwischen den Mitgliedstaaten in Bereichen des Binnenmarktes, für die bisher noch keine europäische Regelung gefunden werden konnte,[53] wird ein Zwang zur wechselseitigen Unterbietung der nationalen Regelungssysteme gesetzt. Das heißt, strengere deutsche Normen können in diesen Bereichen zwar beibehalten werden. Aufgrund der für Unternehmen kostenreicheren Bestimmungen des Arbeits- und Sozialrechts, des Gesundheitsschutzes, des Konsumentenschutzes oder des Umweltrechtes können jedoch deutsche Standortbedingungen damit im Binnenmarkt wesentliche Nachteile erfahren. Insofern als die Erhaltung günstiger Standortbedingungen im wesentlichen Interesse der Landesregierungen liegen muß, sollte für sie – wie *Scharpf* argumentiert – der Erleichterung der Entscheidungsregeln im Rat – und also eine erhöhte Aussicht auf eine einheitliche europäische Regulierung – von Nutzen sein.[54]

Der voranstehenden Überlegung folgend, sollte also die ***Einflußlogik*** zwischen Ländern und Bund, derzufolge die Länder bestrebt sein müßten, die Bundesregierung maximal an ihre Forderungen zu binden, moderiert werden durch die ***Durchsetzungslogik***, die sich an der bestmöglichen Verfolgung der in die Bundesposition integrierten Länderinteressen unter den europäischen Entscheidungsbedingungen orientiert. Die

---

52 Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz am 20./21. Dezember 1990 in München: Top 1 b Pkt III. 2 und 17: "Aus Ländersicht sind Überlegungen angebracht, die Entscheidungsprozesse im Rat durch die verstärkte Einführung von Mehrheitsentscheidungen – eventuell zunächst schrittweise für einzelne Themen oder mit bestimmten qualifizierten Mehrheiten – zu erleichtern. Zu denken ist hier insbesondere an die Gebiete Forschung, Umwelt, Entwicklungshilfe (als neue Zuständigkeit), Verkehrswirtschaft sowie Wirtschafts- und Finanzpolitik." Einstimmigkeit verlangten sie allerdings für alle Ratsentscheidungen, die in ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eingreifen.

53 JÖRGES (1991).

54 Vgl SCHARPF (1990).

Länder sollten an einer solchen Anpassung selbst in den Fällen ein Interesse besitzen, in denen ihnen eine Verpflichtung der Bundesregierung rechtlich zustehen würde.

Eine Anpassung der Positionen der Landesebene an die Entscheidungsbedingungen der EG-Ebene setzt jedoch voraus, daß die Länder, während sie ihren gemeinsamen Standpunkt aushandeln, gleichzeitig eine umfassende Kenntnis der Machtressourcen und Interessen aller beteiligten Regierungen im Rat, deren strategischen Kompromiß- und Koalitionspotentials und der "Spielregeln" des europäischen Verhandlungssystems besitzen. In dieser Hinsicht sind zwei problematische Aspekte hervorzuheben:

* Angesichts der in EG-Enscheidungsprozessen häufig für "trade-offs" genützten ***"Paketlösungen"***[55] erfordert eine transparente Information der Landesakteure, daß sie auch die Entwicklung aller mit der Aushandlung landesspezifisch relevanter EG-Vorlagen strategisch verbundenen Entscheidungsvariablen berücksichtigen,[56] selbst dann, wenn diese Angelegenheiten Landesinteressen nicht direkt betreffen.

In diesem Zusammenhang soll angemerkt werden, daß sich "Paketlösungen" auf die Durchsetzungschancen von Länderforderungen vor allem dann negativ auswirken werden, wenn die Reichweite der mit einem bestimmten Entscheidungsgegenstand verbundenen Zielperspektive von Bundes- und Landesregierungen verschieden weit gesetzt wird. So kann sich die Bundesregierung veranlaßt sehen, einen politischen Tausch zwischen ihren Forderungen zu einem Entscheidungsgegenstand, bei dem Bundes- und Landesinteressen ähnlich gelagert sind, und einem anderen Entscheidungsgegenstand, bei dem nur Bundesinteressen vorliegen, einzugehen. Der Bundesregierung kann dies aus der Gesamtsicht ihrer Interessen vorteilhaft erscheinen, während die Länder von einem solchen Tausch keinen Nutzen zu ziehen vermögen.

* Die kontinuierliche Information über den europäischen Verhandlungsgang ist vor allem auch notwendig, um zu bestimmen, zu welchem Zeitpunkt die Abgabe der Länderstellungnahmen am günstigsten ist. Dabei sind aus Ländersicht zwei gegenläufige Ziele - die Minimierung von Unsicherheiten einerseits, die Maximierung von Einflußchancen andererseits - aufeinander abzustimmen: Je früher eine Bundesratsstellungnahme erfolgt, umso größer sind die Unsicherheiten über den Inhalt des Entscheidungsgegenstandes und die Entscheidungsbedingungen im folgenden Verhandlungsverlauf in Brüssel. Je später hingegen der Bundesregierung ein gemeinsamer Länderstandpunkt vorgelegt wird, umso schwieriger wird es, diesen in das sich bereits abzeichnende "Entscheidungspaket" einzubinden.

Die Terminisierung ist in dieser Hinsicht zunächst vor allem an der Arbeit des *Ausschusses der Ständigen Vertreter* (COREPER) auszurichten, der in der Ratsphase des EG-Entscheidungsprozesses gleichsam als "Motor" und "Filter" wirkt.[57] Er ent-

---

55 Vgl Helen WALLACE (1988), Making Multilateralism Work: Negotiations in the European Community, mimeo (RIIA); Shlomo WEBER/Hans WIESMETH (1991), Issue Linkage in the European Community, in: Journal of Common Market Studies, vol XXIX N. 3, 255-267.

56 Vgl HRBEK (1986), 35; WESSELS (1986)

57 Vgl Fiona HAYES-RENSHAW (1990), The Role of the Committee of Permanent Representatives in the Decision-Making Process of the European Community, PhD Thesis (London School of Economics and Political Science).

scheidet, welche Punkte reif für abschließende Verhandlungen auf Ministerebene im *Rat* sind und welche noch weiterer Abklärung in den vorgelagerten Ausschüssen und sonstigen Beratungsgremien bedürfen. Vielfach kann bereits in den vorbereitenden Gremien oder im COREPER selbst zwischen den Delegationen der Mitgliedstaaten Übereinstimmung über (Teile) eine(r) Entscheidungsvorlage erzielt werden. Diese sogenannten "A-Punkte" werden sodann vom Rat typischerweise ohne weitere Beratung zur Kenntnis genommen und somit formell entschieden. Wenn also nach erzieltem Konsens im COREPER, neue Länderforderungen hinzutreten, müßte der Entscheidungsprozeß erneut angehalten, die "Paketlösung" neuerdings "aufgeschnürt", dh mit allen eventuellen Nebenabsprachen neu verhandelt werden. Dies wäre für die Bundesregierung mit zusätzlichen Transaktionskosten verbunden. Der fortgesetzte Austausch würde insbesondere im Gegenzug zur eventuellen Durchsetzung von Länderforderungen wahrscheinlich bedeuten, bereits im Entscheidungspaket gesicherte Punkte von bundesdeutschem Interesse aufzugeben. Deshalb wird die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt weit weniger als vor dem informellen Abschluß der Verhandlungen gewillt sein, verspätetet artikulierte Länderinteressen zu berücksichtigen. In der Tat ist aufgrund von neu hinzutretenden Länderinteressen ein solches nachträgliches Anhalten von "A-Punkten" nie vorgekommen.[58]

Das bedeutet: Um ihre Stellungnahmen bestmöglich zu terminisieren, müssen sich die Landesakteure am Zeitpunkt orientieren, zu dem der sie interessierende Entscheidungsgegenstand *informell* entschieden wird. Sie sollten konkret schon beschlossen sein, vor sich die eigene Bundesregierung mit ihrer Verhandlungsposition gegenüber anderen Mitgliedstaaten festlegt. Dieser Zeitpunkt folgt jedoch weder einem formellen Schema, noch wird er notwendigerweise aus den offiziellen Dokumenten ablesbar sein.

* Die Leistung der Mitwirkungsrechte gegenüber dem Bund sollte also entscheidend dadurch bestimmt sein, in welchem Maße die Länder fähig sind, sich auf die Entscheidungsbedingungen der europäischen Ebene einzustellen. Folglich sollte sich das strukturelle Ziel der Länder nicht darauf beschränken, die Berücksichtigung ihrer Interessen in der bundesdeutschen Verhandlungsposition formell abzusichern. Vielmehr müßte den Ländern daran gelegen sein, institutionelle Vorkehrungen zu schaffen, die den angezeigten Widerspruch zwischen der Einfluß- und der Durchsetzungslogik bestmöglich mindern. Dies sollte EG-orientierte und zu flexiblen Kompromissen geeignete Strukturen im Länderbereich und vor allem eine kontinuierliche, enge Kooperation mit den Bundesakteuren voraussetzen.

* Sofern die Länder ihre Stellungnahmerechte nützen, dh fähig sind gemeinsame Standpunkte zu präsentieren, sollte demnach aber auch für die Bundesregierung eine umfassende Unterrichtung der Länder und eine konsensbetonte Abstimmung mit ihnen von Vorteil sein. Sie kann sich davon eine Erleichterung ihrer Verhandlungsführung in den EG-Gremien erwarten. Zudem verbessern sich für sie damit auch die Möglichkeiten, den Sachverstand der Landesregierungen heranzuziehen, die Verantwortung inner-

58 Interview Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland, Brüssel 30.10.1991.

staatlich zu verteilen und Implementationsprobleme zu antizipieren. Dies erschiene aufgrund der funktionalen Kompetenzverteilung und der ausgeprägten inter-föderalen und intra-föderalen Mechanismen im deutschen Bundesstaat, die eine Einbindung von Landesinstitutionen in die Durchführung der meisten EG-Politiken vorsehen, besonders virulent.

Inwiefern diese Überlegungen in der Entwicklung des Bundesratsverfahrens Bestätigung gefunden haben, wird im nächsten Abschnitt dargestellt.

3. Die Praxis des deutschen Modells (vor 1993)

3.1. Partizipation von Ländervertretern in nationalen Delegationen zu Gemeinschaftsgremien

Die Beteiligung nationaler Vertreter im EG-Entscheidungsprozeß – und also ersatzweise regionaler Vertreter – erfolgt in zwei Abschnitten: der Mitwirkung am *agenda-setting* im Bereich der Kommission *(Kommissionsphase)* sowie an der Entscheidungsvorbereitung und -findung im Bereich des Rates *(Ratsphase)*. An sie kann sich die Mitwirkung im Rahmen der Durchführungsbefugnisse der Kommission schließen, bevor die nationalen Gesetzgebungen und Verwaltungen durch die Vornahme der innerstaatlichen Umsetzung und Ausführung der EG-Rechtsetzung erneut involviert werden.[59]

* Zur Vorbereitung ihrer Entscheidungsvorlage an den Rat hat die Kommission etwa 550 konsultative Expertengruppen eingerichtet. Während die Vertreter nationaler Bürokratien im Durchschnitt gut zwei Drittel der Mitglieder dieser Arbeitsgremien stellen, nehmen daran auch externe Sachverständige und Vertreter von Interessengruppen teil. Die nationalen Beamten fungieren hier offiziell nicht als Vertreter ihrer Mitgliedstaaten, sondern besitzen Expertenstatus. Nichtsdestotrotz dienen diese Gremien der Interessenvertretung. Denn das formelle Initiativrecht der Kommission darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß in diesem informellen Bereich Vorschläge für einen EG-Rechtsetzungsakt durchaus auch von den Regierungen der Mitgliedstaaten (oder auch von funktionalen Interessengruppen) eingebracht werden. In der Folge eröffnet die Beteiligung an diesen Arbeitsgruppen die Möglichkeit, spezifische nationale

---

59 Zum folgenden ausführlicher Heinrich SIEDENTOPF/Christoph HAUSCHILD (1990), Europäische Integration und die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten, in: Die Öffentliche Verwaltung, 43. Jg., H. 11; Wolfgang WESSELS (1989), The dynamics of administrative interactions. Towards a European system of cooperative states, Paper for the Workshop "Dynamics of European Integration", Florenz (Europäisches Hochschulinstitut); WALLACE H. (1988); zur Interaktion nationaler Verwaltungen und EG-Politik aus der Sicht ihrer Implementierung vgl die Ergebnisse des vergleichenden Forschungsprojektes des European Institute of Public Administration (Maastricht) in: Heinrich SIEDENTOPF/Jacques ZILLER (Hg) (1988), L' Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres, (2 Bände) Brüssel (Bruylant) London (Sage), und darin in Bd 2 insbesondere die deutsche Fallstudie von Sabine PAG/Wolfgang WESSELS (1988), Federal Republic of Germany, National Report.

oder sektorale Problemstellungen und Ansprüche aufzuzeigen und die im Entstehen begriffene Vorlage darauf abzustimmen. Insofern als dadurch bereits in diesem frühzeitigen Stadium spätere Durchsetzungsschwierigkeiten der Kommissionsvorlage in den Gremien des Rates antizipierend abgebaut werden können, liegt die kooperative Beteiligung nationaler (bzw stellvertretend regionaler) Vertreter nicht nur in deren eigenem Interesse, sondern auch in dem der Kommission. Trotz des Konsultativcharakters dieser Arbeitsgremien sollte deshalb deren Potential zur Einflußnahme nicht unterschätzt werden. Aufgrund der Verzweigtheit dieser Aushandlungsforen und ihrer vielfältigen Interaktion mit Stellen der Kommission, des nationalen Regierungsbereichs und der Interessengruppen, die *Wessels* als "byzantine system of interlocking" bezeichnet,[60] sind die konkreten Ursprünge von Initiativen und der Verlauf ihrer Abstimmung auf dieser Ebene allerdings kaum empirisch nachzuzeichnen.[61]

* Die formellen Kommissionsvorlagen werden sodann in den etwa 200 Arbeitsgruppen und Ausschüssen des Rates verhandelt, deren Akteure die Vertreter der zwölf nationalen Bürokratien und der EG-Kommission sind. Wie bereits im Kommissionsbereich sind die Arbeitsstrukturen auch in dieser Phase je nach Politikfeld unterschiedlich differenziert. So kommt den Ausschüssen eine verschieden gewichtige hierarchische Stellung – etwa besonders stark ausgeprägt beim Agrarausschuß – zu. Im vorangegangenen Abschnitt wurde bereits die Steuerungsrolle des *Ausschusses der Ständigen Vertreter* (COREPER) angesprochen. Dadurch daß der COREPER auf die Tagesordnung des Rates nur Vorlagen setzt, für die bereits ein Konsens erreicht werden konnte – das sind immerhin 70% – oder für die es einer politischen Klärung auf der Ebene der Minister bedarf, folgt, daß die Mehrzahl der politischen Problemstellungen und praktisch alle technischen Detailfragen auf einer relativ niederen, durch die nationalen Bürokratien bestimmten Ebene in den Arbeitsgruppen und Ausschüssen bereits vorentschieden werden.

* Der Rat verhandelt also in der Sache nur dann, wenn die Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten nicht bereits auf den darunterliegenden Ebenen gelöst werden konnten. Sofern auch im Rat nicht der erwünschte Konsens bzw die benötigte Stimmenmehrheit gefunden werden kann, wird die Entscheidungsvorlage zur Fortsetzung der Aushandlung zurück auf die Ebene der Ausschüsse oder Arbeitsgruppen verwiesen. Der Rat beschließt zunächst nur einen gemeinsamen Standpunkt, wenn eine Mitwirkung des Europäischen Parlaments nach Art 189b EG-V (*Kodezisionsverfahren*) oder Art 189c EG-V (*Kooperationsverfahren*) vorgesehen ist.[62]

* Eine vierte Phase der nationalen Beteiligung in Gemeinschaftsgremien ergibt sich aus der durch die EEA in Art 145 Abs 3 EG-V eingefügten Kompetenz der

60 WESSELS (1989).
61 SIEDENTOPF/HAUSCHILD (1990), 448.
62 Zur Mitwirkung des Europäischen Parlaments vor "Maastricht" Richard CORBETT (1989), Testing the New Procedures: The European Parliament's First Experiences with its New "Single Act" Powers, in: Journal of Common Market Studies 1989/4, 359–372; F. JACOBS/R. CORBETT (1990), The European Parliament, Essex (Longman); nach "Maastricht" vgl Gerda FALKNER/Michael NENTWICH (1992), Das Demokratiedefizit der EG und die Beschlüsse von Maastricht 1992, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 92/3, 273–288.

Kommission, Durchführungsbestimmungen zu Beschlüssen des Rates zu erlassen, sofern sich dies der Rat nicht selbst vorbehält. In diesem Kontext, dem sogenannten Bereich der *Comitologie*[63], hat die Kommission etwa 250 Ausschüsse eingerichtet, die in den verschiedenen Verfahren als *Verwaltungsausschüsse* oder *Kontrollausschüsse* fungieren, und dabei Vertretern nationaler Bürokratien Zugang und somit ein gewisses Einflußpotential auf diesen implementierenden Dispositionsbereich der Kommission ermöglichen.

3.1.1. Beauftragte des Bundesrates in EG-Arbeitsgremien

Eine Beteiligung deutscher Ländervertreter in den Arbeitsgremien von Kommission und Rat war bereits vor 1987 vorgesehen. Sie war auf informeller Basis im sogenannten "Kramer/Heubl Papier" von 1968 sowie im erwähnten Briefwechsel von 1979 festgelegt.[64] Die Neuregelung im Gefolge der EEA hat diese Mitwirkungsmöglichkeiten nicht nur rechtlich verankert und strukturelle Veränderungen – insbesondere hinsichtlich der Bestellung der Länderbeauftragten durch und ihrer Rückkoppelung an den Bundesrat – vorgenommen. Während früher der Eindruck bestand, daß die Landesregierungen nicht einmal alle vom Bund eingeräumten Delegationsmöglichkeiten ausschöpften,[65] haben sie – einhergehend mit dem verstärkten Interesse an Gemeinschaftspolitik – ihre Präsenz in Brüsseler Gremien in den letzten Jahren deutlich verstärkt.

Mit Stand Juli 1991 wurden 217 ständig eingerichtete EG-Arbeitsgremien mit Länderdelegierten beschickt, knapp ein Drittel davon im Bereich des Rates, zwei Drittel im Bereich der Kommission, zwei weitere waren von Kommission und Rat gemeinsam eingerichtet. Bei etwa einem Zehntel davon wurden die Ländervertreter nur bei bestimmten – sie berührenden – Tagesordnungspunkten zugelassen.[66] Darüber hinaus, waren Ländervertreter im Jahre 1990 in weiteren 15 aufgrund einer Kommissionsvorlage themenspezifisch eingerichteten Arbeitsgruppen tätig.[67] Wenngleich die folgende Aufstellung angesichts der höchst unterschiedlichen Aufgabenstellung und Machtposition der einzelnen Gremien mit Vorbehalten betrachtet werden muß, vermittelt sie doch einen groben Eindruck der Zentralität der Bereiche Landwirtschaft, Binnenmarkt, Wissenschaft und Forschung sowie Soziales und Beschäftigung als Zielfelder von Länderdelegierten, während etwa in Hinblick auf die für die Länder ebenfalls bedeutsamen EG-Regional- und Kulturpolitiken – gemessen an der Zahl der Gremien – eine relativ geringe Anzahl von Arenen mit Ländermitwirkung bestand.

---

63 Vgl dazu Werner MENG (1988), Die Neuregelung der EG-Verwaltungsausschüsse. Streit um die "Comitologie", in: Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerreicht, 48. Jg., 208-229.

64 Vgl dazu ua SCHMIDT-MEINECKE (1987) 42ff sowie 91ff die Aufstellung der Bereiche, zu denen Ländervertreter entsandt wurden.

65 MORAWITZ (1988), 48.

66 Liste der Beauftragten des Bundesrates in Beratungsgremien der Europäischen Gemeinschaften. Stand 10.7.1991.

67 BEVOLLMÄCHTIGTE (1990), Anlage 7.

Während die für Bereiche ausschließlicher Landesgesetzgebung vorgesehene Beteiligung von 2 Beauftragten (aus verschiedenen Ländern) nur bei wenigen Gremien erfolgte, nahm zumeist nur ein einzelner Repräsentant der Ländergesamtheit teil. Die Bestellung erfolgte durch den Bundesrat, zumeist aufgrund einer auf Dauer akkordierten Liste, in Ausnahmefällen für eine spezifische Vorlage.

TAB 3–1: Ländervertretung in Gremien des Rates und der Kommission

ARBEITSGREMIEN	der Kommission	des Rates
POLITIKBEREICHE		
Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft	26 (1)	6 (2)
Beschäftigung, soziale Angelegenheiten, Bildung	21 (3)	2 (1)
Landwirtschaft, Fischerei, Lebensmittel	31 (–)	30 (–)
Verkehr	2 (–)	– (2)
Umwelt, Verbraucherschutz, nukleare Sicherheit	18 (2)	6 (–)
Wissenschaft, Forschung und Entwicklung, Statistik	26 (–)	3 (–)
Telekommunikation, Informationsindustrie, Innovation	8 (–)	4 (–)
Regionalpolitik	– (–)	1 (–)
Energie	4 (–)	2 (1)
Kultur	– (–)	2 (–)
Auswärtige Beziehungen	– (1)	– (5)
Steuerharmonisierung	– (1)	– (1)
Finanzinstitutionen, Gesellschaftsrecht, Versicherungswesen	– (–)	(4)
Sonstiges	– (–)	– (1)
	136 (8)	56 (17)

Die in *Klammer* gesetzten Zahlen beziehen sich auf die Anzahl *zusätzlicher* Gremien, bei denen die Teilnahmemöglichkeit *von der jeweiligen Tagesordnung abhängt.*
Quelle: Berechnung auf Basis der Liste der Beauftragten des Bundesrates in Beratungsgremien der Europäischen Gemeinschaften; Stand 10.7.1991

* Kriterium für die Auswahl der Ländervertreter ist grundsätzlich ihre für die Verhandlung in den Gremien notwendige, fachliche Qualifikation. Deshalb sind die Länderbeauftragten weder Politiker, noch Generalisten in EG-Angelegenheiten, wie etwa Koordinatoren auf den verschiedenen Ebenen der Landesverwaltung oder des Bundesrates, sondern durchwegs spezialisierte Verwaltungsbeamte, etwa Abteilungsleiter, der einzelnen Landesministerien. Insofern zeigt sich auch, daß die vorgesehene ersatzweise Mitwirkung des *Länderbeobachters*,[68] der aufgrund seiner Funktion als Generalist be-

68 Art 2 Pkt 2 lit c des Abkommens über den Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften vom 27. Oktober 1988, abgedruckt in: BURTSCHER (1990), 166 f

zeichnet werden kann, in der Praxis kaum vorkommt.[69] Für die flexible Nutzung der Verhandlungschancen sind jedoch über den Sachverstand hinaus nicht nur entsprechende fremdsprachliche Fähigkeiten, sondern insbesondere auch die Kenntnis der "Spielregeln" der Aushandlung in EG-Institutionen notwendig.[70] Gerade solche Voraussetzungen sind jedoch andererseits bei Spezialisten zumeist weniger anzutreffen als bei EG-Generalisten. Wesentliche Ressourcen der Delegierten sind aber nicht nur diese allgemeinen Vorbedingungen, sondern vor allem die Kenntnis des konkreten Verhandlungsumfeldes, der strategischen Nebenabsprachen der Verhandlungspartner und der Bezüge zwischen den in verschiedenen Gremien gleichzeitig verhandelten Gegenständen. Dafür ist jedoch eine durchgängige Beteiligung an den Arbeitsgremien Voraussetzung.[71] Die Ländervertreter sollten deshalb generell für einen Zeitraum von drei Jahren bestellt werden, nach dem sie durch Vertreter anderer Länder abgelöst werden. In der Praxis hat sich jedoch als problematisch erwiesen, daß sich die vom Bundesrat ernannten Delegierten gelegentlich durch Fachkollegen anderer Länder vertreten lassen, sodaß die Kontinuität der Vertretung leidet.[72]

* Aufgrund dieser Anforderungen stellte die Einräumung von Beteiligungsrechten - wie die *Chefs der Staats- und Senatskanzleien* betonten - vorderhand "eine verwaltungspolitische Herausforderung und Bewährungsprobe" dar.[73] Hinsichtlich des für die Bestellung der Länderbeauftragten angewandten Aufteilungsschlüssels zwischen den Ländern beschloß die Ministerpräsidentenkonferenz im Jahre 1988, daß bei deren Ernennung durch den Bundesrat "alle Länder angemessen zu berücksichtigen" seien.[74] *Hennecke* hatte insofern bereits in der Diskussionsphase des Bundesratsverfahrens auf die insbesondere den kleineren und daher verwaltungsschwächeren Ländern bevorstehende Problematik hingewiesen. Er vertrat die Ansicht, daß sich das Beteiligungsverfahren leerlaufen werde, da die Personal- und Verwaltungskapazitäten der Länder nicht mehr hinreichen würden. Denn die kleineren Länder hätten bereits Schwierigkeiten, die Vielzahl der Fachgremien der innerstaatlichen Politik zu beschicken.

> *Nur der "Insider" weiß, auf welch schmalen Schultern in den jeweiligen Landesministerien die landesübergreifenden Aufgaben ruhen. Es steht zu erwarten, daß sich das jetzt schon spürbare Ungleichgewicht der Bundesländer durch das Beteiligungsverfahren in Brüssel noch stärker zu Lasten der verwaltungsschwächeren und zugunsten der verwaltungsstarken Länder verzerren wird.*[75]

Betrachtet man nun die regionale Herkunft der Delegierten im Jahr 1991, zeigt sich in der Tat ein deutliches Übergewicht der vier größten Landesverwaltungen, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen. Es fällt auf, daß die

---

69 Interview mit dem Stellvertreter des Länderbeobachters, Brüssel 30.10.1991
70 HRBEK (1988a), 228.
71 BEVOLLMÄCHTIGTE (1990), 23.
72 Ebenda, 24.
73 CHEFS DER STAATS- UND SENATSKANZLEIEN (1988/89), 59.
74 Punkt 3 des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz zu der Bestellung von Ländervertretern nach Art 2 Abs 5 EEAG, abgedruckt in: BUNDESRAT (1988).
75 HENNECKE (1988), 228.

Unterschiede dabei weit stärker ausgeprägt waren als etwa das Verhältnis der Stimmstärke der einzelnen Länder im Bundesrat. Insbesondere die Verwaltungskapazitäten der *neuen* Landesregierungen dürften mittelfristig überfordert sein, einen angemessenen Anteil der Bundesratsbeauftragten zu stellen.

TAB 3-2: Verteilung der Beauftragten des Bundesrates in Beratungsgremien der Europäischen Gemeinschaften nach Ländern

Nordrhein-Westfalen	46	Schleswig-Holstein	9
Bayern	40	Bremen	6
Baden-Württemberg	34	Saarland	2
Niedersachsen	32	Brandenburg	2
Hessen	16	Sachsen	1
Rheinland-Pfalz	14	Mecklenburg-Vorpommern	–
Hamburg	14	Sachsen-Anhalt	–
Berlin	12	Thüringen	–

Miteinberechnet sind sowohl Ländervertreter in Gremien bzw zu Themenbereichen, bei denen eine Teilnahme generell möglich ist sowie in solchen, bei denen die Teilnahmemöglichkeit von Ländervertretern von der jeweiligen Tagesordnung abhängt.
Quelle: Berechnung auf Basis der Liste der Beauftragten des Bundesrates in Beratungsgremien der Europäischen Gemeinschaften. Stand 10.7.1991

Ein Spannungsverhältnis, das die Aushandlung der Verfahrensregeln irritierte, wurde schließlich in der Bund-Länder Vereinbarung von 1987 festgeschrieben: Einerseits nehmen die Ländervertreter nicht eigenständig, sondern als Mitglieder der jeweiligen deutschen Delegation an den europäischen Verhandlungen teil. Andererseits sind sie aber inhaltlich an die Stellungnahmen und sonstigen Weisungen des Bundesrats gebunden.[76] Diese Konstellation legte zwei grundsätzliche Problemstellungen an, die pragmatische Lösungen erforderten:

* Zum Zeitpunkt der Teilnahme der Bundesratsbeauftragten in Gemeinschaftsgremien lag nämlich häufig noch kein Votum des Bundesrates vor. Dies galt insbesondere für die Arbeitsgruppen der Kommission, zumeist aber auch für den Beginn der Beratungen in Gremien des Rates. Eine offizielle Stellungnahme des Bundesrates erfolgte nämlich typischerweise erst dann, wenn eine EG-Vorlage in den Ausschüssen bereits abschließend behandelt wurde. (siehe unten) In diesen Fällen erfolgte also eine Mitwirkung im Namen der durch den Bundesrat vermittelten *Ländergesamtheit*, ohne daß eine den gemeinsame Leitlinie der Länder beschlossen war. Um dennoch eine effektive und flexible Verhandlungsbeteiligung zu ermöglichen, wurde in diesen Fällen pragmatisch vorgegangen. Das heißt, zunächst orientierte sich der Bundesratsbeauftragte an

76 Pkt 4 der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder vom 17. Dezember 1987 (zit in FN 28); Pkt 4 des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz zu der Bestellung von Ländervertretern nach Art 2 Abs 5 EEAG; sowie § 45 J der GO des Bundesrates in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Juni 1988.

seinem Sachverstand sowie an den daraus als unabdingbar erschließbaren Interessen der Landesregierungen. Nur gelegentlich ersuchten die Länderdelegierten in dieser Phase um einen richtungsweisenden Beschluß eines gemeinsamen Ländergremiums. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe kam – mangels genereller Zuständigkeitsregeln – je nach Materie entweder dem relevanten Fachausschuß des Bundesrates oder einem Arbeitsgremiums der Fachministerkonferenzen zu. Innerhalb der Gremienhierarchie der Fachministerkonferenzen konnte ein solcher Länderbeschluß zumeist auf Beamtenebene erzielt werden (zB im Hauptausschuß "Kommission EG" der Kultusministerkonferenz), während die Länderkoordination in dieser Phase kaum auf Amtschefs-, Staatssekretärs- oder gar auf Ministerebene verlagert wurde.[77]

* Prinzipiell wurde das Zusammenwirken von Bundes- und Landesdelegierten bei Interviews mit Vertretern beider Seiten als kooperativ und problemlos beschrieben.[78] Aufgrund der Bund-Länder Vereinbarung 1987 wurde die Delegationsleitung formell den Repräsentanten der Bundesregierung zugesichert, während Ländervertretern die Abgabe von Erklärungen im EG-Gremium nur bei Zustimmung des Delegationsleiters erlaubt war.[79] Informell wurde den Ländervertretern in ihren Kompetenzbereichen allerdings sehr wohl zugestanden, sich innerhalb der EG-Arbeitsgremien zu äußern. Zur notwendigen Koordination der Positionen von Landes- und Bundesbeteiligten wurden die Ländervertreter jeweils in die Delegationsvorbesprechungen in Bonn eingebunden. In Hinblick auf vorgelagerte, fachlich spezialisierte EG-Arbeitsgremien erwies sich die Abstimmung der deutschen Verhandlungsposition im allgemeinen ohne größere Schwierigkeiten. Dies wurde vor allem aufgrund der fachspezifischen Orientierung auf dieser Ebene – im Zeichen einer *copinage technocratique*[80] – erleichtert. Problematischer zeigte sich hingegen die Konsensfindung zwischen Bundes- und Landesakteuren bei der Verhandlungsvorbereitung zu Ausschüssen des EG-Rates. Besonders länderrelevant erwiesen sich in dieser Hinsicht der *Ausschuß für Bildungsfragen*, der ca 10 mal im Jahr zusammentritt und die Verhandlungsgrundlagen des Rates der EG-Bildungsminister erarbeitet, und der erst 1988 eingesetzte *Ausschuß für Kulturfragen*, der die Tagungen der EG-Kulturminister vorbereitet und sodann auch die Durchführung der von den Ministern beschlossenen Maßnahmen verfolgt. Die deutschen Delegationen werden von Bundesseite im Ausschuß für Bildungsfragen mit höheren Beamten des Bundesbildungsministeriums und im Ausschuß für Kulturfragen mit Vertretern des Auswärtigen Amtes beschickt. Auf Länderseite nehmen jeweils zwei vom Bundesrat ernannte höhere Beamte der Kultusministerien – in der Regel je einer aus einem CDU/CSU-regierten und einer aus einem SPD-regierten Land – sowie je ein Repräsentant des *Sekretariats der Kultusministerkonferenz* teil. Die Abstimmung der deutschen Position zeigte sich im Vergleich zur Vorbereitung anderer EG-Gremien

---

77 Dazu und zum folgenden Interviews mit Länder- und Bundesvertretern, Brüssel Oktober 1991

78 Ebenda; zur Kooperationsbereitschaft zur Zeit vor dem EEAG vgl Rudolf MORAWITZ (1981), Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft, Bonn, 47 und 53.

79 Pkt III Zif 5 *BLV*.

80 Vgl Kapitel II.

außerordentlich konfliktreich, wenn Ausbildungsinhalte zur Verhandlung standen. Interessengegensätze in diesem Bereich traten hier typischerweise nicht nur zwischen Ländern und Bund, sondern vor allem auch zwischen den parteipolitisch verschieden orientieren Ländern auf. Abweichend vom durchwegs einheitlichen Vorgehen in anderen Gremien, hatten Ländervertreter im *Ausschuß für Bildungsfragen* zu Beginn der Ländermitwirkung gelegentlich der deutschen Position widersprechende Erklärungen abgegeben.[81] Nach negativen Erfahrungen mit dieser uneinheitlichen deutschen Präsentation, erhöhte sich jedoch die Geschlossenheit der deutschen Delegation.

3.1.2. Länderbeteiligung im Rat der EG

Die Beteiligungsmöglichkeiten von Länderrepräsentanten im *Rat* waren bis zum Inkraftreten des EUV begrenzt (*vgl Abschnitt 6.*). Gemäß der Formulierung in Art 2 Abs 1 des *Fusionsvertrages* hatte der Rat aus "Vertretern der Mitgliedstaaten" zu bestehen, die als *Mitglieder der* [nationalen] *Regierungen* qualifiziert sein mußten. Ländervertreter konnten deshalb nicht mit der formellen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Rat betraut werden. In der Tat wies der Juristische Dienst des Rates, als Ende der achtziger Jahre ein Landesminister das deutsche Votum abzugeben versuchte, darauf hin, daß die Bundesrepublik nicht stimmberechtigt vertreten wäre. Allerdings sah die Geschäftsordnung des Rates bereits bisher vor, daß die formellen Mitglieder des Rates durch Delegationen unterstützt werden konnten. Deren Zusammensetzung und also auch die diesbezügliche Teilnahme von regionalen Vertretern blieb den Mitgliedstaaten überlassen.[82]

a) Aktive Mitwirkung im Kultur und Bildungsbereich

Trotz der bisherigen gemeinschaftsrechtlichen Beschränkung wurde den Ländern allerdings in zwei Kernbereichen ihrer ausschließlichen Kompetenzen, Kultur und Bildung, bereits seit einigen Jahren aktive Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt:[83]

- Bei den *formellen Tagungen der EG–Kulturminister*, die aufgrund der bisher fehlenden Gemeinschaftskompetenz im Kulturbereich ihre Beschlüsse in zwischenstaatlicher Rechtsform oder aufgrund der "gemischten Formel" fassen konnten, war die Länderbeteiligung am stärksten ausgeprägt. Die sogenannte *pragmatische Lösung* sah vor, daß die Delegationsleitung und die Sprecherrolle vom Vizepräsidenten der Kultusministerkonferenz der Länder (KMK) und von einem Staatssekretär des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten gemeinsam wahrgenommen wurde, wobei jedoch das Schwergewicht der Redebeiträge beim

---

81 Interview deutsche Ständige Vertretung bei den EG, Brüssel 29.10.1991.

82 Claus–Dieter EHLERMANN (1986), Die Einflußnahme der deutschen Länder auf den Entscheidungsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft aus Brüsseler Sicht, in: Hrbek/Thaysen (1986), 143.

83 Die Leitung der EG–Ministertreffen für kulturelle Zusammenarbeit durch den Präsidenten der KMK wurde bereits im Jahre 1983 vom Bundeskanzler zugesichert (MORAWITZ (1988), 48).

Landesminister lag. Der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes mußte allerdings formell das deutsche Votum abgeben.[84]

- Der deutschen Delegation zum *Rat der EG-Bildungsminister* und zu den informellen Treffen der EG-Bildungsminister saß zwar der Bundesbildungsminister vor. Er wurde dabei jedoch vom Präsidenten der KMK begleitet, der in der Verhandlung mit Zustimmung des Bundesbildungsministers das Wort ergreifen konnte. Von den anderen Mitgliedstaaten gestand bisher nur Belgien Ministern der regionalen Ebene eine ähnliche Mitwirkung auf Ratsebene (bei Tagungen der EG-Kulturminister) zu.[85]

Im Rat kam es – Auskünften der Ständigen Vertretung zufolge – nie vor, daß Meinungsverschiedenheiten zwischen Länder- und Bundesvertretern offen ausgetragen wurden. Die für die Verhandlungsführung im Rat grundlegenden "speaking notes", wurden in den genannten Bereichen typischerweise konsensuell zwischen Ländern und Bund abgestimmt.

b) Passive Delegationsteilnahme

Von dieser aktiven Mitwirkung in den Bildungs- und Kulturministerräten war die passive Delegationsteilnahme von Vertretern des Bundesrates bei Sitzungen des Rates in anderer Ressortzusammensetzung zu unterscheiden. Diese Vertreter – der Länderbeobachter (siehe unten), hohe Beamte der Landesministerien, in Ausnahmefällen auch Landesminister[86] – saßen in den hinteren Reihen der Delegation und verfügten deshalb über keine Möglichkeit, direkt auf den Verhandlungsverlauf im Rat zu reagieren. Allerdings stand ihnen die Teilnahme an den internen Vorbesprechungen der deutschen Delegation offen.

Trotz dieser informellen Beteiligungsmöglichkeiten befanden die Landesregierungen ihre bisherige Mitwirkung, insbesondere die Verhandlungsleitung des Bundesministers im ausschließlichen Länderkompetenzbereich der Bildungsangelegenheiten, unbefriedigend.[87]

Die Aufwertung der Ländervertretung im Rat ab Inkrafttreten des EUV wird in *Abschnitt 6.* dargestellt.

---

84 Dazu und zum folgenden: Interviews Brüssel Ende Oktober 1991 sowie SEKRETARIAT DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (1991), Informationspapier über die bildungs- und kulturpolitische Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, unveröff. Dok.

85 EHLERMANN (1986), 143; EUROPEAN PARLIAMENT (1988).

86 Beispiele bei SCHMIDT-MEINECKE (1988), 42.

87 Vgl zB SEKRETARIAT DER KMK (1991), 12; sowie Bilanz der Kultusministerkonferenz zur "Bund-Länder-Zusammenarbeit in EG-Angelegenheiten" (KMK-Beschlüsse vom 27.4.1990 und vom 5.10.1990), unveröff. Dok.

3.1.3. *Der Ausschuß der Ständigen Vertreter (COREPER)*

Im COREPER nahm hingegen prinzipiell nur der Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei den EG (bzw dessen Stellvertreter) teil. Lediglich in Ausnahmefällen – etwa im thematischen Zusammenhang mit den DDR–Vertragsverhandlungen – wurde dem Länderbeobachter aufgrund einer informellen Absprache mit dem Botschafter der Zutritt zum COREPER ermöglicht.[88] Der COREPER stellte somit insbesondere im Kultur– und Bildungsbereich, das "fehlende Glied in der Beteiligungskette" dar.

* Aus der Sicht der *Bevollmächtigten der Länder beim Bund* wurde dies vor allem deshalb problematisch angesehen, weil "auf dieser Verhandlungsebene ... in der Regel die 'unabweisbaren außen– und integrationspolitischen Gründe' [entstehen], die zu einer Abweichung der Bundesregierung von der Stellungnahme des Bundesrates führen." Deshalb wurde wiederholt die Beteiligung des Länderbeobachters in diesem Gremium gefordert.[89]

* Eine Länderbeteiligung im COREPER würde jedoch gerade den Funktionsbedingungen dieses Gremiums widersprechen, die die Wahrnehmung seiner Aufgabe als horizontales "Clearing–house" zwischen den Positionen der 12 Mitgliedstaaten und als vertikaler Vermittler zwischen den Aushandlungsebenen der Arbeitsgremien und des Rates gewährleisten. Für seine Mitglieder ist dabei ein manövrierfähiger Verhandlungsspielraum – den sie sich als Chefs der Ständigen Vertretungen, wenngleich in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich weit, erlauben können – wesentlich. Voraussetzung dafür ist jedoch gerade die Geschlossenheit des COREPER gegenüber Außenbeteiligten. So kommt *Hayes–Renshaw* in ihrer Studie über die Funktion des COREPER zum Schluß:

> *The constant interaction of these senior civil servants from each of the Member States gives rise to an unusually strong* ***esprit de corps****, characterised by a deep mutual understanding. This contributes to an extremely cooperative negotiating climate, where personal relations play an important role. ...*
> *It encourages a mutual and informal exchange of information among the members of the Committee, which can frequently facilitate agreement through the indication of the real reasons (as opposed to the declared ones) which lie behind a delegation' s position on a particular dossier.*[90]

Gerade dieses spezifische Verhandlungsklima, und also die Leistungsfähigkeit des COREPER, könnte durch die Hinzuziehung von Ländervertretern gestört werden.

---

88 Interview mit dem Stellvertreter des Länderbeobachters, Brüssel 30.10.1991.
89 BEVOLLMÄCHTIGTE (1990), 22; Die Beteiligung von Ländervertretern im COREPER ist nunmehr Bestandteil des Forderungspaketes der Länder zur Verstärkung der EG–Mitwirkungsrechte im Gefolge von "Maastricht" (vgl Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 12. März 1992 – siehe Abschnitt 6.).
90 HAYES–RENSHAW (1990), 300 und 302.

* Zudem wurden Länderpositionen (bereits bisher) indirekt in die deutsche Verhandlungsführung im COREPER eingebunden:

- Einerseits muß sich die Ständige Vertretung – trotz des in der Praxis nicht zu unterschätzenden, erwähnten Handlungsspielraumes – jedenfalls an die Weisungen aus Bonn halten, bei deren Festlegung die Länder bei den meisten länderrelevanten Verhandlungspunkten bisher informell eingebunden wurden. Zu diesem Zeitpunkt liegt der Bundesregierung auch bereits die Stellungnahme des Bundesrates vor. Eine Berücksichtigung von Länderinteressen empfahl sich allein schon deshalb, da Ländervertreter – insbesondere im Bildungs- und Kulturbereich – ja wieder im *Rat* mitwirkten. Daß sich in der Praxis im COREPER nicht allzuviel "zum Schaden der Länder" ändert, wurde auch von Experten aus dem Länderbereich eingeräumt.[91]
- Andererseits erhielten die Landesregierungen im Anschluß an den COREPER alle Sitzungsberichte, auch wenn sich die Länder gelegentlich beklagten, daß diese sehr knapp gehalten seien. Daß ein solcher Informationsmangel jedoch die Reaktionsfähigkeit der Länder in Hinblick auf die nachfolgende Ratssitzung beeinträchtige, wurde von einem hochrangigen Repräsentanten der deutschen Ständigen Vertretung bestritten:

  Ich habe noch nie gehört, daß die Länder damit Probleme hätten. Der Bundesminister, die Regierung ist ja auch nicht im ASTV [COREPER]. Wir berichten ja. Und die Länder haben ja auch Zugang zu den Berichten übers Wirtschaftsministerium.[92]

* Eine Länderbeteiligung im COREPER müßte zudem wohl mit einer Aufstockung der Organisationsressourcen einhergehen. Denn seitens des Länderbeobachters selbst wurde betont, daß eine kontinuierliche Teilnahme an den Sitzungen des COREPER, die jeden Mittwoch stattfinden, und also die Aufarbeitung ihrer Verhandlungsmaterien, die Dienststelle des Länderbeobachters jedenfalls deutlich überfordern würde.[93]

3.2. Informationsbeschaffung und Verarbeitung

Wie bereits erwähnt, sah die Bund-Länder Vereinbarung 1987 eine detailierte Liste von Unterlagen vor, die dem Bundesrat vom Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) zu übermitteln sind. Diese Unterrichtungspflicht wurde von Bundesseite extensiv ausgelegt.[94]

Trotz der dadurch erreichten deutlichen Verbesserung gegenüber der früheren

---

91 Dies und das folgende stützt sich auf Interviews mit Länder- und Bundesvertretern in Brüssel, Oktober 1991.
92 Interview Ständige Vertretung, Brüssel 31.10.1991
93 Interview mit dem Stellvertreter des Länderbeobachters, Brüssel 30.10.1991.
94 Vgl dazu im Detail Georg-Berndt OSCHATZ/Horst RISSE (1989), Bundesrat und Europäische Gemeinschaften, in: Die Öffentliche Verwaltung (Juni 1988), 510.

Situation – in quantitativer Hinsicht als auch in Hinblick auf die erreichte Beschleunigung – wurde von Länderseite nach gut drei Jahren Praxis auf gewisse Mängel im Rahmen dieser Informationszuleitung hingewiesen:

Dies betraf etwa die Übermittlung vorbereitender Papiere der Kommission, die Verzögerung der Unterrichtung über inoffizielle Papiere, die von einzelnen Mitgliedstaaten dem Rat vorgelegt werden, oder über Föderprogramme, die die Kommission aufgrund einer Ermächtigungsnorm erläßt (wie zB INTERREG). Auch wenn eine Weiterleitung an den Bundesrat zum "frühestmöglichen Zeitpunkt" vorgeschrieben wurde, erwies sich als problematisch, daß die Übersendung der Dokumente durch das BMWi erst dann erfolgte, wenn sie die Kommission dem Rat offiziell zugeleitet hatte und dem BMWi in deutscher Sprache vorlagen. In der Tat vergingen zwischen der offiziellen Vorlage einer Rechtsetzungsvorlage durch die Kommission und ihrem Eintreffen im Bundesrat – vor allem aufgrund der Übersetzungsdauer – bis zu acht Wochen *(siehe TAB 3–3)*.

TAB 3–3: Zeitlicher Ablauf der Übermittlung eines Dokumentes an den Rat bis zur Bundesratsstellungnahme

Kommission – Rat Vorlage der deutschen Fassung der Dokumente	1 – 6 Wochen
vom Rat ins BMWi	1 Woche
BMWi – Bundesrat	2 Tage
Bundesrat – Landesregierungen	3 – 9 Tage
Beratungsverfahren im Bundesrat	mind 3 Wochen

Quelle: BEVOLLMÄCHTIGTE DER LÄNDER BEIM BUND (1990), 10f

In den Ratsgremien werden jedoch häufig bereits Dokumente beraten, die erst in inoffizieller Fassung von der Kommission vorgelegt worden sind. Die Informationsverzögerung kann sich deshalb in zweierlei Weise negativ auswirken. Denn erstens können bereits Verhandlungen in Ratsgremien geführt werden, ohne daß die Länder (im offiziellen Wege) über die gegenständlichen Unterlagen verfügen. Zweitens kann dies aber auch bedeuten, daß die Länder untereinander Abstimmungsprozesse einleiten, deren Informationsstand auf europäischer Ebene bereits überholt ist.

3.2.1. *Staffelung der Informationsquellen*

Die angezeigten Defizite konnten teilweise durch eine Staffelung der Informationsquellen ausgeglichen werden. Das heißt, die Länder sind nicht allein auf den offiziellen Weg über das BMWi angewiesen. Diese rechtlich vorgesehene, routinisierte Vermittlung wird durch den Informationsaustausch infolge der vielschichtigen Zusammenarbeit von Landes- und Bundesakteuren *(siehe Abschnitt 3.3.)* entscheidend ergänzt. Darüberhinaus besitzen die Landesakteure eigenständige Informationskanäle. Dazu zu zählen sind direkte Kontakte zwischen einzelnen Landesregierungen und der EG-Kommission, sowie die allen Landesregierungen gemeinsam verfügbaren Berichte der Bundesratsbeauftragten zu EG-Arbeitsgremien und des *Länderbeobachters*.

a) Direkte Informationsbeschaffung einzelner Landesregierungen

Sie zielt vor allem auf die Kommissionsphase ab und wird wesentlich durch die in Brüssel eingerichteten *Länderbüros* unterstützt. Diese Kanäle werden in *Abschnitt 4.* besprochen.

b) Berichterstattung der Bundesratsbeauftragten

Die kontinuierliche und nachvollziehbare Berichterstattung der in die Arbeitsgremien der Kommission bzw des Rates entsandten Ländervertreter ist eine wesentliche Voraussetzung, um die erforderliche Transparenz über den häufig in verschiedenen Gremien gleichzeitig vorangeführten Verhandlungsgang zu erreichen. Sie sollten als direkte Beteiligte die strategischen Umfeldbedingungen der europäischen Aushandlung und den adäquaten Zeitpunkt einer Bundesratsstellungnahme am besten abzuschätzen vermögen – Informationen, die die offiziell übermittelten Dokumente häufig nicht enthalten. Während die Länderdelegierten gelegentlich auch von Ausschüssen des Bundesrates oder sonstigen innerstaatlichen Gremien zur Berichterstattung vorgeladen wurden, erfolgte die Weitergabe ihrer Verhandlungserfahrung in der Regel jedoch schriftlich. Diese Informationsvermittlung zeigte sich jedoch aufgrund der Vielfalt der Beauftragten und der Komplexität der Verhandlungsgegenstände häufig mit Schwierigkeiten verbunden. Die *Bevollmächtigten der Länder* forderten deshalb:

> *Die Sachkenntnis der Ländervertreter in z. Zt. rund 200 EG-Arbeitsgremien sollte systematischer und intensiver bei der Vorbereitung der Stellungnahmen des Bundesrates, ihrer Anpassung und Ergänzung sowie im Rahmen einer Erfolgskontrolle genutzt werden.*[95]

95 BEVOLLMÄCHTIGTE (1990), 5.

Entsprechend ihren Vorstellungen sollten diese Berichte künftig obligatorisch Aufschluß geben über:

+ die Vorbereitung und Abstimmung mit Vertretern der Bundesregierung
+ die Zusammensetzung der deutschen Delegation
+ die Berücksichtigung von Länder- bzw Bundesratspositionen und, soweit möglich, Schlußfolgerungen für die Gesetzgebungsarbeit im Bundesrat:
  - Inhaltliches Gewicht des Beratungsgegenstandes
  - Beratungszeitrahmen
  - gegebenenfalls Hinweise auf den Aktualisierungsbedarf von Stellungnahmen des Bundesrates
+ den weiteren Verfahrensgang des Beratungsgegenstandes auf EG-Ebene

Um eine solche Verbesserung zu erreichen, wurde von der Direktion des Bundesrates erst im Jahre 1991 ein Leitfaden zur Berichterstattung ausgearbeitet.[96]

c) *Der Länderbeobachter*

Während also die direkte Informationsbeschaffung bei der Kommission von den Landesregierungen selbst unternommen wird und die Beauftragten des Bundesrates zusätzlich über den Fortgang der Aushandlungen in den Gremien der Kommission und des Rates berichten, konzentriert sich die Informationsbeschaffung des *Länderbeobachters* auf den Abschluß des Entscheidungsprozesses im Rat. Der Länderbeobachter ist die älteste "Verbindungsstruktur" zwischen Landes- und Gemeinschaftsorganen. Seine Einrichtung wurde bereits durch die Verhandlungen der Römischen Verträge motiviert und im Jahre 1958 verwirklicht. Zunächst war er auch in die Übermittlung offizieller Dokumente der Kommission und des Rates und deren zentrale Registratur involviert, womit ein Großteil seiner geringen Organisationsressourcen durch diese Routineaufgaben gebunden war. Davon wurde er anläßlich der Verfahrensreform im Zuge des EEAG entlastet. Seine Orientierung auf die Einholung *supplementärer* Hintergrundinformationen wurde seither akzentuiert.[97] Die ihm durch einen Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz von 1988 vorgegebenen Tätigkeitsbereiche zeigen sich jedoch noch immer als zu umfangreich. Gemäß diesem Katalog sollten Vertreter der Dienststelle *Länderbeobachter* vor allem an den Tagungen des Rates, des COREPER sowie ersatzweise auch an Sitzungen von Ausschüssen und Arbeitsgruppen des Rates und der Kommission sowie an den jeweiligen Vorbesprechungen der Bundesregierung teilnehmen und darüber jeweils für den Bundesrat Berichte verfertigen. Zusätzlich sollten durch die Knüpfung direkter Kontakte zu Gremien der Europäischen Gemeinschaften

---

96 DIREKTOR DES BUNDESRATES (1991), Merkblatt 15. März 1991, unveröff. Dok.

97 zur Entwicklung der Institution des Länderbeobachters detailierter vgl ua Fritz STÖGER (1988), Aufgaben und Tätigkeit des Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften, in: Magiera/Merten (1988), 101–120; Gerhard MEMMINGER (1988), Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung von EG-Aufgaben, in: Magiera/Merten (1988), 63; HULL/RHODES (1977), 35ff; SCHMIDT-MEINECKE (1987), 35ff.

und zur Ständigen Vertretung der Bundesrepublik ergänzende Informationen gewonnen werden.[98]

Dieses anspruchsvolle Aufgabenprofil wurde jedoch in der Praxis einerseits durch Zugangsbeschränkungen – wie erwähnt hinsichtlich der Teilnahme am COREPER –, andererseits durch die geringen personellen Ressourcen des Länderbeobachters eingeschränkt. Die Dienststelle besteht aus dem Leiter und zwei Stellvertretern, die vom EG-Ausschuß des Bundesrates ernannt werden, sowie einigen Verwaltungshilfskräften. Sie ist damit deutlich geringer gerüstet als die eigenständigen Büros der größeren Länder in Brüssel *(vgl Abschnitt 4.)*.

* In der Tat ist der Länderbeobachter vor allem durch die Berichterstattung über sämtliche – im Jahre 1990 ca 90 – Sitzungen des Rates in seinen verschiedenen Ressortzusammensetzungen ausgelastet, an denen er als Mitglied der deutschen Delegation in der Eigenschaft eines passiven Zuhörers teilnimmt. Dies ist für die Adressaten auf Landes- bzw Bundesratsebene deshalb nützlich, da die Berichte der Ständigen Vertretung zumeist knapp, und zudem aus Sicht des Bundes gefaßt sind. Der Länderbeobachter behandelt demgegenüber die Verhandlungspunkte von besonderem Länderinteresse ausführlicher und kommentiert den Verhandlungsverlauf hinsichtlich des Abweichens von Länderpositionen. Bei der Ausarbeitung seiner Protokolle kann der Länderbeobachter auf die auf die internen Papiere der deutschen Ratsdelegation zurückgreifen.[99]

Aufgrund der Ausrichtung des Länderbeobachters auf die Ratsberichterstattung bezieht sich ein Großteil seiner Informationen auf den Abschluß eines EG-Entscheidungsprozesses und nützt insofern nur der nachträglicher Prüfung des Erfolges von Länderforderungen.[100] Sie erhalten jedoch besondere Relevanz in Hinblick auf jene Verhandlungspunkte, die im Rat unentschieden bleiben und zur weiteren Verhandlung in die Arbeitsgremien zurückverwiesen werden, oder zu denen in weiterer Folge das Verfahren der Zusammenarbeit oder der Kodezision zwischen Rat und Europäischem Parlament eingeleitet werden muß.

Der Länderbeobachter vermag aufgrund der in der Ständigen Vertretung oder bei Vorbesprechungen in Bonn intern erhaltenen Informationen aber auch hinsichtlich der Terminisierung des Entscheidungsverlaufs gelegentlich ergänzende Auskünfte zu erteilen. Er steht dabei in ständigem Kontakt zu den Arbeitseinrichtungen des Bundesrates. Der Leiter der Dienststelle ist zumeist auch im *EG-Ausschuß des Bundesrates* anwesend. Wie der stellvertretende Länderbeobachter bei meinem Interview einräumte, tritt er dabei allerdings eher nur auf, um die Ausführungen der ebenfalls vorgeladenen Experten der Bundesregierung, die in der Sache typischerweise kompetentere Informa-

98 Abkommen über den Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften vom 27. Oktober 1988, abgedruckt in: BURTSCHER (1990), 166ff; vgl auch Beschluß der Konferenz der Wirtschaftsminister und -senatoren der Länder vom 19./20. März 1987 betreffend Folgerungen aus der verbesserten Beteiligung der Länder in EG-Angelegenheiten gem. Art 2 EEAG, abgedruckt in STÖGER (1988), 119.

99 Diese und die folgenden Informationen stützen sich vor allem auf mein Interview mit dem Stellvertreter des Länderbeobachters, Brüssel, 30.10.1991.

100 Alfred SAUTER (1989), Länderbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Kremer (1989)

tionen als der Generalist Länderbeobachter erteilen können, aus Ländersicht zu kontrollieren und gelegentlich zu ergänzen.

* Dieser Aufgabenorientierung entsprechend verfügt der Länderbeobachter über zwei Büros, eines in Brüssel und eines in Bonn. Während der Leiter der Dienststelle nur zu besonders brisanten Ratssitzungen anreist, und sonst vornehmlich in Bonn für die Kontakte zum Bundesrat und zur Bundesregierung verantwortlich ist, wird die Beobachtung der Ratssitzungen zumeist von seinen zwei Stellvertretern ausgeübt. Das Büro in Bonn ist zudem insbesondere auch aus verwaltungstechnischen Gründen besser für die Weiterleitung der acquirierten Dokumente geeignet.

* Die Funktion des Länderbeobachters ist also einseitig – auf die Informationsvermittlung von Brüssel zu den Landesregierungen (via Bundesrat) – angelegt. Er nimmt hingegen nicht im umgekehrten Wege für die Länder die Rolle eines Interessenvertreters wahr.[101] Insbesondere wird er nicht im Auftrag einzelner Länder bei der Kommission vorstellig.

Dies ist vor allem deshalb hervorzuheben, da im Gegensatz dazu in der Literatur häufig seine privilegierten Zugangsmöglichkeiten zu Gemeinschaftsinstitutionen betont werden:[102] Auch wenn die Bemühungen der Landesregierungen ein Abkommen mit der Bundesregierung zu erreichen, um den Länderbeobachter in die Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei den EG räumlich, aber nicht organisatorisch einzubinden, im Jahre 1985 scheiterten[103], ist dies inzwischen *de facto* erfolgt. Insofern scheint ein struktureller Vorteil des Länderbeobachters darin zu liegen, daß er – im Gegensatz etwa zu den Länderbüros – nach außen als Mitglied der Ständigen Vertretung auftritt.[104] Nichtsdestotrotz wurde der Länderbeobachter bisher zur Beschaffung seiner Informationen – von Ausnahmen abgesehen – nicht selbst gegenüber der Kommission aktiv. Diese Passivität wird etwa von *Strohmeier* kritisiert:

> *Die sich hier gerade im Vorfeld grundsätzlich ergebenden Einflußmöglichkeiten werden ... von den Ländern nur sehr begrenzt genutzt. Dabei hätte der Länderbeobachter als Mitglied der deutschen Ratsdelegation im Gegensatz zu den Länderbüros unmittelbares Zutrittsrecht zu allen EG-Institutionen, was ihm zB den direkten Kontakt zum jeweiligen Referenten erleichtert.*[105]

* Die Pflege solcher aktiver Außenbeziehungen widerspräche jedoch dem Selbstverständnis des Länderbeobachters und den Vorstellungen seiner Auftraggeber. Die

---

101 Interviews mit deutschen Ländervertretern, Brüssel Oktober 1991; vgl auch Hans BOLDT/Werner REH (1990), Instrumente der Landespolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: von Alemann et al (1990), 64; Interessenvertretung als Aufgabe des Länderbeobachters wird hingegen angegeben ua von GROSSE-SENDER (1990), 137.

102 STÖGER (1988); siehe aber Stephan HRADIL (1991), Länderinteressenvertretung in Brüssel, in: Der Jurist im Steirischen Landesdienst 1/91.

103 Vgl SCHMIDT-MEINECKE (1987), 37; Michael BORCHMANN (1988), Die Europäischen Gemeinschaften im Brennpunkt politischer Aktivitäten der Bundesländer, in: Die Öffentliche Verwaltung, H. 15, 569; SAUTER (1989), 95.

104 HRADIL (1991), 69.

105 STROHMEIER (1988), 635.

Landesregierungen befinden in der Kommissionsphase ihre Länderbüros geeigneter, um Auskünfte einzuholen und Lobbying zu betreiben. Durch diese Abgrenzung der Aufgabenbereiche besteht zwischen dem gemeinsamen Länderbeobachter und den Verbindungsbüros der einzelnen Länder in Brüssel kein Konkurrenzverhältnis, sondern eine strikt komplementäre Aufgabenorientierung.

Seiner Verankerung als *Gemeinsame Einrichtung der Länder* entsprechend, werden die Unterrichtungen des Länderbeobachters typischerweise an alle Länder gleichzeitig adressiert. Übermittler ist dabei typischerweise die Direktion des Bundesrates. Nur in seltenen Fällen kommt es vor, daß aufgrund dessen singulären Interesses nur ein einzelnes Land informiert wird.

3.2.2. *Die Zentralisierungs-, Selektions- und Kanalisierungsfunktion der Bundesratsverwaltung*

Vor der Einführung des Bundesratsverfahrens (1987/88) wurde die Informationsübermittlung von der Bundes- zur Landesebene in differenzierter Weise vorgenommen. Die Ratsdokumente sollten vom Bundesministerium für Wirtschaft, die Vorentwürfe und Dokumente der Kommission hingegen von den jeweils federführenden Bundesministerien an den Länderbeobachter gerichtet werden, der sie sodann entweder an die Landesvertretungen in Bonn oder an die nach Fachbereichen unterschiedlich eingerichteten *Gemeinsamen Stellen* weiterleitete. Außerdem wurden dem Bundesrat im Rahmen des *Zuleitungsverfahrens* Unterlagen übermittelt.

Die Kanäle funktionierten schleppend und waren – insbesonders hinsichtlich der Übermittlung aus den einzelnen Bundesfachministerien – durch einen geringen Informationsfluß gekennzeichnet.[106]

* Zur Erhöhung der Übersichtlichkeit wurde deshalb der Bundesrat durch die *Bund-Länder-Vereinbarung 1987* zur einzigen offiziellen, zentralen Adresse der Länder bestellt. Die relevanten Dokumente und Mitteilungen wurden seither einheitlich vom Bundesministerium für Wirtschaft an das Sekretariat des Bundesrates übermittelt. Wie bereits erwähnt, werden auch die Berichte des Länderbeobachters und der Bundesratsbeauftragten in Gremien der EG an diese Stelle adressiert.

* Diese Zentralisierung zeigte sich insbesondere angesichts der seit der Verfahrensreform von 1987/88 stark gestiegenen Quantität der einlangenden Dokumente notwendig. Die Bundesregierung geht seither nämlich von einer sehr weiten Interpretation des in der in der BLV gewählten Formulierung "Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften, die für die Länder von Interesse sein könnten" aus. Das heißt, daß die von Brüssel im Bundesministerium für Wirtschaft eintreffenden Dokumente praktisch ungefiltert an den Bundesrat weitergeleitet werden. Deshalb ist der Informationsanfall enorm. Im Jahre 1989 wurde seitens der Direktion des Bundesrates ein jährlicher Eingang von ca 10.000 Unterlagen angegeben, wobei etwa 2.500 die Gemeinschaftsvor-

106 Vgl STÖGER (1988), 107ff; SCHMIDT-MEINECKE (1987), 22f.

haben in der Substanz betrafen, während der Rest eher technische Mitteilungen enthielt.[107] Entsprechend der fortschreitenden Ausdehnung der Gemeinschaftsaufgaben dürfte diese Quantitität weiter zunehmen. Bereits im Jahre 1990 wurden diese Zahlenangaben – mit 12.000 bzw 3.000 – nach oben korrigiert.[108]

* Der Präsident des Bundesrates, bzw in der Praxis in seinem Auftrag das Büro des EG–Ausschusses des Bundesrates nimmt sodann die erste Selektion der Dokumente vor. Durch diese Auswahl wird die Anzahl der durchschnittlich im Jahr im Bundesrat behandelten EG–Vorlagen auf 600 – nach Angaben aus dem Jahre 1989 – reduziert.[109] Trotz dieser Auswahl der EG–Rechtsetzungsinitiativen unter dem Gesichtspunkt ihrer Bedeutung für Länderinteressen zeigt sich der gestiegene Arbeitsanfall deutlich. Vergleichsweise hatte der Bundesrat im Rahmen des alten *Zuleitungsverfahrens* im Jahre 1960 über 5, im Jahre 1970 über 171 und im Jahre 1985 über 365 EG–Vorlagen Beratungen eingeleitet.[110]

* Entsprechend dieser Vorauswahl setzt der Direktor des Bundesrates im Auftrag des Präsidenten die Tagesordnungspunkte der Fachausschüsse und des EG–Ausschusses fest. Da die Ausschüsse des Bundesrates im innerstaatlichen Verfahren gewöhnlicherweise nur aufgrund von Anträgen der Landesregierungen tätig werden können, stellt dieses Initiativrecht eine spezifische Anpassung der Geschäftsordnung an die Flexibilitätsanforderungen im Kontext von EG–Angelegenheiten dar. Die einzelnen Landesregierungen werden jedoch über den Eingang sämtlicher Dokumente gleichzeitig direkt informiert und können insofern die vom Bundesrat vorgenommene Auswahl ergänzen. In der Praxis kommt jedoch dem Büro des EG–Ausschusses in diesem Selektionsprozeß die wichtigste Rolle zu. Insofern ist die Beurteilung des Direktors des Bundesrates zu verstehen, daß sich das Sekretariat des Bundesrates durch "eine sonst nur an wenigen Stellen anzutreffende Kenntnis über aktuelle Vorgänge im Rahmen der Gemeinschaften" auszeichnet.[111]

* Die Unterrichtung der Landesregierungen läuft typischerweise über deren *Landesvertretungen beim Bund* in Bonn. Diese Zwischenschaltung ist insbesondere deshalb vorteilhaft, da damit organisationstechnische Probleme vermieden werden können, die ansonsten aufgrund der von Land zu Land verschiedenen Zuständigkeitsverteilungen zwischen den einzelnen Ressorts entstünden.

3.2.3. Systematisierung der Informationsevidenz

Um den Überblick über die parallel einlangenden, sich teils ergänzenden, teils überholenden Berichte zu verbessern, wurde das Informationssystem KEP–Konkordanz (Konkordanz–EG–Vorlagen–Parlamentspapiere) aufgebaut, das mittlerweile computergestützt arbeitet. Es beinhaltet jeweils alle Quellenangaben und Fundstellen der zu

---

107 OSCHATZ/RISSE (1989), 511.
108 Horst RISSE (1990), Germany's federal state organization, in: Schweitzer/Karsten (1990), 143
109 OSCHATZ/RISSE (1989), 511.
110 Günther JASPERT (1988), Die Beteiligung des Bundesrates an der Europäischen Integration, in: Magiera/Merten (1988), 93.
111 OSCHATZ/RISSE (1989), 511.

einer EG-Vorlage im Bundesrat vorhandenen Dokumente, insbesondere auch die Daten der Arbeitsunterlagen der Kommission, der Folgedokumente des Rates, der Sitzungen von Arbeitsgruppen und COREPER, sowie die Berichte des Länderbeobachters und der Länderdelegierten zu EG-Arbeitsgremien. Diese auch den einzelnen Landesregierungen zugängliche Datenbank gibt somit den Stand der Behandlung einer EG-Vorlage auf europäischer Ebene im Rat und im Europäischen Parlament sowie auf der nationalen parlamentarischen Ebene wieder.[112] Zudem eröffnen sich die Bundes- und Landesministerien gegenseitig den Zugang zu weiteren ressortübergreifenden, im Zusammenhang mit EG-Vorhaben eingerichteten Datenbanken.

3.3. Aushandlung und Entscheidung der Stellungnahmen des Bundesrates

3.3.1. Mehrheitsprinzip

Die Übertragung der Entscheidungsbefugnis über sämtliche gemeinsame Stellungnahmen nach Art 2 EEAG auf den Bundesrat bewirkte eine Ablösung inter-föderaler durch intra-föderale Einflußstrukturen. Das Bundesorgan Bundesrat entscheidet dabei wie in seiner Funktion als Organ der Bundesgesetzgebung mit Mehrheit. Die Länder werden durch Mitglieder der Landesregierungen repräsentiert, die jeweils ein einheitliches Votum ihrer Landesregierung abgeben. Das Stimmgewicht der einzelnen Länder ist dabei entsprechend ihrer Bevölkerungszahl gestuft, wobei jedoch eine deutliche Überrepräsentation der kleineren Länder erhalten bleibt.[113]

Bis 1987 waren hingegen im *Länderbeteiligungsverfahren*, sofern die Länder eine gemeinsame Stellungnahme für zweckmäßig erachteten, im zuständigen Fachministerium des je nach Politikbereich als "federführend" bestimmten Landes eine sogenannte *Gemeinsame Stelle* einzurichten, die den Verfahrensgang koordinieren sollte. Die Entscheidung über Länderpositionen hatte sodann einstimmig zu erfolgen. Falls ein solcher

112 BEVOLLMÄCHTIGTE (1990), 24f.

113 Zur Struktur und den Funktionsmechanismen des Bundesrates vgl ua BUNDESRAT (Hg) (1989), Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden (Nomos); LEONARDY (1991).

TAB 3-4: STIMMVERTEILUNG IM DEUTSCHEN BUNDESRAT (SEIT ENDE 1990)

Nordrhein-Westfalen	6	Sachsen-Anhalt	
Bayern	6	Thüringen	4
Baden-Württemberg	6	Brandenburg	4
Niedersachsen	6	Schleswig-Holstein	4
Hessen	4	Mecklenburg-Vorpommern	3
Sachsen	4	Hamburg	3
Rheinland-Pfalz	4	Saarland	3
Berlin	4	Bremen	3

Quelle: Das Parlament, Nr 45, 2.11.1990, 7; Parteipolitische Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat Ende Mai 1991, 4 SPD-Alleinregierungen (16 Stimmen), SPD/FDP-Koalitionen in Hamburg und Rheinland-Pfalz (7 Stimmen), SPD/Gründe Koalitionen in Niedersachsen und Hessen (10 Stimmen), SPD/FDP/Bündnis 90-Koalition in Brandenburg (4 Stimmen); 3 CDU- bzw CSU-Alleinregierungen (16 Stimmen), CDU/FDP-Koalitionen in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen (11 Stimmen); große Koalition aus CDU und SPD in Berlin.(KLATT (1991),439)

Konsens nicht zeitgerecht zu erreichen war, sollte der Bundesregierung die "Meinungslage" der Länder – dh die bereits informell akkordierten und die noch konfliktuellen Positionen der beteiligten Länderressorts – mitgeteilt werden. Zudem war jedoch auch die direkte Kontaktaufnahme zwischen der Regierung eines besonders betroffenen Landes und dem zuständigen Bundesministerium vorgesehen.[114]

Die Suche nach einer für alle Länder konsensfähigen Formel dauerte in diesem früheren *Länderbeteiligungsverfahren* zumeist länger als der Verhandlungsgang in den EG-Institutionen.[115] In der Tat versuchten die Länder bei 300 von 1980 bis 1986 den *Gemeinsamen Stellen* zugewiesenen EG-Vorlagen in nur 37 Fällen eine gemeinsame Stellungnahme zu erarbeiten. In einigen Fällen wurde der Bundesregierung die "Meinungslage" der Länder mitgeteilt, aber nur in einem einzigen Fall (!) kam es zum vorgesehenen – Einstimmigkeit erfordernden – Abstimmungsverfahren.[116] Angesichts dieser Trägheit des konsensuellen Vorgehens sahen sich die einzelnen Landesregierungen veranlaßt, verstärkt direkte informelle Einflußkanäle zur Bundesregierung – abseits des *Länderbeteiligungsverfahrens* – zu benützen.[117] Damit wurde jedoch die Funktion formeller EG-Länderbeteiligung an sich diskreditiert.

Ein Prozeß der Vereinheitlichung von Länderpositionen ist jedoch jedenfalls erforderlich, wenn die Bundesregierung an eine Länderstellungnahme verpflichtet werden soll.[118] Denn sie kann nicht mehreren, voneinander abweichenden Vorgaben gleichzeitig folgen. Aber auch in allen anderen Fällen erbringt die Berufung auf einen gemeinsamen "Standpunkt der Länder" jedem einzelnen Land als *gemeinschaftliche Resource*[119] eine Legitimationserhöhung, die ein einzelnes Land auch in den parallel dazu genützten informellen, direkten Einflußkanälen einsetzen kann. Mit der Wahl des Bundesrates und dem dadurch eingeführten Mehrheitsprinzip sollte nunmehr das Erreichen solcher gemeinschaftlicher Ressourcen erleichtert werden. Der Übergang vom Einstimmigkeits- zum Mehrheitsprinzip wurde dementsprechend in der Beurteilung der Verfahrensreform des EEAG als deren einschneidendste Veränderung bewertet.[120]

* Die Bestellung des Bundesrates, der im Grundgesetz als Bundes- und nicht als Länderorgan verankert ist, und also die Festlegung gewichtet mehrheitlicher Beschlußfähigkeit löste jedoch aus staatsrechtlicher Sicht Irritation aus. *Schröder* und andere haben dagegen vorgebracht, daß es sich bei der Mitwirkung des Bundesrates in EG-Angelegenheiten um eine fragwürdige Ausdehnung der "mehrheitlich auszuübenden Dispositionsbefugnis des Bundesrates", die sich auf die Bundesgesetzgebung und die Ausführung von Bundesgesetzen zu beschränken hätte, "über autonome Gestaltungsbefugnisse der Länder" handle.[121] Zur Erklärung dieses scheinbaren Kompe-

114 SCHMIDT-MEINECKE (1988), 22ff.
115 OSCHATZ/RISSE (1988), 12; STROHMEIER (1988), 634.
116 STÖGER (1988), 109; MORAWITZ (1988), 47f.
117 SCHMIDT-MEINECKE (1988), 27.
118 MEMMINGER (1988), 63.
119 Vgl die in Kapitel II angestellte Erörterung.
120 Vgl zB RENZSCH (1990), 30.
121 SCHRÖDER (1986), 100; Hans-Joachim SCHÜTZ (1989), Die EG-Kammer – Delegationsbefugnis und Geschäftsordnungsautonomie des Bundesrates, in: Neue Juristische Wochenschrift 1989, 2171.

tenzübergriffs schlug *Morawitz* vor, die Beauftragung des Bundesrates in EG–Angelegenheiten als "Organleihe" zu betrachten, sodaß er in diesem Fall nicht in seiner Funktion als Bundesorgan, sondern als durch die Länder ermächtigt, auftrete.[122] Folgt man jedoch der weiter oben gemachten Feststellung, daß indirekte Mitwirkung keinesfalls eine vollständige Kompensation verlorener Autonomie erlaube, zeigt sich diese Konstruktion als nicht erforderlich.[123]

* Denn die Kritik an der Beauftragung des Bundesrates übersah, daß dieser mit seinen Stellungnahmen in EG–Angelegenheiten keine Rechtsetzung, sondern lediglich eine *Chance auf Interessenberücksichtigung* wahrnimmt,[124] ohne daß damit ein kausal notwendiger Zusammenhang mit der auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidung impliziert wird. Die Landeskompetenzen wurden vielmehr bereits von den Gemeinschaften an sich gezogen, sodaß der Bundesrat – wie *Oschatz* ausführt – "alleine der Bündelung der Interessen der Länder [dient], damit diese überhaupt Aussicht darauf haben, in den Entscheidungsprozeß der Gemeinschaften eingeführt zu werden. Die Einschaltung des Bundesrates nach dem EEAG bewirkt also nicht einen Funktionenverlust bei den Ländern, sie mindert diesen durch die Vergemeinschaftung bereits eingetretenen Verlust stattdessen in seinen Auswirkungen."[125] Das heißt: Wenn einzelne Länder bei einer nach Mehrheitsprinzip beschlossenen Stellungnahme übergangen werden, treffen sie deshalb keine unfreiwilligen Verpflichtungen. Das – in Kapitel II erläuterte – Erfordernis einstimmiger Entscheidungen in inter–föderalen Beziehungen gründet aber gerade darauf, daß Rechtspflichten zwischen Gliedstaaten freiwillig (und also nicht durch die Mehrheit der anderen Gliedstaaten) begründet werden sollen. Da dies jedoch im Fall von Interessenvertretung nicht zutrifft, steht einem Abrücken vom Einstimmigkeitsprinzip nichts im Wege. Insofern als bei der Interessenvermittlung im Dreiebenensystem zunächst eine Beeinflussung des Bundeswillens angestrebt wird, ist zudem auf jenes Organ zurückzugreifen, das das Grundgesetz hierzu bereitstellt, nämlich den Bundesrat.[126]

Die durch die Bestellung des Bundesrates erreichten institutionellen Vorzüge beschränkten sich nicht auf den Entscheidungsmodus der Mehrstimmigkeit. Vielmehr wurde dessen Funktionsfähigkeit – wie im folgenden dargestellt – erst durch die seiner Beschlußfassung vorgelagerten Koordinationsstrukturen bestimmt.

3.3.2. Benützung routinisierter Aushandlungsstrukturen – Die Koordinationsfunktion des EG–Ausschusses des Bundesrates

Das Erfordernis einer zur Koordination fähigen Organisationsstruktur hatte sich bereits beim Länderbeteiligungsverfahren vor 1987 in deutlicher Weise gezeigt. Die damals zuständigen *Gemeinsamen Stellen* der Länder versagten unter anderem deshalb, weil

122 MORAWITZ (1988), 55.
123 Siehe allerdings die Ausführungen zum österreichischen Fall in *Kapitel VI*.
124 Vgl auch SIEDENTOPF/HAUSCHILD (1990), 449.
125 OSCHATZ (1990), 76.
126 Ebenda, 77.

ihre je nach Politikfeldern unterschiedliche organisationelle Anordnung in Ministerien verschiedener Länder den Verfahrensgang vor allem dann unübersichtlich gestaltete, wenn mehrere Ressorts gleichzeitig durch eine EG–Vorlage interessiert waren. Zudem fehlte eine routinisierte Koordinationsstruktur zwischen den *Gemeinsamen Stellen*, den parallel dazu befaßten Gremien der Fachministerkonferenzen und den durch das Zuleitungsverfahren involvierten Bundesratsausschüssen. Vor allem mangelten auf EG–Angelegenheiten ausgerichtete, allen Ländern verfügbare Verwaltungsstäbe als organisationeller Rückhalt. In der Tat zeigten sich die Chancen, den *gemeinsamen Meinungsbildungsprozeß* in Gang zu bringen, nur in jenen Bereichen erhöht, in denen die Länder seit Beginn des Integrationsprozesses eine gemeinsame Verwaltungsinfrastruktur aufgebaut hatten. Dies traf nur zu auf den Bildungs– und Kulturbereich – aufgrund der dichten Gremienstruktur der Kultusministerkonferenz, die organisationell durch das Sekretariat der KMK unterstützt wird – sowie auf den Bereich technischer Handelshemmnisse aufgrund des Instituts für Bautechnik in Berlin.[127]

Demgegenüber wurde seit der 1987 erfolgten Beauftragung des Bundesrates als ausschließliches Entscheidungsorgan über gemeinsame EG–Stellungnahmen der Länder seinen Ausschüssen auch in der Aushandlungsphase die zentrale Rolle zugewiesen. Dadurch erhielt das Beteiligungsverfahren einen für alle Politikfelder einheitlichen strukturellen Bezugspunkt. Besonders vorteilhaft erwies sich dabei auch, daß die Arbeit der Ausschüsse im Rahmen der Bundesratsdirektion durch organisationell stark ausgebaute Sekretariate unterstützt wird.

Während Modifizierungen des Verfahrens ab Inkrafttreten des EUV in *Abschnitt 6.* dargestellt werden, ist grundlegend von folgenden Strukturen auszugehen:

Die Beratung der EG–Vorlagen wird *erstens* je nach Politikbereich in den ***Fachausschüssen*** des Bundesrates vorgenommen. Durch ihre gleichzeitigen Aufgaben im Rahmen der Bundesgesetzgebung besitzen sie Routine in der Abstimmung der Länderpositionen. Zudem wird dadurch die Berücksichtigung bundespolitischer Auswirkungen bei der Behandlung europapolitischer Konfliktgegenstände erleichtert. Gleichzeitig verhandeln – *zweitens* – die Vertreter der Landesregierungen im eigens für Integrationsangelegenheiten eingesetzten *EG–Ausschuß* des Bundesrates einen Entwurf zur selben Stellungnahme. Wie im folgenden dargestellt, werden diese Arenen des Bundesrates – *drittens* – durch die Aushandlung im den Foren der *Fachministerkonferenzen* ergänzt. Aufgrund der im deutschen Bundesstaat singulär ausgeprägten, engvernetzten Kooperation von Landes– und Bundesakteuren in der innerstaatlichen Politik[128] wird die Zusammenarbeit zwischen ihnen in EG–Angelegenheiten einerseits durch die Verwendbarkeit routinisierter Strukturen, andererseits durch die Tradition eines konsensuellen Politikstils begünstigt.

* Die Bedeutung des ***EG–Ausschusses*** des Bundesrates besteht in seiner gleichzeitig horizontalen und vertikalen Koordinationsleistung:

---

127 MORAWITZ (1988), 47.
128 Vgl uva KLATT (1987); LEHMBRUCH (1989); LEONARDY (1991); SCHARPF (1985) und (1989a)

- Seine *horizontalen* Koordinationsaufgaben ergeben sich daraus, daß EG-Vorlagen zumeist gleichzeitig mehrere Fachausschüsse betreffen, die aus den unterschiedlichen sektoralen Gesichtspunkten ihrer Ressorts die Bundesratsstellungnahme vorbereiten. Da jedoch jede Landesregierung schließlich im Bundesratsplenum bzw in der EG-Kammer (siehe *Abschnitt 6.*) ihr Votum über die Stellungnahme einheitlich und also ressortübergreifend abzugeben hat, besteht eine Notwendigkeit, die sektoralen Länderinteressen aufeinander abzustimmen. Das steuernde Einwirken des EG-Ausschusses ermöglicht, daß darauf bereits frühzeitig Rücksicht genommen wird, sodaß die spätere Vereinheitlichung erleichtert wird.
  Während der - in allen EG-Angelegenheiten "federführende" - *EG-Ausschuß* auf diese Weise in die Arbeit der Fachausschüsse eingreift, besteht jedoch andererseits keine formelle hierarchische Überordnung. Der *EG-Ausschuß* nimmt keine ausschließende Endredaktion der Entwürfe vor, sondern präsentiert seine eigene koordinierte Empfehlung, während auch die Standpunkte der Fachausschüsse unverändert dem Plenum - bzw zuvor den Staatskanzleien der einzelnen Landesregierungen - vorgelegt werden.[129]
- Zugleich achtet der EG-Ausschuß in besonderer Weise darauf, daß bei der Ausarbeitung der Stellungnahmen bereits deren Realisierungsmöglichkeiten im Verhandlungsumfeld auf europäischer Ebene einbezogen werden.[130] Diese *vertikale* Koordinationsfähigkeit wird durch die Einbeziehung von Beamten der Bundesressorts, der Bundesratsbeauftragten in EG-Gremien und des Länderbeobachters in die Ausschußsitzungen verstärkt. Da die Mitglieder des *EG-Ausschusses* typischerweise den Ländervertretungen beim Bund angehören, denen in den meisten Ländern als Ministerien für Bundes- und *Europa*angelegenheiten die ressortübergreifende europapolitische Koordinierung innerhalb der Landesregierungen obliegt - findet die Arbeit des EG-Ausschusses eine direkte Verknüpfung mit dem Abstimmungsprozeß auf Landesebene.

Aufgrund dieses Aufgabenprofils wird der *EG-Ausschuß* von *Oschatz* und *Risse* als der "bedeutendste Selbstorganisationsakt des Bundesrates" im Rahmen der Behandlung von EG-Angelegenheiten bezeichnet.[131] Es ist dabei anzumerken, daß seine Einrichtung bereits zur Gründungszeit der EWG, im Jahre 1957 erfolgte. Er hat insofern bereits in den drei Jahrzehnten Praxis des alten, lediglich konsultativen Bundesratsverfahren seine Stellung als Koordinationsorgan der Fachausschüsse aufbauen können.[132] Diese institutionelle Tradition dürfte es ihm auch wesentlich erleichtert haben, angesichts seiner seit 1987 intensivierten Anforderungen seine leitende Rolle

129 § 26 Abs 3 GO des Bundesrates.
130 JASPERT (1988), 92ff mit Beispielen.
131 OSCHATZ/RISSE (1989), 511.
132 Dabei wurde der Organisationsvorteil des *EG-Ausschusses* als entscheidender Faktor dafür angesehen, daß der Bundesrat im Vergleich zum Bundestag, der bis vor kurzem über keinen Europaausschuß verfügte - trotz ähnlicher Konsultativrechte in diesem Zeitraum mehr als doppelt soviele EG-Vorlagen behandelte. vgl Uwe LEONARDY, Bundestag und Europäische Gemeinschaft: Notwendigkeit und Umfeld eines Europa-Ausschusses, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H 4/89, 527-544.

gegenüber den anderen an der Aushandlung der Bundesratsstellungnahme mitbeteiligten Gremien zu behaupten.

* Wenngleich also die Führungsrolle der Abstimmung gemeinsamer Länderstellungnahmen zumeist beim Bundesrat liegt, verläuft das EG-Bundesratsverfahren nicht isoliert, sondern vielmehr verknüpft mit dem Gremiennetzwerk der zur innenpolitischen Kooperation eingerichteten inter-föderalen Beziehungsstrukturen.[133] Deren Aufgaben und Funktionsweise werden ihrerseits zunehmend durch die europäischen Entscheidungsprozesse überlagert.[134]

Dies zeigt sich besonders stark im Kultur- und Bildungsbereich, in dem die Kultusministerkonferenz (KMK) in den letzten Jahren die gemeinschaftspolitische Ausrichtung ihrer Organisationsstruktur verstärkte.

Während bereits von 1986 bis 1989 in der *Kommission für internationale Angelegenheiten* der KMK eine Arbeitsgruppe "EG-Fragen" bestand, wurde diese im Jahre 1990 unter der Bezeichnung *Kommission EG-Angelegenheiten (KEG)* als Hauptausschuß der KMK aufgewertet.[135] Ihre starke Stellung ergibt sich daraus, daß an ihren je nach aktuellem Handlungsbedarf ca 5-6 mal jährlich einberufenen Sitzungen, Repräsentanten aller vier Ebenen, die EG-Länderbeteiligung im Kultur- und Bildungsbereich involviert, teilnehmen. Unter dem Vorsitz des Amtschefs eines Kultusministeriums treffen hier die EG-Referenten der Kultusministerien aller Länder, Vertreter der anderen Hauptausschüsse der KMK, der Sekretär des Fachausschusses für Kulturfragen des Bundesrates, die Länderdelegierten (Bundesratsbeauftragten) im Bildungs- und Kulturausschuß des EG-Rates, sowie – bei Bedarf – auch Vertreter der Bundesregierung aufeinander. Dieser Besetzung entsprechend stimmt die *KEG* die Befassung gemeinschaftspolitischer Themen in den anderen Hauptausschüssen der KMK (Schulausschuß, Hochschulausschuß, Kulturausschuß, Auschuß für Fort- und Weiterbildung, Kommission für internationale Angelegenheiten, Kommission "Sport") aufeinander ab, bestimmt die grundsätzlichen Ziele der KMK in Hinblick auf die Ausschußarbeit des Bundesrates, die Vertretung von Landesinteressen im Kultur- und Bildungsausschuß des Rates und bereitet auch das Vorgehen der KMK-Präsidiumsmitglieder bei den EG-Ratssitzungen vor.

3.3.3. Gleichzeitigkeit der interregionalen Abstimmung und der Bund-Länder-Koordination

Die Ausschüsse des Bundesrates und ihr unterstützender Verwaltungsapparat stehen auch der Bundesregierung permanent als Anknüpfungspunkte für Rückfragen zur Ver-

---

133 Darauf wird in den Schlußbestimmungen der *Bund-Länder Vereinbarung* vom 18. Dezember 1987 Pkt IV. 3 Bezug genommen: "Unbeschadet des obigen [Bundesrats-]Verfahrens werden ergänzende Formen der fachlichen Zusammenarbeit und Fachkontakte zwischen Bund und Ländern fortgeführt."; vgl dazu HRBEK (1986), 31f; HRBEK (1988).

134 HRBEK (1986); KLATT (1987), 197.

135 Dazu und zum folgenden SEKRETARIAT DER KMK (1991), 12ff sowie Interviews, Brüssel Ende Oktober 1991.

fügung. Wie auch von Bundesseite betont wurde, erhöht diese Vereinheitlichung der Adresse der Landesregierungen in EG-Angelegenheiten die Effizienz der Abstimmung zwischen Bundes- und Landespositionen im Vergleich zur früher häufiger erforderlichen direkten Kontaktaufnahme zwischen Bundesstellen und einzelnen Landesregierungen.[136]

* Um die weiter oben angesprochenen konzeptionellen Abhängigkeitsprobleme zwischen der Abstimmung auf Landesebene und einer davon getrennten, nachfolgenden Koordinierung mit dem Bund zu verringern, weist sich das deutsche Modell durch eine strukturelle Verflechtung aus, die eine Gleichzeitigkeit von horizontaler und vertikaler Aushandlung erleichtert. Denn sowohl bei den Sitzungen des EG-Ausschusses als auch der Fachausschüsse des Bundesrates werden Beamte der jeweils zuständigen Bundesministerien in die Besprechung eingebunden. Andererseits werden Landesvertreter in vielfältiger Weise zu informellen Besprechungen der Bundesministerien eingeladen. Der kooperative Stil der innerstaatlichen *Politikverflechtung* bestimmt dabei wesentlich auch die Abstimmung in EG-Angelegenheiten.[137]

* Zur Verstärkung des kontinuierlichen vertikalen Austausches wurden in den letzten Jahren auch im Bereich der Fachministerkonferenzen zusätzliche Strukturen geschaffen. Wiederum trifft dies vornehmlich auf die Kultusministerkonferenz zu, die Anfang 1991 begann, unter wechselndem Vorsitz sogenannte *Gemeinsame Gespräche* zwischen ihrer *Kommission EG-Angelegenheiten* und dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft zu führen, die jeweils eine Abklärung von Länder- und Bundespositionen in Fragen der EG-Bildungspolitik zum Ziel haben. Parallel dazu pflegt die *Kommission für Internationale Angelegenheiten*, ein weiterer Hauptausschuß der KMK, kontinuierliche Konsultationen mit dem Auswärtigen Amt. Zudem werden Vertreter des Auswärtigen Amtes und des Bildungsministeriums auch zu den Tagungsordnungspunkten der regulären Sitzungen der *KEG* der KMK eingeladen, bei denen ein Bedarf zu gegenseitiger Abstimmung und Information besteht.[138]

3.3.4. Aufbau europapolitischer Strukturen auf Landesebene

Die Funktionsfähigkeit des Bundesratsverfahrens wird grundlegend durch die "Europafähigkeit"[139] der Verwaltungsstrukturen der Landesregierungen bestimmt. Denn die einzelnen Landesressorts beschicken nicht nur die Delegationen zu EG-Gremien, die Ausschüsse des Bundesrates und die Kommissionen der Fachministerkonferenzen. Sie haben vor allem auch den für die Ausarbeitung und Vertretung der EG-Stellungnahmen benötigten fachlichen Sachverstand beizustellen.

Bis Mitte der Achtziger Jahre mangelten jedoch in den Landesregierungen sowohl EG-Spezialisten als auch die für die Abstimmung europapolitischer Positionen auf

136 Vgl MORAWITZ (1988), 56.
137 Vgl HRBEK (1986).
138 SEKRETARIAT KMK (1991), 14.
139 Wolfgang WESSELS, in: Europäische Zeitung, 6.6.1986, 1.

Landesebene erforderlichen Koordinationsstrukturen.[140] So befand *Strohmeier* einen wachsenden Widerspruch darin, daß die Landesregierungen "einerseits die Brüsseler Ebene der Bonner Ebene mehr und mehr 'gleichwertig' ... betrachten, andererseits aber nichts dem in Richtung Bonn aufgebauten Verwaltungsapparat Vergleichbares ... besitzen."[141]

Der Aufbau spezifischer, auf die Anforderungen der Europäischen Integration ausgerichteter Organisationsstrukturen setzte in den deutschen Landesregierungen also äußerst spät, Ende der Achtziger Jahre ein. Während die Organisationsmodelle und die dafür eingesetzten Personalressourcen zwischen den einzelnen Landesregierungen weiterhin deutlich differieren, sind drei grundsätzliche Strukturelemente auszumachen:

(Die spezifischen Strukturen einiger Landesregierungen sind in ***Anhang B*** *überblicksweise zusammengestellt)*

a) Aufbau von "Europaministerien"

Während in einigen Landesregierungen die europapolitische Koordination weiterhin durch die Staatskanzlei (das Amt des Ministerpräsidenten) wahrgenommen wird, wurden in der Mehrzahl der Länder die bereits vorhandenen Ministerien für Bundesangelegenheiten Abteilungen für EG-Angelegenheiten eingerichtet und die Ressortbezeichnung auf *Bundes- und Europaangelegenheiten* geändert. Sie sind typischerweise dreigeteilt:

- Die Zentrale dieser Ressorts ist zumeist mit der Vertretung der Länder beim Bund identisch. Wie erwähnt werden von ihr aus die Vertretung des Landes im EG-Ausschuß des Bundesrates gesteuert und die direkten Kontakte zur Bundesregierung geknüpft, sofern sie nicht in sektoriellen Materien direkt von einzelnen Landesfachministerien ausgehen. Die Landesvertretungen beim Bund stellen deshalb innerhalb der Landesregierungen zumeist jene Stelle dar, die über den besten Überblick über die laufenden Beratungen zu einer EG-Vorlage verfügt.
- Die Abteilung in der Landeshauptstadt nimmt hingegen typischerweise die horizontale EG-Koordination im Binnenbereich der Landesregierung wahr.
- Zudem ist in manchen Landesregierungen das Brüsseler Verbindungsbüro (*Abschnitt 4.*) in das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten eingebunden.

Das bayerische Europaministerium, das vergleichsweise über die stärkste organisationelle Ausstattung verfügt, gibt beispielsweise als seine Aufgaben an:

- *Beobachten und Bewerten* aller wichtigen politischen Vorgänge bei den Organen

140 HRBEK (1988b); OSCHATZ/RISSE (1988), 12; SCHMIDT-MEINECKE (1988).
141 STROHMEIER (1988), 637.

der Europäischen Gemeinschaft, dem Ministerrat, der Kommission und dem Europaparlament
- *Information* des Bayerischen Landtags, des Senats und der Staatsregierung über wichtige europapolitische Entwicklungen
- *Erarbeiten* von Lösungsvorschlägen zu aktuellen eurpapolitischen Problemen
- *Vertretung* Bayerns in der EG-Kammer des Bundesrates und im Ausschuß für EG-Angelegenheiten in Bonn
- *Organisation* von Informationsbesuchen für Mitglieder des Landtags, des Senats und der Staatsregierung ebenso wie für Besucher aus Wirtschaft und Verwaltung
- *Ansprechpartner* zu sein für die bayerische Wirtschaft, für Verbände und Organisationen sowie für Hochschulen und andere Interessenten, die sich um Informationen oder Kontakte zur EG bemühen
- *Beratung* über EG-Förderprogramme und Begleitung von Förderanträgen, besonders für die mittelständische Wirtschaft in Bayern
- *Organisation* von Fortbildungsveranstaltungen über Europapolitik
- *"Schaufenster" Bayerns* in Brüssel (Ausstellungen etc).[142]

b) Europareferate in den einzelnen Landesministerien

In den letzten Jahren wurde zudem begonnen, in den einzelnen Landesministerien eigene **Europareferenten** bzw teilweise zu eigenen Dienststellen ausgebaute Europareferate einzusetzen.[143] Ihre Aufgabe wäre es, innerhalb der Ressorts die Ausarbeitung von Stellungnahmen durch Fachexperten zu koordinieren. Deren verspätete Installierung wirkte sich in vielen Ressorts jedoch insofern nachteilig aus, daß sie mit den bereits in den letzten Jahrzehnten gewachsenen Routinestrukturen der gemeinschaftspolitischen Aufgabenerfüllung in Konkurrenz traten. In diesem Zusammenhang werden auch die psychologischen Konfliktmomente zwischen den Fachspezialisten und den eingesetzten EG-Generalisten betont, die sich für deren Koordinierungsaufgaben als erst zu überwindende Schwierigkeiten erweisen. So wurde beispielsweise deren Rolle in der Rheinland-Pfälzischen Landesregierung von einem leitenden Beamten im Jahre 1991 wie folgt beschrieben:

> *Die EG-Referenten sind erst seit ein, zwei, drei Jahren je nach Ressort bestellt, und müssen ihre Position in den Ressorts erst definieren. Sie wirken ... im Augenblick zuviel nur als Briefträger, als Postverteiler in die Abteilungen der [Ministerien] hinein und werden zuwenig beteiligt.*[144]

---

142 BAYERISCHE LANDESREGIERUNG (1990), Bayern in Europa, Informationsbroschüre, 17.
143 *Siehe ANHANG B*; Vorher bestanden solche Europareferate nur in einzelnen Ländern in den Ministerien, die traditionelle Kernbereiche der Gemeinschaftspolitik behandelten (zB Landwirtschaftsministerium).
144 Interview, Brüssel 30.10.1991.

Zur Koordination des Vorgehens der verschiedenen Landesressorts in den Fachausschüssen des Bundesrates wurden in den einzelnen Landesregierungen interministerielle Arbeitsgruppen der EG-Referenten gebildet.[145] Die Steuerungsfunktion wird dabei sowohl von den Staatskanzleien (den Ämtern der Ministerpräsidenten) als auch – sofern vorhanden – von den spezifischen Europaministerien wahrgenommen. In Rheinland-Pfalz etwa finden interministerielle Besprechungen sowohl ca alle 6 bis 8 Wochen in der Staatskanzlei, als auch parallel dazu – in unregelmäßigen Abständen – bei der Bonner Vertretung des Landes, dem Ministerium für Bundesangelegenheiten und Europa statt.

c) Die endgültige Abstimmung des Standpunktes der Landesregierung zu einer EG-Vorlage

Die Festlegung des Votums einer Landesregierung zur Beschlußfassung über EG-Angelegenheiten im Bundesratsplenum, wurde hingegen bisher jeweils in der *Sitzung der Bundesratsreferenten* wahrgenommen. Diese Koordination der Landesressorts auf Beamtenebene findet knapp vor den Plenumssitzungen des Bundesrates in den Staatskanzleien der einzelnen Länder statt, also zu einem Zeitpunkt, zu dem bereits die Empfehlungen des EG-Auschusses und der Fachausschüsse des Bundesrates vorliegen. Nur in den Ausnahmefällen, in denen in dieser Sitzung kein Konsens zwischen den Landesressorts erreicht werden kann, wird der Konfliktgegenstand von der Beamtenauf die Landesregierungsebene verwiesen und in der folgenden Kabinettssitzung ausgehandelt. Diese Phase dient aber auch einer letzten Abklärung zwischen den Ländern untereinander, die sich dabei häufig während der Sitzung der Bundesratsreferenten mittels Telefonkonferenz oder im Anschluß an die Sitzung absprechen. Beobachtern zufolge, verläuft diese informelle Abstimmung zwischen den einzelnen Ländern dem Zeitdruck entsprechend flüssig. Zumeist können innerhalb von ein, zwei Tagen zwischen den Ländern die für eine Mehrheitsentscheidung nötigen Koalitionen gefunden werden.[146] Zu Beginn der Plenarsitzung des Bundesrates ist somit der Großteil der Bundesratsstellungnahmen bereits vorbestimmt.

Diese Koordinierungsstrukturen sind in den einzelnen Landesregierungen unterschiedlich verknüpft. Während in Bayern etwa die Aufgaben eines EG-Referenten und eines Bundesratsreferenten zumeist in einer Person zusammenfallen, werden diese beiden Funktionen hingegen beispielsweise in den meisten rheinland-pfälzischen und baden-württembergischen Ministerien von verschiedenen Beamten ausgeübt. Im letzteren Fall werden von Beteiligten die dadurch anfallenden, erhöhten Interaktionskosten beklagt. Eine Zusammenlegung beider Funktionen in einer Stelle erscheint insbesondere deshalb begründet, da in einigen Bereichen, etwa im Kulturbereich, bereits etwa die Hälfte der Aufgaben des Bundesratsreferenten in EG-Angelegenheiten anzusetzen sind.

---

145 Siehe *ANHANG B.*
146 Interview, Brüssel 29.10.1991.

3.4. Evaluierung des Bundesratsverfahrens (vor "Maastricht")

* Das Zusammenwirken der aufgezeigten Strukturvorteile des neuen Bundesratsverfahrens ermöglichte einen – im Vergleich zum Verfahren vor 1987 – ***weit höheren Output des gemeinsamen Vorgehens*** aller Länder gegenüber gemeinschaftspolitischen Initiativen. Zu Beginn der Neunziger Jahre, vor der Verfahrensreform 1993, wurden jährlich gut 100 Stellungnahmen vom Bundesrat beschlossen.[147]

* Der Bundesrat hat insofern einen "stillen Funktionenwandel"[148] vollzogen, indem er neben seiner früher fast ausschließlichen innerstaatlichen Gesetzgebungstätigkeit eine wesentliche Rolle als intermediäre Organisation des Dreiebnensystems erfüllt. Die Behandlung von EG–Angelegenheiten nahm (bereits vor der Reform 1993) gut ein Viertel seiner Tagesordnungspunkte ein.[149]

* Die europapolitische Ausrichtung ist allerdings in den einzelnen Ressortbereichen sehr unterschiedlich gewichtet. *FIG 3–A und 3–B* weisen darauf hin, daß (vor der Reform 1993) aus der Warte besonderer Landesinteressen ***EG–Bildungs– und Forschungspolitiken*** (zumindest hinsichtlich ihrer quantitativen Befassung) eine ***Vorrangstellung*** einnahmen, gefolgt von Sozialpolitiken, Regionalpolitiken und Fragen der Steuerharmonisierung. Entsprechend dieser Schwergewichte wurden die einzelnen Fachausschüsse des Bundesrates sehr unterschiedlich mit EG–Themen beschäftigt. Besonders stark traten sie in der Arbeit des Kulturausschusses hervor, bei dem fast die Hälfte der Tagungsordnungspunkte mit Gemeinschaftspolitik verknüpfte Fragestellungen befaßte.[150]

---

147 BEVOLLMÄCHTIGTE (1990).
148 OSCHATZ (1990), 72.
149 Das heißt in seinen Plenarsitzungen werden jeweils etwa 10 bis 15 Stellungnahmen zu Verordnungs– und Richtlinienvorschlägen, Programmentwürfen und anderen Arten von EG–Vorlagen gefaßt. (schriftliche Auskunft des Leiters des Parlamentsdienstes des Bundesrates, Dr. Risse, 13.8.1991)
150 Hans–Joachim GÜNTHER (1990), Föderalistische Bildungs– und Kulturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zur EG, in: Schulrecht Rheinland–Pfalz (Juli 1990)

FIG 3–A

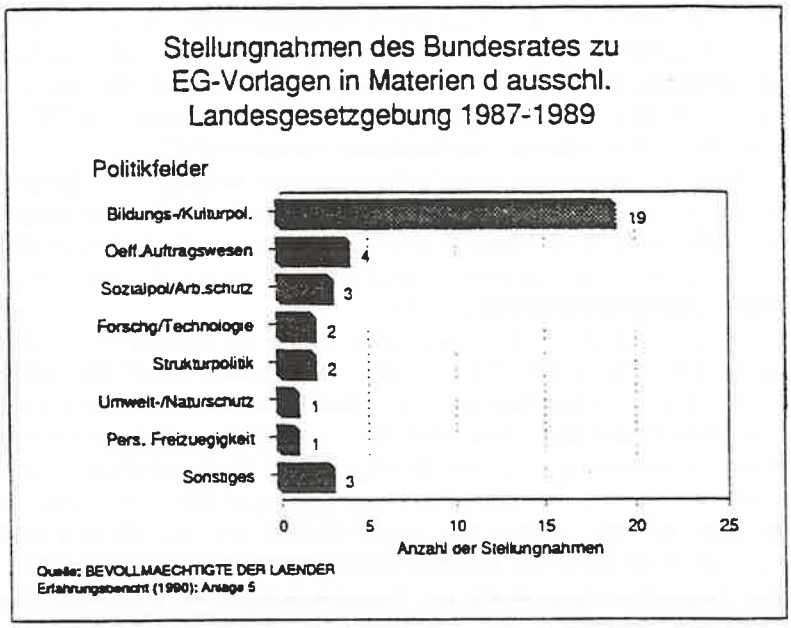
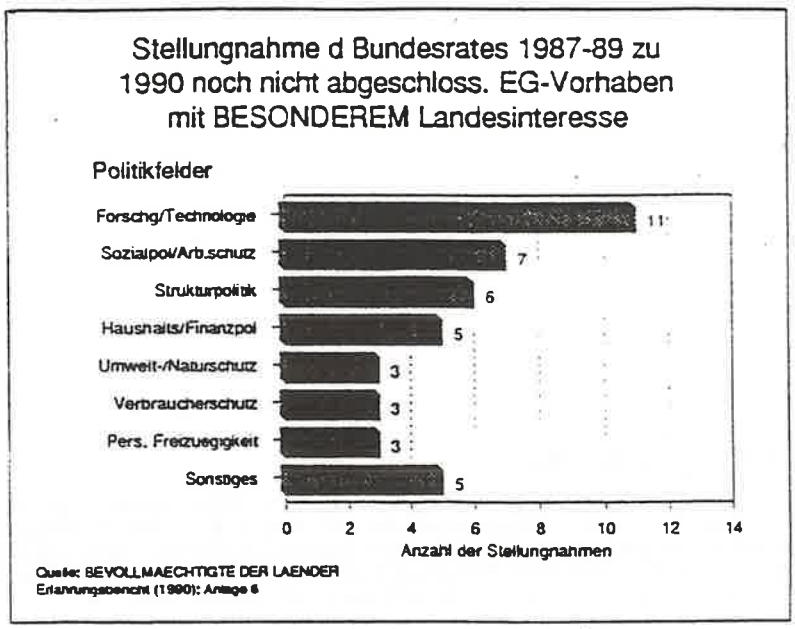

Stellungnahmen des Bundesrates zu EG-Vorlagen in Materien d ausschl. Landesgesetzgebung 1987-1989
Politikfelder
Bildungs-/Kulturpol.
Oeff.Auftragswesen
Sozialpol/Arb.schutz
Forschg/Technologie
Strukturpolitik
Umwelt-/Naturschutz
Pers. Freizuegigkeit
Sonstiges
19
4
3
2
2
1
1
3
0
5
10
15
20
25
Anzahl der Stellungnahmen
Quelle: BEVOLLMAECHTIGTE DER LAENDER
Erfahrungsbericht (1990): Anlage 5

FIG 3–B


Stellungnahme d Bundesrates 1987-89 zu 1990 noch nicht abgeschloss. EG-Vorhaben mit BESONDEREM Landesinteresse
Politikfelder
Forschg/Technologie
Sozialpol/Arb.schutz
Strukturpolitik
Haushalts/Finanzpol
Umwelt-/Naturschutz
Verbraucherschutz
Pers. Freizuegigkeit
Sonstiges
11
7
6
5
3
3
3
5
0
2
4
6
8
10
12
14
Anzahl der Stellungnahmen
Quelle: BEVOLLMAECHTIGTE DER LAENDER
Erfahrungsbericht (1990): Anlage 6

* Im Gegensatz zur beträchtlichen Quantität der EG–Beschlüsse des Bundesrates blieb der Stellenwert, der ihrer Beratung im Plenum zukam, allerdings gering. Von der 573. Sitzung am 20. Februar 1987 bis zur 611. Sitzung am 6. April 1990 wurden nur 67 öffentliche Redebeiträge zu EG–Angelegenheiten abgegeben, die zudem nur in den seltensten Fällen im Mittelpunkt der Debatte einer Bundesratssitzung standen.[151]

Diese Zurückhaltung in der Plenardebatte wurde – wie bereits erwähnt – wesentlich dadurch begründet, daß die Mehrzahl der Beschlußvorlagen zu Stellungnahmen in EG–Angelegenheiten ***bereits vor dem Plenum*** zwischen den einzelnen Ressorts und zwischen den Ländern ***akkordiert*** wurden. Deshalb lagen sodann auch keine Zusatzanträge der Länder vor, sodaß die Stellungnahmen ohne Beratung im Gegenstand – auf der sogenannten "Grünen Liste" – abgestimmt wurden. Zudem wirkte sich auch die Abfolge der Tagesordnung aus. EG–Angelegenheiten wurden typischerweise erst nach den Gesetzesbeschlüssen des Bundestages, den Gesetzesinitiativen und Entschliessungsanträgen der Länder und den Gesetzesentwürfen der Bundesregierung behandelt, sodaß durch die Befassung am Sitzungsschluß eine zeitliche Beschränkung vorgegeben war. Erklärungen wurden zudem häufig nur schriftlich zu Protokoll gegeben.[152]

* Die Unterschiede zwischen den Standpunkten der einzelnen Länder und ihre jeweiligen Motivationen (Interessen) festzustellen wird deshalb umso schwieriger. Dieser Mangel an Transparenz kann sich insbesondere für die im Bundesratsverfahren unbeteiligten, oppositionellen Landesakteure nachteilig erweisen. Eine genaue Analyse der jeweiligen Länder–Koalitionen konnte im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht unternommen werden, da die Stimmenauszählung im Bundesratsplenum nur mit "Minderheit" bzw "Mehrheit" protokolliert wird und das Stimmverhalten der einzelnen Länder nicht festgehalten wird.

Bei meinen Umfragen wurde jedoch übereinstimmend erklärt, daß die ***Meinungsunterschiede*** unter den Ländern bei der Abstimmung zu Bundesratsstellungnahmen über EG–Vorlagen bisher tendentiell merklich ***geringer*** waren ***als bei nationalen Rechtsetzungsakten des Bundesrates***.[153]

Dies deutet vorderhand darauf hin, daß der vorgegebene Entscheidungsmodus der Mehrstimmigkeit bei der Mehrzahl der EG–Stellungnahmen keinen Übergang von konsensuellen zu offen konfliktuellen Entscheidungen bewirkt hat. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß die letztlich mögliche Mehrheitsentscheidung ***antizipierend*** die einzelnen Landesregierungen unter Druck setzt, ihre Forderungen bereits bei der Aushandlung in den Bundesratsausschüssen bzw in den sonstigen vorgelagerten interregionalen

---

151 Allerdings erhalten europapolitische Themen in der Diskussion des Bundesratsplenums eine zusätzliche Bedeutung, da darauf auch Entschließungsanträge einzelner Länder abzielen (10 im Zeitraum von 1987 bis April 1990). Diese Entschließungsanträge bezogen sich vornehmlich auf Auswirkungen der Gemeinschaftspolitik auf die innerstaatliche Kompetenzordnung und bereiteten insofern die GG–Reform 1992/93 vor. Zudem nahmen EG–Themen in den letzten Jahren auch in den Grundsatzerklärungen der Bundesratspräsidenten eine zentrale Stellung ein.

152 Vgl dazu und zum Folgenden BEVOLLMÄCHTIGTE (1990), 12f.

153 Auf diese Neigung zu erhöhter Konsensualität wurde sowohl in Expertengesprächen als auch in der schriftlichen Auskunft im Auftrag des Direktors des Bundesrates (durch Dr. Risse), 13.8.1991 hingewiesen.

Arenen am Rahmen der sich potentiell abzeichnenden Mehrheitskoalition abzustimmen und also gegebenenfalls zu mäßigen, um zumindest einen Teil ihrer spezifischen Interessen in den endgültigen Bundesratsbeschluß einzubinden. Dieses Erfordernis ist aus der Interessenperspektive der einzelnen Landesregierungen deshalb gegeben, da angesichts der nunmehr erreichten Funktionsfähigkeit der *gemeinsamen* Länderstellungnahmen anzunehmen ist, daß einer davon abweichenden direkten, informellen Einflußnahme auf die Bundesregierung geringe Einflußchancen zukommen. Das heißt, dieser ***Zwang zur kompromißbetonten Integration*** von Länderpositionen kommt zur Notwendigkeit der Anpassung an den europäischen Kompromißrahmen hinzu und erleichtert dadurch tendentiell letztere.

* Durch die Teilnahme einer Vielzahl von Landesbeamten in Brüsseler Gremien hat sich inzwischen in den Landesverwaltungen die vor ein paar Jahren noch mangelnde ***Kenntnis der Spielregeln der EG-Entscheidungsprozesse***[154] ***gesteigert***. In dieser Hinsicht wurde bei meinen Interviews auch der ***psychologische Einstellungswandel*** betont, der die Skepsis vor der "Brüsseler Bürokratie" reduziert und die Landesregierungen zu einer aktiveren und konstruktiveren Verfolgung ihrer Partizipationschancen veranlaßt hat.[155]

* Den Ländern ist es in diesem Kontext inzwischen gelungen, die ***Terminisierung*** ihrer Stellungnahmen besser auf die Anforderungen des europäischen Entscheidungsprozesses anzupassen. In der Tat erfolgten sie nach 1988 zumeist rechtzeitig, bevor eine EG-Vorlage im COREPER behandelt wurde. Trotz dieser generellen Tendenz zeigten sich jedoch weiterhin in manchen Fällen Schwierigkeiten. Sie ergaben sich va dadurch, daß gerade aufgrund des aufgezeigten Wechselspiels zwischen der Arbeit in den Ausschüssen des Bundesrates und der Meinungsbildung im Bundesbereich häufig solange mit der Abgabe einer offiziellen Stellungnahme des Bundesrates zugewartet wurde, bis sich die Bundesregierung selbst festlegte. Dies bedeutet jedoch – wie weiter oben problematisiert – daß zu diesem Zeitpunkt zumeist auch die deutsche Position in den europäischen Verhandlungen fixiert war.[156] Die *Bevollmächtigten der Länder beim Bund* sahen sich deshalb im Jahre 1990 zur Mahnung veranlaßt, die "Terminisierung der Beschlußfassung durch den Bundesrat stärker auf den Zeitpunkt" abzustellen, "zu dem die Bundesregierung ihre Position festlegt."[157]

* Nach gut drei Jahren Praxis des Bundesratsverfahrens ließ sich tendentiell für die Verhandlungsführung der Bundesregierung in den Gemeinschaftsgremien eine weitgehende Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesrates feststellen:

– In der Tat wich die Bundesregierung von den zwischen 1987 und 1989 beschlossenen 35 Stellungnahmen des Bundesrats zu EG-Vorlagen, die ausschließliche Ge-

---

154 HRBEK (1988a).
155 Vgl auch Ulla KALBFLEISCH-KOTTSIEPER (1992a), Die Europakommission der Länder und die Verhandlungen in Brüssel – auf dem Weg zu einer neuen Staatspraxis, Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, mimeo.
156 BEVOLLMÄCHTIGTE (1991), 11.
157 Ebenda.

setzgebungskompetenzen der Länder betrafen und denen also eine erhöhte Berücksichtigungs- und Begründungsverpflichtung zukam, in lediglich 4 Fällen ab.[158]

Insofern hat sich die Befürchtung der Landesregierungen, die unbestimmten Rechtsbegriffe "unabweisbarer integrations- und außenpolitischer" Erfordernisse könnten als Routinebegründung für ein abweichendes Verhalten der Bundesregierung herangezogen werden,[159] nicht bestätigt. In den erwähnten Fällen des Abgehens des deutschen Votums im *Rat* von den Forderungen des Bundesrates argumentierte die Bundesregierung, daß sie als Gegenleistung für die nicht durchzusetzenden Länderforderungen partielle Zugeständnisse im deutschen Interesse – auch im Interesse der Landesregierungen – aushandelte. Im zuvor erwähnten Fall der Rundfunkrichtlinie sei etwa aufgrund der vorgefaßten Positionen der übrigen Mitgliedstaaten im Rat die Entscheidung von deutscher Seite nicht zu blockieren gewesen. Andererseits konnte in den Verhandlungen im Gegenzug zur Zustimmung der Bundesregierung eine Protokollnotiz im deutschen Interesse erreicht werden, in der die Quotenregelung zugunsten "Europäischer Werke" als politische und nicht als rechtsverbindliche Verpflichtung festgeschrieben wurde.[160]

– Für die genannten Fälle geht das Abweichen der Bundesregierung aus ihrer verpflichtenden Motiverklärung hervor. Für die übrigen neun Zehntel der offiziellen, gemeinsamen Länderpositionen können hingegen keine konkreten Erfolgsquoten herangezogen werden. Die Schwierigkeit, die sich bei der empirischen Überprüfung ihrer Durchsetzung ergibt, besteht vor allem darin, daß ein bloßer Vergleich zwischen dem Standpunkt des Bundesrates und dem nachfolgenden Votum der Bundesregierung im Rat der EG die relative Einflußnahme in einzelnen Verhandlungspunkten nicht wiedergeben würde. Nur die detailierte Verfolgung des Verhandlungsganges könnte dies erlauben. Zudem wäre – der weiter oben ausgearbeiteten Problemstellung entsprechend – auch eine Rückverfolgung der Interessendevaluierung von der gemeinsamen Stellungnahme im Bundesrat zu den Ausgangsinteressen der einzelnen Landesregierungen notwendig. Solche Untersuchungen, die den systematischen Zugang zu den Verhandlungsunterlagen voraussetzen, könnten nur innerhalb der Institutionen unternommen werden. Sie wurden jedoch bisher weder von seiten des Bundesrates, noch von einzelnen Landesregierungen angestellt. Der Mangel einer kontinuierlichen und detaillierten Erfolgskontrolle wurde auch von den Landesregierungen selbst als Nachteil angesehen. Deshalb wurden im Jahre 1990 Vorschläge unterbreitet, solche Evaluierungsmaß-

---

158 Dies war der Fall bei:
- Hochschuldiplom-Richtlinie (BR-Drs. 546/87)
- Rahmen- und Durchführungsverordnung zur Reform der Strukturfonds (BR-Drs. 367/87 und BR-Drs. 395/88)
- Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Bildungsminister zur Gesundheitserziehung in Schulen (BR-Drs. 509/88)
- Fernseh-Richtlinie (BR-Drs. 259/86).

159 Stellungnahme der CHEFS DER STAATS- UND SENATSKANZLEIEN (1988/89): Grenzen der EG-Kompetenzen gegenüber den Mitgliedstaaten – Handlungsmöglichkeiten der Länder zur Wahrung der föderalen Belange in der Europäischen Gemeinschaft, 59

160 BEVOLLMÄCHTIGTE (1990), 20.

nahmen einzuleiten, um dadurch die Reaktionsfähigkeit der Länder gegenüber dem Bund zu erhöhen. Bis 1992 waren jedoch noch keine Ergebnisse zugänglich.

So muß hier die grundsätzlich übereinstimmende Einschätzung der im Rahmen dieser Studie befragten Landes– und Bundesvertreter genügen. Sie strichen jeweils die beidseitige Kooperationsbereitschaft von Bundesregierung und Landesregierungen bei der Verfolgung deutscher Interessen in den Verhandlungsprozessen der Gemeinschaft hervor. In den meisten Fällen war es deshalb möglich, einen "föderalen Konsens" zu erzielen. Insofern enthielt auch der Mitte 1990 vorgelegte Bericht *Bevollmächtigten der Länder beim Bund* über die Erfahrungen des Bundesratsverfahrens – trotz des Verweises auf einige verbleibende strukturelle Schwächen – ein prinzipiell positives Resümee:

> *Die Bundesregierung war im allgemeinen bemüht, die Stellungnahmen des Bundesrates bei den Verhandlungen zu berücksichtigen. ... In vielen Fällen stärkten die Stellungnahmen des Bundesrates die Bundesregierung bei ihren Verhandlungen auf EG–Ebene. Durch die in der Regel gute Kooperation mit der Bundesregierung konnten daher befriedigende Ergebnisse erreicht werden. ...*
> *Obwohl die "Experimentierphase" mit dem Beteiligungsverfahren noch andauert, kann schon jetzt festgestellt werden, daß hierdurch die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat in EG–Angelegenheiten deutlich verbessert wurde. Die Informationen über EG–Vorhaben erreichen die Länder heute frühzeitiger und umfassender, so daß eine fundiertere Meinungsbildung möglich ist. Der Bundesrat nimmt mit seinen jährlich rund 100 Beschlüssen zu EG–Rechtssetzungsvorhaben häufiger so frühzeitig Stellung, daß hierdurch wirksam Einfluß auf die Verhandlungsposition der Bundesregierung ausgeübt werden kann.*[161]

Als weiteres Indiz für den kooperativen Stil der Durchführung des Bundesratsverfahrens kann hinzugefügt werden, daß das erwähnte Beispiel der EG–Rundfunkrichtlinie bis zum Abschluß meiner Erhebungen den einzigen Fall einer Klage der Länder an das Bundesverfassungsgericht aufgrund einer Verletzung der Bindungspflicht des Bundes nach Art 2 EEAG darstellte.[162]

In dieser Hinsicht können ***zusammenfassend folgende Erklärungen*** aufgestellt werden:

* Wie gezeigt wurde, wurden die ***vier Aushandlungsebenen*** indirekter Länderbeteiligung – innerhalb der einzelnen Landesregierungen, zwischen den Landesregierungen (Bundesrat, Fachministerkonferenzen), Bundesregierung, EG–Gremien – zusehends durch leistungsfähige, auf die Behandlung von Gemeinschaftsangelegenheiten spezialisierte Beziehungsstrukturen ***miteinander verzahnt***. Da das bereits durch die innerstaatliche Politikverflechtung ausgebildete ***kooperative Klima*** auch in der ge–

161 Ebenda, 19 und 4.
162 Interview Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland, Brüssel 31.10.1991

meinschaftspolitischen Zusammenarbeit wirkt, können diese Strukturen dem Termindruck entsprechend zu flexiblen Kompromissen genutzt werden. Dadurch werden die eingangs besprochenen Probleme einer indirekten, vierstufigen Interessenvermittlung deutlich gesenkt.

* Den deutschen Positionen zu EG-Vorlagen kommt generell eine ***geringere innenpolitische Brisanz*** zu als Entscheidungen zu innerstaatlicher Politik. Deshalb besteht einerseits öfter Einhelligkeit zwischen SPD-regierten ("A") und CDU/CSU-regierten ("B") Ländern im Bundesrat und andererseits zeigt sich auch dessen Funktion als Oppositionsinstrument[163] in EG-Angelegenheiten weniger ausgeprägt. Eine Übereinstimmung auf Landesebene über Parteigrenzen hinweg ist insbesondere deshalb gegeben, da zentrale Punkte wichtiger Länderstellungnahmen häufig einen Protest gegen Initiativen der Kommission unter der Begründung fehlender Gemeinschaftskompetenzen beinhalten.[164] Wenn es aber um die Verteidigung von Länderkompetenzen geht, finden sich insbesondere häufige Koalitionen zwischen Bayern und SPD-regierten Ländern.[165] In Hinblick auf EG-Förderpolitiken ist andererseits weniger die parteipolitische Orientierung ausschlaggebend, sondern vielmehr finden sich Koalitionen zwischen förderungsbegünstigten Ländern und solchen, die von einer bestimmten Initiative aufgrund ihrer sozio-ökonomischen Daten nicht profitieren könnten.

* Die aufgezeigte Bilanz darf ***nicht notwendigerweise als Zeichen der Überstimmung von Bundespositionen*** durch die Länder interpretiert werden. Die Differenzen zwischen den Zielen der deutschen Bundesregierung und jenen anderer Mitgliedstaaten erwiesen sich hinsichtlich der meisten EG-Vorlagen größer als zwischen den Landesregierungen und der Bundesregierung, sodaß letztere weniger stark ins Gewicht fielen. In der Tat wichen die Stellungnahmen des Bundesrates nur selten grundsätzlich von der Position der Bundesregierung ab.[166]

Die ***Landesregierungen*** sind deshalb in der Gemeinschaftspolitik ***weit weniger Kontrahent als vielmehr Partner der Bundesregierung***. Insofern wird von seiten der Bundesregierung vor allem die Verstärkung ihrer Verhandlungsposition durch die

---

163 Vgl ua LEHMBRUCH (1976); ABROMEIT (1982), Die Funktion des Bundesrates und der Streit um seine Politisierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1982/4, 462-471; Ralf BRATHUHN (1989), Bundesratsanträge der bayerischen Landesregierung. Profilierungsanträge oder ernstgemeinte Gesetzgebungsakte, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1989/3), 322-331

164 Walter P. BECKER (1989), Länder und Landtage im Prozeß der europäischen Einigung, in: Kremer (1989), 37 gibt als wichtige Beispiele dafür in den Jahren 1986-1988 an: das Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten (ERASMUS); BR-Drs 45/86 vom 27. Juni 1986; Das Aktionsprogramm zur Förderung des Jugendaustausches in der Gemeinschaft "YES für Europa"; BR-Drs 161/86 vom 27. Juni 1986; den Vorschlag für eine Richtlinie über die Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunktätigkeit (EG-Rundfunkrichtlinie); BR-Drs 259/86 vom 20. Februar 1987; das Aktionsprogramm "Europa gegen den Krebs"; BR-Drs 13/87 vom 13. März 1987; die Mitteilung der Kommission über die Geschwindigkeitsbegrenzung in der Gemeinschaft; BR-Drs 51/87 vom 15. Mai 1987; die Mitteilung der Kommission über die Bildung in der Europäischen Gemeinschaft; BR-Drs 281/88 vom 14. Oktober 1988.

165 RENZSCH (1990).

166 BEVOLLMÄCHTIGTE (1990), 19.

Expertise der beteiligten Landesvertreter geschätzt, die diese aufgrund der Implementationserfahrung auf Landesebene einbringen können.

Aufgrund dieser Interessenkonvergenz, die durch die kontinuierliche Abstimmung von Bundes- und Landesakteuren im Verhandlungsverlauf verstärkt wird, fällt deshalb auch das theoretisch schlüssige Problem der Blockierung deutscher Verhandlungspositionen durch ihre Rücksichtnahme auf Länderpositionen in der Praxis nicht allzu ins Gewicht.[167]

3.5. Vernachlässigte Strukturen

Im folgenden werden noch drei Strukturen besprochen, die in der Praxis des Bundesratsverfahrens bislang vernachlässigt wurden: die Möglichkeit eines beschleunigten Verfahrens durch die EG-Kammer des Bundesrates; die Möglichkeit der Modifikation von Stellungnahmen; sowie die Involvierung der Landesparlamente in die europapolitische Interessenvertretung der Landesregierungen. Ihre Behandlung ergänzt die Erklärung der Verfahrensbedingungen und weist andererseits auf einige verbleibende strukturelle Schwächen hin.

3.5.1. Beschleunigtes Verfahren

Zur Beschleunigung des Verfahrens sowie zur Verhandlung von Materien mit erhöhtem Bedarf an Geheimhaltung wurde im Juni 1988 eine ***EG-Kammer*** des Bundesrates ("Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaften") geschaffen.[168] Bei ihrer Einrichtung wurde davon ausgegangen, daß der auf die Drei- und Sechswochenabstände des innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens ausgerichtete Sitzungsrhythmus des Bundesratsplenums für eine fristgerechte Abgabe der Stellungnahmen häufig nicht hinreichen würde. Eine öftere ad-hoc Einberufung des Plenums schien angesichts des dafür nötigen Aufwandes, die Anwesenheit seiner Mitglieder – Ministerpräsidenten und Landesminister – terminlich zu koordinieren, nicht praktikabel.

* Diese (durch die GG-Reform 1993 inzwischen modifizierte) *EG-Kammer* erwies sich unter formalen Gesichtspunkten in mehrfacher Weise als ein institutionelles Novum:

- Anders als gewöhnliche Bundesratsausschüsse ist die EG-Kammer in ihrer Tätigkeit nicht auf vorbereitende Aushandlungen beschränkt. Ihr kommt formell eine

167 Vgl auch WESSELS (1986), 190f.

168 Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates mit Beschluß vom 10. Juni 1988, Drs. 230/88 (Beschluß). BGBl 1988I, S 857ff; zur Institutionalisierung der EG-Kammer ausführlicher: OSCHATZ/RISSE (1989), 513ff.

eigenständige, endgültige Entscheidungsgewalt über die Stellungnahme der Länder zu.[169]

- Deshalb waren ihre Mitglieder bisher – wieder im Gegensatz zu den Ausschüssen – nicht Landesbeamte. Die Landesregierungen konnten in der EG–Kammer nur durch Kabinettsmitglieder vertreten werden. Typischerweise nahm jeweils der im Rang eines Landesministers stehende Bevollmächtigte des Landes beim Bund, deren Ressort wie erwähnt in einigen Ländern explizit Europaangelegenheiten einschließt, an den Sitzungen teil. Die übrigen Mitglieder der Landesregierungen konnten ersatzweise an dessen Stelle teilnehmen.
- Auch wenn jedes Land nur einen Minister entsendet, werden die Stimmen der Länder entsprechend der Verteilung der Sitze im Plenum gewichtet.
- Eine für ein Parlament außergewöhnliche Verfahrensform stellte das im Zusammenhang mit der EG–Kammer ebenfalls durch diese Geschäftsordnungsnovelle vorgesehene ***Umfrageverfahren*** dar. Es konnte vom Vorsitzenden des Bundesrates dann eingeleitet werden, wenn er mündliche Verhandlungen entbehrlich befand. Eine solche Entbehrlichkeit war insbesondere anzunehmen, wenn bereits in den vorangegangenen Ausschußsitzungen eine ausführliche Beratung über die zu verabschiedende Stellungnahme stattgefunden hatte und wenn durch die zeitliche Verzögerung einer mündlichen Verhandlung der Zweck der Stellungnahme auf europäischer Ebene nicht mehr erfüllt werden konnte. Gegen diese Zuweisung auf den schriftlichen Entscheidungsweg konnte jedoch jedes einzelne Land Einspruch erheben und somit eine öffentliche Verhandlung beantragen. Zudem konnte das Umfrageverfahren auch dann eingeleitet werden, wenn einzelne Länder in der *EG–Kammer* nicht stimmberechtigt anwesend waren und daher deren zusätzliche Stimme zum Erreichen der erforderlichen Mehrheit fehlte. Damit sollten Partizipationsschwierigkeiten, die sich durch die kurzfristige Terminisierung der Sitzungen der EG–Kammer ergeben, ausgeglichen werden. Letzere Begründung des Umfrageverfahrens wurde bis zum Jahre 1990 jedoch noch nie angewandt.

* Aufgrund dieser strukturellen Besonderheiten und der damit erwarteten Verfahrensbeschleunigung wurde die *EG–Kammer* in der Literatur anfänglich als eine der wesentlichen Neuerungen der Länderbeteiligungs–Reform 1987/88 angesehen.[170] Angesichts der Praxis ist eine solche Einschätzung allerdings zu relativieren. Nicht in allen Fällen akuter Eilbedürftigkeit von Bundesratsstellungnahmen, die insbesondere zum Ende der halbjährlichen EG–Präsidentschaften auftreten, wurde eine Zuweisung an die EG–Kammer vorgenommen. In der Tat trat die EG–Kammer von ihrer ersten Einberufung im September 1988 bis August 1991 nur 5mal – zu Themen von sehr unterschiedlicher inhaltlicher Ausrichtung und politischer Bedeutung für einzelne Länder – zusammen. Etwas häufiger, nämlich 9mal, wurden in diesem Zeitraum Be–

169 Gem § 45b Abs 2 GO BR. Die Beschlüsse der EG–Kammer stellen nicht eine bloße Fiktion von Plenumsbeschlüssen dar, sondern haben volle Gleichstellung mit letzteren erhalten.

170 RENZSCH (1989a), 582.

schlüsse der *EG–Kammer* im Wege des Umfrageverfahrens gefaßt.[171] Nichtsdestotrotz konnte die *EG–Kammer* in den wenigen Fällen ihrer Einberufung eine Beschleunigung des Verfahrens beweisen. So wurden etwa zur komplexen und für die Länder wichtigen Stellungnahme zur Strukturfondsverordnung die Ausschußberatungen und die Beschlußfassung durch die EG–Kammer während der Sommerpause 1988 in nur einer Woche abgewickelt. Das Umfrageverfahren konnte bei für die Länder relativ unstreitigen EG–Vorlagen die Dauer der Beschlußfassung auf bis zu drei Tage verkürzen.[172]

Insofern hat sich die *EG–Kammer* (bis zu ihrer rechtlichen Aufwertung 1993)[173] zwar als ein für wenige Ausnahmefälle nützliches Organ erwiesen. Hingegen zeigte sich, daß die üblichen Sitzungsintervalle des Bundesratsplenums großteils genügten. Der wesentliche Grund dafür liegt im dargestellten Charakter der vorbereitenden Aushandlungen, der die Beschäftigung der Bundesratsmitglieder selbst in den meisten Fällen auf eine formelle Akklamation beschränkt.

3.5.2. Flexibilisierung – Modifikation der Stellungnahmen

Um angesichts des genannten Spannungsverhältnisses zwischen den gleichzeitigen Entscheidungsprozessen auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene eine flexiblere Responsivität des Verfahrens zu erreichen, sah die *Bund–Länder–Vereinbarung 1987* prinzipiell vor, daß "der Bundesrat ... seine Stellungnahme im Verlauf der Beratung des Vorhabens in den Gremien der Europäischen Gemeinschaften anpassen und ergänzen" kann.[174] Damit wurde von dem im innerstaatlichen parlamentarischen Verfahren gültigen *Unverrückbarkeitsprinzip* abgegangen, demzufolge ein Gesetzesentwurf nur einmal behandelt werden darf.

* Ein Positionswechsel des Bundesrates könnte jedoch – insbesondere im Falle bindender Länderstellungnahmen – die kontinuierliche Verhandlungsstrategie auf europäischer Ebene gefährden. Um dieses Problem einzuschränken, waren Modifikationen vor 1993 prinzipiell nur dann möglich, wenn Veränderungen im europäischen Entscheidungsprozeß festzustellen waren.[175] Dabei konnten zwei Fälle unterschieden werden:

- Diese Regelung erlaubte einerseits, auf die Veränderungen des Entscheidungs*gegenstandes* zu reagieren. So kann eine Abänderung der EG–Vorlage während der Verhandlungen in den Ratsgremien oder im Rahmen der Mitwirkung des Europäischen Parlaments zusätzliche Länderforderungen auslösen und also eine neue Beurteilung verlangen.

---

171 Dies und das folgende stützen sich neben Interviews v.a. auf die schriftliche Auskunft des Leiters des Parlamentsdienstes des Bundesrates, Dr. Risse, 13.8.1991.
172 OSCHATZ/RISSE (1989), 518.
173 Siehe *Abschnitt 6.*
174 Art II Pkt 2 *BLV*; sowie § 45a Abs 3 GO BR.
175 OSCHATZ/RISSE (1989), 512.

- Andererseits ermöglichte dies den Ländern, ihre Positionen an den Wandel *strategischer* Entscheidungs*bedingungen* anzupassen. Dies wird dann notwendig sein, wenn die Undurchsetzbarkeit der ursprünglichen Länderforderung im europäischen Verhandlungsprozeß sichtbar wird und sich zugleich Chancen eröffnen, spezifische Vorteile im Interesse der deutschen Länder zu erreichen, die in ihrer bisherigen Position noch nicht berücksichtigt worden waren.

* Hinweise auf den Bedarf einer solchen Modifikation gehen einerseits von der Bundesregierung aus. Sie wird daran insbesondere Interesse zeigen, wenn sie in den Fällen "bindender Stellungnahmen" ansonsten in den Absprachen blockiert wäre. Andererseits kommt eine entsprechende Kontrollaufgabe den Bundesratsbeauftragten in EG-Arbeitsgremien, dem Länderbeobachter, aber auch den befaßten Europa- und Fachressorts der Landesregierungen zu.

* Angesichts der theoretischen Virulenz des Spannungsverhältnisses gleichzeitiger Aushandlung in innerstaatlichen und europäischen Arenen erstaunt es jedoch, daß solche Modifikationen in der bisherigen Praxis sehr selten erfolgten. Im Zeitraum von 1987 bis 1989 hat der Bundesrat seine Stellungnahmen lediglich in Bezug auf 8 EG-Vorlagen formell angepaßt oder ergänzt. Das sind nicht mehr als 2,6% der 311 EG-Vorlagen zu denen eine offizielle Länderposition beschlossen wurde.[176]

Zur Begründung der geringen Nutzung dieser Möglichkeit bieten sich drei Erklärungen an:

* Seitens der Direktion des Bundesrates wurde insbesondere darauf hingewiesen, "daß der Bundesrat in seinen Stellungnahmen meist grundsätzliche Aspekte betont, die oft auch bei geänderter Sachlage Gültigkeit behalten."[177] Diese generelle Ausrichtung der Stellungnahmen spiegelt teilweise auch deren Motivation wider. Häufig werden Eingriffe in Länderkompetenzen gerügt. In diesen Fällen steht die prinzipielle Blockierung einer EG-Politik im Vordergrund.

* Es ist aber auch nicht zu übersehen, daß sich formeller und informeller Ländereinfluß auf die EG-Politik der Bundesregierung gegenseitig ergänzen. Die Positionen des Bundesrates werden zumeist erst im Zuge der Mitwirkung von Ländervertretern in vorbereitenden Gremien in Bonn und Brüssel im Detail spezifiziert und an die sich ändernden Verhandlungsbedingungen angepaßt. Damit vermag eine graduelle Veränderung von Länderanliegen vollzogen werden, ohne daß dies in einer formellen Modifikation der Bundesratsstellungnahme zum Ausdruck kommen muß. Sofern sich bei den abschließenden Ausschußsitzungen oder im COREPER Veränderungen ergeben, bliebe in der knappen Zeitspanne bis zur Ratssitzung zudem gar keine Zeit, um einen formellen Bundesratsbeschluß herbeizuführen.

* Schließlich gründeten die mangelnden Aktualisierungsbestrebungen bisher aber auch in Verfahrensschwächen im Länderbereich:

---

176 Eine Auflistung findet sich im Dokument BEVOLLMÄCHTIGTE (1990), Anlage 4.
177 Schriftliche Auskunft des Leiters des Parlamentsdienstes des Bundesrates, Dr. Risse, 13.8.1991

- Einerseits verursachte das Zuwarten des Bunderates bis zum Zeitpunkt, zu dem die vorliegende Position der Bundesregierung eine umfassende Stellungnahme ermöglichte, daß diese zuwenig dynamisch dem Verhandlungslauf folgte. So wurde von Länderseite vorgeschlagen, daß in Zukunft häufiger von einer *vorläufigen* Stellungnahme Gebrauch zu machen sei. Diese sollte sich auf grundsätzliche Aspekte beschränken und ausdrücklich vorbehalten, daß der Bundesrat seine Stellungnahme im Beratungsverlauf anpassen oder um fachliche Aspekte ergänzen werde.[178]
- Zudem zeigte sich, daß der Verhandlungsfortgang von Länderseite ungenügend kontrolliert wurde. Die *Bevollmächtigten der Länder beim Bund* forderten daher, daß die "Ländervertreter in EG-Gremien ... stärker als bisher auf eine gegebenenfalls notwendige Aktualisierung der Bundesratsstellungnahmen achten" müßten.[179] Zudem wurde eine Verbesserung durch den Ausbau der computergestützten Evidenz und eine systematische Erfolgskontrolle der Bundesratspositionen auf europäischer Ebene erwartet. Bis April 1992 lagen hiezu jedoch noch keine Ergebnisse vor.[180]

3.5.3. Ausklammerung der Landesparlamente

Die bisherige Darstellung hat die zentrale Rolle der Exekutiven an der Erarbeitung und Vermittlung von Landesinteressen – sprich: *Landesregierungsinteressen* – in EG-Angelegenheiten hervorgehoben.

Die Intensivierung europäischer Integration bedeutet insofern aus dem Blickwinkel der *formellen* Allokation von Entscheidungsprozessen nicht nur einen Transfer von Politikdomänen auf der vertikalen Dimension, von der regionalen und der nationalen Ebene auf die Unionsebene, sondern gleichzeitig auch eine verstärkte Machtverlagerung auf der horizontalen Dimension von legislativen zu exekutiven Akteuren: Auf europäischer Ebene wird dies durch die dominante Stellung des Rates, dh der nationalen Regierungen, und des Initiativmonopols der Europäischen Kommission im EU-Rechtsetzungsprozeß bestimmt. Daran ändert auch die verstärkte Einbeziehung des Europäischen Parlaments seit dem EUV nichts Grundlegendes.[181] Zweitens können die nationalen Parlamente bisher – abgesehen vom dänischen "Marktausschuß" und eben dem deutschen "Bundesrat" – zumeist nur konsultativ auf das Votum ihrer Regierungen im Rat einwirken. Allerdings ist hier anzufügen, daß in der Folge von "Maastricht" die parlamentarischen Zuständigkeiten in der Unionspolitik ua in Deutschland,[182] Großbritannien und Frankreich erheblich gestärkt wurden. Drittens kommen auch die begrenzten Einflußressourcen sub-nationaler Akteure durchwegs den regionalen Exekutiven zu:

---

178 BEVOLLMÄCHTIGTE (1990), 11.
179 Ebenda, 18.
180 Schriftliche Auskunft des Direktors des Bundesrates, Dr. Risse, vom 13.4.1992.
181 Siehe *FN 63*.
182 Siehe *Abschnitt 6.*

Das deutsche Föderalismusmodell der *Politikverflechtung* zeichnet sich in besonderer Weise dadurch aus, daß die Landesparlamente die politischen Kosten intra- föderaler (Bundesrat) und inter-föderaler ("Dritte Ebene") Zusammenarbeit auf Minister- und Verwaltungsebene - ausgedrückt in einem Mangel an Transparenz und also an Zurechenbarkeit von Verantwortung - zu tragen haben.[183] Ihr Ausschluß von der Kooperation zwischen Bundes- und Landesregierungen im Rahmen der Unionspolitik ist in dieser Hinsicht nicht neu, sondern eröffnet eine zusätzliche Dimension dieses für die innerstaatliche Politik in ähnlicher Weise gültigen Phänomens des "Föderalismus als Regierungsprivileg"[184].

Es wurde oft darauf hingewiesen, daß die Landesparlamente angesichts der Vergemeinschaftung von Kompetenzen der Landesgesetzgebung Machtverluste erleiden, während die Landesexekutiven in diesen Angelegenheiten einen relativen Einfluß auf die EG-Rechtsetzung erlangen.[185] Diese Wertung ist jedoch nur soweit zutreffend, als man die rechtliche Zuständigkeitsverteilung als Grundlage heranzieht.

- Vielmehr ist jedoch zu berücksichtigen, daß bereits in der Landesgesetzgebung - aufgrund der Initiativbefugnisse der Landesregierungen, aufgrund von parteipolitischen Verpflichtungen der parlamentarischen Mehrheitsfraktion an die Regierung, aufgrund ihrer Abhängigkeit an die Expertise der Landesverwaltung - wesentliche, formell parlamentarische Machtressourcen im Bereich der Landesexekutive verfügt werden. Aus dieser Perspektive erleidet vor allem auch die Landesregierung selbst einen Machtabgang durch den Transfer von Legislativzuständigkeiten des Landes auf die Institutionen der Gemeinschaft.

Die deutschen Landesparlamente reagierten erst Mitte der Achtziger Jahre stärker auf die europäischen Herausforderungen und verlangten nach Partizipation an der regionalen Interessenvermittlung in EG-Angelegenheiten. Das späte Einsetzen solcher Forderungen ist verwunderlich, da sich die Einwirkung der EG-Rechtssetzung in ihre Gesetzgebungskompetenzen zwar seit diesem Zeitpunkt forcierte, aber bereits zuvor deutlich gegeben war.

Im Jahre 1986 war in keinem einzigen deutschen Land *formell* eine Einbindung des Landtages in das EG-Länderbeteiligungsverfahren vorgesehen. Während einzelne Landesregierungen sporadisch die Landesparlamente über ihre EG-Aktivitäten unterrichteten und letztere seltene, eigene Initiativen in dieser Hinsicht setzten, war jedenfalls keine durchgängige Involvierung gegeben. Einige Landtage zeigten sich zum damaligen Zeitpunkt von der Europapolitik der Landesexekutive gänzlich ausgeschlos-

---

183 Vgl KLATT (1987), 197; Hartmut KLATT (1990a), Beziehungen zwischen Bundestag und Landesparlamenten. (Selbst-)Entmachtung der Landesparlamente?, in: Hessischer Landtag (1990); Roland LHOTTA (1991), Verfassung, Bundesstaatsreform und Stärkung der Landesparlamente im Zeichen der deutschen Einheit und der europäischen Integration, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1991/2), 253-288.

184 LHOTTA (1991).

185 Vgl zB BECKER (1989), 39f; SCHRÖDER (1986), 95 und 100f; GROSSE-SENDER (1990 - Teil I) und (1991 - Teil II); Ulrich GOLL (1989), Vier Thesen zur Beteiligung der Landesparlamente am EG-Entscheidungsprozeß, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1989/4); Horst-Ludwig RIEMER (1990), Das Landesparlament und das Europa der Regionen, in: Alemann et al (1990), 202-207.

sen.[186] Deshalb wurde von der *Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente* im Jahre 1986 ein Forderungskatalog an Mindestmitwirkungsrechten beschlossen, die den einzelnen Landtagen und Bürgerschaften zugestanden werden sollten:

1. *Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, die für das Land von Interesse sein könnten.*
2. *Die Landesregierung gibt dem Landtag vor ihrer Stellungnahme im Bundesrat zu EG-Vorhaben, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen oder dessen wesentliche Interessen berühren, rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme. Für Eilfälle ist ein besonderes Verfahren vorzusehen.*
3. *Falls die Landesregierung von der Stellungnahme des Landtags abweicht, teilt sie diesem die dafür maßgeblichen Gründe mit.*[187]

(Die Detailergebnisse der von 12 Landesparlamenten beantworteten Fragebögen zu ihrer strukturellen Reaktion und Praxis in EG-Angelegenheiten sind in ***Anhang C*** *wiedergegeben.)*

* In der Folge kam es in den letzten Jahren in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und im Saarland[188] zu (teils nur informellen) Vereinbarungen zwischen Regierung und Parlament über die Institutionalisierung eines Konsultationsverfahrens in EG-Angelegenheiten.

Diese Arrangements erfüllten aber zumeist nicht einmal die Mindestforderungen der Landtagspräsident/inn/enkonferenz. So erfolgt etwa in Rheinland-Pfalz eine Unterrichtung über EG-Vorhaben nur dann, wenn diese "von wesentlicher landespolitischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen von Rheinland-Pfalz unmittelbar" berührt werden.[189] Deren Reichweite ist von der Landesexekutive zu ermessen. Ein offener Informationszugang wäre jedoch grundlegende Vorsetzung einer allfälligen Kontrollfunktion der Landesparlamente. Sobald diese Informationen in der landespolitischen Diskussion Interesse erregten, *könnte* es aufgrund des dadurch erzeugbaren politischen Drucks sodann auch irrelevant werden, ob den Landtagen ein *Recht* zu konsultativer

---

186 Vgl im Detail HRBEK/THAYSEN (1986), Dok 20: Beteiligung der Landtage bei der Vorbereitung von EG-Vorhaben. Erhebung die vom Direktor des Landtags von Baden-Württemberg, Dr. Böhringer, zur Verfügung gestellt wurde. Stand: Juni 1986, 283ff.

187 Entschließung der Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 4. November 1986 zur Beteiligung der Landesparlamente in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften, abgedruckt in: PERNTHALER (1989), 98f.

188 Details siehe *Anhang C*; zu den dort nicht angeführten Bundesländern *Rheinland-Pfalz* siehe Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 10/3098 sowie Drs. 11/1148 und *Nordrhein-Westfalen* siehe Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen Rau an den Präsidendent des Landtags Nordrhein Westfalen Denzer, 18.1.1989 über die Beteiligung des Landtags in EG-Angelegenheiten; dokumentiert in: GROSSE-SENDER (1990), Anlagen; zu Baden-Württemberg vgl auch HRBEK (1991), 98.

189 Vgl dazu BECKER (1989).

Stellungnahme zugestanden würde. Eine Bindung des von einem Land im Bundesrat zu EG-Stellungnahmen abgegebenen Votums an Landtagsbeschlüsse ist jedoch in keinem Land vorgesehen.

* Vor allem sind hinsichtlich der tatsächlichen Einbeziehung der Parlamente große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern festzustellen. Während sich die Tätigkeit des Baden-Württembergischen Landtages, dem im Zeitraum 1990/91 39 EG-Vorlagen zur Beratung zugeleitet wurden, deutlich abhebt, ist die Beteiligung der meisten Landtage nicht kontinuierlich. Vielmehr beschränkt sie sich auf vereinzelte spezifische EG-Vorlagen und die Diskussion allgemeiner Jahresberichte über die europapolitische Arbeit der Landesregierung.[190] Den Angaben der Landtagsdirektionen zufolge faßte nur der Baden-Württembergische und der Saarländische Landtag zu spezifischen EG-Vorlagen Stellungnahmen,[191] was auch in ihren stärkeren organisationellen Ressourcen Erklärung findet. Demgegenüber sind sie – von Ausnahmen abgesehen – in den anderen Landesparlamenten – selbst dort wo dies, wie in Niedersachsen, vereinbarungsgemäß möglich wäre – unterblieben. Einige Landesparlamente faßten allerdings Entschließungen zu strukturellen Forderungen im Rahmen der Regierungskonferenzen zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion.

So kam auch die *Sachverständigenkommission* des Landtages Nordrhein-Westfalen im Jahre 1990 zum Schluß, daß dem Landesparlament gegenüber den europapolitischen Aktivitäten der Landesregierung noch immer die "Rolle eines weithin passiven Beobachters" zukomme.[192] Dementsprechend wiesen sich die einschlägigen Beschlüsse der Präsidentenkonferenzen oder einzelner Landtage noch immer weniger durch konkrete, materielle Initiativen, sondern durch Orientierungsschwierigkeiten, eine institutionelle Selbstdefinition im Rahmen der EG-Politiken zu finden, aus.[193] Daran dürfte auch die Länderbeteiligungsreform 1993 vorerst nichts wesentliches ändern.[194]

Welche Faktoren sind für dieses Rollenbild der Landesparlamente ausschlaggebend?

* Die Einbeziehung der Landesparlamente in die EG-Politik wurde in der Literatur vornehmlich unter verfassungsrechtlichen Aspekten problematisiert: So vertrat *Haas* die Auffassung, daß eine bindende Instruktion der Landesregierungen bei ihrer Beschlußfassung im Bundesorgan Bundesrat unzulässig sei und nur rechtlich unverbindliche, politische Stellungnahmen der Landesparlamente vertretbar wären.[195] Dem ist entgegenzuhalten, daß das Exekutivmonopol im Rahmen der EU-Länderbeteiligung nicht dadurch begründet wird, daß der Bundesrat zuständig ist und dadurch die Land-

---

190 Zu diesen Unterschieden vgl auch GROSSE-SENDER (1990), 266.
191 Der Baden-Württembergische Landtag faßte im Zeitraum 1990/91 zu 9 der 36 zugeleiteten EG-Vorlagen Beschlüsse.
192 GROSSE-SENDER (1990), 261; vgl zur Arbeit der Sachverständigenkommission des Landtages Nordrhein-Westfalen auch LHOTTA (1991).
193 Vgl zB RIEMER (1990).
194 Vgl Mechtild MÜLLER (1993), Die Mitwirkung der Landesparlamente in Bundesrats- und Europaangelegenheiten, in: Die Öffentliche Verwaltung 1993/3, 106f.
195 Ev. HAAS (1988), 621f.

tage ausgeschlossen sind. Vielmehr stellt sich die Frage, weshalb unter mehreren grundsätzlichen Alternativen ein Verfahrensmodell gewählt wurde, das die Landesparlamente ausschließt.[196]

* Das wesentlichste Argument gegen eine weitgehende Partizipation der Landtage leitet sich jedoch davon ab, daß damit die Kette notwendiger Koordination um ein weiteres Glied verlängert würde.[197] Aus dem Blickwinkel der Landesparlamente wird dagegen vorgebracht, daß deren "frühzeitige und umfassend[e Einbindung zwar] zunächst ein paar Wochen Zeit kosten [mag], ... aber im weiteren wesentlich mehr an notwendiger Zeit für die Integration sparen kann".[198] In der Tat ermöglicht bei EG-Vorlagen, die Zuständigkeiten der Landesgesetzgebung berühren, sodaß die angestrebte EG-Richtlinie sodann von den Landesparlamenten in innerstaatliches Recht umzusetzen ist, deren frühe Befassung eine Vorbereitung auf die erforderlichen Implementierungsakte. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, daß – sofern die Mitwirkung der Landtage den auf europäischer Ebene gesetzten Termin- und Kompromißvorgaben nicht entspräche – die Einflußmöglichkeiten der Länder insgesamt blockiert würden.

Über die generellen Schwierigkeiten einer Erweiterung der Anzahl der erforderlichen Kompromißbeteiligten hinaus, erscheit eine Bindung der EG-Länderbeteiligung an den Konsens der Landesparlamente in mehrfacher Weise problematisch, da den Landtagen die für eine termingerechte Ausarbeitung von Stellungnahmen erforderlichen Organisationsressourcen weitgehend mangeln:[199]

– Der enge zeitliche Rahmen für Stellungnahmen des Bundesrates läßt den fachbezogenen Landtagsausschüssen kaum eine angemessene Beratungszeit und macht die Einberufung des Landtagsplenums weitgehend unmöglich. In dieser Hinsicht schiene zur übergreifenden Koordination der Fachausschüsse des Landtages, zur Routinisierung europapolischer Tätigkeit und zur Vereinheitlichung des Kontaktes mit der Landesregierung die Einrichtung von *EG-Ausschüssen* vorteilhaft.[200] Im Jahre 1990 hatten jedoch lediglich die Landtage von Bayern und des Saarlandes ihre Ausschüsse für Bundesangelegenheiten speziell auch auf die Behandlung von Europaangelegenheiten ausgerichtet.[201] Weitere vier Landtage bildeten in den Jahren 1990–91 Europaausschüsse, während die anderen bei Abschluß meiner Erhebungen keine speziell auf die Behandlung von EG-Politik orientierten Strukturen besaßen.[202]

– Hinzu kommt, daß Experten, die zur fachlichen Unterstützung gemeinschaftspolitischer Landtagsaktivitäten erforderlich wären, innerhalb der Landtagsdirektionen

---

196 Vgl GOLL (1989), 588ff.
197 Vgl Ev. HAAS (1988), 620; BORCHMANN (1988), 628f.
198 GOLL (1989), 589.
199 Vgl Bernhard WORMS (1990), Wie das Landesparlament das Europa der Regionen gestaltet, in: Alemann et al (1990), 196f.
200 In dieser Hinsicht auch GROSSE-SENDER (1990), 262.
201 Nach den Angaben in Bundesrepublik Deutschland. Staatshandbuch. Landesausgaben 1990.
202 Im September 1990 wurde im Landtag Nordrhein-Westfalen ein Unterausschuß des Hauptausschusses für "Europapolitik und Entwicklungszusammenarbeit" eingesetzt (LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN, PlPr. 11/8 vom 19. September 1990, 677 (C/D), zit in: Lhotta (1991), 273); In Rheinland-Pfalz wurde ein Europaauschuß im Sommer 1991 eingerichtet. Zu den übrigen siehe *Anhang C*, Pkt 8.

mangeln.[203] In den meisten Landtagsdirektionen ist ein Beamter mit EG-Angelegenheiten nur innerhalb eines umfassenderen Aufgabenbereiches befaßt, während die einzelnen Fraktionen wiederum nur im Baden-Württembergischen Landtag in den letzten Jahren eigene parlamentarische Berater für EG-Fragen erhielten.

- Den Landesparlamenten fehlt vor allem auch die Einbindung in den kontinuierlichen Aushandlungsprozeß zwischen Landes- und Bundesebene, der als wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Vertretung von Landesinteressen im Dreiebenensystem festgestellt wurde. Auf diese Problematik wird in Zusammenhang mit der österreichischen Perspektive *in Kapitel VI* noch näher eingegangen.

* Es fällt auf, daß das geringe europapolitische Profil der Landesparlamente weitgehend auch darauf zurückzuführen ist, daß sie sich selbst durchwegs zurückhaltend zeigen. So drückte etwa *Goll* sein Erstaunen darüber aus, "daß bei all den bisher diskutierten Vorschlägen ein Feld mehr oder weniger kampflos preisgegeben wird, in dem man durchaus weitergehende Rechte der Landtage formulieren könnte".[204] Dies dürfte aber weitgehend durch die Machtabhängigkeiten der Mehrheitsfraktionen der Landesparlemente gegenüber ihren Landesregierungen zu erklären sein, deren Mitglieder häufig selbst gleichzeitig Mitglieder der Landtage sind.

Nichtsdestotrotz ist seit den EG-Regierungskonferenzen der Jahre 1990/91 eine Intensivierung europapolitischer Aktivitäten der Landesparlamente festzustellen. Im Mai 1990 setzte die Landtagspräsident/inn/enkonferenz eine Kommission unter dem Vorsitz von Rheinland-Pfalz ein, die Vorschläge neuer Mitgestaltungmöglichkeiten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses ausarbeiten sollte.[205] Zuletzt wurden in diesem Zusammenhang vor allem Maßnahmen diskutiert, die auf eine verstärkte Kooperation zwischen regionalen Parlamenten untereinander und auf der Verstärkung ihrer Kontakte zu anderen Institutionen abzielten:

- So wurde insbesondere eine engere Zusammenarbeit in EG-Angelegenheiten auf der Ebene der Landtagspräsidentenkonferenz und der Konferenzen der Fraktionsvorsitzenden vorgeschlagen.[206]
- Nur dem Bayerischen und dem Saarländische Landtag werden regelmäßig Informationen des Brüsseler Verbindungsbüros der Landesregierung zugeleitet.[207] Um sich direkt Informationsquellen über gemeinschaftspolitische Initiativen zu erschließen und Interessen der Landesparlamente gegenüber der Kommission der EG vorzubringen, wurde von der Sachverständigenkommission des Landtages Nordrhein-

---

203 *Anhang C*, Pkt 10 und 11; vgl auch GROSSE-SENDER (1990), 263.
204 GOLL (1989), 588.
205 Ergebnisprotokoll der 65. Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 28. Mai 1990 in München, Pkt 2 II; zu den bisher eher geringen Auswirkungen siehe *Anhang C*, Pkt 13.
206 GROSSE-SENDER (1990), 260; zu den Gremien interparlamentarischer Zusammenarbeit im deutschen Föderalismus siehe KLATT (1990); Ronald HUTH (1990), Die Konferenz der Präsidenten der Deutschen Landesparlamente, in Gress (1990).
207 Siehe die diesbezüglichen Antworten der Landtagsdirektionen auf meinen Fragebogen in *Anhang C*.

Westfalen erörtert, ein Verbindungsbüro der Landesparlamente in Brüssel einzurichten.[208] Dessen Bedarf erscheint jedoch zweifelhaft, da im informellen Kontakt mit EU-Institutionen kaum spezifische Interessen vorliegen dürften, die sich von denen der Landesregierungen unterscheiden und zugleich allen deutschen Landesparlamente gemein sind.

- Ein weiterer Mangel ist bisher hinsichtlich der Kontakte zwischen den Europaabgeordneten einer Region und dem Landtag bzw seinen Ausschüssen festzustellen. In dieser Hinsicht hat sich die *Ministerpräsidentenkonferenz* für die Entwicklung des Meinungsaustausches zwischen Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Abgeordneten der Landtage ausgesprochen.[209] Ein weiterer Handlungsbedarf wird im Ausbau der Zusammenarbeit mit regionalen Parlamenten anderer EG-Mitgliedstaaten zur Information und zum Austausch gemeinsamer Standpunkte empfohlen.[210]
- Im *Beirat der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften* der EG-Kommission war bisher der baden-württembergische Landtagspräsident einer der drei von den deutschen Ländern gestellten Vertreter.[211] Eine ähnliche Beteiligung wurde von den Landtagen auch in Hinblick auf die Besetzung des *Ausschusses der Regionen* angestrebt (*siehe Abschnitt 5.*). Die deutschen Landtagspräsident/inn/en forderten zudem, daß Vertreter der Landesparlamente in die Delegationen zu den Organen der *Versammlung der Regionen* Europas einbezogen würden, die – wie noch erläutert wird – gerade in Zusammenhang mit der Arbeit des Regionalausschusses eine Aufwertung erfahren sollte.
- Schließlich verlangte die deutsche *Landtagspräsident/inn/enkonferenz* eine Mitwirkung von Landtagsabgeordneten im Bundesrat, sofern dieser Fragen der Kompetenzverlagerung von den Ländern auf den Bund und auf zwischenstaatliche Einrichtungen behandelt, insbesondere auch bei der Ratifikation von Änderungen des EG-Primärrechts. Ihren Vorstellungen zufolge sollten in diesen Fällen jeweils für jedes Land so viele Abgeordnete der Landesparlamente als weisungsunabhängige Stimmberechtigte des Bundesrates hinzutreten, wie die Stimmenzahl des Landes beträgt.[212] Diese Forderung scheint jedoch realpolitisch kaum durchsetzbar und bedürfte der Änderung des Grundgesetzes (*Art 51*).

Die zumindest partielle Verwirklichung der aufgezeigten Forderungen und Initiativen der Landesparlamente könnte deren Auseinandersetzung mit europapolitischen Themen graduell intensivieren. Aufgrund der dargestellten Rahmenbedingungen scheint es jedoch ausgeschlossen, daß die Landtage zu zentralen Akteuren des EG-

208 LHOTTA (1991).
209 Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz am 20./21. Dezember 1990 in München: Top 1b Positionsbestimmung der deutschen Länder zu den Regierungskonferenzen: Politische Union: Pkt III. 16.
210 GROSSE-SENDER (1990), 267f.
211 SCHNEIDER E. (1989), 15.
212 Beschlußprotokoll über die 68. Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente, 1991, Pkt 2d. Tagesordnung.

Länderbeteiligungsverfahren werden. Vor allem dürfte es ihnen auf dem Wege dieser Interessenvertretung nicht gelingen, ihre durch die Abwanderung von Gesetzgebungsdomänen verlorenenen Ressourcen im Rahmen der Gemeinschaftspolitik zu kompensieren. Hiefür wäre vielmehr eine Aufwertung der Zuständigkeiten der regionalen Ebene an sich notwendig.

4. Lobbying der deutschen Landesregierungen bei der EG-Kommission: Komplementarität statt Alternative

4.1. Einrichtung von "Länderbüros" in Brüssel

Bis Mitte der achtziger Jahre waren direkte Beziehungen der deutschen Landesregierungen zur EG-Kommission spärlich.[213] Das Binnenmarktprogramm forcierte die informellen Aktivitäten regionaler Institutionen in Brüssel - wie den Lobbyismus bei EG-Institutionen überhaupt[214] - sprunghaft. Sie erhielten durch die Einrichtung von regionalen Verbindungsbüros eine für die systematische und nachhaltige Erfüllung solcher Aufgaben geeignete Infrastruktur. So wurde die Gründung der deutschen *Länderbüros* von manchen Beobachtern - im Vergleich zur gleichzeitig erfolgten Reformierung des *Bundesratsverfahrens* - als der tiefgreifendere Strukturwandel im Bereich der EG-Länderbeteiligung bewertet.[215] Die deutschen Länder waren nicht die ersten subnationalen Regierungen, die in Brüssel Büros aufbauten.[216] Wie im innerstaatlichen Bereich, so sind aber auch ihre informellen Beziehungen zu Gemeinschaftsorganen inzwischen stärker ausgebildet als jene der übrigen europäischen Regionen, die organisationell in Brüssel verankert sind. Während im Jahre 1991 ca 25 Regionen im engeren Sinne in Brüssel repräsentiert waren, dürften etwa 200 subnationale Institutionen (Lobbyisten verschiedenster lokaler Behörden) in Brüssel vertreten sein.

* Der Vorstoß erfolgte mit der Besetzung eines Hamburger *Hanse-Office* in Brüssel im Jahre 1985, dem sogleich das in besonderer Weise an der Montanpolitik interessierte Saarland mit einem *Bureau d' Information et de Promotion Economique*

---

213 Der folgende Abschnitt stützt sich - sofern nicht anders angegeben - auf Interviews mit Repräsentanten der Länderbüros von Rheinland-Pfalz, Bayern und Baden-Württemberg, des Länderbeobachters, der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland und mit dem gemeinsamen Vertreter der österreichischen Länder in Brüssel im Oktober 1991; weiters auf schriftliche Auskünfte des Beraters des Senats von Berlin in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften, Dr. Stabenow, vom 29.7.1991; des Verbindungsbüros Nordrhein-Westfalen vom 9.7.1991; Presseinformation des Verbindungsbüros Nordrhein-Westfalen (1991) 3 Jahre "Informationsbüro Rheinland-Pfalz" in Brüssel. Stand 1991, unveröff. Manuskript; Informationsbüro des Landes Baden-Württemberg: Bilanz 1987 bis 1991, unveröff. Manuskript; BAYERISCHE LANDESREGIERUNG (1990), Bayern in Europa sowie weiteres von den deutschen Landesregierungen zur Verfügung gestelltes Informationsmaterial.

214 Svein S. ANDERSEN/Kjell A. ELIASSEN (1991), European Community lobbying, in: European Jornal of Political Research, vol 20, 174ff.

215 ZB NASS (1989), 178.

216 Zu den Aktivitäten anderer sub-nationaler Institutionen in Brüssel vgl HULL/RHODES (1977); RHODES (1986); ENGEL/WESSELS (1991).

folgte.[217] Die anderen Länder schlossen sich mit ähnlichen Gründungen an, sodaß bereits kurz darauf, im Frühjahr 1989 alle – damals elf – Länder in Brüssel vertreten waren.[218] Trotz der Parallelität dieser Entwicklung lag ihr jedoch keine Absprache zwischen den Ländern oder zwischen Ländern und Bund zugrunde.[219] Die fünf "neuen" Länder unterhalten seit Ende 1991 eine gemeinsame Kontaktstelle in Brüssel.

* Rasch erwies sich ein Bedarf für einen Ausbau dieser Organisationseinheiten. Am markantesten zeigt sich diese Entwicklung beim bayerischen Informationsbüro: Aus einer grundsätzlich defensiven Haltung gegenüber der Brüsseler "Eurokratie" heraus, wurden Beziehungen zur Kommission von der bayerischen Landesregierung ursprünglich vernachlässigt, sodaß sie als eine der letzten Landesregierungen eine Außenstelle in Brüssel installierte. Begann diese ihre Arbeit im Jahre 1988 mit nur 2 Referenten, so verfügte sie im Jahre 1991 bereits über 8 Referenten und 9 weitere Mitarbeiter des mittleren und höheren Verwaltungsdienstes.

Weshalb aber intensivieren die deutschen Länder ihren direkten informellen Zugang zu EG–Organen, wenn ihre über die Bundesregierung vermittelte Mitwirkung relativ zufriedenstellende Ergebnisse erbringt?

4.2. Funktionen: Information und Lobbying für ausschließliche, spezifische Interessen des Landes

Die Ziele der direkten, informellen Beziehungen der Länder nach Brüssel konkurrenzieren nicht mit den europapolitischen Aktivitäten der Bundesregierung, sondern ergänzen sie. Die Länderbüros konzentrieren sich auf die Beschaffung spezifischer Informationen und Lobbying in der Phase der Ausarbeitung einer Gemeinschaftsinitiative in der Kommission. Ziel ihrer Tätigkeit ist vor allem der Förderungsbereich – zB Strukturmaßnahmen im Agrarbereich, Regionalfonds, Sozialfonds, Technologie–, Forschungs–, und Bildungsprogramme. Die Länderbüros werden hingegen typischerweise nicht mehr gegenüber Gemeinschaftsorganen aktiv, sobald das Bundesratsverfahren zu einer EG–Vorlage einsetzt. Die Länderbüros sind insbesondere weder in die Aktivitäten der Bundesratsbeauftragten in Arbeitsgremien der Kommission oder des Rates, noch in die innerdeutschen Delegationsvorbereitungen dazu involviert.

* Die frühzeitige Beschaffung von Informationen über interne Maßnahmen der Kommission ist nicht nur die Voraussetzung für nachfolgende direkte Interventionen. Sie erleichtert den Landesregierungen auch, sich auf die spätere Ausarbeitung der Stellungnahmen im innerstaatlichen Beteiligungsverfahren einzustellen und somit dessen Effektivität zu heben. Wie festgestellt wurde, wird gerade die Übermittlung der

---

217 Vgl HAHN (1986).

218 Während Schleswig–Holstein und Niedersachsen (bis 1991) ins Hamburger *Hanse–Office* einzogen, und für Berlin der mit Hauptsitz in Bonn tätige Europabeauftragte eine Dienststelle in Brüssel einrichtete, öffneten die anderen Länder jeweils eigene Verbindungsbüros in örtlicher Nähe der EG–Institutionen in Brüssel.

219 Konrad ZUMSCHLINGE (1989), Die Informationsbüros der Bundesländer in Brüssel, in: Die Verwaltung, 22. Bd, H. 2, 224.

inoffiziellen Dokumente der Kommissionsphase, weder durch den formellen Zugangsweg des Bundesratsverfahrens, noch durch die Tätigkeit des auf die Ratsphase konzentrierten Länderbeobachters abgedeckt. Die frühzeitige Kenntnisnahme von in Entstehung befindlichen EG-Förderungsprogrammen wird zudem auch für Unternehmen, Universitäten oder Gemeinden notwendig, um erfolgreich daran partizipieren zu können. Denn die Bewerbungsfristen sind häufig sehr knapp gesetzt, sodaß nur eine vorzeitige Kenntnisnahme die wirkungsvolle Ausarbeitung von Projektanträgen erlaubt.

* Die deutschen Länder haben sich innerhalb der Kommission Einflußmöglichkeiten verschafft, die über die von *Rhodes* Mitte der Achtziger Jahre getroffene Einschätzung - "information and advice, not influence and decisions, are the realistic goals of direct contacts between sub-central governments and [the EC]",[220] - hinausgehen. Genausowenig trifft aber die Charakterisierung zu, daß die direkten Beziehungen zwischen Landesregierungen und Kommission für sich genommen den Ländern eine weitreichende Mitwirkung in der Gemeinschaftspolitik im Sinne eines "Europa der Regionen" verschaffen könnten. In der Tat beschränken sie sich zumeist auf punktuelle Interventionen. Wie Vertreter der Länderbüros betonen, kann ein wesentlicher Erfolg der Einwirkung in der frühen Kommissionsphase sein, daß die Definition der Bedingungen von Förderungsprogrammen so ausgerichtet wird, daß sie dem Anforderungsprofil der bewerbungswilligen regionalen Unternehmen, Universitäten oder Kommunen entsprechen. Eine frühzeitige Kontaktnahme zwischen den Landesregierungen und der Kommission kann vor allem auch die Spannungen zwischen ihnen bei der Implementierung von Gemeinschaftspolitiken auf Landesebene vorbeugen helfen.[221] Zudem werden diese Kanäle vor allem auch genützt, um die Ausübung der Kontrolle über Fördermaßnahmen des Landes durch die EG-Kommission zugunsten wirtschaftspolitischer Vorstellungen der Landesregierung zu beeinflussen. Die so umrissenen Zielbereiche von Länderinterventionen bei den EG können beispielsweise durch die - aus der Sicht der bayerischen Landesregierung - dabei im Jahre 1990 erzielten wesentlichen Erfolge illustriert werden:

- *Im Verfahren der Kommission gegen die bayerische Regionalförderung konnten vier von den ursprünglich sechs beanstandenten Förderungsgebieten erhalten werden.*
- *Hinsichtlich der bayerischen Förderung von Mittelbetrieben wurde ein verkürztes Genehmigungsverfahren erreicht.*
- *Auf Interventionen der Landesregierung hin wurde von der Kommission bei der Alkoholbesteuerung eine mittelstandsfreundliche Lösung für die Biersteuer als einzige Ausnahme von den vorgelegten Vorschlägen zugesagt.*
- *Eine deutliche Steigerung der bayerischen Beteiligung an EG-Förderprogrammen wurde erreicht (zB 14 der 84 nach Deutschland vergebenen*

220 RHODES (1986), 42.
221 Vgl EHLERMANN (1986), 146.

COMETT-Projekte wurden Bayern zugeteilt; oder fast 50% der für Deutschland vergebenen Ziel 5b-Mittel der EG-Regionalförderung für ländliche Räume; den Forschungsinstituten in Erlangen konnte eine gute Beteiligung am Großprojekt JESSI verschafft werden.)[222]

* Indem diese Interventionen vornehmlich auf den EG-Förderungsbereich (bzw die EG-Wettbewerbskontrolle über Beihilfen durch das Land) abzielen, verfolgen die einzelnen Länder typischerweise ausschließliche, spezifische Interessen dieser Region, die teilweise sogar mit Interessen anderer deutscher Länder konkurrenzieren. Entsprechend der ökonomischen Spezifika der Länder stehen zudem unterschiedliche sektorale Politiken (zB Montanpolitik für das Saarland und Nordrhein-Westfalen; Förderungen des Schiffsbaus in Hamburg und Bremen etc) im Mittelpunkt ihrer EG-Aktivitäten. Während die Länder im Rahmen der weitläufigen Abstimmungsmechanismen zwischen den Landesregierungen, im Rahmen des Bundesratsverfahrens oder auf der Ebene der Fachministerkonferenzen, ihre EG-Interessenvertretung koordinieren, sind hingegen gemeinsame Interventionen der Länderbüros bei EG-Institutionen – sieht man von den Gemeinschaftsbüros "Hanse-Office" (s.u.) und jenem der "neuen Bundesländer" ab – eher untypisch. Selbst transregionalen Netzwerken, die durch die Unterstützung institutioneller Kooperation eine Forcierung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt bezwecken – wie etwa die "vier Motoren" Baden-Württemberg, Katalonien, Rhône-Alpes und Lombardei – fehlt bislang (zumindest auf der Ebene der Brüsseler Büros) ein Zusammenwirken in den Einflußversuchen gegenüber der Kommission. Eine Kooperation von Regionalbüros ist nur punktuell im Informationsbereich festzustellen (s.u.).

4.3. Vermittlungsstrukturen zwischen Landes- und EG-Institutionen

Die direkten Einflußversuche der Länder bei der EG-Kommission beruhen nicht auf integrierter korporatistischer Partizipation, sondern auf fallbezogenem Lobbying. Die Landesregierungen sind dabei formell nicht anders gestellt als Interessengruppen. Die Länder haben ihr Selbstverständnis an die Kritik, daß die Interessenvertretung "nach Art von Lobbyisten" ihrem Charakter und Verantwortungsbereich als Staaten widerspreche,[223] insofern angepaßt, als sich ihre Vertreter in Brüssel als "Staatslobbyisten" bezeichnen. Während die deutschen Länder etwa in Hinblick auf die Institutionalisierung des *Regionalausschusses* ihre mit den Regionen anderer Mitgliedstaaten gemeinsame Stellung betonen, versuchen sie sich bei ihrem individuellen, direkten Zugang zur EG-Kommission damit von diesen abzugrenzen.

* Die Landesbüros werden auch auf Ansuchen von Verbänden, einzelnen Unter

---

222 Bericht von Staatsminister Dr. Georg Freiherr von WALDENFELS am 28. Juni 1990 vor dem Ausschuß für Wirtschaft und Verkehr des Bayerischen Landtags, 29 f.

223 VITZTHUM (1990), 296.

nehmen oder Universitäten des Bundeslandes tätig. Diese sind jedoch nicht strukturell in die Verbindungsstelle der Landesregierung eingebunden und tragen auch nicht zu deren Finanzierung bei – wie dies bei einigen Brüsseler Regionalbüros, zB dem katalanischen, der Fall ist.

* Die Kontakte zu den Kabinetten der Kommissionsmitglieder, die jederzeit in die Arbeit ihrer Generaldirektionen (GD) eingreifen können und nicht nur auf die Politik der ihnen zugewiesenen, sondern auch anderer GD Einfluß nehmen, werden von den Länderbüros als die effizientesten Kanäle der Interessenvertretung genannt.[224]

Am weitaus ausgeprägtesten sind insofern wiederum die Beziehungen zu den zwei deutschen Kabinetten. Sie sind mit der politischen Stärke und dem Expertisepotential der Länder, den Spielregeln des deutschen Föderalismus und also dem Umfeld allfälliger Problemstellungen auf Länderebene durchwegs relativ am besten vertraut – und wohl auch eher davon abhängig. Insofern kommen administrativ-klientelistische Bindungen zum Ausdruck, wie sie für die Beziehung nationaler Bürokratien zu den Kabinetten "ihrer" Kommissionsmitglieder generell typisch sind.[225]

Die Routinearbeit der Länderbüros wird bei wesentlichen Landesanliegen durch direkte Interventionsbesuche von Mitgliedern der Landesregierungen bei Mitgliedern der EG-Kommission unterstützt,[226] deren organisatorische Abwicklung wiederum von den Brüsseler Büros übernommen wird. Der auf höchster politischer Ebene eröffnete Zugang oder auch die gelegentlichen Besuche von Kommissionsmitgliedern in den Landeshauptstädten[227] sind mit Ausdruck dafür, daß die innerstaatlich gewichtige Rolle der deutschen Landesinstitutionen zusehends innerhalb der EG-Kommission Anerkennung findet.

* Neben den Interventionen innerhalb der EG-Kommission werden zudem die Beziehungen der Landesregierung zum Europäischen Parlament, zu dessen Ausschüssen oder zu einzelnen deutschen Europaabgeordneten durch das Landesbüro betreut.[228]

An dieser Stelle kann darauf hingewiesen werden, daß auch zwischen dem Bundesrat und dem Europäisches Parlament sporadische Kontakte bestehen und gelegentlich sogar gemeinsame Ausschußsitzungen abgehalten werden. Zur Unterstützung dieser Kontakte und zur Intensivierung des Informationsaustausches ist beim Büro des EG-Ausschusses im Sekretariat des Bundesrates eine *Verbindungsstelle zum Europäischen Parlament* eingerichtet worden. Sie steht als Ansprechpartner sowohl den einzelnen Europaabgeordneten als auch dem Generalsekretariat des Europäischen Parlaments zur Verfügung und informiert andererseits die Mitglieder des Bundesrates. Über

---

224 Allgemein zur Zentralität der Kabinette als Adresse für EG-Lobbying vgl ANDERSEN/ELIASSEN (1991), 179ff.

225 Vgl SIEDENTOPF/ZILLER (1988).

226 Vgl für Beispiele dazu SAUTER (1989), 99; EHLERMANN (1986), 144; SCHMIDT-MEINECKE (1987), 44; WALDENFELS (1990), 27f.

227 Im Jahre 1991 stattete zB der Präsident der EG-Kommission dem Bayerischen Landtag einen Besuch ab.

228 Werden diese Agenden im Regelfall von einem Referenten mitbetreut, ist für diese Tätigkeit im bayerischen Landesbüro ein eigener Referent zuständig.

diese Stelle werden die deutschen Europaabgeordneten über die Bundesratsstellungnahmen und vorab über die Empfehlungen der Fachausschüsse informiert.[229]

Persönliche Kontaktressourcen stellen gerade wegen des lobbyistischen Charakters der Beziehungen von den Ländern zu Gemeinschaftsorganen einen wesentlichen Faktor für deren Quantität und Qualität dar. Insofern hängt die Reichweite der Aktivitäten zunächst von der Organisationsstärke der Verbindungsbüros ab. Aufgrund ihrer Funktion als ***Vermittler zwischen zwei institutionellen Umwelten*** stellt sich für die Länderbüros die Anforderung, ihre Struktur sowohl auf die EG-Institutionen als auch gegenüber den vertretenen Landesregierungen auszurichten:

* Angesichts der weitgestreuten gemeinschaftspolitischen Betroffenheit der deutschen Landesregierungen sollten die Informationsbeschaffung und die Interventionen der Länderbüros vielfältige sektorale EG-Politiken abdecken. Dies erfordert jedoch für jeden Sektor die Fähigkeit, die Entwicklung von Initiativen zu überblicken, um etwaige landesspezifische Handlungsbedürfnisse feststellen zu können. Aufgrund der deutlichen Unterschiede zwischen den informellen Entscheidungsstrukturen in den einzelnen Politikfeldern, wird von den Länderbüros zudem auch die Vertrautheit mit den jeweiligen Strukturen und Spielregeln und also ein weitgefächertes, in den verschiedenen Generaldirektionen der Kommission angelegtes Kontaktnetz verlangt, um ihre lobbyistischen Aktivitäten bei den wirkungsvollsten Ansprechpartnern ansetzen zu können. Diese Ansprüche stehen jedoch in einem Spannungsverhältnis mit der Begrenztheit finanzieller und also personeller Ressourcen der Länderbüros.

– Die rasche personelle Verstärkung der Büros der größeren Bundesländer gründete darin, daß es sich in der Praxis als erforderlich erwies, zumindest für jene Generaldirektionen der Kommission, die für die besondere Interessenlage des Bundeslandes am wichtigsten sind, jeweils einen eigenen Sachbearbeiter einzusetzen.[230] Im bayerischen Büro ist zudem ein Referent ausschließlich für die Kontakte zum Europäischen Parlament zuständig. Für die kleineren Länder – wie etwa dem Saarland oder Bremen –, die sich nur schwach besetzte Büros in Brüssel leisten können, erweist es sich insofern als notwendig, sektorale Schwerpunkte in ihren Kontakten zur Kommission zu setzen. So verfügen die einzelnen Länder bei ihrem Zugang zur Kommission über deutlich unterschiedliche Ressourcen.[231]

– In dieser Hinsicht verfolgten einige Länder zudem die Strategie, ehemalige hochrangige Repräsentanten der EG-Kommission mit der Leitung ihrer Brüsseler Ver-

---

229 JASPERT (1988) 99f; vgl dazu auch GROSSE-SENDER (1991).

230 Beispiele für die Organisation der Länderbüros: *Nordrhein-Westfalen*: Zu Beginn waren aber nur 2 Mitarbeiter in Brüssel tätig; aufgrund von organisatorischen Problemen (Der Leiter des Verbindungsbüros Nordrhein-Westfalen, Folker Schreiber, in: Börsen-Zeitung, 18.3.1989, 12) wurden die Personalressourcen wesentlich erweitert. Stand 1991, 9 Mitarbeiter, davon 5 des höheren Dienstes, 1 des gehobenen Dienstes, 3 Sekretärinnen. (Die Bestellung von 2 weiteren Mitarbeiter des höheren Dienstes für die Bereiche Umweltschutz und Verkehr sind vorgesehen.(Schreiben der Leiterin des Informationsbüros Nordrhein-Westfalen); *Baden-Württemberg*, 1986 Gründung; 1988 Aufstockung auf 3 Referenten; Seit 1991 4 Referenten des höheren Dienstes, 1 gehobener Dienst 3 Sekretärinnen (Informationsbüro des Landes Baden-Württemberg, Bilanz 1987 bis 1991, unveröff.); *Rheinland-Pfalz*, 1987 eröffnet; nunmehr 3 Referenten; 2 Sekretärinnen.

231 Vgl HESSE/RENZSCH, 566.

tretung zu betrauen. Herausragendstes Beispiel dafür war die Bestellung des ehemaligen Vizepräsidenten der Kommission *Haferkamp*, als Leiter des *Hanse-Office*.[232] Auch der Berliner Senat konnte einen ehemaligen Generaldirektor der EG-Kommission als Europabeauftragten verpflichten.[233] Durch die Einbringung ihrer persönlichen Kontaktnetze innerhalb der Brüsseler Institutionen verfügten diese Büros über einen strukturellen Startvorteil, der trotz der geringen organisationellen Ausstattung in der Gründungsphase bereits einen effizienten Zugang zu den relevanten Dienststellen der Kommission ermöglichte.

– Über die genannten Fälle hinaus, sind in diesem Zusammenhang auch die Vorteile der deutschen Länder, als institutionelle Partner der EG-Kommission akzeptiert zu werden, nicht zu übersehen, die aus dem zunehmenden personellen Wechsel zwischen Funktionen innerhalb der Landesregierungen und der Gemeinschaftsorgane entstehen. Auf politischer Ebene sind hiefür besonders markante Beispiele der Eintritt des ehemaligen bayerischen Staatsministers *Schmidhuber* in die EG-Kommission, oder in umgekehrter Weise die Bestellung des ehemaligen Generaldirektors (in der EG-Kommission) *Hahn* zum Europaminister des Saarlandes (bis 1990). Hochrangige deutsche Kommissionsbeamte werden vereinzelt auch in europapolitische Beratungsgremien von Landesregierungen eingebunden. Auch auf der Ebene der Verwaltung dienen die mittlerweile zahlreichen in sogenannten "Europool-Stellen" auf Zeit zur Kommission abgestellten Landesbeamten als Multiplikatoren beim Aufbau des Kontaktnetzes.[234]

* Die Brüsseler Verbindungsstellen nehmen ihre Aktivitäten gegenüber Gemeinschaftsorganen im Auftrag ihrer Landesministerien auf oder bedürfen, sofern sie aufgrund von direkten Informationen aus der Kommission selbst initiativ werden, der Rückfrage bei den jeweiligen Fachexperten, um ihr weiteres Vorgehen auf deren Sachverstand stützen zu können. Um diese Rückkoppelung zu den Landesinstitutionen effizient abwickeln zu können, benötigen die Mitarbeiter der Länderbüros eine profunde Kenntnis der internen Organisation und der informellen Mechanismen der einzelnen Landesministerien. Aufgrund der Größe deutscher Landesbürokratien und deren Gliederung in Fachministerien ist ein Gesamtüberblick jedoch schwierig zu erhalten.

– Deshalb wird wiederum – gleichsam als Spiegelbild zur Orientierung an den einzelnen Generaldirektionen der Kommission – eine Differenzierung der verfügbaren personellen Ressourcen entsprechend den Anforderungen der einzelnen Landesressorts notwendig. Besonders ausgeprägt kommt dem etwa das Organisationsmodell des

---

232 EHLERMANN (1986).
233 ZUMSCHLINGE (1989).
234 So stellt etwa das Land Rheinland-Pfalz jährlich acht Stagiaries in der Kommission. Die Notwendigkeit des Ausbaus der direkten Kontakte wurde ua von den CHEFS DER STAATS- UND SENATSKANZLEIEN (1988/89), 66 betont: "Die Kontakte zwischen Fachbeamten der Kommission und der Landesregierungen [sollten] intensiviert werden. Dienstreisen nach Brüssel sollten künftig ebenso selbstverständlich sein wie zB nach Bonn. Der verstärkte personelle Austausch zwischen den Landesverwaltungen und der Verwaltung der EG-Kommission könnte dort das Verständnis für föderale Belange fördern."

bayerischen Informationsbüros entgegen.[235] Während für das Staatsministerium für Unterricht, Kultus und Wissenschaft und für das Staatsministerium des Inneren – im Jahre 1991 – jeweils ein eigener Referenten zuständig war, teilten sich das Staatsministerium für Wirschaft und Verkehr mit dem Staatsministerium der Finanzen sowie das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit dem Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen jeweils einen Ansprechpartner. Die zuständigen Referenten entstammen der Beamtenschaft der ihnen zugeordneten Ministerien. Sie verfügen damit sowohl über die fachspezifische Eignung und vor allem auch über die erforderlichen personellen Kontakte in der Landesadministration. Die restlichen 4 Referenten sind für übergreifende Angelegenheiten zuständig.

– Zudem werden beispielsweise in Nordrhein–Westfalen im Rotationsverfahren Beamte aus verschiedenen Düsseldorfer Ministerien befristet ans Brüsseler Büro abgestellt. Dadurch soll innerhalb der Landesressorts das Verständnis für die praktischen Problemstellungen des Verbindungsbüros verstärkt, dessen Akzeptanz erhöht und also der Informationsfluß in beiden Richtungen verbessert werden.

– Die Länderbüros sind teils an die Staatskanzleien (das Amt des Ministerpräsidenten), teils an die Ministerien für Bundes– und Europaangelegenheiten angegliedert. Das letztere Organisationsmodell, das etwa in Bayern, Rheinland–Pfalz oder Baden–Württemberg verwendet wird, ermöglicht, daß damit die Koordinierung des Bundesratsverfahrens, die Koordination der direkten Informationszufuhr und die politische Verantwortung für die Wahrnehmung spezifischer Interessen des Landes in Brüssel in einer Stelle zusammenlaufen.

– Die fachliche Rückkoppelung der Länderbüros richtet sich zumeist direkt an die zuständigen Sachreferenten in den einzelnen Landesressorts. Dabei erweist es sich in vielen Fällen als problematisch, daß solche Rückfragen – angesichts der Komplexität von EG–Vorlagen – typischerweise innerhalb der Landesministerien die Zuständigkeit verschiedener Fachabteilungen berühren. Da der Termindruck im Vergleich zu den Bedingungen innerstaatlicher Politik verstärkt ist, bleibt jedoch zumeist keine Zeit, um – etwa durch das zentrale EG–Referat des Ministeriums geleitet – sämtliche, thematisch betroffene Sachbearbeiter zu koordinieren. Insofern wird von Vertretern der Länderbüros als Erschwernis ihrer Responsivität gegenüber der Kommission bezeichnet, daß innerhalb der Landesbürokratie großteils [noch] die Flexibilität mangelt, ohne die formell vorgeschriebene Abstimmung mit eventuell mitzuständigen Diensstellen selbst Positionserklärungen abzugeben.[236]

– Neben den vielfältigen, informellen Direktkontakten, sind die Brüsseler Büros auch in die europapolitischen Koordinationsgremien auf Landesebene eingebunden oder werden von deren Tätigkeit zumindest in Kenntnis gesetzt. So nehmen deren Leiter – sofern dies ihre terminlichen Verpflichtungen zulassen – an den Sitzungen der interministeriellen Arbeitsgruppe der EG–Referenten teil.

---

235 Organisationsplan des Bayerischen Staatsministeriums für Bundes– und Europaangelegenheiten, Stand 1991; vgl dazu BAYERISCHE LANDESREGIERUNG (1990), 16.

236 Interviews Brüssel, Ende Oktober 1991.

* Eine besondere Konstruktion weist in dieser Hinsicht das *Hanse-Office* auf, in dem seit Beginn des Jahres 1991 Hamburg und Schleswig-Holstein (zuvor auch Niedersachsen) verbunden sind. Seine organisationelle Gliederung in Hinblick auf die Kontakte zur Kommission weicht ab von jener in Hinblick auf die Rückkoppelung zu den Landesverwaltungen:[237]

- Einerseits teilen sich die 6 Referenten (nach Daten aus 1991) die Beziehungen zu den einzelnen Generaldirektionen der Kommission nach fachlichen Gesichtspunkten auf. Sie erfüllen ihre Aufgaben also generell für beide Länder übergreifend. Damit wird insbesondere gegenüber den Gesprächspartnern in den Gemeinschaftsinstitutionen eine einheitliche Präsentation und ein gemeinsamer Anknüpfungspunkt sichergestellt. Diese Zusammenarbeit, wurde vom Hanse-Office betont, ermögliche eine wirkungsvollere Darstellung des norddeutschen Wirtschaftsraumes und gestalte die Interessenvertretung aufgrund ähnlicher Problemlagen – insbesondere in den Bereichen Schiffbau, Verkehr und Umwelt – effizienter. Zudem erhöht sich dadurch das "Zugangspotential" zur Kommission. Es gelingt zB auch leichter, qualifizierte Referenten für Informationsveranstaltungen im Länderbüro zu gewinnen.
- Andererseits hat jedes Land einen stellvertretenden Leiter benannt, der jeweils die spezifischen (eventuell mit dem anderen Land gar konfligierenden) Interessen wahrnimmt. Diese sind vor allem auch jeweils für die Rückkoppelung zu den Behörden in der eigenen Landeshauptstadt zuständig.

* Der prinzipiellen Kooperationsbereitschaft der Kommission gegenüber regionalen Akteuren werden aufgrund deren großer Zahl Schranken gesetzt. Auf diese Überforderung wies *Rhodes* insbesondere am Beispiel der seit den Siebziger Jahren deutlich gestiegenen Vorsprachen von Vertretern britischer Lokalbehörden hin. Als Gegenreaktion zeigte die Kommission "little patience for local authority 'visits', especially when much of the information could just as easily be obtained from the national government."[238]

Auch wenn die Zugangsressourcen der deutschen Landesregierungen deutlich stärker sind als jene anderer Regional- oder Lokalvertreter, so gilt ein Zwang zur selektiven Kontaktnahme auch für sie in den Beziehungen zu Gemeinschaftsorganen in weit stärkerer Weise als in jenen zu Bundesstellen im Rahmen innerstaatlicher Politik. Deshalb wird von Repräsentanten der Länderbüros eine *Selbstkontrolle* in der Kontaktnahme der Landesregierung zur Kommission als deren wesentliche Erfolgsvoraussetzung befunden:

- So ist es wichtig, daß die Landesregierungen vor einer Kontaktnahme mit der Kommission jede andere mögliche Informationsquelle ausschöpfen. Die deutschen Länder sind insofern wiederum aufgrund ihrer engen innerstaatlichen Kooperation

237 Schriftliche Auskunft des Hanse Office, 1991.
238 RHODES (1986), 42; vgl auch BRAY/MORGAN (1985), 24f.

mit Bundesstellen weit weniger als andere europäische Regionen darauf angewiesen, Basisinformationen direkt bei Kommissionsstellen einzuholen.

- Ein weiterer Vorteil der deutschen Länder ergibt sich aus der Kooperation der Brüsseler Büros verschiedener Bundesländer im Informationsbereich. Diese Zusammenarbeit ist jedoch nicht institutionalisiert. Neben den etwa monatlichen, informellen Treffen der Leiter aller deutschen Länderbüros, erfolgt ein – wenngleich nur fallbezogener – Informationsaustausch zwischen den Fachreferenten. Er ist einerseits durch ein Klima der persönlichen Vertrautheit begünstigt, wobei auf dieser Ebene parteipolitischen Unterschieden zwischen CDU/CSU– und SPD–dominierten Ländern keinerlei Bedeutung zukommt. Andererseits ist diese Kommunikation aufgrund der Spezifität der einzelnen Landesanliegen limitiert. Die Verbindungsbüros sind auch in ihrer Arbeitskapazität zu ausgelastet, um die Vertretrungsstellen anderer Bundesländer regelmäßig nach Erhalt von Auskünften in der Kommission mitzuinformieren. Allerdings werden gelegentlich Repräsentanten der Kommission gemeinsam zu Gesprächen mit allen Länderbüros eingeladen. Bei ihrer Informationsbeschaffung stehen die Länderbüros zudem auch in engem Kontakt mit den Brüsseler Repräsentanzen der Großunternehmen und Wirtschaftsverbände des Bundeslandes. Durch dieses koordinierte Vorgehen werden einerseits die Kommissionsstellen von parallelen Anfragen entlastet, andererseits wird dadurch die Terminzusage hochrangiger Beamter erleichtert. Die Brüsseler Repräsentanten von Regionen anderer EG–Mitgliedstaaten werden dabei jedoch nicht einbezogen. Zu ihnen unterhalten die deutschen Länderbüros zwar "freundschaftliche Kontakte", die sich jedoch (zumindest in den von mir untersuchten Fällen) auf Einladungen zu Informationsveranstaltungen beschränken. Allerdings werden diese Beziehungen gelegentlich für die Vermittlung von Kontakten zwischen Unternehmen verwendet.
- Gerade das Erfordernis der Selektion von Anfragen und Interventionen aus den Ländern überträgt den Brüsseler Verbindungsbüros die wesentliche Rolle, als *Kommunikationsfilter* zwischen der Landeshauptstadt und Gemeinschaftsorganen zu wirken. Während etwa das bayerische Verbindungsbüro direkten Kontaktnahmen seitens der Fachressorts prinzipiell skeptisch gegenübersteht und sich bemüht, die Kommunikation zwischen der bayerischen Landesregierung und der Kommission selbst zu tätigen oder zumindest zu vermitteln, sehen sich kleinere Länderbüros (zB Rheinland–Pfalz) aufgrund mangelnder personeller Ressourcen gar nicht in der Lage, eigenständig sämtliche Beziehungen des Landes zur Kommission zu betreuen. In jedem Fall wird es jedoch von den Länderbüros für notwendig befunden, daß sie zumindest über diese Direktkontakte in Kenntnis gesetzt werden insbesondere um bei Rückfragen der Kommission zu solchen direkten Initiativen nicht durch Unkenntnis die Vertrauenswürdigkeit als generell über EG–Angelegenheiten des Landes informierter Ansprechpartner einzubüßen. Sie bemängeln, daß dies jedoch in der Praxis häufig nicht geschieht. Teilweise beruht dies auch darauf, daß in diesen Fällen Kommunikationskanälen aus der Zeit vor der Einrichtung der Länderbüros gefolgt wird.

* Auch seitens der EG-Kommission werden - wenngleich weit seltener als in der umgekehrten Richtung - Kontakte zu den Landesregierungen eingeleitet. Zweck dieser Erkundungen ist es, durch die Heranziehung der regionalen Sachkenntnis die durch eine EG-Vorlage gegebenenfalls verursachten Implementierungsprobleme auf regionaler Ebene bereits im Frühstadium antizipieren zu können, um so deren Effektivität zu steigern. Sie gehen zumeist von einer relativ hohen hierarchischen Ebene aus, insbesondere wiederum von den Kabinetten der Kommissionsmitglieder, sobald diese von ihren Generaldirektionen einen Entwurf zugestellt bekommen. Die mittlere Arbeitsebene, also etwa Abteilungsleiter der Generaldirektionen - wird von Vertretern der Länderbüros angegeben - stellen hingegen typischerweise, vor allem auch aufgrund der ihnen aufgetragenen Geheimhaltungspflicht, keine solchen Rückfragen.

Ansprechpartner auf Länderseite ist dabei wiederum typischerweise das Brüsseler Verbindungsbüro, deren einheitliche Adresse vor Ort die Suche nach den zuständigen Referenten innerhalb der Landesbürokratien erspart und also die Effizienz der Kommunikation erhöht. Diese Kontakte erfolgen ohne eine Einschaltung der Ständigen Vertretung.[239] Eine institutionalisierte Grundlage erhielten die Beziehungen zwischen Kommission und regionalen Institutionen im Bereich der Regionalpolitik mit der bei der Reform der Strukturfonds im Jahre 1988 erfolgten Einführung des "Prinzips der Partnerschaft" zwischen Gemeinschafts-, nationalen und regionalen Institutionen.[240]

Gerade angesichts des hohen Stellenwertes, den die Kommission der Verstärkung ihrer Politik durch gezielte Information zumißt, wird zudem die Rolle der Länderbüros geschätzt, die der Kommission als Verbindungskanäle zur Peripherie Vermittlungskosten abnehmen.[241] Sie leiten Informationen an "Multiplikatoren" - Unternehmer, Verbändefunktionäre, regionale Politiker - oder organisieren von sich aus Gespräche zwischen diesen und Vertretern der Kommission. Ein besonders erfolgreiches Beispiel in dieser Hinsicht stellt der "bayerische Wirtschaftsstammtisch" dar. Etwa einmal monatlich treffen in diesem Rahmen bayerische Unternehmer mit hochrangigen Vertretern der EG-Administration zu fachspezifischen Diskussionen in Brüssel zusammen, wobei erstere als Sponsoren dieser Veranstaltungen herangezogen werden.

* Die von der Kommission in der "Peripherie" eingerichteten Vertretungsstellen - also in Deutschland die Informationsbüros in Bonn, Berlin und München - unterstützen hingegen kaum die Beziehungen zwischen Landes- und Gemeinschaftsakteuren. Aufgrund ihrer schwachen Organisationsressourcen beschränkt sich ihre Tätigkeit darauf, Besucherprogramme vorzubereiten und grundsätzliche Auskünfte zu erteilen.

---

239 Vgl auch Ottokar HAHN, Diskussionsbeitrag in: Hrbek/Thaysen (1986), 159.

240 ABl. Nr L 185/9 vom 15.7.1988, 9ff; vgl SCHONEWEG (1991).

241 Vgl zB das Statement von EG-Kommissar Peter SCHMIDHUBER anläßlich der Enquete "Europäische Gemeinschaft - Chancen und Risiken für Niederösterreich", NÖ Schriften 41 - Dokumentation (St. Pölten)(1989), 28; Gründe für ein Interesse der Kommission, die sub-nationalen Akteure zu informieren, geben HULL/RHODES (1977), 69 an.

4.4. Überwindung der anfänglichen Kritik seitens der Bundesregierung

Wessel's These des "magischen Dreiecks" zufolge,[242] sollte ein Ausbau der Beziehungen zwischen regionalen Akteuren und Gemeinschaftsakteuren, beiden ihre Einfluß- und Handlungsmöglichkeiten gegenüber nationalen Akteuren erhöhen. Die Einrichtung der Länderbüros und die dadurch erreichte Intensivierung der direkten Kanäle zwischen den Landesregierungen und der Kommission bzw dem Europäischen Parlament sollte also dem Interesse der Bundesregierung widersprechen.

In der Tat wurden seitens der Bundesregierung zunächst unter dem Vorwurf der "Neben-Außenpolitik" Befürchtungen angestellt, die Länder würden durch ihre Brüsseler Aktivitäten integrationspolitische Kompetenzen in Anspruch nehmen und also das (bis zur GG-Reform 1993 bestehende) diesbezügliche Monopol der Bundesregierung unterlaufen.[243] Das Bemühen der Landesregierungen, die nichthoheitliche Form ihres Auftretens gegenüber EG-Organen hervorzustreichen,[244] konnte die heftige Kritik von Bundesakteuren zunächst nicht beruhigen. So äußerte sich etwa Außenminister *Genscher* in dieser Hinsicht:

> *Wenn wir wollen, daß Europa in der Welt mit einer Stimme spricht, können wir nicht gleichzeitig wollen, daß die Bundesrepublik gegenüber Brüssel und in Brüssel mit vielen unterschiedlichen Stimmen spricht. Der Föderalismus in der Bundesrepublik muß an den Grenzen der Bundesrepbulik enden, wenn nicht die gesamtstaatliche Handlungsfähigkeit Schaden nehmen soll.*[245]

Andererseits war es der deutschen Bundesregierung jedoch aufgrund der ausgeprägten Machtressourcen der Landesregierungen politisch nicht möglich, diese Länderinitiativen nachhaltig zu behindern oder zu unterbinden. Hier zeigt sich wiederum ein Unterschied zum Potential anderer europäischer Regionen. Den italienischen Regionalregierungen ist die Einrichtung von Verbindungsstellen zur EG bislang rechtlich untersagt.[246] Die spanische Zentralregierung hat in wiederholten Auseinandersetzungen mit den Autonomen Gemeinschaften Beschränkungen der Funktionsausübung der regionalen Informationsstellen in Brüssel erzwungen. Etwa hinsichtlich der institutionel-

---

242 Siehe *Kapitel I*; WESSELS (1986), 181.

243 Vgl dazu ausführlicher Ulrich FASTENRATH (1990), Länderbüros in Brüssel. Zur Kompetenzverteilung für informales Handeln im auswärtigen Bereich, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 43/4, 126-136; NASS (1989); SCHMIDT-MEINECKE (1987); STROHMEIER (1988); ZUMSCHLINGE (1989); sowie Diskussionsbeiträge in HRBEK/THAYEN (1986).

244 Die Hälfte der Länder organisierte ihre Brüsseler Büros zunächst sogar privatrechtlich – und gab dies auch gegenüber dem Bund als besonderes Zeichen dafür an, daß hiermit keine Einrichtung einer "Länderbotschaft" bezweckt werde. Fünf Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen und Rheinland-Pfalz) fügten es sogleich in eine öffentlich-rechtliche Organisationsform, was allerdings nichts an der informellen Stellung gegenüber Gemeinschaftsorganen ändert. Für Details siehe SAUTER (1989), 96.

245 Zit in Sonntagsblatt, 22.3.1987.

246 AGOSTINI (1990).

len Verankerung des Brüsseler Büros der Baskischen Autonomen Gemeinschaft verwendete sie dabei auch das Mittel einer Verfassungsbeschwerde.[247]

* Während die juristischen Fragestellungen nach der rechtlichen Stellung der Länderbüros auch in Deutschland andauerten[248] (und erst durch die GG-Reform 1993 geklärt wurden), hat sich jedoch das Urteil relevanter Bundesakteure in der Praxis zusehends ins Gegenteil gekehrt. Die prinzipiell positive Bewertung der Leistungen der Länderbüros beruht darauf, daß die Komplementarität zwischen den Aufgaben der Länderbüros und jenen der *Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den EG* (StV) mittlerweile Anerkennung gefunden hat:

- Insbesondere hinsichtlich der Informationsbeschaffung entlasten die Länderbüros die StV, an die sich früher Verbände – insbesondere solche ohne eigene Vertretung in Brüssel –, Unternehmen oder Universitäten mit Bitten um Auskünfte gewandt hatten. Aufgrund ihrer, auf die Beeinflussung der Ratsphase ausgerichteten Funktionen, war die StV jedoch zumeist zu ausgelastet, um der Beantwortung solcher Anfragen nachzukommen.
- Die personellen Kapazitäten der StV reichten zumeist auch nicht aus, innerhalb der Kommission für detailierte regionale Anliegen – etwa in den Bereichen Wettbewerb, Regionalbeihilfen oder Forschungsbeihilfen – aktiv zu intervenieren. Da bei der Vornahme solcher lobbyistischer Aktivitäten durch die Landesregierungen eine Erhöhung des deutschen Förderungsanteils bezweckt wird, widersprechen die vorgebrachten Landesinteressen andererseits typischerweise nicht der Interessenperspektive des Bundes.
- Seitens der StV wird insbesondere als nützlich angesehen, daß die Landesregierungen gerade bei Vorliegen von konkurrenzierenden Interessen verschiedener Länder, die vor allem in EG-Förderungspolitiken auftreten können, eigenständig versuchen, innerhalb der Kommission Einfluß zu nehmen. So etwa, wenn Hamburg, das im Gegensatz zum umliegenden Niedersachsen keine Förderung als Zonenrandgebiet zugesprochen erhielt, bei der Kommission vorsprach, um eine Verbesserung der durch seine Nichtberücksichtigung erzeugten Standortnachteile zu erreichen.

* Wesentliche Voraussetzung ist jedoch, daß die Ländervertreter bei ihren Interventionen gegenüber Gemeinschaftsorganen ausdrücklich im Namen von "Landesinteressen" und also nicht von "bundesdeutschen Interessen" auftreten. Dies wird von ihnen durchwegs berücksichtigt. Zudem legt die StV Wert darauf, über Vorsprachen von Mitgliedern der Landesregierungen bei der Kommission in Kenntnis gesetzt zu werden. Sie besteht auf der Teilnahme des Botschafters bei Besuchen der Ministerpräsidenten beim Präsidenten der EG-Kommission sowie der Begleitung eines

247 Vgl PERÉZ-GONZALES (1989); Daniel VARELA Y SUANZES-CARPEGNA (1988), La conflictividad constitucional en la aplicaciòn estatal y autònomica del derecho comunitario europeo, in: Integraciò Europea, n. 2, 57-86.

248 Vgl FASTENRATH (1990); GROSSE-SENDER (1990); VITZTHUM (1991).

Gesandten bei offiziellen Treffen von Landesministern mit EG–Kommissären. Die StV sieht darin eine für die Einheitlichkeit deutscher Repräsentanz notwendige Kontrolle, um ein mit der Bundesregierung grundsätzlich übereinstimmendes Auftreten der führenden Landespolitiker zu erhalten. Wurde dies von Seiten der Landesregierungen anfänglich als Einschränkung empfunden, wird es nunmehr als Routine akzeptiert.

* Aus diesen Gründen wurde das Verhältnis zwischen der StV und den Länderbüros bei meinen Interviews von beiden Seiten als inzwischen sehr entspannt und auf informeller Ebene durch Auskunftsbereitschaft gekennzeichnet beschrieben. Solche Kontakte erfolgen formlos, aufgrund von Beziehungen zu den fachspezifischen Ansprechpartnern in der StV, die häufig durch gute persönliche Bekanntschaften geprägt sind. Zudem werden die Leiter der Länderbüros sporadisch zu Informationsgesprächen geladen. Der Botschafter berichtet ihnen insbesondere im Gefolge der Tagungen des *Europäischen Rates* über die Hintergründe der geführten Verhandlungen. Es bestehen allerdings keinerlei institutionalisierte Beziehungen zwischen ihnen. Vertreter der Länderbüros nehmen nie an internen Sitzungen der StV teil. Daß sich auch die informelle Kooperation beschränkt erweist, ist vor allem auch auf eine Zurückhaltung seitens der Länderbüros zurückzuführen, wie – mit der Einschätzung von Ländervertretern übereinstimmend – ein hochrangiger Repräsentant der StV feststelle:

> *[Die Länderbüros] suchen nicht unbedingt den Kontakt zu uns [zur Ständigen Vertretung]. Sondern wir laden sie manchmal ein, um sie zu infomieren über das, was wir wissen und haben. Also es passiert eigentlich nie, daß die [Länderbüros] verlangen, daß sie von uns mehr haben wollen – das können sie alleine.*[249]

So läßt sich zusammenfassen, daß die unterschiedliche Aufgabenorientierung von Länderbüros und StV ihr gegenseitiges Verhältnis inzwischen friktionslos werden ließ, andererseits aber auch ihre Beziehungen limitiert. (Zur rechtlichen Aufwertung der Länderbüros ab Inkrafttreten des EUV siehe *Abschnitt 6.*)

5. Entwicklung nach Maastricht (I): Der Ausschuß der Regionen

5.1. Institutionalisierung des Ausschusses der Regionen

Die Regierungskonferenz zur Politischen Union forcierte die Bestrebungen der europäischen Regionen, ein eigenständiges Vertretungsorgan auf EG–Ebene zu erhalten. Den Vorstellungen der *Arbeitsgruppe der Staats– und Senatskanzleien* der deutschen Länder zufolge sollte dessen zentrale Aufgabe sein, "unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips dafür zu sorgen, daß Gemeinschaftsregelungen nur im unbedingt erforderlichen Umfang erfolgen, im übrigen aber der Freiraum der Regionen erhalten

249 Interview, Ständige Vertretung, Brüssel 29.10.1991.

bleibt."[250] Im Vordergrund stand also, eine an *strukturellen Forderungen* ausgerichtete *Schrankenwärterrolle* zu erreichen, um "die Aufgaben und Zuständigkeiten der Länder und Regionen vor dem Zugriff der Europäischen Gemeinschaft zu schützen, soweit ihr vertraglich die Regelungskompetenz nicht übertragen worden ist".

Die europäischen Regionen schlugen im Vorfeld der Regierungskonferenzen zwei Modelle eines Mitwirkungsorgans vor:[251]

* Die "Maximalvariante" sah die Schaffung einer mit 152 Regionalvertretern besetzten *Regionalkammer* vor. Sie sollte zu allen EG-Politiken ein Stellungnahmerecht besitzen. Sofern EG-Vorhaben Rechte oder wesentliche Interessen der Regionen berühren, sollten Rat und Parlament nur mit qualifizierter Mehrheit von diesen Stellungnahmen abweichen dürfen. In diesen Politikbereichen sollte die Regionalkammer zudem ein Initiativrecht erhalten.[252] Diese Forderung war angesichts des im EWG-Vertrag der Kommission eingeräumten Initiativmonopols erstaunlich. Die Reichweite des Vorschlages ist auch daran zu messen, daß eine *unmittelbare*, formelle Mitwirkung der Exekutiven der territorial tieferen Ebene an der Gesetzgebung der territorial höheren Ebene selbst in föderalistischen Systemen bislang nur in der singulären Konstruktion des deutschen Bundesrates und - wenn man die EG als solches bezeichnet - den nationalen Regierungen im Rat gewährt wird.[253] Prinzipiell problematisch erweist sich dieses Modell, da der Verpflichtungsgrad der Stellungnahmen am Tatbestand der "Betroffenheit" regionaler Rechte und Interessenbereiche anknüpft. Der Umfang dieser "Betroffenheit" bliebe jedoch aufgrund der heterogenen Rechts- und Aufgabenstellung der Regionen (verschiedener Mitgliedstaaten) bzw mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Definition unklar.

Eine Zustimmung der nationalen Regierungen zum Modell der Regionalkammer, das einen Schritt zur Schaffung eines formellen Drei-Ebenen-Bundesstaates darstellen würde, war unrealistisch.[254] Die EG-Kommission stand der Idee einer Verankerung regionaler Akteure auf Gemeinschaftsebene zwar prinzipiell positiv gegenüber, wollte sie aber nur auf Konsultationsrechte (wie im *Luxemburger Entwurf* des Unionsvertrages vorgesehen war) beschränkt wissen.[255] Selbst auf Seiten des Europäischen Par-

---

250 ARBEITSGRUPPE DER STAATS- UND SENATSKANZLEIEN (1990): Bericht zu dem Thema: "Europa der Regionen - Beteiligung der Länder in der interregionalen Zusammenarbeit sowie Fortentwicklung der Rechte und politischen Wirkungsmöglichkeiten der Regionen in Europa", 22.5.1990, 28.

251 Zur Abfolge der Forderungen der deutschen Länder und der europäischen Regionalvereinigungen und zum Verhandlungsverlauf der Regierungskonferenz zu Aspekten der institutionellen "Regionalisierung" der EG vgl Michael BORCHMANN (1991), Doppelter Föderalismus in Europa. Die Forderungen der deutschen Länder zur Politischen Union, in: Europa-Archiv, F. 11/1991, 340-348; CHRISTIANSEN (1991); Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET: Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/1991, 13-25; Ulrich PETERSEN (1991), Zur Rolle der Regionen im künftigen Europa, in: Die Öffentliche Verwaltung, H. 7, 278-285.

252 Vgl ARBEITSGRUPPE DER STAATS- UND SENATSKANZLEIEN (1990), 22ff.

253 Zu dieser Singularität siehe FRENKEL (1986), 248f; SCHARPF (1989a), 127.

254 In dieser Hinsicht etwa SCHARPF (1990); RENZSCH (1990).

255 In dieser Hinsicht etwa der Stellvertretende Generalsekretär der EG-Kommission, Carlo *Trojan*, anläßlich eines Seminars am Europäischen Hochschulinstitut, Florenz, am 17.1.1991.

laments, das sich – etwa in seiner *Regionalismus–Charta* vom 21.10.1988[256] oder durch den Ausbau des Dialogs mit den Repräsentanten europäischer Regionen[257] als Verbündeter ihrer verstärkten Institutionalisierung innerhalb der EG darstellt, stieß das Modell der Regionalkammer auf Ablehnung, da eine so weitgehende Verankerung regionaler Mitwirkung auf europäischer Ebene zum Ziel einer Aufwertung des Parlaments selbst in Konkurrenz stünde.[258] Die deutschen Länder stellten deshalb diese Forderung pragmatisch auf den künftigen Integrationsprozeß zurück.

* Das in der Folge von den deutschen Ländern und der *Konferenz "Europa der Regionen"* unterstützte, moderierte Modell,[259] wurde hingegen – auf Druck der deutschen und belgischen Regierungen hin – weitgehend in den Vertrag über die Europäische Union übernommen.[260] Der durch den EUV eingefügte Art 198 a–c EG–V sieht die Einrichtung eines *Ausschusses der Regionen* vor. Dessen Stellungnahmen *sind* vom Rat und von der Kommission *zu hören* in Angelegenheiten der sozialen und ökonomischen Kohäsionspolitik, insbesondere hinsichtlich der Zieldefinition, der Organisation und Implementation der Strukturfonds (Art 130d und 130e EG–V); bei Beschlüssen über spezifische Aktionen außerhalb der Fonds (Art 130b Abs 2); bei der Errichtung des Kohäsionsfonds (Art 130d Abs 2) sowie bei der Festlegung der Leitlinien und beim Erlaß der übrigen Aktionen im Rahmen der Entwicklung der *transeuropäischen Netzwerke* in den Bereichen der Verkehrspolitik, der Telekommunikation und der Energieinfrastruktur (Art 129d Abs 1); wie auch beim Erlaß von Fördermaßnahmen im Gesundheitswesen (Art 129 Abs 4), im Kulturbereich (Art 128 Abs 5) und im Bereich der allgemeinen Bildung (Art 126 Abs 4). Darüber hinaus *kann* der Regionalausschuß immer auch dann eine ebenfalls *unverbindliche* Stellungnahme abgeben, wenn der Regionalausschuß die Auffassung vertritt, daß spezifische regionale Interessen berührt werden und ihm deshalb seine Positionsbekundung zweckdienlich erscheint. Dies ist ausdrücklich für die zahlreichen Fälle vorgesehen, in denen der Wirtschafts– und Sozialausschuß angehört wird, aber nicht darauf beschränkt: Aufgrund dieses Selbstbefassungsrechtes ist der Regionalausschuß nicht – wie etwa der bei der Kommission eingerichtete *Beirat der regionalen und lokalen Körperschaften* – von der Einberufung durch die Kommission abhängig, sondern er kann aus eigener Initiative im Entscheidungsprozeß stehende Gemeinschaftspolitiken aufgreifen. Allerdings fehlt die von deutscher Seite auch im moderierten Modell zur Aufwertung der Stellungnahmen

256 *PE DOC A 2–218/88/B* vom 21.10.1988.
257 DEUXIEME CONFERENCE PARLEMENT EUROPEEN–REGIONS DE LA COMMUNAUTE (1991).
258 Vgl Johann SCHOO (1991), Demokratische Willensbildung in einem Vereinigten Europa: Demokratische und regionale Repräsentation, in: Hesse/Renzsch (1991); MÜLLER–BRANDECK–BOCQUET (1991), 24.
259 Regierungschefs der deutschen Bundesländer: Beschluß vom 7.6.1990; wie auch *Bundesrats–Drs.* 550/90 vom 24.8.1990; *Bundesrat–Drs.* 780/90 vom 9.11.1990; Beschluß der *3. Konferenz "Europa der Regionen"* am 30.10.1990 in Riva.
260 Abgedruckt in: Europa–Archiv F 6/1992, 171ff; zum Verhandlungsverlauf in Hinblick auf den Ausschuß der Regionen vgl MÜLLER–BRANDECK–BOUQUET (1991), 24f.

geforderte Begründungspflicht des Rates bzw der Kommission, sofern diese von den Positionen des Regionalausschusses abweichen.

Der Regionalausschuß weist strukturelle Ähnlichkeiten mit dem *Wirtschafts- und Sozialausschuß* (WSA)[261] auf, wobei im Laufe der Regierungskonferenzen verschiedene Modelle institutioneller Verschränkung zwischen beiden Organen zur Diskussion standen. Nachdem bereits die Schlußfolgerungen des Vorsitzenden anläßlich des Europäischen Rates von Rom, der die Regierungskonferenzen im Dezember 1990 eröffnete, auf ein Erfordernis, angemessene Konsultationsprozesse mit den regionalen und lokalen Institutionen zu schaffen, verwiesen hatte,[262] wurde zunächst vorgeschlagen, die Regionalvertretung als dritte Kammer in den WSA einzubinden. Dies wurde insbesondere von der Bundesrepublik (und dabei von Dänemark unterstützt[263]) als untragbar empfunden und heftig widersprochen. Die deutsche Regierung befürchtete damit einerseits eine Überladung der Funktionen des WSA und insgesamt dessen Schwächung. Andererseits wurde darin – insofern die Position der Ministerpräsidentenkonferenz der Länder übernehmend[264] – kein entwicklungsfähiges Mitwirkungsorgan der Regionen gesehen.[265] Den deutschen Einwänden folgend, wurde diese strukturelle Verknüpfung während der Verhandlungen zunehmend abgeschwächt. In der endgültigen Maastrichter Version wurde sodann festgelegt, daß der WSA und der Regionalausschuß "über einen gemeinsamen organisatorischen Unterbau" verfügen. Um im übrigen die formelle Unabhängigkeit des Regionalausschusses zu betonen, wurde diese Bestimmung nicht in den Text des Art 198 a EG-V integriert, sondern (optisch davon distanziert, wenngleich rechtlich auf gleicher Stufe stehend) als Protokoll zum EUV gefaßt. Die konkrete Ausgestaltung und die Finanzierung dieses organisationellen Unterbaus war bei Abschluß meiner Erhebungen noch nicht endgültig bestimmt. Grundlage hiefür dürfte jedoch ein zwischen der VRE und der europäischen Kommunalvertretung RGRE akkordierter Entwurf sein.[266]

---

261 Zur Struktur und Funktion des Wirtschafts- und Sozialausschusses vgl Roger MORGAN (1991), The Consultative Function of the Economic and Social Committee of the European Community, European University Institute Working Paper EPU 91/1991.

262 Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat – Rom, 14. und 15. Dezember 1990, 4, "Der Europäische Rat hat zur Kenntnis genommen, daß einige Mitgliedstaaten besonderen Wert auf folgende Punkte legen: – eine Regelung zur Berücksichtigung besonderer Befugnisse regionaler oder lokaler Institutionen in bezug auf bestimmte Gemeinschaftspolitiken; – die Notwendigkeit, angemessene Verfahren für Konsultationen mit diesen Institutionen zu prüfen."

263 PETERSEN (1991), 283.

264 Sie beschloß, daß "die bloße Anbindung an den Wirtschafts- und Sozialausschuß ... keinesfalls ausreiche]," die erforderlichen Mitwirkung der Regionen zu erfüllen. (Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz am 20./21. Dezember 1990 in München, Top 1a, Pkt III. 3).

265 Interview Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den EG, Brüssel 31.10.1991.

266 VERSAMMLUNG DER REGIONEN EUROPAS (1993), Entwurf einer Synthese der Vorschläge für die Geschäftsordnung des Ausschusses der Regionen, die von der VRE und dem RGRE erarbeitet wurden, 4.10.1993.

5.2. *Entwicklungschancen des Ausschusses der Regionen*

Gerade aufgrund seiner lediglich konsultativen Stellung, wird das tatsächliche politische Gewicht des Regionalausschusses wesentlich davon abhängen, welche informellen Machtressourcen er sich innerhalb des gemeinschaftlichen Entscheidungssystems aneignen wird können. In dieser Hinsicht wird einerseits ausschlaggebend sein, welche Expertise seine Stellungnahmen aufweisen und wie geschlossen diese von den europäischen *Regionen* bzw den beteiligten lokalen Gebietskörperschaften vorgebracht werden. Andererseits wird die Fähigkeit der einzelnen regionalen bzw lokalen Akteure, die vom Ausschuß gefaßten Positionen gleichzeitig innerstaatlich gegenüber ihren jeweiligen nationalen Regierungen zu vertreten, deren Durchsetzungskraft im Rat mitbestimmen. Geht man von diesen Annahmen aus, zeichnen sich jedoch strukturelle Hemmnisse und für die Regionen neuartige Handlungserfordernisse ab:

a) Heterogenität sub-nationaler Akteure

Ein Grundproblem des Regionalausschusses ist seine heterogene Zusammensetzung. Seine derzeit 189 Mitglieder sowie eine gleiche Anzahl von Stellvertretern werden vom Rat auf Vorschlag der Mitgliedstaaten ernannt. Die nationalen Mitgliederkontingente sind nach der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten gestaffelt, wobei jedoch kleine Mitgliedstaaten – ihrer generell überproportionalen Repräsentation im institutionellen System der EU entsprechend – vergleichsweise deutlich bevorteilt sind.[267] Art 198a EG-V bezeichnet die Mitglieder als "Vertreter der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften". Den Mitgliedstaaten steht es im übrigen gemeinschaftsrechtlich frei, aufgrund welcher Kriterien und Verfahren sie die von ihnen zu nominierenden Sitze verteilen.

Eine Anwendung homogener Auswahlkriterien war aber allein schon wegen der gravierenden Unterschiede der vertikalen Gewaltenverteilung in den zwölf Mitgliedstaaten[268] unmöglich. Kurz nach der Unterzeichnung des EUV drängten jedoch die *Konferenz Europa der Regionen*[269], die *Versammlung der Regionen Europas*(VRE)[270] und darin vor allem die deutschen Länder[271] darauf hin, zumindest eine Beteiligung kommunaler Vertreter und also eine weitere Verschärfung der Disparitäten sub-natio-

---

267 Nominierungsrechte: Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Italien je 24 Sitze; Spanien 21; Belgien, Griechenland, Niederlande, Portugal je 12; Dänemark, Irland je 9; Luxemburg 6.

268 Siehe *Kapitel I, Abschnitt 1.*

269 EUROPA DER REGIONEN (1992): Resolution of the participants of the 5th Conference "Europe of the Regions" in Brunswick (Lower Saxony) on 29/30 April 1992, unveröff. Dok., 2.

270 VERSAMMLUNG DER REGIONEN EUROPAS (1992), Vorschläge der VRE zur Einrichtung des Regionalausschusses (Ad-hoc-Ausschuß der VRE zur Einsetzung des Regionalausschusses – Vom Vorstand der VRE modifizierter Vorschlag, Krakau 8. Mai 1992), unveröff. Dok., 1.

271 MINISTERPRÄSIDENTENKONFERENZ (1992), Ergebnisprotokoll der Sitzung vom 12.März 1992, Top 2, Pkt 4, abweichend dazu jedoch eine Protokollnotiz der Freien Hansestadt Bremen; den Ländervorstellungen zufolge sollte hingegen der seit 1988 bestehende, strukturschwache *Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften*, dem Zwecke der Vertretung kommunaler Interessen dienen.

naler Repräsentation zu verhindern. Demnach sollte sich der Regionalausschuß dort, wo Regionen bestehen, ausschließlich aus gewählten Vertretern der Regionen oder aus durch sie bestellte Mitglieder der Regionalregierungen oder, falls in einem Mitgliedstaat noch keine Regionen bestehen, aus den gewählten Vertretern der unmittelbar unterhalb der zentralstaatlichen Ebene bestehenden lokalen Gebietskörperschaften zusammensetzen.

Im Jahre 1993 zeichnet sich jedoch ab, daß nur Belgien ausschließlich regionale Vertreter (der Regionen bzw der sprachlich-kulturellen Gemeinschaften) entsenden wird. In allen anderen Mitgliedstaaten werden hingegen Vertreter von Gemeinden oder anderen lokalen Gebietskörperschaften berücksichtigt.[272] Nur in Belgien, Deutschland (s.u.) sowie in den regionalisierten Staaten Italien (22 Sitze Regionen, je 1 Sitz Provinz- und Kommunalvertretung) und Spanien werden sämtliche *Regionen* zumindest ein Mitglied nominieren können. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten wird die unmittelbare Vertretung sub-nationaler Gebietskörperschaften hingegen nicht flächendeckend sein. Dieser Mangel an territorialer Legitimation entzieht dem Regionalausschuß weitgehend die Grundlage seines Repräsentationszweckes.

In Deutschland scheiterte die ursprüngliche Forderung der Länder nach ihrer ausschließlichen Repräsentation nicht zuletzt deshalb, da insbesondere die Stadtstaaten und Bayern zu einem Kompromiß neigten.[273] Den Ländern wurde zwar die Kompetenz zur Regelung des Bestellungsverfahrens übertragen. Sie haben aber sicherzustellen, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände durch drei von den kommunalen Spitzenverbänden[274] nominierte Vertreter im Regionalausschuß repräsentiert sind.[275] Von den 24 deutschen Mandaten kommt jedem der 16 Länder ein Sitz zu. Die – nach Abzug der 3 kommunalen Vertreter – verbleibenden 5 Sitze werden unter den Ländern nach Einwohnerzahl, beginnend mit den fünf bevölkerungsreichsten, rotieren.

Prinzipiell ist eine politisch hochrangige Besetzung dieser Mandate vorgesehen. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Bremen entsenden den Ministerpräsidenten/Bürgermeister, die meisten anderen Länder ihre "Europaminster". Das zweite Mandat wird in zwei der fünf großen Länder, nämlich in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen von einem Vertreter des Landtages besetzt; die Funktion eines Stellvertreters wird nur in Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt dem Landesparlament zugesichert.[276] Diese Zugeständnisse bleiben also im Vergleich zur ursprüng-

---

272 Diese Angaben basieren auf einer Information der Ländervertretung in der österreichischen Mission bei der EG.

273 Vgl Ulla KALBFLEISCH-KOTTSIEPER (1993), Fortentwicklung des Föderalismus in Europa – vom Provinzialismus zur stabilen politischen Perspektive?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 46. Jg. H. 13, 547f.

274 Der *Deutsche Städtetag*, der *Deutsche Landkreistag* und der *Deutsche Städte- und Gemeindebund* stellen je ein Mitglied und einen Stellvertreter.

275 § 14 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl I, S 313).

276 Liste der Benennungen für den Ausschuß der Regionen, Bonn 22.10.1993

lichen Forderung der Landtage nach einer prinzipiellen Zuständigkeit zur Wahl der Regionalausschußmitglieder weit zurück.[277]

b) (K)ein Instrument zur Demokratisierung der Unionspolitik?

Aber selbst wenn ein Landtag eine von 189 Stimmen dieses konsultativen EU-Organs kontrollieren würde, könnte dies weder als wesentlicher Beitrag zur Behebung parlamentarischer Defizite auf regionaler Ebene, noch zur "Demokratisierung" des Rechtsetzungsprozesses der EU angesehen werden. Eine Bindung des Abstimmungsverhaltens von Regionalausschußmitgliedern durch regionale Parlamente wäre zudem – einmal abgesehen von den funktionalen Erfordernissen zu flexibler Kompromißbildung – zumindest rechtlich gar nicht möglich: Gem. Art 198a Abs 4 EG-V ist das Mandat "in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft" auszuüben.

Die Fragwürdigkeit der "demokratiepolitischen Funktion" des Regionalausschusses, eines zentralen Arguments für seine Einrichtung, ist jedoch fundamentaler:

- Die Ausschußmitglieder werden von den regionalen Bürgern für diese europäische Funktion nicht eigenständig legitimiert, sondern hiezu vielmehr – sofern sich dieses Recht die nationale Regierung nicht selbst vorbehält – bestenfalls von sub-nationalen Exekutiven (bzw Parlamenten) nominiert. Insofern ist ihre abgeleitete Legitimation aus demokratiepolitischen Gesichtspunkten qualitativ nicht anders zu beurteilen wie jene der ebenfalls parlamentarisch bestellten nationalen Regierungen im Rat.
- Die Möglichkeiten, sich durch Diffusion von Verantwortung der öffentlichen Kontrolle zu entziehen, dürften jedoch für einen regionalen Repräsentant unter 189 bei Mehrheitsentscheidungen im Regionalausschuß noch stärker sein als für einen Mitgliedstaat unter 12 im Rat. Aus dieser Perspektive erscheint der Regionalausschuß in Hinblick auf Demokratiereformen der EU kein taugliches Konkurrenzmodell zur Stärkung des Europäischen Parlaments oder einer verstärkten Kontrolle des Rates durch die nationalen Parlamente zu sein.

Eine Demokratisierung in diesem Sinne bei gleichzeitiger Differenzierung der Repräsentanz territorialer Interessen könnte eher dadurch erreicht werden, wenn die

277 Vgl Entschließung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente zu den Vereinbarungen von Maastricht, Saarbrücken 11.5.1992, Pkt II.5): "[Die Aufgabe die 24 deutschen Mitglieder des Regionalausschusses zu benennen] obliegt den Landesparlamenten. Sie wählen die deutschen Vertreter aus dem Kreis der Parlaments- und Regierungsmitglieder, wobei eine angemessene Vertretung der Landesparlamente sichergestellt sein muß. Auf diese Weise kann sowohl dem parlamentarischen Defizit im europäischen Entscheidungsbereich als auch dem Kompetenzverlust der Landesparlamente im Prozeß der Europäischen Einigung entgegengewirkt werden."

Mitglieder des Europäischen Parlaments (oder einer zweiten Kammer des EP) in Wahlkreisen gewählt würden, die mit Regionen kongruent sind.[278]

Demgegenüber sollte der Zweck des Regionalausschusses vielmehr in der verstärkten Integration von Interessen der sub-nationalen *Institutionen* liegen. In dieser Hinsicht sind jedoch weitere Probleme auszumachen:

c) *Konkurrenz der Regionen – Inkonsistente Mehrheitsbildung*

Die Regionen (bzw die anderen vertretenen sub-nationalen Gebietskörperschaften) sehen sich einer völlig neuartigen Aufgabe gegenüber: Gemeinsame Erklärungen europäischer Regionen waren bisher auf *strukturelle* Forderungen beschränkt, zu denen aufgrund ihrer allgemeinen Formulierung relativ homogene institutionelle Interessen vorlagen (Regionalorgan, Mitwirkung im Rat, allgemeines Subsidiaritätsprinzip, Klagsberechtigung vor dem EuGH). Im Regionalausschuß werden sie hingegen erstmals gefordert, inhaltliche Positionen zu spezifischen EG-Vorlagen in einer Vielzahl von Politikbereichen gemeinsam auszuarbeiten.

Aber gerade in Kernbereichen der Zuständigkeit des Regionalausschusses wie der redistributiven Regional- und Kohäsionspolitik, aber auch in allen anderen Regelungsbereichen der EU, die wesentlich die regionale Standortattraktivität determinieren, scheint eine ausgeprägte Konkurrenzstellung zwischen den Regionen vorgezeichnet. Es ist zu befürchten, daß sich die Stellungnahmen auf Formeln beschränken, die den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den Standpunkten der subnationalen Vertreter repräsentieren, aber nicht zu gemeinsamen Problemlösungen taugen. In dieser Hinsicht sind (Paket-)lösungen für territoriale Interessenkonflikte zwischen den nationalen Regierungen im Rat wesentlich wahrscheinlicher: Einmal abgesehen davon daß nur dem Rat die Durchsetzbarkeit solcher Lösungen zukommt, sprechen dafür die geringere Anzahl der Aushandlungspartner, die Kompromißtradition der nationalen Regierungen und ihr weiteres für einen "Paketabtausch" einsetzbares Interessenspektrum. Schließlich ist zu bedenken, daß nationale Regierungen aufgrund ihrer territorial übergeordneten Position häufig widersprüchliche regionale Interessengegensätze innerhalb des Mitgliedstaates zu repräsentieren haben und somit deren Austragung auf europäischer Ebene binden.

Unter diesen Voraussetzungen sollten die Stellungnahmen des Regionalausschusses kaum einer aktiven *materiellen* Problemlösung, sondern vielmehr zur Verteidigung *struktureller* Interessen sub-nationaler Akteure dienen. Insofern könnte ihm vor allem bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips eine relevante Aufgabe zukommen. Diese prinzipiell defensive Aufgabenstellung scheinen die Regionen selbst erkannt zu

---

278 Mangels eines Konsenses zur Vereinheitlichung der Europawahl, sind die Wahlsysteme bisher national unterschiedlich geregelt. In den meisten Mitgliedstaaten werden die Mandate (vor allem aufgrund der relativ geringen Zahl der national zu vergebenden Sitze) in einem das gesamte Staatsgebiet umfassenden Wahlkreis den Parteilisten nach Verhältniswahlsystem zugerechnet. (im Detail vgl JACOBS/CORBETT (1990), 11ff).

haben, wenn sie den Regionalausschuß in der Präambel des Geschäftsordnungsentwurfs als "eines der Elemente der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips" definieren.

Aber auch hier ist abzusehen, daß aufgrund der starken Ressourcenunterschiede der sub-nationalen Institutionen, die Mitglieder entsenden, sehr ungleiche Interessenkalküle vorliegen dürften. So mag eine bestimmte europäische Regelung im Bildungsbereich für deutsche Ländervertreter völlig unakzeptabel sein, da sie ihre angestammten Länderkompetenzen derogiert. Demgegenüber könnte beispielsweise eine italienische Region, die in diesem Bereich keine Kompetenzen aufweist, aus politischen oder finanziellen Motiven eine Unionszuständigkeit einer nationalen Regelung vorziehen. Einem irischen Kommunalvertreter, wiederum, könnte das Interesse oder die Expertise zur Beurteilung dieses Issues überhaupt fehlen.

Unter diesen Bedingungen wird deutlich, daß die ansonsten für transregionale Zusammenarbeit typische Einstimmigkeit auf europäischer Ebene völlig dysfunktional wäre. So sieht der zwischen der VRE und der europäischen Kommunalvertretung (RGRE) vereinbarte Entwurf einer Geschäftsordnung vor, daß der Regionalauschuß im Plenum, sein Präsidium sowie in der Regel auch seine Fachkommissionen jeweils mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder entscheiden, wobei bei Stimmengleichheit die Stimme des Präsidenten den Ausschlag gibt.

Trotzdem wird es schwierig werden, innerhalb der dem Regionalausschuß gesetzten Fristen, konsistente Mehrheiten für Stellungnahmen zu finden. Regionale Interessen auf europäischer Ebene werden dadurch gekennzeichnet sein, daß die Koalitionsfähigkeit der territorialen und funktionalen Interessenkomponente je nach EG-Vorhaben divergiert, während übergelagerte Zwänge einer parteipolitischen Loyalität und Koalitionsverpflichtung – wie sie für Parlamente im übrigen typisch sind – weitgehend fehlen. Deshalb wird im Regionalausschuß für jedes EG-Vorhaben jeweils eigens eine dominante Koalition sub-nationaler Interessen zu finden sein. Dieser Mangel fester Koalitionsvorgaben trifft zwar auch für die Entscheidungsfindung im Rat zu. Zweifellos dürfte jedoch die Aushandlung zwischen 189 sub-nationalen Vertretern noch komplexere Anforderungen stellen als jene zwischen 12 (16) Mitgliedstaaten, während die verwendbaren Koordinationsmechanismen im Regionalausschuß weit geringer ausgeprägt sind.

d) Koordinationserfordernisse und Aufbau von Expertise

Die so gestellten Koordinationsansprüche bedürfen neuer transregionaler Arenen, die der Aushandlung der Entscheidungen im Regionalausschuß dienen. Sie konnten von der etwa halbjährlich auf hoher politischer Ebene tagenden *VRE* oder der *Konferenz Europa der Regionen* in ihrer bisherigen Ausstattung nicht erfüllt werden. Deshalb kommt der Funktionalität der organisationellen Infrastruktur des Regionalausschusses

besondere Bedeutung zu. In dieser Hinsicht sieht der bereits zitierte VRE/RGRE-Geschäftsordnungsentwurf folgendes vor:[279]

- Der Regionalausschuß in Plenarsitzung sollte – wie auch sein in Vorbereitung dazu tagendes, aus 30 Mitgliedern bestehende Präsidium – mindestens sechsmal jährlich vom Präsidenten in Brüssel einberufen werden. Auf Antrag von mindestens 49 Mitgliedern hat zudem eine dringliche Tagung zu erfolgen.
- Zur Vorbereitung der Arbeit im Plenum sieht der Entwurf die Einrichtung von *Fachkommissionen* vor.[280] Jedes Mitglied des Regionalausschusses hat das Recht zumindest in einer Fachkommission mitzuwirken. Zur Funktionalität sollte beitragen, daß sich die Mitglieder in diesen Gremien durch Experten vertreten lassen können. Denn während beispielsweise die Mitgliedschaft deutscher Ministerpräsidenten oder Landesminister das politische Gewicht des Regionalausschusses stärken dürfte, wären sie aufgrund ihrer Aufgaben in der Landes- und Bundespolitik wohl terminlich überfordert, in den Fachkommissionen des Regionalausschusses zur Aufbereitung der Stellungnahmen im Detail beizutragen. Zur kontinuierlichen Einbindung von bürokratischer Expertise soll zudem ein sachbezogenes Gremiennetz von Arbeitsgruppen und Ausschüssen auf Beamtenebene die Arbeit der Fachkommissionen unterstützen.
- In Hinblick auf den Verfahrensgang ist folgendes vorgesehen: Sofern eine Anhörung des Regionalausschusses zu einem EG-Vorhaben nicht obligatorisch ist oder der WSA beteiligt wird, bestimmt der *Präsident* des Regionalausschusses zunächst die federführende *Fachkommission* sowie allenfalls zusätzlich zu befassende Fachkommissionen. Auf der Basis ihrer Entwürfe legt das Präsidium sodann Schlußfolgerungen dem Plenum zur grundsätzlich öffentlichen Debatte und Abstimmung vor.
- Stellungnahmen auf Eigeninitiative des Regionalausschusses werden auf Antrag des Präsidiums, einer Fachkommission oder von mindestens 49 Ausschußmitgliedern abgegeben. Im übrigen gilt das zuvor beschriebene Verfahren.
- Bedenkt man, daß selbst den deutschen Landesregierungen noch vor wenigen Jahren Fachbeamte mangelten, die neben ihrem Sachverstand die notwendige Kenntnis der Spielregeln der EG-Entscheidungsprozesse und der Verhandlungssprachen aufwiesen, dürfte eine große Zahl sub-nationaler Körperschaften nun bei der Beschickung von Fachgremien des Regionalausschusses an einem ähnlichen Ressourcenmangel leiden.

---

279 VERSAMMLUNG DER REGIONEN EUROPAS (1993).

280 Gem Art 24 Abs 1 des zit Geschäftsordnungsentwurfes wären Fachkommissionen zumindest für folgende Bereiche einzurichten:
- Regionalpolitik und Wirtschaftsentwicklung, Finanz- und Steuerwesen;
- Raumplanung, städtische Probleme und Probleme des ländlichen Raumes, Verkehr und Kommunikationsnetze,
- Umwelt,
- Soziale Fragen und Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Zivilschutz, Bestimmung von Standards,
- Europa der Bürger, Kultur, Bildung, Jugend.

- Sieht man von den deutschen Ländern ab, fehlt den anderen Regionen zudem die Erfahrung horizontaler Kooperation in EG-Angelegenheiten im innerstaatlichen Bereich.[281] Während sich in Italien in letzter Zeit erste Ansätze dazu – etwa im Umfeld der Konferenz der Regionalpräsidenten – zeigen, ist beispielsweise in Spanien bisher die mit den anderen Regionen unkoordinierte Verwendung direkter informeller Kanäle einzelner Autonomer Gemeinschaften zur Zentralregierung typisch.[282] Da in den Fachkommissionen des Regionalausschusses im Regelfall nur eine oder wenige Regionen eines Mitgliedstaates direkt eingebunden sein werden, sollte jedoch ein neuartiger Anreiz zur Ausbildung horizontaler Abstimmungsmechanismen zwischen den Regionen eines Mitgliedstaates entstehen, um die nicht direkt vertretenen Regionen mittelbar involvieren zu können.
- Zur organisationellen Geschäftsabwicklung und zur sachverständigen Aufbereitung von Verhandlungsgrundlagen ist geplant, daß der Regionalausschuß ein eigenes Generalsekretariat erhält. Mit dem WSA sollen hingegen nur der Sprachendienst sowie weitere technische Dienste geteilt werden. Ob eine solche Trennung des Apparates von Regionalausschuß und WSA, die für die Entwicklungsfähigkeit des Regionalorgans entscheidend sein dürfte, Realität wird, ist aufgrund der bisher kaum hiezu bereiten Haltung Großbritanniens, Griechenlands, Irlands und der Niederlande abzuwarten.[283]
- Zur Unterstützung der horizontalen Abstimmung zwischen den Regionen dürfte vorgeschaltet zum Regionalausschuß die *VRE* (bzw für die lokalen Vertreter der RGRE) dienen.[284] Deshalb ist geplant den ressourcenarmen Apparat der VRE deutlich auszuweiten.[285]
- Die Relevanz der Stellungnahmen wird schließlich davon abhängen, inwieweit bereits während ihrer Erstellung eine kontinuierliche, informelle Einflußnahme auf bzw eine Koordinierung mit den anderen EU/EG-Institutionen und den nationalen Regierungen gepflogen wird. In diesem Zusammenhang dürften die Beziehungen zum Europäischen Parlament einen besonderen Stellenwert einnehmen. Das Parlament hat seinerseits bereits betont, den unmittelbaren, kontinuierlichen Kontakt mit dem Regionalausschuß zu fördern.[286] Umgekehrt sieht Art 46 des zitierten Geschäftsordnungsentwurfs vor, daß die Vorschläge und Stellungnahmen – nicht nur, wie in Art 198c Abs 5 EG-V vorgesehen, der Kommission und dem Rat – sondern auch dem Parlament zugeleitet werden. Allerdings wird erst die Praxis zeigen, ob

281 ENGEL/WESSELS (1990); AGOSTINI (1990).
282 MORATA(1986) und (1991).
283 Vgl Rudolf HRBEK (1992), Die Regionen in Europa, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/1992, Bonn 288.
284 Gespräch mit der Leiterin der Europa-Kommission der Länder, Florenz 14.4.1992; der zit Geschäftsordnungsentwurf sieht in Art 47 Abs 1 vor: "Der [Regional]Ausschuß kann mit Organisationen, die die Vertretung aller Regionen und Gemeinden der Europäischen Union wahrnehmen, zusammenarbeiten.
285 Eine solche Aufstockung des Generalsekretariates wurde durch eine Statutenänderung der VRE, die Anfang 1992 bei einer Tagung in Mannheim erfolgte, in Aussicht gestellt.
286 Europäisches Parlament: Entschließung B3-0516/93 vom 23. April 1993.

sich diese bisher nur in symbolischen Erklärungen geforderte "Partnerschaft relativer Schwäche" zwischen den Regionen und dem Parlament, denen ein strukturelles Interesse an einer Zurückdrängung der Dominanz der nationalen Regierungen in der EU zugunsten ihrer jeweils eigenen institutionellen Aufwertung gemein ist, auch in der Alltagspolitik produktiv umsetzen läßt.

e) Anreiz für transregionale Subsysteme

Ein vom Regionalausschuß ausgehender Kooperationsdruck könnte aber auch Anstoß sein, daß transregionale Zusammenschlüsse (wie zB Arge-Alp, Saar-Lor-Lux, die Kooperation der "vier Motoren" oder COTRAO)[287] eine neue Aufgabendimension als "Subsysteme" des Regionalausschusses entwickeln. Aufgrund der geringeren Zahl der beteiligten Regionen, ihrer relativ homogeneren Interessen und ihrer bereits vorhandenen Kooperationsstrukturen könnten ihre Fachgremien gemeinsame Positionen zu EG-Vorlagen wahrscheinlich flexibler aushandeln als dies auf der Ebene des Regionalausschusses möglich ist:

- Vertreter dieser Regionen könnten sodann im Regionalausschuß bzw vorgelagert in der VRE gemeinsam gleichsam als grenzenüberschreitende "territoriale Interessenverbände" auftreten.[288] Die in solchen Allianzen beteiligten Regionen würden in dieser Weise gegenüber den nicht transregional organisierten Regionen bzw lokalen Körperschaften Ressourcenvorteile bei der Vertretung ihrer Interessen aufweisen.
- Wichtiger erscheint mir jedoch, daß sich für Regionen mit ähnlichen Interessenstrukturen durch die gemeinsame Arbeit im Regionalausschuß die Interaktionskosten senken, um die jeweilige innerstaatliche Mitwirkung in Unionsangelegenheiten kontinuierlich gegenseitig abzustimmen. Wenn es zB in der Zukunft den westösterreichischen, süddeutschen und norditalienischen Regionen gelingen sollte, gemeinsame Interessen der ARGE ALP zu definieren und die jeweiligen nationalen Regierungen zu deren Übernahme zu bringen, so dürften diese Positionen gute Chancen haben, sich im Rat weitgehend durchzusetzen.

f) Erste Einschätzung des Stellenwertes des Regionalausschusses

* Direkt von der jetzt vorgesehenen Form des Regionalausschusses dürften vor allem jene regionalen und lokalen Akteure (zumeist die Exekutiven) profitieren, denen bisher von ihren nationalen Regierungen eine kontinuierliche Unterrichtung über den Verhandlungsgang auf Gemeinschaftsebene vorenthalten wird. Sie werden nun direkt

287 Einen Überblick transregionaler Zusammenschlüsse gibt ua Wilfried LANG (1989), Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen, in: Archiv des Völkerrechts, 27. Bd 3. H, 253-285; siehe auch Kapitel VI.

288 Es könnte sich hiebei allerdings nur um informelle Abstimmungen handeln, da gem Art 198 Abs 3 EWG-Vertrag das Mandat im Regionalausschuß durch Aufträge ungebunden, im allgemeinen Gemeinschaftsinteresse wahrzunehmen ist.

in einem frühen Stadium Informationen über die Entwicklung von EG–Initiativen erhalten und dabei auf die Expertise des Sekretariats des Regionalausschusses zurückgreifen können. Deshalb dürften sich die Möglichkeiten schwächerer Regionen verbessern, trotz fehlender innerstaatlicher Mitwirkungs*rechte* zumindest zu einigen, ihre speziellen Interessen betreffenden EG–Vorlagen rechtzeitig und mit Sachverstand informellen Einfluß auf ihre nationalen Regierungen auszuüben. Zudem kann gerade für schwächere Regionen die neuartige, sachbezogene Zusammenarbeit mit ressourcenstarken regionalen Akteuren, insbesondere den deutschen Landesregierungen, von Vorteil sein. Denn die Bedeutung transregionaler Koordination mit den deutschen Ländern, die ihrerseits in einigen EG–Politiksektoren maßgeblich die bundesdeutsche Position im Rat bestimmen, dürfte zusehends auch von nationalen Regierungen erkannt werden, die bisher die regionale Akteursebene in der Gemeinschaftspolitik gänzlich vernachlässigten. Mittelfristig könnte dies Impulse zu einer graduellen Aufwertung der institutionellen Stellung schwächerer Regionen gegenüber ihrer jeweiligen nationalen Regierung geben.[289]

* Angesichts der angedeuteten Problemstellungen setzen hingegen deutsche Ländervertreter geringe Erwartungen in den effektiven Einfluß des Regionalausschusses. Für sie steht vielmehr der dadurch initiierte institutionelle Lernprozeß transregionaler Kooperation im Vordergrund. Ihre Perspektive richtet sich insofern auf die für 1996 anberaumten, nächsten Regierungskonferenzen.[290] In dieser Hinsicht betont auch der Entwurf der VRE und der RGRE zur Präambel der Geschäftsordnung des Regionalausschusses dessen "provisorischen Charakter". Im Rahmen einer grundsätzlichen institutionellen Reform der EU wird von der VRE eine Aufwertung des Regionalausschusses – in Richtung des (oben skizzierten) Modells der Regionalkammer – erhofft: Die regionalen und die lokalen Gebietskörperschaften sollten jeweils ein eigenständiges Vertretungsorgan im Rahmen der EU erhalten. Dem Regionalausschuß sollten nicht nur Konsultations– sondern auch Mitbestimmungsrechte im Entscheidungsprozeß der EU zukommen, seine Kompetenzen sollten ausgeweitet werden und die Funktionalität der organisatorischen Verbindung mit dem WSA sollte überprüft werden.[291]

* Solange jedoch die Mehrzahl der Mitgliedstaaten, darunter insbesondere Großbritannien, über keine oder nur ansatzweise über *Regionen* verfügt, dürfte eine solche grundlegende Reform aussichtslos sein und ihre Forderung lediglich der Beförderung des vagen Schlagwortes eines "Europa der Regionen" dienen.

Zumindest kurzfristig wird deshalb das Schwergewicht der Interessenvertretung deutscher Länder in der Unionspolitik beim innerstaatlichen EU–Beteiligungsverfahren bleiben. "Maastricht" zeigte sich dabei als Anstoß, die Mitwirkungsrechte der Länder

---

289 In diesem Sinne vgl auch ARBEITSGRUPPE DER STAATS– UND SENATSKANZLEIEN (1990), 27.

290 Vgl EUROPAKOMMISSION (1992): Staatskanzlei Nordrhein–Westfalen, Staatsministerium Baden–Württemberg. Bericht über die Ergebnisse des Europäischen Rates vom 9./10. Dezember 1991 in Maastricht, unveröff. Dok., 3f.

291 VERSAMMLUNG DER REGIONEN EUROPAS (1993), 2.

erneut zu verstärken, sie verfassungsrechtlich abzustützen und die Strukturen weiter zu flexiblisieren. Dies wird im nächsten Abschnitt skizziert.

6. Entwicklung nach Maastricht (II): Die Reform der EU-Mitwirkung der deutschen Länder

6.1. Grundlagen

Der Integrationsschritt zur Europäischen Union gab in Deutschland den Anstoß zu einer Änderung des Grundgesetzes (GG) und zu diesbezüglichen Ausführungsbestimmungen. In diesem Rahmen konnten sich – in den Jahren zuvor vergeblich vorgebrachte – Forderungen der Länder nach einer weiteren Stärkung ihrer Mitwirkungsrechte im Rahmen der EU/EG weitgehend durchsetzten. Hiefür waren folgende Bedingungen wesentlich:

* Im Gegensatz zur Diskussion von 1987 im Gefolge der EEA lagen der nunmehrigen Aushandlung zwischen Bund und Ländern – wie in den vorangehenden Abschnitten dargestellt – die im Grunde für beide Seiten positiven Erfahrungen des Bundesratsverfahrens zugrunde.

* Die Landesregierungen hatten betont, daß die Stärkung ihrer Mitwirkungsrechte im Rahmen der EU und deren Verankerung im GG eine Voraussetzung für die Zustimmung des Bundesrates im Ratifikationsverfahren des EUV bildete. Eine Ablehnung des EUV durch den Bundesrat stellte zwar kein politisch realistisches Szenario dar. Die Bundesregierung stand jedoch angesichts der virulenten öffentlichen Diskussion über das Demokratiedefizit der EU und generell über die Kompatibilität der EU mit dem GG – die durch mehrere (schließlich vom Bundesverfassungsgericht abgewiesene) Verfassungsbeschwerden angefacht wurde – unter merklichem Druck, zumindest im innerstaatlichen Bereich die europapolitische Rolle des Parlaments (Bundestag und Bundesrat) aufzuwerten. Es ist hinzuzufügen, daß "Maastricht" auch andere EU-Mitgliedstaaten – zB Großbritannien oder Frankreich – veranlaßte, die Mitwirkungsbefugnisse des nationalen Parlaments in Unionsangelegenheiten auszubauen.

* Vor allem herrschte – im Gegensatz zur Bewertung der EEA – die Auffassung vor, daß der EUV aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Novellierung des GG erfordere. Im Rahmen dieses Reformvorhabens war es sodann relativ leichter, über die verfassungsrechtlich notwendigen Maßnahmen hinausgehend (im Sinne eines *spill-over*) weitere Regelungen im Länderinteresse durchzusetzen:

Das GG enthielt bisher lediglich (seit 1979) in seiner Präambel ein generelles Bekenntnis zu "einem vereinten Europa". Im übrigen galten für die deutsche Mitgliedschaft in den EG – wie bereits hinsichtlich der föderativen Konsequenzen *in Abschnitt 2.* dargestellt – die generellen Bestimmungen des GG über eine Beteiligung der Bundesrepublik an "zwischenstaatlichen Einrichtungen":

- Hinsichtlich der Fortentwicklung von *EG-Primärrecht* wurde die Ermächtigung zur Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen auf Art 24 Abs 1 GG gestützt, demzufolge der Bund durch (einfaches) Gesetz Hoheitsrechte des Bundes **und** der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann. Diese Ermächtigung wurde zuletzt – der herrschenden Meinung zufolge – auch noch für die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) als ausreichend angesehen. Art 24 Abs 1 GG hätte es bisher erlaubt (insbesondere bei einer historischen Auslegung, gründend auf der einschlägig relevanten Diskussion des Verfassungsgebers von 1949), daß der Bundestag die Übertragung von Hoheitsrechten ohne Zustimmung des Bundesrates genehmigte. In der Staatspraxis wurde jedoch sowohl die Ratifizierung der Römischen Verträge als auch der EEA an die Zustimmung des Bundesrates geknüpft.
- Hinsichtlich der Fortentwicklung von *EG-Sekundärrecht* galt die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte Deutschlands im Entscheidungsprozeß der EG in der Systematik des GG – wiederum mangels Sonderbestimmungen und also unter Mißachtung des singulären supranationalen Charakters der EG und dessen Vertiefung in den letzten Jahrzehnten – als Bestandteil der auswärtigen Beziehungen. Sie fiel demnach gemäß Art 32 Abs 1 GG zur Gänze in die Kompetenz des Bundes.

Insbesondere seit dem verfassungspolitischen Konflikt anläßlich der Ratifizierung der EEA wurde demgegenüber von Seiten der Länder (zB mehrfach in Resolutionen des Bundesrats) vehement eingefordert, daß die Wahrnehmung von Angelegenheiten der Gemeinschaftspolitik verfassungsrechtlich der innerstaatlichen Politik zuzurechnen wäre, sodaß eine den innerstaatlichen Zuständigkeiten kongruente Aufteilung der Mitwirkungsrechte zwischen Bund und Ländern erforderlich wäre.

Ausgehend von dieser verfassungsrechtlichen Unbestimmtheit gegenüber dem europäischen Integrationsprozeß, drängte die bevorstehende Ratifikation des Vertragswerkes von Maastricht zu einer grundlegenden Klärung der Kompatibilität zwischen dem EUV und dem GG. Die zentrale Frage nach der grundgesetzlichen Identität der Europäischen Union richtete bzw richtet sich an zwei Parametern aus: Einerseits, inwieweit die Ratifikation des EUV Änderungen des GG rechtlich zwingend erfordere oder diese nur aus verfassungspolitischen Erwägungen anheimstelle; andererseits, ob die solcherart erzeugbare Ratifikationsermächtigung in der Folge die Grenzen des Grundgesetzes sprengen könnte.

– Die Europäischen Gemeinschaften "vor Maastricht" wurden nach "herrschender Ansicht" als drei "Zweckverbände" gedeutet, die aufgrund ihrer primär wirtschaftspolitischen Ausrichtung als zwischenstaatliche Einrichtungen im Sinne von Art 24 Abs 1 verstanden wurden. Seitens der Bundesregierung und einem Teil der Verfassungslehre wurde betont, daß dies im wesentlichen auch für die Europäische Union gelte. Unbestritten war allerdings, daß hinsichtlich jener Einzelbestimmungen des Grundgesetzes, die durch den EUV materielle Veränderungen erfuhren (Kommunalwahlrecht; Befugnisse der Bundesbank – bei letzterem mit Einschränkungen) eine

wahlrecht; Befugnisse der Bundesbank – bei letzterem mit Einschränkungen) eine formelle Derogation erforderlich würde.

– In der "Gemeinsamen Verfassungskommission" von Bundestag und Bundesrat setzte sich jedoch die Ansicht durch, daß mit dem EUV – durch die Verbindung der drei "Zweckverbände" und die Hinzufügung der Gemeinsamen Außen– und Sicherheitspolitik sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres – eine einheitliche Konstruktion begründet werde, die sich tendentiell auf alle Lebensbereiche bezieht. Aus dieser Warte wurde insbesondere die Entwicklungs*fähigkeit* der Europäischen Union zu einer eigenstaatlichen Einrichtung betont. Folgte man dieser Einschätzung, genügte Art 24 Abs 1 nicht mehr als Rechtsgrundlage der Ratifikation des EUV. Vielmehr wurde hiezu eine Ermächtigung erforderlich, die auf die besondere Qualität der Europäischen Union abstellte.[292]

Zur Umsetzung dieser Reformerfordernisse bildete der Bundestag und der Bundesrat eine "Gemeinsame Verfassungskommission", die nach intensiver Auseinandersetzung und Anhörung externer Sachverständiger am 26. Juni 1992 Beschlußempfehlungen faßte. Nach leichten Modifikationen wurde schließlich im Dezember 1992 das *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen. Kennzeichnend für die föderalistische Virulenz, die der Frage der Stellung der Länder in der Europäischen Union unterliegt, war es, daß während der Aushandlung der GG–Novelle die Konflikte zwischen Bund und Ländern stärker zum Ausdruck kamen als jene zwischen den politischen Parteien. Schließlich konnte jedoch ein Kompromiß erreicht werden, der dem Gesetz in beiden Kammern eine über die verfassungsmäßige Zwei–Drittelmehrheit hinausgehende Zustimmung zusicherte. Die GG–Novelle[293] ist am 21. Dezember 1992 in Kraft getreten, wobei ihre Bestimmungen jedoch aufgrund der Anknüpfung an die "Europäische Union" erst seit dem 1. November 1993, dem Inkrafttreten des EUV, anwendbar geworden sind.

Kern dieser GG–Novelle ist der neue *Europaartikel*: *Art 23 Abs 1 nF GG* stellt – im Vergleich der Verfassungen der EU–Mitgliedstaaten in einzigartiger Weise – eine *zentrale Verknüpfungsnorm* zwischen der Entwicklung zu einer europäischen Verfassung einerseits und dem Fortbestand der nationalen Verfassung andererseits dar:

- *Erstens* eröffnet der *Europaartikel* der Bundesrepublik die Teilnahme an der Europäischen Union mit dem Ziel der Verwirklichung eines vereinten Europa. Zu diesem Zweck können der Europäischen Union – unter den nachstehend genannten Voraussetzungen – durch Gesetz Hoheitsrechte übertragen werden.
- *Zweitens* legt Art 23 Abs 1 nF GG die Grenzen der *Integrationsoffenheit* des

---

292 Vgl dazu und zum folgenden die Arbeitsunterlagen der Gemeinsamen Verfassungskommission am 22. Mai 1992; die Stenographischen Berichte über die Sitzung des deutschen Bundestags am 2. Dezember 1992 bzw des Bundesrates am 18. Dezember; einen Überblick über die Diskussion bieten SCHOLZ (1992), Grundgesetz und europäische Einigung, in: Neue Juristische Wochenschrift 45. Jg., H 41; Heidemarie WIECZOREK–ZEUL (1993), Der Vertrag von Maastricht im Deutschen Bundestag, in: Europa–Archiv, F. 13–14/1993, 405–412.

293 Dt. BGBl I, S 2086f, vom 24.12.1992.

Grundgesetzes fest, indem er die Mitwirkung der Bundesrepublik an der Europäische Union generellen Strukturprinzipien verpflichtet: Sie hat den demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Subsidiaritätsprinzip zu entsprechen und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz zu gewährleisten. Zudem klärt der *Europaartikel* durch ausdrücklichen Verweis auf Art 79 Abs 3 GG jeden Zweifel darüber, daß die *Ewigkeitsgarantie* der Bestimmungen der Art 1 bis 20 GG auch hinsichtlich der Mitwirkung Deutschlands am europäischen Einigungsprozeß gilt.

- *Drittens* werden die innerstaatlichen *Schrankenwärter* über künftige Änderungen des Verhältnisses von Grundgesetz und Unionsvertrag neu bestimmt (*s.u.*).

- *Viertens* gibt Art 23 Abs 3 bis 7 nF GG der Mitwirkung des Bundestages sowie der Länder (durch den Bundesrat) in Angelegenheiten der Europäischen Union eine verfassungsrechtliche Grundlage. Diese Zuständigkeitsregeln werden im *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union* (hier zitiert als *EUZBLG*)[294] bzw im *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* (hier zitiert als *EUZBTG*)[295] näher ausgeführt, die ebenfalls gleichzeitig mit dem EUV in Kraft getreten sind.[296] Wesentliche Verfahrensdetails werden in einer *Bund–Länder–Vereinbarung* festgeschrieben, die bei Abschluß dieser Arbeit erst im Entwurf vorlag.[297]

Diese Regelungen ersetzen die Bestimmungen des Art 2 EEAG und der Bund–Länder–Vereinbarung von 1987.

6.2. Sicherung des "föderativen Prinzips"

Die genannten Kriterien der "verfassungsgemäßen Struktursicherung" normieren gleichzeitig defensive und aktive Zielbestimmungen der deutschen Mitwirkung an der Entwicklung der Europäischen Union:[298]

- Als *defensive Zielbestimmungen* verbieten sie eine Zustimmung Deutschlands zu europäischen Strukturentwicklungen, die eine Aushöhlung nationaler Verfassungsprinzipien bewirken könnten. Insofern entspricht der *Europaartikel* ausdrücklich

294 Dt. BGBl I, S 313ff, vom 19.3.1993.
295 Dt. BGBl I, S 311f, vom 19.3.1993.
296 Abweichend hievon ist § 5 Abs 3 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, dBGBl 1993/9, S 311–315, bereits am 1.1.1993 in Kraft getreten.
297 Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993, Entwurf Stand 23. September 1993.
298 Vgl hiezu insbes Fritz W. SCHARPF (1992), Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, Thesen zur Anhörung vor der Gemeinsamen Verfassungskommission am 22.5.1992 in Berlin.

der in der *Solange–Rechtsprechung* des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Sichtweise, daß "im Wege der Einräumung von Hoheitsrechten für zwischenstaatliche Einrichtungen die Identität der geltenden Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland durch Einbruch in ihr Grundgefüge, in die sie konstituierenden Strukturen," nicht aufgegeben werden darf.[299]

- Als *aktive Zielsetzungen* sind sie Handlungsgebote für die zuständigen deutschen Organe, deutsche Verfassungsprinzipien innerhalb der Europäischen Union umzusetzen. Dieser Verfassungsauftrag sieht sich jedoch zwei Grundproblemen gegenüber: Erstens ist seine Verwirklichung vom Konsens der übrigen Mitgliedstaaten abhängig. Zudem können die nationalen Verfassungsprinzipien nur in Formen übertragen werden, die der institutionellen Logik der Europäischen Union angemessen sind.

Bei den einzelnen Zielbestimmungen sind ihre aktiven und defensiven Komponenten unterschiedlich stark ausgeprägt. Ein aktiver Handlungsauftrag gilt insbesondere der Steigerung der demokratiepolitischen Qualität der EU–Institutionen; als Parameter des Grundrechtsschutzes dürfte eine auf europäischer und nationaler Ebene annähernd gleichmäßige Fortentwicklung des "Status Quo" genügen; demgegenüber dürfte das soziale und das föderative Schutzgebot aufgrund der hohen deutschen "Sozialstandards" bzw der entwickelten nationalen Bundesstaatlichkeit vorrangig defensiv aufzufassen sein.[300]

Die ***defensive Anlage*** der ***föderativen Zielbestimmung*** ergibt sich einerseits daraus, daß ein homogener, dreistufiger europäischer Föderalismus (Region – Mitgliedstaat – Union) angesichts einer Mehrheit von Mitgliedstaaten, denen innerstaatlich föderative Strukturen selbst im Ansatz fehlen, schiere Vision bleiben dürfte. Andererseits ist im zweigliedrigen Verhältnis von EU und Mitgliedstaaten – durch die Dominanz der Regierungen der Mitgliedstaaten in der Rechtsetzung der EU/EG sowie durch die funktionale Trennung zwischen der Setzung von gemeinschaftlichen Richtlinien und ihrer nationalen Implementierung – eine starke Ausprägung von föderalen Elementen deutschen Musters (im Gegensatz zum amerikanischen Bundesstaatsmodell) gegeben. Die Übersteigerung der Mitgliedschaftsrechte auf der Ebene der Union blockiert vielmehr die Entwicklung einer demokratischen, genuin europäischen Legitimation der Union, sodaß eine weitere "Föderalisierung" im Verhältnis Mitgliedstaat – Union nicht im Sinne des grundgesetzlichen Auftrages sein dürfte.

Dies bedeutet, daß ein föderativer Schutz vornehmlich in der Verteidigung der innerstaatlichen Bundesstaatlichkeit anzusetzen wäre:

- Die Stärkung der Ländermitwirkung in Angelegenheiten der EU ist hier nur eine Stoßrichtung zur Verwirklichung dieses Zieles. Art 23 Abs 1 GG ist insofern als grundgesetzlicher Auftrag zu verstehen, den Ländern eine der deutschen Bundes–

299 BVerfGE 73, S 339 und 375f.
300 Im Detail vgl SCHARPF (1992).

staatlichkeit angemessene Beteiligung am Entscheidungsprozeß der EU sicherzustellen, sei es durch ihre Partizipation an den mitgliedstaatlichen Rechten oder durch eine direkte institutionelle Einbindung der Länder auf europäischer Ebene (zB Hinwirken auf eine Fortentwicklung des Regionalausschusses). Durch Art 23 Abs 3 bis 5 nF GG scheint dieses Verfassungsgebot nunmehr – zumindest bis zu einer wesentlichen institutionellen Veränderung der EU – ausreichend erfüllt zu sein. Wie im Rahmen dieser Arbeit erörtert, können aber selbst die stärksten vorstellbaren Mitwirkungsrechte im Rahmen der EU den Ländern nur begrenzt einen Ausgleich für den Machtverlust autonomer Regelungszuständigkeiten bieten.

- Deshalb drängt der europäische in Zusammenwirken mit dem innerdeutschen Einigungsprozeß, der die strukturellen Ungleichgewichte zwischen den 16 Ländern in einer bislang ungekannten Weise verschärft hat, zur Neuformierung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern sowie zwischen der Ländergesamtheit und den einzelnen Ländern.[301] In dieser Hinsicht wird insbesondere zur Diskussion gestellt, daß sich die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes gem. Art 72 Abs II GG verändert haben. Denn wenn man davon ausgeht, daß die zur Erhaltung der Wirtschaftseinheit erforderlichen Regelungen künftig auf europäischer Ebene getroffen werden, sollte der verbleibende Bereich – dieser Argumentation folgend – keiner bundeseinheitlichen Regelung mehr bedürfen. Hieraus wäre eine aus dem europäischen Integrationsprozeß folgende Erhöhung der Autonomie der einzelnen Länder abzuleiten, die allerdings auf die Ablehnung der wirtschaftlich schwächeren Länder stößt. So läßt sich – *Scharpf* folgend – festhalten, daß die Effektivität "föderativer Struktursicherung" im Rahmen der Europäischen Union weniger am Verhältnis von EU und deutschem Bundesstaat, sondern vielmehr an der innerstaatlichen Fähigkeit zu einem neuen föderativen Ausgleich zu messen sein wird.[302]

6.3. Der Bundesrat als "Schrankenwärter" der Europäischen Union?

Von bundesstaatlicher Relevanz ist weiters die Neubestimmung der innerstaatlichen *Schrankenwärter* über künftige Veränderungen des Verhältnisses von Grundgesetz und Unionsvertrag: Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen ermöglicht werden, bedarf es nunmehr der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages *und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates*. Diese Entscheidungsregel wurde zwar bereits bisher (hinsichtlich der Fortentwicklung von EG-Primärrecht) in der Verfassungspraxis angewandt, war aber gemäß Art 24 GG nicht zwingend vorzusehen.[303]

---

301 Vgl BENZ (1993).
302 Vgl SCHARPF (1992).
303 Siehe *Abschnitt 6.1.*

Der Ratifikationsprozeß selbst erlaubt typischerweise jedoch keine Abänderung einzelner Bestimmungen eines unterzeichneten Vertragswerkes zur Änderung von EU-Primärrecht, (wenngleich im Rahmen des EUV erstmals für Dänemark eine Sonderlösung getroffen wurde, die nachträgliche Modifikationen – außerhalb des Vertrages selbst – durch den politischen Konsens am Europäischen Rat von Edinburgh ermöglichte.)[304] Im Regelfall dürfte jedoch auch künftig als Alternative zur Zustimmung, lediglich eine vom Bundesrat europapolitisch wohl kaum verantwortbare integrale *Exit-Option* bestehen. Deshalb ist es zur Aktivierung der Kontrollrechte des Bundesrates im Ratifikationsprozeß wesentlich, daß die Landesregierungen bereits in den Verhandlungsprozeß von EU-Regierungskonferenzen eingebunden werden.

Auf der Basis des EEAG galt eine Mitwirkung der Länder an EG-Regierungskonferenzen rechtlich nicht erforderlich. Denn die deutsche Bundesregierung ging davon aus, daß eine Änderung der EG-Verträge nicht "im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften" läge.[305] Nach heftigen Auseinandersetzungen mit der Bundesregierung[306] erreichten die Länder jedoch bei den Regierungskonferenzen zur Wirtschafts- und Währungsunion und zur Politischen Union faktisch an deren innerstaatlicher Vorbereitung sowie unmittelbar an den zwischenstaatlichen Verhandlungen beteiligt zu werden.[307] Dies war ein deutlicher Fortschritt gegenüber der EEA, mit der die Länder erst nach ihrer Unterzeichnung im Rahmen des Ratifikationsverfahrens im Bundesrat konfrontiert wurden.[308]

Die Praxis der Jahre 1990/91 wird nun rechtlich abgesichert. Der Entwurf der erwähnten Bund-Länder-Vereinbarung sieht vor, daß auch bei Regierungskonferenzen nach Art N EUV die für sekundärrechtliche EU-Entscheidungsprozesse geltenden Informations- und Stellungnahmerechte des Bundesrates sinngemäß anzuwenden sind. Zudem sollten die Länder demnach mit einem "Beobachter"[309] (mit maximal zwei Beobachtern falls ausschließliche Länderkompetenzen betroffen sind) an den innerstaatlichen Ressortverhandlungen zur Vorbereitung von Regierungskonferenzen sowie – soweit dies von Fall zu Fall möglich ist – an den Regierungskonferenzen selbst teilnehmen können.[310]

Es kann hier angemerkt werden, daß demgegenüber die Übertragung von Hoheitsrechten – des Bundes, aber auch der Länder – auf sonstige "zwischenstaatliche Ein-

---

304 Vgl Finn LAURSEN (1993), Denmark's "Yes, But", in: EIPASCOPE N. 1993/3.
305 RENZSCH (1990), 32.
306 Vgl die Entschließung des Bundesrates, BR-Drs. Nr 198/90 (Beschluß).
307 Zur Länderbeteiligung an den Regierungskonferenzen 1990/91 vgl KALBFLEISCH-KOTTSIEPER (1992), (1992a), (1993), 354ff; MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET (1991), 22; Von den übrigen Mitgliedstaaten gestand eine ähnliche Mitwirkung nur Belgien seinen Regionen zu.
308 Zur Problematik der nachträglichen Einbindung bei der EEA vgl RENZSCH (1990), 32f; SCHMIDT-MEINECKE (1987).
309 Die Verwendung des Begriffs "Beobachter" – abweichend von "Ländervertreter" im übrigen Bundesratsverfahren – deutet auf eine passivere Partizipationsmöglichkeiten der Länder in diesem Rahmen hin. Inwiefern diese rechtliche Relativierung jedoch tatsächlich einer schwächeren Rolle von Länderdelegierten bei Regierungskonferenzen entspricht, wird erst nach der für 1996 geplanten "Institutionenkonferenz" empirisch festzustellen sein.
310 Siehe Pkt VII. 2 des Entwurfs der zit Bund-Länder-Vereinbarung.

richtungen" (also außerhalb der EU) weiterhin einfachgesetzlich und auch ohne Zustimmung des Bundesrates erfolgen kann. Hier konnten sich Länderforderungen nach einem absoluten Vetorecht des Bundesrates nicht durchsetzen. Auch aus österreichischer Sicht beachtenswert ist allerdings, daß den deutschen Ländern nunmehr eingeräumt wird, mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen, soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind.[311]

6.4. Verstärkte Mitwirkung des Bundesrates

6.4.1. Kontinuität der Strukturen – Verankerung der zentralen Stellung des Bundesrates im GG

Zur Partizipation der Länder im Rahmen von Entscheidungsprozessen der EU hat die GG-Novelle kein grundsätzlich neues Verfahren geschaffen, sondern vielmehr die routinisierten Beteiligungsstrukturen rechtlich aufgewertet. Diese ***Kontinuität*** drückt sich vor allem darin aus, daß der Bundesrat auch weiterhin das zentrale Organ zur Kanalisierung europapolitischer "Länderinteressen" bleibt. Die juristische Debatte über die verfassungsrechtliche Grundlage dieser Funktion der zweiten Parlamentskammer in Angelegenheiten der Europäischen Union[312] wurde nun außer Streit gestellt, indem diese Mitwirkung in Art 23 Abs 2 und Art 50 nF GG in Verfassungsrang gehoben wurde. Diese Festlegung auf das die Länderexekutiven repräsentierende Bundesorgan bedeutet aber auch, daß es den deutschen Landesparlamenten (im Gegensatz zu den Rechten mancher österreichischer Landtage) auch künftig prinzipiell nicht zukommt, die Landesregierungen bei ihrer Abstimmung über EG-Stellungnahmen zu binden.[313]

Zum Zweck einer weiteren Beschleunigung des Bundesratsverfahrens verschafft Art 52 Abs 3a nF GG dem Bundesrat eine verfassungsrechtliche Basis zur Einrichtung einer ***Europakammer***. Ihr können die Beschlußbefugnisse des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union übertragen werden, ohne daß das Plenum hernach befaßt werden muß. Das Stimmenverhältnis zwischen den Ländern[314] gilt analog für die Beschlüsse der Europakammer. Damit wird allerdings nur eine Verfassungsgrundlage für die bereits 1988 durch eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates eingerichtete EG-Kammer geschaffen.[315] Ein Anzeichen für eine künftige stärkere Benützung der Europakammer ist jedoch, daß in ihr nunmehr im Einzelfall auch Beamte Mitglieder der Landesregierungen vertreten können.

---

311 Art 24 Abs 1a GG.
312 Siehe *Abschnitte 2. und 3.*
313 M. MÜLLER (1993), 106f.
314 Siehe FN 113.
315 Siehe *Abschnitt 3.5.1.*

6.4.2. Umfang der neuen innerstaatlichen Mitwirkungsrechte

Kern der Reform ist die Verankerung des Umfangs der Mitwirkungsrechte des Bundesrats im Grundgesetz, wobei das Durchsetzungspotential der Länder aus rechtlicher Sicht deutlich ausgeweitet wurde. Die Befugnisse des Bundesrats sind weiterhin je nach dem Bezug von EU-Vorhaben zu den innerstaatlichen Kompetenzen der Länder bzw des Bundesrates abgestuft. Im Vergleich zur Zuständigkeitsverteilung nach dem EEAG sind die neuen Mitwirkungsrechte jedoch differenzierter und umfassender gestaltet. Die Einflußnahme des Bundesrats (der Ländermehrheit) auf die deutsche Verhandlungsposition in EU-Institutionen reicht nun von einer bloßen "Berücksichtigung" bis zu einer "maßgeblichen Berücksichtigung" der Stellungnahmen des Bundesrates. Diese Abstufung des Art 23 Abs 4 und 5 nF GG wird durch das *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union* (hier zitiert als EUZBLG) näher spezifiziert. Ausführende Regeln zur Anwendung dieser Zuständigkeiten, die der bereits erwähnten Bund-Länder-Vereinbarung vorbehalten sind, lagen bei Abschluß dieser Arbeit erst im Entwurf vor und waren in einzelnen Punkten noch zwischen den Ländern und dem Bund strittig.

Die Reform hat im Vergleich zum EEAG den Anwendungsbereich der Länderbeteiligung erweitert:

- *Erstens* gelten die Mitwirkungsrechte als Folge des EUV auch für die "Dritte Säule" der EU, die Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz, was für die deutschen Länder aufgrund ihrer diesbezüglichen eigenständigen Zuständigkeiten, insbesondere im Polizeiwesen, besonders relevant ist. Ausgenommen vom Anwendungsbereich des EUZBLG sind jedoch Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.[316]
- *Zweitens* ist nun ausdrücklich vorgesehen, daß die im EUZBLG verankerten Länderrechte auch für "Gemischte Beschlüsse" des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten,[317] sowie für Regierungskonferenzen nach Art N EUV und für Verhandlungen zur Erweiterung der EU nach Art O EUV sinngemäß angewandt werden.[318] Insbesondere hinsichtlich der Länderbeteiligung an Regierungskonferenzen wird somit – wie bereits im letzten Abschnitt erwähnt – eine brisante föderale Streitfrage im Interesse der Länder geklärt.

Hinsichtlich der ***Form*** der Länderbeteiligung wird unterschieden:

* Prinzipiell hat die Bundesregierung den Bundesrat *umfassend* und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union *zu unter-*

316 § 11 EUZBLG.
317 § 12 EUZBLG.
318 Dies ist in Punkt VII. des zitierten Entwurfs einer Bund-Länder-Vereinbarung vorgesehen.

richten.[319] Soweit Interessen der Länder berührt sind, dh immer wenn es der Bundesrat tunlich erachtet, kann er hiezu seine *Stellungnahme* abgeben.[320] Sowohl das umfassende Informationsrecht als auch das Selbstbefassungsrecht (allgemeines Stellungnahmerecht) des Bundesrates entsprechen der bisherigen Gesetzeslage.

* Soweit ein Vorhaben der Europäischen Union eine Maßnahme betrifft, an der der Bundesrat – entsprechend einer fiktiven Übertragung in die innerstaatliche Kompetenzordnung – in der Bundesgesetzgebung mitzuwirken hätte oder für die die Länder zuständig wären, so hat der Bundesrat nunmehr ein Recht an der Willensbildung des Bundes beteiligt zu werden.[321] Dies bedeutet insbesondere, daß die *Teilnahme* der vom Bundesrat benannten Ländervertreter *an den innerstaatlichen Beratungen* zur Festlegung der deutschen Verhandlungspositionen rechtlich abgesichert wird.[322] In der Praxis wurden Ländervertreter – wie in *Abschnitt 3.* dargestellt – bereits bisher zu den diesbezüglich für sie relevanten Gremien der Bundesregierung beigezogen. Neu ist hingegen, daß im Entwurf der Bund–Länder–Vereinbarung vorgesehen wird, daß im Rahmen dieser Beratungen zwischen dem federführenden Bundesressort und dem vom Bundesrat bestellten Ländervertreter ein Einvernehmen über die Anwendung der Mitwirkungsrechte nach dem EUZBLG erzielt werden soll. Ausgehend vom konkreten Inhalt der EG–Vorlage hat diese Feststellung auf der Basis der innerstaatlichen Kompetenzordnung zu erfolgen.

* Drittens wurden die Rechte der Länder gestärkt, in den deutschen Delegationen in EG/EU–Gremien teilzunehmen und die Verhandlung zu führen. Dies wird in *Abschnitt 6.5.* besprochen.

Hinsichtlich des ***Einflußgrades der Stellungnahme*** des Bundesrates werden nun folgende Fälle unterschieden:

* *Lediglich "zu berücksichtigen"* ist sie, soweit ein EG/EU–Vorhaben einen Bereich betrifft, der innerstaatlich ausschließlichen Zuständigkeiten des Bundes zugeordnet ist oder in dem dem Bund zumindest die Gesetzgebungskompetenz zukommt.[323] In diesen Fällen wird es – wie bisher bei unverbindlichen Stellungnahmen nach dem EEAG – im Ermessen der Bundesregierung liegen, inwieweit sie von ihren eigenen Zielen abweichende Länderinteressen bei der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition einbezieht, wobei das Prinzip der "wechselseitigen Bundestreue" zu beachten ist.

* Für den Sonderfall von Gemeinschaftsvorhaben, die sich auf *Art 235 EG–V* stützen, qualifiziert § 5 Abs 3 EUZBLG die Konsequenzen dieser Berücksichtigung. Sofern der Regelungsbereich solcher Vorhaben innerstaatlich eine Zustimmung des

---

319 Art 23 Abs 2 nF GG; Eine detailierte Liste der schriftlich zu übermittelnden Informationsgegenstände enthält Punkt I des zit. Entwurfs der Bund–Länder–Vereinbarung, die weitgehend deckungsgleich mit der Bund–Länder–Vereinbarung 1987 ist.
320 § 3 EUZBLG.
321 Art 23 Abs 4 nF GG.
322 § 4 EUZBLG.
323 Art 23 Abs 5 1.Satz nF GG und § 5 Abs 1 EUZBLG.

Bundesrates begründen würde oder in die Zuständigkeit der Länder fiele, hat die Bundesregierung mit dem Bundesrat ein *Einvernehmen* über die gegenständliche deutsche Verhandlungsposition herzustellen.

Dies soll den Ländern eine Kontrolle über die dynamische Kompetenzfortbildung der EG gewähren, die Art 235 EG-V eröffnet. Durch diese Kompetenznorm können nämlich Maßnahmen der Gemeinschaft auch außerhalb ihrer duch den EG-V ausdrücklich geregelten Befugnisse gesetzt werden, sofern sie zur Verwirklichung eines Zieles im Rahmen des Gemeinsamen Marktes erforderlich scheinen, wobei die Grenzen dieser Erforderlichkeit seit dem Inkrafttreten des EUV insbesondere auch an den Subsidiaritätskriterien des Art 3 b EG-V zu messen sein werden. Die erhöhte Ländermitwirkung in diesen Fällen ergänzt somit das nunmehrige Zustimmungserfordernis des Bundesrates bei der Ratifikation von Veränderungen des Primärrechts der Union.

Allerdings sind gesetzlich keine Entscheidungsregeln vorgesehen, falls bei solchen EU-Vorhaben zwischen Bundesregierung und Bundesrat kein Konsens über die deutsche Verhandlungsposition erzielt wird. Dies birgt die Gefahr einer - zumindest zeitweiligen - Blockierung der deutschen Verhandlungsposition. In der Tat bestand die Bundesregierung bei der Aushandlung der hiezu klärenden Bestimmung der Bund-Länder-Vereinbarung darauf, eine Regelung zu finden, die verhindere, daß ein Versagen des Einvernehmens zu einer Stimmenthaltung der deutschen Delegation im Rat führe. Der Bund zeigte sich lediglich bereit, bei Versagen des Einvernehmens ein Vorhaben im Rat abzulehnen, sofern nicht ausnahmsweise "unabweisbare und schwerwiegende außen- und integrationspolitische Gründe" zu einem Abweichen hievon drängen. Dies wurde jedoch seitens der Länder als eine Einschränkung ihrer gesetzlich verankerten Vetomacht angesehen, sodaß bei Abschluß dieser Arbeit noch keine Einigung über diese Bestimmung der Bund-Länder-Vereinbarung erzielt werden konnte.[324] Bedenkt man jedoch die bisherige Konsensorientierung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der materiellen Bestimmung der EG-Politik und den politischen Druck zur Vermeidung einer Stimmenthaltung im Rat, so dürfte dieses formell virulente Problem des Erreichens eines Einvernehmens in der Praxis eher geringe Schwierigkeiten bereiten.

* Am stärksten ist der Einfluß der Landesregierungen bei Vorhaben der EU/EG, die im *Schwerpunkt* Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betreffen. In diesen Fällen ist die Stellungnahme des Bundesrates *"maßgeblich zu berücksichtigen"* (Art 23 Abs 5, 2. Satz nF GG).

Die erforderliche "Schwerpunktbetroffenheit" ist zweifellos dann anzunehmen, wenn sich ein Vorhaben der EU/EG zur Gänze auf einen Bereich der ausschließlichen Ländergesetzgebung bezieht. Im übrigen ist der Schwerpunkt danach zu beurteilen, inwieweit die Landes- oder die Bundesgesetzgebung inhaltlich stärker betroffen wäre.

---

324 Information des Staatsministeriums Baden-Württemberg an die Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder vom 24.9.1993.

Problematisch wird diese Zuordnung insbesondere in Bereichen der Rahmengesetzgebung (Art 75 GG) und der konkurrierenden Gesetzgebung (Art 72 iVm Art 74 und 74a GG). Anhaltspunkt hiebei sollte sein, ob bei einer fiktiven Regelung des EU-Vorhabens im innerstaatlichen Bereich ein Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung bestehen würde.[325] Dies wird vor allem dadurch indiziert sein, inwieweit der Bund in einem bestimmten Bereich sein Regelungspotential innerstaatlich ausgeschöpft hat.[326] Häufig werden Aspekte eines EU-Vorhabens jedoch gleichzeitig Bundes- und Landeskompetenzen betreffen. So erscheint es etwa im Hochschulbereich kaum möglich, daß hinsichtlich eines EU-Vorhabens eine inhaltliche Trennung nach Aspekten der Rahmengesetzgebung des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens und jenen der übrigen Hochschulzuständigkeiten der Länder vorzunehmen.[327] In Hinblick auf diese Verflechtung gibt der Entwurf der Bund-Länder-Vereinbarung als Zielbestimmung vor, daß bei Materien, bei denen innerstaatlich eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern vorgesehen ist, – unabhängig von den Zuständigkeitsregeln des EUZBLG – ein "gemeinsames" Vorgehen von Ländern und Bund auch auf europäischer Ebene anzustreben sei.

Aufgrund des für den deutschen Bundesstaat typischen "funktionalen Trennprinzips", demzufolge dem Bund – unter Mitwirkung der Länder im Bundesrat – ein legislatives Übergewicht vorbehalten ist, während den Ländern weitgehend die Vollziehung zukommt, dürfte die – gegenüber dem EEAG neuartige – Bezugnahme auf eine schwerpunktmäßige Betroffenheit der Einrichtung von Behörden oder der Verwaltungsverfahren der Länder einen besonders relevanten Tatbestand für die Durchsetzung von Landesinteressen in der Gemeinschaftspolitik einnehmen.

Die Konsequenzen der "maßgeblichen Berücksichtigung" führt § 5 Abs 2 EUZBLG aus:

- Bei einem Konflikt zwischen der Stellungnahme des Bundesrates und der Auffassung der Bundesregierung sind zunächst erneute Beratungen zwischen Bundesregierung und Ländervertretern vorzunehmen.
- Wird auch dann kein Einvernehmen erreicht, kommt die Letztentscheidung über die deutsche Verhandlungsposition dem Bundesrat zu, sofern dieser sie nunmehr mit zwei Dritteln seiner Stimmen beschließt.
- Von dieser Grundregel abweichend, ist allerdings die Zustimmung der Bundesregierung immer dann absolut erforderlich, wenn Entscheidungen der EU/EG zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen für den Bund führen können. Da diese Formulierung wohl auch indirekte finanzielle Auswirkungen auf den Bund umschließt, dürfte dies auf eine große Zahl von Vorhaben der EU/EG zutreffen.
- Schließlich ist der Bundesrat generell verpflichtet, die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes, einschließlich außen-, verteidigungs- und integrationspolitisch

325 Vgl Pkt II.2. des zit Entwurfs der Bund-Länder-Vereinbarung.
326 Vgl Rupert SCHOLZ (1992), 2599.
327 Vgl KALBFLEISCH-KOTTSIEPER (1993), 550.

zu bewertender Fragen, zu wahren. Insofern wurde gegenüber dem EEAG eine Umkehr der Ausnahmeregel abweichender nationaler Positionen vorgenommen.

Trotz eines prinzipiellen Letztentscheidungsrechtes des Bundesrates in diesen Fällen zeigen sich deshalb bereits rechtliche Erfordernisse, zu Konsenslösungen zwischen Bundesregierung und Bundesrat zu gelangen. Zudem hat die bisherige Praxis der deutschen EG-Länderbeteiligung gezeigt, daß das Konfliktpotential der Mitwirkungsrechte der Länder durch eine grundlegend partnerschaftliche Ausrichtung von Bund und Ländern gemindert wird.

* Die Komplexität dieser Entscheidungsregeln erhöht sich zusätzlich dadurch, daß sich der Bundestag aufgrund seiner neuen Mitwirkungsbefugnisse – neben der Bundesregierung und dem Bundesrat – zu einem relevanten Akteur der innerstaatlichen Willensbildung in Unionsangelegenheiten entwickeln könnte. Der Bundestag verfügte bislang nicht nur über schwächere Mitwirkungsrechte als der Bundesrat. Vor allem nützte er in weit geringerer Weise als die Länderkammer die bereits seit der Gründung der EG gebotene Möglichkeit zur Abgabe unverbindlicher Stellungnahmen. So fügte sich zu Klagen über fehlende parlamentarische Mitwirkungsrechte in EG-Angelegenheiten der Vorwurf einer Passivität des Bundestages, der in dessen ineffizienten Aushandlungsstrukturen und dessen mangelnder Expertise begründet schien.[328] Die neuartige Virulenz demokratiepolitischer Kritik an der Europäischen Union hat den Bundestag nunmehr bewegt, seine Mitwirkungsrechte und seine Arbeitskapazität – zumindest tendentiell – zu verstärken: Art 23 Abs 2 nF GG sieht nun eine umfassende und frühestmögliche Unterrichtung des Bundestages über Vorhaben der Europäischen Union vor. Der Umfang dieser Informationen, die sich auf die Formierung von Unionsvorhaben sowohl auf europäischer als auch auf innerstaatlicher Ebene beziehen, entspricht nunmehr im wesentlichen jenem, den der Bundesrat erhält.[329] Der Bundestag kann sodann der Bundesregierung fristgericht eine Stellungnahme zu einem Rechtsetzungsentwurf der Europäischen Union abgeben, die die Bundesregierung bei ihren diesbezüglichen Verhandlungen berücksichtigt.[330]

328 Zur bisherigen Praxis des Bundestages vgl LEONARDY (1989). Zur Flexibilisierung der europapolitischen Arbeitsstrukturen des Bundestages wird nun auf der Grundlage von Art 45 nF GG ein *Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union* eingerichtet, der vom Bundestag ermächtigt werden kann dessen Mitwirkungsrechte wahrzunehmen (Art 45 GG). Es besteht die Absicht ihm durch die Mitgliedschaft führender Bundestagsabgeordneter und durch die Zuführung von Expertise ein stärkeres politisches Gewicht zu verleihen, als dies dem bisherigen Europaausschuß des Bundestages eigen war.

329 Vgl § 4 EUZBTG.

330 Art 23 Abs 3 nF GG.

Das *Verhältnis abweichender Stellungnahmen des Bundestages und des Bundesrates* war bis in die Endphase der Reform strittig.[331] Nach der Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat wurde ein Kompromiß gefunden, demnach die Bundesregierung, soferne keine Schwerpunktbetroffenheit der Länder vorliegt, die Stellungnahme des Bundestags ihrer Verhandlungsposition "zugrundzulegen" hat, jene des Bundesrats hingegen nur zu "berücksichtigen". Da jedoch keine von beiden für die Bundesregierung rechtlich bindend ist, wird die relative Einflußnahme der beiden Parlamentskammern in der Praxis wohl kaum von diesem rechtlichen Ungleichgewicht, sondern vielmehr fallbezogen von den jeweiligen politischen Ressourcen der dominanten Koalition der beiden Kammern, ihrer Reaktionsfähigkeit und ihrer Expertise zu einem bestimmten EU-Vorhaben abhängen. Insofern ist vor allem erst abzuwarten, ob der Bundestag künftig ein markanteres Profil in der Europapolitik entwickelt.

* Schließlich ist in diesem Zusammenhang noch anzuführen, daß den deutschen Kreisen, Städten und *Gemeinden* – im Kontrast etwa zu dem im österreichischen EG-Länderbeteiligungsverfahren angelegten Föderalismusverständnis – weiterhin *keine eigenständigen Informations- und Stellungnahmerechte* zukommen. In § 10 EUZBLG wird nunmehr lediglich die Sicherung der föderativen Strukturen und des Subsidiaritätsprinzips in Hinblick auf die kommunale Ebene spezifiziert. Es wird ausdrücklich festgehalten, daß bei Vorhaben der Europäischen Union das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu wahren ist und daß ihre Belange zu schützen sind.

6.4.3. Verhandlungsführung im Rat und in Ratsgremien

Eine Ausweitung der Handlungsbefugnisse von Ländervertretern auf europäischer Ebene wurde durch die insbesondere von Deutschland und Belgien betriebene Einfügung des neuen Art 146 EG-V durch den EUV vorgezeichnet. Mitglied des Rates kann nunmehr ein Vertreter eines Mitgliedstaates auf "Ministerebene" sein, der befugt ist für

---

331 §§ 5 und 6 des Gesetzesbeschlusses des Bundestages zum *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* (hier zitiert als EUZBTG) legten nämlich die Folgen der "Berücksichtigung" kompetenzerweiternd aus:
- Die in § 5 dieses Beschlusses getroffene Formulierung – "Die Bundesregierung legt die Stellungnahme ihren Verhandlungen zugrunde" – deutete darauf hin, daß die Bundesregierung die Bundestagsposition nicht nur bei ihren Erwägungen unverbindlich zu berücksichtigen hätte, sondern ihre Ausgangsposition im europäischen Verhandlungsprozeß zumindest im wesentlichen an der parlamentarischen Vorgabe orientieren müßte. Der Bundesregierung wäre es demnach allerdings freigestellt, von dieser Position im weiteren Verhandlungsverlauf insoweit abzuweichen, als dies ihr zur bestmöglichen Erreichung grundlegender deutscher Ziele in diesem Gegenstand erforderlich erscheint.
- Im Falle sich widersprechender Stellungnahmen des Bundesrates und des Bundestages sah § 6 des Gesetzesbeschlusses des Bundestages vor, daß die Bundesregierung vorrangig die Stellungnahme des Bundestages berücksichtige, wenn im Falle innerstaatlicher Gesetzgebung die Materie schwerpunktmäßig in die Zuständigkeit des Bundes fiele (bzw jene des Bundesrates, wenn in dieser Hinsicht schwerpunktmäßig Länderkompetenzen betroffen wären).
- Nach der Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat wurde im geltenden Gesetzestext die Bestimmung des § 6 gänzlich gestrichen, jene des § 5 jedoch beibehalten.

die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln. Diese Bestimmung wird in der Art interpretiert, daß die Verhandlungs- und Stimmführerschaft der nationalen Delegationen im Rat nicht mehr wie früher die Mitgliedschaft in der nationalen Regierung voraussetzt, sondern auch einem "Minister" einer regionalen Regierung übertragen werden *kann*. Die Legitimation regionaler Minister ergibt sich jedoch nicht unmittelbar aus dem Gemeinschaftsrecht, wie von den deutschen Ländern und den europäischen Regionalvereinigungen in Hinblick auf die Politische Union gefordert wurde[332] und als künftige Reformperspektive auch seitens des Europäischen Parlaments Unterstützung findet[333]. Vielmehr setzt sie eine innerstaatliche Ermächtigung voraus.

In Deutschland war zur Übertragung dieser mitgliedstaatlichen Rechte auf die Länder eine Beschneidung des bisherigen Außenvertretungsmonopols des Bundes gem. Art 32 GG erforderlich. Die neue Regelung trifft folgende Abstufung der Länderbeteiligung:

* Prinzipiell kommt die Vertretung deutscher Positionen in Angelegenheiten der Europäischen Union weiterhin dem Bund zu. Bei Verhandlungen in Beratungsgremien der Kommission oder des Rates zu allen Vorhaben der Europäischen Union (mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik[334]), bei denen der Bundesrat an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder die sonst wesentliche Interessen der Länder berühren, nimmt die Bundesregierung jedoch – entsprechend ihren Möglichkeiten – Vertreter der Länder auf deren Verlangen in die deutsche Delegation auf.[335] Diese vom Bundesrat benannten Ländervertreter können mit Zustimmung des von der Bundesregierung gestellten Verhandlungsleiters Erklärungen für die deutsche Delegation abgeben. Diese Regelung entspricht im wesentlichen der bisherigen Länderbeteiligung. Darüberhinausgehend beanspruchen die Länder nun auch die Delegationsteilnahme von zwei Ländervertretern bei Tagungen

---

332 So lautete der Vorschlag der MINISTERPRÄSIDENTENKONFERENZ (1990) [der deutschen Länder], Ergebnisprotokoll der Sitzung vom 7. Juni 1990, die Zusammensetzung des Rates in der folgenden Formulierung zu ändern: "Soweit der Rat über Angelegenheiten berät oder entscheidet, die innerstaatlich in die ausschließliche Zuständigkeit von Ländern oder Regionen fallen oder deren wesentliche Interessen berühren, kann ein weiterer Vertreter entsandt werden. Die Entsendung und die Stimmführerschaft richten sich nach innerstaatlichem Recht." Dies wurde auch im Forderungspaket der Versammlung der Regionen Europas (VRE) übernommen.(siehe Resolution der Versammlung der Regionen Europas (VRE) zur institutionellen Beteiligung der regionalen Ebene am Entscheidungsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft, beschlossen am 6.9.1990 in Rom).

333 Vgl zB DEUXIEME CONFERENCE PARLEMENT EUROPEEN-REGIONS DE LA COMMUNAUTE, Déclaration finale, 29. November 1991, Pkt 7; Im Entschließungsvorlage zu einer Charta der Regionen der Gemeinschaft, die derzeit im Europäischen Parlament diskutiert wird heißt es: "Les régions dont l' organisation correspond au type fédéral ou dotées d' une autonomie spéciale ou les nationalités à caractère subétatique, sur la base de règles adoptées par chaque Etat membre et coordonnées au niveau communautaire, peuvent être représentées aux réunions du Conseil des Communautés qui sont convoquées pour délibérer sur des questions mettant en jeu, directement ou indirectement, tant leurs compétences que leurs particularités historiques, culturelles ou linguistiques, voire urbanistiques, écologiques et les particularités du paysage, le cas échéant." Co-rapport de la commission de la Politique régionale et del l' aménagement du territoire sur "Une Charte des Régions de la Communauté", Co-rapporteur: M. Andrea Raggio, Beilage der Deuxieme Conference Parlement Europeen-Regions de la Communaute, Strasbourg, 27-29 novembre 1991.

334 § 11 EUZBLG.

335 § 6 Abs 1 EUZBLG.

des Europäischen Rats, soweit dort Vorhaben behandelt werden, bei denen die Länder innerstaatlich zuständig wären oder die sonst wesentliche Interessen der Länder berühren.[336] Strittig ist vor Abschluß der Bund–Länder–Vereinbarung auch die Ländervertretung im COREPER.

* Ein rechtliches Novum stellt die während der GG–Reform heftig umstrittene[337] Soll–Bestimmung des Art 23 Abs 6 nF GG dar:

- Demnach soll die *Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Rechte* Deutschlands nunmehr vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übergehen, wenn ein Vorhaben der EU im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betrifft. Gem § 6 Abs 2 EUZBLG ist diese Regel nicht nur auf die Verhandlungsführung bei Ratstagungen sondern auch in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates anzuwenden. Nicht hievon erfaßt dürfte die Verhandlungsleitung im COREPER sein. Dies wäre funktional[338] und gemeinschaftsrechtlich problematisch, da sich der COREPER gem. Art 151 EG–V aus den "Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten" zusammensetzt. Auch die Länder hatten ihre anfängliche diesbezügliche Forderung[339] in der Europaministerkonferenz der Länder vom 8./9.7.1993 in der Art relativiert, daß Länderdelegierte in die Ständige Vertretetung der Bundesrepublik bei den EU (StV) aufzunehmen wären, da die StV Aufgaben zur Wahrung "gesamtstaatlicher Interessen" (dh nicht nur von "Bundesinteressen") erfüllen sollte. Diese Länderdelegierten sollten die Aufgaben der StV in allen Unionsangelegenheiten mit "maßgeblicher Länderberücksichtigung" wahrnehmen und hiebei als Mitglieder der deutschen Delegation im COREPER teilnehmen. Der bei Abschluß dieser Arbeit verfügbare Entwurf der Bund–Länder–Vereinbarung sieht demgegenüber nur vor, daß Ländervertreter lediglich an den innerstaatlichen Sitzungen zur Vorbereitung der Weisungen, die die Verhandlungsführung des Ständigen Vertreters im COREPER festlegen, teilnehmen können, nicht jedoch im COREPER selbst.[340]
- Die Verhandlungsführung ist jedoch prinzipiell mit den in der Delegation teilnehmenden Vertretern der Bundesregierung abzustimmen. Zudem sind die Vorgaben der innerstaatlichen Willensbildung sowie deren Regeln bei einer Änderung der Verhandlungslage zu beachten.

---

336 KALBFLEISCH–KOTTSIEPER (1993), 550.

337 Die Regierungschefs der deutschen Länder gingen im März 1992 davon aus, daß die Verhandlungsführung im Rat künftig immer dann durch Ländervertreter zukäme, sofern durch die behandelten EG–Vorlagen "im Schwerpunkt "Zuständigkeiten" der Länder [und also nicht eingeschränkt Gesetzgebungszuständigkeiten] berührt sind", vgl Ministerpräsidentenkonferenz am 12. März 1992 in Bonn, Ergebnisprotokoll: Top 2, Pkt 3a; EUROPAKOMMISSION (1992a), Staatsministerium Baden–Württemberg: Formulierungsvorschlag der Länder – auf der Grundlage eines Textes der Bundesressorts vom 27. Mai 1992 – in der Bund/Länder–Besprechung am 29. Mai 1992, unveröff. Dok., Textvorschlag für Art 23 Abs 2 GG.

338 Siehe *Abschnitt 3.1.3.*

339 MINISTERPRÄSIDENTENKONFERENZ (1992), Top 2, Pkt 3b.

340 Zur Problematik einer Ländervertretung im COREPER siehe *Abschnitt 3.1.3.*

- Prinzipiell ist die Verhandlungsführung und Stimmabgabe durch Ländervertreter auf die *einzelnen* EU-Vorhaben (Tagesordnungspunkte) mit Schwerpunktzuständigkeit beschränkt. Die Leitung der deutschen Delegation liegt hingegen prinzipiell bei einem Vertreter der Bundesregierung.[341] Zudem bleiben die besonderen aus einem deutschen Ratsvorsitz entstehenden Rechte der Bundesregierung vorbehalten, wobei deren Ausübung jedoch "im Benehmen" mit dem Ländervertreter zu erfolgen hat.[342]

* Deshalb dürfte in Deutschland die bisher gepflogene, konsensuelle Abstimmung zwischen Ländern und Bund auch bei einer "Schwerpunktbetroffenheit" der Länder in ähnlicher Weise fortbestehen. So dürfte die Übertragung der Verhandlungsführung den Ländern vornehmlich symbolische Ressourcen einbringen. Zudem wird die bisherige Praxis informeller Verhandlungsleitung durch Ländervertreter in den Bereichen Bildung, Forschung und Kultur,[343] auch auf andere Materien ausschließlicher Ländergesetzgebung ausgedehnt. Hier dürften insbesondere die Länderzuständigkeiten im Polizeiwesen in Hinblick auf die "Dritte Säule" der EU (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) relevant werden. Nicht zu übersehen ist allerdings, daß die Länder gleichzeitig aber auch erhöhte Verantwortung für die Unionspolitik in der Öffentlichkeit übernehmen und somit gegenüber dem Bund an – in der innenpolitischen Debatte – strategisch einsetzbarem "Oppositionspotential" verlieren.

* Die Konferenz "Europa der Regionen" appellierte an alle Mitgliedstaaten, ihren (soweit vorhandenen) Regionen ähnliche Rechte einzuräumen:

> *They [the members of the Conference] expect from the governments of the member countries, that ministers of regional governments be allowed to participate according to the opportunity established by treaty in the Council of Ministers if matters are dealt with there, the focal point of which, according to the law of the member state, concerns the responsibility of the regional level.*[344]

Neben Deutschland, wird jedoch – zumindest kurzfristig – nur Belgien, das bereits in der bisherigen Praxis regionalen Ministern die Verhandlungsführung im Rat (insbesondere in Bildungs- und Kulturfragen) übertragen hat, von der Möglichkeit der Delegation dieser mitgliedstaatlichen Rechte auf die Regionen Gebrauch machen. Ähnliches scheint hingegen aus derzeitiger Sicht selbst für die relativ starken spanischen Autonomen Gemeinschaften unwahrscheinlich.

---

341 Pkt IV. 7 des zit. Entwurfs der Bund-Länder-Vereinbarung.
342 § 6 Abs 3 EUZBLG.
343 Siehe Abschnitt 3.1.2.
344 EUROPA DER REGIONEN (1992), 3.

6.4.4. Erste Einschätzung der Reform – Bestrebungen zur Erhöhung der Funktionalität der Länderstrukturen

Zusammenfassend ist also festzuhalten, daß die GG-Reform gegenüber dem bisherigen Verfahren nach Art 2 EEAG eine Verfassungsgrundlage der Länderbeteiligung geschaffen und die Bereiche ausgedehnt hat, in denen die Positionen des Bundesrates maßgeblich sind (Schwerpunktbezug, Bezug zu Landesbehörden und Verwaltungsverfahren) oder ein Einvernehmen mit dem Bundesrat herzustellen ist (Vorhaben gem Art 235 EWGV).

Damit werden in erster Linie die Machtressourcen der Länder in ihren Verhandlungen mit der Bundesregierung über die deutsche Position gestärkt. Aufgrund der bisherigen Praxis – und insbesondere aufgrund der gemeinsamen Bezogenheit von Bund und Ländern auf den europäischen Verhandlungsprozeß – ist jedoch abzusehen, daß der Bundesrat – wenn überhaupt – dann nur in sehr seltenen Fällen seine Stellungnahme gegenüber einer grundlegend abweichenden Auffassung der Bundesregierung kompromißlos durchsetzen wird.

Ob durch diese Verfahrensreform eine effektive Leistungssteigerung erzielt werden kann, wird erst in einiger Zeit zu erheben sein. Allerdings sind bereits strukturelle Bemühungen festzustellen, die beabsichtigen, einige der – in *Abschnitt 3.* skizzierten – Funktionsschwächen des bisherigen Bundesratsverfahrens zu mindern. Sie zielen grundsätzlich auf eine Straffung der Koordination zwischen den verschiedenen Länderarenen bzw –organen (Bundesrat: Europakammer, EG-Ausschuß, Fachausschüsse; Ländervertreter in europäischen Gremien; Länderbeobachter; Fachministerkonferenzen; Europaministerkonferenz) ab. In diesem Rahmen sind ua folgende Maßnahmen vorgesehen:[345]

* In der bisherigen Praxis ergaben sich – wie in *Abschnitt 3.* dargestellt – Probleme durch eine Verselbständigung von Ländervertretern in europäischen Gremien. Ihre *Verpflichtung an die "gemeinsamen Interessen"* der 16 Landesregierungen (bzw ihrer stimmgewichteten Mehrheit) soll nun verstärkt werden. Wurde bisher vom Bundesrat zu einem EG-Vorhaben zumeist nur eine einzige "statische" Stellungnahme abgegeben, sollen nunmehr zusätzlich "dynamisch" am europäischen Verhandlungsprozeß orientierte "Verhandlungsleitlinien" durch die Europakammer des Bundesrates beschlossen werden. Hiezu sollen die Ländervertreter verpflichtet werden, aufgrund des Verhandlungsfortschritts auf europäischer Ebene konkrete Beschlußvorschläge vorzulegen. Die Bundesratsfachausschüsse sollten die Arbeit der Ländervertreter kontrollieren.

* Zur Effizienzerhöhung schlägt die Europaministerkonferenz eine *Selbstbeschränkung* der Ländervertretung auf die für Landesinteressen tatsächlich wesentlichen EU-Gremien vor.

* In der *Europakammer* des Bundesrates sollen künftig auch Beamte teilnahme-

345 Vgl Beschlüsse der Europaministerkonferenz der deutschen Länder am 8./9. Juli 1993.

und abstimmungsberechtigt sein. Während ihre Legitimation zur parlamentarischen Beschlußfassung problematisch erscheint, dürfte dies einen flexiblen Einsatz der Europakammer deutlich erleichtern. Die Sitzungen der Europakammer sollen von den Fachausschüssen des Bundesrats unter Federführung des EG-Ausschusses vorbereitet werden.

* Zur Rahmenkoordination der 16 Länder in Angelegenheiten der EU wurde im Jahre 1993 die *Europaministerkonferenz* konstitutiert.[346] Sie setzt sich aus den in den einzelnen Landesregierungen für Europafragen zuständigen Landesministern zusammen. Bei ihren ersten Tagungen hat sie vornehmlich strukturelle Fragen der Europapolitik der Länder behandelt.

* Zur Erfüllung der außerordentlichen Koordinationsaufgaben im Rahmen der Regierungskonferenzen zur Politischen Union und zur WWU richtete die Ministerpräsidentenkonferenz die sogenannte *Europakommission* der Länder ein, die auf Ebene der Ministerpräsidenten und auf Beamtenebene tagt.[347] Ständige Mitglieder sind auf politischer Ebene die Regierungschefs von Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern sowie des in der Ministerpräsidentenkonferenz jeweils vorsitzführenden Landes. In den seit dem Beginn der Regierungskonferenzen zumeist wöchentlichen, oft mehr als ganztägigen Sitzungen auf Beamtenebene, bei denen die aktuelle Abstimmung der gemeinsamen Länderpositionen zu den Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten geleistet wurde, waren hingegen Vertreter aller 16 Länder eingebunden. Die Effizienz der Abstimmung mit den Positionen der Bundesregierung wurde – nach Angaben von Mitgliedern – durch die kontinuierliche Beiziehung von Repräsentanten der Bundesressorts zu diesen Sitzungen gesteigert. Vertreter von Fachministerkonferenzen wurden zur Erhöhung der Expertise der Stellungnahmen eingebunden. Strukturell neuartig erwies sich insbesondere die unmittelbare Orientierung der Besprechungen der Europakommission am Verhandlungsablauf der Regierungskonferenzen. Stellvertretend für die Gesamtheit der Länder nahmen Vertreter von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Politischen Union und von Hamburg und Bayern im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion an den Ressortbesprechungen der Bundesregierung sowie unmittelbar an den Verhandlungen in Brüssel teil. Sie hatten auch zu den Sitzungen der Persönlichen Beauftragten der Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten in Brüssel Zugang. Dadurch konnten sie sämtliche Verhandlungsunterlagen an alle 16 Länder verteilen. Die Länder-Koordination und die gleichzeitige Länder-Bund-Aushandlung waren formlos zu den Landeskabinetten rückgekoppelt. Unter diesen Bedingungen bewährte

---

346 Beschluß der Europaministerkonferenz vom 25.2.1993: "Aufgabe der Europaministerkonferenz ist vor allem
- die Koordination bei der Interessenvertretung der Länder in Europaangelegenheiten gegenüber den Organen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaften;
- die Koordination der europapolitischen Aktivitätaten der Länder,
- die Koordination in der Informationspolitik der Länder zru Förderung des europäischen Gedankens."

347 Zum folgenden Gespräch mit der Leiterin der Europa-Kommission der Länder, Florenz 14.4.1992; vgl auch KALBFLEISCH-KOTTSIEPER (1992a) und (1993).

sich die Europakommission als besonders kooperationsbetonte und reaktionsfähige Arena.

Nach Beendigung der Regierungskonferenzen diente die *Europakommission* zunächst vornehmlich der Länderzusammenarbeit in bezug auf das Ratifikationsverfahren zum EUV.[348] Es ist erst abzusehen, welche Rolle sie künftig bei der Koordination einzelner EU-Vorhaben einnehmen kann und welche Rolle sie im Verhältnis zur Europaministerkonferenz entwickelt. Die zeitweilige Leiterin dieser Kommission hält es für möglich, daß sich dabei eine "neue Staatspraxis" entwickelt,[349] die unmittelbarer am europäischen Verhandlungsprozeß orientiert, das formelle Bundesratsverfahren ergänzt.

6.5. Gesetzliche Basis für die Direktkontakte der Länder zu Institutionen der EU

Schließlich erlaubte die zusehends positive Erfahrung der Bundesregierung mit den "Länderbüros",[350] daß sich die Länder auch in dieser Hinsicht mit ihrer Forderung nach einer gesetzlichen Grundlage ihrer "Brüsseler Aktivitäten" durchsetzten. § 8 EUZBLG sieht nun vor, daß die Länder unmittelbar zu Einrichtungen der Europäischen Union ständige Verbindungen unterhalten, soweit dies zur Erfüllung ihrer staatlichen Befugnisse und Aufgaben nach dem Grundgesetz dient. Dabei wird klargestellt, daß solche Ländervertretungen (die Länderbüros, denen weiterhin kein diplomatischer Status zukommt, oder der Länderbeobachter) die Stellung und Aufgaben der Ständigen Vertretung in Brüssel als Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften nicht beschneiden dürfen. Die Funktionen der Ständigen Vertretung haben uneingeschränkt auch in den Fällen zu gelten, in denen die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, auf einen Vertreter der Länder übertragen wird. Diese Abgrenzung der Tätigkeiten von Länderbüros und Ständiger Vertretung entspricht der in *Abschnitt 4.* dargestellten bisherigen Praxis.

6.6. Rechte des Bundesrates in Verfahren vor dem EuGH

Ein neue Dimension der Vertretung von Länderinteressen in Angelegenheiten der Europäischen Union, die den Rechtsschutzbedürfnissen der Länder in Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften entgegenkommt, eröffnet § 7 EUZBLG: Demnach *hat* die deutsche Bundesregierung auf Verlangen des Bundesrates von den im EG-V vorgesehenen Klagsmöglichkeiten oder von mitgliedstaatlichen

348 Die Ministerpräsidentenkonferenz vom 28./30.10.1992 verlängerte ihr Mandat bis zur Institutionalisierung des Regionalausschusses.
349 KALBFLEISCH-KOTTSIEPER (1992a).
350 Siehe *Abschnitt 4.4.*

Stellungnahmerechten in Verfahren vor dem EuGH Gebrauch zu machen, soweit die Länder durch ein Handeln oder Unterlassen von Organen der Union in Bereichen ihrer Gesetzgebungsbefugnisse betroffen sind und der Bund in den von diesen Fällen betroffenen Angelegenheiten kein Recht auf Gesetzgebung hat. Die Bundesregierung kann hiebei jedoch wiederum zur Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes, einschließlich außen-, verteidigungs- und integrationspolitisch zu bewertender Fragen, von den Aufträgen des Bundesrates abweichen. In den genannten Fällen sowie bei Vertragsverletzungsverfahren, bei denen die Bundesrepublik Deutschland Partei ist, hat die Bundesregierung mit dem Bundesrat Einvernehmen herzustellen, soweit Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat.

Damit wurde eine längjährige Länderforderung erfüllt, die in ähnlicher Weise den österreichischen Ländern bereits durch die Bund-Länder-Vereinbarung BGBl Nr 775/1992 eingeräumt wurde. Allerdings ist festzuhalten, daß diese Antragsrechte in Deutschland nur dem Bundesrat – also der Mehrheit der Länder – zukommen, während sie in Österreich von einem einzelnen Land ausgeübt werden können, sofern kein anderes Land dagegen Widerspruch erhebt.

Diese neuen Rechtsschutzmöglichkeiten der Länder (des Bundesrates) sollten zur Sicherung von Länderkompetenzen vor allem in Hinblick auf Durchsetzung des allgemeinen Subsidiaritätsprinzips gem. Art 3b EG-V[351] besondere Bedeutung erlangen. Denn bei der Kontrolle darüber, ob Gemeinschaftspolitiken innerhalb der Grenzen des Subsidiaritätsprinzips gesetzt werden, dürfte der künftigen Rechtssprechung des EuGH eine entscheidende Rolle zukommen.

7. Ausblick

Die durch den EUV erfolgte Institutionalisierung regionaler Interessenvertretung auf Gemeinschaftsebene (*Ausschuß der Regionen*, *Möglichkeit* ihrer delegierten Vertretung im Rat) wird also kurzfristig die Handlungslogiken der starken deutschen Länder nicht grundsätzlich ändern. "Maastricht" bewirkte vielmehr eine graduelle Stärkung ihrer Beteiligung an den Machtressourcen, die dem Mitgliedstaat Deutschland zukommen. Mittelfristig wäre jedoch auf der Grundlage des EUV eine Entwicklung vorstellbar, die die Einbindung regionaler Interessen auf europäischer Ebene nachhaltig verändern könnte:

- Der Ausschuß der Regionen dürfte *erstens* eine neue Dimension der transregionalen Kooperation hinsichtlich der materiellen Beeinflussung von EU-Politik entwickeln.
- In diesem Kontext dürften *zweitens* die Machtressourcen der schwächeren Regionen aufgewertet werden, sodaß diese auf ihre nationalen Regierungen tendentiell stärkeren Einfluß in der EU-Politik gewinnen.

351 Vgl *Abschnitt 1.1.* und die dort angeführte Literatur.

* Erst wenn diese zwei Entwicklungen – zumindest in einigen Mitgliedstaaten – Wirkung zeigen, können sich die eingangs skizzierten, grundlegenden Handlungslogiken regionaler Interessenvertretung im Dreiebenensystem verändern:

- Denn sobald grenzüberschreitende regionale Koalitionen in Bezug auf gemeinschaftliche Politikinhalte gebildet werden und deren Positionen über verschiedene nationale Regierungen auf Ratsebene eingebracht werden, könnten solche regionale Allianzen die Interessengegensätze und Machtabhängigkeiten zwischen den nationalen Regierungen strategisch für ihre eigenen Ziele nützen.
- Wenn die Regionen dadurch nicht mehr wie bisher ausschließlich auf die Vermittlung ihrer eigenen nationalen Regierung angewiesen wären, sollten sich ihre Machtressourcen dieser gegenüber zusätzlich stärken (*vgl FIG 3–C*). Ein erstes Beispiel für eine solche Entwicklung zeigt die Durchsetzung der strukturellen Forderung nach Änderung der Vertretungsregelung im Rat: Die deutsche Bundesregierung hatte sich anfangs innerstaatlich dagegen verwehrt, diese selbst als Verhandlungsgegenstand in die Regierungskonferenz zur Politischen Union einzubringen. Der Vorschlag Art 146 einzufügen wurde sodann jedoch von der belgischen Regierung auf die Tagesordnung gesetzt. Sie mußte dem Druck ihrer Regionen nachgegeben, die wiederum auf das Bemühen der mit ihnen koordinierten deutschen Länder, ihre Bundesregierung umzustimmen, verweisen konnten. In der Tat zeigte sich, daß die deutsche Regierung in der Folge diese Forderung in den Verhandlungen nachdrücklich unterstützte, sodaß sie schließlich zum Erfolg geführt werden konnte.[352]

* Direkte informelle Beziehungen zwischen einzelnen Regionen und der Kommission werden jedenfalls weiter forciert werden. Sie sind nicht deshalb notwendig, weil die institutionalisierten Einflußkanäle, im innerstaatlichen Bereich oder auf EG–Ebene, zu schwach sind. Sie sind vielmehr dadurch begründet, weil spezifische Interessen einzelner Regionen mit denen anderer konkurrenzieren und somit nicht der gemeinsamen Vermittlung zugänglich sind. Die Ausweitung dieser informellen Beziehungen ergibt sich vor allem aus der zunehmenden Relevanz von EG–Förderungsprogrammen für die regionale Wirtschaft. Andererseits setzt jedoch die Verarbeitungskapazität der Kommission angesichts der Vielzahl regionaler Akteure Grenzen. Demgegenüber dürften diese informellen Zugangswege regionaler Institutionen umsoweniger von den nationalen Regierungen behindert werden, je stärker sie sich in der Praxis der Kommission etablieren. So wie in Deutschland in den letzten Jahren, dürfte auch – zB in Spanien und Italien – zusehends erkannt werden, daß dabei nicht ein Ausspielen nationaler gegen regionale Machtressourcen im Vordergrund steht. Vielmehr dürfte die Verfügbarkeit eines starken Lobbyismus regionaler Institutionen in Brüssel (neben vielen anderen Faktoren) die Chancen einer

352 EUROPAKOMMISSION DER LÄNDER (1992), 4; Gespräch mit der Leiterin der Europa–Kommission der Länder, Florenz 14.4.1992.

Region im Förderungsbereich mitbestimmen. Vorausgesetzt regionale Institutionen sind innerstaatlich in die Implementierung von Gemeinschaftspolitiken involviert, sollte demnach die Unterstützung ihrer Kontakte zur EG–Kommission (und eben nicht deren Blockierung) im Interesse nationaler Regierungen stehen, da sie ansonsten strukturelle Nachteile gegenüber den Regionen anderer Mitgliedstaaten bei der Verteilung von EG–Förderungsmitteln aufweisen.

FIG 3–C

Vermittlung 'regionaler Interessen' in der EG Politik – bisher

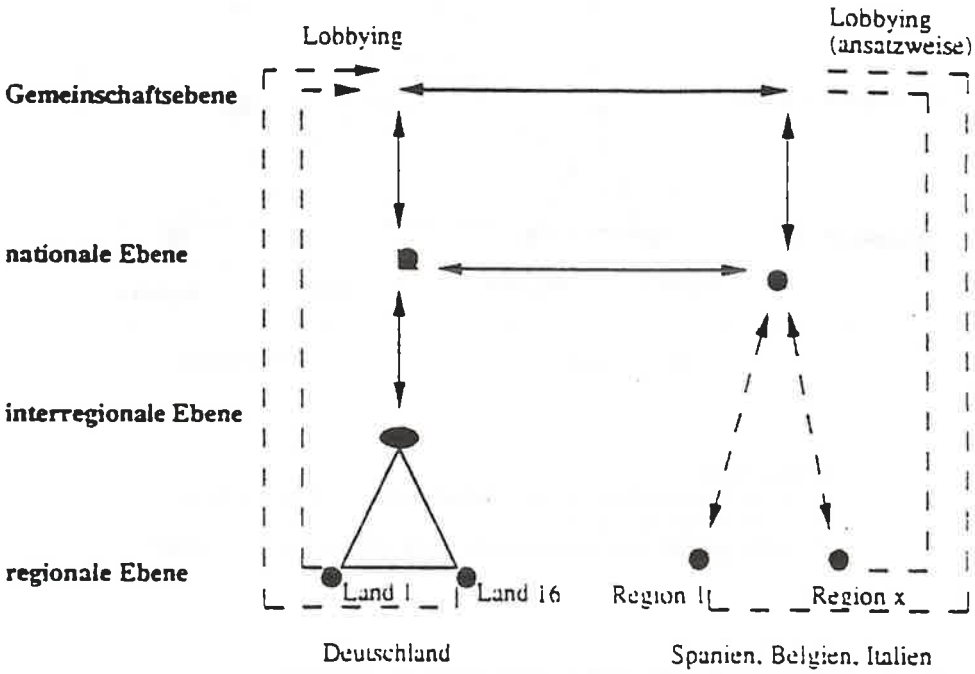
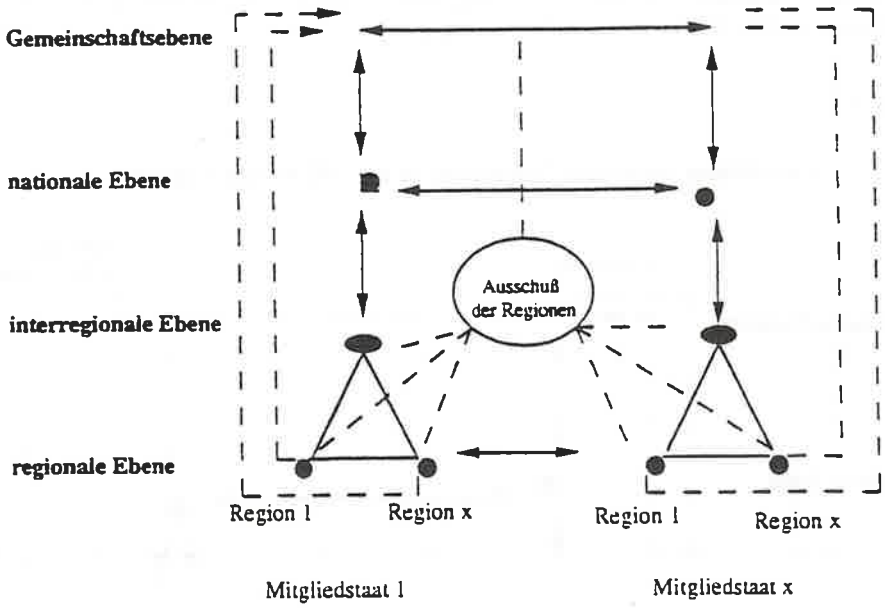


FIG 3-D

Hypothese der Vermittlung 'regionaler Interessen' in der EG Politik



Bedingungen:
a) starke regionale Beteiligung innerhalb mehrerer Mitgliedstaaten
b) Ausschuß der Regionen
c) transregionale Koordination der Einflußstrategien und Forderungen

8. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen des Kapitels

Anders als von der Vision eines Europa der Regionen angezeigt, führt die Entwicklung der EG/EU **nicht** zu einer **nullsummenspielartigen** Konfrontation von Regionen und Nationalstaaten, sondern zu einer **zunehmenden Verschränkung aller drei territorialen Akteursebenen.**

Die europäischen Regionen verfolgen **gemeinsame** Interessen in der Gemeinschaftspolitik grundsätzlich **nur hinsichtlich ihrer strukturellen Forderungen** – dh zur Abwehr von Eingriffen der EG in die Machtressourcen der regionalen Akteure bzw deren Verstärkung durch eine Mitwirkung an der Formierung von EU–Politiken. Bei deren **materieller Beeinflussung** wird die Gleichartigkeit von Interessen hingegen nicht durch die Zugehörigkeit zu einer territorialen Ebene bestimmt. Vielmehr **konkurrenzieren sich die EU–Regionen** dabei häufig.

Während strukturelle Forderungen der Regionen auf Machtzugeständnisse der nationalen Regierung abzielen, müssen materielle Forderungen durch diese befördert werden. Dabei fehlte bisher eine Koordination zwischen den Regionen verschiedener Mitgliedstaaten. Deshalb ist die **Vermittlung der eigenen nationalen Regierung der wesentlichste Zugangsweg** für regionale Interessen zur Entscheidungsfindung in den Ratsgremien und im Rat.

Eine **weitreichende, rechtlich abgesicherte Beteiligung** an der EU–Politik ihrer nationalen Regierung haben im Vergleich der EU–Regionen bisher **nur die deutschen Landesregierungen** (und zuletzt auch die belgischen Regionen und Gemeinschaften) erlangt.

Die Untersuchung der Mitwirkung der deutschen Länder in der EG–Politik seit 1987 hat gezeigt, daß das Verhältnis von **Landesregierungen** und **Bundesregierung** in der materiellen Beeinflussung von EG–Politiken überwiegend **durch Partnerschaft** gekennzeichnet ist:

* Die Bundes– und die Landesregierungen agieren nicht – wie häufig befürchtet – aufgrund grundsätzlich widersprüchlicher Handlungslogiken und Interessenlagen. Da die Länder auf die Vermittlung der Bundesregierung angewiesen sind, müssen sie vielmehr bestrebt sein, daß diese die europäischen Entscheidungsbedingungen bestmöglich nützen kann. Sie haben daher ihre **Einflußlogik** (gegenüber der Bundesregierung) an die **Durchsetzungslogik** (im europäischen Entscheidungsprozeß) **anzupassen**. **Voraussetzung** dafür sind die **umfassende Kenntnis** der Interessenkonstellationen und der strategischen Bedingungen auf europäischer Ebene, und folglich EG–orientierte und zu **flexiblen Kompromissen geeignete Strukturen** im Länderbereich sowie vor allem eine kontinuierliche, **enge Kooperation mit den Bundesakteuren**.

* Sofern die Länder fähig sind, gemeinsame Standpunkte zu präsentieren, entspricht unter diesen Bedingungen eine umfassende Unterrichtung der Länder und eine **konsensbetonte** Abstimmung mit ihnen aber **auch der Interessenperspektive der Bundesregierung**. Ihre Verhandlungsführung, die Beiziehung von Länderexpertise und die Verteilung von Verantwortung werden dadurch erleichtert.

* In der Tat hat die Bundesregierung weitgehend die Stellungnahmen des Bundesrates berücksichtigt. Dessen Positionen **weichen aber zumeist nicht** grundlegend von denen der Bundesregierung **ab**.

* Einerseits liegen die Ausgangsinteressen von Ländern und Bund zumeist näher als jene zwischen der Bundesregierung und anderen Mitgliedstaaten. Vor allem aber gründet diese Konvergenz der Positionen von Bund und Ländern darauf, daß sie typischerweise bereits aufeinander abgestimmt werden, vor eine offizielle Bundesratsstellungnahme beschlossen wird. Dies wird ermöglicht durch einen ausgeprägten Informationsaustausch, durch die durchgängige Beiziehung von Ländervertretern in die deutschen Delegationen zu EG-Gremien sowie in die Vorbesprechungen im Rahmen der Bundesregierung bzw umgekehrt durch die Teilnahme von Bundesvertretern in Länderarenen. Die **horizontale und die vertikale Koordination** erfolgt also nicht stufenweise, sondern in der Praxis **gleichzeitig**. Insofern erweist sich als besonderer deutscher Strukturvorteil, daß sich die Länderbeteiligung in EG-Angelegenheiten auf die **Routine der intra- und inter-föderalen Kooperationsmechanismen** der innerstaatlichen Politik stützen kann, die stärker als in allen anderen bundesstaatlichen Ordnungen entwickelt sind.

* Die Wirksamkeit dieser Funktionsmechanismen ist durch **Anpassungen im Länderbereich** erhöht worden, die großteils erst in den letzten Jahren erfolgten: ua durch die Verstärkung der eigenständigen, zusätzlichen Informationsbeschaffung; durch zentralisierte Selektionsmechanismen; durch den Aufbau von EG-Expertise und Koordinationsmechanismen in den Landesverwaltungen; und – damit einhergehend – durch den Abbau einer defensiven Skepsis gegenüber der "Brüsseler Bürokratie".

* Unter der Bedingung des **Mehrheitsprinzips** im Bundesrat entsteht ein zusätzlicher **Druck zu antizipierenden Kompromissen**, der eine termingerechtere Reaktion auf den europäischen Verhandlungsgang ermöglicht.

Die direkten Einflußversuche regionaler Akteure bei der EG–Kommission, die erst seit der EEA deutlich verstärkt wurden, basieren nicht auf institutionalisierter Partizipation, sondern stützen sich auf **Lobbying**. Sie dienen der Wahrnehmung von **spezifischen Interessen** einer Region (insbesondere im Förderungsbereich), die der gemeinsamen Vermittlung mit anderen Regionen – und somit der formalisierten EG–Länderbeteiligung – nicht zugänglich sind. Deshalb **kooperieren die Regionen** bei ihren informellen Beziehungen zur Kommission typischerweise **nicht untereinander**.

* Diese Kontakte werden zumeist durch die **Verbindungsbüros** der Länder/Regionen in Brüssel geknüpft. Sie wurden Ende der Achtziger Jahre eingerichtet und seither rasch ausgebaut. Als Vermittler zwischen zwei institutionellen Umwelten ist die gleichzeitige Ausrichtung ihrer Organisationsstruktur auf beide wesentlich.

* Den informellen Beziehungen mit regionalen Regierungen wird auch seitens der **Kommission ein zunehmendes Interesse** entgegengebracht. Eine frühzeitige Kontaktaufnahme mit den Landesregierungen, die teilweise auch von der Kommission selbst ausgeht, erhöht die Effektivität der Implementatierung von Gemeinschaftspolitiken auf Landesebene. Die Länderbüros fördern zudem die Informationspolitik der Kommission, indem sie als Verteiler zu "Multiplikatoren" in der Peripherie wirken.

* Angesichts der Vielzahl von Regionen (bzw von Lobbyisten insgesamt) ist jedoch die **Kapazität der Kommission begrenzt**. Deshalb ist die **Selbstkontrolle der Regionen** in ihren Kontakten zur Kommission deren wesentliche Erfolgsvoraussetzung.

* Die Errichtung der **Länderbüros** wurde von der deutschen Bundesregierung – wie die Tätigkeit Brüsseler Regionalbüros von anderen Mitgliedstaaten noch immer – angefochten. Inzwischen wird ihre Leistung jedoch **von der deutschen Bundesregierung anerkannt**. Dies deshalb, weil ihr Aufgabenbereich **komplementär** zur EG–Politik des Bundes ist. Wenngleich sie spezifische Landesinteressen verfolgen, erhöhen sie damit zumeist **gleichzeitig die Durchsetzungschancen "deutscher Interessen"** (insbesondere bei der Aufteilung von EG–Fördermitteln) im Gegensatz zu den Interessen anderer Mitgliedstaaten.

Der EUV richtet einen **Ausschuß der Regionen** ein, der zu allen EG–Politiken Stellungnahmen abgeben kann. Sie sind für Rat und Kommission prinzipiell unverbindlich.

* Vielmehr als durch diese rechtliche Unverbindlichkeit, dürfte die politische Entwicklungsfähigkeit des Regionalausschusses jedoch durch die **Heterogenität** seiner Mitglieder behindert sein. Sie bringen unterschiedlich starkes politisches Potential ein und haben andererseits in der EG–Politik sehr verschiedene Machtressourcen zu verteidigen. Gerade in Kernbereichen der Zuständigkeit des Regionalausschusses (zB der redistributiven Regionalpolitik) scheint eine ausgeprägte Konkurrenzstellung regionaler Vertreter vorgezeichnet. Mangels fester Koalitionsvorgaben wird es deshalb schwierig sein, rechtzeitig Mehrheiten für Stellungnahmen zu finden, die über einen **kleinsten gemeinsamen Nenner** hinausgehen.

Deshalb dürften zunächst nur Regionen, denen bisher eine kontinuierliche EG–Beteiligung von ihren nationalen Regierungen vorenthalten wird, durch den Informationszugang im Regionalausschuß profitieren.

* Hingegen wird für die innerstaatlich starken deutschen Länder die Mitbestimmung der nationalen Position im Rat weiterhin der wichtigste Einflußkanal in der Unionspolitik bleiben.

Im Gefolge von "Maastricht" wurde die Mitwirkung der Länder in der Unionspolitik **reformiert**: Sie ist nun im **Grundgesetz (Art 23 nF)** verankert. Veränderungen von EU–Primärrecht bedürfen nun der Genehmigung des Bundesrates mit Zwei Drittel–Mehrheit. Die Anwendungsfälle für rechtlich bindende Bundesratsstellungnahmen in der EU–Politik wurden ausgeweitet und differenziert. Zudem steht die Verhandlungsführung im Rat und in Ratsgremien nunmehr den Ländern zu, wenn ein EU–Vorhaben im Schwerpunkt ihre ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse betrifft.

Aus rechtlicher Sicht bedeutet diese Reform eine wesentliche Stärkung der Länder. Gleichwohl ist festzuhalten, daß einerseits **weitgehend bereits geübte Praxis verrechtlicht** wurde und daß andererseits die Kompetenzverteilung bei der EU–Mitwirkung durch die grundlegend konsensuelle Ausrichtung der Bund–Länder–Kooperation relativiert werden dürfte.

Im Zuge dieser Reform sind jedoch deutliche Bestrebungen zu verzeichnen, die **Funktionalität** der Mitwirkungsstrukturen weiter zu erhöhen. Hiezu sollte zB eine stärkere Kontrolle der Ländervertreter durch den Bundesrat, eine Konzentration der Beteiligung auf die besonders länderrelevanten EU–Vorhaben oder die Schaffung neuer, flexibler Arenen der Länderkooperation, wie die Europaministerkonferenz oder die Europakommission der Länder, beitragen.

* Aufgrund des Mangels regionaler Institutionen in wichtigen Mitgliedstaaten erscheint eine unmittelbare institutionelle Aufwertung des Ausschusses der Regionen auch in den nächsten Jahren unrealistisch.

* Allerdings dürfte die Zusammenarbeit im Regionalausschuß die Interaktionskosten senken, damit einige Regionen verschiedener Mitgliedstaaten ihre jeweilige Einflußnahme auf die jeweiligen nationalen Regierungen gemeinsam abstimmen. Wenn solche **"transregionale Koalitionen"** über verschiedene nationale Regierungen auf die Entscheidungsfindung im Rat einwirken, wäre es ihnen möglich, die Interessengegensätze und Machtabhängigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten strategisch zu nützen. **Mittelfristig** könnten sich dadurch die **Handlungslogiken** regionaler Akteure im "Dreiebenensystem" grundlegend **verändern.**

IV. GRUNDSKIZZE REGIONALER EINFLUSSNAHME IM POLITISCHEN SYSTEM ÖSTERREICHS

Vorbemerkungen

Zum Verständnis der "europäischen Perspektive" österreichischer Landesakteure ist es nun zunächst notwendig, deren Rolle in der bisherigen innerstaatlichen Politik zu skizzieren:

- Erstens soll die Darstellung ihrer dabei erworbenen Machtressourcen und der Spielregeln territorialer Politik in Österreich einen Bewertungsrahmen umreißen, an dem zu beurteilen ist, auf welche Weise die österreichischen Landesakteure auf die Herausforderung eines EU-Beitrittes reagieren und welche Einflußstrukturen sie im Rahmen der europäischen Integration anstreben und entwickeln.
- Zweitens soll die Untersuchung der Art der in der Bundespolitik verfügbaren Einflußkanäle der anschließenden Erörterung eine Basis vorlegen, welche Veränderungen einer Länderbeteiligungsstruktur im EG-Kontext (kurz- und mittelfristig) notwendig sind bzw möglich sein werden.

"Austria's federal system is weak, and Vienna remains the undisputed center of the country's political life."[1] Dieses, von *Katzenstein* getroffene Resümee konzentriert die Grundeinschätzung, die sich im überwiegenden Teil der Studien findet, die sich zur territorialen Dimension im politischen System Österreichs äußern oder sie spezifisch untersuchen (was von politikwissenschaftlichen Ansätzen aus bislang nur spärlich geschehen ist[2]). Daß den Machtabhängigkeiten und Beziehungsstrukturen zwischen Landes- und Bundesebene zumeist ein geringer Stellenwert zuerkannt worden ist, gründet in deren – in zweifacher Hinsicht getroffener – *Relativierung*:

- Einerseits werden sie am bundesstaatlichen Charakter Österreichs beurteilt, dh sie werden normativ zu Modellen, die sich in anderen föderalistischen Systemen erkennen lassen, in Vergleich gestellt. Die Bundesstaatlichkeit ist nicht nur in der österreichischen Verfassung als ein ihr zugrundeliegendes Wesensprinzip vorgesehen. Auch der politischen Ausgestaltung des Verfassungssystems wird durchwegs die Erfüllung "föderalistischer Mindestkriterien" zugesprochen.[3] Gleichzeitig dominiert aber die Kritik an den "unitarischen und zentralistischen Zügen"[4] des österreichischen Bundesstaates die wissenschaftliche Auseinandersetzung wie auch

---

1 Peter J. KATZENSTEIN (1984), Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry, Ithaca (Cornell UP), 63.

2 Siehe die Belege in *Abschnitt 1.4.*

3 Vgl anstatt vieler Fried ESTERBAUER (1976), Kriterien föderativer und konföderativer Systeme. Unter besonderer Berücksichtigung Österreichs und der Europäischen Gemeinschaften, Wien (Braumüller); Karl WEBER (1980), Kriterien des Bundesstaates, Wien (Braumüller).

4 G. WELAN/M. WELAN (1970), Pluralismus und Föderalismus, in: Hellbling/Mayer-Maly/Marcic (1970, 226.

die politischen Debatte.[5] In komparativen Studien wird Österreich – sowohl in institutioneller, politisch-prozessualer und soziologischer Hinsicht[6] – jeweils am untersten Rand föderalistischer Phänomene angesetzt,[7] oder gar aufgrund deren schwacher Ausprägung für einen Vergleich mit anderen Bundesstaaten als ungeeignet befunden.[8]

- Andererseits haben sich Erklärungen der Funktionsmechanismen österreichischer Politik *traditionell* auf die – historisch – extrem ausgebildete Machtstellung der zwei dominanten Parteien SPÖ und ÖVP einerseits, der funktionalen, neo-korporativistischen Aushandlungssysteme andererseits konzentriert. Aus diesen Perspektiven wurde die *territoriale Dimension* des politischen Systems als nachrangig angesehen.

* **Abschnitt 1.** folgt zunächst diesen traditionellen Argumentationslinien und skizziert deren wesentliche Erklärungsfaktoren. Obwohl die Schwäche des *Bundesrates*, der in der Verfassung zur Vertretung von "Landesinteressen" vorgesehen ist, allgemein bekannt ist, werden dessen Funktionsbarrieren ausführlicher erläutert, da sie zur Erklärung der Entwicklung der EU-Mitwirkungsstrukturen in Kapitel VI wesentliche Voraussetzung sind.

* Vor diesem Hintergrund werden in **Abschnitt 2.** einige *auf der Landesebene* angelegte Faktoren behandelt, die maßgeblich waren, weshalb die Landesakteure "trotzdem" Machtpotentiale in der Bundespolitik entwickeln konnten.

Wenn *Nick* noch im Jahre 1988 feststellen konnte, daß bei der Betrachtung der politischen Systeme der österreichischen Bundesländer "zuerst einmal extreme Kontinuitäten und beharrende Momente ins Auge stechen",[9] so wirkte sich die *Erosion* der klassischen Funktionsbedingungen der Zweiten Republik – Versäulung der Gesellschaft, Parteienherrschaft, Konkordanz und Sozialpartnerschaft – in den letzten Jahren auch auf der Ebene der Landespolitik nachhaltig aus. Gerade vor dem Hintergrund außerordentlicher Stabilität wird dies in besonderer Weise augenfällig.

Vorweg ist festzuhalten, daß wesentliche Aspekte dieses Wandels im Zusammenhang mit der Integrationspolitik sichtbar geworden sind und also erst in den nachfolgenden Kapiteln behandelt werden.

* Wie in Kapitel II betont wurde, wird ein wesentlicher Aspekt der Machtressourcen regionaler Akteure durch die Art der von ihnen verfügbaren Einflußstrukturen selbst bestimmt. In **Abschnitt 3.** werden die *inter-föderalen* Arenen und Mechanismen, in **Abschnitt 4.** die *intra-föderalen* Kanäle erörtert, die "Landesinteressen" in

---

5 Instruktiv hiezu die Jahresberichte des INSTITUTs FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG.

6 Zu diesen drei grundlegenden Ansätzen der Föderalismusforschung vgl A.H.BIRCH (1966), Approaches to the Study of Federalism, in: Political Studies, vol XIV, 15–33.

7 Vgl zB ELAZAR (1985); LIJPHART (1985); ROKKAN/URWIN (1982), 10f; B.C. SMITH (1985), Measuring Decentralization, in: Jones (1980), 83.

8 BOTHE (1977); SCHARPF (1987a).

9 NICK (1988), Die Bundesländer und das österreichische Parteiensystem, in: Pelinka/Plasser (1988), 401.

bundespolitische Entscheidungssysteme befördern.[10] Dabei wird insbesondere gefragt, von welchen Landesakteuren sie jeweils verwendet werden und in welcher Weise ein Zusammenwirken zwischen den Akteuren mehrerer Bundesländer erfolgt.

* Nach dieser Skizze territorialer Politik in Österreich bietet insbesondere **Abschnitt 5.** eigenständige empirische Ergänzungen zum Forschungsstand. Sie zeigen an, welche Bedeutung die Landesakteure selbst ihrer Einflußnahme und den von ihnen dabei verwendeten Kanälen beimessen. Auf dieser Basis wird eine resümierende Evaluierung der generellen Bedingungen und Funktionsmechanismen der Beziehungen zwischen Landes- und Bundesebene vorgenommen.

1. Barrieren territorialer Politik in Österreich

1.1. Institutionelle Beschränkungen

a) Schmale rechtliche Ressourcen

Das österreichische Verfassungssystem konzipiert einen funktional getrennten Bundesstaat.[11] Das heißt, während für den überwiegenden Teil der Politikbereiche die Gesetzgebung der Bundesebene vorbehalten ist, erfolgt deren Vollziehung zu einem großen Teil durch Akteure der Landesebene. Wenn in dieser Hinsicht grundsätzliche Parallelen zum deutschen System erkennbar sind,[12] so erweist sich das österreichische Modell von einer formellen Warte aus vergleichsweise deutlich zum Nachteil der Landesebene verzerrt:

* Die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz zum Bund ist in Österreich dermaßen übersteigert, daß die Länder über einen im Vergleich zu den Gliedern anderer Bundesstaaten deutlich engeren selbständigen Wirkungsbereich verfügen.[13] Die Bundesverfassung schreibt den Ländern zwar – neben einigen davon unabhängigen, be-

---

10 Für einen Überblick über die Strukturen der Länder–Bund–Beziehungen in Österreich vgl auch PERNTHALER (1988a); Kurt Richard LUTHER (1991), Bund–Länder Beziehungen: Formal– und Realverfassung, in: Dachs et al (1991), 816–826; ältere Darstellungen: ALTENSTETTER (1968) und (1974); ESTERBAUER (1976); Michael MOTZ/Peter PERNTHALER (1977), Der Bundesstaat als staatsrechtliches Instrument politischer Konfliktregelung am Beispiel der österreichischen Bundesverfassung, in: Esterbauer/Héraud/Pernthaler (1977), insbes 15–36.

11 Zur funktionalen Trennung als Bundesstaatsmodell vgl grundlegend Peter H. MERKL (1959), Executive–Legislative Federalism in West Germany, in: American Political Science Review, vol LIII, 732–741.

12 Diese grundsätzlichen Ähnlichkeiten betonte vor allem ALTENSTETTER (1975).

13 Für vergleichende Betrachtungen der österreichischen Kompetenzstruktur mit anderen Bundesstaaten siehe ua BUNDESKANZLERAMT (1991); FRENKEL (1986); WEBER (1980); für einen Überblick der Kompetenzverteilung vgl Bernd–Christian FUNK (1991), Leistungsmängel der bestehenden Kompetenzverteilung. Gutachten, in: Bundeskanzleramt, 1991, 47–138; sowie (teilweise überholt) Ludwig K. ADAMOVICH/Bernd–Christian FUNK (1985), Österreichisches Verfassungsrecht, Wien (Springer) (3), 172ff; Robert WALTER/Heinz MAYER (1988), Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Wien (Manz) (6), 98ff; zur Kritik an den systematischen Mängeln der Kompetenzverteilung vgl insbesondere auch Peter PERNTHALER (1989b), Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, Wien (Braumüller).

sonderen Zuständigkeiten – in Form einer Generalklausel in Art 15 Abs 1 B–VG die Kompetenz für sämtliche Angelegenheiten zu, die nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder der Vollziehung des Bundes übertragen sind. Diese Generalklausel war bereits zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung von 1920 durch eine Fülle detaillierter Bundeszuständigkeiten bis auf einen kleinen Restbestand entleert. Sie stand damals aber in einer durchgängigen Systematik. Diese Systematik wurde seither jedoch – insbesondere in der Nachkriegsphase der *Großen Koalition* von 1945 bis 1966 – durch eine Reihe von – mit der ursprünglichen Kodifikation unverbundenen – Sonderzuständigkeiten des Bundes unterlaufen, die teilweise recht bedeutende Politikbereiche einnehmen.[14]

So verbleiben den Ländern als selbständige, hoheitliche Regelungsgebiete vor allem Teile der Bau– und Raumordnung, des Natur– und Landschaftsschutzes, der Jagd– und Fischereiordnung, des Landwirtschaftsrechtes, des Gemeinderechtes, der Abfallbeseitigung und des Kindergarten– und Hortwesens, sowie seit 1992 (in vollem Umfang) die Regelung des Grundverkehrs.

* Da die eigenständigen Landeskompetenzen nicht nur gering, sondern vor allem auch zersplittert, und in weiten Bereichen mit Bundespolitiken koordinierungsbedürftig sind (zB bei "Querschnittsmaterien"), ist es auch in den Politikbereichen mit Landeszuständigkeit nur begrenzt möglich "Landespolitiken" zu konzipieren, die sich ohne stärkere Abhängigkeiten von Bundespolitiken entfalten können. Dies erschwert auch die Zurechnung der spezifischen Leistungen von Landesinstitutionen in der Öffentlichkeit.[15]

* Die Bundesverfassung bietet den österreichischen Bundesländern aber auch (wie weiter unten ausgeführt wird) kein funktionsfähiges Organ, um diese Kompetenzschwäche durch eine "schrankenwärterähnliche" Kontrollstellung über die Bundesgesetzgebung ausgleichen zu können.

* Die Mehrzahl der Bundespolitiken wird zwar durch Institutionen, die auf der Landesebene angeordnet sind, implementiert. Dies wird jedoch (bisher) dadurch geschmälert, daß diese Vollziehung großteils im Rahmen der *mittelbaren Bundesverwaltung* vorgenommen wird.[16] Das heißt, der Landeshauptmann und die ihm nachgeordneten Organe treten in diesem Zusammenhang funktionell als Bundesorgane auf und sind bei ihren Implementierungsmaßnahmen formell in letzter Instanz an die Weisungen des fachzuständigen Bundesministers gebunden.[17]

Allerdings sind bereits an dieser Stelle mehrere ***Relativierungen*** dieser Skizze notwendig:

* Der österreichischen Verfassungsordnung unterliegt im Hoheitsbereich ein striktes Trennungsprinzip. Sie sieht also grundsätzlich – von wenig relevanten Ausnahmen

---

14 PERNTHALER (1989b), 103f.

15 ZB PERNTHALER/WEBER (1991); NICK (1988).

16 Ein Ziel der anstehenden Strukturreform ist es, die mittelbare Bundesverwaltung weitgehend zurückzudrängen.

17 Zur strukturellen Aspekten der mittelbaren Bundesverwaltung ausführlich: Karl WEBER (1987), Die mittelbare Bundesverwaltung, Wien (Braumüller).

abgesehen – keine konkurrierenden Zuständigkeiten von Bund und Ländern vor. Die Bundesverfassung kennt auch keine prinzipiellen Derogationsverhältnisse zwischen Bundes– und Landesgesetzen. Daß die in anderen Bundesstaaten herrschende Regel, wonach Bundesrecht Landesrecht breche, in Österreich nicht gilt, ist insbesondere angesichts der deutlich überwiegenden Kompetenzinhalte des Bundes hervorzuheben.[18]

In der Tat überlappen sich jedoch aufgrund der ausgeprägten Zersplitterung der Länderkompetenzen vielfach die Zuständigkeitsansätze von Bund und Ländern zur Regelung derselben Materie. Häufig reichen weder die Auslegungsregeln (negativer) Kompetenzabgrenzung (insbesondere die Zuordnung einer Aufgabe nach Gesichtspunkten), noch die Gebote (positiver) Berücksichtigung von Interessen der jeweils gegenbeteiligten Gebietskörperschaft aus, um diese materiellen Verflechtungsprobleme zu überwinden.[19]

So implizieren diese Bedingungen, die zuvor als wesentlicher Schwächefaktor der Länder interpretiert wurden, gleichzeitig eine besondere Aufforderung zu gegenseitiger Abstimmung durch *Aushandlung* zwischen den Institutionen beider Ebenen.

* Weiters ist zu ergänzen, daß politisch überaus bedeutsame Aufgaben der Landesinstitutionen außerhalb der hoheitlichen Kompetenzverteilung, im Rahmen der sogenannten *Privatwirtschaftsverwaltung* nach Art 17 B–VG, begründet werden.[20] Auf diese Zuständigkeit stützen sich nämlich vor allem die von den Ländern unternommenen Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik in Materien, die hoheitlich Bundeszuständigkeit sind, insbesondere im Bereich der Struktur–, Arbeitsmarkt– und der Förderungspolitik[21], weiters der Raumplanung, der Kulturpolitik, sowie der grenzüberschreitenden *transregionalen* Zusammenarbeit in diesen Bereichen. Deshalb erkennt *Pernthaler* der Privatwirtschaftsverwaltung den Wert einer "föderalistischen Überlebensstrategie" zu, wenngleich sie eben nur ein Notgerüst zur eigeninitiativen Aufgabenerfüllung in den regionalpolitisch notwendigen Regelungs– und Förderungsbereichen darstellt.[22]

Gerade dieser "trennungsfreie Bereich", in dem also Bund und Länder gleichzeitig tätig werden können, impliziert Koordinierungserfordernisse, um eine effiziente Erfüllung parallel gesetzter Politikziele zu ermöglichen.

* In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, daß die Verfassungsordnung seit der B–VG Novelle von 1974 in Art 15a die Möglichkeit vorsieht, die Zusammenarbeit sowohl zwischen den Ländern untereinander als auch zwischen dem Bund und den Ländern in der Form öffentlich–rechtlicher Verträge zwischen gleichberechtigten "staatlichen" Subjekten ("gliedstaatliche Verträge") zu regeln. Von 1975 bis 1987 wurden 21 Bund–Länder–Vereinbarungen geschlossen, wozu 8 weitere in den Jahren

---

18 Zur Thematik der Kompetenzabgrenzung und –koordination, vgl PERNTHALER (1989b); FUNK (1991) mit ausführlichen weiteren Verweisen.

19 Peter PERNTHALER (1991), Überlegungen für eine Strukturreform der Kompetenzverteilung in Österreich, in: Adamovich/Kobzina (1991) (FS Loebenstein), 133.

20 PERNTHALER/WEBER (1991), 762.

21 Vgl hiezu etwa Richard SCHMIDJELL ua (1983), Die Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer, Wien (Braumüller).

22 PERNTHALER (1989b), 110.

1987/88 hinzukamen.[23] Etwas mehr als ein Drittel davon, nämlich 12, wurden zwischen dem Bund und allen Ländern abgeschlossen, der Rest hingegen bilateral zwischen dem Bund und einem einzelnen Land. Insofern hat sich die von *Öhlinger* bereits nach kurzer Erfahrung mit diesem Instrument getroffene Feststellung, daß der "innovatorische Gehalt des Art 15a B-VG" als "Impuls auf die Praxis" wirke,[24] inzwischen zusehends bestätigt.

Allerdings konnte *Jabloner* bei seiner Untersuchung der Gründe und Inhalte der 15a-Verträge feststellen, daß sie bisher kaum im Sinne ihrer ursprünglichen verfassungspolitischen Intention, die Kompetenzausübung im hoheitlichen Bereich gegenseitig abzustimmen, angewendet wurden.[25] Demgegenüber wurde ein großer Teil von ihnen zur Koordinierung der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes und einzelner Länder eingesetzt. Es ist bemerkenswert, daß in einigen dieser Fälle der Abschluß der quasi-völkerrechtlichen 15a-Verträge vornehmlich zur Erhöhung ihrer politischen Wirkung bevorzugt wurde, obwohl ihre Inhalte auch durch privatrechtliche Verträge geregelt werden hätten können. Als die bedeutendsten Bund-Länder-Vereinbarungen werden von *Jabloner* jedoch jene über die Einrichtung des KRAZAF (Krankenanstaltenzusammenarbeitsfonds) eingestuft, der die Einrichtung gemeinsamer Organe, gegenseitige finanzielle Verpflichtungen und finanzielle Transfers zwischen Bund und Ländern im Bereich der Erhaltung der Krankenanstalten vorsieht.

* Schließlich ist auch der Stellenwert, den die mittelbare Bundesverwaltung für die Länder einnimmt, zu relativieren. Als *bundesstaatliche Mischverwaltung* ist sie zwar – *Weber* zufolge – *"funktionell* zweifellos als spezifische Form der Dezentralisation" anzusehen und also in diesem Sinne nicht normativen "föderalistischen" Kriterien verpflichtet.[26] Dies wird jedoch durch die organisatorischen Spezifika ausgeglichen, die den Landeshauptmännern einerseits trotz ihrer prinzipiellen Weisungsgebundenheit in der Praxis einen weiten Gestaltungsraum überlassen und ihnen andererseits die übrigen im Bundesland in die mittelbaren Bundesverwaltung involvierten Stellen streng hierarchisch unterordnen. So kann sie als die "wohl bedeutendste Basis für die Verwirklichung landespolitischer Vorstellungen in der Verwaltung, die in den politisch wichtigen Bereichen ja Bundesverwaltung ist," angesehen werden,[27] wobei jedoch die in ihrer organisatorischen Komplexität angelegten Schwierigkeiten verbleiben. Um diese Mängel zu beheben, soll die mittelbare Bundesverwaltung, wie zwischen Bund und Ländern informell vereinbart, im Zuge der bei einem EU-Beitritt bevorstehenden Verfassungsreform abgeschafft werden. Die Vollziehung in diesen Bereichen sollte sodann voll in die Kompetenz der Länder übergehen.

---

23 Nach Angaben von Peter PERNTHALER (1988b), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Landesbericht Österreich, in: Starck (1988), 123ff und Clemens JABLONER (1989), Gliedstaatsverträge in der österreichischen Rechtsordnung, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, 40. Jg, 229.

24 Theo ÖHLINGER (1982), Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat, 8.

25 Dazu und zum folgenden: JABLONER (1989), 230ff.

26 WEBER (1987), 30.

27 WEBER (1987), 270.

b) Finanzielle Ressourcenabhängigkeit der Landesinstitutionen

* Die Beschränkung des eigenständigen Regelungsbereichs der Landesinstitutionen wird durch eine ausgeprägte Zentralisierung des Finanzwesens verstärkt.[28] Die Abgrenzung der Finanzkompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften wird – gemäß § 3 Abs 1 Finanz–Verfassungsgesetz 1948 (F–VG) – durch einfaches Bundesgesetz vorgenommen. Von den fünf Haupt– und vier Unterformen der Ertragshoheit sind für das Finanzaufkommen der Länder ihre Ertragsanteile aus den *gemeinschaftlichen Bundesabgaben* weitaus am wichtigsten. Die eigenen Landesabgaben betragen hingegen nur etwa 1%, was insbesondere im Vergleich zu anderen Bundesstaaten außergewöhnlich gering ist.[29] Die nach dem regionalen Steueraufkommen zugewiesenen und also den ökonomischen Disparitäten entsprechend unterschiedlichen Ertragsanteile werden durch Finanztransfers des Bundes sowie im sogenannten "grauen" Finanzausgleich durch Leistungen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung ausgeglichen. (siehe auch *Abschnitt 2.1.*)

Die Verteilung der Erträge der einzelnen Steuerarten erfolgt in für vier Jahre gültigen *Finanzausgleichsgesetzen* (FAG). Abgesehen davon, daß nach § 4 F–VG eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften vorzunehmen ist, kommt den Ländern bei der Erstellung dieser Bundesgesetze kein rechtlich abgesicherter Einfluß zu. Wenngleich die Länder in den für die FAG konstitutiven Verhandlungen faktisch als *Finanzausgleichspartner* einbezogen werden, ist diese gegenüber dem Bund *zumindest formell* untergeordnete Stellung der föderalen Glieder im Vergleich zu anderen Bundesstaaten ungewöhnlich.

1.2. Überlagerung der territorialen durch die parteipolitische und die funktionale Dimension

Die solcherart rechtlich beschränkten Machtressourcen der Landesebene erschienen zudem traditionell im konkordanzdemokratisch orientierten politischen System Österreichs durch die ausgeprägte Parteienherrschaft und das Spezifikum der Sozialpartnerschaft in die Schranken gewiesen:

- Die (inzwischen deutlich relativierte) Sonderstellung des österreichischen Parteiensystems hob sich im Vergleich westlicher Demokratien hervor durch eine außergewöhnlich starke Konzentration auf die zwei historischen Großparteien (SPÖ, ÖVP); durch deren außergewöhnlich hohen Organisationsgrad und kompakte Organisationsstrukturen; durch eine hohe "partyness of government"[30]; durch eine

---

28 Zu den bundesstaatlichen Aspekten des österreichischen Finanzwesens vgl Peter PERNTHALER (1984), Österreichische Finanzverfassung. Theorie–Praxis–Reform, Wien; Otto FARNY/Kurt KRATENA/Bruno ROSSMANN (1990), Der Finanzausgleich in Österreich. Ökonomische Analyse und Reformideen, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 16. Jg., 11–42.

29 Vgl zB ROSE (1984), 27.

30 Zum Begriff der *partyness of government* siehe KATZ (1986).

Neigung zu konkordanten Interaktionsmustern zwischen den Parteien – formal ausgedrückt in den langen Phasen einer Regierung der "Großen Koalition" (1945–1966; sowie seit 1987); und ein Hineinreichen des Parteieneinflusses in weite Segmente der (öffentlichen) Wirtschaft und der Zivilgesellschaft.[31]

- Die *Sozialpartnerschaft*, für deren Eigentümlichkeit Österreich als "the paradigm case of liberal corporatism" bezeichnet wurde,[32] steht für eine Vereinheitlichung der wesentlichen Wirtschaftsverbände (durch die Besonderheit der *Kammern* mit Zwangsmitgliedschaft und durch die Struktur einer Einheitsgewerkschaft (ÖGB)); für deren daraus folgende Ausschließlichkeit sowohl gegenüber ihren Mitgliedern als auch gegenüber ihren institutionellen Interlokutoren; für eine starke Ausbildung tripartistischer Kooperation zwischen der Regierung, den Arbeitgeber– und den Arbeitnehmerverbänden; für geschlossene, informelle Aushandlungsmechanismen mit einer grundlegenden Bereitschaft zu Konsensualität; sowie für eine enge Verschränkung der Wirtschaftsverbände mit den politischen Parteien.[33] Unter diesen Bedingungen reichte die Hegemonie sozialpartnerschaftlicher Aushandlung – in deren klassischer Phase in den Siebziger Jahren – über ihre originären Domänen der Wirtschafts– und Sozialpolitik hinaus in weite Bereiche der österreichischen Politik hinein.

Als Funktionsbedingungen wurden der österreichischen Konkordanzdemokratie insofern – widersprüchlich zum föderalistischen Modell – *in basso* eine territoriale Homogenisierung der sozio–politischen Basis sowie *in alto* eine Zentralisierung der Entscheidungsprozesse unterstellt:

* Die gesellschaftliche Basis österreichischer Politik fragmentierte sich historisch in ausgeprägter Weise entlang der primären Trennungslinien Klasse und Religion sowie zusätzlich jener der "Nation" (in Bezug auf den Zugehörigkeitsanspruch zur "deutschen Nation") in das sozialdemokratische, das christlich–bürgerliche und das kleinere deutsch–nationale *Lager*. Regionale Trennungslinien waren hingegen (sieht man von Ausnahmefällen wie der Tiroler Volkspartei von 1918 bis 1934 ab[34]) für das österreichische Parteiensystem nicht konstitutiv. Die Parteien wirkten als Gravitationszentren dieser Lager. Wenngleich sich die Lager regional sehr unterschiedlich konzentriert

---

31 Vgl dazu überblicksweise Anton PELINKA/Fritz PLASSER (Hg) (1988), Das österreichische Parteiensystem, Wien (Böhlau).

32 Bernd MARIN (1985), Austria – The Paradigm Case of Liberal Corporatism? in: Grant (1985); zur klassischen Phase der Sozialpartnerschaft siehe ua KATZENSTEIN (1984); Anton PELINKA (1981), Modellfall Österreich?, Wien (Braumüller); ders (1982), Die österreichische Sozialpartnerschaft im internationalen Vergleich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1982; Peter GERLICH/Edgar GRANDE/Wolfgang C. MÜLLER (Hg) (1985), Sozialpartnerschaft in der Krise, Wien.

33 Zu den verschiedenen Erklärungsansätzen der Beziehung von Parteien und Sozialpartnern und der diesbezüglichen Periodisierung der Sozialpartnerschaft vgl Wolfgang C. MÜLLER (1985), Die Rolle der Parteien bei Entstehung und Entwicklung der Sozialpartnerschaft, in: Gerlich/Grande/Müller (1985), 135–224.

34 Vgl Anton PELINKA/Helmut REISCHENBÖCK (1988), Das politische System Nordtirols 1918–1938, Manuskript.

ausbildeten, was sich an der jeweiligen Wählerstärke der Parteien und in noch stärkerem Maße an ihrem relativen Organisationsgrad und der Organisationsdichte ihrer Vorfeldorganisationen in den einzelnen Bundesländern zeigte,[35] erwiesen sich die grundsätzlichen Konfliktlinien für das gesamte Bundesgebiet in ähnlicher Weise gültig. Aus der Sichtweise des Konkordanzmodells wurde deshalb die *prinzipielle Kongruenz* der politischen Kultur zwischen Zentrum und Peripherie betont, die territoriale Disparitäten überdeckte.[36]

Die geringe Relevanz territorialer Segmentierungen wurde weiters dadurch belegt, daß in den Siebziger Jahren Mängel einer föderalistischen Einstellung in der Bevölkerung festgestellt wurden. Wenn *Engelmann/Schwartz* bemerkten, "federalism operates in Austria without a high degree of supportive consensus from the voters",[37] darf allerdings nicht verkannt werden, daß Föderalismus *an sich* auch in anderen etablierten Bundesstaaten – sieht man einmal von der Schweiz ab[38] – vornehmlich als Wert der regionaler Eliten aufscheint.[39]

* Als eine Funktionsbedingung des österreichischen Modells der parteipolitischen Konkordanz und der Sozialpartnerschaft auf der Ebene der Entscheidungsprozesse wurde die Konsensneigung und Konsensfähigkeit der zentralen Parteien- und Verbändeeliten hervorgehoben. Als wesentliche Voraussetzung hiefür galt die Verpflichtungsfähigkeit der untereinander aushandelnden nationalen Partei- bzw Verbandsführungen gegenüber ihrer Basis und ihren Organisationseinheiten in der "Peripherie". In der Tat erschienen die Parteien und die Wirtschaftsverbände durch den straffen vertikalen Verbund innerhalb ihrer Organisationen wie *Säulen*,[40] deren Konsistenz auf einer konfliktuell segmentierten *Lager*-basis erst ein tragfähiges *Bargaining* der Eliten zuließ.

Unter dem Eindruck einer solchen Hegemonie des parteipolitischen und funktionalen Konkordanzsystems herrschten folgende Sichtweisen der Rolle von Landesakteuren im politischen System vor:

* Die an Phänomenen territorialer Politikbeziehungen interessierten Untersuchungen, die bis auf Ausnahmen juristischen Ursprunges waren, unterstellten bis in die

35 Vgl NICK (1988).

36 Vgl Peter J. KATZENSTEIN (1978), Center-Periphery Relations in a Consociational Democracy: Austria and Kleinwalsertal, in: Tarrow/Katzenstein/Graziano (1978), 123–169; B.G. POWELL/L.W. POWELL (1978), The Analysis of Citizen-Elite Linkages: Representation by Austrian Local Elites, in: Verba/Pye (1978), 195–217.

37 ENGELMANN/SCHWARTZ (1981), 93; vgl auch Frederick C. ENGELMANN (1977), Das österreichische Bundessystem aus der Sicht der Bevölkerung, in: Journal für angewandte Sozialforschung, Bd 17, 1–8; KREISKY E. (1981).

38 Blaise KNAPP (1986), Etapes du fédéralisme suisse, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd 3, Bern (Haupt), 50.

39 Zu dieser Kritik grundlegend vgl RIKER (1969), Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does It Matter? in: Comparative Politics, vol 2, 135–146; vgl auch MAYNTZ (1991).

40 Als zentrale Begriffe der Debatte über die österreichische *Konkordanzdemokratie* wurden der Ausdruck der politischen *Lager* von WANDRUSZA (1954), jener der *Säulen* von LIJPHART (1977) eingeführt (vgl dazu ua LIJPHART (1977); KATZENSTEIN (1984); PELINKA (1985)). Zur fortschreitenden *Erosion* der traditionellen Lager vgl ua PELINKA/PLASSER (1988); PELINKA (1990), Zur österreichischen Identität, Wien (Überreuter); Peter A. ULRAM (1991), Hegemonie und Erosion, Wien (Böhlau); DACHS et al (1991).

Achtziger Jahre vorwiegend Föderalismuskonzeptionen, die den "Bundesstaat" einerseits, den "Parteienstaat" andererseits als prinzipiell getrennt und zueinander nullsummenspielartig antagonistisch betrachteten.[41] Die Stärke der – als monolythische Einheiten aufgefaßten – politischen Parteien wurde deshalb in gleichem Ausmaße als Schwäche der *Länder* im politischen System gedeutet. Da sich diese Untersuchungen nur auf die Auswirkungen des Parteieneinflusses auf die Entwicklung *struktureller Länderforderungen* konzentrierten, fanden sie für diese Auffassung darin Belege, daß die Kompetenzen der Gebietskörperschaften *Land* vor allem während der Großen Koalition bis 1966 eine fortschreitende Aushöhlung erfuhren. In ähnlicher Weise wurde auch die "Sozialpartnerschaft" als begründend für einen prinzipiellen Bedeutungsverlust der Länder und ihrer "dezentralen Territorialpartnerschaft" betrachtet.[42] In Studien, die den Grundcharakter des politischen Systems behandelten, wurde deshalb resümierend betont, daß die Funktion *vertikaler* föderalistischer Mechanismen der Konfliktlösung, aufgrund deren Übernahme durch *horizontal* konkordante, parteipolitische und funktionale Arrangements weitgehend aufgehoben sei. Insofern stellte etwa *Lijphart* fest:

> *Austrian federalism is clearly not an embodiment of the consociational method of segmental autonomy. Instead, the Lager and their ancillary structures perform this function and segmental autonomy only takes the form of what Dahl calls 'sociological' or nonterritorial federalism.*[43]

* Komplementär zu solchen Sichtweisen wurde betont, daß Auseinandersetzungen zwischen der Landes- und Bundesebene von den Parteien nicht nur kontrolliert seien, sondern vor allem auch zum Zwecke der Durchsetzung von Parteiinteressen (hier: im Gegensatz zu *Landesinteressen*) erfolge. In besonderer Weise wurde dabei die Verwendung der Landesebene als Oppositionspotential der Volkspartei während der Zeit der SP-Alleinregierungen auf Bundesebene betont.[44] Diese Penetration regionaler Machtpotentiale durch die politischen Parteien sei so umfassend, hielt etwa *Öhlinger* fest, daß "im sozio-politischen System Österreichs 'Länderinteressen' nicht in nennenswertem Ausmaß denkbar [sind], aus denen sich auf der gesamtstaatlichen Ebene die politischen Parteien absentieren würden".[45] *Welan/Welan* diagnostizierten insofern Anfang der Siebziger Jahre einen "faktischen Übergang föderalistischer Bestrebungen von der Staatsebene auf die Parteienebene", wobei die Länder "eher zu Objekten als Subjekten der Staatspolitik" würden.[46] Diese Ergänzungsleistung der territo-

---

41 Siehe zB ERMACORA (1968) und (1976); ESTERBAUER (1977); zur Kritik an solchen Ansätzen siehe Kapitel II.
42 E. KREISKY (1981), 262.
43 LIJPHART (1977), 98f; vgl in dieser Hinsicht auch Arend LIJPHART (1985), Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories, in: Publius vol 15, 6; KATZENSTEIN (1978), 126.
44 Vgl zB Theo ÖHLINGER (1980), Föderalismus und Demokratie, in: Hofmann/Tieber (1980), 41.
45 ÖHLINGER (1981), Anmerkungen zu den Gründungstheorien des Bundesstaates, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1981/3, 258.
46 WELAN/WELAN (1970).

rialen Konflikte für die horizontalen, funktionalen und parteipolitischen Konkurrenz- und Aushandlungsmechanismen wurde jedoch zumeist sofort wieder relativiert, indem ihnen – etwa von *E. Kreisky* – nur die Rolle eines "taktischen Nebenschauplatzes" zuerkannt wurde.[47]

Bevor diese Sichtweisen (auf der analytischen Ebene) aus der Warte des in dieser Arbeit angelegten Ansatzes *regionaler Einflußnahme* relativiert werden, wobei (auf der faktischen Ebene) auch die inzwischen erfolgte Abschwächung von Funktionsbedingungen der österreichischen Konkordanzdemokratie zu berücksichtigen ist, soll noch kurz auf zwei besondere Determinanten der Partizipation von Landesakteuren in der Bundespolitik hingewiesen werden, nämlich auf die Sonderstellung Wiens und die Funktionsleere des zur Vertretung von Landesinteressen formell berufenen Bundesrates.

1.3. Die Sonderstellung Wiens

In der Föderalismusliteratur wird die Ausgeglichenheit zwischen den Gliedern des Bundesstaates als eine wesentliche Voraussetzung hervorgehoben, um – wie es *Elazar* ausdrückt – *noncentralization* im politischen System zu begründen und aufrechtzuerhalten.[48] In dieser Weise zeigt sich das österreichische politische System insbesondere durch die Sonderstellung, die Wien einnimmt, verzerrt. Es zeichnet sich aus als historisch, zurückreichend in den größeren Rahmen der Monarchie entwickeltes Machtzentrum und als einzige großstädtische Agglomeration der Republik.

* In diesem Kontext determiniert Wien die Länder–Bund–Beziehungen insbesondere dadurch partikulär – und unterschiedlich zu Großstädten und Stadtstaaten anderer Bundesstaaten –, daß es einerseits in rechtlicher (durch eigene Bestimmungen in der Bundesverfassung), finanzieller und politischer Hinsicht das ressourcenstärkste Bundesland, gleichzeitig aber auch – und jeweils in stärkerem Maße – Bundeshauptstadt und Kommune ist.[49] Diese Sonderstellung wird noch dadurch verstärkt, daß das bevölkerungsmäßig zweitstärkste Bundesland, das umliegende Niederösterreich, (bislang) ebenfalls in Wien den Sitz der Landesregierung und also seinen politischen Gravitationspunkt hat.[50] Das "Machtkonglomerat Wien" ist also auf der *politischen* territorial–vertikalen Dimension zugleich "Zentrum" und "Peripherie". Gerade dadurch ist eine *relative* Schwächung der anderen Bundesländer zu erwarten.

---

47 KREISKY E. (1981).

48 ELAZAR (1988), 170; vgl dazu auch SHARPE (1987); MAY (1972)

49 Vgl Manfried WELAN (1992), Verfassung als Wiener System, in Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991, 741–750.

50 Allerdings ist anzufügen, daß im letzten Jahrzehnt die Betonung eines spezifisch niederösterreichischen Landesbewußtseins forciert wurde, was insbesondere durch die Verlegung der Landeshauptstadt nach St. Pölten symbolisch gestärkt werden soll. vgl Alberich KLINGER (1987), Anachronismus oder Kristallationspunkt für ein neues Landesbewußtsein. Die Diskussion um die niederösterreichische Landeshauptstadt, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1986, 557ff.

* Wien nimmt als Ziel der Bundespolitik, gemessen an seiner Bevölkerung, die etwa einem Fünftel der österreichischen Bevölkerung entspricht, eine überproportionale, dominierende Stellung ein. Als ein wesentlicher, finanzieller Indikator hiefür läßt sich die regionale Verteilung der Bundes- und Bundesfondstransaktionen heranziehen. Nach Berechnungen aus dem Jahre 1986 kamen aus Wien 39% aller Aufbringungen aus den Regionen, während sodann 37% dieser zentralstaatlichen Mittel in der Bundeshauptstadt geleistet wurden.[51] Dies erklärt sich aus mehreren Gründen: Als ein Zeichen der pro Kopf bundesweit höchsten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und des höchsten Durchschnittseinkommens (im Vergleich siehe *Abschnitt 2.1.*) werden 34% der Erträge aus Bundesabgaben in Wien eingehoben. Als Sitz des Großteils der Bundesverwaltungsstellen werden in Wien ua die meisten Entgelte an Bundesbedienstete und 24% der Kosten für bauliche Anlagen des Bundes geleistet. Da Wien das einzige österreichische Finanzmarktzentrum ist, fließen über 60% der Zinsenzahlungen des Bundes an Wiener Banken. Als bedeutendster Standort privater Unternehmen(szentralen) wird etwa die Hälfte der Subventionen und Kapitaltransfers des Bundes an Förderungswerber mit Sitz in Wien gewährt. Zudem konzentrieren sich die schulischen, universitären und kulturellen Einrichtungen, sowie sonstige öffentliche Dienstleistungen in der Bundeshauptstadt weit überdurchschnittlich.

* In Hinblick auf die Strukturen der Ländereinflußnahme ist hier auf einen weiteren Faktor, nämlich die regionale Herkunft bundespolitischer Eliten hinzuweisen, die zumindest tendenziell auf ein Ungleichgewicht der sich damit eröffnenden, intra-föderalen Zugangschancen von Akteuren verschiedener Bundesländer schließen lassen:

- Politiker mit einer politischen Basis in Wien oder Niederösterreich sind traditionell in der Bundesregierung deutlich überrepräsentiert gewesen. Galt dies für die SPÖ noch stärker, war dies aber auch für die ÖVP – abgesehen von einer "föderalistischen Periode" Mitte der Sechziger Jahre, als jedes Bundesland durch mindestens einen Minister oder Staatssekretär vertreten war[52] – als Tendenz feststellbar. Seit Wiederbeginn der Großen Koalition haben demgegenüber etwa die westlichen Bundesländer Tirol, Salzburg und Vorarlberg gemeinsam von 1987 bis 1989 kein einziges Regierungsmitglied gestellt, seit 1989 eines und seit 1991 zwei.
- Wie *FIG 4-A und 4-B* zeigen, gelten solche – gemessen an der Bevölkerungszahl deutlich überschießenden – Disparitäten auch für die Verteilung der parlamentarischen "Toppositionen", worunter hier die Mitglieder des Nationalratspräsidiums, die Klubobmänner/frauen und ihre Stellvertreter sowie die Vorsitzenden der Nationalratsausschüsse gewertet wurden. In den Fraktionen der zwei Regierungsparteien wurden diese Ämter (mit Stand April 1991) jeweils mit einer größeren Anzahl von Abgeordneten besetzt, die im Wahlkreis Wien gewählt wurden bzw

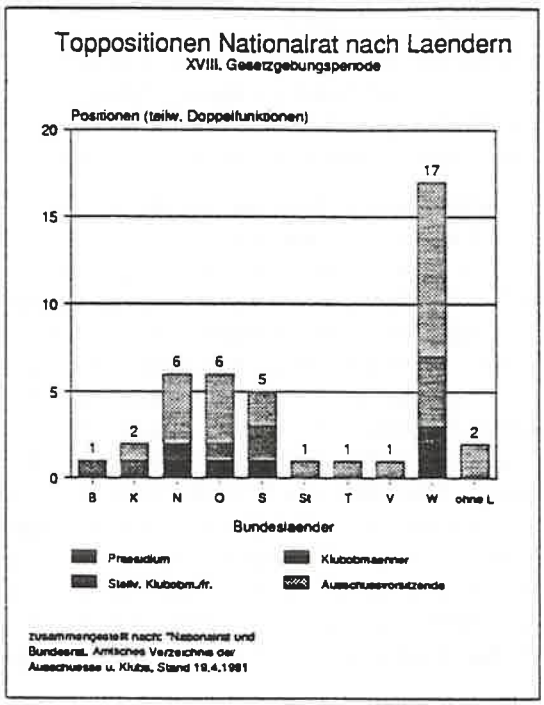
51 Gerhard RÜSCH (1988), Regionale Aufbringungs-/Zuteilungsrechnung für Österreich 1986, (Projektbericht des Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen), 12f.

52 STIRNEMANN (1981): Innerparteiliche Gruppenbildung am Beispiel der ÖVP, in: Österreichisches Jahrbuch 1980, 436ff.

anderswo als "Bundesnotwendigkeit" kandidierten, als von Abgeordneten aus allen anderen acht Bundesländern.

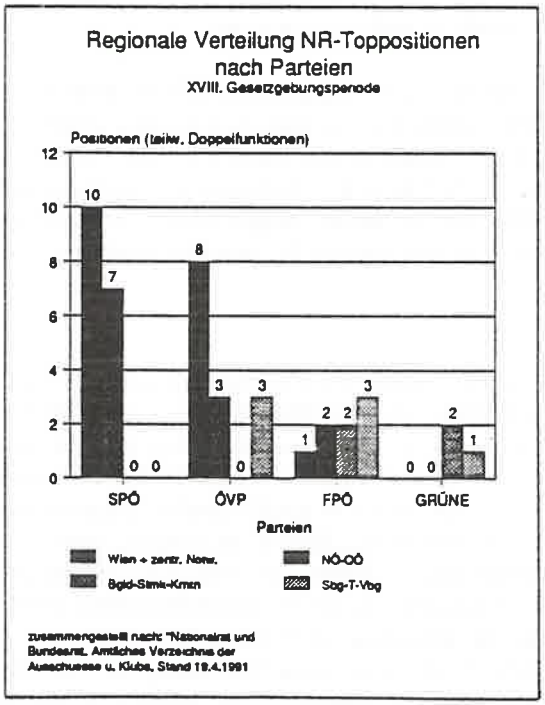
- Solche Ungleichgewichte reflektieren sich auch in der regionalen Herkunft der Mitglieder der Führungsgremien der Bundesparteiorganisationen von SPÖ und ÖVP: Im *Bundesparteivorstand der SPÖ* standen im Jahre 1991 9 Mitgliedern aus Wien 12 aus den anderen Bundesländern gegenüber.[53] Der im Jahre 1987 27-köpfige *erweiterte ÖVP-Bundesparteivorstand* bestand aus 11 Mitgliedern mit einer politischen Basis in Wien und 6 in Niederösterreich gegenüber einer Minderheit von nur 10 Mitgliedern, deren politische Herkunft den restlichen sieben Bundesländern zuzurechnen war.[54] Nach der Umstrukturierung des ÖVP-Bundesparteivorstandes im Jahre 1991 entfielen auf Wien 9 Sitze, auf Niederösterreich 9, Steiermark 6, Tirol 4, Salzburg 3, Oberösterreich und Vorarlberg je 2 Sitze sowie auf Kärnten und Burgenland je 1 Sitz.[55]

FIG 4-A



53 Berechnet nach: Mitgliederlisten der SPÖ-Parteigremien, Stand 1991, unveröff. Dok.
54 Berechnet nach: Die ÖVP. Organisationshandbuch 1987.
55 Berechnet nach: Mitglieder-Adressenliste des Bundesparteivorstandes der ÖVP, Stand vom 2.7.1991.

FIG 4-B



– Für die SPÖ sind diese Ungleichgewichte zu einem großen Teil durch ihre historische Wähler- und vor allem Mitgliederkonzentration in Wien und – mit deutlichem Abstand an zweiter Stelle – in Niederösterreich zu erklären. Sie stellten gemeinsam in der Ersten Republik etwa drei Viertel der bundesweiten Mitglieder, im Jahre 1945 noch zwei Drittel und im Jahre 1985 etwa die Hälfte (Wien 32,1% und Niederösterreich 20%).[56] Für die ÖVP, die sich stets als die "föderalistischere Partei" ausgab,[57] deren Mitgliederschaft seit jeher zwar in Niederösterreich relativ am stärksten, in Wien aber sehr unterdurchschnittlich war, und deren Wählerschaft Hochburgen in der geographischen Peripherie aufwies, ist dies weit erstaunlicher. Nur partiell ist diese Verteilung dadurch begründbar, daß Politiker mit Herkunft außerhalb Wiens, ihre politische Basis durch ihre langwährende Stellung in zentralen Parteifunktionen oder Interessenverbänden nach Wien verlagert haben.

– Es soll hier nur angemerkt werden, daß ein solcher *Faktor Wien/Niederösterreich* innerhalb der Oppositionsparteien FPÖ und Grün-Alternative Liste aus verschiedenen Motiven hinsichtlich der regionalen Verteilung ihrer Parlaments- und Parteifunktionen nicht gegeben ist.

---

56 Erich FRÖSCHL (1988), Immer noch ein steiniger Weg. Einige Überlegungen zu den Schwierigkeiten sozialistischer Politik in konservativ dominierten Bundesländern, in: P.Pelinka/Steger (1988), 128ff.

57 Vgl ua WEDL (1970); ALTENSTETTER (1969); NICK (1984); LUTHER (1986).

1.4. Die Unwirksamkeit der verfassungsmäßig vorgesehenen Mitwirkung von "Länderinteressen" an der Bundesgesetzgebung

Der bisher vermittelte Eindruck einer weitgehenden Machtschwäche der Landesebene in der nationalen Politik erfährt eine weitere Verstärkung, wenn man weiters die Leistungsfähigkeit der Einflußmöglichkeiten betrachtet, die "Länderinteressen" konstitutionell eingeräumt sind. Als Organ der "Ländermitwirkung" an der Bundesgesetzgebung und an der Ratifikation von Staatsverträgen ist die Zweite Kammer des Parlaments, der Bundesrat, als Wesensbestandteil der Bundesverfassung verankert.[58]

a) Strukturelle Barrieren

Den Vertretern der Länder ist es jedoch im historischen Prozeß der Verfassungsgebung des Jahres 1920 nicht gelungen, eine *Schrankenwärterrolle* in der Bundesgesetzgebung zu erreichen – wie sie sich etwa die deutschen Länder bei der Entstehung des Grundgesetzes zusicherten.[59] Trotz der aktiven Rolle der Länder bei der Gründung der Ersten Republik im Jahre 1918[60] und ihrem in nachfolgenden Länderkonferenzen ausgedrückten Anspruch, auf die Verfassung Einfluß zu nehmen, wurde diese schließlich gänzlich durch die Aushandlung zwischen den zentralen Führungen der politischen Parteien bestimmt. Da – abgesehen von der sozialdemokratischen Hochburg Wien – in den Bundesländern eine unwandelbare christlich–soziale Dominanz abzusehen war, hätte eine kompetenzstarke Zweite Kammer in Verbindung mit einer an der Gleichheit der föderalen Glieder orientierten Repräsentation die Institutionalisierung einer christlich–sozialen Machtdomäne bedeutet. Dies konnte von den Sozialdemokraten im erforderlichen *historischen Kompromiß* der zwei dominanten Parteien verhindert werden.[61] In Hinblick auf die Ausgestaltung des Parlaments bestand der Kompromiß darin, daß einerseits eine Länderkammer eingerichtet wurde, gleichzeitig jedoch bereits in der Verfassung deren politische Machtlosigkeit festgeschrieben wurde.

* Dem Bundesrat kommt – neben durch Sanktionslosigkeit beschränkten Interpellations– und Resolutionsrechten – die Kompetenz zu, nach bereits erfolgtem Geset–

---

58 Die am umfassendsten belegte Darstellung der Institution Bundesrat findet sich bei Irmgard KATHREIN (1986), Der Bundesrat, in: Schambeck (1986), 337–401; vgl auch ua ADAMOVICH/FUNK (1982), 185ff; Fried ESTERBAUER (1980), Stellung und Reform des Bundesrates in der Bundesrepublik und in Österreich, Bayerische Verwaltungsblätter H. 8, 225–229; ERMACORA (1976), 61f und 146ff; Friedrich KOJA (1969), Die Vertretung der Länderinteressen im Bund, in: Hellbling (1969), 9–31; Anton PELINKA (1973), Zweikammernsystem im Parteienstaat. Ein Vergleich aus österreichischer Sicht, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1973/1, 133–143; PERNTHALER (1992), 36–42; Erich REITER (1980), Organisatorische Maßnahmen zur Wahrung der Länderrechte im Bundesrat, in: Freie Argumente 1980/7, 30–43.

59 SCHARPF (1989a).

60 Insofern wird insbesondere von *Pernthaler* die Auffassung vertreten (die in dieser Hinsicht in der österreichischen Föderalismusforschung umstritten ist), daß die Länder parallel und unabhängig vom Bund als eigenständige "Staaten" entstanden. Die meisten von ihnen gaben sodann ausdrückliche Beitrittserklärungen zur Republik ab. Vgl Peter PERNTHALER (1979), Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer, Wien.

61 Vgl insbes ALTENSTETTER (1969); ERMACORA (1976), 49ff; ÖHLINGER (1981), 255ff.

zesbeschluß der ersten Parlamentskammer, des Nationalrates, Einspruch erheben zu können. Dieser kann jedoch prinzipiell vom Nationalrat mit denselben Mehrheitserfordernissen nach einer Frist von zwei Monaten überwunden werden. Ein absolutes Vetorecht besitzt der Bundesrat seit der Verfassungsnovelle von 1984 bei Verfassungsänderungen zu Lasten von Länderkompetenzen.(Art 44 Abs 2 B-VG)[62] Seit der Verfassungsnovelle von 1988 bedürfen zudem vom Nationalrat zu genehmigende Staatsverträge, die Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder regeln, der Zustimmung des Bundesrates. (Art 50 Abs 1 B-VG) Trotz dieser (geringfügigen) Aufwertungen seiner konstitutionellen Position, hat der Bundesrat jedoch in den letzen Jahren keinen nachhaltigen politischen Bedeutungszuwachs erfahren.[63] Dies erklärt sich aus seinem Repräsentationscharakter:

* Die Verteilung der Bundesratsmandate orientiert sich am bevölkerungsstärksten Bundesland - Wien - dem 12 Sitze zukommen. Die Mandate der anderen Bundesländer werden im Verhältnis ihrer Bürgerzahl zu der Wiens berechnet. Jedem Bundesland sind zumindest drei Mitglieder zugesichert. Dadurch werden die zwei kleinsten Bundesländer, Vorarlberg und Burgenland - zwar in geringfügiger Weise bevorteilt,[64] während jedoch ein deutliches Übergewicht der bevölkerungsstarken Bundesländer gewahrt bleibt. Der österreichische Bundesrat weist sich damit im internationalen Vergleich der Bundesstaaten als jene föderale Parlamentskammer aus, die am wenigsten dem *geometrischen Prinzip* einer gleichstarken Repräsentation der Gliedstaaten nahekommt.[65]

* Den Mitgliedern des Bundesrates fehlt einerseits eine unmittelbare Legitimierung durch eine regional umgrenzte Wählerbasis und also ihr gegenüber eine unmittelbare Verantwortlichkeit. Sie werden nämlich von den Landtagen jeweils zu Beginn ihrer Gesetzgebungsperiode proportional zur Mandatsstärke der Parteien im Landtag gewählt. Sieht man von dieser Bestellung ab, fehlt den Mitgliedern des Bundesrates andererseits aber auch - im Gegensatz etwa zu ihren deutschen Pendants - eine aktuelle Bindung an Landesinstitutionen. Die Ausübung des formell "freien Mandats"

---

62 Ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates ist ansonsten nur noch in zwei weiteren Fällen vorgesehen: nach Art 15 Abs 6 B-VG wenn ein Grundsatzgesetz des Bundes den Ländern die Frist zur Erlassung des Ausführungsgesetzes kürzer als sechs Monate oder länger als ein Jahr setzt sowie nach Art 35 Abs 4 B-VG, wenn die Verfassungsbestimmungen über die Organisation des Bundesrates selbst geändert werden.

63 Vgl Bernd-Christian FUNK (1989), Einführung in das österreichische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Graz (Leykam), 81f und 119f.

64 So differiert - den Daten von 1986 entsprechend - die einem Bundesratsmandat entsprechende Einwohnerzahl zwischen 89.250 im Burgenland und 132.006 in Kärnten, das relativ am schwächsten repräsentiert wird (VERBINDUNGSSTELLE, 1986).

65 LIJPHART (1984), 175.

der Bundesräte, wird jedoch durch die Verpflichtung ihres Abstimmungsverhaltens an die nationale Parteilinie ersetzt.

* Die Überlagerung "föderalistischer Loyalitäten" Zweiter Kammern durch parteipolitische Mechanismen ist für Bundesstaaten mit parlamentarischen Systemen generell kennzeichnend.[66] Spezifisch ist allerdings, daß die Mitglieder des Bundesrates mit den Nationalratsabgeordneten ihrer Partei im selben "Klub" (Parlamentsfraktion) vereint sind, und also *demselben* "Klubzwang" unterliegen. Diese "Gleichschaltung" wird in der Phase der *Großen Koalition* zudem zwischen den Regierungsparteien festgeschrieben. Die Arbeitsübereinkommen zwischen SPÖ und ÖVP aus den Jahren 1987 und 1990 bestimmen, daß das konsensuelle Abstimmungsverhalten auch für den Bundesrat gilt.[67] Die Besonderheit liegt also nicht darin, daß die von Bundesräten vertretenen Positionen den Vorgaben der dominanten Koalition ihrer nationalen Parteiführung folgen, sondern daß ihnen (bzw Landesakteuren) durch diese formalisierte Unterordnung kaum Möglichkeiten offenstehen, um im Gegenzug für ihre Entsprechung eine Unterstützung spezifischer Landesinteressen einzuhandeln. Einflußmöglichkeiten von Mitgliedern des Bundesrates bleiben auf die interne Willensbildung der Klubs beschränkt, wobei sie allerdings typischerweise in den Parteihierarchien eine deutlich geringere Machtstellung als Abgeordnete des Nationalrates einnehmen. Der Bundesrat ist einerseits Endpunkt nachrangiger politischer Karrieren. Zum geringeren Teil dient er als "personelles Reservoir des Nationalrates".[68] Von den 203 Abgeordneten, die dem Nationalrat (183 Sitze) zumindest während eines Teiles der XVII. Legislaturperiode angehörten, hatten jedoch nur 27 während ihrer vorangehenden Karriere dem Bundesrat angehört.[69]

Da Bundesräte also nur marginal der Unterstützung spezifischer Interessen von Landesakteuren dienen können, wurde es bisher auch vernachlässigt, sie von Landesseite politisch zu verpflichten. Wenngleich etwa im Vorarlberger Landtag in Ausnahmefällen Initiativen eingebracht wurden, den Bundesräten des Landes ein bestimmtes Abstimmungsverhalten zu empfehlen, wurden schließlich jedoch keine offiziellen Resolutionen gefaßt.[70] Auf diesbezügliche Anstrengungen in Hinblick auf die europäische Integration wird noch in den folgenden Kapiteln zurückgekommen.

Es ist allerdings festzuhalten, daß die Mitglieder des Bundesrates in Gremien der Landesparteiorganisation eingebunden sind. (Zumindest in den in dieser Hinsicht untersuchten Bundesländern Tirol und Vorarlberg) steht den Bundesräten die Teilnahme an den Sitzungen der *Landtagsklubs* offen, an denen sie insbesondere dann partizipieren, wenn Angelegenheiten, die bundespolitische Fragen berühren, behandelt werden.

---

66 Vgl hiezu grundlegend W. LIVINGSTONE (1968), Federalism and Constitutional Change, Oxford (Oxford UP), 111.

67 Dies wurde von einzelnen Bundesräten als "Zwangsmittel zur Verhinderung föderalistischer Loyalitäten" kritisiert. siehe INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (1988), 18.

68 PELINKA (1973), 139.

69 Berechnet nach: PARLAMENTSDIREKTION (Hg), (1987ff Loseblatt), Biographisches Handbuch des Nationalrates und des Bundesrates der Republik Österreich für die Zeit der XVII. GP, Wien.

70 Interview mit dem damaligen Bundesrat Weiss, Bregenz 17.9.1991.

Zu den Gremien der Länderzusammenarbeit (siehe unten) fehlte Vertretern des Bundesrates bisher hingegen (im Rahmen innerstaatlicher Politik[71]) jede Beziehung. Die seit dem Jahre 1989 gestellte Forderung, dem Präsidium des Bundesrates die Teilnahme an den Sitzungen der *Landeshauptmännerkonferenz* (siehe unten) zu ermöglichen, wurde nicht eingelöst.[72]

b) Funktionsleere

Aufgrund der fehlenden eigenen Machtressourcen und mangels einer vom Nationalrat abweichenden Repräsentationslogik wird der Bundesrat zu einem prozeduralen "Anhängsel", nachdem die Aushandlung von Bundesgesetzen in den Arenen der Bundesregierung, der Parteien, der Sozialpartnerschaft und des Nationalrates (und dort jeweils *eventuell* unter Einbeziehung spezifischer Landesinteressen) bereits zu einer Entscheidung gefunden hat. Nachträgliche Einsprüche des Bundesrates führten von 1949 bis 1989 in lediglich sechs Fällen zu einer Modifikation der Gesetzesvorlage. Bezeichnend ist insofern, daß dies teilweise nur deshalb zustande kam, um eine von den Regierungsfraktionen im Nationalrat "versehentlich" beschlossene Gesetzesvorlage nachträglich zu korrigieren.[73]

* Bietet der Bundesrat also kaum Durchsetzungschancen in der Formierung von Bundesgesetzen, so wird er aber typischerweise auch nicht zum Protest übergangener (struktureller) Länderforderungen genützt. Bundesgesetze, die in Länderkompetenzen eingreifen, bleiben in der Regel unbeeinsprucht.[74] Insofern hat *Kathrein* festgestellt, daß von den insgesamt 90 Einsprüchen (die bis zum Stichtag ihrer Zählung am 19.12.1984 erhoben wurden) nur 17 durch spezifische "Länderinteressen" begründet gewesen seien.[75]

* Daß die Zahl der Einsprüche nur in jenen Phasen leicht anstieg, in denen die Mehrheiten im Nationalrat und im Bundesrat auseinanderfielen, zeigt, daß sie von der SPÖ für zwei Jahre während der ÖVP-Alleinregierung Ende der Sechziger Jahre[76] und seitens der ÖVP insbesondere in der Zeit der Kleinen Koalition Mitte der Achtziger Jahre – vornehmlich als Mittel der bundespolitischen Opposition verwendet wurden (*siehe TAB 4-1*). Seit Beginn der Großen Koalition beschränken sich allfällige Gegenstimmen im Bundesrat hingegen typischerweise auf jene der oppositionellen FPÖ.[77] Im Gegensatz zur deutschen Praxis, für die bei abweichenden Mehrheiten in den zwei Parlamentskammern die Instrumentalisierung der "vertikalen", intra-föderalen Arena

---

71 Zur Beiziehung im EG-Länderbeteiligungsverfahren siehe Kapitel VI.
72 Standard, 13.3.1991.
73 Im Falle des *Präferenzzollgesetzes* (BGBl, 1989/302), um eine umweltpolitisch – auch von den Regierungsfraktionen – unerwünschte Zollermäßigung für importierte Tropenhölzer zu verhindern. (INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (1990), 84).
74 Siehe dazu die Kritiken in den jährlichen Berichten des INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG.
75 KATHREIN (1986), 391.
76 ALTENSTETTER (1975), 106.
77 Vgl INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (1989), 227.

Bundesrat durch den horizontalen Parteienwettbewerb akzentuiert wird und ihm zur Aushandlung dient,[78] beschränkt sich das Oppositionspotential des österreichischen Bundesrates hingegen auf einen zusätzlichen, symbolischen Protest. Dem Bundesrat kommt also – wie es *Nick* und *Pelinka* zusammenfassend formulierten – nur die Rolle zu, "den Wettbewerb der Parteien [zu plagiieren], der schon im Nationalrat mit größerer Öffentlichkeitswirksamkeit stattgefunden hat."[79]

TAB 4–1: Einsprüche des Bundesrates gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates gem Art 42 B–VG (1945–1989)

Gesetzgebungs–	Einsprüche	Reaktion des		Nationalrates	
perioden	Zahl	% der BG	Beharrung	Modifikation	unerledigt
1945–1949	10	2,1	4	5	1
1949–1953	2	0,7		1	1
1953–1956					
1956–1959	4	1,5	1	3	
1959–1962					
1962–1966					
1966–1970	12	2,7	9		3
1970–1971	3	1,8	3		
1971–1975	4	0,8	4		
1975–1979	14	3,8	14		
1979–1983	13	3,1	11		2
1983–1986	47	15,1	44	2	1
1986–(1989)	1			1	

Quelle: INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (1988), 238; (1988), 227; (1990), 200f

Angesichts seiner funktionellen Mängel findet der Bundesrat nämlich zumeist nur dann Eingang in die Medienberichterstattung, wenn Bestrebungen angezeigt werden, ihn zu reformieren. Diese Debatten kehren seit seinem Bestehen immer wieder. Konstant bleibt dabei der Gegensatz der parteipolitischen Interessenlagen, der eine – mindestens eine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat erfordernde – institutionelle Modifikation der Zweiten Kammer versperrt. Jeder Versuch einer Aktivierung des Bundesrates, der eine Verstärkung der territorialen Repräsentationskomponente verfolgt, würde das dem parlamentarischen System Österreichs zugrundeliegende Prinzip der gleichen Repräsentation der Bürger im gesamten Bundesgebiet verändern und in der Folge eine Umschichtung des Parteienverhältnisses bewirken.[80] Deshalb wurde die Reform des Bundesrates auch nicht in das *Forderungsprogramm der Bundesländer von 1976* auf–

78 Dazu grundlegend Gerhard LEHMBRUCH (1976), Parteienwettbewerb im Bundesstaat: insbes 125ff; siehe auch die Verweise in Kapitel III.
79 Rainer NICK/Anton PELINKA (1984), Parlamentarismus in Österreich, Wien (Jugend & Volk), 74.
80 Vgl ua PELINKA (1973), 143.

genommen,[81] das von ÖVP- und SPÖ-dominierten Landesregierungen gemeinsam getragen und deshalb – wie *Pernthaler* feststellte – als parteipolitisch "neutrales", "pragmatisches Minimalprogramm"[82] konzipiert wurde.

Auf diese Problematik einer gleichzeitigen Disfunktionalität und Unreformierbarkeit des Bundesrates ist in Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung des EG-Länderbeteiligungsverfahrens in Kapitel VI zurückzukommen.

2. Machtfaktoren der Landesakteure im politischen System Österreichs

Trotz der bisher skizzierten Barrieren weist bereits ein Blick auf die Presseberichterstattung darauf hin, daß die Positionen der Landesakteure nicht nur innerhalb des Bundeslandes, sondern auch bei der Formierung von Bundespolitiken nicht unterschätzt werden sollten. Insbesondere seit Mitte der Achtziger Jahre findet eine solche Sicht verstärkt auch in die wissenschaftliche Beurteilung Eingang. So erkannte etwa *Pernthaler* Anzeichen, daß Kompetenzänderungen entgegen der früheren Praxis ohne eine Einigung des Bundes mit den Ländern nicht mehr möglich sein dürften.[83] *Luther* ging davon aus, daß "die Länder entgegen mancher Behauptungen doch über eine beträchtliche *'bargaining capacity'* verfügen."[84] Aus welchen Gründen und in welcher Weise sind jedoch die Landesakteure bisher im Rahmen der Bundespolitik aktiv geworden?

In dieser Hinsicht erscheint es zunächst instruktiv, zu betrachten, welche *Bereiche* die an meiner Umfrage beteiligten 175 politischen und administrativen Landeseliten als die *drei wichtigsten* nannten, *in denen Länderinteressen derzeit [dh im Jahre 1990] auf die Bundespolitik Einfluß besitzen sollten* (siehe *TAB 4-2*):

* Strukturelle Forderungen der Landesebene nach rechtlichen oder finanziellen Ressourcen besitzen für die Landesakteure zweifellos eine besondere Bedeutung. Die Umfragedaten weisen jedoch deutlich darauf hin, daß die Landeseliten ihre wichtigsten Ansprüche an die Bundespolitik nicht darauf beschränken, sich gegenüber dem Bund ihren eigenen autonomen Gestaltungsraum abzusichern. Sie sehen es vielmehr in markanter Weise als ihre Aufgabe an, im Bundesland formierte, materielle Interessen in weiten Bereichen der Bundespolitik zu vermitteln und durchzusetzen.

---

81 ESTERBAUER (1976), 90.

82 Peter PERNTHALER (1980), Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer, Wien (Braumüller), insbes 18.

83 Peter PERNTHALER (1988a), Österreichs Länder und Gemeinden, in: Der Bürger im Staat, 38. Jg. H. 2, 130.

84 LUTHER (1991), 823; vgl auch HADLEY/MORASS/NICK (1989); LUTHER (1986); NICK (1988).

TAB 4-2: Wichtigste Zielbereiche von "Landesinteressen" in der Bundespolitik

POLITIKFELDER	Nennungen	% Befragte
VERKEHRSPOLITIK	85	55,6
UMWELTPOLITIK	66	43,1
WIRTSCHAFTSPOLITIK	59	38,6
Regionalpolitik/Wettbewerbspolitik Technologie/Gewerbepolitik/Tourismus		
FINANZPOLITIK	56	36,6
Finanzausgleich/Steuerpolitik excl. Krankenanstaltenfinanzierung		
KONSTITUTIONELLE FORDERUNGEN	51	33,3
Kompetenzen/Verwaltungsstruktur/ Europäische Integration *		
GESUNDHEITSPOLITIK	24	15,7
incl. Krankenanstaltenfinanzierung		
AGRARPOLITIK	20	13,1
RAUMORDNUNG/GRUNDERWERB	18	11,8
BILDUNGSPOLITIK	9	5,8
Schule/Fachausbildung		
ENERGIEPOLITIK	7	4,6
AUSLÄNDERPOLITIK	5	3,2
INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN	4	2,6
KULTUR/MEDIENPOLITIK	2	1,3
SICHERHEITSPOLITIK	2	1,3

* hinsichtlich der relativ geringen 17 Antworten im Bereich Europäischer Integration ist anzumerken, daß dieser Frage ausdrücklich vorangestellt wurde, daß hier nach Länderinteressen in Bundespolitiken *abgesehen* von der Integrationsthematik gefragt werde.
Sample = LANDESELITEN ÖSTERREICH 1990, n = 175; Gesamtzahl der Antworten = 439;
valid cases = 153 = Befragte; Missing cases = 22

* Dabei wollen sie sich nicht auf Politiken begrenzen, die in engem Zusammenhang mit Kompetenzen der Landesinstitutionen stehen. Versucht man nämlich die teils grob als Politikfelder, teils jedoch sehr spezifisch als *Issues* bezeichneten Antworten nach ihrem jeweiligen Zusammenhang mit Zuständigkeiten der Landesinstitutionen zu klassifizieren, läßt sich schematisch folgendes feststellen:

- Bei 31,6% der genannten, wichtigsten Bundespolitiken für die Vertretung von Landesinteressen sind Landesinstitutionen entweder im Rahmen der Mittelbaren Bundesverwaltung partiell in die Implementierung involviert oder es besteht überhaupt kein Bezug zu ihren verfassungsmäßig vorgesehenen Aufgaben. In besonderer Weise trifft ersteres auf die Verkehrspolitik zu, bei der etwa hinsichtlich der Verkehrsregulierung auf Durchzugsstraßen der Gestaltungsraum der Landesinstitu-

tionen sehr gering ist.[85] Wohl vor allem aufgrund der Virulenz der in *Kapitel V* angesprochenen Transitproblematik wird die Verkehrspolitik jedoch von den Landesakteuren als der mit Abstand wichtigste Zielbereich ihrer bundespolitische Forderungen angesehen.

- Bei 47% der angegebenen Politikfelder (bzw Issues) konnte *grosso modo* ein Konnex zu Zuständigkeitsbereichen der Länder festgestellt werden. Dies trifft insbesondere auf die regionale Wirtschaftspolitik zu, in der, wie erwähnt, neben dem Bund die Länder vor allem im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätig werden. Allerdings dürfte der Anteil dieser Kategorie überhöht dargestellt sein. Denn aufgrund der oft sehr allgemein gehaltenen Antworten mußten hier Politikfelder (wie zB "die Wirtschaftspolitik" oder "die Umweltpolitik des Bundes") subsumiert werden, in denen zwar prinzipiell Berührungsflächen zu Landeskompetenzen bestehen, die jedoch im einzelnen Issue nicht gegeben sein müssen.
- Die restlichen 21% der Antworten bezogen sich auf strukturelle Forderungen der Landesinstitutionen, wobei Kompetenzfragen naturgemäß fast ausschließlich von den Mitgliedern der Landesregierungen und der Landtage sowie seitens der Landesverwaltungen hervorgehoben wurden, während sie von den Vertretern der Landessozialpartner und den Landesparteisekretären (von zwei Ausnahmen abgesehen) nicht zu den drei wichtigsten Zielbereichen von Landesinteressen gezählt wurden.

Vor die Einflußkanäle regionaler Interessen und deren Bewertung aus der Sicht der Landeseliten behandelt werden, ist nun zu fragen, welche *auf der Landesebene* angelegten Faktoren die Machtpotentiale der Landesakteure gegenüber den eingangs skizzierten Bedingungen verstärken. Da zu diesen Aspekten in den letzten Jahren umfassendere Studien vorgelegt wurden, sollen sie hier nur in grundlegenden Zügen wiedergeben werden.

2.1. Regionale Disparitäten

2.1.1. Wirtschaftliches Gefälle

Trotz der Kleinräumigkeit des österreichischen Wirtschaftsraumes und dem im europäischen Vergleich insgesamt hohen Niveau der österreichischen Wirtschaftsdaten lassen sich doch gravierende regionale Diskrepanzen erkennen:

* Als ein Indikator hiefür kann der Pro-Kopf-Anteil des Bruttoregionalproduktes in den einzelnen Bundesländern herangezogen und an den Werten der EG-Regionen gemessen werden. Während Wien nach Daten aus der Mitte der Achtziger Jahre der sechststärksten der 160 NUTS II Regionen am nächsten kommt und also dem Spitzen-

85 Zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Verkehrspolitik vgl Wolfgang MEDERER (1991), Verkehrspolitik im Bundesstaat. Skizze der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Landes-Verkehrspolitik, Innsbruck (mimeo).

feld der EG-Regionen zuzurechnen wäre, liegen auch Salzburg, Vorarlberg, Tirol und Oberösterreich über dem EG-Durchschnitt (*siehe TAB 4-3*). Demgegenüber fallen Niederösterreich, Kärnten, die Steiermark und das Burgenland deutlich ab, wobei das überaus niedrige Niveau des Burgenlandes (etwa auf der Höhe Siziliens!) allerdings stark durch die hohe Auspendlerquote nach Wien verursacht ist.[86]

* Unter anderem bedingt durch die forcierte österreichische Beschäftigungspolitik in den letzten Jahrzehnten liegt hingegen die Arbeitslosenquote selbst in den diesbezüglich betroffensten Regionen unter dem EG-Durchschnitt. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch in dieser Hinsicht innerhalb Österreichs deutliche Disparitäten vorliegen, was die Diskrepanz zwischen einer Arbeitslosenrate von 2,8% in Vorarlberg (nach Daten aus 1987), gegenüber 8,3% in Kärnten und 8,7% im Burgenland illustriert.[87] In den vier oben genannten, leistungsschwächsten Bundesländern erweist sich die Arbeitsmarktproblematik in der langfristigen Tendenz weitaus am schwierigsten.

* Ein Grundstein für das West-Ost-Gefälle, wobei allerdings der Sonderfall Wien spezifisch zu betrachten ist, wurde in der Nachkriegszeit gelegt ua durch unterschiedliche Demontageverluste oder durch eine ungleiche Mittelverteilung aus dem Marshallplan (zB an Salzburg zehnmal soviel wie an Niederösterreich). Die wirtschaftliche Polarisierung stieg sodann seit den Sechziger Jahren deutlich an und hielt nur zwischenzeitlich in der Wachstumsperiode von 1968 - 1974 ein. Der Anteil Ostösterreichs (Wien, Niederösterreich, Burgenland) an der österreichischen Bruttowertschöpfung fiel von 51% im Jahre 1957 auf 46% im Jahre 1986 zurück.[88] Seit dem Konjunkturaufschwung von 1988 und insbesondere seit der Ostöffnung wurde die ungleiche Entwicklung wieder eingebremst, wobei jedoch die sich dadurch eröffneten, mittelfristigen Chancen für die ostösterreichischen Regionen noch widersprüchlich und vor allem sektoriell differenziert bewertet werden.

* Die östlichen und südlichen Bundesländer zeigen sich ua durch ihren relativ hohen Anteil an Grundstoff- und Konsumgüterindustrie, ihren relativ älteren Kapitalstock und die größere Entfernung zu den europäischen Zentren benachteiligt. Hinzu kommt als spezielles Problem, daß sich der im internationalen Vergleich überaus hohe Anteil der Verstaatlichten Industrie an der österreichischen Wirtschaftsleistung, und also die Strukturkrisen, die seit ihrem Finanzdebakel in den Jahren 1985/86 deutliche Reprivatisierungen auslösten, auf Oberösterreich, Ostösterreich und die Steiermark konzentriert, während er in den drei westlichsten Bundesländern weit geringer ist. Die westlichen Bundesländer profitieren hingegen ua von ihrer geographischen Lage nahe

86 Hertha TÖDTLING-SCHÖNHOFER (1989), Auswirkungen eines EG-Beitrittes Österreichs auf die Instrumente der regionalen Wirtschaftsförderung, Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes: insbes 34ff.

87 Ruth FINDER/Andreas LANDL (1990), Europäischer Binnenmarkt und Regionalentwicklung. Perspektiven für Österreich, Wien (Orac), 69ff.

88 Vgl FINDER/LANDL (1990), 58ff.

den EG-Kernräumen, einer höheren Exportorientierung, einer höheren Anpassungsfähigkeit der Unternehmensstruktur sowie von ihren im längerfristigen Trend positiven Geburts- und Wanderungsbilanzen (*siehe auch Kapitel V, Abschnitt 3.*).

* Seit den Sechziger Jahren haben deshalb die ökonomischen Gegensätze auch verstärkt als Problem der föderalen Aushandlung Niederschlag gefunden.[89] Die Bundesländer sind in der Bundespolitik deutlich abweichenden wirtschaftlichen Abhängigkeitsrelationen ausgesetzt. Ein Indikator ist in dieser Hinsicht die Bilanz der regionalen Umverteilung an Geld und Gütern durch den Bund und Bundesfonds.[90] Wie *TAB 4-4* ausweist, wurden nach Daten von 1986 zentralstaatliche Mittel im Regelfall von den leistungsstärkeren in die leistungsschwächeren Bundesländer umverteilt. Abweichend hievon trug Oberösterreich trotz einem BIP pro Kopf unterhalb des Bundesdurchschnitts zur Umverteilung bei, während Tirol trotz überdurchschnittlicher Wirtschaftsleistung leicht profitierte. Wien hat – wie bereits hingewiesen wurde – zwar den pro Kopf höchsten Anteil an allen Transaktionsformen, wobei jedoch die Zuteilungen von den Aufbringungen noch übertroffen werden.

TAB 4-3: Regionale wirtschaftliche Disparitäten in Österreich im Vergleich zur EG

in Prozenten des EG-Durchschnitts: EG 12 = 100

Platzzahl *	BIP/Kopf **	Arbeitslosigkeit ***	Einwohner 1985 (in Mio.)
(15) Burgenland	63,1	46,0	0,3
(37) Steiermark	82,9	42,6	1,2
(39) Kärnten	84,7	57,9	0,5
(40) Niederösterreich	86,8	34,3	1,4
(108) Oberösterreich	103,7	31,0	1,3
(114) Tirol	105,1	43,6	0,6
(120) Vorarlberg	107,9	22,2	0,3
(131) Salzburg	113,7	35,5	0,4
(155) Wien	148,5	45,3	1,5

* 160 Nuts II Regionen, gereiht nach ansteigendem BIP/Kopf von Thrakis (1) bis Groningen (160): Die Ziffern in Klammer beziehen sich auf die Platzzahl (1-160) jener EC-Nuts II Regionen, denen das jeweilige österreiche Bundesland am nächsten kommt. (Zur Verdeutlichung: im Falle des Burgenlandes ist das Sizilien, im Falle Wiens Bremen !)

** BIP/Kopf 1985

*** Arbeitslose im April 1986, saisonbereinigt, bezogen auf die Berufstägtigen 1986;

Quelle: TÖDTLING-SCHÖNHOFER (1989): 182-84

89 E. KREISKY (1981), 263.

90 Vgl dazu ausführlich RÜSCH (1988).

TAB 4-4: Regionale Umverteilung an Geld und Gütern durch Bund und Bundesfonds 1986 *

Regionen	Regionale Umverteilung durch Transfers (nichtmarktmäßige Zahlungen und Güter) ** Mio öS	Kopfquote öS
Burgenland	3.124	11.689
Kärnten	5.472	10.106
Niederösterreich	2.329	1.634
Oberösterreich	– 5.632	– 4.364
Salzburg	– 4.714	–10.251
Steiermark	8.744	7.394
Tirol	638	1.053
Vorarlberg	– 2.319	– 7.439
Wien	–10.466	– 7.065
Ausland	2.824	––
Summe	+23.131 –23.131	

* Bund und Bundesfonds mit eigener Rechtspersönlichkeit (Wasserwirtschaftsfonds, Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds, Milchwirtschaftsfonds); ohne Rundungsfehler.
** +: Regionale Umverteilung zugunsten der Region (Zustrom aus anderen Regionen);
–: Regionale Umverteilung zuungunsten der Region (Abstrom in andere Regionen).
Quelle: Gerhard RÜSCH (1988), **Regionale Aufbringungs-/Zuteilungsrechnung für Österreich 1986,** Projektbericht des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen: 142

2.1.2. Regionale politische Identitäten – "Landesparteien"

Neben diesen ökonomischen Disparitäten bilden deutliche sozio-kulturelle und – nunmehr abnehmend – parteipolitische Unterschiede zwischen den österreichischen Bundesländern traditionell eine Basis für die Ausprägung relevanter, eigenständiger "Landesinteressen". Sie ermöglichen den Akteuren der Landesebene, sich auf regionale Identitäten zu berufen, zu deren Profilierung sie ihrerseits wesentlich betrugen:

* So sehr ihr Gehalt auch vage bleibt, bildet das Vorhandensein spezifischer "Landesidentitäten" in der Perzeption der Angehörigen eines Bundeslandes wie auch aus der Gegensicht der anderen Bundesländer eine wichtige Gliederungskomponente der österreichischen Gesellschaft. Wenngleich Meinungsumfragen diese vielschichtigen Phänomene kaum wiedergeben können, so ist insofern doch illustrativ, daß etwa (im Jahre 1985) 87% der Österreicher der Frage zustimmten, *"daß zB die Tiroler anders als die Wiener oder Kärntner sind und daß auch die Bundesländer zum Teil recht unterschiedliche Interessen haben"*, während dies nur von 10% verneint wurde.[91]

91 Dr. Fessel+GFK, Innen- und Außenperspektive des österreichischen Parteiensystems (1985), zit nach NICK (1988), 404.

– Ein wesentlicher Grund dafür ist in der starken, historischen Verwurzelung der *Bundesländer* zu finden. Sie umfassen Räume, deren Grenzziehung vielfach bis ins Mittelalter zurückreicht, sodaß sich geschichtliche Überlieferungen, Gebräuche, und Dialekte *in bezug zum Lande* entwickelten. Auch die Landesinstitutionen als Referenzpunkte des Landesbewußtseins reichen in ihrer Tradition bis in die Monarchie zurück.[92] Unter diesen Gesichtspunkten historischer Verwurzelung unterscheiden sich die österreichischen Bundesländer von den meisten deutschen *Ländern* und von vielen anderen europäischen Regionen (im institutionellen Sinn!).

– Eine weitere Erklärung des starken "Landesbewußtseins" dürfte zudem in der relativen Kleinräumigkeit der österreichischen Bundesländer liegen. Die in der Soziologie *Simmels* begründete These von *Renate Mayntz*, derzufolge bei konzentrischen Kreisen sozialer Identifikation jene mit dem mittleren (regionalen) Kreis geringer zu sein neigt als die Identifikation mit einerseits dem kleinsten (lokalistischen) und andererseits dem größten (nationalstaatlichen) Kreis,[93] dürfte auf Österreich weit weniger anwendbar sein als auf große Flächenstaaten. Gerade die kleineren Bundesländer sind in mancherlei Hinsicht vielmehr als lokalistische Territorien anzusehen. Deren überschaubare Institutionen und die nahen, "zugänglichen" politischen Landeseliten unterscheiden sich insofern deutlich von regionalen Institutionen etwa in Deutschland, Spanien oder Italien.

– Während umfassendere Studien nur zu Vorarlberg und Tirol vorliegen,[94] wurden als (großteils inter-dependente) Indikatoren der Unterschiedlichkeit politisch-kultureller Bedingungen in den einzelnen Bundesländern generell angegeben: ua der ungleiche ökonomische Modernisierungsgrad der regionalen Gesellschaft (zB der viel raschere Übergang von landwirtschaftlichen Strukturen zum tertiären Sektor in Tirol im Vergleich zu Niederösterreich oder dem Burgenland); der unterschiedliche Urbanisierungsgrad; die sehr inhomogene territoriale Stimmenverteilung der Parteien (s.u.); der sehr verschieden starke Organisationsgrad der politischen "Lager" – zB im Vergleich zur in Ostösterreich extrem hohen, eine relativ geringe Organisationsdichte der Parteien und des ÖGB in Vorarlberg (trotz hohem Industrieanteil) und in Tirol; der in Wien wesentlich niederere Anteil aktiver Katholiken, der bis in die Siebziger Jahre maßgeblich war.

– Die Abgrenzung der "Landesidentität" vom politischen "Zentrum Wien" ist aufgrund dessen skizzierter Sonderstellung wichtiger als jene zwischen den anderen Bundesländern untereinander. Diese "antizentralistische Grundstimmung" gilt vor allem für die drei westlichen Bundesländer Vorarlberg, Tirol und Salzburg sowie in gewisser Weise auch für die Steiermark und Kärnten. In diesen Ländern ließ sich auch bei Mei-

92 Zur historischen Entwicklung der Länder vgl ALTENSTETTER (1969); ERMACORA (1976).
93 Vgl MAYNTZ (1991).
94 Die regionalen, politisch-kulturellen Identitäten der westlichen Bundesländer sind stärker erforscht; Zu diesen Aspekten ausführlicher vgl ua Susanne DERMUTZ et al (1982), Anders als die Andern? Politisches System, Demokratie und Massenmedien in Vorarlberg, Bregenz (Fink's); FISCHER/PREGLAU-HÄMMERLE (1984); ENGL/NICK (1989); LUTHER (1985) und (1986); NICK (1986) und (1988); MANGOTT/MORASS/NICK (1990).

nungsumfragen eine relativ höhere Präferenz der Landesinstitutionen in der Bevölkerung feststellen.[95] Gründe für die unter diesen Aspekten geringere Ausprägung in den östlichen Bundesländern sind ua in der stärkeren geographischen und kulturellen Nähe zu Wien, in der fehlenden historischen Eigenständigkeit Oberösterreichs und Niederösterreichs, sowie für Niederösterreich und das Burgenland vor allem in deren Position als wirtschaftliches Umland bzw Hinterland Wiens zu finden.

– Die besondere Betonung der "Landesidentität" im österreichischen Westen bedeutet zugleich, daß die damit angezeigte, wenngleich im wesentlichen nur latente "föderalistische Spannung" nicht auf einer – absoluten – ökonomischen Benachteiligung beruht. Vielmehr sind es die wirtschaftlich leistungsstärksten Bundesländer (abgesehen einmal von Wien), deren Landespolitiker seit jeher durch eine besonders akzentuierte "föderalistische Rhetorik" hervortraten und deren Bevölkerung ein besonders starkes "Landesbewußtsein" zugeschrieben wird.

* Die politische Wirkkraft der Landesidentitäten basierte bis Ende der Achtziger Jahre vor allem in deren Verwendung durch die ***dominanten Landesparteien***.

– Vorbedingung in dieser Hinsicht war, daß die zwei großen Parteien SPÖ und ÖVP seit den Anfängen des Parteiensystems in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich starke Wählerpotentiale aufwiesen. Diese regionale Polarisierung der Parteienvorherrschaft war in den letzten Jahrzehnten vergleichsweise stärker als etwa in der Bundesrepublik Deutschland oder in der Schweiz.[96] Die ÖVP erhielt im langjährigen Schnitt der Nationalratswahlen von 1962–1986 in Tirol und Vorarlberg nicht nur jeweils eine klare absolute Mehrheit, sondern distanzierte die SPÖ um 32,4 bzw 26,3%. Umgekehrt hielt die SPÖ in Wien, Kärnten und im Burgenland eine Vorrangstellung, wobei die Differenz zur ÖVP im genannten Zeitraum in Wien 25,3% und in Kärnten 20,3% betrug.[97] In Niederösterreich, Oberösterreich, der Steiermark und Salzburg dominierte die ÖVP die Landtagswahlen, während es in diesen Bundesländern gelegentlich zu SPÖ-Mehrheiten in Nationalratswahlen kam.

– Die regionale Vorherrschaft einer Partei und also die "parteipolitische Färbung" der Landesidentitäten kam also verstärkt in den Ergebnissen der Landtagswahlen zum Ausdruck. Mit außerordentlicher Kontinuität konnte jeweils eine der zwei großen Parteien in acht Bundesländern (aber auch im Ausnahmefall Salzburg kurzfristig) bis Ende der Achtziger Jahre absolute Stimmenmehrheiten bei den Landtagswahlen oder zumindest – aufgrund von Wahlsystemen, die die stimmenstärksten Parteien leicht be-

---

95 So wurde zB bei einer Repräsentativerhebung des FESSEL-Institutes aus dem Jahre 1979 die Frage "Sollten die einzelnen Bundesländer gegenüber der Bundesregierung mehr Rechte erhalten als bisher?" in Vorarlberg von 71%; in Salzburg von 56%; in Tirol von 52%; in Kärnten von 44%; in Oberösterreich von 34%; in Niederösterreich von 28%; in Wien von 22% und im Burgenland von 18% befürwortet. zit nach Wilfried HASLAUER (1983), Der Föderalismus Österreichs in der politischen Praxis, in: Esterbauer (1983), 360; weitere Daten siehe NICK (1988); teils widersprüchlich dazu die Auswertung von Umfragen aus den Siebziger Jahren vgl KREISKY (1981), 265ff; ENGELMANN/SCHWARTZ (1981); ENGELMANN (1977).

96 HADLEY/MORASS/NICK (1989), 85ff; zur Landesebene des Parteiensystems vgl ausführlicher NICK (1988); LUTHER (1986) und (1989); DACHS (1990), (1991), (1992).

97 Diese Daten sind entnommen HADLEY/MORASS/NICK (1989), 88.

vorteilen[98] – absolute Mandatsmehrheiten in den Landesparlamenten erreichen (*siehe TAB 4-5*). Obwohl die Konzentration des Parteiensystems auf die zwei großen Parteien – mit Ausnahme von Salzburg, Vorarlberg und Kärnten, wo der Anteil der FPÖ historisch höher lag – durchwegs über 90% der Stimmen erreichte, zeigten sich eklatante Abstände zwischen der stärksten und der zweitstärksten Partei insbesondere in Tirol (bis zu 39%) sowie in Vorarlberg, Wien und Kärnten, wo diese Differenz Spitzen von über 25% aufwies.[99] Diese Bundesländer präsentierten sich insofern – in *Sartoris* Terminologie – als Systeme mit einer *prädominanten Partei*.[100]

* Ausgehend von dieser stabilen Vorrangstellung, verbuchten die dominanten Landesparteien mit ihrem Bemühen, eine Identifikation von Bundesland und Landespartei und also eine generalisierte Legitimationsübertragung zu erreichen, beachtlichen Erfolg.[101] Ein Hinweis dafür ist, daß sie in den Siebziger und Achtziger Jahren bei Landtagswahlen im Schnitt einen um circa 4 % höheren Stimmenanteil errangen als ihre Bundespartei im selben Bundesland bei Nationalratswahlen. In einigen Bundesländern lag diese *vertikale Wählermobilität* phasenweise sogar beträchtlich höher (*siehe TAB 4-6*).

– Insbesondere die Landesparteien der ÖVP betonten in ihrer Öffentlichkeitsarbeit in den letzten Jahrzehnten ein eigenständiges Profil (als Tiroler Volkspartei, als Steirische Volkspartei,...), das sie von dem der nationalen Parteiführung abheben sollte. Dies wurde (durch die noch im nächsten Abschnitt zu besprechenden) machtkonzentrierenden Strukturen der landespolitischen Systeme und dabei vor allem durch die Popularität der Landeshauptmänner begünstigt, die in besonderer Weise als "Brückenbauer" zwischen der *Landesidentität* und der Identität der dominanten Landesparteien wirkten.

– Voraussetzung dafür, daß die dominanten Landesakteure trotz ihrer evidenten parteipolitischen Verbundenheit zu den zentralen nationalen Akteuren ein "föderalistisches Image" etablieren konnten, war, daß dieser Anspruch nicht durch regionalistische Parteien konkurrenziert wurde. Zur Manifestion einer "regionalistischen Bewegung" kam es nur im Einzelfall der Initiative "Pro Vorarlberg", die mittels eines Referendums Maßnahmen zur Ausweitung der Landesautonomie verlangte.[102] Sie wurde aber maßgeblich von der Vorarlberger ÖVP (wenngleich zum Zwecke der Überparteilichkeit nicht offiziell) und von der ihr nahestehenden regionalen Tageszeitung unterstützt und kontrolliert.

– Der landespolitische Wettbewerb konzentrierte sich also auf die Landesorganisationen der zwei großen Bundesparteien. Hiebei profitierten die dominanten Landesparteien der ÖVP in den Siebziger und frühen Achtziger Jahren von der Opposition der

---

98 Zu den Wahlsystemen der österreichischen Bundesländer vgl Michael MORASS (1992), Tra federalismo, partitocrazia e consociativismo. I sistemi elettorali regionali e locali in Austria, in: Riccamboni (1992).
99 DACHS (1991), 793f.
100 Nach der Definition von SARTORI (1976), 192ff.
101 Vgl NICK (1988), 410.
102 Vgl dazu NICK (1982); LUTHER (1986); PRÜNSTER (198.).

ÖVP auf Bundesebene. Sie wurden dadurch aus parteiinternen Verpflichtungen zu Politiken der Bundesregierung weitgehend entlassen. Zugleich konnten sie mangelnde Erfolge bei der Durchsetzung von Landesinteressen mit der eigenen oppositionellen Stellung auf Bundesebene erklären und solche andererseits den sozialistischen Landesparteien anlasten. Dies erleichterte ihnen, antizentralistische Grundstimmungen bei Landtagswahlen inmitten nationaler Legislaturperioden für sich zu vereinnahmen.[103]

* Im Rahmen dieser "föderalen Zwei-Parteien-Mechanik" stärkte die horizontale und vertikale Asymmetrie der parteipolitischen Machtverhältnisse wesentlich das Gewicht der dominanten Landesparteien innerhalb ihrer Bundesparteiorganisationen aber auch bei der Aushandlung zwischen den Großparteien auf nationaler Ebene.[104]

* Unter diesen Voraussetzungen konnten sich die territorialen Beziehungen von Landes- und Bundesakteuren andererseits weitgehend losgelöst von einer aktuellen Verpflichtung der Landesakteure gegenüber ihrer regionalen Basis entwickeln. Dh die dominanten Landesakteure konnten über regionale Interessen Kompromisse mit Bundesakteuren schließen, ohne daß sie einer nennenswerten Opposition und also Kontrolle im Bundeslande ausgesetzt waren.

* Diese Bedingungen werden ***seit Ende der achtziger Jahre markanten Änderungen*** unterzogen (*die Landtagswahlen 1993 und 1994 sind im folgenden noch nicht berücksichtigt*):

- Die FPÖ verbuchte im Zuge ihrer – seit der Machtübernahme Jörg Haiders im Jahre 1986 schubweise erfolgten – Mutation von der historischen Kleinpartei mit Komponenten im deutschnationalen, im liberalen und im Wechselwählerbereich zu einer rechtspopulistischen, von einer Führungsperson getriebenen "Protestbewegung"[105] vor allem auch in den Landtagswahlen drastische Erfolge. In Kärnten[106] und Wien verwies sie mit einem Stimmenanteil von 29,0 bzw 22,6% sogar die bisher zweitstärkste ÖVP deutlich auf den dritten Platz (*siehe TAB 4-5*).
- Trotz der in den Wahlsystemen aufgerichteten, hohen Eintrittsbarrieren sind Mandatare grün-alternativer Listen mittlerweile in Vorarlberg[107], Tirol, Wien und Salzburg in die Landtage eingezogen, während in der Steiermark im Jahre 1991 vor allem die Aufsplitterung im "grünen Bereich" den Verlust der 1986 bereits erworbenen Landtagssitze verursachte.
- Die Auswirkungen dieses Aufstiegs rechts- und grün-populistischer Parteien erweisen sich insbesondere vor dem Hintergrund der bisherigen, extremen Kontinui-

---

103 Vgl FRÖSCHL (1988), 132; MORASS (1992).

104 Vgl Richard LUTHER (1985), 17ff und LUTHER (1986), The revitalisation of federalism and federation in Austria, in: Burgess (1986).

105 Zur Entwicklung der FPÖ unter Jörg HAIDER (mit teilweise konträren Interpretationen) vgl ua PELINKA (1992?); MORASS/REISCHENBÖCK (1987); STIRNEMANN (1992), in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991.

106 Die Kärntner, Tiroler und Salzburger Landtagswahlen 1994 sind in dieser Studie noch nicht berücksichtigt.

107 In Vorarlberg sind Grüne Mandatare – aufgrund regionalspezifischer Faktoren (NICK, 1986) bereits seit 1984 vertreten – und mußten aufgrund des Zerfalls der ersten grünen Sammelliste 1989 schwere Verluste hinnehmen.

täten als eklatant: In allen Bundesländern bis auf Vorarlberg haben die dominierenden Parteien ihre absolute Stimmenmehrheit verloren. In sieben Ländern verringerte sich ihr Wähleranteil um 7% oder mehr, in Tirol fiel jener der ÖVP gar um fast 16% (*siehe FIG 4-C*).
- Seit 1993 verstärkt das neugegründete *Liberale Forum* den landespolitischen Wettbewerb weiter.
- Die traditionellen Landesakteure sehen sich dadurch in eine neuartige Konkurrenzsituation versetzt und in ihrer Hegemoniestellung verunsichert. Da diese Tendenz in fast allen Bundesländern erkennbar ist und sie sich parallel zur Einengung des Handlungsspielraums der traditionellen Bundesakteure durch eine wachsende "Oppositionskultur" vollzieht, werden damit auch die Umfeldbedingungen der territorialen Politikbeziehungen partiell modifiziert. Darauf wird noch in *Abschnitt 5.2.* und in den *Kapiteln V und VI* zurückzukommen sein.

* Wenn in diesem, durch Dekonzentration gezeichneten Wandel eine "Normalisierung" der Parteiensysteme – im Sinne einer allmählichen Annäherung an durchschnittliche westeuropäische Verhältnisse – festzustellen ist,[108] so darf doch nicht die weitgehende Resistenz der bisherigen Machtverteilung in den Akteursräumen der Länder verkannt werden:

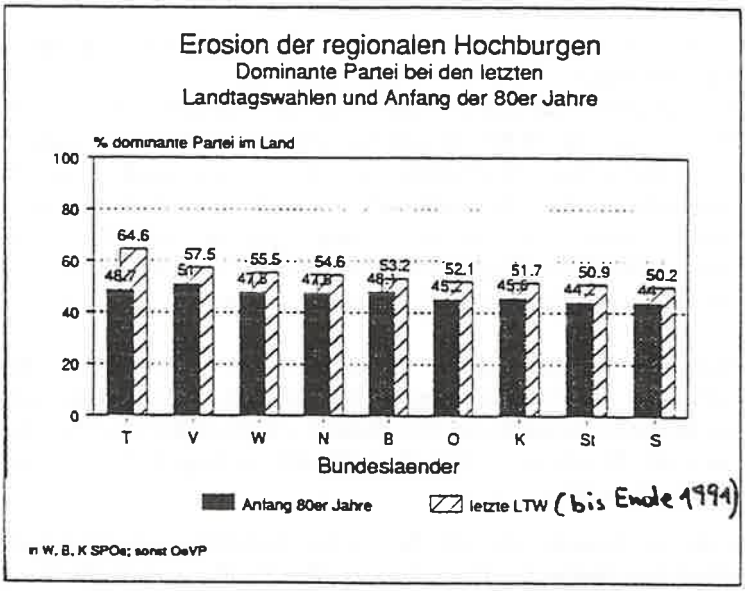
- Zunächst ist festzuhalten, daß die *relative* Stimmen- und Mandatsmehrheit der historisch dominanten Landesparteien in allen Bundesländern erhalten geblieben ist und in den meisten (zumindest mittelfristig) weiterhin unanfechtbar erscheint. Denn in allen Bundesländern mußte die jeweils zweitstärkste der großen Parteien ebenfalls Stimmeneinbußen hinnehmen, während die FPÖ *Haider*s trotz ihrer Anziehung auf recht unterschiedlich motivierte Wählerschichten (einmal abgesehen von Kärnten) noch in beträchtlicher Entfernung zu mehrheitsfähigen Positionen steht.
- In den meisten Bundesländern verfügen die "dominanten Parteien" weiterhin über die Mehrheit der Sitze in den Landesregierungen. Selbst der steirischen ÖVP, die die absolute Mehrheit nicht nur im Landtag, sondern auch – wie gezeigt wird, in den Auswirkungen gravierender – im Regierungskollegium verlor, bleibt ua die spezifische Machtbasis des Landeshauptmannes. Die Kärntner SPÖ hat mit dem Verlust des Landeshauptmannes jedenfalls ihre vormalige, quasi-monopolartige Stellung in der Landespolitik eingebüßt. Ihr blieb jedoch (zumindest bis zu den Landtagswahlen 1994) – insbesondere aufgrund ihrer fortbestehenden absoluten Mehrheit in der Landesregierung und der im Naheverhältnis zur SPÖ gefestigten Landesverwaltung, deren Leitungspositionen erst mittelfristig ausgetauscht werden könnten – ein starker Einfluß gewahrt.

Diese strukturellen Beharrungsmomente werden verständlich, wenn im Folgenden Faktoren skizziert werden, die eine Zentralisierung der Machtressourcen innerhalb der

108 Vgl PELINKA (1990).

Landesebene bewirken, und solcherart deren dominierende Akteure gegenüber der Bundesebene stärken.

FIG 4-C



TAB 4-5: Wandel der Parteiensysteme der Bundesländer: Differenzen der Stimmenstärken bei den letzten und vorletzten Landtagswahlen (bis 1991)

Jahr der LTW	SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grün/Altern.*
B (1987) 1991	(47,3) 48,1 **+0,8**	(41,5) 38,2 – **3,3**	(7,3) 9,8 + **2,5**	**
K (1984) 1989	(51,6) 46,0 **–5,6**	(28,3) 21,0 – **7,3**	(16,0) 29,0 **+13,0**	**
N (1983) 1988	(41,4) 37,4 **–4,0**	(54,5) 47,5 – **7,0**	(1,7) 9,4 + **7,7**	(0,6) 2,4 + **1,8**
O (1985) 1991	(37,9) 31,4 **–6,5**	(52,1) 45,2 – **6,9**	(5,0) 17,7 + **12,7**	(1,7) 3,1 + **1,4**
S (1984) 1989	(35,1) 31,2 **–3,9**	(50,2) 43,9 – **6,3**	(8,7) 16,4 + **7,7**	(4,3) 6,2 + **1,9**
St (1986) 1991	(37,6) 34,9 **–2,7**	(51,8) 44,3 – **7,1**	(4,6) 15,5 **+10,9**	(3,7) 2,9 – **0,8**
T (1984) 1989	(25,3) 22,8 **–2,5**	(64,6) 48,7 **–15,9**	(6,0) 15,6 + **9,6**	(2,8) 8,3 + **5,5**
V (1984) 1989	(24,0) 21,3 **–2,7**	(51,6) 51,0 – **0,6**	(10,5) 16,1 + **5,6**	(13,0) 5,2 **–7,8****
W (1987) 1991	(55,0) 47,7 **–7,3**	(28,4) 18,1 **–10,3**	(9,7) 22,6 **+12,9**	(4,4) 9,1 **+4,7**

erstellt nach den Daten der LTW in: Andreas KHOL/Günther OFNER/Alfred STIRNEMANN (1992), Österreichisches Jahrbuch für Politik 91, Wien (Verlag für Geschichte und Politik), 1031 ff

* gewertet nur die Grün-Alternativen Listen, nicht die VGÖ; in Salzburg: Bürgerliste Salzburg-Land, Grüne

** in Burgenland und Niederösterreich sind die Sonstigen Listen nicht aufgeschlüsselt

*** nur –2,9 incl. Die Grünen Vorarlbergs

TAB 4-6: Differenz zwischen regionalen und nationalen Wahlen in Österreich und Deutschland – Historische Kräfteverhältnisse bis 1986

Ergebnisse der dominanten Partei im Land in Prozent	Nationalrats-wahlen	Landtags-wahlen	Differenz	dominante Part im Land
	Durchschnitt der letzten 3 Wahlen vor 1986			
Steiermark	41,6	51,5	9,8	ÖVP
Niederösterreich	42,3	50,5	8,2	ÖVP
Tirol	55,3	62,8	7,5	ÖVP
Oberösterreich	47,6	52,1	4,5	ÖVP
Salzburg	43,3	47,6	3,3	ÖVP
Wien	56,6	57,6	1,0	SPÖ
Kärnten	52,1	52,3	0,2	SPÖ
Burgenland	51,3	50,8	-0,5	SPÖ
Vorarlberg	56,1	55,3	-0,8	ÖVP
Durchschnitt ÖSTERREICH	49,6	43,4	3,8	
Durchschnitt DEUTSCHLAND	46,6	48,9	2,3	

Quelle: HADLEY/MORASS/NICK (1989), 96

2.2. Hegemonien und Verflechtung im Akteursraum der einzelnen Bundesländer

2.2.1. "Konzentrationsregierungen"

In dieser Hinsicht wirkt konstitutiv, daß die Landesverfassungen – außer in Vorarlberg und Wien[109] – jeweils eine zur Mandatsverteilung in den Landtagen proportionelle Zusammensetzung der (aus 7 bis 9 Mitgliedern bestehenden) Landesregierungen vorschreiben.[110] Auf den ersten Blick werden durch diese singuläre Regelung[111] alle in den Landesparlamenten signifikant vertretenen Parteien an Regierungsentscheidungen formell beteiligt. Denn jedes Regierungsmitglied erhält – neben der Partizipation an der Entscheidungsbildung in den Funktionen der Landesregierung als Kollegialorgan – einen eigenen Zuständigkeitsbereich, in dem dessen monokratische Aufgabenerfüllung vorgesehen ist.

---

109 In Vorarlberg wurde jedoch ein faktischer Proporz in der Landesregierung bis 1974 gewahrt.(im Detail vgl PELINKA (1982a), 28ff). In Wien wird wie in den anderen Bundesländern auch eine Proporzwahl der Landesregierungsmitglieder vorgenommen. Allerdings kommt jedoch nur den Mitgliedern der sozialistischen Mehrheitspartei die Geschäftsführung in der Landesregierung zu.

110 Zu den strukturellen Grundlagen der Landesregierungen vgl insbes Peter PERNTHALER/Karl WEBER (1991), Landesregierung, in: Dachs et al (1991), 755–764.

111 Im Gegensatz dazu beruht etwa die "amicabilis compositio" des Schweizer Bundesratssystem, die ähnliche (wenngleich kompliziertere) Proporzmuster (die nicht nur Partei–, sondern auch ethnisch und konfessionelle Bindungen miteinrechnen) kennt, nicht auf einer gesetzlichen Regelung, sondern auf zur Gewohnheit gewordenen, ungeschriebenen Abmachungen der relevanten Akteure. (vgl STEINER 1970).

* Die Machtressourcen der Minderheitsparteien innerhalb der Landesregierung sind jedoch mehrfach limitiert:

- Denn *erstens* werden die Regierungsentscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung in den – durch Mehrheitsbeschluß der Landesregierung festzulegenden – Geschäftsordnungen zum größten Teil dem Kollegialorgan vorbehalten. Für dessen Entscheidungen genügen einfache Mehrheiten in der Regierung, die in den meisten Ländern von den historisch dominanten Landesparteien gehalten werden.
- Deren Kontrollpotential wird *zweitens* dadurch erweitert, daß die starke Verflechtung der zersplitterten Zuständigkeiten der einzelnen Landesressorts die Möglichkeiten der Regierungsmitglieder von Minderheitsfraktionen, innerhalb der Landesregierung ein eigenständiges "Regierungsprofil" zu erlangen, minimiert. Einer "Ressortautonomie" wirkt zudem die Einheitlichkeit des Amtes der Landesverwaltung entgegen.(s.u.)
- *Drittens* unterstehen die Regierungsmitglieder, sofern sie Aufgaben im Rahmen der Mittelbaren Bundesverwaltung vollziehen, den Weisungen des Landeshauptmannes.
- Da die Regierungsform bereits verfassungsmäßig vorgegeben ist, fehlt *viertens* die Notwendigkeit zu Koalitionsabsprachen und akkordierten Regierungsprogrammen, sodaß den Minderheitsparteien ein potentieller, überproportionaler Einfluß als "Zünglein an der Waage" im Rahmen einer Koalitionsbildung entzogen ist (*siehe aber unten*).

* Dies bedeutet, daß die wesentlichen Minderheitsparteien zwar prinzipiell in die Landesregierung eingebunden sind, diese legitimieren und (gegenüber der landespolitischen Öffentlichkeit) Verantwortung übernehmen. Sie sind insofern Regierungsparteien und verfügen doch zumeist über geringe Machtressourcen in der Regierung. Sie versuchen deshalb gleichzeitig als Oppositionsparteien aufzutreten, wobei allerdings die Spielräume zur Bereichsopposition eingeschränkt sind und ihnen die *Exit-Option*, dh das Drohpotential eines Ausscheidens aus der Regierungskoalition fehlt.[112] Diese Barrieren treffen jedoch bisher nur das öffentliche Profil der im Lande jeweils schwächeren Großpartei. Für die inzwischen in die Mehrzahl der Landesregierungen eingezogene FPÖ gilt dies nicht, da ihr in den meisten Bundesländern junges "Regierungsimage" noch kaum ausgeprägt ist, und vor allem deutlich durch ihre oppositionelle Rolle auf Bundesebene überlagert wird.

* Gleichzeitig wirken die aufgezeigten Bedingungen als Absicherung des Machter-

112 Dazu ausführlicher Michael MORASS (1990), Die Gewohnheit der Blockierung. Strukturelle Zwänge und das Interesse der Partei, in: MANGOTT/MORASS/NICK (1990), Endbericht des Forschungsprojektes "Grenzen und Möglichkeiten der SPÖ im Westen Österreichs", Teil II, Innsbruck (mimeo); besonders drastisch kommt dies bei der Minderheitsbeteiligung der SPÖ in der Tiroler Landesregierung zum Ausdruck vgl PELINKA (1983); ENGL/NICK (1988); von der theoretischen Möglichkeit einer Partei, sich an der Landesregierung nicht zu beteiligen, wurde bisher nicht Gebrauch gemacht. So sieht zB Art 45 Abs 5 der Tiroler Landesordnung 1989 vor: "Macht eine Partei von ihrem Vorschlagsrecht nach Abs 2 nicht Gebrauch, so hat der Landtag das betreffende Mitglied oder die betreffenden Mitglieder der Landesregierung ohne einen solchen Vorschlag zu wählen."

haltes der dominanten Landespartei, da alternative Regierungsformationen, die diese ausschließen würden, selbst bei weiteren Stimmenverlusten unmöglich sind.

* So bleibt den Minderheitsparteien zumeist nur ein Einfügen in ein Konkordanzverhältnis, das jedoch von der Mehrheitspartei des Bundeslandes im Einzelfall beliebig aufgekündigt werden kann und wird. In der Tat werden einerseits – trotz der (bislang) ausreichenden Mehrheiten einer Landespartei – fast 90 % der Kollegialentscheidungen der Landesregierungen (in einzelnen Bundesländern noch mehr) einstimmig beschlossen.[113] Dieser Konsens darf andererseits nicht darüber hinwegtäuschen, daß diese Entscheidungen häufig bereits in den Fraktionsbesprechungen der Mehrheitspartei vorgefaßt sind und bei einzelnen Konfliktgegenständen auch gegen Widerstände der Minderheitsparteien durchgesetzt werden.

2.2.2. Machtzentralisierung in der Position des Landeshauptmannes

Diese historischen Hegemoniepositionen im landespolitischen Akteursraum werden durch die Sonderstellung des *Landeshauptmannes* spezifisch qualifiziert. Sein Machtpotential tritt andererseits gerade angesichts der relativen Kompetenzschwäche der Länder umsomehr hervor.[114] Es beruht im wesentlichen auf folgenden, hier nur kurz anzuzeigenden Ressourcen:

* Aufgrund seiner Funktionen als *Regierungschef* und als *Vorstand des Amtes der Landesregierung* kommen dem Landeshauptmann Koordinierungsbefugnisse bei fachübergreifenden Agenden der Landesregierung zu. Zudem werden ihm in der Geschäftsverteilung zumeist Schlüsselaufgaben der in Ressortzuständigkeit zu erfüllenden Regierungsangelegenheiten vorbehalten.

* Daß seine Funktion innerhalb der Landesregierung über die eines *primus inter pares* hinausgeht, tritt insbesondere dadurch hervor, daß er als *Träger der mittelbaren Bundesverwaltung* in dieser Vollziehungsform ein Weisungsrecht auch über die in seiner Vertretung handelnden übrigen Regierungsmitglieder besitzt.[115]

* Wesentlich ist auch die in seiner Vorstandsfunktion über das Amt der Landesregierung angelegte Personalhoheit. Sie wurde (zumindest bisher) nachhaltig zu Personalpatronage genützt, wobei sich deren Anwendung in den einzelnen Bundesländern nur insofern unterschieden hat, als in einigen Landesverwaltungen für eine Karriere im Landesdienst die Mitgliedschaft in der Partei des Landeshauptmannes, in anderen nur ein "Naheverhältnis" zur Partei vorausgesetzt wurde.[116] Besonders eklatant erwies sich dies traditionell zB in der Tiroler Landesverwaltung, in der (im Jahre 1989) kein einziger Abteilungsleiter der oppositionellen SPÖ zugerechnet werden konnte[117] und bei

113 MARKO (1991), 736; Standard, 27.9.1991, 7.
114 ÖHLINGER (1980), 42.
115 Vgl dazu ausführlich WEBER (1987), insbes 140ff; Wolfgang PESENDORFER (1986), Der Landeshauptmann. Historische Entwicklung, Wesen und verfassungsrechtliche Gestalt einer Institution, Wien (Springer), 194ff.
116 Gerhart WIELINGER (1991), Verwaltung, in: Dachs et al (1991), 771f.
117 Interviews Tiroler Landeseliten 1989.

den Personalvertretungswahlen Mitte der Achtziger Jahre die als Platzhalter der ÖVP kandidierende *Fraktion Christlicher Gewerkschafter* über 90% der Stimmen erhielt.[118]

* Die Rolle des Landeshauptmannes als eine Art "Staatsoberhaupt" kommt vor allem darin zum Ausdruck, daß ihm gemäß Art 105 Abs 1 B-VG prinzipiell die verfassungsmäßige Außenvertretung des Landes übertragen ist,[119] während hiebei das Innenverhältnis in den einzelnen Landesverfassungen unterschiedlich geregelt ist. Im Hinblick auf den Abschluß von Verträgen nach Art 15a sehen etwa manche Länder eine ausschließliche Kompetenz des Landeshauptmanns vor (zB Wien, Oberösterreich), andere hingegen ein Zusammenwirken von Landeshauptmann und Landesregierung (zB Salzburg, Tirol).[120] Über die Reichweite dieser Vertretungsbefugnis wird noch in Zusammenhang mit der Ländermitwirkung im Rahmen der europäischen Integration zu sprechen sein. Zu erwähnen ist weiters, daß der Landeshauptmann im Zusammenhang mit der Bekanntgabe des Beschlusses von Landesgesetzen (Art 98 Abs 1 B-VG) sowie der allfälligen Verweigerung der Bundesregierung, im Bereich der durch Landesgesetz geregelten Vollziehung eine Mitwirkung von Bundesorganen zu ermöglichen (gem Art 97 Abs 2) als Kontaktorgan der Bundesregierung bestellt ist. Wenngleich diese Befugnisse rein formeller Natur sind, läßt sich in dieser verfassungsmäßigen Beauftragung als Bindeglied zwischen beiden institutionellen Ebenen ein Symbolcharakter erkennen.

* Typischerweise nehmen die Regierungschefs der Länder – so wie es in Österreich übrigens auch auf Bundesebene üblich ist – gleichzeitig innerhalb der Landesparteien den Vorsitz ein. Neben der rechtlich abgesicherten Sonderstellung innerhalb der Landesregierung verfüg(t)en die meisten Landeshauptmänner damit über eine extrem ausgebildete Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den Organen der Landespartei. Die Dominanz der Regierungsfraktion innerhalb der Landesorganisation der Mehrheitspartei wird üblicherweise dadurch verstärkt, daß auch den übrigen Mitgliedern der Landesregierung *ex officio* ein Sitz im Landesparteipräsidium zukommt.

* Verstärkt wurden diese Faktoren dadurch, daß sich die Landeshauptmänner vielfach als Führungspersönlichkeiten ausgezeichnet haben, deren Charisma durch starkes Lokalkolorit gezeichnet war und deren Popularität deutlich über die Parteigrenzen hinausging. Auch wenn die meisten der für die klassische Phase österreichischer Politik charakteristischen "Landesväter" oder "Landesfürsten" inzwischen (aus Altersgründen) abgetreten sind, trifft diese Beschreibung auch zu Beginn der Neunziger Jahre noch für einige Amtsträger zu.

* Diese Machtbasis der Landeshauptmänner konnte sich – wie *Nick* hinwies – aufgrund einer in westlichen Demokratien wohl einzigartigen Kumulation extrem langer Amtsperioden voll entfalten und damit extrem stabilisierend wirken. Immerhin finden sich in der Zweiten Republik fünf Landeshauptmänner, die länger als zwanzig Jahre in

118 ENGL/NICK (1988), 92ff.
119 Vgl zur hiezu widersprüchlichen Argumentation KOJA (1988), 355f; PESENDORFER (1986), siehe auch *Kapitel VI.*
120 PERNTHALER (1988b), 109.

dieser Position verblieben, und eine Reihe weiterer mit mehr als zehn Jahren Amtszeit.[121]

2.2.3. Zentralisierung in der Landesadministration

Zur Zentralisierung im Akteursraum der Länder trägt auch die Organisation der Landesverwaltungen bei. Auf den ersten Blick erweckt deren Gliederung und Geschäftseinteilung in Abteilungen – teilweise auch in Abteilungsgruppen –, in Referate oder Untergruppen zwar den Anschein einer Differenzierung nach Ressorts. Diese funktionelle Aufgabenverteilung wird jedoch durch die verfassungsrechtlich vorgegebene und in der Verwaltungspraxis hervortretende Leitungskompetenz des Landesamtsdirektors wesentlich relativiert, sodaß das Amt der Landesregierung eine Art "Gesamtministerium" darstellt.[122]

Dem Landesamtsdirektor kommt neben seinem Anteil an der vollen Organisationsgewalt für den gesamten Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung die verfassungsrechtlich zwingend vorgeschriebene Position eines Zwischenvorgesetzten zwischen den Mitgliedern der Landesregierung und den Abteilungsvorständen zu.[123] Eine Übertragung von Leitungs- und Aufsichtsbefugnissen des Landeshauptmannes an andere Bedienstete der Landesverwaltung als den Landesamtsdirektor ist nicht möglich.[124] In dieser Leitungsfunktion ist er vor allem auch für alle Koordinationsangelegenheiten zuständig.

Aufgrund dieser Organisationsmerkmale ist – in Hinblick auf das Verhältnis der Landesverwaltung zur Bundesebene – ua von folgenden, grundlegenden Bedingungen auszugehen:

* Sie sichern dem Landeshauptmann bzw der Mehrheitspartei eine Kontrolle über den gesamten Bereich der Landesverwaltung und also auch über ihre Aktivitäten gegenüber der Bundesregierung/verwaltung zu.

* Umgekehrt wird jedoch durch die Schaffung einer zentralen Machtposition in der Landesverwaltung und deren enger Verknüpfung an die Mehrheitsfraktion der Landesregierung ein kräftiges Einflußpotential der Landesamtsdirektoren auf die Regierungsentscheidungen angelegt. Ein Hinweis hiefür ist, daß der Landesamtsdirektor – wie zumindest bei meiner Fallstudie in Tirol festgestellt wurde – nicht nur an den Regierungssitzungen, sondern auch an den weichenstellenden, parteiinternen Vorbesprechungen der ÖVP-Regierungsmitglieder teilnimmt.[125] In Oberösterreich wird seine politische Position auch verfassungsrechtlich hervorgehoben, indem er als "politischer Beamter" für die Dauer der Funktionsperiode der Landesregierung bestellt wird.[126]

* Vor allem bedeutet die Einheitlichkeit der Landesverwaltungen, daß im Falle von

---

121 NICK (1988), 408; DACHS (1990), 24.
122 KOJA (1988), 345.
123 WEBER (1987), 165.
124 PERNTHALER (1982), 345.
125 Interviews Tiroler Landeseliten Juni 1989.
126 Art 44 Abs 1 L-VG 1971; vgl WIELINGER (1991), 773.

Interessenkonflikten zwischen unterschiedlichen Fachabteilungen die Weisungsbefugnis des Landesamtsdirektors eingreifen kann. Damit sollten die für die vertikale Interessenvermittlung hinderlichen, horizontalen Abstimmungsprobleme vermindert werden, die sich etwa – wie in Kapitel III erläutert – zwischen den in den deutschen Landesregierungen den einzelnen Ministern unterstellten, separaten Ressortbürokratien ergeben. In dieser Hinsicht sollte aber auch die – ob ihrer relativen Kleinheit – höhere Überschaubarkeit der österreichischen Landesverwaltungen Koordinierungsvorteile erwarten lassen.

* Die ressortübergreifende Weisungsbefugnis erlaubt unter der Bedingung der Überschaubarkeit – wie noch dargestellt wird – auch im Außenverhältnis die Vornahme einheitlich strukturierter Vermittlungskanäle zwischen den Landes- und Bundesverwaltungen.

2.2.4. Unterordnung und Aufschwung der Landtage

* Als Folge des bedeutenden Anteils an Zuständigkeiten der Landesexekutiven, der außerhalb der durch Landesgesetze zu regelnden Materien wahrgenommen wird, sowie aufgrund der Proporzregelung und der übrigen aufgezeigten besonderen "Konzentrationsfaktoren" geht die Dominanz der österreichischen Landesregierungen über die Landesparlamente weit über das in anderen parlamentarischen Demokratien übliche Maß hinaus.

* Dies wurde dadurch verstärkt, daß Landesregierungsmitglieder häufig zugleich den Landtagen angehörten. Wenngleich von dieser Praxis in den letzten Jahren abgegangen wird, ua wohl auch, da den Mehrheitsparteien nunmehr weniger Mandate zur Verfügung stehen, ist es aber vielfach üblich, daß Regierungsmitglieder an den Sitzungen der Landtagsklubs teilnehmen und deren Debatte dadurch unmittelbar bestimmen.[127] Die Landtage erfüllten in der bis Ende der Achtziger Jahre währenden "klassischen Phase" der Landespolitik kaum mehr als Funktionen eines (in der Öffentlichkeit ziemlich vernachlässigten) Forums für die oft nur symbolischen Bekundungen einer Bereichsopposition der Minderheitsparteien. In einigen Bundesländern – etwa in Tirol – zeigte sich dies besonders krass.[128]

* Die Landtage werden sehr selten aus eigener Initiative gesetzgeberisch tätig. Wenn die Initiative nicht sowieso von der Landesregierung ausgeht, fordern sie diese gelegentlich sogar per Resolution auf, eine Vorlage einzubringen.[129]

* Daß die Landtagsabgeordneten häufig auf die Expertise der Landesverwaltungen rückgreifen müssen, ist auch dadurch bedingt, daß die Landtagsdirektionen in der Regel nur als kleine Kanzleistellen fungieren und auch in den Landtagsklubs keine wissenschaftlichen Dienste eingerichtet sind.

* Die Funktionen der Landesparlamente werden zudem dadurch eingeschränkt, daß

127 MARKO (1991), 733.
128 Vgl zB ENGL/NICK (1990).
129 Heinz SCHÄFFER (1991), Gesetzgebung und Kontrolle, in: Dachs et al (1991), 748

die Anwendung der parlamentarischen Kontrollrechte gegenüber der Landesregierung – einmal abgesehen von Interpellationsrechten – durchwegs der Landtagsmehrheit vorbehalten ist.[130]

* Mit der markanten Verstärkung der FPÖ und vor allem mit dem Einzug der Grün–Alternativen, die durchwegs einen neuen Stil in die Debatten einbringen, zeichnet sich nun zumindest in einigen Landtagen eine merkliche Belebung der parlamentarischen Auseinandersetzung ab. Unter den geänderten Spielregeln sind nun auch in den Landtagsklubs der traditionellen Großparteien Anzeichen ihrer Aktivierung und Verselbständigung gegenüber der Landesregierung zu erkennen.

* In dieser Hinsicht beschäftigen sich die Landtage zusehends nicht mehr bloß mit Angelegenheiten des enggezogenen Zuständigkeitsbereiches der Landesgesetzgebung, sondern führen auch darüber hinausweisende und also teils in bundespolitische Kompetenzen hineinreichende Debatten und verabschieden hiezu Resolutionen.

Auf diese Aspekte ist vor allem noch in Zusammenhang mit der österreichischen Integrationspolitik zurückzukommen.

2.2.5. Verflechtung von Landesverbänden und Landesinstitutionen

Schließlich ist in diesem Zusammenhang auch die Beziehungsstruktur zwischen den wesentlichen Wirtschaftsverbänden und den Landesinstitutionen zu betrachten. Prinzipiell sind auf Landesebene kongruente Muster zur Sozialpartnerschaft der Bundespolitik vorzufinden.[131] Dies wird vor allem insofern vorgegeben, da sich hier die territorialen Sub–organisationen der nationalen Sozialpartner (bzw die den nationalen Dachverband bildenden Verbände im Falle der landesgesetzlich eingerichteten Landwirtschaftskammern) gegenüberstehen, während relevante Wirtschaftsverbände der Landesebene, die nicht zugleich auf Bundesebene organisiert sind, fehlen.

Zweifellos ist jedoch der Aktionsradius der regionalen Sozialpartnerschaft deutlich geringer, da die wesentlichen wirtschafts– und sozialpolitischen Entscheidungen, insbesondere im Kernbereich sozialpartnerschaftlicher Aushandlung – der Lohn– und Preispolitik –, zentral auf Bundesebene getroffen werden. Als Zielbereich der Landessozialpartnerschaft verbleibt vor allem die regionalwirtschaftliche Förderungspolitik der Länder. Zudem wirkt ihr informelles Kontaktnetz indirekt als ergänzender Unterbau der nationalen korporatistischen Mechanismen.

* Dementsprechend sind auch die Strukturen der Landes–Sozialpartnerschaft weitaus schwächer institutionalisiert. Dies gilt besonders für die *autonome Sozialpartnerschaft* zwischen den Handelskammern (nun: Wirtschaftskammern), den Arbeiterkammern und Landwirtschaftskammern, in die typischerweise auch die Landesorganisationen des ÖGB und der VÖI integriert sind. Institutionalisierte Interaktionen zwi–

130 MARKO (1991), 734.

131 Zur Landesebene von Verbänden und Sozialpartnerschaft vgl im Überblick Christian SCHALLER (1991), Verbände und Sozialpartnerschaft, in: Dachs et al 1991 sowie als Einzelstudien der Bundesländer Tirol (NICK (1983); MALLE (1985); ENGL/NICK (1989)), Salzburg (NICK, 1985); Vorarlberg (PELINKA, 1982a) und Kärnten (GENSHOFER, 1985).

schen ihnen, die vornehmlich der Diskussion regionalwirtschaftlicher Grundsatzfragen dienen, ohne wie auf Bundesebene Entscheidungsmacht zu besitzen, sind in den westlichen und südlichen Bundesländern stärker als in den östlichen Bundesländern ausgebildet. Auch im Bereich der "nicht-autonomen Sozialpartnerschaft", ist die Partizipation der Landeskammern in den Beiräten und Kommissionen der *(Ämter der) Landesregierungen* regional sehr unterschiedlich. Wie *Schaller* aufgezeigt hat, sind nur in Tirol und Oberösterreich etwa 30 solcher Gremien eingerichtet, während ihre Anzahl in den anderen Bundesländern unter 10 liegt.[132]

* Demgegenüber ist jedoch die Verflechtung von Verbänden und Landesinstitutionen auf der Basis informeller Kontakte, insbesondere vermittelt durch die Landesparteien, stark ausgeprägt, wobei die Überschaubarkeit des politischen Systems hiefür begünstigend wirkt. Allerdings wird hierbei - wohl aufgrund der beschränkten Ressourcen in der autonomen Sozialpartnerschaft - eine höhere Abhängigkeit der Verbände von den Parteien festgestellt als auf Bundesebene.[133] Als Mediatoren dienen hier für Unternehmerinteressen insbesondere der ÖVP-Wirtschaftsbund, für Landwirtschaftsinteressen der ÖVP-Bauernbund und für Arbeitnehmerinteressen die Fraktion Sozialistischer Gewerkschafter sowie innerhalb der ÖVP der ÖAAB, wobei letzterer in Vorarlberg und Tirol als stärkste Fraktion der Arbeiterkammern eine partikuläre Position einnimmt. Die relative Dominanz der Bünde innerhalb der ÖVP-Landesparteien ist in den einzelnen Bundesländern sehr verschieden ausgeprägt, wofür die historischen (stärker als die aktuellen) Wirtschaftsstrukturen und die dadurch überlieferten "Erbpachten" (zB Ansprüche auf die Besetzung des Landeshauptmannes) maßgeblich sind.[134]

* Formell kommt diese Verbundenheit bisher durch häufige Personalunionen zwischen Spitzenfunktionen in den Wirtschaftsverbänden und in den Landesinstitutionen, vor allem in den Landtagen, zum Ausdruck. Sie sind in den östlichen Bundesländern häufiger. Die der jeweils dominierenden Landespartei zugehörigen Verbandseliten sind - zum Parteienverhältnis überproportional - stärker in den Landtagen repräsentiert. Dies ist mit ein Grund, daß solche Personalunionen für die Handelskammer (über den Wirtschaftsbund) und die Landwirtschaftskammer (über den Bauernbund) in relevanterem Ausmaß gelten als für die Arbeitnehmerverbände. Im Zuge der in den letzten Jahren an Fällen politischer Korruption skandalisierten, wachsenden Kritik an den Sozialpartnern, sind nun allerdings gerade auf Landesebene Reformschritte im Gange, die eine Inkompatibilität von Führungspositionen in den Kammern und dem Abgeordnetenamt in den Landtagen vorsehen.

Diese - hier nur anzudeutenden - Verflechtungen verstärkten bisher wesentlich den landespolitischen Konsens und verfestigten somit die Kontinuität der konzentrierten landespolitischen Machtstrukturen. Gleichzeitig ist aber auch zu erwarten, daß damit eine wechselseitige Verwendung vertikaler Einflußkanäle im Verbändebereich und im

132 SCHALLER (1991), 813f.
133 SCHALLER (1991), 811 f; NICK (1985), 271.
134 Vgl STIRNEMANN (1981).

institutionellen Bereich begünstigt wird. Meine empirischen Befunde hiezu werden in *Abschnitt 5.* erläutert.

2.3. Aspekte politischer Autonomie der Landesebene

* Ein weiterer, wesentlicher Ressourcenfaktor der Landesinstitutionen resultiert daraus, daß sie bei der Vertretung von Interessen des Bundeslandes kaum mit sub-regionalen Institutionen konkurrieren. Zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene bestehen nur monokratische Bezirksverwaltungsbehörden, die – mit der Ausnahme der *Städte mit eigenem Statut* – von den durch die Landesregierungen eingesetzten Bezirkshauptmännern geleitet werden.[135] Sie werden als nachgeordnete Behörden sowohl im Rahmen der eigenständigen Landeskompetenzen als auch der mittelbaren Bundesverwaltung tätig und sind dabei jeweils weisungsgebunden. In Anbetracht der überwiegend von der ÖVP kontrollierten Landesregierungen und der in einzelnen Bundesländern (zB Oberösterreich, Steiermark) lokal konzentrierten sozialistischen Hochburgen war es traditionell ein besonderes Anliegen des "Föderalismusansatzes" der SPÖ, demokratisch legitimierte Bezirksverwaltungen einzuführen, um durch sie die Macht der Landesregierungen zu begrenzen.[136] Ein solches Konzept konnte jedoch nie den für eine diesbezügliche Änderung der Bundesverfassung erforderlichen Konsens von ÖVP und SPÖ erhalten.

* Die Kommunen verfügen im Gemeindebund bzw im Städtebund über eine insbesondere zur Wahrnehmung ihrer *strukturellen* Forderungen in der Bundespolitik tätige, territoriale Interessenvertretung, die seit 1988 sogar in der Bundesverfassung (Art 115 Abs 3 B-VG) verankert ist. Zudem eröffnen sich Kanäle lokaler Interessen durch die häufig starken Affinitäten nationaler Parlamentarier zu einzelnen Gemeinden, in einigen Fällen durch deren Kumulation des Mandats mit lokalen Ämtern. Dennoch hat bereits *Katzenstein* in einer Fallstudie Ende der Siebziger Jahre auf die Wichtigkeit der Landesakteure als *Zwischenstufe* der Vermittlung lokaler Interessen gegenüber der Bundesregierung hingewiesen.[137]

* Die Vorrangstellung der Landesebene im politischen System des Bundeslandes wird wesentlich dadurch bestimmt, daß innerhalb der Parteien, aber auch der Wirtschaftsverbände die Landesorganisationen eindeutig die sub-regionalen Organisationseinheiten dominieren:

- Zumindest bei meiner Tiroler Fallstudie konnte – wie *TAB 4-7* illustriert – festgestellt werden, daß die Bestimmung landespolitischer Strategien und die aktuelle Positionierung innerhalb der Landesregierung weitgehend unabhängig – sowohl von der Bundes- als auch von den Bezirksparteiorganisationen erfolgen.
- Die Bezirksparteiorganisationen besitzen im Verhältnis zur Landespartei nur im

135 Vgl ADAMOVICH/FUNK (1982), 241ff.
136 Vgl ÖHLINGER (1980).
137 KATZENSTEIN (1978), 145.

Rekrutierungsprozeß eine dominierende Rolle. Auf dieser Ebene wurde bisher wesentlich die Kandidatenauslese zu Landtagswahlen und zu Nationalratswahlen entschieden, wobei diese allerdings durch die Vorgabe zentraler Notwendigkeiten der Bundespartei und Koordinierungsdomänen der Landespartei eingeschränkt wurde.[138] In den letzten Jahren werden jedoch zusehends Konzepte für Vorwahlen, auch in offener Form, diskutiert und teilweise bereits praktiziert, sodaß diese Funktion der Bezirksparteiorganisationen weiter zurücktreten sollte.

- Die parteiinterne Selektion der Landesregierungsmitglieder erfolgt hingegen letztlich auf Landesebene. Einigen Bezirksorganisationen werden dabei aber typischerweise "Erbpachten" eingeräumt. Diese territorialen Gesichtspunkte werden – wie auch im Falle der Auswahl der Nationalrats– und Landtagsabgeordneten – in Kombination mit einer Berücksichtigung der horizontalen Untergliederungen wirksam, wobei traditionell innerhalb der ÖVP den drei *Bünden* und innerhalb der SPÖ der Gewerkschaftsfraktion das größte Gewicht zukommt.

TAB 4–7: Einflußverteilung zwischen den Ebenen der Parteiorganisation bei Entscheidungen innerhalb des Bundeslandes

(aus der Sicht der Tiroler Landesparteiführung von ÖVP und SPÖ – Mai/Juni 1989)

ORGANISATIONSEBENE	BUND	LAND	BEZIRK	ORT
Bestimmung genereller Strategien der Landespartei insbes. Zusammenarbeit mit anderen Parteien auf Landesebene	+	++++++++++		
	*	**********	**	
Bestimmung der Parteiposition in der Landesregierung		++++++++++	+	
		**********	**	
Formulierung des Landesparteiprogrammes	+	++++++++++	++	
		**********	**	
Auswahl der Mitglieder der Landesregierung		++++++++++		
		**********	**	
Aufstellung der einzelnen Landtagskandidaten		+++++++	+++++++++	
		***	**********	***
Aufstellung der einzelnen Nationalratskandidaten	++	++++++++++	+++++	
		*********	**********	**
Informelle Bestimmung des Landesparteiobmannes/vors.		++++++++++	++	
		**********	*******	*

\+ innerhalb der ÖVP – Sample Tiroler Landesparteiführung n = 14
* innerhalb der SPÖ – Sample Tiroler Landesparteiführung n = 14
Anzugeben war jeweils "die bestimmende Ebene" – **Mehrfachnennungen** möglich

138 Hinsichtlich der Tiroler Verhältnisse hiezu die Eliteninterviews Mai/Juni 1990; siehe TAB 4–7; zur Kandidatenauslese bei Nationalratswahlen vgl Alfred STIRNEMANN (1988), Rekrutierung und Rekrutierungsstrategien, in: Pelinka/Plasser (1988), 608.

* Unvorgreiflich ihres Kontrollpotentials über Landesakteure im Rahmen der Bundespolitik und materiell implizierter Abhängigkeiten von Landes- und Bundespolitiken, scheinen die Bundesparteiführungen in die *formell landespolitischen* Entscheidungen auch informell in geringer Weise unmittelbar einzugreifen. Diese relative politische Autonomie im landespolitischen Bereich läßt sich aus den vorgenannten Ressourcen erklären. Im Besonderen dürfte insofern maßgebend sein, daß auf Landesebene aufgrund des verfassungsmäßigen Regierungsproporzes kaum Spielraum für Koalitionsstrategien bleibt und also die – in anderen vertikal dezentralisierten Parteiensystemen wesentliche[139] – Aufrechterhaltung der Kongruenz parteipolitischer Allianzen auf nationaler und regionaler Ebene kaum erforderlich scheint. Vor diesem Hintergrund zeigten sich zuletzt Schwierigkeiten der Bundesparteiführungen, bei den nunmehr in manchen Bundesländern (zB in Kärnten oder im Burgenland) aufgrund des Wegfalls absoluter Landtagsmehrheiten erstmals notwendig gewordenen Koalitionsbildung zur Wahl des Landeshauptmannes zu intervenieren.

– Anzuführen ist hier auch, daß die Landesparteiorganisationen kaum finanziellen Pressionen ihrer Bundesparteiführungen unterliegen, sondern daß vielmehr in umgekehrter Richtung Abhängigkeiten der Zentralen von den starken Finanzmitteln der Landesparteien bestehen. Sie gründen vor allem darauf, daß ein Großteil der staatlichen Parteienförderung über die – medial weniger stark exponierten – Finanzierungen aus den Landesbudgets erfolgt. So stellen *Nick* und *Sickinger* fest, daß die staatliche Parteienfinanzierung in Österreich wesentlich zur Festigung regionaler Oligarchien beiträgt.[140]

Nachdem nun die prinzipiellen Machtverhältnisse in den Akteursräumen der Landesebene skizziert wurden, interessiert als nächstes, welche Einflußstrukturen diese mit Bundesakteuren verbinden.

3. Inter-föderale Strukturen

3.1. Die Länderkonferenzen

Inter-föderale Arenen,[141] die der regelmäßigen Aushandlung zwischen den neun Landesregierungen dienen, haben sich in Österreich seit der Mitte der Fünfziger Jahre in zunehmender Weise entwickelt.[142] Sie sind *erstens* in der Form sogenannter *Länderkonferenzen* auf der Ebene der Regierungsmitglieder ausgebildet, und zwar sowohl zwischen den Regierungschefs (*Landeshauptmännerkonferenz*) als auch zwischen den

139 Vgl hiezu Mario CACIAGLI/Piergiorgio CORBETTA (1987) (Hg): Elezioni regionali e sistema politico nazionale, Bologna (Il Mulino); Colin MELLORS/Bert PIJNENBURG (Hg) (1989), Political parties and coalitions in European local government, London (Routledge).

140 Vgl NICK/SICKINGER (1990), Politisches Geld, Thaur (Kulturverlag), 104ff und 153.

141 Zur Kategorisierung inter-föderaler und intra-föderaler Strukturen siehe Kapitel II.

142 Sofern nicht anders angegeben, stützen sich die Ausführungen dieses Abschnittes va auf Auskünfte bei meinen Interviews in der Verbindungsstelle der Bundesländer, in einzelnen Landesverwaltungen, im Bundeskanzleramt, sowie mit Mitgliedern der Tiroler Landesregierung.

Landesräten der einzelnen Fachressorts (*Referentenkonferenzen*). Ihre Agenden werden *zweitens* in Konferenzen auf Verwaltungsebene vorbereitet – durch die Landesamtsdirektoren hinsichtlich der Landeshauptmännerkonferenz bzw durch leitende, fachlich spezialisierte Beamte hinsichtlich der Referentenkonferenzen. *Drittens* werden für spezifische Sachthemen Arbeitsgremien der Fachexperten der neun Landesverwaltungen auf Dauer eingerichtet sowie eine Vielzahl von zumeist ad-hoc einberufenen Tagungen angesetzt.

Während die Tagungsfrequenz der Konferenzen auf Regierungsebene während der letzten drei Jahrzehnte relativ beständig geblieben ist (*vgl TAB 4–8 in Abschnitt 3.1.2.*), hat sich die Dichte der vorgelagerten Arenen im Verwaltungsbereich deutlich intensiviert. Wurde die Zahl der Tagungen auf allen Ebenen der Zusammenarbeit der Landesregierungen im Jahre 1959 mit 36 und im Jahre 1966 mit 152 beziffert,[143] so wurde sie im Jahre 1988 mit über 500 geschätzt.[144]

Diese interregionalen Strukturen sind einerseits zur horizontalen Selbstkoordination der Länder eingesetzt, insbesondere um durch eine Vereinheitlichung von Landespolitiken eine Angleichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu erreichen.[145] Die generelle Feststellung, daß horizontale von vertikalen Kooperationsmechanismen nicht zu trennen sind,[146] wird im österreichischen Kontext insbesondere angesichts des deutlichen Übergewichts von Bundeskompetenzen und der materiellen Verflochtenheit der Aufgaben von Landesakteuren mit diesen besonders evident. So gilt eine wesentliche Funktion der Länderzusammenarbeit der Abstimmung der Einflußnahme der einzelnen Landesregierungen in der Bundespolitik, sei es durch den Beschluß gemeinsamer Länderforderungen an den Bund, sei es durch die unmittelbare Verhandlung mit Vertretern der Bundesregierung/verwaltung.

3.1.1. Die Landeshauptmännerkonferenz und die Landesamtsdirektorenkonferenz

a) Struktur – Gleichzeitigkeit der horizontalen und vertikalen Abstimmung

Die bedeutendste *dieser inter-föderalen* Arenen ist die *Landeshauptmännerkonferenz* (LHK).[147] Wie auch die übrigen Länderkonferenzen besitzt sie keine rechtliche

143 ALTENSTETTER (1975), 109.
144 PERNTHALER (1989a), 84.
145 PERNTHALER (1989a), 98f.
146 *Siehe Kapitel II.*
147 Nach Abschluß dieser Dissertation befaßte sich Karl WEBER (1993), Macht im Schatten?, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1992/4, 405–418 mit der Funktion dieser Länderkonferenzen. Trotz der eminent politischen Bedeutung der Länderkonferenzen beschränkte sich ihre Darstellung zuvor auf knappe, institutionelle Erwähnungen in der österreichischen Föderalismusliteratur: vgl ua ALTENSTETTER (1969 und 1975); ERMACORA (1976); ESTERBAUER (1987); LUTHER (1991); PERNTHALER (1988b); Franz ZEHETNER (1989), Völkerrechtliche Modelle für die Kooperation im Bundesstaat, Linz (Trauner).

Grundlage.[148] Die LHK tritt *einerseits* durch ihre im Regelfall zweimal jährlich, unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfindenden Sitzungen in Erscheinung. *Andererseits* ist die LHK aber als permanenter Kooperationsrahmen zwischen den Landesregierungen zu verstehen, der eine aktuelle Abstimmung zwischen den neun Ländern und deren Reaktion gegenüber der Bundesregierung ermöglicht. Die federführende Rolle kommt dabei dem Vorsitz zu, der halbjährlich unter den Landeshauptmännern wechselt. Dies wurde mit Beschluß der LHK vom November 1990 nachdrücklich festgestellt:

> *Die Landeshauptmännerkonferenz ersucht den jeweiligen Vorsitzenden, für die ganze Dauer seines Vorsitzes das Gewicht seiner Autorität zum Schutz der Interessen der Länder, auch im Bezug auf Angriffe über die Medien einzusetzen.*

Im Routinefall wird die kontinuierliche Zusammenarbeit jedoch von den Landesamtsdirektionen mit koordinierender und administrativer Unterstützung der *Verbindungsstelle der Bundesländer* (VST) geleistet, worauf weiter unten noch zurückzukommen ist.

* Die Bundesländer werden in der LHK stimmberechtigt durch die Landeshauptmänner vertreten (bei deren Verhinderung durch jenen Landeshauptmannstellvertreter, der ihrer Partei angehört). Zudem nehmen an den Sitzungen auf Länderseite auch die Landesamtsdirektoren und der Leiter der Verbindungsstelle beratend teil.

* Aber auch Bundesvertreter werden zur LHK eingeladen: Seit den Siebziger Jahren nahm regelmäßig der für die Beziehungen zu den Ländern zuständige Staatssekretär bzw Kanzleramtsminister teil. Seit dem Wiederbeginn der Großen Koalition werden jeweils der – 1987 als Funktion neu geschaffene – Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform, der bisher stets der ÖVP angehört, sowie ein Regierungsmitglied der SPÖ in die Beratungen der LHK einbezogen. Der Bundeskanzler ist – seit der Regierungszeit Bruno Kreiskys – bei speziellen Anlässen, insbesondere bei der einer Neubildung der Bundesregierung nachfolgenden Sitzung der LHK, anwesend. Zudem werden fallweise, je nach Tagesordnung auch fachzuständige Bundesminister beigezogen. Die Anzahl der teilnehmenden Mitglieder der Bundesregierung hat insofern in der Phase der Großen Koalition zugenommen.[149] Da die Koordination der Bundespositionen zu Angelegenheiten der Länderkonferenzen im Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes (BKA) wahrgenommen wird, nimmt zusätzlich auch jeweils der Leiter dieser Sektion des BKA an den Sitzungen der LHK teil.

Da die LHK primär als Organ der gemeinsamen Positionsbestimmung zwischen den Ländern angelegt ist, kommt den Vertretern der Bundesregierung formell lediglich ein Beobachterstatus und also kein Mitentscheidungsrecht bei den Beschlüssen der LHK

---

148 ERMACORA (1976), 171; demgegenüber sieht ZEHETNER (1989), 80ff die LHK durch die Geschäftsordnung der Verbindungsstelle als deren Organ eingegliedert. Die GO der Verbindungsstelle wurde ihrerseits durch übereinstimmende Regierungsbeschlüsse aller Landesregierungen genehmigt und im Jahre 1966 von der Bundesregierung gemäß Art 107 B-VG zu Kenntnis genommen.

149 Von Beobachtern wurde dabei hingewiesen, daß sich zuvor der Staatssekretär und spätere Kanzleramtsminister Löschnak die Teilnahme an der LHK als persönliche Domäne vorbehielt.

zu. Dennoch dienen die Sitzungen der LHK neben der Willensbildung zwischen den Ländern und also der Beschlußfassung über gemeinsame Länderforderungen auch unmittelbar zu Absprachen zwischen den Vertretern der Länder und der Bundesregierung. Detailverhandlungen finden jedoch in der LHK typischerweise nicht statt, sondern werden ausgelagert. Als Arenen dienen hiefür entweder ad-hoc Gesprächsgruppen – auf Beamtenebene, gelegentlich aber auch zwischen den ressortzuständigen Bundesministern und den Landeshauptmännern (zB im Bereich der Ausländer- und Flüchtlingsproblematik). Auf Dauer eingerichtete Gremien finden sich nur zu Fragen der Kompetenzreform und im Finanzbereich (*s.u.*).

Im Rahmen der Großen Koalition zeigt es sich auch für einzelne Bundesminister weit schwieriger als zu den Zeiten der SP-Alleinregierung und der Kleinen Koalition, bereits während der Sitzung der LHK Zusicherungen über das Vorgehen der Bundesregierung bzw anderer Bundesminister abzugeben. Vielmehr ist ihnen nun zumeist nur mehr möglich, den Ländern gegenüber zu erklären, sich für die Durchsetzung bestimmter Forderungen in den Koalitionsabsprachen der Bundesregierung einzusetzen. Die aktive Rolle der Bundesvertreter in der LHK drückt sich auch darin aus, daß in den letzten Jahren immer häufiger von Seiten eines Bundesministers Verhandlungspunkte vorgeschlagen werden.

b) Verhandlungsgegenstände und Entscheidungsmodus – Ausklammerung parteipolitischer Konflikte

* Im Regelfall bestimmen hingegen Initiativen einzelner Landeshauptmänner bzw der Landesamtsdirektoren die Tagesordnung. Die Aufstellung in *FIG 4-D* (auf der nächsten Seite) weist, wenngleich sie (aufgrund der Nichtöffentlichkeit der LHK-Protokolle) nur eine quantitative Darstellung zu bieten vermag, grob auf die thematische Gewichtung der Politikbereiche hin, mit denen sich die LHK im Zeitraum von 1975 bis 1990 beschäftigte:

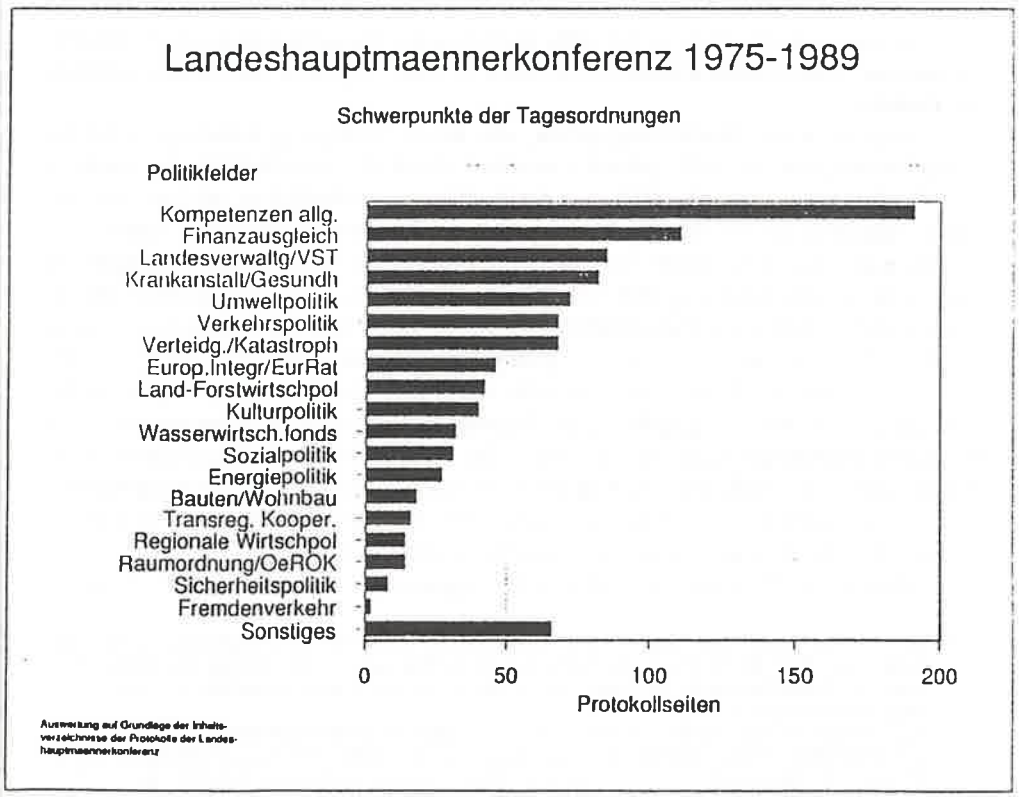
- Zunächst fällt auf, daß der überwiegende Teil der in der LHK behandelten Fragen eine Festlegung von Länderforderungen betrifft, die sich entweder an Bundespolitiken richten oder nach einer Zuteilung von Kompetenzen oder finanziellen Ressourcen auf die Länder trachten, deren Übertragung formell auf Bundesebene entschieden wird. Angelegenheiten der horizontalen Koordinierung zwischen den neun Ländern treten demgegenüber zurück. Dies weist auf die vorrangige Rolle der LHK als Instrument der *vertikalen* Vertretung von Länderinteressen hin.
- *Strukturelle* Länderforderungen nehmen im Durchschnitt etwa die Hälfte der Verhandlungspunkte der LHK ein, wobei drei ständig wiederkehrende Bereiche hervortreten: der Verhandlungsfortgang hinsichtlich der in den Forderungsprogrammen der Bundesländer[150] bzw im Forderungskatalog von 1985 festgelegten Kompetenzansprüche, sowie die regelmäßige Neubestimmung des Finanzausgleichs und

150 Vgl PERNTHALER (1980).

der Krankenanstaltenfinanzierung. (Auf die in den letzten Jahren neu hinzugekommenen Schwerpunkte *Europäische Integration* und *Strukturreform* wird in Kapitel V eingegangen). In diesen Fällen gibt die LHK die Leitlinien vor. Die Verhandlungen im Detail finden hinsichtlich der Kompetenzforderungen im *Kleinen Komitee* (s.u.) statt. Hinsichtlich des Finanzausgleichs und der Krankenanstaltenfinanzierung wird die Abstimmung von Länderpositionen von den für die Landesfinanzen zuständigen Landesräten *(Landesfinanzreferentenkonferenz)* getroffen (s.u.).

- Daneben befaßt die LHK ein weites Spektrum von Bundespolitiken, dessen Entwicklung weitgehend die "Konjunktur" der aktuell maßgeblichen Themen österreichischer Politik widerspiegelt. Aufgrund der *rechtlichen* Unverbindlichkeit der Beschlüsse der LHK wird die Themenwahl also nicht durch den Zusammenhang mit Länderkompetenzen begrenzt. Vielmehr wird sie einerseits durch die Virulenz eines Issues für ein oder mehrere Länder, andererseits aber von der Aussicht, in dieser Frage einen Konsens aller Länder zu erreichen, bestimmt.

FIG 4-D



* Denn für Beschlüsse der LHK und der anderen Länderkonferenzen gilt grundsätzlich die Einstimmigkeitsregel. Für die LHK und die *Landesamtsdirektorenkonferenz* (LADK) ist dies in der Geschäftsordnung der Verbindungsstelle festgeschrieben.[151] Die Funktionsmechanismen der Konferenzen werden folglich durch konsensuelles *Bargaining* bestimmt. Als dessen Ergebnis werden ihre Beschlüsse typischerweise nicht durch Abstimmung, sondern durch die schlichte Feststellung der Einhelligkeit durch den Vorsitzenden formell entschieden.

– Diese Konsensualität gründet nicht nur in der besonderen Tradition der österreichischen Elitenkonkordanz. Wie in Kapitel II bereits belegt, folgt das Einstimmigkeitsprinzip als Entscheidungsmodus inter-föderaler Gremien in Bundesstaaten der verfassungstheoretischen Annahme einer "Staatsqualität" der föderalen Glieder. Allerdings wäre Einhelligkeit jedoch (wie in Kapitel VI ausgeführt wird) dann nicht zwingend, wenn lediglich unverbindliche Positionen der "gliedstaatlichen" Regierungen zu nationalen Politiken vorgebracht werden. Dennoch wird sie in der LHK typischerweise auch in diesen Fällen beibehalten, ein Merkmal das sich auch für Gremien interregionaler Kooperation in anderen Bundesstaaten, insbesondere für Konferenzen regionaler Regierungschefs feststellen läßt.[152] Dieser Einhelligkeitsansatz wird dadurch untermauert, daß es untypisch ist, daß eine Mehrheit von Landeshauptmännern, falls die Übereinstimmung aller neun in der LHK nicht erzielt wird, außerhalb dieses Gremiums *gemeinsame* Erklärungen abgeben, es sei denn in Ausübung ihrer Funktionen innerhalb der Parteien.

– Angesichts der Blockierungsgefahr, die dieser Bedingung unterliegt, wird die Funktionsfähigkeit der LHK jedoch wesentlich durch die Vorschaltung der *Landesamtsdirektorenkonferenz* (LADK) – und allenfalls von zusätzlichen, ad-hoc einberufenen Tagungen der zuständigen Fachexperten der Landesverwaltungen – erhöht. Die LADK wirkt, indem sie weite Teile der Tagesordnung der LHK abklärt, als Filter für Issues, für die eine Einigung aller neun Länder aussichtslos erscheint. Zumeist gibt die LADK auch bereits *Beschlußempfehlungen* für die LHK vor, die von letzterer sodann vielfach direkt übernommen oder nur geringfügig modifiziert werden. Da die LADK zumeist drei bis vier Wochen vor der LHK stattfindet, ermöglicht dies zudem, in der Zwischenzeit in den strittig gebliebenen Punkten Kompromißvorschläge zwischen den einzelnen Landesregierungen abzustimmen. Die Kontinuität der Verhandlungen in der LADK und in der LHK wird auch dadurch unterstützt, daß die Landesamtsdirektoren, die Verbindungsstelle wie auch auf Bundesseite der Sektionschef des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes an beiden Gremien teilnehmen.

– Wird in der LHK für einen Verhandlungsgegenstand keine alle Länder befriedi-

151 In § 7 GO der Verbindungsstelle von 1966 wird dies zwar nur für die Fälle vorgesehen, in denen die LADK und die LHK "als Organ der Verbindungsstelle tätig werden." Insofern als ihre Vorbereitung stets die Verbindungsstelle involviert, bleibt unklar, welche Funktionsbereiche außerhalb dieser Organstellung liegen könnten.

152 Vgl Michael BOTHE (1988), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, in: Starck (1988), 213; FRENKEL (1986), 266–287; für Deutschland: KLATT (1987), 193; Lorenz MENZ (1989), Die Ministerpräsidentenkonferenz – ein unverzichtbares Element politischen Handelns in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kremer (1989), 85–96; SCHARPF (1989a), 128.

gende Lösung gefunden, so wird er vertagt und zur weiteren Aushandlung häufig entweder an die LADK oder in Finanzfragen an die Landesfinanzreferentenkonferenz rückverwiesen. Ein brisantes Beispiel dafür war etwa, als 1990 in der Frage des Finanzierungsschlüssels hinsichtlich der Gemeinden außerhalb des Wiener Stadtrandes aufgrund der Konfrontation zwischen Niederösterreich und den restlichen Bundesländern in der LHK keine Konsenslösung gefunden werden konnte, und deshalb der Konfliktgegenstand an die Landesfinanzreferentenkonferenz rückverwiesen wurde. Ein anderes Beispiel zeigte sich bei der Herbsttagung 1990, als eine Bund–Länder–Arbeitsgruppe zur Strategiebildung im Bereich der Asyl– und Einwanderungspolitik eingesetzt wurde, da in der LHK kein Kompromiß über einen regionalen Verteilungsschlüssel der Asylwerber gefunden werden konnte.

* Um angesichts der Zustimmungsnotwendigkeit von Landeshauptmännern der ÖVP und der SPÖ (im Jahre 1990/91 auch der FPÖ) eine Blockierung der LHK zu vermeiden, werden Fragen, für die ein Überwiegen parteipolitisch orientierter Konfliktlagen in den Interessenkonstellationen der Landeshauptmänner angenommen wird, jedoch bereits antizipierend von Beratungen in Zwischenländergremien ausgespart. Dies war in der Phase der Opposition einer der Großparteien auf Bundesebene (von 1966–1986) besonders relevant. So wurden beispielsweise die in den Achtziger Jahren zwischen SPÖ und ÖVP umstrittenen Finanzzuwendungen an die Verstaatlichte Industrie – trotz ihrer regionalpolitischen Virulenz – in der LHK nicht behandelt. Zudem ist hier aber auch hervorzuheben, daß den österreichischen Ländern Eigenzuständigkeiten insbesondere im relativ stark ideologisch besetzten Bildungsbereich fehlen. Im Gegensatz etwa zur deutschen Situation bedeutet dies, daß der Länderzusammenarbeit in dieser Hinsicht ein kompetenzmäßig vorgegebener Kooperationsdruck in diesem typischerweise parteipolitisch konfliktuellen Sektor fehlt.

– Diese Selektion ermöglicht, daß Konfrontationen, bei denen sich die Landeshauptmänner der ÖVP und der SPÖ geschlossen gegenüber stehen, für die LHK untypisch sind. Zwar gehen der Tagung häufig fraktionelle Vorbesprechungen voraus. Allianzen im Verhandlungsprozeß orientieren sich jedoch vielmehr an der Ähnlichkeit der jeweiligen landesspezifischen Anforderungen.

– Im Verhältnis zur Bundesregierung konnte unter diesen Bedingungen – auch in der Phase, als die ÖVP von der Bundesregierung ausgeschlossen war – ein gemeinsames Vorgehen der Länder erhalten bleiben, da sie Länder–Bund Konflikte ansprachen, bei denen die institutionellen Interessen der Landeshauptmänner ihre allfälligen parteipolitischen Loyalitäten überwogen. Insofern betonen die Landeshauptmänner (ungeachtet ihrer konfliktuellen Positionierung in ihren Funktionen innerhalb der Bundesparteiführungen) sobald sie als Mitglieder der LHK auftreten einen ausgeprägten *esprit de corps*, der Parteigrenzen überschreitet.

– Gerade darin stellt jedoch das Zusammenwirken in der LHK wesentliche Machtressourcen für jede/n einzelne/n Landeshauptmann/Landesregierung bereit. Zusätzlich zu Resolutionen oder Verhandlungen im institutionellen Bereich erlauben sie eine Koordinierung der Einflußpotentiale der Landeshauptmänner innerhalb der beiden

Regierungsparteien. Umgekehrt ist zu beobachten, daß sie gerade durch die Zusicherung der Unterstützung aller – auch der anderen Regierungspartei angehörenden – Landeshauptmänner in ihrer Position innerhalb der eigenen Bundespartei gestärkt werden. Sofern dies notwendig ist, erleichtert ihnen der Verweis auf diese Legitimation, in Sachfragen gegenüber der dominanten Koalition der eigenen Bundespartei Opposition zu beziehen.

* Die Funktionsmechanismen der LHK bieten in dieser Weise nicht nur strukturelle Vorteile für die einzelnen Länder, sondern auch aus der Warte der Bundesregierung. Sie ermöglichen ihr eine Orientierung an einer einheitlichen Länderposition, der zwar keine rechtliche Verbindlichkeit, aber eine politische Absicherung aufgrund der ausgeprägten Machtposition der Landeshauptmänner innerhalb der Länder zukommt. Bund–Länder–Verhandlungen in wesentlichen Kompetenz– und Finanzfragen werden deshalb typischerweise nicht bilateral mit den neun Ländern einzeln, sondern auf der Grundlage von gemeinsamen Beschlüssen der LHK geführt.

Diese Ausrichtung an einem gemeinschaftlichen Ländervorgehen begrenzt jedoch auch die Reichweite von Kompetenzforderungen auf den *kleinsten gemeinsamen Nenner*. Insofern konnte sich etwa die von den finanzstarken westlichen Bundesländern und von Wien verlangte *Finanzautonomie* aufgrund des Widerstandes der ökonomisch schwächeren Länder bis jetzt nicht als gemeinsame Länderforderung durchsetzen.

c) Einflußmonopol der Landeshauptmänner und der Landesamtsdirektoren?

Den Landeshauptmännern bzw den Landesamtsdirektoren bleibt nicht nur die unmittelbare Landesvertretung in diesen Konferenzen vorbehalten. Auch die diesbezügliche landesinterne Positionsbestimmung wird von ihnen weitgehend dominiert. Anhaltspunkte für diesen in Gesprächen mit Landespolitikern und Experten gefestigten Eindruck finden sich auch in meinen quantitativen Umfrageergebnissen:

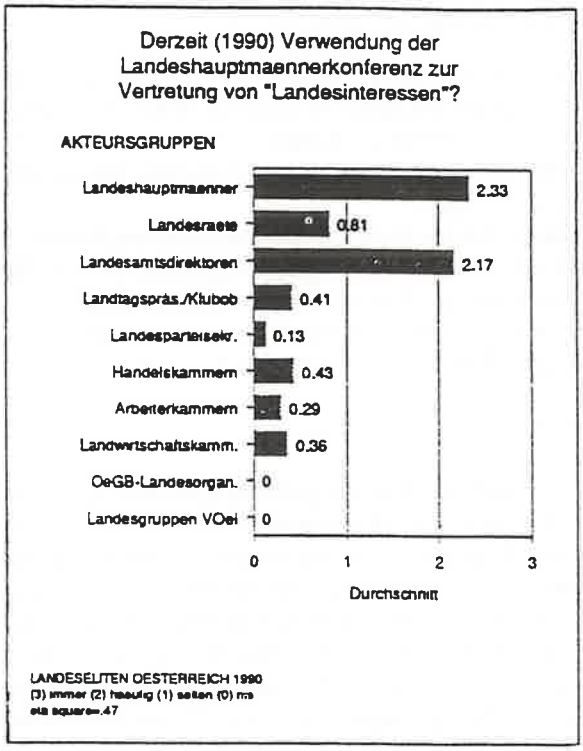
* Die Landeseliten perzipierten die Verwendung der LHK als Einflußinstrument ihrer Landesinteressen signifikant unterschiedlich, je nachdem welche Funktion sie einnahmen (*eta squared = 0.47, siehe FIG 4–E*). Demgegenüber erklärte die jeweilige Zugehörigkeit zu einem bestimmten Bundesland diesbezüglich kaum Varianzen.

Während bei Vorlage von 21 verschiedenen Einflußkanälen (*siehe Abschnitt 5.*) je 83% der Landeshauptmänner und der Landesamtsdirektoren/stellvertreter angaben, sie würden die LHK *"häufig" oder gar "regelmäßig" benützen, um in der derzeitigen (1990) politischen Situation Landesinteressen in Bundesentscheidungen durchzusetzen*, befanden dies nur 20% der übrigen Landesregierungsmitglieder (Landeshauptmannstellvertreter und Landesräte) und 11% der führenden Landtagsabgeordneten. Diese gehörten zudem durchwegs der Partei des Landeshauptmannes an. Von den Landesregierungsmitgliedern erklärten hingegen 40%, die LHK *selten*, und 35% *nie* zur Vertretung von Landesinteressen zu verwenden. Von den Landtagsabgeordneten gaben 16% *selten* und immerhin 73% *nie* an. Unter den führenden Funktionären der Landesorganisationen der Wirtschaftsverbände wurde die LHK von 42% der Handelskammern

und von fast ein Drittel der Landwirtschafts– und Arbeiterkammern als *selten* benützter Einflußkanal genannt, während alle anderen erklärten die LHK in dieser Hinsicht *nie* zu verwenden.

* Zudem wurde die LHK nur von den Landeshauptmännern (nach der Parteiorganisation) und von den Landesamtsdirektoren als *wichtigster Einflußkanal der von ihnen vertretenen Landesinteressen* in der Bundespolitik bezeichnet. Demgegenüber wurde sie nur von einem einzigen der 41 (zu dieser Frage antwortenden) weiteren Landesregierungsmitglieder, von 4 der 31 führenden Landtagsabgeordneten und von keiner der Landesorganisationen der Wirtschaftsverbände als einer der drei wichtigsten Einflußkanäle genannt (*vgl TAB 4–14 in Abschnitt 5.1.*).

FIG 4–E



Von den sich durch die LHK eröffnenden Einflußressourcen scheinen also – wie auch in Interviews mit einigen von ihnen verdeutlicht wurde – in den meisten Bundesländern die Regierungsmitglieder (insbesondere) der Minderheitsfraktionen, vor allem aber die Landtagsmandatare ausgeschlossen zu sein. Die Länderzusammenarbeit in der LHK trägt insofern zusätzlich zu den bereits oben angesprochenen Faktoren – zur

Machtzentralisierung in der Funktion des Landeshauptmannes sowie zur landespolitischen Schlüsselstellung des Landesamtsdirektors bei. Aufgrund der Vertraulichkeit der im Bereich der Verwaltung erarbeiteten, vorbereitenden Arbeitspapiere und Protokolle erhalten die Landtagsfraktionen kaum und wenn, zumeist erst zu spät von den Verhandlungsgegenständen der LHK Kenntnis, um auf den Landeshauptmann Druck auszuüben. Auch das den Landtagen zustehende Interpellationsrecht gegenüber der Landesregierung greift nicht, sofern die LHK Angelegenheiten behandelt, die über den eigenständigen Wirkungsbereich der Länder hinausgehen.[153] Partielle Informationen über die LHK und informelle Einflußpotentiale sind teilweise allerdings aufgrund der Beziehungen innerhalb der Landesorganisation der Partei des Landeshauptmannes gegeben, was jedoch von Land zu Land sehr unterschiedlich ausgeprägt scheint.

So läßt sich zusammenfassend festhalten, daß die in der Literatur getroffene Bewertung der LHK als *wichtigste* Interaktionsstruktur zwischen Landes- und Bundesebene[154] in zweifacher Hinsicht zu relativieren ist:

- Zum einen daran, daß sie nur in selektierten Bereichen (zum überwiegenden Teil für strukturelle Länderforderungen) Anwendung findet, in denen die gemeinsamen Interessen aller Landeshauptmänner/Landesverwaltungen die trennenden Interessen, die auf parteipolitischen Loyalitäten oder spezifischen landespolitischen Anforderungen beruhen, überwiegen.
- Zum anderen daran, daß die LHK nur den Landeshauptmännern, den Landesamtsdirektionen und teilweise den Regierungsmitgliedern, die der Partei des Landeshauptmannes zugehören, zu dienen scheint, während sie für die anderen Landesakteure als Einflußinstrument kaum benützbar sein dürfte und ihr von ihnen deshalb nur eine nachrangige Bedeutung zuerkannt wird.

3.1.2. Die Referentenkonferenzen

Im Vergleich zur LHK fällt die Bedeutung der Konferenzen der verantwortlichen Regierungsmitglieder der übrigen Landesressorts – mit Ausnahme der bereits erwähnten *Landesfinanzreferentenkonferenz* – deutlich ab. Dies ist wiederum vor allem durch die geringen und zersplitterten Kompetenzen der einzelnen Ressorts bedingt. So kommt beispielsweise der Konferenz der Krankenanstaltenreferenten deshalb ein geringer Stellenwert zu, da die wichtige Frage der Finanzierung der Krankenanstalten in der Finanzreferentenkonferenz behandelt wird. Andererseits dürfte aber auch ein geringes Engagement einiger Landesregierungen vorliegen. Illustrierend dafür ist zunächst die geringe Tagungsfrequenz (*siehe TAB 4–8*). Zudem kommt es in diesen Konferenzen – im Gegensatz zur LHK und zur Finanzreferentenkonferenz – häufig vor, daß sich einige Regierungsmitglieder durch leitende Beamte vertreten lassen. Dementsprechend

153 PERNTHALER (1988b), 109.
154 ZB LUTHER (1991), 823; PERNTHALER (1988b).

zeigten sich die Mitglieder der Tiroler Landesregierung bei meinen Fallstudien–Interviews mit der Tätigkeit der meisten *Referentenkonferenzen* durchwegs unzufrieden.[155]

Auch die Referentenkonferenzen fassen eigenständig gemeinsame "Länderbeschlüsse". Wenngleich ihre Leitlinien bei wesentlichen Fragen – insbesondere im Finanzbereich – gelegentlich durch die LHK vorgezeichnet werden, werden die Beschlüsse der Referentenkonferenzen jedoch in der Regel ohne eine Zwischenschaltung der LHK gegenüber der Bundesregierung bzw Bundesressorts vertreten. Im Gegensatz zu dieser Praxis forderte der damalige Kärntner Landeshauptmann Haider bei der LHK–Tagung im November 1990, daß andere Länderkonferenzen (insbesondere die Landesfinanzreferentenkonferenz) vor der Weitergabe ihrer Beschlüsse an den Bund diese zunächst der LHK zur Genehmigung vorzulegen hätten. Damit wäre der FPÖ, die damals einen Landeshauptmann stellte, aber zB in der Finanzreferentenkonferenz nicht vertreten war (*siehe TAB 4–9*), ein Vetopotential gegenüber allen Arenen der zur vertikalen Interessenvertretung dienenden Länderkoordination vorbehalten gewesen. Dies fand jedoch nicht die Zustimmung der anderen Landeshauptmänner.

TAB 4–8: Tagungsfrequenz der politischen Referentenkonferenzen der Länder (Stand Februar 1990)

Landesfinanzreferentenkonferenz	3 mal jährlich und öfters
Landeshauptmännerkonferenz	2 mal jährlich
Kulturreferenten	2 – mindestens 1 mal jährlich
Sozialreferenten	2 – mindestens 1 mal jährlich
Jugendreferenten	mindestens 1 mal jährlich
Sportreferenten	1 mal jährlich
Krankenanstaltenreferenten	ca. jährlich
Gesundheitsreferenten	ca. jährlich
Umweltschutzreferenten	ca. jährlich
Fremdenverkehrsreferenten	sehr selten
Personalreferenten (politische) (auf Beamtenebene allerdings häufig)	sehr selten/letzte Jahre nie
Landwirtschaftsreferenten	seit 20 Jahren nicht mehr
Wohnbaureferenten	seit 20 Jahren nicht mehr

Quelle: Auskünfte des Leiters der Verbindungsstelle der Bundesländer, Dr. Meirer, Februar 1990

155 Interviews mit 30 politischen Tiroler Landeseliten im Mai/Juni 1989, darunter die amtierenden Mitglieder der Tiroler Landesregierung und ihre Amtsvorgänger.

TAB 4–9: Parteipolitische Zusammensetzung der Länderkonferenzen (Stand Jänner 1990)

	ÖVP	SPÖ	FPÖ	Total
Landeshauptmännerkonferenz	6 (7*)	2	1 (–*)	9
Landwirtschaftsreferenten	7	1	1	9
Jugendreferenten	7	2	–	9
Feuerwehrreferenten	7	2	–	9
Personalreferenten	6	2	1	9
Fremdenverkehrsreferenten	6	3	–	9
Kulturreferenten	6	5	–	11*a*
Naturschutzreferenten	6	5	–	11*b*
Sportreferenten	5	4	–	9
Landesfinanzreferenten	5	4	–	9
Gemeindereferenten	5	5	–	10 *c*
Krankenanstaltenreferenten	5	6	–	11 *d*
Wohnbaureferenten	5	6	–	11 *e*
Umweltschutzreferenten	4	4	2	10 *f*
Gesundheitsreferenten	3	7	–	10 *g*
Sozialreferenten	2	8	–	10 *h*

Quelle: berechnet nach Teilnehmerlisten der Verbindungsstelle der Bundesländer (Stand Jänner 1990)

* *seit dem erzwungenen Rücktritt von Jörg Haider im Jahre 1991 stellt die ÖVP auch den Kärntner Landeshauptmann*

a Wien kein Gemeindereferent; Niederösterreich und Steiermark entsenden je zwei zuständige Landesräte

b Burgenland und Kärnten entsenden je zwei zuständige Landesräte

c seit Juni 1991 Verteilung der Landeshauptmänner: 7 VP, 2 SP

d Niederösterreich entsendet zwei zuständige Landesräte

e Niederösterreich und Steiermark entsenden je zwei zuständige Landesräte

f Vorarlberg entsendet zwei zuständige Landesräte

g Steiermark entsendet zwei zuständige Landesräte

h Salzburg und Wien entsenden je zwei zuständige Landesräte

3.2. Inter–föderale Verhandlungen außerhalb der Länderkonferenzen

* Zusätzlich zur Übermittlung der in der LHK oder in Referentenkonferenzen beschlossenen, gemeinsamen Länderforderungen und zu allenfalls bereits innerhalb der Länderkonferenz erfolgten Absprachen mit Vertretern der Bundesregierung werden gelegentlich Bund–Länder–Verhandlungen ***auf Regierungsebene*** für notwendig befunden. Sie werden zumeist durch ein Ersuchen der Länderkonferenz um Einladung beim zuständigen Bundesminister eingeleitet. Im Regelfall werden die neun Länder dabei durch ***Delegationen*** vertreten, die zu den Länderkonferenzen rückkoppeln. Zur Überspannung allfälliger parteipolitischer Konfliktlinien werden diese typischerweise – trotz der deutlichen Überzahl der Länder mit ÖVP–Mehrheiten – paritätisch durch ein der ÖVP–zugehöriges und ein der SPÖ–zugehöriges Landesregierungsmitglied gestellt. Ausgenommen von dieser Delegierungspraxis sind jedoch insbesondere Ver–

handlungen, bei denen finanzielle Ressourcen der einzelnen Länder behandelt werden. In diesem Bereich nehmen typischerweise die Finanzreferenten aller neun Länder teil. Der einmal im Rahmen der Krankenanstaltenfinanzierung unternommene Versuch delegierter Verhandlung hatte sich nicht bewährt.[156]

* ***Inter-föderale Länder-Bund-Gremien*** sind, sieht man von den Länderkonferenzen ab, nur in wenigen Bereichen auf Dauer eingerichtet:

- Dem sogenannten ***Kleinen Komitee*** ist bisher die zentrale Rolle bei Kompetenzverhandlungen zugekommen, insbesondere hinsichtlich jener Bereiche, die in den Forderungsprogrammen und im Forderungskatalog der Länder bezeichnet wurden.[157] Auf Bundesseite nimmt der Föderalismusminister sowie für den Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes der Sektionschef und der Leiter der für Kompetenzfragen zuständigen Abteilung V/1 teil.[158] Ihnen stehen auf Länderseite zwei Landesamtsdirektoren sowie – diese unterstützend – der Leiter der Verbindungsstelle (s.u.) gegenüber. Auch hier wird auf den Parteienproporz Rücksicht genommen, sodaß je ein Landesamtsdirektor aus einem ÖVP-regierten Land (zum Zeitpunkt der Erhebung 1990 aus Tirol) und einem SP-dominierten Land (aus Kärnten – daran änderte nichts der 1989 von der SPÖ erlittene Verlust des Landeshauptmannes). Sie haben den leitenden Beschlüssen der LHK und der LADK, auf denen das ihnen von allen Ländern übertragene Mandat beruht, zu folgen. Das Kleine Komitee zeichnet sich aufgrund der begrenzten Mitgliederzahl durch ein hohes Maß an Vertraulichkeit aus. Die Stellung der Landesamtsdirektoren im Kleinen Komitee bzw dessen Rückkoppelung zur Landesamtsdirektorenkonferenz verdeutlicht, daß die Forderungsprogramme der Länder und die Kompetenzentwicklungen in den letzten Jahrzehnten in wesentlicher Weise im Bereiche der Verwaltung bestimmt wurden.

  Die Aushandlung spezifischer Kompetenzfragen, die mehrere Bundesministerien betreffen, erfolgt jedoch ausgelagert in Verhandlungsrunden unter Einbeziehung der zuständigen Ressorts, wobei dem Kleinen Komitee sodann eine koordinierende Steuerungsfunktion zukommt. Eine solche Tendenz zur horizontalen Dezentralisierung des Aushandlungsprozesses wird seit dem Wiederbeginn der Großen Koalition verstärkt festgestellt. Denn die Spielregeln koalitionärer Rücksichtnahme beschränken den Dispositionsraum des Bundeskanzleramtes, verbindlich in Fragen, die Zuständigkeitsbereiche parteipolitisch unterschiedlich dominierter Bundesressorts berühren, zu verhandeln. Gelegentlich wird auch das Kleine Komitee selbst um Experten aus Fachressorts, sowohl von Bundesministerien als auch von den Landesverwaltungen, erweitert.
- Im Finanzbereich sind zwar keine formellen Gremien vorgesehen. Gleichwohl

156 Diese und die folgenden Informationen stützen sich auf Interviews mit Vertretern der Verbindungsstelle, einzelner (Ämter der) Landesregierungen und des Bundeskanzleramtes.

157 Vgl Klaus BERCHTOLD (1988), Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956, Wien (Braumüller).

158 Stand Mai 1990, Interview Verfassungsdienst des BKA.

bieten die *Verhandlungsrunden der Finanzausgleichspartner* eine in der Praxis fest verankerte inter-föderale Arena. Sie werden wiederum einerseits auf politischer Ebene (unter Beteiligung des Bundesministers für Finanzen, der Landesfinanzreferenten und der Präsidenten des Städte- und Gemeindebundes) sowie vorbereitend dazu auf Beamtenebene geführt.[159] An letzteren nehmen der Leiter der Abteilung II/111 (Finanzverfassung und Finanzausgleich) des BM f Finanzen, die beamteten Landesfinanzreferenten, die Generalsekretäre der beiden kommunalen Interessenverbände und gegebenenfalls weitere Fachexperten teil. Die wesentlichsten Aufgaben dieser Besprechungsrunden liegen ua in der Vorbereitung des Finanzausgleichsgesetzes, der Reformierung der Finanzverfassung und der Aushandlung von Maßnahmen der Krankenanstaltenfinanzierung. Spezifische Finanzfragen zwischen Bund und Ländern werden teilweise aber auch außerhalb dieser Arena im Rahmen von (intraföderalen) Bundesgremien verhandelt (s.u.).

- Die *Österreichische Raumordnungskonferenz* (ÖROK) dient Bund-Länder-Verhandlungen zur Abstimmung von Planung und Maßnahmen im Bereich der Raumordnung.[160] An der Konferenz auf politischer Ebene nehmen unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers weitere Mitglieder der Bundesregierung, die neun Landeshauptmänner, Vertreter des Gemeinde- und des Städtebundes, sowie Repräsentanten der Sozialpartner teil. Die Geschäftsführung der ÖROK ist mit der Verbindungsstelle der Bundesländer organisatorisch verknüpft.
- Ständige Bund-Länder-Koordinationsorgane bestehen weiters im Gebiet der umfassenden Landesverteidigung, die gemäß Art 9a B-VG eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern ist,[161] sowie im Bereich der Krankenanstaltenerhaltung in der Form des KRAZAF (Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds).[162]

* Über diese wenigen institutionalisierten Gremien und die - weiter unten zu besprechende - Teilnahme von Ländervertretern in *intra-föderalen* Bundesgremien hinausgehend, erfolgen die Interaktionen zwischen den Landesregierungen und der Bundesregierung in einer Vielzahl von Verhandlungsrunden im Verwaltungsbereich, die themenspezifisch einberufen werden. Sie werden - mangels allgemeiner Verfahrensregeln - je nach Materie und auch entsprechend dem Stil der einzelnen Ministerien nur bilateral zwischen einzelnen Bundesressorts und den Landesverwaltungen oder in Arbeitsbesprechungen mit interministerieller Besetzung geführt. Ihnen sind häufig länderinterne Expertenkonferenzen vorgelagert. Deren Organisationsgrundsätze sind in Richtlinien der Landesamtsdirektorenkonferenz geregelt.[163]

Auf der Ebene dieser themenbezogenen, informellen Bund-Länder-Verhandlungen auf Verwaltungsebene sind im Regelfall alle neun Landesverwaltungen vertreten. Eher

159 Schriftliche Auskunft des Bundesministeriums für Finanzen vom 7.11.1991
160 Vgl die seit 1975 jährlichen Raumordnungsberichte der ÖROK.
161 PERNTHALER (1988b), 83.
162 ZEHETNER (1989).
163 Richtlinie für Länderexpertenkonferenzen, beschlossen durch die Landesamtsdirektorenkonferenz am 18. Oktober 1990.

selten ist es, daß auf dieser Ebene nur ein, zwei Delegierte für alle Länder verhandlen. Deshalb gibt es für diese Fälle auch keinen festen Verteilungsschlüssel zwischen den einzelnen Ländern. Die Landesverwaltungen melden vielmehr ad hoc – je nach ihrer Betroffenheit und Expertise im Einzelfall ihren Willen zur Vertretung an. Typischerweise erfolgt sodann die Bestellung gemeinsamer Vertreter ohne Konflikte zwischen den einzelnen Landesverwaltungen.

3.3. Die Verbindungsstelle der Bundesländer (VST)

a) Struktur

Im Hintergrund der Länderkonferenzen wirkt die *Verbindungsstelle der Bundesländer* (VST) als permanent verfügbarer, administrativer Apparat auf interregionaler Ebene. Sie wurde 1951 im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in Wien als ein von allen neun Ländern getragenes Organ eingerichtet.[164] Die finanziellen Kosten der VST werden von Wien und Niederösterreich zu je 10%, die restlichen 80% von den übrigen Bundesländern entsprechend ihrer Bevölkerungszahl getragen.[165]

* Die VST beschäftigte in Wien (zum Erhebungszeitpunkt 1991) neben dem Leiter drei Referenten im allgemeinen Dienst, einen weiteren, der als Geschäftsführer der *Österreichischen Raumordnungskonferenz* (ÖROK) eingesetzt ist, sowie den – in Kapitel V zu besprechenden – Ländervertreter in Brüssel. Sie sind Landesbeamte, die von ihren Landesverwaltungen zum Dienst in der VST abgestellt werden. Entsprechend der starken rechtlichen Ausrichtung der Kooperation von Landes- und Bundesinstitutionen in Österreich, sind sie (abgesehen vom Geschäftsführer der ÖROK) Juristen.

* Der VST steht es prinzipiell nicht zu, eigenständig zu handeln. Vielmehr ist sie an die Weisungen – in ansteigender hierarchischer Rangordnung – des zu ihrer Steuerung eingerichteten Arbeitsausschusses, bestehend aus drei Landesamtsdirektoren,[166] der Landesamtsdirektorenkonferenz sowie in höchster Instanz der LHK verpflichtet. Insofern obliegt es ihr, "auch bei Interventionen ... zum Ausdruck zu bringen ..., ob dieselbe in Ausübung eines Beschlusses der Landeshauptmänner, der Landesregierungen oder auf Grund einer Stellungnahme von deren Ämtern erfolgt."[167] In der Praxis werden die Aufträge zumeist durch Umfragen der VST bei den neun Landesamtsdirektionen eingeholt.

---

164 Zunächst hatte es auch Überlegungen gegeben, die Verbindungsstelle in den Bundesländern einzurichten (WELAN/WELAN (1970)), zur Entstehung siehe Leonhard RIEMER (1960), Zehn Jahre Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer, in: Amtliche Nachrichten der niederösterreichischen Landesregierung, Wien 15.10.1960 Nr 15.

165 § 4 der GO der Verbindungsstelle.

166 Lt § 6 der GO der Verbindungsstelle besteht dieser aus dem niederösterreichischen Landesamtsdirektor sowie zwei weiteren Landesamtsdirektoren. Diese Mitgliedschaft rotiert so wie der Vorsitz halbjährlich.

167 § 6 der GO der Verbindungsstelle.

b) Funktionen

* Die VST dient *erstens* als *Übermittler* zwischen der Bundesregierung und den einzelnen Landesregierungen. Die Landesregierungen/verwaltungen bringen einerseits ihre Forderungen, insbesondere wenn eine Angelegenheit alle Länder gemeinsam betrifft, über die VST an die Bundesregierung vor. Kontaktstelle der VST ist bei ressortübergreifenden Materien und insbesondere bei Kompetenzangelegenheiten der *Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes*, im übrigen sind dies die jeweils betroffenen Fachministerien. Andererseits ist die VST für die Bundesseite prinzipiell Anlaufstelle für Informationen, die an alle Landesregierungen gerichtet sind, wobei allerdings teilweise gleichzeitig auch eine direkte Unterrichtung der Landesamtsdirektionen selbst erfolgt (*siehe unten Begutachtungsverfahren*). Die VST diffundiert aber auch Informationen in Angelegenheiten, zu denen Bundesstellen nur von einer Landesregierung befragt wurden, die jedoch ihrer Ansicht nach alle Länder gleichzeitig interessieren.

Die Kommunikation zwischen VST und Landesebene richtet sich, Schätzungen des Leiters der VST zufolge, in 90 – 95% der Fälle einzig an die Landesamtsdirektoren. Trifft diese Monopolstellung des Landesamtsdirektors auf schriftliche Korrespondenz in besonderer Weise zu, gilt dies in der Regel auch für telefonische Kontakte. Entsprechend dem einheitlichen Aufbau der Landesverwaltungen und der Leitungsfunktion des Landesamtsdirektors entscheidet dieser sodann über die Weiterleitung an die fachlich zuständige Stelle innerhalb der Landesverwaltung und über die Notwendigkeit einer Benachrichtigung von Regierungsmitgliedern. Nur in besonders wichtigen Angelegenheiten wird zusätzlich der Landeshauptmann, und in noch selteneren Fällen auch sonstige Mitglieder der Landesregierung direkt von der VST informiert.

Demgegenüber bestanden (zum Erhebungszeitpunkt) keine direkten Kontakte zwischen der VST und den Landtag(sfraktion)en,[168] den Landesparteiorganisationen oder den Landesorganisationen der Wirtschaftsverbände.

* *Zweitens* bietet die VST als Geschäftsführer sämtlicher Länderkonferenzen und ad-hoc Tagungen *organisationelle Koordinationsleistungen*,[169] trägt zur *Vereinheitlichung* der Länder-Bund-Beziehungen bei und stellt aufgrund ihres Überblicks *Expertise* bereit:

- Erscheint der VST eine rasche gemeinsame Positionserklärung der Länder erforderlich, leitet sie Umfragen bei den neun Landesregierungen (in der Praxis zumeist bei den Landesamtsdirektionen) ein.
- Im Vorfeld von Länderkonferenzen bereitet sie die Verhandlungsunterlagen vor. Dies erfolgt auf der Grundlage des Inputs der Landesverwaltungen. Zudem nimmt die VST nach Bedarf aber auch eigenständige Erhebungen vor. Im nachhinein erstellt sie die Sitzungsprotokolle.

168 Zur Information in Fragen der europäischen Integration siehe Kapitel V und VI.

169 Vgl auch Richtlinie für Länderexpertenkonferenzen, beschlossen durch die Landesamtsdirektorenkonferenz am 18. Oktober 1990.

- Vertreter der VST sind zudem bei den Länderkonferenzen und zumeist bei Länder–Bund–Verhandlungen (zB im Kleinen Komitee aber auch bei Delegationsvorsprachen) selbst präsent. Allerdings ist es in der innerstaatlichen Politik bisher untypisch, daß die VST eigenständig die Länder als Bevollmächtigte in Bundesgremien vertritt und Verhandlungen mit Bundesakteuren führt. Beamte der VST werden vielmehr zusätzlich, beratend auf Länderseite beigezogen, wobei ihr Selbstverständnis (entsprechend ihrer formellen Weisungsverpflichtung) von einer – insbesondere widersprüchlichen Interessen einzelner Länder gegenüber – neutralen Zurückhaltung geprägt ist. Gleichwohl können sie in Einzelfällen – über ihre Protokollierungsfunktion hinausgehend – Einfluß auf den Verhandlungsgang zwischen den Landesregierungen bzw zwischen der Bundes– und den Landesregierungen einwirken. Aufgrund ihrer durch die zentrale Übermittlungs– und Vorbereitungsarbeit gewonnenen, übergreifenden Sachkenntnis beteiligt sich der Vertreter der VST manchmal aktiv an den Verhandlungen, sei es um auf bereits gefaßte Beschlüsse von (anderen) Länderkonferenzen hinzuweisen, um die Positionsentwicklung im Bereich der Bundesregierung zu erklären oder gelegentlich auch um Formulierungen als Vermittlungsvorschlag einzubringen. Sofern Delegationen für alle Länder verhandeln (zB im Kleinen Komitee) tritt er – wie von einem Bundesvertreter festgestellt wurde – gelegentlich auch als "mahnendes Gewissen" auf, um die federführenden Landesamtsdirektoren auf die Standpunkte der nicht unmittelbar vertretenen Länder aufmerksam zu machen.
- Für die Bundesregierung ist die VST also kein eigenständiger Verhandlungspartner. Sehr wohl wird sie aber (insbesondere seitens des Bundeskanzleramtes) als wertvolle Kontaktstelle angesehen, da sie aufgrund ihres Überblickes frühzeitig Auskunft über Probleme im Länderbereich (zB hinsichtlich eines Gesetzes– oder Verordnungsentwurfes des Bundes) sowie über spezifische Positionen der neun Landesregierungen geben kann.

3.4. Inter–föderale Beziehungen im parlamentarischen Bereich

Wie bereits hinsichtlich der Landeshauptmännerkonferenz und der Informationsvermittlung der Verbindungsstelle festgehalten wurde, wird den Mitgliedern der Landesparlamente bisher keinerlei direkte Beteiligung an den inter–föderalen Interaktionen der Exekutiven eingeräumt. Ua aufgrund ihres Informationsdefizites ist ihnen auch kaum ein Einfluß auf die in diesem Rahmen von ihrer eigenen Landesregierung eingenommenen Positionen möglich.

Zudem ist auch die Zusammenarbeit zwischen den Landtagen der einzelnen Bundesländer bisher nur sehr beschränkt ausgebildet:

* Im institutionellen Bereich fehlen inter–parlamentarische Foren, die Vertreter sämtlicher Landtagsfraktionen aus mehreren Bundesländern vereinen, wie sie etwa aufgrund des besonderen Verhältnisses von Tirol und Südtirol vorhanden sind. Neben gemeinsamen Sitzungen des Tiroler und Südtiroler Landtages (seit 1991 auch unter

Einschluß des Regionalparlaments des Trentino und des Vorarlberger Landtages) besteht hier eine in regelmäßigen Abständen tagende interregionale Landtagskommission.[170]

* Ein inter-parlamentarisches Gremium der österreichischen Landtage bietet lediglich die ***Landtagspräsidentenkonferenz*** (LTPK), die seit 1958 sporadisch und seit 1974 regelmäßig, üblicherweise zweimal jährlich abgehalten wird.[171] Sie setzt sich zusammen aus den neun Präsident/inn/en der österreichischen Landtage, wobei auch der Präsident des Südtiroler Landtages an den Sitzungen teilnimmt. Beratend werden auch die zehn Landtagsdirektoren und ein Vertreter der Verbindungsstelle beigezogen, wobei erstere die LTPK bei Sitzungen der *Landtagsdirektorenkonferenz* vorbereiten.[172]

Der politische Stellenwert der LTPK hat sich bisher jedoch als gering erwiesen. Sie hat sich großteils auf Fragen der Landtagsorganisation beschränkt oder Repräsentativaufgaben wahrgenommen. Zur Vertretung von Landesinteressen gegenüber der Bundesregierung wurde sie hingegen kaum aktiv. In dieser Hinsicht weist *Schwarz* auf ein vereinzeltes Beispiel hin, nämlich eine Intervention der LTPK, um die im Jahre 1984 im Exekutivbereich festgefahrenen Länder-Bund Verhandlungen in der Frage der Immissionsgrenzwerte zu beschleunigen.[173]

* Politisch etwas wichtiger erscheinen demgegenüber die interparlamentarischen Kontakte innerhalb der Parteiorganisationen. So verfügen alle Fraktionen über Klubobmännerkonferenzen, die etwa in der ÖVP vierteljährlich stattfinden. Da hiebei neben den Klubobmännern/frauen der Landtage zumeist auch die Fraktionsführung des nationalen Parlamentsklubs eingebunden wird, dürften diese Treffen auch zu bundespolitischen Absprachen genützt werden, wobei hiezu allerdings empirische Belege fehlen.

3.5. Exkurs: Intensität horizontaler Kontakte zwischen den Akteuren der neun Bundesländer

Im Rahmen dieser Studie wurde versucht, über die Darstellung der inter-föderalen Gremien hinausgehend, Anhaltspunkte hinsichtlich der Intensität der horizontalen Beziehungen zwischen den politischen und administrativen Akteuren der neun Bundesländer zu gewinnen. Hiezu wurden die 175 Landeseliten meines Samples anhand einer Matrix befragt, zu welchen Akteuren sie jeweils – *abgesehen von einer gemeinsamen Teilnahme in Bundesgremien oder Länderkonferenzen – regelmäßige, direkte Kontakte* unterhalten. Die anhand dieser punktuellen Beurteilung gewonnenen Daten werden unvermeidlich durch Unschärfen gekennzeichnet sein, die insbesondere durch eine unter-

170 Vgl zB Anton PELINKA (1990a), Austria, in: Michelmann/Soldatos (1990).
171 Eine Darstellung der Ursprünge und der Aufgaben der LTPK gibt Reinhold SCHWARZ (1989), Die österreichischen Landtage und die Landtagspräsidentenkonferenz, in: Erich Schneider (Hg) (1989), Der Landtag – Standort und Entwicklungen, Baden-Baden (Nomos) 43–52; zum folgenden auch mein Interview mit Landtagspräsident Schreiner, Salzburg 24.9.1991.
172 Teilnehmerliste der Landtagspräsidentenkonferenz am 11.10.1991, VST-142/342.
173 SCHWARZ (1989), 50.

schiedlich weite Auslegung der Existenz solcher Beziehungen entstehen. Trotz der verwendeten Matrixdarstellung genügen sie keinesfalls den Ansprüchen einer "Netzwerkanalyse". Dennoch lassen sich gewisse Tendenzen erkennen:

* Aufgrund der Überschaubarkeit des Akteursraums innerhalb eines Bundeslandes und der starken Funktionsverschränkungen zwischen den Institutionen, der Parteien- und der Verbändesphäre (s.o.) verwundert es wenig, daß die Antworten in Hinblick auf das *eigene* Land überwiegend auf regelmäßige Kontakte zwischen sämtlichen Akteuren – der Landesregierung, der Landesadministration, den Landesparteiorganisationen und den Landesorganisationen aller fünf großen Wirtschaftsverbände – hinwiesen.

* Die informellen Beziehungen zwischen den Akteursräumen der einzelnen Bundesländer untereinander erscheinen hingegen relativ gering entwickelt zu sein. Darauf verweist insbesondere auch der Vergleich zu den – bei der Befragung ebenfalls untersuchten – Kontakten zu Akteuren der ausländischen Nachbarregionen Südtirol, Friaul Julisch–Venetien und Bayern, die sich – wie noch in *Abschnitt 6.3.* ausgeführt wird – teilweise stärker ausgeprägt zeigten als solche zwischen einzelnen österreichischen Bundesländern.

* Betrachtet man die Anzahl der im obigen Sinne definierten inter–regionalen Kontakte nach Akteursgruppen, heben sich erwartungsgemäß die Angaben der (antwortenden) Landeshauptmänner ab. Sie nannten im Schnitt 5,3 andere Landesregierungen und 4,1 andere Landesparteiorganisationen als regelmäßige Kontaktpartner. Die Landesamtsdirektoren/stv. bezeichneten als solche im Schnitt 4,1 andere Landesverwaltungen und Regierungsmitglieder aus 2,7 anderen Bundesländern.

– Entsprechend den geringeren inter–föderalen Kooperationsstrukturen auf der Ebene der politischen Ressortverantwortlichen, zeigten sich demgegenüber die Nennungen der übrigen Landesregierungsmitglieder, die im Schnitt regelmäßige Beziehungen zu 3,2 anderen Landesregierungen und zu 1,9 anderen Landesparteiorganisationen anführten, eingeschränkter.

– In Anbetracht der obigen Ausführungen relativ hoch erwiesen sich die Angaben der befragten Landtagsabgeordneten, die regelmäßige Kontakte zu 3,7 anderen Landtagen nannten. Beziehungen zu anderen Landesregierungen (im Schnitt 0,9) sind hingegen für sie untypisch. Bei der Beurteilung dieser Daten ist jedoch mit Nachdruck daran zu erinnern, daß mein Sample der Landesparlamentarier nur die Mitglieder der Landtagspräsidien bzw die Fraktionsvorsitzenden umfaßte, wodurch hier eine deutliche Verzerrung anzunehmen ist. Denn bei meinen Interviews von 30 Tiroler Landeseliten im Jahre 1989 zeigte sich deutlich, daß der überwiegende Teil der "einfachen" Landtagsabgeordneten – einmal abgesehen vom besonderen Verhältnis zu Südtirol – in keiner Weise zu anderen Landtagen in Kontakt stand oder doch höchstens sporadische Beziehungen zu Vorarlberger oder Salzburger Fraktionskollegen aufwies. Darin wurde von einem großen Teil der befragten Tiroler Landeseliten von ÖVP und SPÖ ein wesentlicher Mangel im Sinne eines Hemmnisses für eine länderübergreifenden Positionsbestimmung gesehen.

– Für die Spitzenfunktionäre der Landessozialpartner ließ sich feststellen, daß sie zwar nur selten zu Institutionen anderer Bundesländer, jedoch in starker Weise zu anderen Landesorganisationen desselben Verbandes in Beziehung stehen. Regelmäßige, direkte Kontakte wurden am ausgeprägtesten angegeben seitens der Handelskammern, nämlich zu 6,9 anderen HK und zu 1,6 anderen Landesgruppen der Industriellenvereinigung; seitens der Arbeiterkammern zu 5,5 anderen AK und zu 2,6 anderen Landesorganisationen des ÖGB; seitens der Landwirtschaftskammern zu 4,2 anderen LWK; seitens der Landesorganisationen des ÖGB zu 5,3 anderen Landesverbänden des ÖGB und zu 4,3 anderen AK; sowie am geringsten seitens der Landesgruppen der Industriellenvereinigung, nämlich zu 2,2 anderen IV.

* Mit der Maßgabe der zuvor angedeuteten Vorbehalte läßt sich aufgrund dieser Daten tendenziell auch die Intensität des horizontalen Beziehungsgeflechtes zwischen den aggregierten Akteursräumen der einzelnen Bundesländer feststellen. Die hiezu erstellten *TAB 4–10 und 4–11* finden im *Anhang A* eine erläuternde Detaillierung in den Schaubildern *FIG A 4–1 bis A 4–9*.

– Die markanteste Verdichtung findet sich zwischen den politischen Akteuren Tirols, Salzburgs und Vorarlbergs. Diese "Westachse" dürfte – abgesehen einmal von der geographischen Nähe – auf den verstärkten ökonomischen und politisch–kulturelle Ähnlichkeiten dieser Bundesländer,[174] sowie auf der Zusammenarbeit ihrer politischen Akteure im Rahmen der ARGE–ALP (siehe *Abschnitt 6.3.*) basieren. Sie läßt sich sowohl hinsichtlich der Kontakte zwischen den Landesregierungen, als auch für die Zusammenarbeit der Landesverbände und der Landtage feststellen. So werden in den letzten Jahren etwa auch auf fraktioneller Ebene gemeinsame Tagungen der Landtagsklubs dieser drei Bundesländer – insbesondere in Hinblick auf ähnlich gelagerte integrationspolitische Regionalprobleme (siehe Kapitel V) – organisiert.

– Eine besonders hohe Kontaktfrequenz kann weiters zwischen den Bundesländern Niederösterreich und Oberösterreich – die teilweise ähnliche wirtschaftliche Problemstellungen, etwa einen hohen Anteil der Verstaatlichten Industrie, aufweisen – aber auch zwischen diesen Ländern und Salzburg festgestellt werden.

– Zudem fällt auf, daß entsprechend der Wiener Sonderstellung die Kontakte zwischen den "Landesakteuren" der Bundeshauptstadt und solchen der anderen Bundesländer als weit schwächer angegeben werden als solche zwischen den meisten anderen Bundesländern untereinander.

– Signifikant erweist sich schließlich die relative Isoliertheit des kleinsten und wirtschaftlich schwächsten Bundeslandes, des Burgenlandes. Ihre Landesakteure haben – meinen Daten zufolge – zu Akteuren aller anderen Bundesländer unterdurchschnittlich ausgeprägte Beziehungen entwickelt.

---

174 Vgl dazu Gerhard MANGOTT/Michael MORASS/Rainer NICK (1990), Endbericht des Forschungsprojektes "Grenzen und Möglichkeiten der SPÖ im Westen Österreichs" (Leitung Anton Pelinka), Innsbruck, mimeo.

TAB 4–10 und 4–11:
Intensität regelmäßiger direkter Kontakte zwischen politischen Akteuren verschiedener Bundesländer

	B	K	N	O	S	St	T	V	W
B	\								
K	+	\	+	+	+	*	*	+	+
N	+	•	\	*	*	+	*	+	•
O	•	•	+	\	+	+	•	•	•
S	•	+	•	+	\	+	*	*	•
St	•	•	•	•	•	\	•	•	•
T					+		\	+	•
V			•		•	•	*	\	*
W	*		*						\

* mehr als 75 % der befragten Landeseliten eines Bundeslandes geben regelmäßige direkte Kontakte zu (ein oder mehreren) politischen Akteuren des anderen Bundeslandes an.
\+ mehr als 60 %
• mehr als 50 %
Freiraum weniger als 50 %

	B	K	N	O	S	St	T	V	W
B	\								
K		\							
N		•	\						
O		•	*	\					
S		*	*	*	\				
St		•	•	•	•	\			
T					*		\		
V			•		•	•	*	\	
W			•						\

* In beiden Bundesländern geben mehr als 60 % der befragten Landeseliten regelmäßige direkte Kontakte zu (ein oder mehreren) politischen Akteuren des anderen Bundeslandes an.
• In beiden Bundesländern mehr als 50 %

4. Intra-föderale Strukturen

4.1. Einflußkanäle im Bereich der Bundesregierung

4.1.1. Lobbying

Parallel zu den in selektierten Politikbereichen wirkenden inter-föderalen Aushandlungsstrukturen verfügen Landesakteure über verschiedenste direkte Einflußkanäle auf Entscheidungen im Bereich der Bundesregierung bzw -verwaltung.

Folgt man den Ergebnissen meiner Befragung der Landeseliten, sind hiebei die auf informeller Kontaktnahme beruhenden, direkten Interventionen bei Mitgliedern der Bundesregierung am wichtigsten (*zum Vergleich der folgenden Daten mit anderen Einflußkanälen siehe Abschnitt 5.).*

Die Umfragedaten weisen auf eine hohe Dichte dieser Form von Lobbying hin. Bezogen auf die Gesamtheit des Samples gaben zwei Drittel der Befragten an, zur Durchsetzung von Landesinteressen "häufig" oder gar "immer" direkte Kontakte zu Bundesministern zu benützen. Die Angabe solcher Beziehungen konnte bei einem großen Teil der Befragten aller Akteursgruppen festgestellt werden, wobei sich die jeweilige Herkunft aus einem bestimmten Bundesland insofern nicht signifikant erwies.

- Am deutlichsten ausgeprägt zeigten sie sich jedoch unter den Mitgliedern der Landesregierungen, von denen fast alle (91%) "häufige" direkte Interventionen bei Bundesministern angaben. Befragt nach der relativen Wichtigkeit von Einflußkanälen in der Bundespolitik, reihten sie diese auch insgesamt weitab an die erste Stelle. (*siehe Abschnitt 5.*)

- Wie anzunehmen war, lag hingegen die Anzahl der (führenden) Landtagsabgeordneten, die "häufige" direkte Kontakte zu Ministern nannte, mit 43% weit niedriger, während 45% von ihnen anzeigten, "selten", und weitere 11%, "nie" zu solchen Interventionen zu greifen.

- Wenngleich auch die Landesamtsdirektoren über direkte Kontakte zu Mitgliedern der Bundesregierung verfügen, deuteten sie doch an, daß für sie demgegenüber die Beziehungen zu den leitenden Beamten der Ministerien im Vordergrund stehen.

- Bemerkenswert ist weiters, daß auch für die überwiegende Zahl der Spitzenfunktionäre der Landesorganisationen aller fünf Wirtschaftsverbände eine "häufige" unmittelbare, persönliche Einflußnahme bei Bundesministern festzustellen war.

- Über die fachliche Bezogenheit hinausgehend, stützen sich diese vertikalen Einflußkanäle vielfach auf die parteipolitische Verbundenheit von Landes- und Bundesakteuren. In dieser Hinsicht dürfte im Rahmen der Großen Koalition eine gewisse Verstärkung daraus anzunehmen sein, daß die parteipolitische Verteilung der sachlich verflochtenen Ressorts der Bundes- und Landesregierungen (*siehe oben TAB 4-10*) in wichtigen Bereichen spiegelgleich ist. (zB für die ÖVP in den Bereichen Landwirtschaft und Wirtschaft, für die SPÖ in den Bereichen Soziales und Gesundheit). In ähnlicher Weise gilt dies zB auch für die parteipolitische Verbundenheit der Handels- und

Landwirtschaftskammern mit ihren vorrangigen Interlokutoren innerhalb der Bundesregierung.

– In dieser Hinsicht ist auch festzuhalten, daß direkte Interventionen beim Bundeskanzler, abgesehen von den Landeshauptmännern und einzelnen Spitzenfunktionären der Handels- und Landwirtschaftskammern, nur von führenden sozialistischen Landespolitikern als "häufig benützter" und für sie "wichtiger" Einflußkanal genannt wurden. Der Vizekanzler wurde hingegen ausschließlich von Landeseliten der ÖVP als einer der "wichtigsten Einflußkanäle" bezeichnet.

* Diesen Interventionen fehlt jedoch im institutionellen Bereich eine kontinuierliche, organisationelle Abstützung in der Bundeshauptstadt, wie sie etwa in Deutschland durch die *Landesvertretungen beim Bund* wahrgenommen wird.[175] Im Vergleich dazu läßt sich deren Mangel in Österreich wiederum vor allem dadurch erklären, daß sich die Hauptaufgaben der deutschen Landesvertretungen – die ständige Betreuung der Aktivitäten der Landesregierung im Bundesrat – angesichts der Konstruktion der österreichischen Länderkammer nicht in dieser Weise stellt.

Zwar wurde auf Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz von 1979 hin ein *Bundesländerhaus* in Wien eingerichtet. Salzburg besetzte darin im Jahre 1980 als erstes Bundesland ein *Landesbüro*.[176] Vorarlberg, Tirol und die Steiermark folgten diesem Beispiel, während Oberösterreich und Niederösterreich daran aufgrund ihrer Nähe zur Bundeshauptstadt kein Interesse zeigten. Diese Büros dienen jedoch prinzipiell der Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere im Rahmen von Veranstaltungen im kulturellen und touristischen Bereich, und erfüllen keine Funktionen einer Interessenvertretung bei Bundesinstitutionen. Sie sind durchwegs mit Landesbeamten besetzt. Nur das Büro der Steiermark wird von einem Mitglied des Bundesrates geleitet.

* An dieser Stelle ist noch anzumerken, daß die Landesparlamente das ihnen (mit Ausnahme des Wiener Landtages) zustehende Recht, ihre Anliegen gegenüber der Exekutive in unverbindlichen Entschließungen vorzubringen,[177] in den letzten Jahren immer häufiger dazu benützen, in Resolutionen Forderungen zu Bundespolitiken formell kundzutun. Sie wenden sich dabei zumeist an die Landesregierung mit dem Ersuchen, im Sinne des Landtagsbeschlusses bei der Bundesregierung zu intervenieren.[178] Das Instrument solcher Resolutionen wurde in den letzten Jahren vom Vorarlberger und vom Tiroler Landtag weitab am meisten eingesetzt.[179]

---

175 Vgl dazu LEONARDY (1991).

176 Zur Darstellung der Aufgaben der Landesvertretungen im "Bundesländerhauses" siehe die 1990 erschienene Broschüre 10 Jahre Salzburger Landesdelegation im Bundesländerhaus 1980–1990; darin wird auch auf die Möglichkeit verwiesen, daß nach Übersiedlung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung nach St. Pölten Mitte der 90er Jahre deren bisherige Amtsgebäude in Wien als Bundesländerzentrum adaptiert werden könnten. Dazu auch Interview mit dem ehemaligen Vertreter Salzburgs im Bundesländerhaus, Salzburg 23.9.1991.

177 SCHÄFFER (1991), 752.

178 Vgl dazu auch Peter KOSTELKA/Ralf UNKART (1974), Vom Stellenwert des Föderalismus in Österreich, in: Fischer (1974), 353.

179 Vgl im Detail die Liste in Anhang D der Dissertationsfassung dieser Arbeit (MORASS, 1993).

4.1.2. Das Begutachtungsverfahren

Eine institutionalisierte, regelmäßige Einbindung in die Formierung von Bundespolitiken wird den Landesregierungen im Rahmen des *Begutachtungsverfahrens* geboten.[180] Das heißt, den Landesregierungen wird – so wie auch den Sozialpartnern und sonstigen Interessenvertretungen – ermöglicht, unverbindliche Stellungnahmen zu Vorentwürfen von Bundesgesetzen und Verordnungen abzugeben. Über ein aktives Einbringen von Länderinteressen hinaus, soll damit auch antizipierend eine Anfechtung eines Bundesgesetzes oder einer Bundesverordnung beim Verfassungsgerichtshof auf Antrag einer Landesregierung vermieden werden.[181] Im Gegensatz zu den Begutachtungsrechten der Kammern, fehlt den Stellungnahmen der Landesregierungen jedoch eine rechtliche Absicherung.[182] Dennoch wird diese Konsultation im Regelfall zugestanden. Sie entfällt nur in einzelnen Fällen unmittelbarer Gesetzesinitiativen des Nationalrates. Kritisiert wird zudem etwa seitens des *Instituts für Föderalismusforschung*, daß einige Ministerien gelegentlich die vorgesehene sechswöchige Begutachtungsfrist verkürzen.[183]

* Die amtsinternen Vorentwürfe von Bundesgesetzen oder –verordnungen werden vom jeweils federführenden bzw alleinzuständigen Bundesressort zumeist gleichzeitig an die einzelnen Ämter der Landesregierungen und an die *Verbindungsstelle der Bundesländer* versandt. Die Stellungnahmen werden in den neun Landesverwaltungen unter Heranziehung von Vorentwürfen der sachlich betroffenen Fachabteilungen schließlich von den Verfassungsabteilungen koordinierend erstellt. Die Stellungnahme wird sodann im Regelfall vom Landesamtsdirektor gegenüber dem versendenden Bundesressort und dem Nationalrat vorgebracht. In einigen Bundesländern, etwa in Vorarlberg werden sie hingegen typischerweise vom zuständigen Regierungsmitglied unterschrieben. In Niederösterreich werden Stellungnahmen zu Bundesgesetzen und Staatsverträgen nach Art 50 Abs 1 B–VG als kollegialer Beschluß der Landesregierung gefaßt,[184] wenngleich ihr Inhalt auf Regierungsebene nur in Ausnahmefällen Abänderungen erfährt.[185]

* Entsprechend dieser Urheberschaft sind die Länderstellungnahmen typischerweise durch eine juristische Argumentationsweise gekennzeichnet. Sie nehmen zumeist auf zwei Tatbestände Bezug: Einerseits beurteilen sie die möglichen Auswirkungen der Bundesvorlage auf die Landeskompetenzen. Andererseits stellen sie eventuelle finanzielle Mehrbelastungen fest, die den Ländern bei der Implementierung des Bundesgesetzes oder der Verordnung entweder direkt im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung oder indirekt entstehen würden. Insofern ist hervorzuheben, daß politische

---

180 Die folgenden Ausführungen stützen sich ua auf meine Interviews in einzelnen Landesverwaltungen, in der Verbindungsstelle, im Bundeskanzleramt sowie mit einzelnen Parlamentariern.
181 MOTZ/PERNTHALER (1977), 32.
182 Vgl FISCHER (1969), 253ff.
183 Siehe INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (1990), 78f.
184 § 4 Abs 1 Z 13 GO d NÖ Landesregierung.
185 Interviews Niederösterreichische Landesverwaltung.

Forderungen, die auf keiner *strukturellen* Betroffenheit der Landesinstitutionen in rechtlicher oder finanzieller Hinsicht beruhen, im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zwar gelegentlich, jedoch seltener eingebracht werden.

* Im Regelfall werden die Stellungnahmen von den neun Landesregierungen einzeln vorgebracht. Nur gelegentlich wird – auf den Vorschlag einer Landesregierung hin – die Koordination *gemeinsamer Stellungnahmen* aller Länder eingeleitet. Die Motivation zu solchen gemeinsamen Initiativen folgt keiner Systematik. Sie sind also nicht auf bestimmte Politikfelder beschränkt und setzen keine spezifischen formellen Bedingungen voraus. Wenngleich ein gemeinsames Vorgehen insbesondere bei besonders brisanten *strukturellen* Länderforderungen gewählt wird, kommt es aber auch bei nebensächlichen Angelegenheiten vor. Die wichtigsten gemeinsamen Länderstellungnahmen werden – wie bereits dargestellt – durch Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz gefaßt, um ihren Nachdruck durch deren Machtpotential zu verstärken.

Die Verbindungsstelle weist auf allfällige Erfordernisse zur Abstimmung zwischen den einzelnen Länderstellungnahmen hin. Sie arbeitet jedoch selbst keine Stellungnahmen aus und faßt die von den Landesverwaltungen einlangenden auch nicht inhaltlich zu einheitlichen Stellungnahmen zusammen.[186] Hiefür, wurde von ihrem Leiter festgestellt, würden ihre begrenzten Personalressourcen auch nicht ausreichen.

* Die schriftlichen Stellungnahmen bieten – *wie auch TAB 4–13 und 4–14 in Abschnitt 5.1.* verdeutlichen – ein kontinuierliches Mittel zur Vertretung von *strukturellen* Interessen der Landesregierungen/verwaltungen in der Bundespolitik. In dieser Hinsicht sollte ihre Bedeutung nicht unterschätzt werden. Allerdings ist zu bedenken, daß den von den Landesregierungen vorgebrachten Positionen – auch dann, wenn Länderkompetenzen durch Bundespolitiken berührt werden – formell keine Sonderstellung gegenüber den gleichzeitigen Konsultationen der Verbände zukommt. Sofern wesentliche Landesforderungen auf dem Spiel stehen erfolgen deshalb typischerweise parallel dazu zusätzliche Interventionen oder Verhandlungen in Gremien. In diesen Fällen besitzt die schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Begutachtungsverfahrens den Wert einer formalisierten, detaillierten Verhandlungsgrundlage.

4.1.3. Teilnahme von Landesvertretern in (intra–föderalen) Gremien der Bundesregierung/verwaltung

Neben den Verhandlungen in den bereits besprochenen inter–föderalen Arenen nehmen Landesvertreter auch an Gremien (Arbeitsgruppen, Kommissionen, Beiräten) im Bereich der Bundesregierung teil, die zur interministeriellen Koordination[187] und/oder zur

---

186 Insofern legt § 5 der GO der Verbindungsstelle der Bundesländer vom Oktober 1966 fest: "In Wahrung der vollen Selbständigkeit der einzelnen Bundesländer wird die Verbindungsstelle aus eigenem keine Stellungnahme zu den Bundesgesetzentwürfen abzugeben haben, sondern wird dies grundsätzlich und ausschließlich – so wie bisher – jedem einzelnen Bundeslande vorbehalten bleiben."; vgl auch FRENKEL (1986), 1449.

187 Vgl (wenngleich teilweise veraltet) Heinz SCHÄFFER (1971), Koordination in der Öffentlichen Verwaltung, Wien (Jupiter), 37f.

Einbeziehung von Verbändeinteressen[188] eingerichtet sind. Die Struktur dieser Gremien ist – insbesondere aufgrund ihrer teilweise nur projektbezogenen Einrichtung – unübersichtlich. Bei meinen Erhebungen mußte festgestellt werden, daß deshalb weder bei der Verbindungsstelle, noch bei einzelnen Ämtern der Landesregierung, oder im Bundeskanzleramt deren zentrale Dokumentierung erfolgt. Auf meine schriftliche Erkundung in den einzelnen Bundesressorts hin antworteten nur sechs Ministerien. Mit Stand Sommer 1991 wurden in ihrem Bereich folgende Gremien mit Beteiligung von Vertretern der Landesregierungen(verwaltungen) genannt:

- Im Bereich des *BM für Umwelt, Jugend und Familie* sind Ländervertreter in einer Reihe von Ausschüssen, Gremien und Kommissionen eingebunden, die jedoch nicht ständig, sondern nur für bestimmte Projekte (zB Nationalparkvorbereitungskommission, österreichische Kommission zur Vorbereitung der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 ua) eingerichtet sind. Vertreter der Bundesländer nehmen auch in einer längerfristig eingerichteten Gremien teil, wovon als wichtigste genannt wurden: die *Altlastensanierungskommission*[189], das *nationale Komitee zur Alpenkonvention*[190], der *Umweltzeichenbeirat*[191], die *Umweltfondskommission*[192], der *familienpolitische Beirat beim Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie*[193], sowie die *Chemikalienkommission, Unterausschüsse und Arbeitskreise der Österreichischen Raumordnungskonferenz* und die *Wasserwirtschaftskommission*. Darüber hinaus nehmen Vertreter der Bundesländer in wissenschaftlicher Funktion teil zB in der *Ökologiekommission*, dem *wissenschaftlichen Beirat für Umweltfragen*, dem *Forum Österreichischer Wissenschaftler für Umweltschutz*, dem *Wissenschaftlichen Ausschuß der Chemikalienkommission*, der

188 Zur Beteiligung der Sozialpartner in Gremien der Bundesregierung vgl Ilse BULDA/Michael HENGL/Wolfgang C. MÜLLER (1990), Das österreichische Beiratssystem in den siebziger und achtziger Jahren, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, 763–787 mit ausführlichen weiteren Verweisen.

189 Die *Altlastensanierungskommission* dient der laufenden und nachprüfenden Kontrolle der technischen–wirtschaftlichen Angelegenheiten nach dem Altlastensanierungsgesetz dient. Sie setzt sich zusammen aus Vertretern verschiedener Ministerien, je einem Vertreter der 9 Bundesländer, des österreichischen Städte– u. Gemeindebundes, der politischen Parteien, des ÖGB, der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, der Österreichischen Arbeiterkammer und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern.

190 Das im März 1990 konstituierte *nationale Komitee zur Alpenkonvention* dient deren innerstaatlicher Koordinierung und zum regelmäßigen Informationsaustausch und setzt sich aus Vertretern der Bundesministerien und der Bundesländer zusammen.

191 Der *Umweltzeichenbeirat* beschäftigt sich mit der Frage, welche Produkte das Umweltzeichen erhalten. Er ist ein "ökopartnerschaftlich" besetztes Gremium, in dem die einzelnen Landesregierungen, die österreichische Gesellschaft für Natur und Umweltschutz und das Forum österreichischer Wissenschafter für Umweltschutz vertreten sind.

192 Die *Umweltfondskommission* ist ein sozialpartnerschaftliches Gremium, das Förderungsansprüche an den Umwelt– und Wasserwirtschaftsfonds begutachtet und diesbezüglich Richtlinien aufstellt.

193 Der *familienpolitische Beirat* beschäftigt sich generell mit familienpolitischen Angelegenheiten und setzt sich aus Vertretern des Österreichischen Familienbundes, des Katholischen Familienverbandes der Österreichischen Kinderfreunde, des ÖGB, der Landarbeiterkammer, der Bundeswirtschaftskammer und der Präsidentenkonf der Landwirtschaftskammern zusammen.

CO_2-Kommission, dem *Wissenschaftlichen Rat für Abfallwirtschaft und Altlastensanierung*.[194]

- Im Bereich des *BM für Finanzen* wurden – neben den bereits genannten Verhandlungsebenen der Finanzausgleichspartner – von den Ländern zwei Arbeitsgruppen, die auf expliziten Beschlüssen beruhen, beschickt: einerseits *Arbeitsgruppen zur Getränkesteuerreform*, die (zum Erhebungszeitpunkt noch erfolglos) sowohl zur Vorbereitung auf Beamtenebene, als auch zur Konsensfindung auf politischer Ebene eingesetzt worden sind; andererseits eine Budgetarbeitsgruppe EWR/EFTA/EG (siehe Kapitel V). Während ansonsten keine weiteren Arbeitsgruppen mit Ländervertretern beim BM für Finanzen bestehen, führen jedoch Besprechungen in Arbeitsgruppen anderer Ressorts, die sowohl durch das BM für Finanzen als auch durch die Länder beschickt werden, gegebenenfalls zur Bildung einer Unterarbeitsgruppen, die im Zuständigkeitsbereich des BM für Finanzen verhandeln (zB bei den Forderungsprogrammen der Länder, bei Nationalparkvorhaben, im Rahmen der ÖROK ua).[195]
- Im *BM für Wissenschaft und Forschung* nahmen Ländervertreter hingegen von den 15 auf Dauer eingerichteten Kommissionen, Räten und Arbeitsgruppen nur an einer einzigen, wohl politisch wenig bedeutenden teil, nämlich dem *Nationalkomitee zur Koordination und Beratung im Bereich der archäologischen Forschung Österreichs*.[196]
- Im *BM für Landesverteidigung*[197] waren Vertreter der Bundesländer in Gremien nicht eingebunden.
- Dies galt auch für das *BM für Inneres*.[198]
- Seitens des *BM für Justiz* wurde festgestellt, daß überhaupt keine mit externen Akteuren beschickten, auf Dauer eingerichteten Ausschüsse, Gremien, Kommissionen bestehen.[199]

Pernthaler nannte als weitere Beispiele für Beiräte, an denen auch Ländervertreter beteiligt sind, den *Energielenkungsbeirat*, den *Kraftfahrzeugbeirat*, den *Datenschutzbeirat*, die *Amtliche Preiskommission* und das *Kuratorium des Österreichischen Rundfunks*.[200]

* Es zeigt sich also, daß die Teilnahme von Landesvertretern in den Gremien der einzelnen Ressorts sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und in einigen überhaupt fehlt.

* Trotz der Begrenztheit meiner Erhebung deuten diese Daten darauf hin, daß die Teilnahmedichte von Landesvertretern in Bundesgremien nicht überschätzt werden darf. Setzt man etwa die von *Bulda ua* genannte Gesamtzahl von 235 im Jahre 1987

194 Schriftliche Auskunft des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie vom 30. September 1991.
195 Schriftliche Auskunft des Bundesministeriums für Finanzen, 7. November 1991.
196 Schriftliche Auskunft des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung vom 23. Juli 1991.
197 Schriftliche Auskunft des Bundesministeriums für Landesverteidigung, 8. August 1991.
198 Schriftliche Auskunft des Bundesministeriums für Inneres, 13. August 1991.
199 Schriftliche Auskunft des Bundesministeriums für Justiz, 18. Juli 1991.
200 PERNTHALER (1988b), 114.

bestehenden Beiräten, wobei etwa die Hälfte von Sozialpartnern beschickt wurde,[201] in Vergleich, so läßt sich eine demgegenüber deutlich geringere Präsenz von Ländervertretern erkennen.[202]

4.2. Einflußkanäle im parlamentarischen Bereich

a) Geringes Image des Nationalrates als Arena für Landesinteressen

Während in Darstellungen der Beziehungen von Ländern und Bund stets auf die Mängel des Bundesrates verwiesen wird, wird dabei die Funktion des Nationalrats als Stätte der Einflußnahme von Landesinteressen zumeist vernachlässigt. Hiefür sprechen einige Gründe:

* Da den österreichischen Parlamentarismus traditionell eine ausgeprägte Partei- und Fraktionsdisziplin (*Klubzwang)* kennzeichnet,[203] ist auch ein regionalen Loyalitäten folgendes, von der Fraktionslinie abweichendes Stimmverhalten der Abgeordneten bislang untypisch (siehe aber unten).

* Auch in der fraktionsinternen Aushandlung treten regional orientierte Gruppen und territoriale Konfliktlinien nicht markant in Erscheinung. Insbesondere fehlt eine Institutionalisierung von *Landesgruppen* wie etwa in Deutschland. Allerdings werden zumindest in einigen Bundesländern, etwa in Tirol, im Vorfeld parlamentarischer Sitzungen regelmäßige, informelle Absprachen zwischen den im Land gewählten Abgeordneten derselben Partei, gelegentlich aber auch fraktionsübergreifend getroffen.[204]

* Daß die Abgeordneten vor allem als Vertreter ihrer Partei, und in weit geringerem Maße als Repräsentanten ihrer Region angesehen werden, gründet vor allem auch auf ihrem mangelnden *unmittelbaren* Legitimationsverhältnis zur Wählerschaft. Über ihren Einzug ins Parlament entscheidet nämlich letztlich ihr Rang auf den Wahl*listen* der Parteien, wobei die Verteilung der Mandate zwischen den Parteien einem sehr stark am Verhältnisprinzip orientierten Wahlsystem folgt, das bisher eine erste Zuordnung in neun – den Bundesländern entsprechenden – Wahlkreisen (gemäß der Verteilungsregel nach *Hare*) und in einem zweiten Ermittlungsverfahren einen Mandatsausgleich auf überregionaler Ebene (gemäß der Verteilungsregel nach *d' Hondt*) vorsah.[205] Zwar bestand bisher bereits die Möglichkeit einer Rangverschiebung der Listenplätze durch Vorzugsstimmen. Deren erforderliche Anzahl ist jedoch so hoch angesetzt, daß sie

---

201 BULDA/HENGL/MÜLLER (1990), 771ff.

202 Es muß allerdings eingeräumt werden, daß in der obigen Liste keine Angaben über die für Ländervertreter wahrscheinlich besonders relevanten Ressorts wie Wirtschafts–, Landwirtschaftsministerium und Bundeskanzleramt enthalten sind.

203 Vgl NICK/PELINKA (1984), 66; In der SPÖ ist der Klubzwang in den Parteistatuten formalisiert, in der ÖVP ist er ohne statutenmäßige Bindung in gleicher Weise Spielregel.

204 Interviews Tiroler Landeseliten Mai/Juni 1989.

205 Zum bisherigen österreichischen Wahlsystem mit weiteren Verweisen vgl Erich NEUWIRTH (1988), Institutionelle Determinanten des österreichischen Parteiensystems: Perspektiven der Wahlrechtsreform, in: Pelinka/Plasser (1988), 569–578; Wolfgang C. Müller (1991), Das Parteiensystem, in: Dachs et al (1991), 182ff.

kaum zu einer Personalisierung der Nationalratswahl auf der Ebene der einfachen Mandatare beigetragen hat.[206] Wenngleich die Daten einer (vom Nationalrat in Auftrag gegebenen) Umfrage aus dem Jahre 1991 auf einen Anstieg des Faktors der Persönlichkeit der einzelnen Abgeordneten des (Landes-)wahlkreises in der Wahlentscheidung hinweisen (siehe *TAB 4-12*), bleibt dieser weiterhin – im Vergleich zum Faktor des bundesweiten Spitzenkandidaten, der zusehends greift, während der Faktor der Parteibindung aus Lagerzugehörigkeit nachläßt – relativ marginal.

Daran dürfte auch die im Juli 1992 beschlossene Wahlrechtsreform wenig ändern,[207] deren anfängliche Intention es war, durch eine Verkleinerung der Wahlkreise eben diese Personalisierung – und als einen Effekt davon die regionale Verbundenheit der Abgeordneten – zu verstärken. Entgegen den zu Beginn dieses Reformvorhabens vorgesehenen Direktmandaten in 100 Einer-Wahlkreisen (mit angeschlossenem Mandatsausgleich auf überregionaler Ebene) setzte sich schließlich nur ein deutlich abgeschwächtes Konzept durch, das 43 Regionalwahlkreise vorsieht.[208]

TAB 4-12: Intention der Wahlentscheidung bei Nationalratswahlen (1980 und 1991)

[Aufgrund der eingeschränkten Antwortvorgaben darf diese Aufstellung nur als Hinweis auf eine gewisse Personalisierungstendenz, aber nicht als umfassende Darstellung des Wandels der Wahlfaktoren angesehen werden – zu deren Veränderung vgl ausführlicher *Plasser/Ulram 1991*]

in Prozent wollen mit ihrer Wahlentscheidung in erster Linie bestimmen ....

	1980	1991	Diff 1980-91
welche Partei die Regierung stellt	56	42	- 14
wer Bundeskanzler wird	33	34	+ 1
wer Abgeordneter für Ihren Wahlkreis wird	7	19	+ 12

Quelle: Dr.Fessel+GFK und IFES-Institut: Parlamentsverständnis in Österreich 1991. Studie im Auftrag des Österreichischen Nationalrates, Repräsentativumfrage n =2000, August 1991

206 Vgl MÜLLER (1984), 83ff; STIRNEMANN (1988), 606ff; Nur in einem einzigen Fall wurde bisher bei Nationalratswahlen – aus sehr spezifischen Gründen – durch Vorzugsstimmen die Rangordnung der Listenplätze verändert. Das Instrument von Vorzugsstimmen wurde im Jahre 1990 von der SPÖ zu einem ganz anderen Zweck erfolgreich eingesetzt, nämlich um durch ein Vorzugsstimmenkampagne für Bundeskanzler Vranitzky dessen im Vergleich zur Partei höhere Popularität für zusätzliche personenbezogene Stimmen, die ohne Parteibezeichnung am Stimmzettel der Partei zugerechnet werden, nützen.

207 In diesem Sinne vgl Anton PELINKA in: Standard 1.7.1992.

208 Zur Entstehung der Wahlrechtsreform vgl Profil 13.4.1992, 24f; Standard 1.7.1992, 6.

* In Hinblick auf die Kandidatenauslese wurde bereits in Abschnitt 2.2.6. aufgezeigt, daß den Landesparteiorganen zumeist nur koordinierende Funktionen zukommen.

* Einen Imageverlust als regionale Vertreter erleiden die Abgeordneten zudem durch ihr langes Verweilen in Wien.[209] Zum Verständnis des Nationalrates als Institution "des Zentrums" trägt bei, daß die Spitzenpositionen in den parlamentarischen Klubs der Regierungsparteien und in den Ausschüssen – wie bereits weiter oben aufgezeigt wurde – weit überproportional von Abgeordneten aus Wien und Niederösterreich eingenommen werden (*siehe FIG 4-A und 4-B in Abschnitt 1.3.*).

* Auf eine Losgelöstheit des Nationalrates von der Landesebene deutet weiters hin, daß die Kumulation von Ämtern in den Landesinstitutionen und einem Mandat im Nationalrat unüblich ist und zwar im Gegensatz zu der häufig parallelen Ausübung des Nationalratsmandats und kommunaler Funktionen (zB Bürgermeister, Gemeinderat)[210]. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, da von Verfassung wegen keine Inkompatibilität zwischen der gleichzeitigen Mitgliedschaft im Nationalrat und in den Landtagen oder in der Landesregierung bestünde.[211]

* Auch Karrieresprünge von Landesinstitutionen in den Nationalrat sind eher selten: Nur 28 (oder 13,8%) der 203 im Laufe der Gesetzgebungsperiode 1987–1990 – zumindest zeitweilig – aktiven Abgeordneten[212] waren während ihrer dem Einzug ins Parlament vorangehenden Karriere Mitglieder eines Landtages. Diese Ziffer ist weiters zu relativieren, da 11 von ihnen Mitglieder des Wiener Landtages/Gemeinderates waren, worin also wiederum nur ein Sonderfall der Abstützung des Abgeordnetenamtes auf einen kommunalen Rückhalt gesehen werden kann. Lediglich 5 Abgeordnete, davon 2 aus Wien, gehörten vor ihrer Wahl in den Nationalrat einer Landesregierung an.[213] Dies dürfte vor allem darin begründet sein, daß die Mitgliedschaft in einer Landesregierung in der Wertskala politischer Karrieren in Österreich höher als jene im Nationalrat einzustufen ist (sieht man einmal von den Spitzenpositionen in den Parlamentsklubs ab) und also häufig deren Zenit bedeutet.[214]

b) Nationalratsabgeordnete als wesentliche Einflußkanäle von Landesinteressen

* Trotz der vorgenannten Vorbehalte dienen Abgeordnete des Nationalrates jedoch (einmal ganz abgesehen von den hier vernachlässigten, vielfältigen Patronageleistungen

---

209 Wolfgang C. MÜLLER/Wilfried PHILIPP/Barbara STEININGER (1988), Sozialstruktur und Karrieren österreichischer Regierungsmitglieder (1945–1987), in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987, 158.

210 Vgl NICK/PELINKA (1984).

211 ADAMOVICH/FUNK (1982), 197.

212 Die ersatzweise nachrückenden Abgeordneten wurden dabei zu den 183 zu Beginn der GP gewählten hinzugerechnet.

213 Berechnet nach: PARLAMENTSDIREKTION (Hg) (1987ff Loseblatt), Biographisches Handbuch des Nationalrates und des Bundesrates der Republik Österreich für die Zeit der XVII. GP, Wien.

214 ZB für Tirol vgl NICK/ENGL (1989).

im Mikrobereich gegenüber ihrer parteipolitischen, lokalen Klientela[215]) den politischen Akteuren des sie entsendenden Bundeslandes in wesentlicher Weise, um deren Interessen in die Formierung von Bundespolitiken einzubringen. Darauf deuten meine Umfragedaten eindringlich hin:

- Der vergleichenden Aufstellung im folgenden Abschnitt (*TAB 4–13 und 4–14*) vorausgreifend, läßt sich festhalten, daß die Vermittlung von Abgeordneten des Bundeslandes für alle Akteursgruppen der Landesebene einen der meist verwendetsten Einflußkanäle darstellt. Die Mehrheit der Landesregierungsmitglieder (63%), der Landtagsabgeordneten (54%), der Landesparteisekretäre (88%), der Spitzenfunktionäre der Handelskammern (50%), der Arbeiterkammern (57%), der Landwirtschaftskammern (64%) und der Landesorganisationen des ÖGB (60%) und etwa ein Drittel der Landesamtsdirektoren/stellvertreter und der Vertreter der Industriellenvereinigung gaben an, sie in diesem Zusammenhang "häufig" oder gar "immer" zu benützen.
- Bezogen auf das gesamte Sample wurde die Vermittlung der Nationalräte des Bundeslandes am dritthäufigsten als *einer der drei wichtigsten Einflußkanäle in Bundesentscheidungen* genannt. (*siehe FIG 4–J in Abschnitt 5.1.*) Eine solche Bewertung wurde vor allem von jenen Landeseliten getroffen, die nicht unmittelbar an nationalen Entscheidungsprozessen teilnehmen (insbesondere Mitglieder der Landtage) oder kaum die Positionierung der Landesregierung (des Landeshauptmannes) in Bundespolitiken mitbestimmen können.

* Die Verbindung zwischen den Abgeordneten und dem Akteursraum der Landesebene ergibt sich vor allem aus ihrer Einbindung in die Landesparteiorganisationen und zum Teil – wie auch die Umfragedaten belegen – durch Verflechtungen zu den Landesverbänden der Sozialpartner.[216] Ein Indikator für ersteres ist ihre Mitgliedschaft in den Führungsgremien der Landesparteien. Im Jahre 1991 gehörten 49 der 80 Abgeordneten der SPÖ (61%) einem Landesparteivorstand an. In der ÖVP war dieser Anteil – nach Daten vom Februar 1990 – mit 26 der damals 77 ÖVP–Abgeordneten (34%) geringer, was vor allem auch auf die kleinere Mitgliederzahl der Landesparteivorstände der ÖVP zurückzuführen sein dürfte.

* Aufgrund ihrer Verankerung im Bundesland werden an Abgeordnete zum Nationalrat und Mitglieder des Bundesrates derselben Partei und desselben Bundeslandes im Prinzip ähnliche Interessenansprüche gestellt. (Unabhängig von der Zugehörigkeit zur ersten oder zweiten Parlamentskammer ergeben sich für den einzelnen Mandatar allerdings unterschiedliche Anforderungen entsprechend ihrer jeweiligen Legitimations–

---

215 Einen Überblick über den Stellenwert von Patronage in Österreich gibt Wolfgang C. MÜLLER (1988), Patronage im österreichischen Parteiensystem. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: Pelinka/Plasser (1988), 457–487.

216 Vgl SCHALLER (1991), 812; Ämterkumulationen von Spitzenfunktionen in den Landesverbänden mit einem Mandat im Nationalrat sind jedoch seltener zu verzeichnen als solche mit einem Sitz in den Landtagen.

verhältnisse zu parteiinternen Fraktionen oder zu Interessengruppen.) Da Abgeordnete jedoch innerhalb der Parlamentsfraktionen typischerweise stärker als Bundesräte sind, erscheinen sie also vielmehr als Vertreter von materiellen Landesinteressen in Bundespolitiken geeignet.

* Wenngleich sich die Vertretung von Landesinteressen durch Parlamentarier aufgrund des erwähnten Klubzwanges typischerweise auf die fraktionsinterne Aushandlung beschränkt, tritt in den letzten Jahren regional begründeter Dissens von Parlamentariern einzelner Bundesländer gelegentlich auch an die Öffentlichkeit. Zumeist bleibt dies zwar bei in der Folge nicht eingelösten Androhungen, gegen die Parteilinie zu stimmen, wie beispielsweise im Jahre 1989 seitens Tiroler Abgeordneter im Rahmen der Transitverkehrspolitik.[217] In bisher einzigartiger Weise artikulierte sich regionale Opposition gegen die dominante Linie der Bundespartei bzw des Parlamentsklubs im Falle des sogenannten "Drakenkonfliktes" Ende der Achtziger Jahre.[218] Im Widerstand gegen den Ankauf und die Stationierung von Abfangjägern des Bundesheeres in der Steiermark (der zudem durch parteiinterne Flügelkämpfe überlagert wurde) gingen die steirischen Abgeordneten der ÖVP soweit, daß sie einen Mißtrauensantrag gegen den ebenfalls der ÖVP angehörenden Verteidigungsminister stellten. *Pelinka* folgend, kann in dieser Verselbständigung von Parlamentariern regierender Parteien gegenüber der eigenen Regierung ein Aspekt der Institutionalisierung der in den letzten Jahren wachsenden "Oppositionskultur" in Österreich gesehen werden.[219] Die innerparteilichen Konfliktlinien werden dabei in zunehmendem Maße auch durch territoriale Loyalitäten geleitet.

c) Beiziehung von Landesvertretern in parlamentarischen Beratungsgremien

In diesem Zusammenhang ist aber auch auf die gelegentliche Beiziehung regionaler Vertreter zu Aushandlungen im parlamentarischen Bereich zu verweisen:

* Bei Materien der Bundesgesetzgebung, die in mittelbarer Bundesverwaltung oder in eigenständiger Landeskompetenz zu vollziehen sind oder die auf die Finanzen der Länder einwirken, werden gelegentlich Landesbeamte als Experten zu Sitzungen von *Unterausschüssen* des Nationalrates beigezogen.[220]

* Wichtiger für den Zugang von Landesinteressen wird von Beobachtern jedoch die Teilnahme von Landesvertretern an den Verhandlungen innerhalb der parlamentarischen *Klubs* von SPÖ bzw ÖVP eingestuft. Dies wird insbesondere seit dem Wiederbeginn der *Großen Koalition* häufiger praktiziert. Als Vertreter regionaler Interessen

217 Vgl dazu LAIREITER (1991).
218 Vgl dazu BERMANN (1987), 84ff; TANCSITS (1987).
219 Anton PELINKA (1989): Zur Entwicklung einer Oppositionskultur in Österreich. Bedingungen politischen Erfolges in den Achtzigerjahren, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1989/2, 145.
220 Die folgenden Informationen stützen sich ua auf Interviews mit Tiroler Abgeordneten des Nationalrates, mit Mitgliedern des Bundesrates, in Landesverwaltungen und Bundeskanzleramt; zu einer Kritik an der seltenen Einbeziehung von Länderexperten in Ausschüssen des Nationalrates vgl auch INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (1990), 85.

treten hier wiederum zumeist Spezialisten der Landesverwaltungen und nur in Ausnahmefällen Mitglieder der Landesregierungen selbst auf. Die Landesbeamten nehmen dabei jedoch nicht als Repräsentanten der Ämter der Landesregierungen, sondern – da es sich um eine fraktionelle Tätigkeit handelt – als persönliche Beauftragte des zuständigen Regierungsmitgliedes teil. Insofern bestimmt die parteipolitische Ressortverteilung innerhalb der Landesregierungen die jeweiligen Zugangsmöglichkeiten zum SPÖ bzw ÖVP-Parlamentsklub.

Daß diese Landesbeamten häufig bereits in der vorparlamentarischen Regierungsphase in informellen Gremien des Bundes mit Vertretern der Bundesadministration verhandelten, dürfte die Kontinuität der Vermittlung spezifischer "Landespositionen" erhöhen.

4.3. Die Einbindung von Landesakteuren in den Bundesparteiorganisationen

Konnte die parteipolitische Verbundenheit von Bundes- und Landesakteuren als wesentliche Funktionsbedingung der bisher besprochenen Einflußkanäle angesehen werden, so ist den Landesparteiführungen zudem in den internen Entscheidungsprozessen der Bundesparteien selbst eine bedeutende Machtbasis eingeräumt.

Denn wenngleich sich die zwei großen österreichischen Parteien traditionell durch starke Führungseinheiten auf nationaler Ebene auszeichnen, werden diese in nachhaltiger Weise durch Landesvertreter *mit*bestimmt.[221] In dieser Hinsicht ist hervorzuheben, daß in beiden großen Parteien den neun Landesparteiobmännern/vorsitzenden (in der ÖVP – falls keine Personalunion besteht – auch den Landeshauptmännern) *ex officio* ein Sitz in jenen Führungsgremien eingeräumt wird, die für die Bestimmung der grundlegenden Strategien der Bundespartei am maßgeblichsten einzuschätzen sind.[222] In der ÖVP gelten die Landesparteiobmänner neben den Obmännern der funktionalen "Bünde" (die Arbeitnehmerinteressen im ÖAAB, Wirtschaftsinteressen im Wirtschaftsbund und agrarische Interessen im Bauernbund vertreten) traditionell als dominante Komponenten des Bundesparteivorstandes.[223] Aber auch in der historisch deutlich zentralistischer organisierten SPÖ konnten die Vertreter aus den Bundesländern außerhalb Wiens seit der Parteireform *Kreiskys* Ende der Sechziger Jahre zusehends ihr Gewicht im Bundesparteipräsidium verstärken.[224]

---

221 Für einen Vergleich dieses Aspektes zum deutschen und Schweizer Parteiensystem siehe HADLEY/MORASS/NICK (1989).

222 Vgl MÜLLER (1987).

223 Vgl STIRNEMANN (1980) und (1981); NICK (1984); Seit der Organisationsreform der ÖVP des Jahres 1990 kann der Bundesparteivorstand als zentrales Führungsgremium angesehen werden.(die Länderbeteiligung ex officio ist geregelt in § 27 Abs 1 lit f Bundesparteiorganisationsstatut der ÖVP vom 28.6.1991) Dessen Entscheidungsbefugnisse lagen früher beim Erweiterten Bundesparteivorstand (zur Länderbeteiligung ex officio siehe Bundesparteistatut der ÖVP, beschlossen in Salzburg 1980, Art 24).

224 Vgl ua FRÖSCHL (1989); KREISKY (1988); Die Länderbeteiligung ex officio ist geregelt in Organisationsstatut der SPÖ, Stand 1.11.1983, Art 48.

* Die primäre Abstützung der Landesparteichefs auf ihre landespolitische Machtbasis und die Betonung ihrer Stellung als regionale Vertreter innerhalb der Bundespartei tritt vor allem dadurch hervor, daß in Österreich ein *föderaler cursus honorum* im institutionellen Bereich, der landespolitische und bundespolitische Karrieren verschränkt – etwa im Vergleich zur Bundesrepublik – relativ gering ausgeprägt ist.[225] Wurde dies bereits hinsichtlich der parlamentarischen Ämter aufgezeigt, so läßt sich dies vor allem auch für die Bundesregierung festzustellen. Berechnungen von *Müller* zufolge waren nur 23 oder 14% der im Zeitraum von 1945–1987 amtierenden Mitglieder der Bundesregierung zuvor Mitglieder einer Landesregierung.[226] Daß der Prozentsatz nicht höher liegt, wird vor allem damit begründet, daß die Landespolitiker wenig Bereitschaft zeigen, ihre gesicherten Positionen auf der Landesebene mit politisch riskanteren Regierungspositionen auf der Bundesebene einzutauschen.[227]

* Die starke regionale Partizipation in den maßgeblichen Bundesparteigremien bedeutet, daß zumindest die prinzipiellen von den Regierungsparteien bestimmten Weichenstellungen der Bundespolitik von den Landeshauptmännern bzw den Landesparteiobmännern jeweils mitlegitimiert werden und von ihnen also mitzuverantworten sind.

* Über die wesentliche Rolle der Landesparteichefs hinausgehend, ist zudem eine starke Verankerung der übrigen Mitglieder der Bundesparteiführungen auf der regionalen Parteiebene zu verzeichnen. Wenngleich die Überrepräsentation von Wiener und niederösterreichischen Vertretern bereits festgestellt wurde, ist insofern bemerkenswert, daß insgesamt etwa je drei Viertel der Mitglieder des Bundesparteivorstandes der ÖVP und des Bundesparteipräsidiums der SPÖ (nach Daten 1990 bzw 1991) gleichzeitig Führungsorganen einzelner Landesparteien angehörten (*siehe FIG 4–F und 4–G*).

---

225 Vgl HRBEK (1986); HADLEY/MORASS/NICK (1989); NICK (1988), 409; THAYSEN (1985).

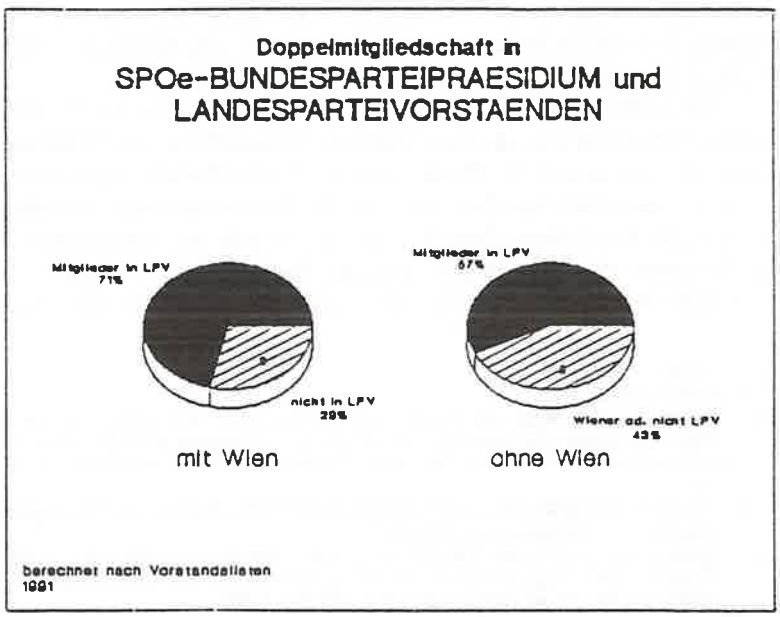
226 MÜLLER/PHILIPP/STEININGER (1988), 158; zur Zusammensetzung der österreichischen Bundeskabinette allgemein vgl va Jean BLONDEL (1987), Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government: The Cases of Austria and Belgium, EUI Working Paper 87/274.

227 Wolfgang C. MÜLLER (1991), Regierung und Kabinettsystem, in: Dachs ua (1991), 129; in diese Richtung vgl auch NICK (1988); STIRNEMANN (1981), 437.

FIG 4-F


Doppelmitgliedschaft in
OeVP-LANDESPARTEIVORSTAENDEN und
im BUNDESPARTEIVORSTAND
Mitglieder in LPV
74%
nicht in LPV
26%
mit Wien
Mitglieder in LPV
59%
Wiener od. nicht LPV
41%
ohne Wien
nach Organisationshandbuch der OeVP
Stand Februar 1990

FIG 4-G


Doppelmitgliedschaft in
SPOe-BUNDESPARTEIPRAESIDIUM und
LANDESPARTEIVORSTAENDEN
Mitglieder in LPV
71%
nicht in LPV
29%
mit Wien
Mitglieder in LPV
57%
Wiener od. nicht LPV
43%
ohne Wien
berechnet nach Vorstandslisten
1991

* Allerdings ist aber eine relative Unabhängigkeit der in den Bundesparteiführungen eingebundenen "regionalen" Repräsentanten gegenüber ihren Landesparteiorganen festzustellen. So haben zumindest meine Untersuchungen in Tirol darauf hingewiesen, daß formelle Positionsbestimmungen der Vertreter der ÖVP- und SPÖ-Landespartei im Vorfeld der Sitzungen der jeweiligen Bundesparteivorstände nicht üblich sind.[228] Eine solche Festlegung wäre im Regelfall auch kaum möglich, da die Tagesordnungen der Bundesparteivorstände vom Bundesparteivorsitzenden/obmann zumeist kurzfristig vorgegeben werden.

4.4. Einflußkanäle regionaler Interessen innerhalb der Kammer- und Verbändeorganisationen

Die Dominanz der nationalen gegenüber der regionalen Organisationsebene der wesentlichen Wirtschaftsverbände gilt als eine Funktionsbedingung der österreichischen Sozialpartnerschaft, womit auch in dieser Hinsicht ein deutlicher Unterschied etwa zum deutschen Verbändesystem, in dem die Landesebene relativ stärkere Funktionen erfüllt, besteht.[229] [230] Wenn insofern etwa *Schmitter* und *Lanzalaco* die Bundeswirtschaftskammer als "the 'one big national union of capitalists'" charakterisieren, "... where regions are just units of administrative convenience"[231], so darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Landesorganisationen über relevante Einflußressourcen gegenüber der Willensbildung der Bundesverbände verfügen.

Gewiß ist der Stellenwert regionaler Interessen im Verbändebereich weit schwieriger abzuschätzen, da die Überlagerung territorialer durch funktionale und parteipolitische Interessenkomponenten innerhalb der Kammern bzw Verbände durch eine strukturelle Differenzierung sowohl in territoriale und sektorale Untereinheiten sowie in parteipolitische Fraktionen institutionell verankert ist.

* Diese Binnendifferenzierung tritt am ausgeprägtesten bei der *Wirtschaftskammer* (früher: Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft) hervor. Während die (Landes-) Handelskammern und die Bundeskammer das territoriale Organisationsgerüst tragen, besitzen sowohl die Bundes- als auch die Landeskammern sektorielle Untergliederungen (Bundessektionen bzw Fachgruppen - teils mit spezifischen Bezeichnungen), die ihrerseits durch branchenspezifische Fachverbände vertikal verbunden werden. Insgesamt bestehen so über 900 Untergliederungen.[232] Für die kammerinterne Ent-

---

228 Interviews Anhang E.
229 MARIN (1985), 95.
230 Zur bedeutenden Rolle der Landesebene im deutschen Verbändesystem vgl MAYNTZ (1990); STREECK (1989); Christopher S. ALLEN (1989), Corporatism and Regional Economic Policies in the Federal Republic of Germany: The "Meso" Politics of Industrial Adjustment, in: Publius 1989/4, 147-164.
231 Philippe C. SCHMITTER/Luca LANZALACO (1989), Regions and the Organization of Business Interests, in: Jacek/Coleman (1989), 205.
232 Ausführlicher vgl Franz TRAXLER (1986), Interessenverbände der Unternehmer, Frankfurt (Campus), 186ff; Franz TRAXLER (1991), Gewerkschaften und Unternehmerverbände in Österreichs politischem System, in: Dachs et al (1991) 335-352, 338ff.

scheidungsfindung gilt ein Subsidiaritätsprinzip in der Art, daß Kammerfunktionen "jeweils von jener Organisationseinheit wahrzunehmen sind, deren Zuständigkeitsbereich alle interessierten Mitglieder abdeckt".[233]

Aufgrund dieser Gliederungsstruktur sind Vertreter aus den Bundesländern sowohl direkt als Repräsentanten der Landeskammern als auch über die Bundessektionen in die Führungsgremien oder die fachspezifischen Ausschüsse (zB Handelspolitischer Ausschuß) der Bundeskammer eingebunden. Zudem besteht auch zwischen den Verwaltungsapparaten der Bundes- und der Landeskammern (Generalsekretariat bzw Kammeramt) auf Leitungs- und Expertenebene ein enges Gremiennetz.

Zusätzlich zu dieser Gremienteilnahme und einer Vielfalt informeller Absprachen zwischen Landes- und Bundesfunktionären werden die Handelskammern – wie auch die Landesorganisationen der anderen Wirtschaftsverbände – in die Begutachtung von Bundesgesetzen miteinbezogen. Der diesbezüglichen bundesverbandlichen Festlegung sowie auch anderen kammerinternen Grundsatzentscheidungen gehen typischerweise Verfahren voraus, die den Landeskammern – analog zu den Landesregierungen im institutionellen Bereich – die Abgabe einer formellen Stellungnahme ermöglichen.

* Prinzipiell in ähnlicher Weise gilt eine starke Mitwirkung der Landesverbände im Bundesdachverband auch für die Stellung der Arbeiterkammern innerhalb des Österreichischer Arbeiterkammertages (seit 1992 *Bundesarbeitskammer*). Die Mitglieder ihrer Hauptversammlung, ihres Vorstandes und ihres Präsidiums werden von den neun Landeskammern entsandt. Das Übergewicht der Wiener Arbeiterkammer kommt allerdings spezifisch darin zum Ausdruck, daß die Präsidentschaft jeweils vom Wiener Arbeiterkammerpräsidenten ausgeübt wird und das Wiener Kammeramt gleichzeitig als administrativer Apparat des ÖAKT dient.[234]

* Die stärksten "föderalistischen" Organisationsmerkmale weist die Vertretung agrarischer Interessen auf. Die Landwirtschaftskammern sind nämlich primär auf Landesebene institutionalisiert. Die Einrichtung ihres Dachverbandes, der *Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern*, geschah insofern wesentlich mit der Absicht, eine Einheitlichkeit und so eine Verstärkung landwirtschaftlicher Interessen in der Aushandlung mit den anderen Sozialpartnern zu erreichen.[235] Sie verfügt aber nur über einen sehr kleinen administrativen Apparat und ist finanziell von den Landeskammern abhängig. Auch die wesentlichen Entscheidungen der Präsidentenkonferenz werden von den Landeskammern kontrolliert. So nehmen an der Präsidentensitzung, dem zentralen Leitungsorgan, die neun Präsidenten der Landeskammern sowie deren Kammeramtsdirektoren teil. Sie findet alle 4 Wochen statt, wobei daneben gelegentlich außerordentliche Tagungen einberufen werden. Wie im Verhältnis von Landeshauptmänner- und Landesamtsdirektorenkonferenz wird auch die Präsidentenkonferenz der LWK jeweils von der Konferenz ihrer Kammeramtsdirektoren vorbereitet.[236]

---

233 TRAXLER (1986).
234 Vgl Erwin WEISSEL (1991), Die Arbeiterkammer, in: Dachs et al, 354–364.
235 WELAN/WELAN (1970).
236 Interview mit dem stellv. Generalsekretär *Strasser*, siehe Anhang E.

* Die Machtressourcen der Landesorganisationsebene werden generell in den öffentlich-rechtlichen Kammern deutlich stärker eingestuft als in den freiwilligen Interessenverbänden.[237] Innerhalb der *Vereinigung Österreichischer Industrieller* (VÖI) sind die sieben Landesgruppen (Wien, Niederösterreich und das Burgenland bilden eine Landesgruppe) zwar auch auf Bundesebene in allen wichtigen Führungsgremien repräsentiert. Regionale Interessenspezifika dürften jedoch innerhalb der VÖI weniger relevant sein als etwa innerhalb der Bundeswirtschaftskammer.[238] Der sichtbar am zentralistischsten organisierte Wirtschaftsverband ist der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB).[239] Während in den einzelnen Fachgewerkschaften Landesgruppen bestehen, werden die acht Landesexekutiven (in Wien besteht keine) im wesentlichen nur mit der Durchführung von Beschlüssen der Bundesorgane sowie mit der Erledigung von gemeinsamen Aufgaben der Fachgewerkschaften in der Landespolitik betraut. Sie unterstehen dabei der Personal- und Finanzhoheit der zentralen Ebene, in deren Organen sie wiederum nicht in einer ähnlich relevanten Weise wie die Landeskammern in ihren Bundesorganisationen repräsentiert sind.

* Angesichts der innerverbandlichen Differenzierungen und der Komplexität der Entscheidungsstrukturen erlauben simple Fragestellungen freilich keine abschließenden Feststellungen hinsichtlich der Berücksichtigung *regionaler Interessen*. Dennoch sollte in dieser Hinsicht die Deutlichkeit meiner Daten nicht übersehen werden:

- Die Einschätzung, daß *Stellungnahmen des Bundesverbandes zu Bundesgesetzen, die wesentliche Interessen der Länder berühren, von den Landeskammern/organisationen bestimmt werden*, wurde von den Landessozialpartnern als (zumindest mehr oder weniger) zutreffend eingestuft. Diese generelle Bewertung nahmen insbesondere alle Befragten der Landwirtschaftskammern und 93% der Handelskammern, aber auch 80% der Landesgruppen der VÖI und je 75% der Arbeiterkammern und der Landesorganisationen des ÖGB vor.
- Der Eindruck eines nicht unwesentlichen Machtpotentials der Landesverbände wurde auch hinsichtlich der Behauptung deutlich, *daß sich innerhalb des Bundesverbandes* (BWK, ÖAKT, Präsidentenkonferenz, ÖGB, VÖI) *die Position Ihrer Landeskammer/organisation zumeist durchsetzt, wenn Bundesentscheidungen wichtige Probleme ihres Landes betreffen.* Diese (obzwar suggestive) Frage erhielt zumindest tendenziell die Zustimmung von 86% der Befragten der Handelskammern und je 83% der Arbeiterkammern und Landwirtschaftskammern. Bemerkenswert ist jedoch insbesonders, daß diese Einschätzung von allen Befragten des ÖGB und der VÖI geteilt wurde, jenen Verbänden also, die üblicherweise als besonders zentralistisch dargestellt werden. Es muß allerdings relativiert werden, daß 71% des gesamten Samples die Behauptung nur *mehr oder weniger zutreffend* befand, während sie nur 18% der Befragten *völlig zutreffend* bezeichneten.

237 NICK (1984); SCHALLER (1991), 805.
238 NICK (1984), 90ff.
239 Ausführlicher vgl Franz TRAXLER (1982), Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung, Wien-Frankfurt (Braumüller/Campus), 210ff.

5. Evaluierung regionaler Einflußnahme in der österreichischen Bundespolitik – Zwischenresümee

5.1. Bewertung der Einflußstrukturen aus der Sicht der Landesakteure

Abschließend wird nun auf der Grundlage meiner Umfrageergebnisse untersucht, welchen Stellenwert die Landesakteure den einzelnen Einflußkanälen (im Jahre 1990) einräumten und wie sie generell ihre Einflußpotentiale in der Bundespolitik bewerteten.

Um Mißverständnisse zu vermeiden, ist nochmals hervorzuheben, daß diese Daten lediglich die subjektive Perzeption der befragten Landeseliten wiedergeben und also keine Aussage über die tatsächliche Konstellation im Rahmen spezifischer Bundespolitiken treffen. Gleichwohl bieten sie aufgrund der Breite meines Samples – über die bisher vorliegenden empirischen Erkenntnisse hinausgehende – Anhaltspunkte, um die *Suprastruktur territorialer Beziehungen*[240] in Österreich abzuschätzen und somit dieses Zwischenresümee abzustützen.

a) Unterschiedliche Einflußkanäle – Ungleiche Zugangschancen

FIG 4-H



240 Siehe dazu *Kapitel II*.

* Aufgrund der mangelnden formellen Mitwirkungsrechte der Landesinstitutionen in der Bundespolitik, wird die Vertretung von Landesinteressen auf informelle Einflußwege verwiesen. Insgesamt läßt sich feststellen, daß direkte Interventionskontakte zu Bundesministern, Einflußkanäle innerhalb der Parteiorganisationen (bzw in der ÖVP auch über die Bünde) sowie die Vermittlung von Nationalratsabgeordneten am häufigsten als *wichtigste Einflußkanäle zur Durchsetzung von Landesinteressen in Bundesentscheidungen* genannt wurden (*siehe FIG 4-H*). Diese drei wurden von allen Akteursgruppen stark benützt. Gemessen am gesamten Sample zeigten sich diese intraföderalen Interventionskanäle deutlich wichtiger bewertet als die inter-föderalen Aushandlungsstrukturen.

* Diese generelle Einstufung bedarf jedoch sogleich einer Relativierung. Es lassen sich nämlich deutliche Anzeichen erkennen, die die grundlegende Annahme, markanter Ungleichgewichte zwischen den Landesakteuren in ihren Beziehungen zur Bundesebene bestätigen:

Wie *TAB 4-13* im Detail zu entnehmen ist, benützen die einzelnen Akteursgruppen die verschiedenen Einflußkanäle mit sehr unterschiedlicher Intensität, wobei innerhalb einer Akteursgruppe die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Bundesland kaum signifikante Abweichungen ausweist. Wie sich aus *TAB 4-14* ergibt, weicht auch das relative Gewicht, das die Akteursgruppen den verschiedenen Einflußkanälen für die Durchsetzung der von ihnen vertretenen regionalen Interessen zumessen, deutlich voneinander ab.

* Auffallend ist insofern, daß inter-föderale Einflußkanäle (insbesondere die Landeshauptmännerkonferenz) nur für die Landeshauptmänner und die Landesverwaltungen im Vordergrund stehen, aber kaum von den übrigen Mitgliedern der Landesregierungen, den Landtagsabgeordneten (und erwartungsgemäß auch nicht von den Landessozialpartnern) genützt werden.

Zudem wurde auf die inhaltliche Selektivität der Forderungen, die einer gemeinsamen Vertretung aller Landesregierungen (bzw aller Landeshauptmänner) zugänglich sind, hingewiesen. Insofern umschreibt die ua von *Altenstetter* getroffene Betonung der Länderkonferenzen, in deren Rahmen "die Länder den parteipolitischen Apparat umgehen und ihre Interessen auf einer von parteipolitischen Einflüssen weitgehend unabhängigen Ebene zu vertreten suchen,"[241] nur einen Ausschnitt regionaler Einflußnahme in der österreichischen Bundespolitik.

* Für die hinsichtlich der Landeshauptmännerkonferenz getroffene Feststellung mangelnder Kontrollpotentiale der Landesparlamentarier gegenüber dem Vorgehen der Landesregierungen im Rahmen der Bundespolitik fanden sich im Rahmen der Umfrage weitere Anzeichen. So befanden 59% der führenden Landtagsabgeordneten (und 67 % jener der Minderheitsparteien) die Behauptung unzutreffend, daß (der Befragte) *als Landtagsabgeordneter bei Bedarf die Stellungnahmen der Landesregierung zu Bundesgesetzen teilweise beeinflussen könne*. Gleichwohl ist umgekehrt nicht zu verken-

241 ALTENSTETTER (1969), 125.

nen, daß die Hälfte der Landesparlamentarier der Mehrheitsparteien und immerhin ein Drittel jeder der Minderheitsparteien davon ausgingen, in den für sie wesentlichen Fällen über Druckmittel gegenüber ihrer Landesregierung zu verfügen, um auf eine Modifikation von Landesforderungen hinzuwirken.

TAB 4-13: Intensität der Benützung von Einflußkanälen für Landesinteressen in der Bundespolitik – Unterschiede zwischen den Akteursgruppen

	LH	LR	LAD	LT	LPS
PERSÖNL. TEILNAHME BUNDESGREMIEN	1.8	1.9	1.0	1.3	1.8
direkte Kontakte zum BUNDESKANZLER	1.8	1.0	0.8	0.6	1.1
direkte Kontakte zum VIZEKANZLER	2.0	0.9	0.7	0.6	0.4
direkte Kontakte zu MINISTERN	2.0	2.2	1.5	1.4	1.8
zu leitenden BEAMTEN d MINISTERIEN	1.3	2.0	2.2	1.2	1.4
Einflußkanäle der PARTEIORGANISATION	2.0	1.9	0.5	1.9	2.1
über die BÜNDE (ÖAAB, ÖWB, Bauernbund)*	1.8	1.8	0.3	1.2	2.0
über Vermittlung des LANDESHAUPTMANNES	–	1.2	2.2	1.2	0.5
über Vermittlung von LANDESRÄTEN	2.0	–	1.2	1.1	1.3
über Vermittlung der LANDESVERWALTUNG	2.0	1.3	–	0.9	0.5
über die LANDESHAUPTMÄNNERKONFERENZ	2.3	0.8	2.2	0.4	0.1
über die VERBINDUNGSSTELLE	1.8	1.2	2.3	0.8	0.1
über Verm. d. Landes–ARBEITERKAMMER	0.8	0.5	0.2	0.5	0.6
direkte Kontakte zum ÖAKT	1.2	0.5	0.3	0.3	0.5
Vermittlung der Landes–HANDELSKAMMER	1.3	0.6	0.8	0.5	0.1
dir. Kontakte z. BUNDESWIRTSCHAFTSKAMMER	1.3	0.6	0.3	0.5	0.1
über Vermittlung des Landes–ÖGB	0.8	0.4	0.3	0.5	0.6
direkte Kontakte zur ÖGB–Bundesspitze	1.0	0.6	0.3	0.4	0.5
über Verm. der LANDWIRTSCHAFTSKAMMER	1.3	0.3	0.4	0.5	0.3
über Verm. der INDUSTRIELLENVEREINIGUNG	1.3	0.5	0.4	0.4	0.0
über Verm. d NATIONALRÄTE des Bundeslandes	1.8	1.7	1.2	1.6	2.0
BEGUTACHTUNGSVERFAHREN zu BGesetzen	2.3	1.9	2.7	1.1	0.8

	HK	AK	LWK	ÖGB	IV	eta squared
PERSÖNL.BUNDESGREMIEN	2.3	1.5	1.8	1.5	1.3	.18
BUNDESKANZLER	0.2	0.9	0.6	0.8	0.2	.18
VIZEKANZLER	1.1	0.7	1.3	0.2	1.0	.20
MINISTER	1.6	1.4	1.6	1.8	1.6	.24
BEAMTEN d MINISTERIEN	1.4	1.4	2.1	1.4	1.4	.23
PARTEIORGANISATION	1.5	1.1	1.1	1.6	0.7	.31
BÜNDE	2.2	0.7	1.8	0.4	0.4	.38
LANDESHAUPTMANN	1.1	0.4	1.1	0.6	0.6	.19
LANDESRÄTE	1.4	1.0	1.6	1.4	1.0	.11
LANDESVERWALTUNG	0.8	0.9	1.1	0.8	1.0	.13
LHK	0.4	0.3	0.4	0.0	0.0	.47
VERBINDUNGSSTELLE	0.3	0.2	0.5	0.0	0.0	.42
Landes–ARBEITERKAMMER	0.4	–	0.2	1.6	x	.24
ÖAKT	0.1	2.5	0.3	1.2	0.2	.60
Landes–HANDELSKAMMER	–	0.4	0.7	0.4	x	.11
BUNDESWIRTSCHAFTSK.	2.9	0.3	0.8	0.2	x	.50
Landes–ÖGB	0.2	1.4	0.1	–	0.2	.19
ÖGB–Bundesspitze	0.1	1.4	0.4	2.6	0.0	.47
LANDWIRTSCHAFTSKAMM.	0.8	0.4	2.7	0.2	0.2	.59
INDUSTRIELLENVER.	1.1	0.4	0.3	0.2	2.6	.48
NATIONALRÄTE d Landes	1.3	1.4	1.6	1.6	1.2	.07
BEGUTACHTUNGSVERF.	2.3	2.3	2.1	1.0	1.4	.27

Frage: Kreuzen Sie bitte an, in welchem Ausmaß Sie in der derzeitigen politischen Situation die folgenden Einflußkanäle benützen, um Landesinteressen in Bundesentscheidungen durchzusetzen.
Skala: 3 immer, 2 häufig, 1 selten, 0 nie
* nach "Bünden" befragt wurden nur Landeseliten mit Zugehörigkeit zur ÖVP
LANDESELITEN ÖSTERREICH 1990 n = 175

TAB 4–14: Wichtigste Einflußkanäle zur Durchsetzung von Landesinteressen bei Entscheidungen der Bundespolitik? (drei Nennungen möglich)

(nach Funktionsgruppen)

meistgenannte Einflußkanäle	Nennungen	% der Befragten
LANDESHAUPTMÄNNER (6 gültige Antwortende)		
1. Parteiorganisation	4	
2. Landeshauptmännerkonferenz	3	
3. Bundeskanzler	2	
Vizekanzler	2	
Persönl. Teilnahme in Bundesgremien	2	
6. Kontakte zum Ministern	1	
Vermittlung von Nationalräten	1	
Begutachtungsverfahren	1	
LANDESRÄTE/LHSTV. (41)		
1. Kontakte zu Ministern	32	78 %
2. Persönl. Teilnahme in Bundesgremien	22	54 %
3. Kontakte zu Beamten in Ministerien	16	39 %
4. Parteiorganisation + Bünde (nur ÖVP)	13 (Bünde 4)	32 %
5. Vermittlung von Nationalräten	9	22 %
Kontakte zum Bundeskanzler	9	22 %
7. über Wirtschaftsverbände	8 (7 BWK, 1 LWK)	19 %
8. Vermittlung durch Landeshauptmann	4	10 %
9. Vermittlung durch Landesverwaltung	3	7 %
10. über Verbindungsstelle	2	5 %
Kontakte zum Vizekanzler	2	5 %
11. Landeshauptmännerkonferenz	1	2 %
LANDESAMTSDIREKTOREN/STV. (8)		
1. über die Landeshauptmännerkonferenz	6	
über die Verbindungsstelle	6	
3. Vermittlung durch Landeshauptmann	4	
Kontakte zu Beamten der Ministerien	4	
Begutachtungsverfahren	4	
FÜHRENDE MITGLIEDER DER LANDTAGE (31)		
1. Parteiorganisation (+ Bünde (nur ÖVP)	16 (1 Bünde)	55 %
2. Vermittlung des Landeshauptmannes	12	39 %
Vermittlung von Nationalräten	12	39 %
4. Kontakte zu Ministern	9	29 %
5. Pers. Teilnahme in Bundesgremien	8	26 %
6. über Wirtschaftsverbände	7	23 %
7. über Landeshaupmännerkonferenz	4	13 %
über die Verbindungsstelle	4	13 %
Vermittlung von Landesräten	4	13 %
Kontakte zu Beamten der Ministerien	4	13 %
11. Kontakte zum Vizekanzler	3	10 %
12. Kontakte zum Bundeskanzler	2	7 %
Vermittlung der Landesverwaltung	2	7 %
14. Begutachtungsverfahren	1	3 %
LANDESSOZIALPARTNER (57)		
1. über Verbandsorganisation	62	100 %
2. Kontakte zu Ministern	21	37 %
3. Kontakte zu Beamten der Ministerien	19	33 %
4. Vermittlung von Nationalräten	14	25 %
5. Vermittlung der Landesregierung/verw.	15	26 %
6. Begutachtungsverfahren [hier über Verbände]	13	23 %
7. Pers. Teilnahme in Bundesgremien	12	21 %
8. über Bünde (ÖVP)	11	19 %

Frage: *Markieren Sie bitte [von den in TAB. 4–13 angegebenen] die drei wichtigsten Einflußkanäle für die von Ihnen vertretenen Landesinteressen*

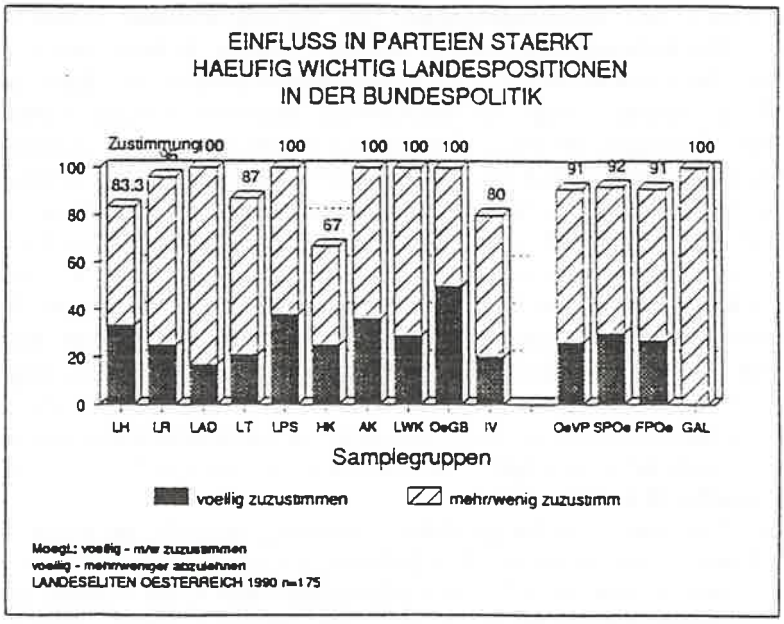
LANDESELITEN ÖSTERREICH 1990 n = 175, valid cases = 153

b) Parteien als Träger und Schrankenwärter regionaler Interessen

Angesichts der deutlichen Verlagerung der Vertretung regionaler Interessen in den informellen Raum kommt den politischen Parteien in Österreich eine besonders prägende Rolle im Rahmen der territorialen Politikbeziehungen zu. Vor allem die (trotz ihrer *relativen* Machtverluste) weiterhin vorhandene Kongruenz der Dominanz von SPÖ und ÖVP in Bundes- und Landesinstitutionen trägt dazu bei, daß sich die ambivalente Wirkkraft der Parteien als Zentralisierer und Dezentralisierer des politischen Systems in nachhaltiger Weise entfaltet. Um *Nick*'s Formulierung aufzugreifen, kann insofern in Österreich von einem "parteipolitisch getragenen" und zugleich "parteipolitisch begrenzten Föderalismus" gesprochen werden.[242] Für beide, ineinander verschränkten Komponenten konnten in den Umfrageergebnissen Belege gefunden werden:

* Einerseits stimmten fast alle Landeseliten damit überein, daß *die Einflußnahme von Landesakteuren in den Parteien häufig eine wichtige Stärkung von Landespositionen in der Bundespolitik* bewirkt (im Detail *siehe FIG 4-I*). Es wurde darauf hingewiesen, daß sich diese Potentiale nicht nur auf die Einflußnahme von Landespolitikern innerhalb der Führungsgremien der Bundesparteien beschränken. Vielmehr sind sie ua auch eine wesentliche Funktionsbasis ihrer direkten Interventionsbeziehungen zu den Mitgliedern der Bundesregierung oder zu nationalen Parlamentariern.

FIG 4-I



242 NICK (1988), 403.

* Wenngleich vergleichsweise weniger deutlich, wurde aber auch die Disziplinierung territorialer Interessen durch die Interessen und Strategien der Bundesparteien betont. So schloß sich die Hälfte der befragten Landeseliten (50,3%) der Behauptung an, daß *Landespolitiker gegenüber dem Bund im Zweifelsfall entsprechend ihren Parteiinteressen entscheiden*. In dieser Hinsicht wurde weiter oben festgestellt, daß gemeinsame Stellungnahmen der neun Landesregierungen – mangels Strukturen, die Mehrheitsentscheidungen der Länder erlauben – nur in selektierten Bereichen möglich werden. Insofern erklärten 59% der hiezu befragten Landesregierungsmitglieder, Landesamtsdirektoren/–stellvertreter und Landesparteisekretäre, daß *die Zusammenarbeit zwischen den Landesregierungen* – zumindest tendenziell – *parteipolitisch strittige Themen vermeidet*. 39% meinten, dies sei mehr oder weniger unzutreffend. Aber nur 3% befanden diese Behauptung als völlig unrichtig.

c) Die Sozialpartner als Verstärker regionaler Interessen

* Betrachtet man den Stellenwert der funktionalen Beziehungen auf Landesebene für die vertikale Interessenvermittlung, so zeigt sich aus der Sicht der Landesverbände zunächst, daß knapp ein Drittel ihrer befragten Repräsentanten die Vermittlung der Landesregierung (neben der verbandsinternen Aushandlung) als den wichtigsten Einflußkanal ihrer regionalen Interessen im Rahmen der Bundespolitik nannte.

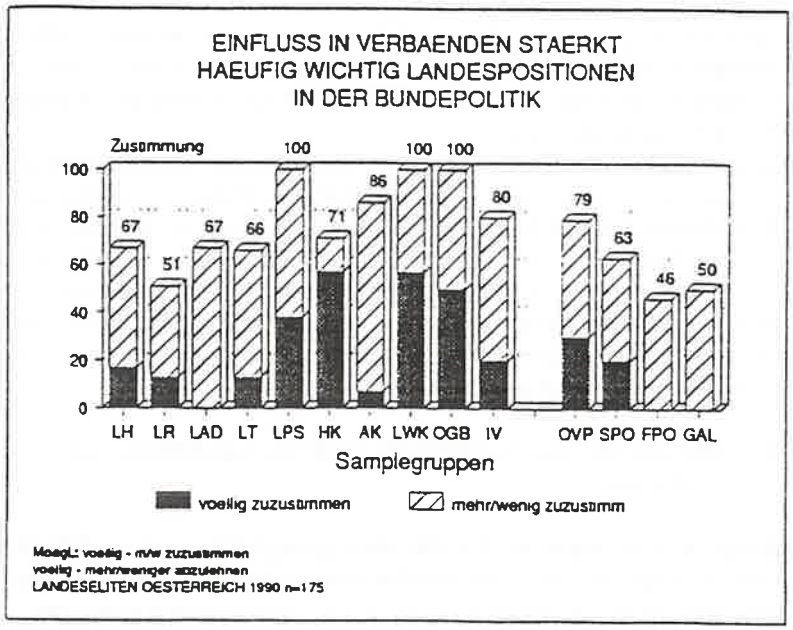
Hiebei erweisen sich insbesondere die von ihrer Ressortzuständigkeit und vor allem ihrer Partei- bzw Bündezugehörigkeit den Verbandsinteressen nahestehenden Mitglieder der Landesregierungen als vorrangige Vermittler. In besonderer Weise gilt dies für die Handelskammern und die Landwirtschaftskammern, von denen die Mehrheit angab, Landesräte *häufig* als Einflußkanal gegenüber Bundesentscheidungen zu benützen. Bindeglied zwischen diesen beiden Kammern und der Landesregierung sind insbesondere die Strukturen der Bünde der ÖVP, da in den meisten Bundesländern der vornehmlich für wirtschaftliche Angelegenheiten zuständige Landesrat der Landesführung des Wirtschaftsbundes und der für Agrarbelange zuständige Landesrat jener des Bauernbundes angehört. Wohl auch aufgrund der in sechs Bundesländern schwächeren Repräsentanz der SPÖ in der Landesregierung, wurde eine Vermittlungsfunktion der Landesregierung von Seiten der Arbeitnehmerverbände, die (von Ausnahmen abgesehen) sozialistisch dominiert sind, in geringerer Weise angegeben. Die Verflechtung wird hier vornehmlich im Umfeld der SP–Landesparteien geleistet.

* Umgekehrt werden die Landesverbände von den Repräsentanten der Landesinstitutionen, trotz der aufgezeigten funktionellen und personellen Verschränkungen, kaum als Einflußkanal direkt benützt.

Nichtsdestotrotz wird der parallelen Vermittlung regionaler Interessen innerhalb der Sozialpartner doch ein wesentlicher Stellenwert zuerkannt. Wie *FIG 4–J* veranschaulicht, stimmten nicht nur 83% der Landessozialpartner selbst, sondern auch 71% der Landesamtsdirektoren/stellvertreter, 66% der führenden Landtagsabgeordneten und 52% der Landesregierungsmitglieder der Behauptung zu, daß die *Einflußnahme von*

Landesakteuren in den Kammern/Verbänden häufig eine wichtige Stärkung von Landespositionen in der Bundespolitik verschafft.

FIG 4-J



d) Territorialpartnerschaft?

Die bisherige Darstellung der zunehmend verstärkten inter-föderalen Aushandlungsmechanismen, der Einbindung von Landesinteressen in Gremien der Bundesregierung, des Parlaments, in den Parteien und in den Sozialpartnern hat darauf hingedeutet, daß der traditionell überaus konsensbetonte Charakter österreichischer Politik auch die Beziehungen von Landes- und Bundesakteuren bestimme.

* In der Tat fand diese These auch im Rahmen meiner Umfrage eine weitgehende Zustimmung. Auf die Frage, ob *Landesinteressen und Bundesinteressen zumeist konsensuell zwischen Partnern ausgehandelt werden* oder *konfliktuell aufeinander treffen, wobei sich die Ansichten des Bundes vorwiegend durchsetzen*, unterstellten bundesweit fast zwei Drittel der befragten Landeseliten (62%) ein solches Paradigma der Partnerschaft zwischen Bundes- und Landesakteuren.

* Diese Einschätzung ist jedoch je nach der Zugehörigkeit der Befragten zu einer bestimmten Akteursgruppe und zu einem bestimmten Bundesland signifikant unterschiedlich getroffen worden:

- Einen vorwiegend konsensuellen Charakter betonten zwei Drittel der Mitglieder der Landesregierungen (63%), vor allem aber die Vertreter der Landessozialpartner (im

Schnitt 82%) und die Landesparteisekretäre (83%). Eine Erklärung dafür, daß im Kontrast dazu knapp zwei Drittel der Landesparlamentarier einen Überhang von konfliktuellen und in der Folge unterliegenden Landespositionen behaupteten (nur 36% "konsensuell"), könnte darin gesehen werden, daß sie selbst und damit wohl auch ein Teil ihrer spezifischen Interessen von den meisten vertikalen Einfluß-strukturen ausgeschlossen sind. Erstaunlicherweise wurde diese "konfliktuelle Sichtweise" aber am stärksten von den Landesamtsdirektoren/-stellvertretern betont (nur 33% "konsensuell").

- Zudem gehen die politischen Eliten der östlichen Bundesländer im Schnitt in weitaus stärkerem Maße von einer *partnerschaftlichen* Grundeinschätzung aus. In Niederösterreich und Oberösterreich wurde dies von je 88%, im Burgenland von 86% und in Wien von 79% angegeben. Demgegenüber betonten die Tiroler (nur 29% "konsensuell") und Salzburger Landeseliten (38%) überwiegend ein konfliktuelles Verhältnis zwischen Bundes- und Landesinteressen. Die Landeseliten der Steiermark (58%), Kärntens (50%) und Vorarlbergs (50%) nahmen in dieser Hinsicht eine Mittelstellung ein.

e) Einschätzung des Durchsetzungspotentials von Landesinteressen – Zufriedenheit der Landeseliten?

In diesem Kontext unterstreichen die Umfrageergebnisse weiters, daß die informellen Machtressourcen der Landesakteure den Mangel formeller Mitwirkungsrechte in beträchtlichem Maße ausgleichen können. Ihr Durchsetzungsvermögen ist auch im Rahmen der Bundespolitik – entgegen den eingangs skizzierten Sichtweisen – nicht zu unterschätzen:

* Fast die Hälfte der Mitglieder der Landesregierungen und der Landesamtsdirektoren stimmte (zumindest mehr oder weniger) der Behauptung zu, daß *Stellungnahmen der Landesregierungen zu Bundesgesetzen, die wesentliche Interessen der Länder berühren, zumeist berücksichtigt werden.* Demgegenüber befanden 51% diese Bewertung als *mehr oder weniger unzutreffend*. Jedoch nur 2% hielten sie *völlig unzutreffend*.

Auch in dieser Hinsicht heben sich wiederum die zustimmenden Antworten aus Niederösterreich (80%) und dem Burgenland (85%) in besonderer Weise ab, während die Ergebnisse der anderen Bundesländer nur geringe Unterschiede aufweisen.

* Diese Einschätzung wird – der zuvor geführten Erörterung entsprechend – darin qualifiziert, daß den Landeshauptmännern, zumal wenn sie gemeinsam auftreten, eine Art *Schrankenwärterrolle* in der Bundespolitik zuerkannt wurde. Immerhin 84 % der österreichischen Landeseliten vertraten die Auffassung, daß *Bundesentscheidungen, die wichtige Landesinteressen berühren, üblicherweise* ***nicht gegen*** *die Landeshauptmänner durchgesetzt werden können.*[243] In dieser Hinsicht ist vor allem bemerkens-

243 Vgl Frage 12.a. des Fragebogens B; von allen gültigen Antworten (n = 170) stimmten dieser Aussage 29,4% völlig zu; weitere 54,7% stimmten ihr mehr oder weniger zu; 13,5% lehnten diese Behauptung mehr oder weniger ab und nur 2,4% lehnten sie völlig ab [job 12a-cross 22.7].

wert, daß alle sechs zu meiner Umfrage antwortenden Landeshauptmänner diese Ansicht teilten.

* Angesichts der eingangs angesprochenen, nachhaltigen Kritik am österreichischen Föderalismus ist schließlich erstaunlich, daß die *Berücksichtigung von Landesinteressen in der Bundespolitik* (im Jahre 1990) von den Landeseliten insgesamt überwiegend positiv bewertet wurde: Während sie zwar nur 2% des Samples als *sehr zufriedenstellend* bezeichnete, bewerteten sie doch weitere 58% als *zufriedenstellend*. Demgegenüber beklagten sie 36% als *wenig zufriedenstellend*. Jedoch nur 4% befanden sie *überhaupt nicht zufriedenstellend*.

* Unterzieht man diese Daten einer Multivarianzanalyse, zeigen sich jedoch signifikante Unterschiede in der Bewertung je nach der Zugehörigkeit der Befragten zu einer bestimmten politischen Partei und zu einem bestimmten Bundesland. Beide Variablen erklären fast die Hälfte der gesamten Varianzen. Sie bestätigen weitgehend die in der bisherigen Literatur aufgestellten Behauptungen unterschiedlich ausgeprägter "föderalistischer Grundeinstellungen":

- Im Schnitt läßt sich eine merklich höhere Zufriedenheit unter den Landeseliten, die der SPÖ zugehören, als unter jenen der ÖVP feststellen. Angesichts der nunmehrigen Verankerung beider Großparteien in der Bundesregierung kann hierin ein Nachwirken der "ÖVP-Länderopposition" der Siebziger und der frühen Achtziger Jahre sowie der höheren vertikalen Verpflichtungsfähigkeit innerhalb der Parteiorganisation der SPÖ vermutet werden. Erwartungsgemäß heben sich zudem die Vertreter der Oppositionsparteien FPÖ und Grün-Alternative Liste durch eine ausgeprägte *Unzufriedenheit* deutlich ab, (wobei jedoch die Daten für letztere aufgrund ihres geringen Anteils im Sample empirisch nicht stichhaltig sind – *siehe FIG 4-K*).
- Im Bundesländervergleich spiegelt sich die angeführte Sonderstellung Niederösterreichs und Wiens in einer im Schnitt markant höheren Zufriedenheit ihrer Landeseliten. Am anderen Ende der Skala finden sich hingegen mit Tirol und Salzburg wirtschaftsstarke, westliche Bundesländer, für deren Landeseliten bereits zuvor die am stärksten konfliktuelle Sichtweise der Länder-Bundbeziehungen festgestellt werden konnte und deren Landespolitiken in den letzten Jahren (wie auch noch in Kapitel V erörtert wird) in besonderer Weise "föderalistische" Akzente zu setzen versuchten. Der ebenfalls sehr niedrige Durchschnittswert Kärntens dürfte ua auch auf den höheren Anteil von FPÖ-Politikern im Sample zurückzuführen sein. Die Landeseliten Vorarlbergs, dem als Bundesland traditionell die ausgeprägteste föderalistische Kultur zugeschrieben wird, finden sich hingegen erstaunlicherweise – wie bereits bei anderen Ergebnissen dieser Umfrage – im Mittelfeld (siehe *FIG 4-L*).

FIG 4–K

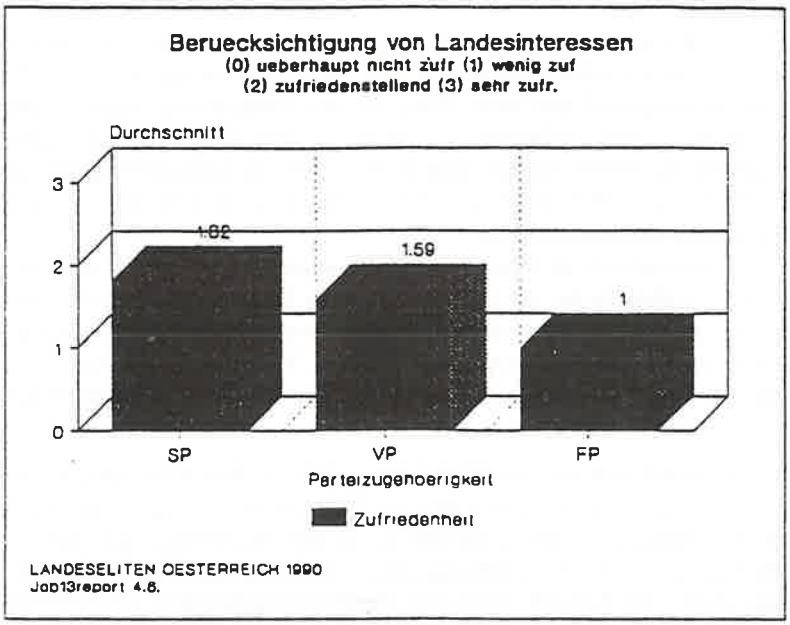
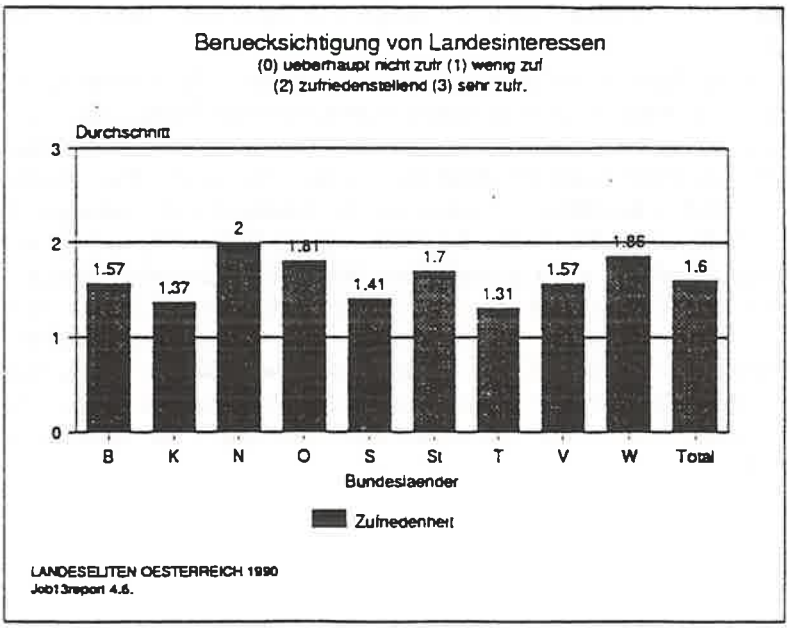

Beruecksichtigung von Landesinteressen
(0) ueberhaupt nicht zufr (1) wenig zuf
(2) zufriedenstellend (3) sehr zufr.
Durchschnitt
3
2
1
0
1.82
1.59
1
SP
VP
FP
Parteizugehoerigkeit
Zufriedenheit
LANDESELITEN OESTERREICH 1990
Job13report 4.6.

FIG 4–L


Beruecksichtigung von Landesinteressen
(0) ueberhaupt nicht zufr (1) wenig zuf
(2) zufriedenstellend (3) sehr zufr.
Durchschnitt
3
2
1
0
1.57
1.37
2
1.81
1.41
1.7
1.31
1.57
1.85
1.6
B
K
N
O
S
St
T
V
W
Total
Bundeslaender
Zufriedenheit
LANDESELITEN OESTERREICH 1990
Job13report 4.6.

* Erstaunlich ist hingegen, daß die jeweilige Funktion der Landeseliten, die – wie hingewiesen wurde – wesentlich die Zugangschancen zu Einflußkanälen bestimmt, sich nur gering auf die jeweilige "Zufriedenheit" mit der Vertretung von Landesinteressen auf Bundesebene auszuwirken scheint (*eta squared* = 0.12). Auch die *spezifische Machtposition* einer Partei im Lande, insbesondere die Zugehörigkeit eines Befragten zur Partei des Landeshauptmannes, zeigt sich in dieser Hinsicht als kaum signifikant. Dies verdeutlicht einmal mehr, daß diese Daten nur subjektive Perzeptionen wiedergeben dürften und keineswegs eine Aussage über die tatsächlichen Machtvorteile einzelner Landesakteure treffen.

* Dieser generelle Befund wurde allerdings relativiert, sofern spezifische Landesanliegen angesprochen wurden. So zeigte sich etwa nur ein Viertel des Samples bei jenen Bereichen der Bundespolitik *zufriedengestellt*, die von den Befragten jeweils als die *wichtigsten* für die Einflußnahme von Landesinteressen angesehen wurden (s.o.).

Von dieser (partiell auch durch die Kombination der Fragestellung suggerierten) negativen Sichtweise heben sich jedoch – wie *TAB 4–15* zeigt – in markant positiver Weise die Beurteilung der Einflußnahme von Länderinteressen im Rahmen der österreichischen Integrationspolitik sowie in den ebenfalls integrationsrelevanten Fragen der Raumordnung und Grundverkehrspolitik ab, was für die Behandlung in den folgenden Kapiteln vorzumerken ist.

TAB 4–15: Zufriedenheit mit Ländereinfluß nach Bereichen der Bundespolitik

POLITIKBEREICH	% Zufriedenstellend	von Nennungen
Europäische Integration	82 %	(11)
Raumordnung, Grundverkehr	64 %	(14)
Verfassung, Kompetenzen	35 %	(23)
Sicherheitspolitik, Flüchtlinge	33 %	(6)
Agrarpolitik	32 %	(19)
Wirtschaftspolitik	31 %	(55)
Finanzpolitik	26 %	(35)
Verkehrspolitik	28 %	(76)
Sozialpolitik	22 %	(23)
Bildungs-/Kulturpolitik	17 %	(7)
Verwaltungsstrukturen	14 %	(8)
Umweltpolitik	11 %	(59)
Bauten/Wohnungspolitik	0 %	(3)
Außenpolitik	0 %	(3)
Energiepolitik	0 %	(5)
Gesundheitspolitik/Krankenanstalten	0 %	(22)
GESAMT	24 %	(379)

Frage: (Bei Nennung der drei wichtigsten Bereiche, in denen Länderinteressen auf die Bundespolitik Einfluß besitzen sollten?) Ist der Ländereinfluß in diesem Politikbereich derzeit zufriedenstellend?
Antwortmöglichkeiten: ja – nein
SAMPLE LANDESELITEN ÖSTERREICH 1990 n = 175

5.2. Strukturelle Resistenz vs. Wandel der Spielregeln territorialer Politik in Österreich

* So wie im politischen System Österreichs insgesamt, werden – wie gezeigt wurde – auch auf dessen Landesebene seit Ende der Achtziger Jahre markante Veränderungen im Parteienspektrum und generell in einem Anwachsen der gegen traditionelle "Konkordanzmuster" gerichteten "Oppositionskultur" sichtbar. In den Bundesländern fällt dies angesichts der bisherigen, extremen Kontinuitäten besonders drastisch auf.

* Dennoch wurde auf strukturelle Vorgaben hingewiesen, die wesentliche Bestände der bisherigen Konzentration an Machtressourcen in den Akteursräumen der Länder – zumindest mittelfristig – weiterhin gewährleisten dürften.

* In dieser Hinsicht erscheinen insbesondere auch die Beziehungs*strukturen* zwischen den Landes- und Bundesinstitutionen eine Kontinuität territorialer Politik in Österreich zu fördern. Aufgrund der zentralen Stellung der Landeshauptmänner und der bedeutenden Rolle der Landesverwaltungen im Rahmen dieser vertikalen Interaktionen, dürften sie weiterhin weitgehend von den Landesakteuren, die den (relativen) Mehrheitsparteien zuzurechnen sind, kontrolliert bleiben. Zudem erschwert die mangelnde Öffentlichkeit dieser Aushandlungsmechanismen, daß oppositionelle Parteien oder Initiativen auf sie *unmittelbaren* Einfluß gewinnen.

* Die wesentliche Änderung besteht aber darin, daß sich die *Verwendung* der fortbestehenden Machtmechanismen der Landesakteure mittlerweile einer gewandelten politischen Umwelt auf Landes- und Bundesebene gegenübersieht. So lassen sich für die territorialen Beziehungen tendenziell ***neue Spielregeln*** erkennen:

* Das Profil der Landespolitik in der Öffentlichkeit verlor in den letzten Jahren zusehends an Eigenständigkeit. Ergebnisse der Wahlforschung betonen, daß bundespolitische Themen insbesondere seit 1989 verstärkt in die Motivationsstruktur der Landtagswahlentscheidungen eingreifen.[244] Dies ist einerseits dadurch bedingt, daß vor allem im Bereich der Verkehrspolitik, der Umweltpolitik und übergreifend der Integrationspolitik (wie noch zu besprechen sein wird) Bundesentscheidungen aufgrund regional konzentrierter Problemlagen in der Landesöffentlichkeit eine spezifische Virulenz erlangen und deshalb von der Landespolitik nicht zu trennen sind. Andererseits erfaßt die den parteipolitischen Wettbewerb zunehmend radikalisierende Position *Jörg Haiders* die Landesebene ähnlich wie die Bundesebene. Unter diesen Bedingungen greift auch der sogenannte *Landeshauptmann-Bonus* bei Landtagswahlen nicht mehr in gewohnter Weise.[245] Die Popularität der Landeshauptmänner vermochte in den

---

244 Fritz PLASSER/Franz SOMMER (1990), Die Landtagswahlen 1989 und die Neustrukturierung regionaler Parteiensysteme, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, 65, 43f; DACHS (1992).

245 So konnte zB der nach der Wahlniederlage der ÖVP bei den Landtagswahlen 1989 zurückgetretene Salzburger Landeshauptmann Haslauer noch in seinem letzten Amtsjahr gegenüber dem Spitzenkandidaten der zweitstärksten Partei bei Meinungsumfragen einen Vorsprung von 42 Prozentpunkten (!) aufweisen, was dennoch den kräftigen Verlust der ÖVP nicht verhindern konnte. (PLASSER/SOMMER (1990), 54); vgl GEHMACHER (1990), 456.

letzten Jahren – etwa in Salzburg, in der Steiermark[246] oder in Oberösterreich[247] und insbesondere bei den Landtagswahlen 1994 in Tirol – zwar die drastischen Verluste der "dominanten Landesparteien" einzudämmen. Aufhalten konnte sie sie jedoch nicht.

Das bedeutet, daß die Landesakteure noch stärker als bisher angehalten werden, trotz fehlender eigener Regelungskompetenz zu bundespolitischen Entscheidungsfragen öffentlich eine verbindliche Stellung zu beziehen, die für ihre landespolitische Beurteilung zunehmend maßgeblich wird.

* Seit dem Wiederbeginn der *Großen Koalition* auf Bundesebene werden die Landesakteure von SPÖ *und* ÖVP in ähnlicher Weise innerparteilichen Verpflichtungen gegenüber der Politik der Bundesregierung ausgesetzt. Dies bedeutet einerseits, daß der föderalistischen Rhetorik nunmehr das Potential der "ÖVP–Länderopposition" verlorengegangen ist. Andererseits wurde aber die Kritik an der Regierungspolitik der eigenen Bundesparteiführung insofern erleichtert, da sie sich typischerweise auch an die andere große Partei wendet. Insbesondere für die sozialistischen Landesparteien lockert sich dadurch das früher stärker ausgeprägte Erfordernis einer Verteidigung der "eigenen" Bundesregierung in der landespolitischen Auseinandersetzung.

* Angesichts der Dekonzentration der Parteiensysteme auf Bundes– und Landesebene verlieren solche "föderalen Zwei–Parteien–Antagonismen" jedoch als Funktionsbasis territorialer Politik immer mehr an Bedeutung. Vielmehr haben sich die in ihrer bisherigen Hegemoniestellung verunsicherten Landesakteure bei der Bestimmung ihrer "Landesinteressen" in abrupt verstärkter Weise am landespolitischen Wettbewerb, und also an den Positionen der auf Bundesebene regierungsungebundenen, kleineren Oppositionsparteien, aber auch allfälliger Bürgerinitiativen zu orientieren. Angesichts dieses erhöhten Konkurrenzdruckes dürften sie zunehmend aufgefordert sein, auch offene Konflikte mit Bundesakteuren ihrer eigenen Partei einzugehen, um sich zum Zwecke der eigenen Profilierung von Verantwortungen der Bundesebene abzugrenzen. Den in den folgenden Kapiteln genannten Beispielen vorgreifend, können hier etwa der Konflikt um die umweltbelastende Stationierung von Abfangjägern des Bundesheeres zwischen der Steirischen Volkspartei und der Bundesregierung, insbesondere der ÖVP–Fraktion des Verteidigungsministers, oder phasenweise die Konfrontationen im Integrations– und Transitverkehrsbereich genannt werden.

* Dieser Wandel von Logiken, die einerseits auf territorialer Konkordanz und andererseits auf Subordination basierten, hin zu einer künftig wohl häufigeren, öffentlichen Konfliktualität – muß betont werden – ist nicht für die Masse der Länder–Bund–Beziehungen, sehr wohl jedoch für einige ihrer zentralen Issues zu erwarten. Anders als bei traditionellen "föderalistischen Konflikten", für die – in den politisch besonders brisanten Fragen – die Auseinandersetzung zwischen (parteipolitisch unterschiedlich besetzten) Herrschaftsebenen in den Vordergrund rückte, sind diese neuen

246 Peter BERMANN (1992), Die Steirischen Landtagswahlen vom 22. September 1991, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik, 67ff.

247 Franz HIESL/Rudolf TRAUNER (1992), Analyse der Landtagswahlen in Oberösterreich, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991, 88.

"regionalen Konfliktpotentiale" weit stärker durch Rückkoppelungserfordernisse zur betroffenen regionalen Basis bestimmt. Aus dieser Sicht stehen nicht mehr strukturelle Kompetenzforderungen, sondern konkrete, inhaltliche Lösungen zu virulenten Problemen der regionalen Bevölkerung im Mittelpunkt. Damit sollte sich aber auch die issuebezogene Legitimation der Landesakteure als Vertreter regionaler Interessen und also deren Einflußpotential verbreitern. Die Abhängigkeit der Bundesebene von Landesinteressen sollte zudem dadurch verstärkt werden, daß in diesem Kontext eben gerade die Verpflichtungsfähigkeit der Bundesparteien gegenüber den Landesparteien zurückgeht.

* Dieser Blickwinkel erlaubt jedoch zugleich die Annahme, daß die bisher dominanten Landesakteure trotz – oder besser, gerade wegen – des Verlustes ihrer früheren Hegemoniestellung in der Landespolitik künftig in der Bundespolitik eine (noch) stärkere Rolle spielen dürften. Da sie nämlich weiterhin über die relativ wichtigsten Machtressourcen der Landesebene verfügen dürften, sollten sie – für sich genommen – von einer verstärkten Abhängigkeit des Bundes von der regionalen Ebene profitieren.

Daß für eine politische Aufwertung der Landesebene bei gleichzeitiger Abnahme ihrer Parteigebundenheit in der Bevölkerung Interesse bestünde, deuten etwa die *in TAB 4–16* dargestellten Ergebnisse einer Repräsentativumfrage aus dem Jahre 1991 an.

Inwiefern sich im Rahmen der österreichischen Integrationspolitik Anzeichen für die skizzierten Tendenzen finden, ist nun in den nächsten Kapiteln zu erörtern.

TAB 4–16: Perzipierter und präferierter Einfluß politischer Institutionen in Österreich (1991)

	derzeit hat		
in Prozent	**größte** Macht und Entscheidungskraft	**noch große** Macht und Entscheidungskraft	**geringe Rolle**
[Bundes]Regierung	37	31	2
Parteien	19	32	5
Parlament	12	28	5
Medien	15	26	15
Sozialpartner	4	16	12
Bundesländer	**1**	**10**	**22**
Bundespräsident	9	10	51
	sollte haben		
in Prozent	**weniger Einfluß**	**mehr Einfluß**	**Differenz ***
[Bundes]Regierung	6	10	+ 4
Parteien	36	5	– 31
Parlament	5	17	+ 12
Medien	32	9	– 23
Sozialpartner	8	18	+ 10
Bundesländer	**4**	**32**	**+ 28**
Bundespräsident	4	12	+ 8

*) + = Überhang mehr Einfluß; – = Überhang weniger Einfluß

Quelle: Dr.Fessel+GFK und IFES–Institut: Parlamentsverständnis in Österreich 1991. Studie im Auftrag des Österreichischen Nationalrates, Repräsentativumfrage n=2000, August 1991

V. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER LÄNDERBETEILIGUNG AN DER ÖSTERREICHISCHEN INTEGRATIONSPOLITIK (1987–1992)

Vorbemerkungen

Wie kam es zur Verankerung von integrationspolitischen Mitwirkungsrechten der Länder im Jahre 1992? Ziel dieses Kapitels ist es zu untersuchen, welche Rolle die Länder vor diesem Zeitpunkt in der österreichischen Integrationspolitik einnahmen und andererseits welchen Stellenwert diese Mitwirkung für die Landesakteure entwickelte.

Der Begriff *österreichische Integrationspolitik* wird hiebei als die Gesamtheit der politischen Prozesse verstanden, die sich auf das Erreichen des (von den dominanten politischen Akteuren angestrebten) Zieles der EU–Mitgliedschaft und des "Zwischenziels" der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sowie auf die künftige Mitwirkung an EU–/EWR–Politiken beziehen. In diesem Rahmen sind drei – miteinander verknüpfte – Dimensionen der Integrationspolitik zu unterscheiden, nämlich:

- *Erstens* die Formierung österreichischer Strategien und Verhandlungspositionen und deren Vertretung durch die Bundesregierung
- *Zweitens* die innerösterreichische "Integrationsdebatte", die sich mit den möglichen Auswirkungen des Erreichens der genannten Ziele befaßt und somit mit der ersten Ebene interagiert. Diese Debatte hat in der politischen Auseinandersetzung in Österreich seit 1987 einen zunehmend dominanten Stellenwert eingenommen.[1] Die Frage des EU–Beitritts weist sich jedoch als *umbrella–issue* aus, an dem die politischen und sozioökonomischen Problemstellungen und Zukunftsperspektiven der meisten österreichischen Politiksektoren zusammenfließen. Deshalb sind die integrationsrelevanten Aspekte dieser Debatte kaum von ihren innerstaatlichen Aspekten abgrenzbar.
- Eine *dritte* Dimension umfaßt die im Hinblick auf den EU–Beitritt bzw die EWR–Teilnahme unternommenen oder geplanten Anpassungen, die einerseits *Politikinhalte* (zB die Anpassung des österreichischen Rechtsbestandes an den *aquis communautaire*, die Ausrichtung von Wirtschaftspolitiken an den Erfordernissen eines Überganges in den Binnenmarkt) und andererseits *Politikstrukturen* (zB die Bildung integrationspolitischer Gremien; die Verstärkung europarechtlicher Expertise) betreffen.

In diesem umfassenden Rahmen der *Integrationspolitik* werden aus der eingeschränkten Perspektive der Landesebene folgende Ausschnitte behandelt:

---

1 Vgl Helmut KRAMER (1991), Öffentliche Meinung und die österreichische EG–Entscheidung im Jahre 1989, in: SWS–Rundschau 2/91, 191–202; Christian SCHALLER (1991a), Die EG–Debatte in Österreich. Die innenpolitische EG–Diskussion in den 80er Jahren, Endbericht eines Forschungsprojektes im Auftrag des BMWF (Projektleitung: Hans Peter Neuhold und Anton Pelinka).

* **Abschnitt 1.** untersucht, welche Mitwirkungsrechte den Ländern im Rahmen der europäischen Integration *ohne* institutionelle Anpassungen zugekommen wären. Diese rechtlichen Ausgangsbedingungen werden sodann an der früheren Praxis der Beteiligung der Landesregierungen in den für ihre Interessen relevanten Bereichen der Außenpolitik relativiert.

* **Abschnitt 2.** erörtert, in welcher Weise Landesakteure dazu beitrugen, den *Beitrittsantrag* zu stellen. Dabei interessiert einerseits, wie sie auf die diesbezügliche Festlegung von Bundesakteuren einwirkten, und andererseits, wie sie auf die Ausbildung der "EG-Debatte" in der regionalen Öffentlichkeit reagierten. In diesem Zusammenhang wird sodann die Frage gestellt, inwiefern sich die Erfahrungen der deutschen Länder in der Gemeinschaftspolitik auf die Orientierung der österreichischen Landesakteure auswirkten.

* **Abschnitt 3.** skizziert zunächst Veränderungen der rechtlichen und politischen Ressourcen der Länder, die sich aus einem EU-Beitritt ergeben, großteils aber bereits im Rahmen des EWR vollzogen werden. In dieser Hinsicht interessiert, wie die Landesakteure selbst – in der zweiten Hälfte des Jahres 1990 – die Auswirkungen einer EG-Mitgliedschaft auf ihre eigene Stellung und die Anliegen ihres Bundeslandes einschätzten.

* Auf dieser Basis stellt **Abschnitt 4.** dar, welche Rolle einzelne Landesakteure sowie die Landeshauptmännerkonferenz in den Jahren 1990/91 gegenüber der Integrationspolitik der Bundesregierung einnahmen, welche Themen dabei im Vordergrund standen und wie die Bundesregierung bzw die Bundesparteien darauf reagierten.

* **Abschnitt 5.** analysiert die Strukturen, die den Landesakteuren die Teilnahme an der Integrationspolitik der Bundesregierung vor 1992, insbesondere im Hinblick auf die EWR-Verhandlungen, ermöglichten.

* Welche strukturellen Anforderungen diese Mitwirkung im Binnenbereich der Länder stellte und welche institutionellen Anpassungen, auf Zwischenländerebene und auf Landesebene, bereits in dieser Phase unternommen wurden erläutert **Abschnitt 6.**

* Ausgewählte **Ergebnisse** dieses Kapitels werden in **Abschnitt 7.** zusammengefaßt.

1. Bisherige Rechte und Praxis der Länderbeteiligung an der Außenpolitik des Bundes

1.1. Stellungnahmerecht und Berücksichtigungsprinzip

Ausgehend von der *vor* der Novelle 1992 geltenden Verfassungslage wäre der Bund sowohl für die Beitrittsverhandlungen als auch nach erfolgtem Beitritt für die Mitwir-

kung des Mitgliedstaates Österreich in den Institutionen der Gemeinschaft alleinzuständig gewesen:[2]

- Dem Bund kommt gemäß Art 10 Abs 1 Z. 2 B-VG die Kompetenz für "äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere Abschluß von Staatsverträgen, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder nach Art 16 Abs 1" zu. Wie noch gezeigt wird, wurde dieser Kompetenztatbestand zumindest bis 1992 in der österreichischen Diskussion als Anknüpfungspunkt für alle Rechtshandlungen "im Rahmen der europäischen Integration" angesehen, also auch die Mitwirkung nach erfolgtem Beitritt, sodaß sich die folgende politikwissenschaftliche Untersuchung an diesem Ansatz orientieren muß.
- Ohne im Rahmen meiner Thematik auf diese verfassungsrechtliche Problematik näher einzugehen, möchte ich demgegenüber jedoch betonen: Die Mitwirkung in den Institutionen der EU stellt – vor allem aufgrund ihrer "Doppelnatur", bei der die "Vertretung" österreichischer Interessen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen mit der Teilhabe an der supranationalen Rechtsetzungsbefugnis des Rates verknüpft ist, keinen Bestandteil der äußeren Angelegenheiten, sondern eine für die österreichische Verfassungsordnung eine fundamental neuartige Kategorie dar. So erschiene es systematisch erforderlich, einen eigenständigen Kompetenztatbestand "Mitwirkung in der EU" ins B-VG einzuführen.
- Die beschränkte Außenkompetenz der Länder gem Art 16 Abs 1 B-VG, die in Teilerfüllung des Forderungsprogrammes der Bundesländer durch die B-VG-Novelle 1988 geschaffen wurde, hätte jedenfalls für die Beziehungen zwischen Österreich und der EU/EG keine Relevanz gehabt: Sie erlaubt den Ländern nur, in ihrem selbständigen Wirkungsbereich (unter Mitwirkung von Bundesorganen) Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten zu schließen. Ein hoheitliches Auftreten der Länder gegenüber der EU/EG wird von dieser Kompetenz jedoch nicht gedeckt.[3]

Allerdings wären die Länder bereits ohne Verfassungsänderung berechtigt gewesen, ihre Positionen vor Abschluß des Beitrittsvertrages oder des EWR-Abkommens darzulegen. Dies folgt aus Art 10 Abs 3, demzufolge die Länder ein Stellungnahmerecht zu Staatsverträgen besitzen, die auf Landesebene implementiert werden müssen

---

2 Vgl hiezu Josef AZIZI (1989), Verfassungsrechtliche Aspekte eines österreichischen EG-Beitrittes, in: Glatz/Moser (1989), 277; Theo ÖHLINGER (1989), Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zu den EG, Wien (Signum), 81; BURTSCHER (1990), 112.

3 Vgl BURTSCHER (1990), 112; Reinhard RACK (1989a), Österreichs Länder und das Völkerrecht, in: Archiv des Völkerrechts 1989, 44.

oder sonst den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren.[4] [5] Implizit konnte daraus auch eine Verpflichtung des Bundes zur begutachtungsnotwendigen Information abgeleitet werden. Der Zeitpunkt und der Umfang dieser Information wäre jedoch rechtlich nicht geklärt gewesen.[6]

Wie *Burtscher* hingewiesen hat, wurde vom Verfassungsgesetzgeber bei der B-VG Novelle 1974 außer Zweifel gestellt, daß den Ländern ein Stellungnahmerecht zu Staatsverträgen, die ihren eigenen Wirkungsbereich betreffen, bereits aus dem *bundesstaatlichen Prinzip* an sich zukomme.[7] Er folgerte daraus, daß angesichts der zu erwartenden "gravierende(n) Beschneidung von Landeskompetenzen" umsomehr von der Übertragung dieser Grundannahme in Bezug auf die nationale Willensbildung im Kontext sekundärrechtlicher EG-Rechtsetzung auszugehen gewesen wäre:

> *Bei einem derartigen Grad an Einwirkungen auf Länderkompetenzen muß sich aber aus genau diesem Prinzip der Bundesstaatlichkeit eine Rechtspflicht des Bundes zur Berücksichtigung der Länderstandpunkte in EG-Fragen jedenfalls im Bereich ihres selbständigen Wirkungsbereiches ergeben.*[8]

Das bundesstaatlichen Verfassungen innewohnende Konzept der *wechselseitigen Bundestreue*, das in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes im *Berücksichtigungsprinzip* der Koordinierung von Verwaltungsbereichen, die querschnittsmäßig Bundes- und Landeskompetenzen gleichzeitig betreffen, Anerkennung findet, fordert zur Beachtung und Wahrung der Interessen der jeweils gegenüberliegenden Ebene auf.[9]

---

4 Zum Anwendungsbereich dieses Stellungsnahmerechtes ausführlich siehe Theo ÖHLINGER (1987), Le competenze dei Länder e dei comuni austriaci in tema di attività internazionali, in: Andrea Guttry/ Natalino Ronzitti (Hg), I rapporti di vicinato tra Italia e Austria, Milano (Giuffré), 75ff; Wolfgang BURTSCHER (1988), Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden "Außenkompetenzen anderer Gliedstaaten", in: Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht, 39. Jg., 143ff.

5 Einmal abgesehen von der verfassungsrechtlichen Verankerung, ähneln diese Stellungnahmen zu Staatsverträgen eine Nachbildung der informellen Einbindung der Länder im Begutachtungsverfahren zu Bundesgesetzen und -verordnungen: siehe *Kapitel IV.*

6 BURTSCHER (1988), 144.

7 BURTSCHER (1990), 115; dort zit die gegenständliche Regierungsvorlage BlgStenProt, XIII GP, 182: "In der vorgeschlagenen Regelung kann daher die ausdrückliche verfassungsgesetzliche Verankerung einer Rechtspflicht des Bundes gesehen werden, die schon nach der bisherigen Rechtslage aus den allgemeinen Prinzipien der Bundesstaatlichkeit abgeleitet werden konnte."

8 BURTSCHER (1990), 116; vgl auch Peter PERNTHALER (1991a): Die auswärtigen Beziehungen von Ländern und Regionen als neue Dynamik der wirtschaftlichen Integration, in: Esterbauer/ Pernthaler (1991), 136.

9 Vgl ua Peter PERNTHALER (1975), Raumordnung und Verfassung Bd 1, Wien (ÖROK), 216ff; vgl dazu auch besonders instruktiv das VfGH Erk Slg 2447/1952 "Im Hinblick auf die Eigenart der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern – die jeder bundesstaatlichen Verfassung, nicht nur dem österreichischen Bundesverfassungsgesetz eignet –, ist es einfach nicht zu vermeiden, daß Regelungen, die in einer bestimmten Materie von der verfassungsgesetzlich zuständigen Autorität getroffen werden, eine Rückwirkung auch auf solche Verwaltungsgebiete äußern, die in die Kompetenz der gegenbeteiligten Autorität fallen. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, daß sowohl die zuständigen Organe des Bundes wie auch jene der Länder diese wechselseitige Einwirkung ihrer kompetenzmäßig erlassenen Akte zu beachten und zu wahren haben."

Insofern stellte sich jedoch die Frage, wie weit eine solche Berücksichtigung im Rahmen der Gemeinschaftspolitik – ohne eine explizite Regelung der Länderbeteiligung – gereicht hätte:

– Hinsichtlich der ähnlichen, wenngleich nicht kongruenten deutschen Verfassungslage stellte *Tomuschat* fest, daß die Erfordernisse der Bundestreue von jedem Staatsorgan bei seinem Handeln selbst einzuschätzen sind. In keinem Falle zwinge die Bundestreue dazu, sich den Auffassungen eines potentiell betroffenen anderen Beteiligten zu unterwerfen.[10] Dies wurde von *Morawitz* in Hinblick auf den Umfang der dadurch – im deutschen Kontext – verfassungsgemäß einzubeziehenden Formen der Länderbeteiligung präzisiert:

> *Der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz des bundes- bzw länderfreundlichen Verhaltens (legt) es nahe, daß der Bund bei seiner Mitwirkung in Brüssel auf die Länder Rücksicht nimmt, sie informiert und anhört. Dieser ungeschriebene Verfassungsgrundsatz vermag jedoch nur die Art und Weise der Kompetenzausübung zu beeinflussen, nicht dagegen eine vom Grundgesetz ausdrücklich vorgenommene Kompetenzverteilung umzustoßen. Der Bundesregierung muß daher hinsichtlich ihrer Mitwirkung bei europäischen Vorhaben ungeachtet aller gebotenen Konsultation der Länder zur Wahrung ihrer Außenkompetenz das Letztentscheidungsrecht erhalten bleiben.*[11]

– In der österreichischen Verfassungsrechtsprechung wurde allerdings hinsichtlich der innerstaatlichen Normsetzung die Mitberücksichtigungs*befugnis* des bundesstaatlichen Prinzips zu einer – wenngleich weniger weitgehenden – Mitberücksichtigungs*pflicht* gegenüber der mitbetroffenen Gebietskörperschaft weiterentwickelt.[12] In Hinblick auf eine künftige Partizipation der österreichischen Bundesregierung an Entscheidungen des Rates der EG/EU stellen sich jedoch – wie in Kapitel III erörtert – erhöhte Anforderungen flexibler Positionierung, die sich von den Bedingungen autonomer Rechtsetzung in der innerstaatlicher Politik deutlich unterscheiden. Die Ausnützung von Koalitionspotentialen und Nebenabsprachen ist gerade für einen kleineren Mitgliedstaat besonders notwendig. Umsomehr wäre es deshalb dem Ermessen der Bundesregierung zu überlassen gewesen, inwiefern die aus dem bundesstaatlichen Prinzip folgende Berücksichtigung von Länderstandpunkten der österreichischen Verhandlungslinie entspräche.

Wollten die Länder aber – dem deutschen Beispiel folgend – bei der Mitwirkung Österreichs auf europäischer Ebene in Angelegenheiten, die innerstaatlich autonome

---

10 Christian TOMUSCHAT (1988), Bundesstaats- und Integrationsprinzip in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Magiera/Merten (1988), 39.

11 Rudolf MORAWITZ (1988), Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung von EG-Aufgaben, in: Magiera/Merten (1988), 54.

12 Siegbert MORSCHER (1985), Wechselseitige Rücksichtnahmepflicht Bund – Länder, in: Juristische Blätter 107. Jg., 479 – 481, insbes 480.

Länderkompetenzen betreffen, eine rechtliche Verpflichtung des Bundes auf ihre Positionen erreichen, so war dies also durch die bloße Auslegung des bundesstaatlichen Berücksichtigungsprinzips nicht nur nicht vorzusehen. Auch deren einfachgesetzliche Verankerung wäre nicht in der Bundesverfassung gedeckt gewesen.[13] [14] Eine formelle Länderbeteiligung im Rahmen der europäischen Integration erforderte deshalb in Österreich eine explizite rechtliche Klärung und – sofern sie Bindungswirkung erhalten sollte – deren Verankerung in Verfassungsrang.

1.2. Die Praxis der Länderbeteiligung in der Außenpolitik

Um einen Vergleich für die im folgenden darzustellende Länderbeteiligung in der österreichischen Integrationspolitik der letzten Jahre zu gewinnen, interessiert an dieser Stelle, wie die Landesregierungen in der früheren Praxis in die Außenpolitik der Bundesregierung eingebunden waren:[15]

* Bereits vor der erwähnten Verankerung des Stellungnahmerechtes gem Art 10 Abs 3 B-VG im Jahre 1974 wurden die Landesregierungen informell zur Bekanntgabe ihrer Positionen zu Staatsverträgen, die Länderinteressen berührten, eingeladen.[16] Seit 1974 hat die Bundesregierung, den Angaben von *Öhlinger* zufolge, nicht nur das Recht der Länder auf Anhörung in keinem Fall verletzt.[17] In der Literatur wurde zudem auf eine weitgehende Berücksichtigung der Länderstandpunkte seitens des Bundes hingewiesen.[18]

---

13 Zu den diesbezüglichen Standpunkten des österreichischen Bundeskanzleramtes und der Länder während der Entwicklung der B-VG Novelle 1992 siehe *Abschnitt 6.1.*

14 In ähnlicher Weise wurde in der Bundesrepublik die – vor 1993 – lediglich auf einfachgesetzlicher Basis geregelte Bindungswirkung von Länderstellungnahmen nach dem EEAG als "verfassungsrechtlich zumindest zweifelhaft" (MORAWITZ (1988), 54) oder gar als "nicht verfassungskonform" befunden (G. MEIER (1987), Die Beteiligung der Bundesländer an der Gesetzgebung der EG – ein Ende der Diskussion?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 228ff).

15 Zur Rolle der Landesregierungen in der österreichischen Außenpolitik ausführlicher vgl Renate KICKER (1988), Föderalismus in der österreichischen Außenpolitik. Initiativen der Bundesländer, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1988/2, 133–144; PERNTHALER (1991).
Zu strukturellen Grundlagen der österreichischen Außenpolitik vgl ua BUNDESMINISTERIUM FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN, Außenpolitischer Bericht, jährlich seit 1975; Renate KICKER/Andreas KHOL/Hanspeter NEUHOLD (Hg) (1983), Außenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen – Strategien – Stellungnahmen, Salzburg; Helmut KRAMER (1991a), Strukturentwicklung in der Außenpolitik (1945–1990), in: Dachs ua (1991), 637–657; Andreas UNTERBERGER (1991), Österreichs Außenpolitik, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik '90, 723–761.

16 ÖHLINGER (1987), 75.

17 ÖHLINGER (1987), 76.

18 KICKER (1988), 134; BURTSCHER (1988).

* In ähnlicher Weise stand auch den Länderforderungen nach Vertretung in zwischenstaatlichen Einrichtungen, die ihre Interessen berühren,[19] auf faktischer Ebene eine "länderfreundliche" Praxis gegenüber, zu der die Bundesregierung nach geltender Rechtslage nicht verpflichtet gewesen wäre. Dazu zählen die Beiziehung von Ländervertretern in verschiedenste bilaterale Einrichtungen und Vertragsstaatenkonferenzen, deren Auswirkungen im innerstaatlichen Bereich in Länderkompetenzen fallen.[20] Insbesondere gilt dies aber auch für den *Europarat*. In dessen *Lenkungsausschuß für kommunale und regionale Angelegenheiten* war die österreichischen Delegationen im Jahre 1988 die einzige, denen regionale Vertreter angehörten.[21] Gemeinsame Delegierte der Länder nehmen weiters an den Raumordnungs-, Umwelt- und Gemeindeministerkonferenzen im Rahmen des Europarates teil.[22] Sie werden von der Landeshauptmännerkonferenz nominiert.

* Ein weiteres Indiz dafür, daß außenpolitische Aktivitäten der Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich seitens der Bundesregierung Anerkennung finden, läßt sich auf der Ebene transregionaler Zusammenarbeit feststellen.[23] Dies zeigt sich in der 1988 erfolgten - allerdings kaum anwendbaren[24] - Kompetenz der Länder, transregionale Staatsverträge abzuschließen (Art 16 Abs 1 B-VG). Vor allem hat sich im Laufe der achtziger Jahre - wie *Pernthaler* hingewiesen hat - die Haltung des Außenministeriums von einer stillschweigenden Akzeptanz zur expliziten Betonung der Notwendigkeit grenzüberschreitender Landesaktivitäten gewandelt.[25]

* Eine regionale Beteiligung in außenpolitischen Gremien des Bundes wurde 1976 im Rahmen des *Außenpolitischen Rates* eingeführt. Der Landeshauptmann ist seither bei dessen Beratungen beizuziehen, wenn Fragen, die in besonderem Maße die Inter-

---

19 So hieß es etwa in Pkt 14 des *Forderungskatalogs der Länder* aus dem Jahre 1985 (Beilage zu VST-56/193-198 vom 2. Juli 1985): "In zwischenstaatlichen Einrichtungen, deren Aufgabenbereich Interessen der Länder berührt, sollen auch die Länder vertreten sein. Sofern dies durch das Statut der zwischenstaatlichen Einrichtung ausgeschlossen ist, sollen sonstige Möglichkeiten zur wirksamen Vertretung der Länderinteressen vorgesehen werden."

20 Hiezu und zum folgenden detaillierte Belege bei BURTSCHER (1988), 169ff; dies wurde bei der Tagung Länder in der Außenpolitik, in Baden bei Wien, 17.10.1991, von Bundes- und Landesvertretern festgestellt.

21 Otto MAIER (1988), Die Gemeinden und Regionen im Europarat, in: Waldemar Hummer/G. Wagner (Hg), Österreich im Europarat 1956-1986. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, 504; zu den Aktivitäten der Länder im Europarat vgl insbes STAUDIGL (1993), 53f.

22 KICKER (1988), 137.

23 Vgl hiezu auch *Abschnitt 6.3.* Einen Überblick über das Phänomen transregionaler "Mikrodiplomatie" bieten DEHOUSSE (1988); Hans. J. MICHELMANN/Panayotis SOLDATOS (Hg) (1990), Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford (Oxford UP) und Ivo D. DUCHACEK (1985), The International Dimension of Sub-National Self-Government, in: Publius, vol 14, 5.

24 Zur Kritik an dieser Verfassungsnovelle vgl RACK (1989a), insbes 42; Johannes MÜLLER (1991), Die auswärtigen Beziehungen des Landes Vorarlberg im Wandel, in: Pernthaler (1991), 109.

25 Peter PERNTHALER (1991c), Die auswärtigen Beziehungen von Ländern und Regionen als neue Dynamik der wirtschaftlichen Integration, in: Esterbauer/Pernthaler (1991), 135f; dies wurde insbesondere auch im Referat des Außenministers und der Debatte der vom Außenministerium organisierten Tagung zur Rolle der Länder in der Außenpolitik in Baden bei Wien am 17.10.1991 verdeutlicht.

essen seines Landes berühren, behandelt werden.[26] Von dieser Mitwirkungsmöglichkeit wurde jedoch bislang kaum Gebrauch gemacht.[27]

* Schließlich werden auch bei der Formierung außenpolitischer Entscheidungen von regionaler Relevanz vor allem die für die innerstaatliche Politik dargestellten informellen, vertikalen Einflußkanäle eingesetzt. Besonders virulente Beispiele hiefür waren in den letzten Jahrzehnten die einflußreiche Rolle der Tiroler Landesregierung in der *Südtirolpolitik* oder jene von Kärntner Landesakteuren in den Beziehungen zu Jugoslawien. In diesem Rahmen betonte *Pelinka* die Rolle parteipolitischer Einfluß- und Kontrollmechanismen:

> *Despite their various inputs directed at Vienna from below, provincial governments do not participate formally in the actual shaping of Austrian foreign policy. But, because the provincial and federal levels of government are linked through the two major political parties, subnational foreign policy tends to become an issue or bargaining point in inter-party politics. So long as the foreign-policy consensus between the Socialists and the Christian Democrats remains as strong as it has been since 1945, there seems to be no danger that a common Austrian foreign policy might be significantly disrupted by the provinces.*[28]

Unter diesen Voraussetzungen interessiert nun als nächstes, welche Rolle die politischen Akteure der Landesebene bei der Positionsbestimmung der Bundesregierung, den Beitrittsantrag zu den EG zu stellen, eingenommen haben.

2. Die Bedeutung der Landesebene in der "EG-Debatte" bis zum Beitrittsantrag

2.1. Frühzeitige Motivation aus den Bundesländern

2.1.1. Ausgangsbedingungen

* Die mit dem "Weißbuch" der Kommission von 1985 gestartete Binnenmarktinitiative, und die von der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 (EEA) ausgehende Integrationsdynamik stellten auch die Orientierung Österreichs gegenüber der EG vor eine qualitativ neue Perspektive. Die bereits in den Sechziger Jahren heftig geführte Auseinandersetzung um das "bestmögliche Verhältnis" Österreichs zu den EG, die nach dem Abschluß des Freihandelsabkommens von 1972 zum Stillstand kam,

---

26 BGBl 330/1976.
27 So gab kam es zB im Jahr 1989 zu keiner einzigen Teilnahme eines Landeshauptmannes (INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (1990), 103); vgl auch KICKER (1988), 137.
28 Anton PELINKA (1990), Austria, in: Michelmann/Soldatos (1990), 131f.

brach Mitte der achtziger Jahre abrupt wieder aus.[29] Erstmals stand nun jedoch die Debatte um eine mögliche Mitgliedschaft in der EG im Vordergrund.

* Angesichts eines EG-Anteils von 68% an den österreichischen Gesamtimporten und 64% an den Gesamtexporten wurde der Abbau von Marktschranken innerhalb der Gemeinschaft nunmehr als eine drohende Barriere gegen Österreich bewertet.[30] Der Antrieb, aus diesen wirtschaftlichen Überlegungen heraus einem Beitritt zuzusteuern, kam in dieser ersten Phase vor allem von Seiten der Industriellenvereinigung, die in viel homogeneren Maße als die Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft die dem Binnenmarkt exponierten Wirtschaftssegmente vertrat.[31] Neben den externen ökonomischen Determinanten dürften aber auch die für österreichische Maßstäbe relativ kräftigen Anzeichen einer wirtschaftlichen und innenpolitischen Krisenstimmung Mitte der Achtziger Jahre sowie die seit dem Abgang Bruno *Kreiskys* und vor allem durch die "Waldheim-Affäre" verursachte außenpolitische Isolation zu diesem Zeitpunkt, zur Umstrukturierung der österreichischen Europapolitik beigetragen oder sie zumindest erleichtert haben.[32]

Das Arbeitsübereinkommen der Koalitionsparteien anläßlich der Regierungsbildung im Jänner 1987 betonte die Annäherung an die EG als entscheidende Aufgabe der kommenden Legislaturperiode. Die Regierungserklärung ging von einer "weitgehenden Teilnahme an der europäischen Integration" aus, um die sich Österreich in Kontakt mit seinen EFTA-Partnern bemühen sollte.[33] Dabei wurde jedoch weder das angestrebte Ziel, noch die weitere Vorgangsweise näher definiert.

Eine Mitgliedschaft in der EG wurde erstmals 1987 als rechtlich mögliche Option dargestellt. Die Völkerrechtsexperten *Hummer* und *Schweitzer* hatten im Auftrag der *Vereinigung Österreichischer Industrieller* 1987 ein Gutachten vorgelegt, in dem sie einen Vollbeitritt mit österreichischem Neutralitätsrecht für grundsätzlich kompatibel

---

29 Vgl Heinrich SCHNEIDER (1990), Alleingang nach Brüssel. Österreichs EG-Politik, Bonn (Europa Union Verlag); SCHALLER (1991a); zur früheren österreichischen Integrationspolitik vgl ua auch Peter KATZENSTEIN (1975), Trends and Oscillations in Austrian Integration Policy since 1955, Alternative Explainations, in: Journal of Common Market Studies XIV, 171-197; Michael SCHWEITZER (1977), Dauernde Neutralität und europäische Integration, Wien (Springer), insbes 248ff; Paul LUIF (1988), Neutrale in die EG? Die westeuropäische Integration und die neutralen Staaten, Wien (Braumüller); aus der Sicht für die damals gegensätzlichen Auffassungen maßgeblichen Politiker vgl Fritz BOCK, Der Anschluß an Europa. Gedanken, Versuche, Ergebnisse, St. Pölten (Niederösterreichisches Pressehaus) bzw Bruno KREISKY (1988), Im Strom der Politik. Der Memoiren zweiter Teil, Wien, 160 - 181; Anton PELINKA (1989a), Die Wiederkehr der Argumente, in: Rainer Nick (Hg), Tirol und die EG, Thaur (Österreichischer Kulturverlag), 23ff.

30 Vgl Hans GLATZ/Hans MOSER (Hg) (1989), Herausforderung Binnenmarkt. Kopfüber in die EG?, Wien (Service).

31 SCHNEIDER (1990), 102.

32 Insbesondere Helmut KRAMER (1988), "Wende" in der österreichischen Außenpolitik? Zur Außenpolitik der SPÖ-ÖVP Koalition, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 88/2, 120ff, für den diese "innergesellschaftlichen Krisenfaktoren" "in hohem Maße" für die EG-Debatte begründend waren; vgl auch PELINKA (1989a), 23; Anton PELINKA (1990), Zur österreichischen Identität. Zwischen deutscher Vereinigung und Mitteleuropa, Wien (Ueberreuter), 143.

33 Regierungserklärung der österreichischen Bundesregierung vom 28.1.1987, zitiert in GLATZ/MOSER (1989a), 372.

erklärten.[34] Die daraufhin einsetzende "Neutralitätsdebatte"[35] dominierte den öffentlichen Beitrittsdiskurs. Zwischen "Ausschluß-" (Binnenmarkt) und "Anschlußängsten" (Abhängigkeit va von Deutschland)[36] war er in dieser Phase vor allem durch Emotionalität geprägt. Eine tiefgreifendere Diskussion konkreter Beitritts-Auswirkungen auf die österreichische Wirtschaft und Rechtsordnung, insbesondere auf die Landwirtschaft, die Umweltpolitik, die Regionalpolitik, den Transitverkehr und den Grundverkehr setzte erst ab 1988 langsam ein.

2.1.2. Die Landeshauptmänner als frühzeitige Promotoren des Beitrittsantrages

Die *Landeshauptmännerkonferenz* hatte im Juni 1987 – ohne weiter in die Diskussion einzugehen – nur eine allgemeine Befürwortung der eingeleiteten Bemühungen der Bundesregierung ausgesprochen.[37] Demgegenüber unternahm sie in der folgenden Tagung vom 13. November 1987 einen bemerkenswerten eigenen Vorstoß. Sie ersuchte die Bundesregierung "die Teilnahme am gemeinsamen Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft in der EG so rasch wie möglich anzustreben."[38]

* Die dieser Resolution vorangehende Debatte in der Landeshauptmännerkonferenz wurde von wirtschaftspolitischen Argumenten dominiert. Für die westlichen Bundesländer waren – wie in *Abschnitt 3.3.* skizziert wird – besonders positive Auswirkungen der Teilnahme am Binnenmarkt zu erwarten. In der Tat ging deshalb die Initiative, in die Integrationsdebatte mit einem "Ländervotum" einzugreifen, insbesondere vom Vorarlberger und Salzburger Landeshauptmann aus.[39] Sie vertraten vehement die Auffassung, daß eine Integration Österreichs im Binnenmarkt nicht mit dem damals für die Variabilität alternativer österreichischer Integrationskonzepte stehenden, sogenannten *global approach*, sondern nur durch ein klares Bekenntnis zur Mitgliedschaft in der EG erreicht werden könne. Dieser besondere Antrieb aus dem Westen Österreichs stand in historischer Kontinuität mit den Auseinandersetzungen in den Sechziger Jahren. Damals waren es ebenfalls vor allem westösterreichische Wirtschaftsinteressen, die die von Vizekanzler *Bock* forcierte Politik einer Assoziation mit der EWG gegen die den

---

34 Waldemar HUMMER/Michael SCHWEITZER (1987), Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG, Wien (Signum).

35 Vgl ua Mathias PECHSTEIN (1989) Austria ante portas: Österreichs Neutralität als Hindernis für einen EG-Beitritt?, in: Europarecht, Jg. 24, H. 1, 54–74; deutlich befürwortend: Waldemar HUMMER/Michael SCHWEITZER, Das Problem der Neutralität. Österreich und die Beitrittsfrage, in: Europa-Archiv, Folge 17, 501 – 510; deutlich ablehnend: Alfred Johannes NOLL (1989), Rechtliche Aspekte einer weiteren Annäherung Österreichs an die EWG. Völkerrecht, Staatsvertrag und rechtliche Entwicklung. Ein Problemaufriß, in: Scherb/Morawetz (1988); Manfred ROTTER (1988), Soll Österreich den EG beitreten – Zur Multidimensionalität einer eindimensional gestellten Frage, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1988/2.

36 Als Beispiel für diese Art der Auseinandersetzung Margit SCHERB/Inge MORAWETZ (1988), Der Unheimliche Anschluß. Österreich und die EG, Wien (Verlag für Gesellschaftskritik).

37 Protokoll der Landeshauptmännerkonferenz vom 4.6.1987, 16.

38 Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 13.11.1987 (Schreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer an Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky vom 17.11.1987, VST-1905/104).

39 Siehe Protokoll der Landeshauptmännerkonferenz vom 13.11.1987; vgl auch SCHNEIDER (1990), 204 und den Diskussionsbeitrag des Vorarlberger Landeshauptmannes Dr. Martin Purtscher, in: PERNTHALER (1989).

Wirtschaftsbund dominierenden Segmente aus den östlichen Bundesländern stützten.[40]

In der ersten Phase der EG-Beitrittsdebatte zeigte sich ein solches West-Ost-Gefälle auch deutlich in der unterschiedlichen Meinungslage in der Bevölkerung. Repräsentativumfragen im Jahre 1988 wiesen (neben dem Sonderfall Wien) die höchste Befürwortung eines EG-Beitritts in den Bundesländern Vorarlberg, Salzburg und Tirol aus.

Das gemeinsame Bekenntnis aller Landeshauptmänner zur Beitrittsoption ist aber gerade angesichts dieser damals unterschiedlichen Erwartungen in den einzelnen Bundesländern hervorzuheben.

* Die Landeshauptmänner legten sich also auf das Ziel der EG-Mitgliedschaft zu einem Zeitpunkt fest, als die Bundesregierung dies in offiziellen Erklärungen noch nicht einmal als eine mögliche Variante hielt. Zwar hatten einige Regierungsmitglieder, vor allem der damalige Vizekanzler und Außenminister *Mock* und Wirtschaftsminister *Graf*, bereits Präferenzen für einen Beitritt deutlich gemacht. Doch erst am 1. Dezember 1987 wurde in der Sitzung des Ministerrates der SPÖ-ÖVP Koalitionsregierung der Vollbeitritt als *politische Option*, aber eben noch lange nicht als anzustrebendes Ziel, festgehalten. Während zwar innerhalb der ÖVP bereits weite Segmente zu einem Beitrittsantrag neigten, beschränkten sich solche Positionen innerhalb der SPÖ vor allem auf die europaorientierte Gruppe um den ehemaligen Außenminister *Jankowitsch*.[41]

Der Resolution der Landeshauptmänner waren aber auch keine Beschlüsse der Landtage und – sofern mir ersichtlich ist – auch keine formellen Beschlüsse der Landesregierungen und der Landesparteivorstände vorangegangen.[42]

Im Fall der EG-Beitrittsresolution hat sich also in besonders deutlicher Weise die relative Ungebundenheit der Landeshauptmännerkonferenz – von einem Konsens unter den politischen Akteuren der Landesebene einerseits und von ihren Bundesparteizentralen andererseits – gezeigt.

* In umgekehrter Weise erhielt der Beschluß der Landeshauptmänner unter diesen Bedingungen – aufgrund ihrer Stellung als verfassungsmäßige Vertreter der Länder und als einflußreiche Repräsentanten der Bundesparteien – zweifache Bedeutung:

- Die Landeshauptmänner hatten – aufgrund der rechtlichen Unverbindlichkeit ihrer Positionsbestimmung – in geringerem Maße auf innen- und außenpolitische Strategien und Zwänge Rücksicht zu nehmen als die Bundesregierung bei der Festlegung der offiziellen österreichischen Integrationspolitik. Die Konsensfindung in der Landeshauptmännerkonferenz wurde dadurch erleichtert. So konnte in dieser – von der Bundesebene ausgelagerten – Arena eine informelle Übereinkunft getroffen

40 SCHNEIDER (1990), 67.
41 Vgl SCHNEIDER (1990), 209ff.
42 Eine formelle Unterstützung erhielt sie nur nachträglich seitens des Oberösterreichischen Landtages. In einer am 5. Mai 1988 beschlossenen Resolution forderte er zur Stellung des Beitrittsantrages unter Neutralitätsvorbehalt und zu Vorbereitungsmaßnahmen seitens der oberösterreichischen Landesregierung auf. (OÖ-Landtag Blg 181/88).

werden, der aber zugleich Überparteilichkeit und eine institutionelle Legitimation aus dem gesamten Bundesgebiet zukam.[43]

- Andererseits bewirkte der Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz eine deutliche Stärkung der Beitrittsbefürworter innerhalb der zwei Regierungsparteien. In der Tat legte sich die ÖVP zwei Monate später, im Jänner 1988, auf das Ziel fest, einen Antrag auf EG-Mitgliedschaft zu stellen.[44] Abgesehen von der Gruppe um den damaligen Parteiobmann *Mock* und den Vertretern der Industriellenvereinigung hatten vor allem Vertreter der westösterreichischen Landesparteiorganisationen zu einem deutlichen Beitrittsbekenntnis gedrängt. Zeichen dieses Engagements der Landesorganisationen war auch die Bestellung des Vorarlberger Landeshauptmannes *Purtscher* zum Vorsitzenden der neu eingerichteten Europa-Kommission der ÖVP.[45]

* Hervorzuheben ist schließlich, daß in dieser Frühphase die auf die Länder zukommenden organisatorischen und rechtlichen Transformationsanforderungen, insbesondere auch die Probleme des Ausländergrunderwerbs und Transitverkehrs, noch nicht näher erörtert wurden. Die Landeshauptmänner verbanden deshalb ihre Beitrittsaufforderung mit keinerlei inhaltlichen Bedingungen, die die spätere Debatte und die Koalitionsvereinbarung vom Frühjahr 1989 prägten. Allerdings bekräftigten sie die bereits bei ihrer Sitzung im Juni 1987 an die Bundesregierung gerichtete Forderung, die Länder im Rahmen der Integrationspolitik kontinuierlich zu informieren und in die Entscheidungsprozesse einzubinden.

2.2. *Hervortreten regionaler Konfliktpotentiale vs. Aufrechterhaltung des Konsenses der Landeseliten*

2.2.1. Kontext

Im Laufe des Jahres 1988 verengte sich die österreichische Integrationsdebatte zusehends zur Entscheidungsfrage über die Stellung des Antrages auf Mitgliedschaft in den EG. Das Konzept einer vollen Teilnahme am Binnenmarkt ohne volle Mitgliedschaft wurde seitens führender Exponenten der EG-Kommission – verstärkt seit Anfang 1988 – als undurchführbar zurückgewiesen. Andererseits verdeutlichte sich immer mehr, daß die EG – entgegen anfänglicher Erwartungen österreichischer Politiker[46] – vor dem Abschluß des Binnenmarktprojektes 1993 keine neuen Mitglieder aufzunehmen beabsichtigte.[47]

---

43 Vgl SCHNEIDER (1990), 235.
44 Vgl Peter MARBOE (Hg) (1988), Bericht der Europa-Kommission der ÖVP: Österreichs Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, Wien (Politische Akademie).
45 Vgl Profil, 11.1.1988, 10ff.
46 Vgl uva Andreas KHOL (1988), Von der Süderweiterung der EG zur EFTA-Erweiterung? Die Vorreiterrolle Österreichs, in: Europa-Archiv, Folge 13 (1988), 359ff.
47 European Report, 22.10.1988, 5; vgl SCHNEIDER (1990); SCHALLER (1991a).

Deshalb wurden nun in Österreich von Beitrittsbefürwortern verstärkt Forderungen nach einer terminlichen Fixierung der "Marschroute nach Brüssel" laut. So wurde seitens der ÖVP anläßlich ihres Europakongresses am 22./23. April 1988 die Bundesregierung aufgefordert, den Beitrittsantrag im nächsten Jahr zu stellen.[48] Kurz darauf ging auch Bundeskanzler Vranitzky – wenngleich noch zurückhaltender – von der Formulierung "volle Teilnahme am EG-Binnenmarkt", die vor allem gemeinsame Anstrengungen mit den EFTA-Partnern in den Vordergrund stellte,[49] zur Diktion über, daß für das Jahr 1989 eine Entscheidung über den Beitrittsantrag vorzubereiten wäre.[50]

Je stärker aber an die Stelle einer bloßen Erörterung der Integrationsalternativen die Formierung einer *Beitritts-Politik* trat, bildete sich auch verstärkt der Widerstand dagegen in der Bevölkerung aus. Während Anfang 1988 nur 20% der österreichischen Bevölkerung eine EG-Mitgliedschaft abzulehnen schienen, und sich demgegenüber fast 50% positiv eingestellt zeigten, sank in der Folge die Zustimmung in der öffentlichen Meinung merklich. Gerade das Absinken erster Euphorien, "daß Österreich die Beitrittsbedingungen selbst bestimmen könne",[51] bewirkte, daß ein Beitritt von einem Teil der Bevölkerung immer mehr als Bedrohung österreichischer "Identität" empfunden wurde.

2.2.2. Regionales Konfliktpotential

Zwei Befürchtungen – die Umweltgefährdung durch den Transitverkehr und die Angst vor einem "Ausverkauf" von Grund und Wohnungseigentum durch EG-Ausländer – wirkten sich in dieser Phase regional akzentuiert, insbesondere in Tirol und schwächer auch in Salzburg, stark auf die Beitrittsdebatte aus:

* Das dem Binnenmarktprogramm zugrunde liegende Prinzip der Verkehrsfreiheit nährte – trotz der 1988 beginnenden Verhandlungen über ein Transitabkommen zwischen Österreich und der EG – die Ängste vor einer Verschärfung der Umweltbelastung durch den alpenüberquerenden Transitverkehr. Angesichts der bereits evidenten Auswirkungen der Schadstoff- und Lärmemissionen des Transitverkehrs wurde von EG-Gegnern (ungeachtet der Notwendigkeit einer europäischen Lösung) eine Antragstellung um Mitgliedschaft bei der EG als Selbstausschaltung von österreichischem Regulierungspotential angesehen. Der ökologisch motivierte Widerstand, der sich insbesondere längs der Tiroler Inntal- und Brennerautobahn in Bürgerinitiativen for-

48 Profil, 2.5.1988, 30.
49 Vgl BUNDESMINISTERIUM FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN (1988), Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1987, 121–129.
50 Profil, 2.5.1988, 30.
51 Vgl Heinrich SCHNEIDER (1989), Austria and the EC, Royal Institute of International Affairs Discussion Paper No 24.

mierte, wurde so in dieser Phase zugleich zu einem regionalen Widerstand gegen die Regierungslinie der österreichischen EG-Politik.[52]

* Insbesondere in den westösterreichischen Fremdenverkehrsgebieten verbreitete sich zudem die Befürchtung, die gemeinschaftsrechtlich vorgesehene Freizügigkeit und Kapitalverkehrsfreiheit könnte den Kauf von Wohnungen und Grundstücken durch EG-Ausländer forcieren und somit einen kräftigen Anstieg des Preisniveaus am Immobilienmarkt bewirken.[53]

Die Aussicht, diese Probleme bei künftigen Beitrittsverhandlungen bzw durch innerstaatliche Maßnahmen im Rahmen des europarechtlichen Rahmens einer Lösung im Interesse Österreichs zuzuführen,[54] vermochte diese Befürchtungen zu diesem Zeitpunkt in der öffentlichen Meinung nur begrenzt überwinden.

Beide Themen dürften somit ein wesentlicher Faktor gewesen sein, daß es im Jahr 1988 zu einer Trendumkehr in der regionalen Verteilung der Befürworter einer EG-Mitgliedschaft kam. Während im Zeitraum von 1988 bis 1990 in den östlichen Bundesländern die Anzahl der Beitrittswilligen in der Bevölkerung kräftig stieg, in Burgenland gar um 24%, sank sie in Tirol (– 7%) und zwischenzeitlich auch in Salzburg (– 6% im Zeitraum 88-89 – *siehe TAB 5-1).*

52 Vgl Christian LAIREITER (1991), Transitverkehrsdiskussion im Bundesland Tirol in den 80-er Jahren. Ein Konflikt mit innen- und außenpolitischer Dimension, Diplomarbeit Universität Salzburg; siehe auch Hubert SICKINGER (1991), Antitransitbürgerinitiativen in Tirol, in: SWS-Rundschau 2/1991, 239-252; ERHARD-SOUCEK (1989); HUSSL (in: Nick 1989); MAYER-TASCH (1990); für eine Darstellung der Auswirkungen der EG-Verkehrspolitik und Transitproblematik sowie der Aushandlungsversuche zwischen EG und Drittländern (ua Österreich) siehe Waldemar HUMMER (1990), Was ist "gemeinsam" an der gemeinsamen Verkehrspolitik der EG? Verkehr. Umweltschutz. Transit, in Mayer/Tasch (1990), 95-124; ARP (1991).

53 Vgl BURTSCHER (1990).

54 Siehe *Abschnitt 4.*

TAB 5-1: Zustimmung zum EG-Beitritt: Differenz 1988-1990 (nach Bundesländern)

Frage: "Alles in allem, sind Sie persönlich eher dafür oder dagegen, daß Österreich Vollmitglied der Europäischen Gemeinschaften wird?"
Für Mitgliedschaft: fettgedruckte Prozentsätze
Gegen Mitgliedschaft / Keine Antwort: Prozentsätze in Klammer

Befragungsperiode	10-11/88 I	10-11/89 II	2-3/90 III	Differenz I-III
Burgenland	**31** (38 / 32)	**38** (32 / 29)	**55** (25 / 20)	**+ 24**
Kärnten	**43** (24 / 34)	**42** (26 / 32)	**51** (29 / 19)	**+ 8**
Niederösterreich	**35** (25 / 39)	**40** (32 / 29)	**45** (31 / 24)	**+10**
Oberösterreich	**34** (29 / 37)	**49** (32 / 19)	**48** (37 / 15)	**+14**
Salzburg	**44** (18 / 39)	**38** (31 / 31)	**49** (35 / 16)	**+ 5**
Steiermark	**36** (27 / 38)	**39** (34 / 27)	**48** (34 / 19)	**+12**
Tirol	**43** (35 / 23)	**36** (44 / 20)	**36** (33 / 31)	**- 7**
Vorarlberg	**45** (24 / 32)	**47** (40 / 13)	**47** (31 / 22)	**+ 2**
Wien	**45** (27 / 27)	**45** (36 / 20)	**52** (37 / 11)	**+ 7**
ÖSTERREICH	**39** (27 / 34)	**42** (34 / 24)	**48** (34 / 18)	**+ 9**

Quellen: Fessel + GFK Institut: Wirtschaftspolitisches Monitoring III/1988; Stratotrend II/1989; Stratotrend I/1990.

In der Tat fand das Hervortreten einer "EG-Skepsis" bei den Landtagswahlen vom 12. März 1989 vor allem in Tirol, in geringerer Weise auch in Salzburg ihren Widerhall. Die Gründe für den dramatischen Verlust der dominanten Landesparteien (am deutlichsten der Stimmenabgang von 15,9% der ÖVP in Tirol) lagen zweifellos komplexer in allgemeinen Wandlungstendenzen des politischen Systems. Die sich in diesen Wahlen ausdrückende profunde Transformation am Wählermarkt erschwert, rein EG-bezogene Faktoren genau abzuschätzen. Die Wahlanalysen kamen jedoch überein,[55]

55 Vgl Ernst GEHMACHER (1989), Der Absturz der Herrschenden. Überraschungswahlen in Tirol, Salzburg und Kärnten, in: Journal für Sozialforschung 29. Jg., H 4, 452-459; Fritz PLASSER (1990), Die Landtagswahlen 1989 und die Neustrukturierung regionaler Parteisysteme, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik '89, 37-67; SCHALLER (1991A); KRAMER (1991), 197.

daß sich die EG–Beitrittsfrage als ein zusätzlicher Anstoß zur Abkoppelung bisheriger Bindungen zur herrschenden ÖVP erwies.

Die in der Presse der Jahre 1988/89 geläufige "Europa–Euphorie" der ÖVP[56] sah sich im Wahlkampf dem Vorwurf gegenüber, vitale regionale Interessen preiszugeben, "Tiroler Lebensraum an den EG–Transitverkehr auszuliefern" und "Tiroler Boden auszuverkaufen" – wie es von Beitrittsgegnern plakativ formuliert wurde. Zu solchen Argumenten einer ökologischen Bedrohung, kam die Verunsicherung in traditionellen ÖVP–Segmenten geschützter Wirtschaftssektoren angesichts der Deregulierungsmaßnahmen im Zuge eines EG–Beitritts hinzu. Für manche Bauern und Kleingewerbetreibende dürfte darin ein letzter Anstoß zur Protestwahl gelegen sein.[57]

In dieser Hinsicht war auch bemerkenswert, daß in den von der Volkspartei dominierten Bundesländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg (einer Umfrage des Meinungsforschungsinstitutes IMAS vom April 1989 zufolge) nur 24% der Befragten die ÖVP für jene Regierungspartei hielten, die in der EG–Beitrittsfrage die vernünftigere Linie vertrat.[58]

Von dieser spezifisch regionalen Situation profitierten die Grün–Alternativen (8,1% und 3 Landtagssitze in Tirol; 6,1% und 2 Sitze in Salzburg) – die sich Anfang 1989 zu einer deutlich gegen einen EG–Beitritt gerichteten Programmatik entschlossen[59] und damit der zur Jahreswende 1988/89 drohenden Gefahr, nach ihren Anfangserfolgen Mitte der Achtziger Jahre bereits wieder in die Unscheinbarkeit abzusteigen, entgingen. Auch die große Gewinnerin des Protestpotentials dieser Wahlen, die FPÖ unter Jörg Haider, wendete die ursprüngliche Linie einer vorbehaltlosen Befürwortung eines EG–Beitrittes (wie auch später mehrmals) dem Stimmungswandel entsprechend und nützte so auch die EG–Thematik gegenüber den Regierungsparteien aus.[60]

Im Gefolge der durch die Landtagswahlen in Westösterreich forcierten EG–Debatte war die Stimmung für ein Beitrittsansuchen aber auch bundesweit auf den Tiefpunkt gesunken. Einer im April 1989 durchgeführten Umfrage zufolge, befanden nur noch 14% der Österreicher die von den Koalitionsparteien angestrebte Lösung, noch vor dem Sommer ein Beitrittsansuchen zu stellen, als die beste von vier in der Fragestellung vorgegebenen Lösungsvorschlägen.[61]

* In Reaktion darauf vermehrten sich die Versuche einer Abkoppelung der Landesparteiführungen von der offiziellen Integrationspolitik ihrer Bundesparteien. Inner–

---

56 Belege siehe SCHNEIDER (1990).
57 Vgl GEHMACHER (1989), 456.
58 IMAS Umfrage 6673 – April 1989 (Österreichische Bevölkerung ab 18 Jahre) Frage: Welche der beiden Regierungsparteien vertritt in der EG–Beitrittsfrage Ihrem Eindruck nach die vernünftigere Linie: eher die SPÖ oder eher die ÖVP? Ergebnisse in der Westregion (Sbg, T, V), 28 % eher die SPÖ; 24% eher die ÖVP; 18% beide gleich; 30% unentschieden oder keine Meinung.
59 Vgl DIE GRUENE ALTERNATIVE (1990), Wirklichkeit. Möglichkeit. Visionen. Erweitertes Europa Manifest, Stand April 1990 (Manuskript).
60 Vgl SCHNEIDER (1990), 207 und 237ff.
61 Die anderen drei Antwortmöglichkeiten waren: Abwarten bis Neutralitätsfrage geklärt ist 47%; kein Ansuchen, statt dessen mit EFTA zusammenarbeiten 18%; kein Ansuchen, statt dessen Beziehungen zu Osteuropa ausbauen 7%; unentschlossen bzw kein Urteil 14%; Quelle: IMAS Umfrage April 1989 – österreichische Bevölkerung ab 18 Jahre.

halb der SPÖ kritisierten zunehmend starke Teile der dominanten Wiener Landesorganisation rund um den Vizebürgermeister und Landesparteivorsitzenden *Mayr*, Stadtrat *Hatzl* und eine Gruppe um den ehemaligen Außenminister *Lanc*, sowie die Kärntner, Tiroler, Vorarlberger und Burgenländer Landesparteien die bereits auf einen Beitrittsantrag ausgerichtete Linie des Parteivorsitzenden und Bundeskanzlers *Vranitzky*.[62] In der ÖVP mehrten sich die EG-Skeptiker vor allem innerhalb der Tiroler Landesparteiführung.

Es muß allerdings hervorgehoben werden, daß diese auf der Ebene der Landesorganisationen besonders verankerte Oppositionshaltung nur teilweise - va in den westlichen Bundesländern - auf spezifisch regionalen Motiven beruhte, während ansonsten vor allem generelle Begründungen, allen voran die Neutralitätsproblematik, für die Kritik ausschlaggebend waren. Insbesondere die genannten sozialistischen Landesparteiorganisationen fungierten so vor allem auch als Plattform der einem Beitrittsantrag gegenüber zum damaligen Zeitpunkt überwiegend ablehnenden Stimmung in den unteren Parteikadern.

Diese Abkoppelungstendenzen kamen bei meiner ersten Befragung der Tiroler Landesparteiführungen von ÖVP und SPÖ besonders deutlich zum Ausdruck. 12 der 14 befragten SP-Landeseliten meinten, daß *eine klarere Ablehnung des EG-Beitrittes seitens der Bundes-SPÖ der Tiroler SPÖ ein stärkeres Auftreten in der Tiroler Landespolitik erlauben würde.* In ähnlicher Weise stimmten 10 der 14 befragten Mitglieder der Landesparteiführung der ÖVP der Behauptung zu, daß *eine Mäßigung der 'EG-Beitrittseuphorie' seitens der Bundes-ÖVP der Tiroler ÖVP ein stärkeres Auftreten in der Tiroler Landespolitik erlauben würde*.[63] Gerade in Fragen der europäischen Integrationspolitik, wurde betont, sei aufgrund der Wahlniederlage eine noch stärkere Einforderung von Landesinteressen innerhalb der Bundesparteiorganisationen zwingend notwendig.[64]

Ohne hier näher auf die - von *Laireiter* dokumentierte - Entwicklung der detaillierten Forderungen der einzelnen Landes- und Bundesakteure zur Eindämmung der Transitproblematik eingehen zu können,[65] zeigten die Ergebnisse der Tiroler Landtagswahl in diesem Bereich, im Besonderen in der Frage der Einführung eines LKW-Nachtfahrverbotes konkrete Auswirkungen, die auf die verkehrspolitische Dimension der Integrationspolitik der Bundesregierung rückkoppelten. Vor der Landtagswahl war ein solches Nachtfahrverbot, das von seinen Befürwortern als wesentliche Maßnahme zur Verkehrseindämmung und insbesondere zum nächtlichen Lärmschutz der Anrainer angesehen wurde, nur von der Grün-Alternativen Liste und der Tiroler Landesorganisation der SPÖ gefordert worden. Letztere stellte sich mit dieser Auffassung deutlich in

---

62 SCHNEIDER (1990), 211f.

63 Erläuterungen zum Sample dieser Umfrage siehe MORASS (1993), insbes Anhang E.

64 Der Behauptung "Das Ergebnis der letzten Landtagswahlen zwingt die Tiroler ÖVP/SPÖ gegenüber der Bundespartei zu einer noch stärkeren Einforderung Tiroler Interessen als zuvor" stimmten 13 der Befragten VP-Landeselite zu (1 fehlende Antwort) und 11 der SP-Landeselite (3 verneinten).

65 LAIREITER (1991), für Belege der folgenden Ausführungen insbes 165-186; zur Darstellung der Rolle der Transit-Bürgerinitiativen siehe auch SICKINGER (1991).

Widerspruch zu ihrer Bundespartei, insbesondere zur damaligen Haltung des sozialistischen Verkehrsministers *Streicher*. Unter dem Eindruck der drastischen Wahlniederlage ging nun Ende April/Anfang Mai 1989 jedoch auch die Tiroler ÖVP – konträr zu den dominanten Interessen innerhalb der Bundespartei – von ihrer langjährigen Ablehnung eines Nachtfahrverbotes ab. Sie stand dabei insbesondere auch unter dem Druck der Transitbürgerinitiativen (deren Promotoren zu einem großen Teil dem ÖVP-Wählerpotential zuzurechnen waren), der (zumeist auch der Volkspartei nahestehenden) lokalen Medien und einiger ÖVP-Bürgermeister. Unter diesem Zugzwang hatte selbst die Fraktion des *Wirtschaftsbundes* bzw der *Handelskammer* innerhalb der ÖVP-Landesparteiorganisation, die die strikt gegen ein Nachtfahrverbot ausgerichteten Interessen der Tiroler Verkehrswirtschaft vertrat, einer Positionsumkehr nachzugeben.

Am 23. Mai 1991 beschloß der Tiroler Landtag sodann einstimmig eine Resolution an die Landesregierung, beim Verkehrsminister darauf hinzuwirken, daß ua unverzüglich auf sämtlichen Autobahnen Tirols ein Nachtfahrverbot für LKW mit einem höchstzulässigen Gesamtgewicht über 7,5 Tonnen verordnet werde. Der Verkehrsminister entsprach – entgegen seiner bisherigen Position – am 2. Juni 1992 dieser nun von allen Tiroler Landtagsparteien getragenen Aufforderung. Diese den Verkehr zwischen Deutschland und Italien regulierende Maßnahme wurde von den angrenzenden EG-Mitgliedstaaten und seitens der EG-Kommission, insbesondere angesichts der gleichzeitig laufenden Transitverhandlungen zwischen Österreich und der EG, als Affront aufgefaßt. Der für Verkehr zuständige EG-Kommissar *Van Miert* etwa bezeichnete dieses Vorgehen als schädlich für die österreichischen Beitritts-Bestrebungen. Der geänderten innenpolitischen Situation folgend, entgegnete dem etwa Bundeskanzler *Vranitzky*, daß eine "weichere Haltung Österreichs in der Transitfrage als besserer Einstieg in die EG" nicht in Frage komme.[66]

Diese Wendung der österreichischen Verkehrspolitik wurde also vor allem durch den akuten Druck der regionalen Öffentlichkeit angeregt. Gleichzeitig "verpflichtete" sich die Bundesregierung damit gegenüber der Öffentlichkeit auch für die weiteren Verhandlungen im Transitbereich eine "Position der Stärke" beizubehalten.[67]

2.2.3. Fortbestehen des Beitritts-Konsenses auf der Ebene der Landeshauptmännerkonferenz

* Angesichts dieser im Jahre 1988 einsetzenden und sich im Frühjahr 1989 verstärkenden Konflikte zwischen der Beitrittspolitik der Bundesregierung und der Position einzelner Landesparteien schien es umso verwunderlicher, daß der Grundkonsens auf der Ebene der Landeshauptmännerkonferenz hielt. In ihrer Frühjahrssitzung 1988 wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß eine österreichische Sonderstellung bei der EG nicht möglich sein werde. In der folgenden Tagung der Landeshauptmännerkonferenz im November 1988 forderten deshalb wiederum vor allem der Vorarlberger

66 Zit in LAIREITER (1991), 187.
67 Siehe auch *Abschnitt 4.*

und der Salzburger Landeshauptmann, ein deutliches Bekenntnis zu einem *möglichst raschen* Beitrittsansuchen bei der EG.

* Demgegenüber zeigten sich zu diesem Zeitpunkt insbesondere Wiener Landesakteure reservierter. Der Wiener Bürgermeister *Zilk*, der sich von der Sitzung entschuldigen ließ – und gerade diese Nichtteilnahme später als Begründung für seine Ungebundenheit, die Freiheit sich beitrittskritisch zu äußern, auslegte –, wies in einem Fernschreiben an die Landeshauptmännerkonferenz auf Gefahren hin, die aus einem Beitritt der "Bundesstaatlichkeit" entstehen könnten, und mahnte die Landeshauptmänner, ihr gesamtes politisches Gewicht geltend zu machen, damit Interessen der Länder bereits bei den Vorbereitungen für einen Annäherung Österreichs zur EG berücksichtigt würden. Seine Vertreterin in der Konferenz, die Wiener Vizebürgermeisterin *Smejkal*, räumte sodann in der Sitzung dementsprechend ein, daß sie sich dem Vorschlag, möglichst bald ein Beitrittsansuchen zu stellen, nicht anzuschließen vermöge. Hiefür seien noch ohne Zeitdruck auszuführende, gründliche Vorstudien notwendig. Ihr wurde entgegengehalten, daß es nicht zweckmäßig sei, alle Probleme vorweg im nationalen Bereich auszuloten. Dies sollte parallel zu einer möglichst raschen Aufnahme von Verhandlungen mit der EG geschehen.

* Schließlich fand die Landeshauptmännerkonferenz jedoch zu einer Kompromißformel:

> *Die Landeshauptmännerkonferenz bekräftigt ihre am 13. November 1987 an die Bundesregierung gerichtete Anregung, die Teilnahme Österreichs am Gemeinsamen Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft Österreichs in der EG so rasch wie möglich anzustreben.*[68]

So wurde zwar die explizite Resolution für eine sofortige Antragstellung in Brüssel ausgespart. Die grundlegende Funktion der Landeshauptmännerkonferenz als *Klammer* über territoriale und parteipolitische Differenzen in der EG-Politik hinweg wurde aber beibehalten.

* Diese Legitimationsleistung wurde auch von Bundesakteuren in dieser Phase wiederholt hervorgehoben. So wurde etwa im *Außenpolitischen Bericht* des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten vermerkt:

> *Die Bundesregierung konnte sich bei der Stellung der Beitrittsanträge auf einen außerordentlich breiten innerstaatlichen Konsens stützen. Dies kam nicht nur in der mit überwältigender Mehrheit (175:7 im Nationalrat, Einstimmigkeit im Bundesrat) im Parlament erfolgten Abstimmung sehr klar zum Ausdruck, sondern auch in der Beitrittsaufforderung, welche die Landeshauptmänner seit 1987 wiederholt an die Bundesregierung gerichtet haben. Bund und Länder sind sich in der Frage also einig.*[69]

---

68 Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 25.11.1988.

69 BUNDESMINISTERIUM FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN (1990), Außenpolitischer Bericht. Jahrbuch der Österreichischen Außenpolitik 1989, Wien, 186.

* Die Landeshauptmännerkonferenz mahnte ein, daß dieser Beitrag zum nationalen Konsens in der Integrationspolitik durch die künftige Einbeziehung von Landesakteuren bei deren weiterer Formierung eine Gegenleistung seitens des Bundes finden sollte:

> *Die Landeshauptmännerkonferenz richtet deshalb an die Bundesregierung den Appell, bei der Realisierung dieses Zieles weiterhin den Konsens mit den Ländern zu suchen und der Bundesstaatlichkeit Österreichs Rechnung zu tragen.*
> *Vor allem ist bei den einzelnen Vorbereitungsschritten eine angemessene Beteiligung der Länder unerläßlich.*[70]

Diese Forderungen wurden von Bundesakteuren seit 1988 prinzipiell zustimmend kommentiert. So betonte der damalige Föderalismusminister *Neisser* in einer Pressekonferenz im Februar 1989, daß eine ständige Einbindung der Länder in die Beitrittsverhandlungen als auch später in die innerstaatliche Entscheidung zu EG-Politiken unbedingt notwendig sei.[71]

Bereits in der *interministeriellen Arbeitsgruppe für Europäische Integration* und ihren 16 Untergruppen, die der Bundesregierung am 5.7.1988 einen Zwischenbericht und im März 1989 einen Endbericht über die möglichen Auswirkungen eines EG-Beitrittes und die zukünftigen Gestaltungsmöglichkeiten der österreichischen Integrationspolitik vorlegten, waren die Länder durch die *Verbindungsstelle* vertreten.[72] In der Novembersitzung 1988 der Landeshauptmännerkonferenz wurden nun für die politischen Verhandlungen im weiteren Vorbereitungsprozeß drei Landeshauptmänner als gemeinsame Vertreter der LHK in Integrationsangelegenheiten benannt, deren Anzahl in der Folge auf zwei reduziert wurde. Hiebei wurde der für die gemeinsame Repräsentation der Landesregierungen typische Parteienproporz gewahrt und zugleich mit dem Vorarlberger Landeshauptmann *Purtscher* (ÖVP) ein prominenter Vertreter des "forcierten EG-Kurses" und mit dem Wiener Vizebürgermeister *Mayr* (SPÖ) (zum damaligen Zeitpunkt) ein Repräsentant eines "EG-skeptischen Kurses" ausgewählt.

* Die Vertreter der Länder nahmen Mitte Dezember 1988 gemeinsam mit dem Bundeskanzler, dem Vizekanzler und den Spitzenvertretern der Sozialpartner an einer "EG-Krisensitzung" teil. Angesichts der nachlassenden Akzeptanz eines Beitrittsansuchens in der Bevölkerung drängte die Stagnation der EG-Debatte in der zweiten Hälfte 1988 zu konkreten Entscheidungsschritten. Zudem war auch das "Klima" in der Regierungskoalition angespannt. Der ÖVP wurden einseitige, parteipolitische Profilierungsversuche in der EG-Frage vorgeworfen.[73] Diese Besprechung führte im Ergebnis zu einer Kompromißlösung bei der Kompetenzfrage innerhalb der Bundesregierung, bei der klargestellt wurde, daß die Zuständigkeit des Außenminister/ium/s auf die

---

70 Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 25.11.1988, 15.
71 ÖVP-Pressedienst, 13.2.1989; vgl auch das Referat von Minister Dr. Neisser anläßlich der Enquete des Bundesrates zu "Föderalismus und Parlamentarismus" vom 4.5.1988, 12f; oder entsprechende Äußerungen von Vizekanzler Dr. Josef Riegler zit in: Standard, 16.5.1990, 5.
72 Siehe *Abschnitt 5.*
73 Zu Belegen vgl SCHNEIDER (1990), 202.

Vorbereitung und die Führung von Verhandlungen mit den EG begrenzt ist, die innerstaatliche Koordination jedoch dem Bundeskanzler/amt zukommt. Zugleich wurde die weitere "Marschroute" konkretisiert. Der Entscheidungstermin über einen EG-Beitrittsantrag wurde für Juni 1989 festgelegt. Ferner wurde vereinbart, daß die Länder und die Sozialpartner bis Ende März 1989 der Bundesregierung Stellungnahmen vorlegen sollten, die sodann in den Bericht der Bundesregierung eingebunden würden.[74]

* Die von den Landesregierungen gemeinsam abgegebene Stellungnahme zum Beitrittsantrag beschränkte sich allerdings auf die Übermittlung der erwähnten Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz und auf den innerhalb der Bund-Länder-Arbeitsgruppe *EG/Föderalismus*[75] erarbeiteten Katalog von Einwirkungen des Gemeinschaftsrechtes in die Zuständigkeiten der Länder.[76] Der knappe Inhalt dieser Stellungnahme wurde mehrfach – ua in der Integrationsdebatte des Nationalrates vom Juni 1989 – kritisiert.[77]

2.2.4. Einbindung der Landeskammern in die Stellungnahmen der Sozialpartner

Die zuvor angesprochene, gemeinsame Stellungnahme der Sozialpartner wurde am 1. März 1989 vorgelegt. Bei ihrem Zustandekommen war die Landesebene innerhalb der einzelnen Verbände partiell eingebunden.

* Bereits Ende November/Anfang Dezember 1987 hatten sich die Kammertage der Handelskammern der einzelnen Bundesländer mit Resolutionen für einen Beitrittsantrag ausgesprochen, worauf sodann am 9.12.1987 der Bundeskammertag eine entsprechende Aufforderung beschloß, die sich in ähnlicher Weise wie kurz zuvor jene der Landeshauptmännerkonferenz an die Bundesregierung richtete.

Die von der Bundeswirtschaftskammer daraufhin bis 1989 vorgelegten drei Positionspapiere wurden von den zuständigen Fachabteilungen der Bundeswirtschaftskammer erstellt, an die einzelnen Landeskammern verschickt, die – gleich den Bundessektionen – sodann ihre Stellungnahmen abgaben.

---

74 SCHNEIDER (1990), 228.

75 Siehe *Abschnitt 5.*

76 Föderalismus und EG (Bundeskanzleramt Verfassungsdienst) = 113 Blg. NR XVII. GP, Beilage E.

77 Vgl zB Abg. Dr. Lothar Müller (SPÖ) in der EG-Debatte im Nationalrat am 29.6.1989, Sten. Prot. NR, 110. Sitzung XVII. GP, 13095: "Was wir noch fordern müssen, das ist ein deutlicheres Engagement der Bundesländer, das heißt der Landeshauptleute und der Landtage in ihrem ureigensten Interesse. Es ist eine Schande – das sage ich noch einmal –, was für ein Papier die Landeshauptleutekonferenz als Unterlage geliefert hat. Einfach einen Protokollauszug zu schicken, ist für mich persönlich das letzte."
Vgl auch die Kritik des späteren Europabeauftragten des Landes Steiermark, Reinhard Rack: "Herr Landeshauptmann Dr. Purtscher hat darauf hingewiesen, daß die Landesamtsdirektorenkonferenz und die Landeshauptleutekonferenz Resolutionen in Sachen EG beschlossen haben. In diesem Fall haben Landesorgane oder Länderinteressenvertretungsorgane sich um die Sache der Länder bemüht und verdient gemacht. Diese Lösung wäre schon weitaus sympathischer, würde sie nicht dazu führen oder hätte sie nicht in der Praxis dazu geführt, daß all das was bisher auf diesem Weg gemacht worden ist, im wesentlichen das Aneinanderreihen von einigen wenigen Schlagworten war. Wer immer sich die einschlägigen Resolutionen und Begleitpapiere durchgesehen hat, wird feststellen, wie dünn die Sache ist." (Diskussionsbeitrag am Symposium "Auswirkungen eine EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs in Bregenz, 27. Februar 1989 – abgedruckt in PERNTHALER (1989), 113.

Grundsätzlich entsprachen die drei Grundsatzpapiere der Bundeswirtschaftskammer den Positionen der Landeskammern. Bemerkenswerte Ausnahme ist wiederum der Transitverkehr. Erst nach Insistieren der Tiroler Handelskammer wurde im dritten Positionspapier der Bundeswirtschaftskammer die ursprünglich im Verkehrsbereich am Prinzip der Transportfreiheit orientierte Stellungnahme modifiziert.

* In der Landwirtschaftskammer wurde das Positionspapier von einem Expertenkomitee unter dem Vorsitz des Stellvertretenden Generalsekretärs der Präsidentenkonferenz *Strasser*, bestehend aus Vertretern der Präsidentenkonferenz und der einzelnen Landeskammern, erarbeitet. Dies ermöglichte eine kontinuierliche Koordination mit den einzelnen Landeskammern. Entsprechend der föderalistischen Struktur der Landwirtschaftskammern, deren oberste Organe von den führenden Funktionären der Landeskammern gebildet werden, wurde das Memorandum zur Europäischen Integration schließlich in einer speziell der Beitragsfrage gewidmeten Sitzung der Kammeramtsdirektorensitzung und in der nachfolgenden Konferenz der Präsidenten der Landeskammern endgültig beschlossen.

* Auch in der Arbeiterkammerorganisation erfolgte die Erarbeitung der EG-Stellungnahmen auf Bundesebene, wobei die Landeskammern wiederum in den Bundesgremien und im Stellungnahmeverfahren eingebunden waren. Die Arbeiterkammer hatte als letzter Sozialpartner ihre Zustimmung zum Beitrittsansuchen gegeben, wobei bei Interviews als Grund bezeichnet wurde, daß sie einerseits als Arbeitnehmer- und andererseits als Konsumentenvertretung in der Binnenmarktfrage heterogene Interessen vertrat.

Bundeswirtschaftskammer, Arbeiterkammertag, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern und ÖGB koordinierten ihre Positionen auf Bundesebene zu einer gemeinsamen Stellungnahme. Hinsichtlich der Entscheidungsfrage über die Stellung des Beitrittsansuchens hat es hingegen – zumindest in den näher untersuchten Bundesländern – keine Abstimmung zwischen den einzelnen Verbänden auf Landesebene gegeben. Gleichwohl wurden die regelmäßigen Absprachen der Landessozialpartner – so etwa in Tirol im Rahmen vierteljährlichen *Präsidentengespräche* der Landessozialpartner – bereits in dieser Phase genützt, um spezifische Auswirkungen des Binnenmarktes auf die regionale Wirtschaft zu diskutieren.

2.2.5. Nationaler Elitenkonsens

Nach dem Vorliegen der zustimmenden Positionen der Landeshauptmännerkonferenz, der ÖVP, der FPÖ und der Sozialpartner blieb die Überwindung des parteiinternen Widerstandes innerhalb der SPÖ als letzte Hürde auf dem Weg zu einem "nationalen Elitenkonsens" über den Beitrittsantrag.

* Die entscheidenden Sitzungen des Bundesparteipräsidiums und anschließend des Bundesparteivorstandes der SPÖ fanden am 3. April 1989 statt.[78] Trotz der zuvor ins-

78 Vgl ausführlicher SCHNEIDER (1991), 209ff; SCHALLER (1991A), 109ff.

besondere in einigen Landesparteiorganisationen angekündigten Vetos[79] wurde die Vorlage des Parteivorsitzenden und Bundeskanzlers *Vranitzky* schließlich mit 50 zu 4 Stimmen beschlossen.

Die Diskrepanz zwischen der Loyalität zur Linie des Parteivorsitzenden auf nationaler Ebene und einer Opposition hiezu auf der Ebene der Landesparteiorganisation zeigte sich insbesondere am Beispiel der Tiroler SPÖ. Obwohl in der Landespartei die gegen einen Beitrittsantrag ausgerichteten Stimmen überwogen, stimmte schließlich doch einer der drei Tiroler Vertreter im Bundesparteivorstand dem Beschluß zu. Die zwei weiteren gaben an, sich der Stimme enthalten zu haben. In der folgenden Sitzung des Landesparteivorstandes löste dies heftigste Vorwürfe gegen die drei Tiroler Vertreter im SP-Bundesvorstand aus.[80]

* Die mit einem Beitrittsansuchen verknüpften innenpolitischen Nebenabsprachen, die als Gründe für diese Umstimmung innerhalb der SPÖ genannt wurden, aber auch von den eher EG-skeptischen Segmenten innerhalb der ÖVP in den Vordergrund gestellt wurden, wurden sodann im *Parteienabkommen* festgeschrieben, das die Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP am 26. Juni 1989 als "bis zum Ende des Verhandlungsprozesses mit den Europäischen Gemeinschaften" verbindliches Dokument abschlossen.[81]

Hinsichtlich des Transitverkehrs wurde in den *Sachpolitischen Leitlinien* des Parteienabkommens sowie in der Integrationsentschließung des Nationalrates festgehalten, daß "unabhängig von den Integrationsverhandlungen" eine vordringliche Lösung des Transitproblems gesucht werden müsse,[82] wobei insbesondere der Ausbau des kombinierten Verkehrs, die Rückverlagerung des Umwegtransits und ein verstärkter Ausbau der Schieneninfrastruktur als Ziele festgelegt wurden. Hinsichtlich des Grundverkehrs ging die Vereinbarung noch davon aus, daß - abgesehen vom Grunderwerb im Zuge von Berufsausübung und Niederlassung - auch im Binnenmarkt die Bewahrung der österreichischen Regelungsautonomie bewahrt werden könne und solle.

Die Festlegungen der Koalitionsparteien in diesen zwei Bereichen sowie in Bezug auf eine besondere Beachtung der Förderung benachteiligter, bergbäuerlicher Landwirtschaft wurde vor allem durch die dargestellte Herausbildung einer spezifisch regional sensibilisierten EG-Öffentlichkeit motiviert. Hinsichtlich deren Vermittlung innerhalb der Parteiorganisationen haben die führenden Tiroler Landespolitiker bei meiner Befragung - aus ihrer eigenen - Perspektive auf die mitbestimmende Rolle der Landesparteien verwiesen, wie *TAB 5-2* illustriert.

---

79 Standard, 22.3.1989, 5; siehe auch weiter oben.

80 Interviews mit Mitgliedern des Landesparteivorstandes der SPÖ-Tirol, Innsbruck, Juni 1989.

81 Abgedruckt in Gerhard STADLER (1989), Die EG und Österreich. Rechtsvorschriften und Dokumente. Die rechtlichen Beziehungen, Wien (Manz), 447 - 456.

82 Integrationsentschließung des Nationalrates, Z 7; vgl auch den Bericht der Bundesregierung über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften samt Anlagen und Studien, III-113 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP, 96.

TAB 5–2: Tiroler Landesparteiführungen: Perzeption ihres Einflusses auf die EG–Politik der Bundespartei im Jahre 1989

Frage: Können Sie bitte die von den Landesorganisationen der SPÖ/ÖVP ausgeübte Einfluß–nahme auf die folgenden Entscheidungsprozesse der Bundespartei angeben: in der EG–Beitritts–frage (Mitglieder des VP/SP LandesparteivorstandesTirol)

	ÖVP	SPÖ
bestimmend	–	1
teilweise bestimmend	9	5
teilweise korrigierend	2	1
konsultiert aber nicht entscheidend	1	3
kein Einfluß	–	–

BEFRAGUNG TIROLER LANDESELITEN Mai/Juni 1989

* Probleme der bundesstaatlichen Struktur haben jedoch zu diesem Zeitpunkt in der integrationspolitischen Diskussion auf bundespolitischer Ebene noch eine nachgeord–nete Bedeutung eingenommen. Einen Indikator hiefür gibt die Themensetzung in der ausgedehnten Beitrittsdebatte des Nationalrates *(siehe TAB 5–3)*.

TAB 5–3: Themenbereiche der "EG–Beitrittsdebatte" im Nationalrat

Neutralitätsthematik	26
Wirtschaftliche Beitrittsdimension	20
allgem. Aussagen Außenpolitik	20
Landwirtschaft	17
Umwelt	15
Sozialstandards	11
Verkehr/Transit	**10**
Bildungspolitik/Kultur/Wissenschaft	9
Ausländergrundverkehr	**4**
Föderalismus	**3**
Demokratiedefizit EG	2
Südtirol	2

Föderalistische Problemstellungen wurden auch im Parteienabkommen nicht angesprochen. Während die künftige Einbeziehung der Sozialpartner in die Integrationspolitik ausdrücklich festgestellt wurde, unterblieben entsprechende thematische Aussagen hinsichtlich der Rolle der Länder. Allerdings wurden Ländervertreter als Mitglieder des einzurichtenden *Rates für Integrationsfragen* und der *Arbeitsgruppe für Integration* genannt. Einen generellen Auftrag zur Berücksichtigung von Landesinteressen enthielt jedoch die Integrationsentschließung des Nationalrates vom 29. Juni 1989:

> *Um die Voraussetzungen für einen breiten Konsens während der Beitrittsverhandlungen zu schaffen und aufrecht zu erhalten, wird die Bundesregierung eingeladen, die Interessen der Bundesländer, der übrigen Gebietskörperschaften und der Sozialpartner bei den Integrationsverhandlungen angemessen zu berücksichtigen.*[83]

In dieser Hinsicht hatte auch der Bundesrat am 11. Mai 1989 einstimmig eine Entschließung angenommen, mit der Forderung "daß auch nach einem möglichen EG-Beitritt Österreichs – den Ländern in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches ein umfassendes Mitspracherecht gewahrt" bleibe.[84]

2.3. Exkurs: Erfahrungsvermittlung durch deutsche Landesakteure

An diesem Punkt stellt sich die Frage, inwiefern die Erfahrungen anderer EG-Regionen die Problemsicht der Landesakteure in dieser Frühphase der österreichischen Beitrittspolitik beeinflußten.

Nachdem sich die Option eines EG-Beitrittes im Jahre 1987/88 als mögliche Perspektive der österreichischen Europapolitik abzeichnete, bemühten sich die österreichischen Landesakteure alsbald, sich die Erfahrung der deutschen Äquivalente zugänglich zu machen. Diese Informationsvermittlung fand auf mehreren Ebenen statt, wofür die folgenden Beispiele illustrierend sind:

* Bereits 1988 hatte die österreichische Botschaft in Bonn eine relativ detaillierte Darstellung der Verfahrensstrukturen der deutschen EG-Länderbeteiligung und der dabei auftretenden Probleme an die Landesamtsdirektoren übermittelt.[85]

* Nach ersten Informationsgesprächen zwischen Vorarlberg und Bayern im Jänner 1988,[86] wurden im Jahre 1988 auf Anregung der Tiroler Landesregierung von den neun

---

83 Entschließung des Nationalrates vom 29. Juni 1989 anläßlich der Verhandlung des Berichtes des Außenpolitischen Ausschusses betreffend den Bericht der Bundesregierung (III-113 der Beilagen) über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften samt Anlagen und Studien (1025 der Beilagen) (Entschließung 125, XVII. GP) Abs 6.

84 Entschließungsantrag der Bundesräte Dr. Schambeck, Strutzenberger und Genossen (56/A (E)-BR/89 und II-824 sowie 36767/BR der Beilagen) vom Bundesrat 515. Sitzung am 11. Mai 1989 einstimmig angenommen.

85 VST-1905/288 samt Beilage vom 12.12.1988.

86 Sitzung am 27.1.1988, als Beilage in VST-1905/196.

Landesverwaltungen detaillierte Fragenkataloge an die Bayerische Landesregierung zur Beantwortung gerichtet.[87] Neben strukturellen Aspekten der Länderbeteiligung behandelten sie vor allem grundlegende Fragen nach materiellen Auswirkungen der europäischen Integration in den Bereichen technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Regionalförderung, Abgabenwesens, Verkehrsregulierung, Landwirtschaft, Umweltschutz, soziale Sicherheit und Fremdenverkehr.

* Auch der Bundesrat und die Landtage unternahmen Informationsinitiativen bei ihren deutschen Äquivalenten. So traf sich zB eine Delegation des österreichischen Bundesrates mit dem deutschen Bundesratspräsidenten, um aus den Erfahrungen der *EG-Kammer*, "Schlüsse für die Schaffung eines ähnlichen österreichischen Instrumentariums ziehen zu können."[88] Bereits im Jahre 1987 wurde der Themenbereich "EG-Länderbeteiligung" auf dem (üblicherweise alle zwei Jahre stattfindenden) Treffen der österreichischen und deutschen Landtagspräsidenten besprochen.[89] Die österreichische Landtagspräsidentenkonferenz und die Präsidialkonferenz des Salzburger Landtages trafen Vertreter des Rheinland-Pfälzischen Landtages, um Informationen über dessen europapolitische Tätigkeit einzuholen.[90]

* Zudem standen deutsche Landespolitiker, Beamte und Mitglieder der Kommission der Europäischen Gemeinschaften als Vortragende im Mittelpunkt der ab 1989 in verschiedenen österreichischen Bundesländern stattfindenden Tagungen zu föderalistischen Aspekten der europäischen Integration.[91]

* Ein institutionalisiertes Forum der Erfahrungsvermittlung in EG-Angelegenheiten bot sich den meisten österreichischen Ländern durch ihre Mitgliedschaft in der *Konferenz Europa der Regionen*[92] und in der *Versammlung der Regionen Europas*. Sie wirkten insofern bereits aktiv an deren in Hinblick auf die Regierungskonferenz zur *Politischen Union* gefaßten Resolutionen zur Aufwertung der Regionen im institutionellen System der EU mit.[93] Als Zeichen dieses Engagements fand die 4. Konferenz Europa der Regionen in Linz statt.

* Auch im Rahmen der transregionalen Zusammenarbeit der *ARGE-ALP*, der *ALPEN-ADRIA* oder des Kooperationsforums der *Alpenländischen Handelskammern* wurden in dieser Phase zunehmend regionale Interessen im Rahmen der EG diskutiert.

Prinzipiell ist also davon auszugehen, daß sich die Problemsicht eines EG-Beitrittes im Länderbereich deutlich an den Erfahrungen der deutschen Länder orientieren konnte. Allerdings blieben die Informationskontakte sporadisch und punktuell be-

---

87 Vgl VST 1905/196 vom 16.4.1988; VST-1905/236 vom 14.7.1988; VST-1905/256 vom 21.9.1988.
88 Präsident des Bundesrates Dr. Martin Strimitzer, in: EG-Bundesrat-Enquete vom 20.6.1990, 3.
89 SCHMIDT-MEINECKE (1987), 7; INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS (1990), 29.
90 BUNDESRAT, Protokoll der EG-Enquete vom 20.6.1990, 11 bzw 35.
91 Vgl ua Internationales Seminar "Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs" am 27.2.1989 in Bregenz, dokumentiert in PERNTHALER (1989); Enquete, Wirtschaftsförderungsinstitut der Handelskammer Niederösterreich, 10.4.1989 St. Pölten; "Länderinteressenvertretung im Gemeinsamen Europa" am 8.1.1991 in Graz.
92 So nahmen etwa an der Zweiten Konferenz "Europa der Regionen" im April 1990 die Landeshauptleute Purtscher (Vorarlberg), Partl (Tirol), Ratzenböck (Oberösterreich), Haider (Kärnten), Krainer (Steiermark) und Sipötz (Burgenland) teil.
93 Siehe Kapitel III.

schränkt. Aufgrund der vor allem durch geographische und historische Naheverhältnisse bestimmten bisher bestehenden bilateralen Beziehungen und die jeweilige Eingebundenheit in die transregionalen Netzwerke ARGE-ALP und ALPEN-ADRIA[94] war die Intensität des Informationsaustausches regional unterschiedlich. Darauf wies auch meine Elitenbefragung im Jahre 1990 hin. So wurde ein *Informationsaustausch hinsichtlich der "EG-Vorbereitungen" mit bayerischen Landesakteuren* in besonderer Weise von oberösterreichischen, Tiroler, steirischen, Salzburger und Vorarlberger Landesakteuren angegeben. Demgegenüber wurde eine solche Beziehung in Wien und im Burgenland von keinem einzigen Befragten genannt.

Diese Kontakte ließen in Hinblick auf die Strukturentwicklung der österreichischen EG-Länderbeteiligung folgende Bedingungen annehmen:

- Die Länder wurden – wie in den folgenden Abschnitten ausgeführt wird – durch die Kenntnis der Erfahrungen der deutschen Länder frühzeitig sensibilisiert, daß sie aufgrund der Einwirkungen von Gemeinschaftspolitiken in ihre Kompetenz- und Interessenbereiche der Aushandlung weitgehender Mitwirkungsrechte mit dem Bund und eines funktionsfähig institutionalisierten Verfahrens bedürfen.
- Die schwierige Verhandlungssituation der deutschen Länder, die ihre Forderungen nach verstärkten Mitwirkungsrechten erst nach der Einigung über die EEA auf europäischer Ebene stellten, wurde in der österreichischen Debatte als warnendes Beispiel bezeichnet. Zudem wurde das Fehlen effektiver EG-Beteiligungsrechte der spanischen Autonomen Gemeinschaften als deren "Versäumnis", deren Verankerung bereits beim EG-Beitritt sicherzustellen, dargestellt.[95] Die Länderakteure zeigten sich dadurch motiviert, in Österreich den Bund zu einer frühzeitigen Vereinbarung über die Länderbeteiligungsrechte zu drängen.
- Die Kenntnis der grundlegenden Mechanismen und der strukturellen Probleme des deutschen Länderbeteiligungsverfahrens erlaubte den österreichischen Landesakteuren, sich bereits bei Beginn der diesbezüglichen Erörterung an einem konkreten Modell zu orientieren. In dieser Hinsicht hielt die *Arbeitsgruppe EG/ Föderalismus*, noch bevor die Verhandlungen über die Mitwirkungsrechte der Länder begannen, gleichsam als Leitmotiv für das in Österreich zu entwickelnde Verfahren fest, daß "hiebei ... insbesondere das in der Bundesrepublik Deutschland praktizierte Modell verstärkter Einbindung der Länder eingehend geprüft werden" sollte.[96]

Wenn also die österreichischen Landesakteure aufgrund ihrer Kontakte zu EG-Regionen, insbesondere den deutschen Ländern, zum Zeitpunkt des Beitrittsantrages über eine grundlegende Kenntnis der Herausforderungen regionaler Institutionen in den EG verfügen konnten, stellt sich als nächstes die Frage, welche Erwartungen, Problemstellungen und Handlungserfordernisse sie daraus ableiteten.

---

94 Siehe auch Abschnitt 6.3.2.
95 Vgl BURTSCHER (1990); MORASS (1989); ÖHLINGER (1989); PERNTHALER (1989); SCHWEITZER (1989).
96 ARBEITSGRUPPE EG/FÖDERALISMUS (1989), 12.

3. Die Virulenz von "Landesinteressen" in der Integrationspolitik – Kompetenzeingriffe und Erwartungen der Landeseliten

3.1. Die Problemsicht der österreichischen Landeseliten nach dem Beitrittsantrag

Vor allem die Landeshauptmänner traten also als frühzeitige Promotoren einer EG-Mitgliedschaft auf. Diese Ausrichtung der österreichischen Integrationspolitik wurde weiterhin von den meisten politischen Landesakteuren unterstützt.

In der zweiten Jahreshälfte 1990 bewerteten sie trotzdem, oder gerade aufgrund dieser prinzipiellen Akzeptanz, die spezifischen Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistischen Strukturen Österreichs und auf partikuläre regionale Interessen überwiegend negativ. Darauf wiesen die Ergebnisse meiner in dieser Phase – also gut ein Jahr nach dem Beitrittsantrag – durchgeführten Befragung von 175 politischen und administrativen Landeseliten[97] deutlich hin:

* Etwa die Hälfte der befragten Landeseliten schien zu erwarten, daß eine EG-Mitgliedschaft ihrem institutionellen Eigeninteresse zuwiderlaufe. Denn 51% von ihnen gingen davon aus, daß die politischen Akteure der Landesebene bei einem EG-Beitritt an Einfluß verlieren würden. Während 45% diesbezüglich mit keiner wesentlichen Veränderung rechneten, glaubten nur 4% an einen Einflußgewinn. Wie *TAB 5-4* zeigt, wurde ein Einflußverlust am stärksten von den Vertretern der Landesverwaltungen befürchtet, aber auch von mehr als der Hälfte der Mitglieder der Landesregierungen und Landtage, die von Kompetenzverlusten direkt betroffen wären. Ein Überhang negativer Einschätzungen war zu diesem Zeitpunkt aber auch seitens der Landesorganisationen aller Wirtschaftsverbände festzustellen.

* Diese Daten wurden auch durch die weit verbreitete Einschätzung unterstützt, daß mit einer EG-Mitgliedschaft tendenziell eine *Aushöhlung des Bundesstaates* verbunden sei. Diese Gefahr wurde im Jahre 1990 von sämtlichen Landesamtsdirektionen und – relativ unabhängig von der jeweiligen Parteizugehörigkeit – von der Mehrheit der Mitglieder der Landesregierungen und Landtage angenommen (*siehe FIG 5-A*). Von den Landessozialpartnern teilte nur die Mehrheit der Landwirtschaftskammern und (erstaunlicherweise) der Landesorganisationen des ÖGB eine solche Befürchtung. Die Landeseliten der Unternehmerverbände und der Arbeiterkammern gingen hingegen überwiegend nicht von einer solchen Problemsicht aus.

---

97 Zur Erläuterung des Samples siehe Kapitel 1.

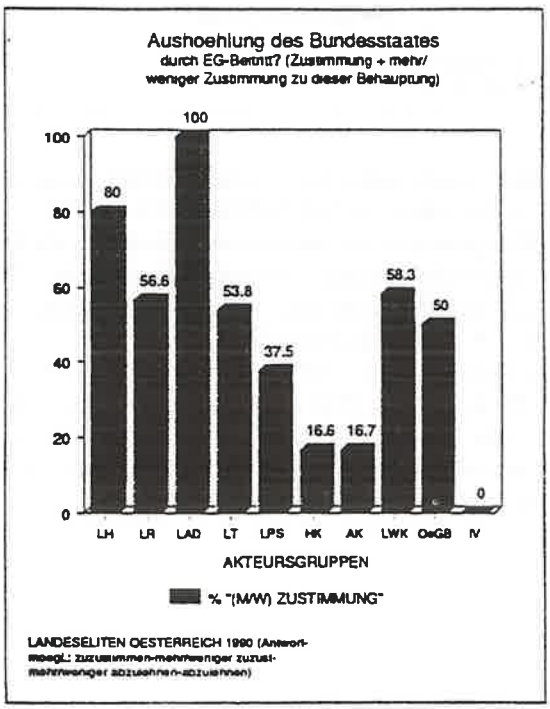
TAB 5–4: Die politischen Akteure der Landesebene würden bei einem EG–Beitritt ... (Einschätzung 1990 – dh vor der Verankerung des Länderbeteiligungs-verfahrens):

in Prozent	an Einfluß verlieren	mehr oder weniger gleich einflußreich bleiben	an Einfluß gewinnen
Landesamtsdirektoren/stv.	80	20	0
Arbeiterkammern	64	22	14
Landesparteisekretäre	57	43	0
führende Landtagsabgeordnete	55	42	3
Landesregierungsmitglieder	50	48	2
ÖGB–Landesorganisationen	50	50	0
Industriellenvereinigung	40	40	40
Landwirtschaftskammern	36	64	0
Handelskammern	29	64	7

SAMPLE LANDESELITEN ÖSTERREICH n = 175 missing cases = 6

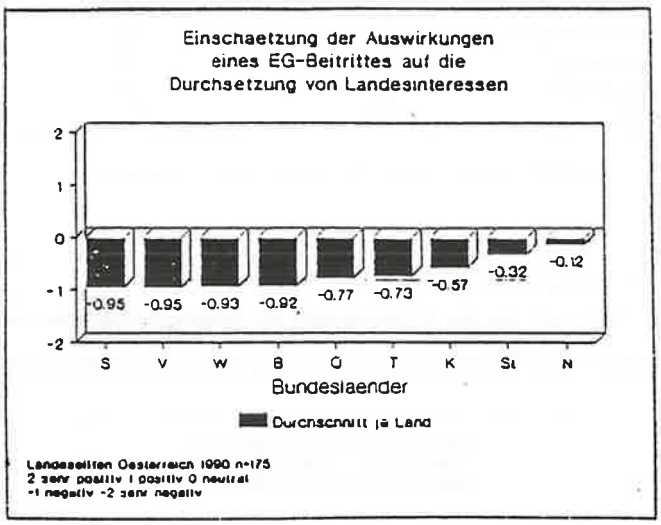
FIG 5–A: Aushöhlung des Bundesstaates?
(Einschätzung 1990 – dh vor der Verankerung der Länderbeteiligungsverfahrens)

Behauptung: "Ein EG–Beitritt wird eine *Aushöhlung des Bundesstaates* bewirken"



* Nicht nur die Veränderungen in den strukturellen Machtressourcen der Landesebene, sondern auch die Effekte für die "Vertretung von Landesinteressen", wurden in dieser Phase überwiegend negativ bewertet. 54% der Befragten erwarteten sich bei einem EG-Beitritt *negative* und weitere 11% *sehr negative* Konsequenzen für die *Durchsetzung von Landesinteressen*. Demgegenüber ging kein einziger von ihnen von *sehr positiven* und nur 7% von *positiven* Auswirkungen aus, während 23% die Folgen als *neutral* einschätzten. Dabei konnte in jedem Bundesland ein negativer Überhang festgestellt werden.

FIG 5-B



* In Einklang damit wurde unter den österreichischen Bedingungen zu diesem Zeitpunkt auch die – insbesondere für Mitgliedstaaten mit schwach institutionalisierten Regionen als Entwicklungsperspektive angesehene – These[98] zurückgewiesen, daß *die EG Länderinteressen gegenüber Bundesinteressen fördern* würden. Dieser Behauptung stimmten nur 6% *völlig* und 28% *mehr oder weniger* zu, während sie von 46% *mehr oder weniger* und von 20% *völlig* abgelehnt wurde.

So kann zusammengefaßt werden, daß die Mehrheit der österreichischen Landeseliten – in der 2. Hälfte des Jahres 1990 – die *spezifischen* Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die politische Landesebene negativ einschätzte, wobei sich allerdings die Problematisierung von strukturellen Eingriffen je nach Akteursgruppe unterschiedlich stark verbreitet erwies.

98 Siehe *Kapitel I.*

Davon ausgehend stellt sich nun zunächst die Frage, welche Eingriffe von Gemeinschaftspolitiken in die Kompetenz- und Interessenbereiche der österreichischen Länder zum damaligen Zeitpunkt erwartbar waren. Sodann wird untersucht, welche Anliegen für die Landesakteure in Hinblick auf einen EG-Beitritt in dieser Phase der Integrationspolitik von besonderer Relevanz waren und welche regionalen Spezifika dabei in den einzelnen Bundesländern hervortraten.

3.2. Eingriffe in die Machtressourcen der Landesebene

Während der Transfer von Kompetenzen auf die Unionsebene im Falle eines EU-Beitrittes die Zuständigkeiten der Länder *relativ* weit geringer betrifft als jene des Bundes, wirkte er aus dem Blickwinkel der Länder gerade deshalb besonders virulent, da ihre rechtlichen Ressourcen bereits innerstaatlich stark eingeschränkt sind. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wurden die Folgen der Vergemeinschaftung – *im Jahre 1990, also noch ohne innerstaatliche Gegenmaßnahmen* – als tendenzielle "Aushöhlung bundesstaatlicher Elemente", von manchen Autoren sogar als eine wesentliche Veränderung des bundesstaatlichen Prinzips, einem der Bausteine der österreichischen Bundesverfassung, qualifiziert.[99]

Die Länder werden in ihren Kompetenzen zunächst dadurch betroffen, daß sie bei einem Beitritt verpflichtet sind, Teile des Landesrechts dem für sie relevanten EG-Rechtsbestand (*acquis communautaire*) entsprechend anzupassen. Für die Zuständigkeiten der Länder gilt jedoch relativ noch stärker als für jene des Bundes, daß die für sie relevanten Anpassungen an das Gemeinschaftsrecht zum überwiegenden Teil bereits mit Inkrafttreten des EWR-Abkommens am 1.1.1994 vorzunehmen sind.

Diese bei Inkrafttreten des EWR-Abkommens bzw zum Zeitpunkt des EU-Beitrittes aktuell eintretenden Kompetenzeingriffe weisen zweitens auf die Bereiche hin, in denen die Länder in der Folge ihre künftige Politik an Gemeinschaftsrecht auszurichten

---

99 Die Frage wurde insbesondere im Hinblick auf das Erfordernis einer Volksabstimmung (Art 44 Abs 3 B-VG) über einen EG-Beitritt aufgeworfen. Da jedoch spätestens seit 1989 unbestritten war, daß eine Volksabstimmung über den EG/EU-Beitritt insbesondere aufgrund der Beschneidung des Rechtsetzungsmonopols österreichischer Organe erforderlich ist (vgl AZIZI (1989); Norbert WIMMER/ Wolfgang MEDERER (1990), EG-Recht in Österreich. Die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf Österreich, Wien (Manz), 113 – 118), trat die Brisanz der diesbezüglichen Bewertung einer Veränderung des Bundesstaatsprinzips in der verfassungsrechtlichen Debatte zurück. Einen durch einen EG-Beitritt ausgelösten, wesentlichen Eingriff in das bundesstaatliche Prinzip vertrat etwa AZIZI (1989), 277: "Auch wenn sich diese Problematik in verstärktem Ausmaß auch für den Bund ergibt, so muß doch beachtet werden, daß die mit einem EG-Beitritt verbundenen **Eingriffe in Länderkompetenzen** letztlich eine **Einschränkung des bundesstaatlichen Prinzips** mit sich bringen." Dem hielt ÖHLINGER (1989), 78 gegenüber: "**Eine Gesamtänderung kann in dieser Einschränkung der Kompetenzen der Länder für sich nicht erblickt werden,** ... Gewiß hätte eine Mitgliedschaft in den EG im Hinblick auf die im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht absehbare Entwicklung des sekundären Gemeinschaftsrechtes den Effekt einer "**schleichenden Erosion" der Bundesstaatlichkeit** zur Folge. Doch wird damit das bundesstaatliche Prinzip nicht als solches in Frage gestellt. ... Wenn auch der Bundesstaatsbegriff des Art 79 Abs 3 GG nicht identisch ist mit dem durch Art 44 Abs 3 B-VG geschützten bundesstaatlichen Prinzip, so wäre es doch wenig überzeugend, etwas als Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren, was in einem anderen Bundesstaat nicht als Eingriff in den Kern der Bundesstaatlichkeit bewertet wird."

haben. Da die EG–Rechtssetzung, die sich auf Gesetzgebungsbefugnisse der Länder bezieht, bislang fast ausnahmslos in Form von Richtlinien erfolgte,[100] werden die betroffenen Landeszuständigkeiten nur partiell beschnitten. Vielmehr haben die Länder in diesen Bereichen künftig beschlossene Richtlinien zu implementieren, während ihr Dispositionsraum innerhalb der gemeinschaftsrechtlichen Schranken gewahrt bleibt.

Die Eingriffe des Gemeinschaftsrechts in Landeskompetenzen bei einem EG–Beitritt (bzw bereits bei Inkrafttreten des EWR) wurden bereits in juristischen Studien dargestellt, wobei jene von *Burtscher* (allerdings mit Stand des *Acquis* von 1990) den umfangreichsten Überblick gibt.[101] Im Rahmen dieser, am Aufbau von Einflußstrukturen orientierten Arbeit können diese Bereiche nur knapp skizziert werden:

a) Im Bereich hoheitlicher Landesgesetzgebung:

Geht man lediglich von den Materien europäischer Politik aus, die hoheitliche Landesgesetzgebung berühren, sind im Bereich des "Binnenmarktprogramms", – der bereits im Rahmen des EWR übernommen wird – insbesondere in folgenden Bereichen Anpassungen erforderlich:

- Beseitigung technischer Handelshemmnisse im Bereich des Baurechts: So sind beispielsweise die Vorschriften zur *Zulassung von Baustoffen* entsprechend der EG–Bauprodukterichtlinie[102] zu harmonisieren. Zusätzlich war eine gemeinsame Zulassungsstelle bzw Zertifizierungsstelle, der die Durchführung der Richtlinie zukommen sollte, einzurichten. Die Länder schufen hiezu das ihnen gemeinsame *Institut für Bautechnik*.
- Einschränkungen ergeben sich weiters hinsichtlich der Regulierung *gewerberechtlicher Tätigkeiten* (etwa Konzessionsvergabe, Anerkennung von Diplomen), wobei der Anknüpfungspunkt hier aus den beschränkten Landeskompetenzen vor allem im touristischen Bereich entsteht (zB in bezug auf Schilehrer, Bergführer).
- Liberalisierungsmaßnahmen (Einbeziehung von EWR–Bürgern) sind weiters hinsichtlich des *Zugangs zum Verwaltungsdienst* (Dienstrecht der Länder) und zu *Sozialhilfeleistungen* der Länder notwendig.
- Die bereits angesprochenen, aufgrund von Diskriminierungsverboten notwendigen Anpassungen im Bereich des *Grundverkehrs* erwiesen sich in besonderer Weise problematisch.[103] Da die Länder – sieht man einmal ab vom landwirtschaftlichen Grundverkehr – bis ins Jahr 1992 nur die Kompetenz zur Regulierung des Ausländergrundverkehrs besaßen, wäre es ihnen verwehrt gewesen, von sich aus nicht–

100 BURTSCHER (1990), 20.
101 Siehe BURTSCHER (1990), 18–88; vgl auch die knapperen Kataloge von Eingriffen in Länderkompetenzen bei AZIZI (1989), 276f; ÖHLINGER (1989), 73ff; sowie Beiträge in Peter PERNTHALER (Hg) (1989), Auswirkungen eines EG–Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien (Braumüller).
102 ABl. 1989, Nr L 40, 12ff.
103 Vgl dazu BURTSCHER (1990), 84ff; Waldemar HUMMER/Michael SCHWEITZER (1992), Raumordnung und Bodenrecht in Europa, Wien (Signum), 216ff.

diskriminierende Regelungen zu setzen, die für Österreicher und Angehörige (teils: Ansässige) anderer EWR-Vertragsparteien gleichzeitig Gültigkeit besäßen. Konsequenzen dieser Problemstellung werden noch in *Abschnitt 5.4.* aus der Warte der integrationspolitischen Länderinitiativen skizziert.

- Weitere Anpassungen im Zuständigkeitsbereich der Länder betreffen die Regulierung der *Tierzucht*, die *Jagdgesetzgebung*, ferner im Umweltbereich va Teile des *Natur- und Tierschutzes*, der *Abfallwirtschaft* und der sehr beschränkten Landeskompetenzen zur *Immissionsregulierung*, dabei insbesondere Vorschriften in bezug auf die Luftverschmutzung durch "Hausbrand".

b) Im Bereich der "Privatwirtschaftsverwaltung" der Länder

Eine wesentliche Erweiterung ergibt sich bei Hinzurechnung jener EG-Politikbereiche, die die sogenannte *Privatwirtschaftsverwaltung* der Länder (staatliches Tätigwerden im nichthoheitlichen Bereich) berühren. In dieser gründet nämlich die Zuständigkeit der Länder für Aktivitäten der regionalen Wirtschaftspolitik.

- In diesem Zusammenhang müssen die Länder - bereits in Hinblick auf das Inkrafttreten des EWR-Abkommens - im Bereich des *Öffentlichen Beschaffungswesens* Liberalisierungsmaßnahmen treffen. (*siehe Abschnitt 5.4.*) Sie haben gesetzliche Regelungen vorzusehen, die den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften der Ausschreibung und Kontrolle öffentlicher Aufträge - oberhalb der EG-Schwellenwerte - entsprechen. Insbesondere werden den Ländern damit Schranken gesetzt, Präferenzierungen von lokalen Anbietern vorzunehmen, die bisher als indirektes Mittel der regionalen Wirtschaftsförderung verwendet wurden.

- Die regionalwirtschaftlichen Fördermaßnahmen der Länder werden prinzipiell dem Kontrollverfahren der EG-Kommission unterzogen. Damit werden die Gestaltungsmöglichkeiten der Landespolitik einerseits beschränkt, andererseits entsteht ihr eine neue Herausforderung, auf diese Kontrolle informell Einfluß zu nehmen. Allerdings dürfte die Mehrzahl der Förderungen der Länder die Bagatellgrenze nicht überschreiten und also genehmigt werden.[104] Hinsichtlich der räumlichen Zulässigkeit hat Österreich im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eine zwischen Bund, Ländern und Gemeinden akkordierte Gebietskulisse vorgeschlagen, die vorsieht, daß auf ganz Österreich bezogen eine Fläche mit 35,16% der Bevölkerung gefördert werden kann. Während Wien (allerdings partiell im Umland) und Vorarlberg aufgrund ihrer Wirtschaftsdaten kein förderungsfähiges Gebiet enthalten, können staatliche Regionalbeihilfen gemäß den EU- bzw EWR-Wettbewerbsregeln im gesamten Burgenland erteilt werden. In der Steiermark dürfte eine Fläche mit 9,9% der österreichischen Bevölkerung, in Kärnten mit 3,7%, in Niederösterreich mit 10,61%, in Oberösterreich mit 5,55%, in Tirol mit 1,67% und in Salzburg mit 0,26% förderungswürdig sein.[105] Damit

104 Vgl TÖDTLING-SCHÖNHOFER (1989).
105 Berechnet auf Grundlage von: Regional Aid According to EU/EEA-Competition Rules. Proposed List of Eligible Areas in Austria (January 1994), Bevölkerungsdaten 1991.

dürfte insgesamt keine wesentliche Einschränkung der Gebiete, die bisher von Bundes- oder Landesseite Regionalförderungsmittel erhielten, erfolgen.

– Andererseits werden die österreichischen Länder nach einem EU-Beitritt an Maßnahmen der EG-Regional- und Strukturpolitik beteiligt.[106] In dieser Hinsicht konnte entgegen der ursprünglichen Argumentation der EU[107] im Rahmen der Beitrittsverhandlungen erreicht werden, daß das Burgenland als Förderungsgebiet nach *Ziel 1* des Regionalfonds (EFRE) eingestuft wird. Die Festlegung der *Ziel-2*-Gebiete (industrielle Umstellungsgebiete) und *Ziel-5b*-Gebiete (benachteiligte ländliche Gebiete) war nicht Gegenstand der Beitrittsverhandlungen, da sie in die ausschließliche Kompetenz der Europäischen Kommission fällt, die hierüber anhand objektiver Kriterien des Gemeinschaftsrechts im Zeitraum zwischen dem Abschluß der Beitrittsverhandlungen und dem Inkrafttreten des Beitrittsvertrages entscheidet. Der österreichische Forderungskatalog hatte gemessen an den Einwohnern 13,4% Ziel-2-Gebiete und 27,4% Ziel-5 b-Gebiete enthalten.

Der Bereich der EG-Regionalpolitik ist für die Landesakteure nicht nur als Objekt ihrer Interessenvermittlung relevant, sondern verlangt von ihnen auch die Bereitschaft zur Ko-finanzierung und die Fähigkeit zum Management von Gemeinschaftsprogrammen.

* Neue Anforderungen im Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik stellen sich auch angesichts des durch den Übergang von der Harmonisierungs- zur Anerkennungsstrategie im Binnenmarkt gesteigerten Zwangs zur wechselseitigen Unterbietung nationaler Regulierungsmaßnahmen. Standorte in EU-Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer innenpolitischen Konstellation höhere Regulierungsniveaus ua im Bereich des Arbeitsschutzes, des Gesundheitsschutzes, des Umweltschutzes, des Verbraucherschutzes oder der sozialen Sicherung beibehalten – wie dies etwa in Österreich anzunehmen ist – sind damit gefährdet, an Attraktivität zu verlieren. Deshalb wird es verstärkt notwendig, innerhalb des gemeinschaftsrechtlichen Rahmens für die Unternehmen spezifische Standortvorteile zu entwickeln bzw auszubauen. Da die Standortbedingungen jedoch von ihrem besonderen regionalen Umfeld abhängig sind, bedarf dies kleinräumiger Lösungen und würde somit in erster Linie eine Reaktion der Landesinstitutionen erfordern. Dieser von *Scharpf* für die Bundesrepublik entwickelten These zufolge, sollten daher die Kompetenzen der Länder zur regionalen Wirtschaftspolitik mittelfristig an Bedeutung gewinnen – und deren Autonomisierung von den bisher im Verbund mit den anderen Ländern und dem Bund getroffenen Politiken voranschreiten –, während durch die Abwanderung von Normierungszuständigkeiten nach Brüssel vorrangig der Bund Regelungskompetenzen verliere.[108]

---

106 Zu den österreichischen Aussichten einer Beteiligung an der EG-Regionalpolitik vgl TÖDTLING-SCHÖNHOFER (1989) und (1989a); FINDER-LANDL (1990); zur Europäischen Regionalpolitik nach der Reform der Strukturfonds 1988 überblicksweise vgl ua SCHONEWEG (1992); Manfred SCHAEFERS/Joachim STARBATTY, Das Instrumentarium der EG zur Förderung innergemeinschaftlicher Kohäsion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28, 3–15.

107 Vgl auch KOMMISSION DER EG (1991), Beitrittsantrag Österreichs. Stellungnahme der Kommission, SEC (91) 1590, 1.8.1990, 44.

108 SCHARPF (1990).

Auf die österreichischen Verhältnisse ist diese Perspektive zwar nur eingeschränkt zu übertragen. Einerseits besitzen die Länder keine eigenen Zuständigkeiten in den für die Standortfrage wesentlichen Bereichen der Forschung, der Bildung oder der Telekommunikation. Vor allem aber werden unter der Bedingung der österreichischen Sozialpartnerschaft die spezifisch nationalen Rahmenbedingungen der Industriepolitik und der Arbeitsbeziehungen weiterhin – innerhalb der gemeinschaftsrechtlichen Grenzen – auf Bundesebene konzertiert werden.

Dennoch werden auch die österreichischen Länder durch den Binnenmarkt aufgefordert sein, ihr "privatwirtschaftliches" Gestaltungspotential verstärkt auszuschöpfen.[109] Solche Aufgaben bestehen weniger im Bereich der – durch die Wettbewerbskontrolle der EG verengten – finanziellen Unternehmensförderungen. Sie stellen sich vielmehr beispielsweise darin, die Infrastrukturen im Verkehrs-, Entsorgungs-, oder Energiebereich und sonstige öffentliche Dienstleistungen weiterzuentwickeln; bürokratische Hindernisse zu vermindern; als Moderatoren die Kooperation von Klein- und Mittelbetrieben, insbesondere auch bei der Erschließung *transregionaler Netzwerke*,[110] zu stimulieren, etwa die Schaffung von Technologiezentren zu forcieren uvam.

Wie *TAB 5-5* illustriert, gingen auch die österreichischen Landeseliten davon aus, daß die künftige regionale Wirtschaftspolitik – gesamt gesehen – vielmehr durch ein Hinzutreten wesentlicher, neuer Aufgaben der Länder, als durch einen Kompetenzverlust bestimmt sein dürfte. Diese Auffassung wurde von der Mehrheit aller Akteursgruppen geteilt, in besonderer Weise jedoch von den Landeshauptmännern und den Landesorganisationen der Unternehmerverbände.

---

109 Einen ähnlichen Hinweis gibt Peter PERNTHALER (1992), Bundesverfassungsrechtliche und verfassungspolitische Voraussetzungen für die Organisation des Länderbeteiligungsverfahrens an der europäischen Integration, Manuskript, 16f.

110 Siehe *Abschnitt 6.3.2.*

TAB 5–5: Erwartung der Aufgabenentwicklung im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik nach einem EG–Beitritt

"Welche der drei Anwortmöglichkeiten entspricht Ihrer Meinung am besten?
Die politischen Akteure der Landesebene würden bei einem EG–Beitritt ...
A wesentliche neue Aufgaben regionaler Wirtschaftspolitik zu erfüllen haben.
B in etwa die gleichen Aufgaben regionaler Wirtschaftspolitik zu erfüllen haben als bisher.
C wesentliche Aufgaben regionaler Wirtschaftspolitik abzugeben haben

in Prozent	neue Aufgaben	in etwa die gleichen Aufgaben	Aufgaben abzugeben
Landeshauptmänner	100	0	0
Industriellenvereinigung	80	0	20
Handelskammern	71	29	0
Landwirtschaftskammern	57	22	21
Landesparteisekretäre	57	14	29
führende Landtagsabgeordnete	53	23	24
ÖGB–Landesorganisationen	50	50	0
Arbeiterkammern	50	14	36
Landesregierungsmitglieder	38	36	26
Landesamtsdirektoren/stv.	33	50	17

SAMPLE LANDESELITEN ÖSTERREICH 1990 n = 175 missing cases = 5

c) Eingriffe in die bundespolitischen Machtressourcen der Landesakteure

Die Landesakteure werden jedoch im Rahmen der europäischen Integration nicht nur in ihrem *selbständigen Wirkungsbereich* Beschränkungen ihres politischen Handlungsspielraums erfahren. Die Landeshauptmänner (Mitglieder der Landesregierung in seiner Vertretung) und die Landesverwaltungen bestimmen aufgrund ihrer Einbindung im Rahmen der *mittelbaren Bundesverwaltung* wesentlich die Implementierung von Bundespolitiken mit. Im letzten Kapitel wurde zudem gezeigt, daß die politischen Akteure der Landesebene über informelle Kanäle – auch ohne einen Kompetenzbezug – auf die Formierung verschiedenster Bundespolitiken partiell einwirken. Deshalb kann angenommen werden, daß sie im Rahmen der europäischen Integration an Machtpotential in dem Maße verlieren, in dem sie bisher Bundespolitiken beeinflussen konnten, die künftig durch Gemeinschaftspolitiken beschränkt werden.

In dieser Hinsicht tritt insbesondere der EG–relevante Bereich der Verkehrspolitik hervor. Weitere Beispiele, bei denen die Länder im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung durch künftige EU–Politiken besonders betroffen werden, dürften die Regulierung von Immissionen oder Sondermüll oder die Einwanderungs– und Asylpolitik darstellen.

Die Umrisse jener Bereiche der europäischen Integration, die besondere Interessen auf Landesebene hervorrufen könnten und nicht notwendigerweise deren eigenständige Kompetenzen berühren, sind jedoch im vorhinein nur sehr grob abzuschätzen.

Die skizzierten bei einem Beitritt (bzw bereits im Rahmen des EWR) betroffenen Kompetenz- und Interessenbereiche der Länder geben einen groben Orientierungsrahmen vor, in welchen Bereichen Landesakteure bei der Fortentwicklung der Gemeinschaftspolitik *mitzuwirken* bestrebt sein dürften.

3.3. *Die wichtigsten integrationspolitischen Anliegen der Landesakteure (Einschätzung im Jahre 1990)*

Auf der Basis dieses Rasters interessierte im Rahmen dieser Arbeit zunächst, welche Anliegen der Landesakteure *im Hinblick auf einen EG-Beitritt* in der Phase hervortraten, als der österreichische Beitrittsantrag gestellt war.

Bei meiner Befragung der Landeseliten in der zweiten Hälfte des Jahres 1990 sollten jeweils die zwei aus ihrer Sicht wichtigsten Anliegen des Bundeslandes genannt werden. Auf der Grundlage von 329 gültig gegebenen Antworten hoben sich nur zwei spezifizierte Issues aufgrund der Häufigkeit ihrer Nennung deutlich ab, nämlich die *Lösung der Transitproblematik* (44 Nennungen) und die *Regulierung des Wohnungs- und Grundstückmarktes* (Grundverkehr/Raumordnung) (31 Nennungen). Die übrigen genannten Zielbereiche von "Landesinteressen" bezogen sich teils auf konkrete Konfliktgegenstände, die jedoch jeweils nur von einer geringen Anzahl von Befragten genannt wurden, teils aber auf weiter definierte Politikbereiche. Deshalb wurden sämtliche Antworten in Sammelkategorien aggregiert. Auf dieser Untersuchungsebene traten neben den zwei genannten, vier weitere Bereiche hervor:

- Der Bereich regionaler Wirtschaftspolitik wurde am häufigsten als wichtigstes Anliegen des Bundeslandes bezeichnet. Dabei wurden insbesondere konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Infrastruktur, der Erhalt von Mitteln der EG-Regionalförderung sowie andererseits die Sicherstellung des Fortbestandes von innerstaatlichen Regionalbeihilfen genannt. Die Unternehmensverbände betonten demgegenüber durchwegs die generelle Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit der regionalen Wirtschaft durch Liberalisierungseffekte des Binnenmarktes.
- Im Gegensatz zur Problemgewichtung vor 1989 (s.o.) zeigten sich im Jahre 1990 Forderungen nach einer Absicherung bzw Stärkung der bundesstaatlichen Strukturen im Kontext der europäischen Integration, insbesondere die Zuerkennung von Mitwirkungsrechten, besonders virulent. Entsprechend der unterschiedlich starken Befürchtung negativer Auswirkungen auf den Bundesstaat, wurden solche institutionelle Anliegen von den Landesverwaltungen (zwei Drittel) am stärksten als vordringlichst bezeichnet, weniger stark von den Landespolitikern (ca ein Drittel) und den Landessozialpartnern (14%).
- Besonderer Stellenwert wurde schließlich auch den Maßnahmen zur Aufrechter-

haltung der Landwirtschaft zugesprochen. Sie zählten nicht nur für alle Landwirtschaftskammern, sondern auch für etwa ein Drittel der Mitglieder der Landesregierungen und der Landtage zu den zwei wichtigsten Landesanliegen in Hinblick auf einen EG-Beitritt.

TAB 5-6 und 5-7:
Landesanliegen bei EG-Beitritt in der Perzeption der Landeseliten (1990)

"Nennen Sie bitte die zwei wichtigsten Anliegen Ihres Bundeslandes im Hinblick auf einen EG-Beitritt" (offene Frage)

a) Österreich:
Zuordnung der Antworten nach Politikfeldern

POLITIKFELDER	Nennungen (A)	% A	% B
Reg. Wirtschaftsstrukturen +Regionalförderung *	57	17,3	37,0
Föderalismus/Länderbeteiligung	48	14,6	29,8
Erhöhung Konkurrenzfähigkeit/ Deregulierung	47	14,3	29,2
Verkehrsregulierung/Transit **	44	13,4	28,6
Landwirtschaft	42	12,7	27,3
Grundverkehr/Raumordnung	31	9,4	20,1
Sozialpolitik	29	8,8	18,8
Umweltpolitik **	17	5,2	11,0
Transregionale Kooperation	6	1,8	3,9
Bildungspolitik	2	0,6	1,3
Sonstiges	6	1,8	3,9

b) nach Bundesländern:
Zuordnung der Antworten nach Politikfeldern. Angabe des genannten Politikfeldes in Prozent der gültig antwortenden Befragten pro Bundesland.

	RW*	FÖ	WD	FR	LW	GV	SP	UP**	TK	BP	SO
Bgld	**75**	–	33	**42**	25	–	17	8	8	–	–
Kmt	**58**	5	21	21	32	**26**	21	26	**16**	–	–
NÖ	40	7	33	**33**	**47**	–	20	7	–	–	13
OÖ	13	**67**	29	13	29	–	29	17	–	4	–
Sbg	23	55	18	27	23	**27**	9	14	–	–	–
Stmk	**84**	26	11	16	21	–	16	11	**11**	5	–
Tirol	8	13	17	**71**	21	**67**	–	–	–	–	8
Vbg	8	15	**54**	8	**54**	**31**	**46**	–	–	–	15
Wien	31	**62*** **	**77**	–	–	–	15	8	–	–	–

RW = Regionale Strukturpolitik/Regionale Wirtschaftsförderung; FÖ = institutionelle Aspekte des Föderalismus; WD = Wirtschaftliche Deregulierung/Konkurrenzfähigkeit; VR = Verkehrsregulierung – insbes Transit; LW = Landwirtschaftspolitik; GV = Grundverkehr/Raumordnung; SP = Sozialpolitik; UP = Umweltpolitik; TK = Transregionale Kooperation; BP = Bildungspolitik; SO = Sonstiges

* "Ausbau Verkehrsinfrastruktur" unter Regionale Wirtschaftsstruktur

** Bei gleichzeitiger Nennung eines Verkehrs- und Umweltanliegens wurde dies der Kategorie VR zugeordnet

*** in Wien: Gemeindeautonomie

SAMPLE LANDESELITEN ÖSTERREICH 1990, 2.Jahreshälfte n = 175; Total responses = 329 = A; Valid cases = 161 = B; Missing Cases = 14

* Auf den *ersten* Blick fiel auf, daß sich ein großer Teil der Antworten auf die Bewahrung oder Verteidigung bestehender österreichischer Strukturen oder Politiken bezog. War dies der Fall, wurden die Antworten als ***"defensive Interessen"*** kategorisiert (zum Beispiel "Verteidigung von Umweltstandards", "Bewahrung der Sozialstandards", "Aufrechterhaltung landwirtschaftlichen Strukturen" etc). Andererseits wurde vom Vorliegen ***"offensiver Interessen"*** ausgegangen, wenn von den Landeseliten die Eröffnung neuartiger Chancen durch einen EG-Beitritt, ein Bestreben neue Politiken zu entwickeln oder der Aufbau neuer Strukturen als vorrangig genannt wurden (zB Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, Aufbau der regionalen Infrastruktur, Förderung transregionaler Projekte).

In dieser Hinsicht zeigte sich, daß zwar eine leichte Mehrheit der Antworten, nämlich 46,5%, offensiven Charakter aufwies, während 3,4% diesen Kriterien nicht zuordenbar waren. Aber immerhin 40,1% der Anliegen waren grundlegend defensiv ausgerichtet. Dies traf verstärkt für jene der Landesverwaltungen, der Landtage, der Landesparteisekretäre, der Arbeiterkammern und vor allem der Landwirtschaftskammern zu. Bei ihren wesentlichsten Beitrittsanliegen überwogen defensive Aspekte deutlich. Für diese Akteursgruppen ließ sich darin ein weiteres Indiz dafür erkennen, daß für sie zum damaligen Zeitpunkt aus ihrer *landesspezifischen* Interessenperspektive (nicht notwendigerweise aus ihrer Gesamteinschätzung!) die Gefahrenmomente eines EG-Beitritts vorrangig waren. Demgegenüber wurden von den Mitgliedern der Landesregierungen, von Vertretern der Unternehmerverbände und des ÖGB mehrheitlich "offensive Anliegen" genannt.

* Ausgehend von der vorangestellten Skizze möglicher Kompetenz- und Einflußverluste interessierte in diesem Zusammenhang *zweitens*, in welcher innerstaatlichen Zuständigkeit die Politikbereiche stehen, die von den Landeseliten als "EG-Anliegen" in den Vordergrund gerückt wurden. Aufgrund der häufig generellen Angaben konnte hier wiederum nur eine sehr grobe Einordnung vorgenommen werden,[111] sodaß in diesem Zusammenhang nur Tendenzen festgestellt werden konnten:

- Es zeigte sich, daß nur etwa die Hälfte der genannten *wichtigsten* Landesanliegen Politikbereiche betreffen, in denen die Länder über Kompetenzen im selbständigen Wirkungsbereich verfügen. Politikbereiche mit ausschließlicher Landesgesetzgebung wurden kaum genannt. (Die Zuständigkeit für Inländergrundverkehr war damals noch nicht den Ländern übertragen.) Insofern ließ sich verstärkt annehmen, daß sich die Landesakteure bei ihren Bestrebungen nach Mitwirkung in der Integrationspolitik nicht auf Angelegenheiten beschränken wollten, die in rechtlich autonome Aufgaben der Landesebene eingreifen.
- Da eine Bindung der Integrationspolitik des Bundes (den Ausführungen in Kapitel

111 So werden beispielsweise Maßnahmen der Regionalförderung von den Ländern in ihrem eigenen Aufgabenbereich im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, andererseits vom Bund gesetzt, worauf allerdings wiederum Landesakteure partiell Einfluß nehmen können. Bei einer solchen unspezifischen Angabe des Anliegens mußte deshalb häufig "Kompetenzen sowohl Land als auch Bund" codiert werden.

VI vorausgreifend) jedoch nur bei Angelegenheiten durchsetzbar sein konnte, die innerstaatlich Landesgesetzgebung betreffen, ließ sich also vom Standpunkt der Länder tendenziell ein Mißverhältnis zwischen formellen Mitwirkungsrechten und der Relevanz spezifischer regionaler Interessen erwarten.

TAB 5–8: Kompetenzbezug der "Landesanliegen bei EG–Beitritt"

Frage: Nennen Sie bitte die zwei wichtigsten Anliegen Ihres Bundeslandes im Hinblick auf einen EG–Beitritt.

(überwiegend)	Antworten	% A
nur Landeskompetenzen	11	3,3
Kompetenzen sowohl Land als auch Bund	146	44,4
Bundeskompetenzen/Mittelb BVW	114	34,7
Aushandlung konstitutionelle Ressourcen	52	15,8
	6	1,8

LANDESELITEN ÖSTERREICH 1990 Total Antworten = 329 = A; Valid cases = 161; Missing cases = 14

* Aus der Perspektive der einzelnen Bundesländer waren *drittens* deutliche Anzeichen für regional unterschiedliche Interessengewichtungen wahrnehmbar.

Klassifizierte man die "Landesanliegen" nach ihrer regionalen Spezifität, zeigte sich, daß sich 42,5% von ihnen auf Probleme bezogen, die nur in diesem Bundesland oder nur in wenigen Bundesländern in ähnlicher Weise ausgeprägt waren *(siehe TAB 5–9)*.

Umgelegt auf die einzelnen Bundesländer, war dabei erkennbar, daß insbesondere in Tirol, dem Burgenland und der Steiermark Anliegen im Vordergrund standen, deren Voraussetzungen (zum damaligen Zeitpunkt) in diesen Ländern ausschließlich oder zumindest in einer von den anderen Regionen deutlich unterschiedenen Weise als gegeben erachtet werden konnten. Andererseits nannten die Befragten aus Niederösterreich, Oberösterreich und Wien relativ am häufigsten regional unspezifische Interessenbereiche (siehe *FIG 5–C*).

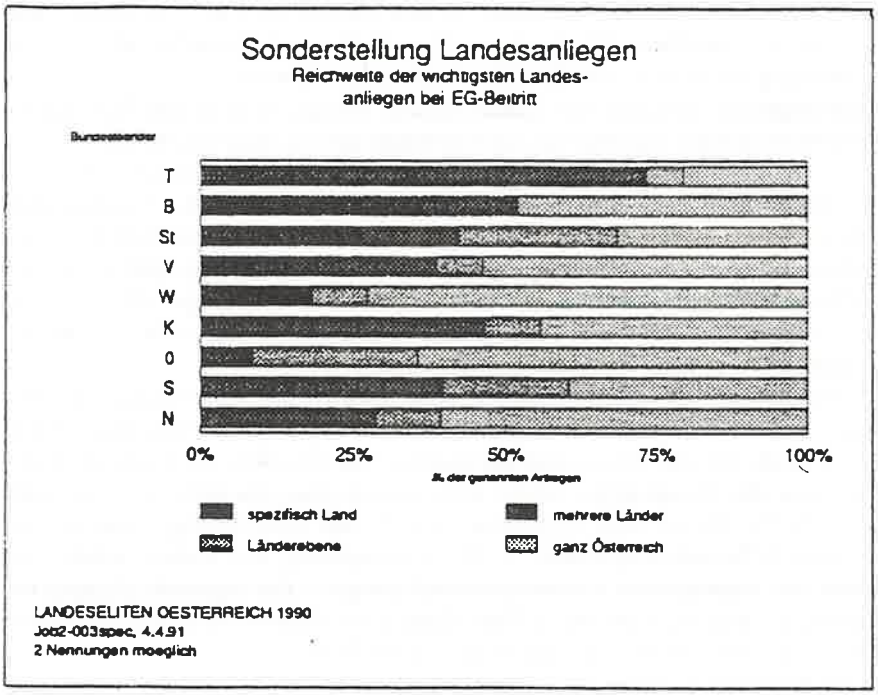
TAB 5–9: Spezifität der "Landesanliegen" bei EG–Beitritt

Frage: Nennen Sie bitte die zwei wichtigsten Anliegen Ihres Bundeslandes im Hinblick auf einen EG–Beitritt.

(tendentiell)	A	% A
betrifft speziell ein Land	61	18,5
betrifft wenige Länder ähnlich	79	24,0
betrifft die Landesebene	45	13,7
unspezifisch / ganz Österreich	140	42,6
unklar	4	1,2

SAMPLE = LANDESELITEN ÖSTERREICH 1990 (JOB2–002); Total responses = 315 = A; Valid cases = 154 = N; Missing cases = 14

FIG 5-C Spezifität von Landesanliegen nach Bundesländern



* Diese Heterogenität zwischen den Bundesländern zeigte sich auch, wenn man die aggregierten Zielbereiche von "EG-Landesanliegen" nach ihrer regionalen Verteilung untersuchte *(siehe TAB 5-7)*.

- So wurde der Bereich ***Verkehrsregulierung*** in Tirol - aufgrund der bereits erwähnten besonderen Transitproblematik im Inntal und entlang der Brennerstrecke - von fast drei Viertel der Befragten (71%) als eines der zwei wichtigsten Landesanliegen genannt. Erstaunlicherweise erhielt der Verkehrsbereich aber auch im Burgenland (42%) und Niederösterreich (33%) besondere Relevanz - worin sich die seit 1989 ansteigende Relevanz des "Osttransits" niedergeschlagen haben dürfte -, weiters in Salzburg (27%), während dieses Issue in den restlichen Bundesländern weit weniger deutlich hervortrat.

- Die Befürchtungen, ohne Gegenmaßnahmen könnte sich durch die Zugangsmöglichkeit von EG-Bürgern der lokale Wohnungs- und Grundstücksmarkt in den westösterreichischen Fremdenverkehrsgebieten verengen, wurden auch in der Einschätzung der Landeseliten reflektiert. ***Maßnahmen im Bereich des Grundverkehrs/Raumordnung*** wurden in Westösterreich überaus virulent angesehen. In Tirol wurden sie von zwei Drittel der Befragten als eines der zwei wichtigsten Anliegen genannt, in geringe-

rer Weise aber auch in Vorarlberg (31%), in Salzburg (27%) und Kärnten (26%). Demgegenüber blieben sie in den restlichen fünf Bundesländern unerwähnt.

Wie sonst für kein anderes Bundesland, konnte insofern für Tirol eine signifikante Priorität von zwei einzelnen "EG–Anliegen" festgestellt werden, nämlich Maßnahmen zur Eindämmung der Transit– und der Grundverkehrsproblematik.

– ***Wirtschaftliche Anliegen*** der Landesakteure, bezogen sich in sehr heterogener Weise einerseits auf die Nutzung von Entwicklungschancen, andererseits auf die Absicherung von Transformationsschwierigkeiten der regionalen Ökonomien. Zum Verständnis der Gewichtung der Anliegen wird zuvor – anschließend an die Ausführungen in *Abschnitt 4.2.1.* – eine knappe Darstellung der regional unterschiedlichen Erwartungen des Binnenmarktes in den einzelnen Bundesländern notwendig. Indem sie sich *auf die Phase der Integrationspolitik bis 1992 beziehen*, berücksichtigen sie noch nicht die Auswirkungen der europäischen Rezession von 1993 und die daraus folgenden Unsicherheiten für die künftige Wirtschaftsentwicklung.

Während für ganz Österreich Modellberechnungen zu makroökonomischen Auswirkungen eines EG–Beitrittes nach dem Vorbild des *Cecchini–Berichtes* erstellt wurden,[112] lagen für die Binnenmarktperspektive der einzelnen regionalwirtschaftlichen Systeme der Bundesländer solche umfassenden Analysen nicht vor. Die hiezu erstellten Arbeiten bezogen ihre Ergebnisse vielmehr aus Abschätzungen anhand bisheriger Wirtschaftsstrukturmerkmale.[113] Die Untersuchung von *Palme* stützte sich zudem auf eine umfangreiche Unternehmensbefragung.[114] Der regionale Standort der Industrieunternehmen wies bei deren Einschätzung der Chancen der österreichischen Industrie auf dem EG–Markt eine Signifikanz von 97 % auf.[115]

Auf der territorialen Dimension wirtschaftlicher Beitrittsauswirkungen wurden von diesen Studien drei Großräume unterschieden:

– Die *Westregion*, die sich durch die Dominanz von "Zentralräumen" mit relativ günstiger Ertragslage und überdurchschnittlichen Löhnen und einer außergewöhnlich starken Wirtschaftsverflechtung mit dem Ausland auszeichnet, umfaßt die Bundesländer Vorarlberg, Tirol, Salzburg und Oberösterreich. Aufgrund ihrer günstigen Unternehmensstruktur und ihrer geographischen Nähe zu Zentralräumen der EG wurden für sie durchaus die besten wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen festgestellt. So wurde als Folge des Binnenmarktes ua auch mit einer Auslagerung von den süddeutschen Agglomerationen in die angrenzenden österreichischen Wirtschaftsräume gerechnet.[116]

---

112 Vgl Fritz BREUSS/Jan STANKOVSKY (1988), Österreich und der EG–Binnenmarkt, Wien; Fritz BREUSS/F. SCHEBECK (1990), Der EG–Binnenmarkt und Österreich. Nichtbeitritt, Beitritt und EWR. Sensitivitätsanalysen mit dem WIFO–Makromodell, WIFO–Gutachten, Wien Oktober 1990; Fritz BREUSS (1992), Italienisch–österreichische Wirtschaftsbeziehungen angesichts der Herausforderung des Binnenmarktes, in: Morass/Pallaver (1992).

113 TÖDTLING–SCHÖNHOFER (1989) und (1989a); FINDER/LANDL (1990).

114 Unternehmensbefragung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung PALME (1989); eine begrenztere Unternehmensbefragung liegt auch der Studie des Ludwig Boltzmann–Institutes für Wachstumsforschung (FINDER/LANDL (1990)) zugrunde.

115 PALME (1989), 107.

116 FINDER/LANDL (1990), 102, 181ff, 199.

Zudem merkte *Palme* an, daß die von einem EG-Beitritt ausgelösten Marktanteilsgewinne bei Vorarlberger und Tiroler Unternehmen mit Abstand am höchsten eingeschätzt wurden. Gerade in diesen Regionen wurde andererseits aufgrund ihrer Exportstruktur die volle Teilnahme am EG-Binnenmarkt als unbedingt notwendige Voraussetzung zur Fortsetzung ihres Wachstumskurses eingeschätzt.[117]

- Der *Ostregion* - Niederösterreich, Burgenland und Wien - die sich aus sehr heterogenen Kleinregionen zusammensetzt, wurde angesichts des Eintrittes in den Binnenmarkt "ein voraussichtlich größere(r) Anpassungsbedarf" konstatiert.[118] Dabei sollten sich vor allem die Agglomeration im Großraum Wien und einige Teile von Niederösterreich aufgrund der infrastrukturellen Voraussetzungen und des Potentials an hochqualifizierten Arbeitskräften abheben, auch wenn gerade für die hier vorzufindende Unternehmensstruktur die durch den Binnenmarkt erzeugte Konkurrenzverschärfung besonders stark spürbar sein sollte. Andererseits dürften insbesondere die stationären Randgebiete im Burgenland auch weiterhin verstärkt zu den Problemgebieten zählen.[119] Die Umfrageergebnisse von *Palme* deuten allerdings erstaunlicherweise neben dem westösterreichischen auf einen zweiten Wachstumspol im Osten, in Niederösterreich, hin.[120] Für die Grenzregionen zur CSFR und Ungarn ist zudem, abgesehen von einem EG-Beitritt, vor allem auch die erst schwer einschätzbare und sektoriell sehr unterschiedliche Veränderung ihres Entwicklungspotentials seit der Öffnung der Grenzen entscheidend. In der Tat glich sich das Wachstumsgefälle zwischen West- und Ostösterreich zu Beginn der neunziger Jahre aus und kehrte sich zwischenzeitlich sogar um.

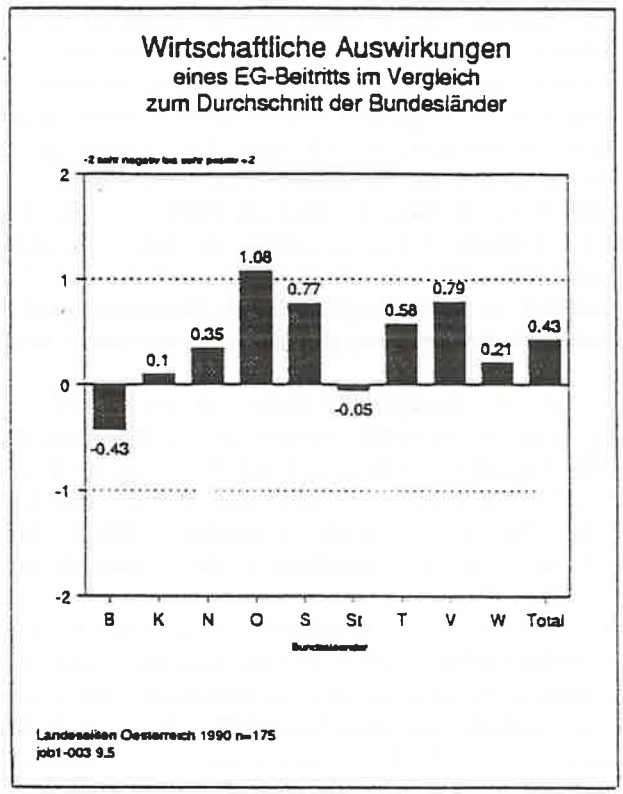
- Die *Südregion* - die Bundesländer Steiermark und Kärnten - wurden aufgrund des Zusammentreffens von alten Industriegebieten und entwicklungsschwachen Räumen auch im Hinblick auf den Binnenmarkt durchwegs als die Bundesländer mit den größten regionalwirtschaftlichen Problemen ausgewiesen. Allerdings wurde es als möglich angesehen, daß sich hievon die Zentralräume Villach-Klagenfurt und Graz abheben könnten, sofern sie die Standortvorteile nützen, die sich aufgrund ihrer Nähe zu Oberitalien eröffnen.[121]

Dabei muß jedoch der relative Unterschied der regionalökonomischen Vorteile der einzelnen Bundesländer betont werden. In diese Richtung wiesen auch die zu diesem Zeitpunkt erhobenen Beitrittserwartungen der politischen Landeseliten. Prinzipiell war eine durchaus optimistische Sichtweise festzustellen. Dies zeigte sich etwa darin, daß bei der Frage nach den *wirtschaftlichen Auswirkungen eines EG-Beitritts im Vergleich zum Durchschnitt der Bundesländer* der Mittelwert ihrer Einstufungen deutlich über dem - von ihnen als Vergleichsgrundlage einzuschätzenden österreichischen Durchschnittsniveau - lag *(siehe FIG 5-D)*. Oberösterreich, Vorarlberg, Salzburg und Tirol wiesen dabei die positivsten Erwartungsprofile auf. Die oberösterreichischen Landes-

117 PALME (1989), 109-112.
118 FINDER/LANDL (1990), 190.
119 FINDER/LANDL (1990), 97ff; 198f.
120 PALME (1989), 113-116; vgl auch die folgende FN.
121 TÖDTLING-SCHÖNHOFER (1989a), 153; FINDER/LANDL (1990), 186.

eliten schätzten ihr Bundesland bei einem Beitritt im Vergleich zu Restösterreich am stärksten wirtschaftlich bevorteilt ein. Kärnten, die Steiermark und das Burgenland rangierten am Ende dieser Wertung, wobei nur in den zwei letztgenannten Bundesländern die wirtschaftlichen Beitrittsauswirkungen unter dem Bundesdurchschnitt angesetzt wurden. Die Erwartungen der niederösterreichischen und der Wiener Landeseliten nahmen eine Zwischenstellung ein.

FIG 5–D Perzeption der Landeseliten 1990



Diese Disparitäten zwischen den neun Bundesländern spiegelten sich auch in einer unterschiedlichen Gewichtung der regionalökonomischen Anliegen wieder:

- Anliegen im Bereich regionaler Strukturpolitik, insbesondere Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung, wurden in den vergleichsweise wirtschaftsschwächsten Bundesländern Steiermark (88%), Burgenland (75%) und Kärnten

(58%) am wichtigsten eingestuft (*siehe TAB 5-7*). Generell Fördermaßnahmen für Problemregionen, insbesondere im Grenzland, die Gebietsabgrenzung zur Erlangung von EG-Fördermitteln, die Sicherung gefährdeter Klein- und Mittelbetriebe, der Ausbau industrieller Infrastruktur, die Verkehrserschließung von Problemgebieten, wurden dabei in diesen Bundesländern in besonderem Maße als spezielle, vorrangige Ziele genannt.

- Andererseits wurden die Liberalisierungseffekte des Binnenmarktes zur Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit der regionalen Unternehmen in Vorarlberg, Wien und Niederösterreich besonders vordringlich eingestuft.

3.4. Zwischenresümee

* Die österreichischen Landeseliten betrachteten im Jahre 1990 den EG-Beitritt als virulentes Problem für die bundesstaatliche Entwicklung. Ihre Mehrheit ging – ohne Berücksichtigung späterer gegensteuernder Maßnahmen – davon aus, an Einfluß zu verlieren und rechnete (zumindest tendenziell) mit einer "Aushöhlung des Bundesstaates" und negativen Effekten für die Durchsetzung von Landesinteressen.

So ließ sich annehmen, daß die Landesakteure in der Integrationspolitik ihr Machtpotential konzentriert einsetzen würden, um diese Einflußverluste zumindest partiell innerstaatlich kompensieren zu können.

* Die Länder müssen in Kernbereichen ihres selbständigen Wirkungsbereiches (zB Regionalpolitik, Baurecht, Öffentliche Aufträge, Ausländergrundverkehr) im Hinblick auf den EWR bzw den EG/EU-Beitritt Anpassungen an den *Acquis* vornehmen und werden in diesen Politikfeldern künftig in ihrem bisherigen Handlungsspielraum beschränkt. Meine Elitenbefragung wies darauf hin, daß ein großer Teil der besonders wichtigen Anliegen der Landesakteure im Kontext der europäischen Integration jedoch Politiksektoren betreffen dürfte, die auch bisher nicht oder nur partiell auf der Landesebene entschieden worden sind.

So konnte vermutet werden, daß die Länder bestrebt sein sollten, daß ihnen eine umfassende Beteiligung im Rahmen der europäischen Integration, d.h. auch unabhängig von einem rechtlichen Konnex zu ihrem selbständigen Wirkungsbereich, gewährt wird.

* Die Befragung hat deutlich darauf hingewiesen, daß die Vorrangigkeit von Landesanliegen im Hinblick auf einen EG/EU-Beitritt regional sehr unterschiedlich bewertet wurde.

Trotz der Kleinräumigkeit Österreichs und trotz ihrer prinzipiell gleichen funktionellen Stellung, dürften die Akteure der einzelnen Bundesländer deshalb auch im Rahmen einer künftigen Beteiligung in der Integrationspolitik unterschiedliche Zielschwerpunkte setzen. Ihre Interessen werden häufig nur graduell verschieden, teilweise aber – insbesondere im Bereich der EG-Förderungspolitiken – auch widersprüchlich sein.

Deshalb ist für sie nicht bloß relevant, daß den Ländern gemeinsam Mitwirkungsrechte zugestanden werden, sondern vor allem auch, daß die künftigen EU-Beteiligungsstrukturen so ausgestaltet sind, daß sie eine Vertretung von regional spezifischen Interessen ermöglichen.

Wie sich diese Ausgangsbedingungen auf die Stellung der Landesakteure in der Integrationspolitik bereits in den Jahren 1990/91 ausgewirkte, wird im Folgenden untersucht.

4. Entwicklung von Landespositionen in der Integrationspolitik 1990 – 92

4.1. Kontext

4.1.1. Grundlinien der integrationspolitischen Außenperspektive – Das EWR-Abkommen

Während der EG-Beitritt als vorrangiges Ziel der österreichischen Integrationspolitik beibehalten wurde und die EG-Kommission am 31. Juli 1991 ihre vorläufige Prüfung des österreichischen Beitrittsantrages mit einer grundsätzlich positiven Stellungnahme (*Avis*) abschloß,[122] war der Beginn von Beitrittsverhandlungen – aus damaliger Sicht – erst in der Phase nach Abschluß der Regierungskonferenz zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion absehbar.

In den Jahren 1990/91 trat deshalb die Perspektive des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) in den Vordergrund der österreichischen Integrationspolitik. Dieses Projekt, den EFTA-Staaten gemeinsam eine weitgehende Teilnahme am Binnenmarkt zu bieten, wurde erstmals offiziell vom Präsidenten der EG-Kommission *Delors* in einer am 17. Jänner 1989 vor dem Europäischen Parlament gehaltenen Rede präsentiert und am 15. März 1989 in Oslo von den EFTA-Ministern als Handlungsperspektive positiv aufgenommen. Die österreichische Bundesregierung ging im Jahre 1990 davon aus, daß dieser sogenannte *Oslo-Brüssel-Prozeß* **keinen** Ersatz für das österreichische Integrationsziel einer EG-Mitgliedschaft darstelle, jedoch von Österreich "loyal und konstruktiv" unterstützt werde. In dieser Hinsicht wurde seitens der Bundesregierung hervorgehoben, daß dadurch erstens die Möglichkeit gewahrt werde, Österreich bereits ab 1993 (und also bereits vor einem Beitritt) teilweise am Binnenmarkt zu beteiligen, und daß zweitens die Integrationseffekte, die von einer Einbindung der anderen EFTA-Staaten ausgingen, im österreichischen Interesse lägen.[123] Nach einer mehr als einjährigen Phase exploratorischer Gespräche, die bereits den substantiellen Rahmen des

---

122 KOMMISSION DER EG (1991); zu einer Einschätzung aus österreichischer Sicht vgl Thomas NOWOTNY (1992), Das Avis der EG-Kommission zum österreichischen Beitrittsansuchen, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991, 253-272.

123 Zweiter Bericht (des Bundeskanzlers, des Außenministers und des BM für wirtschaftliche Angelegenheiten) über den Stand der österreichischen Integrationspolitik. Vortrag an den Ministerrat, 3. September 1990, 35.

EWR aufbereitete, begannen im Juni 1990 die formellen EWR–Verhandlungen. Nach einer gemeinsamen Deklaration der EG– und EFTA–Minister am 14. Mai 1991, die die – vorläufige – Lösung der institutionellen und eines Großteils der materiellen Fragen feststellte, wurde die Paraphierung des EWR–Abkommens für Ende Juni 1991 in Salzburg geplant. Dies scheiterte jedoch aufgrund einer Reihe strittig gebliebener bzw neuerlich aufgeworfener Punkte, insbesondere hinsichtlich des Beitrages der EFTA–Staaten zur EG–Kohäsionspolitik und des Zuganges von Fischern der EG zu isländischen Gewässern. Aus österreichischer Sicht relevant, stellten sich weitere Schwierigkeiten im Hinblick auf das seit 1988 parallel verhandelte Transitabkommen zwischen der EWG und Österreich, dessen Abschluß seitens der EG – entgegen den ursprünglichen österreichischen Vorstellungen – mit den EWR–Verhandlungen politisch junktimiert wurde. Schließlich gelang jedoch Mitte Oktober 1992 eine Einigung, sodaß beide Verträge paraphiert werden konnten. Aufgrund einer Stellungnahme des Europäischen Gerichtshofes[124] mußte jedoch nachträglich eine Änderung des Rechtsschutz– und Streitschlichtungssystems des EWR vorgenommen werden.[125] Der modifizierte Vertrag wurde deshalb erst am 2. Mai 1992 in Porto unterzeichnet und sollte am 1. Jänner 1993 in Kraft treten. Das EWR–Abkommen mußte nicht nur in den EFTA–Staaten, sondern auch in den EG–Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Das hiezu in der Schweiz erforderliche Referendum scheiterte jedoch am 6. Dezember 1992 am Widerstand von 50, 3% der abgegebenen Stimmen und von 18 der 26 Kantone. Dieses Ausscheiden der Schweiz erforderte wiederum vor allem institutionelle Anpassungen, die in einem am 17. März 1993 unterzeichneten Anpassungsprotokoll festgelegt wurden. Nach weiteren Verzögerungen bei der Ratifikation in einigen EG–Mitgliedstaaten ist das EWR–Abkommen schließlich am 1. Jänner 1994 in Kraft getereten.[126]

Das EWR–Abkommen[127] sieht die Schaffung eines Wirtschaftsraumes auf der Basis der EG–Binnenmarktgesetzgebung vor, insbesondere hinsichtlich ihrer *vier Grundfreiheiten*, nämlich Freiheit des Verkehrs von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen. Zudem werden die EFTA–Staaten partiell in die sektoriellen EG–Politiken Forschung und Technologie, Bildung, Verbraucherschutz, Umwelt ua (*flankierende Politiken*) eingebunden. Als Ausgleich für die in diesem Rahmen erreichbaren

---

124 *Opinion 1/91*, ABl 1992 C 110.

125 Die positive Stellungnahme des EuGH nach der erfolgten institutionellen Modifikation, *Opinion 1/92* ist abgedruckt in ABl 1992 C 136.

126 Zur Entstehungsgeschichte des EWR–Abkommens vgl Sven NORBERG et al (1993), The European Economic Area. EEA Law. A Commentary on the EEA Agreement, Stockholm (Fritzes) 1993, 33–70.

127 Der Text des Hauptteils, der Protokolle und Anhänge des EWR–Abkommens sowie die Erläuterungen aus der Sicht der österreichischen Bundesregierung sind abgedruckt in: 460 Blg NR XVIII. GP; Zu den Grundlagen und ersten Einschätzungen des EWR–Abkommens vgl insbesondere NORBERG et al (1993); Kurzdarstellungen finden sich auch in BURTSCHER (1992); Hans BRUNMAYR (1992), Der Europäische Wirtschaftsraum, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991, 273–286; Economy (Sonderband) (1993), EWR. Struktur. Funktion. Auswirkungen; Horst Günter KRENZLER (1992), Der Europäische Wirtschaftsraum als Teil einer gesamteuropäischen Architektur, in: Integration 15. Jg., 61–71; Jens VAN SCHERPENBERG (1991), Der Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Eine Vorstufe für die nächste Erweiterungsrunde der EG, in: Europa–Archiv F 24/1991, 710–718.

Vorteile der EFTA–Staaten, werden diese verpflichtet, Kohäsionsbeiträge für die strukturschwachen EG–Regionen zu leisten.

Dies bedeutet für die EFTA–Staaten die Übernahme eines großen Teils des bisherigen EG–Rechtsbestandes (*acquis communautaire*). Für Österreich wurde geschätzt, daß damit etwa 60% der bei einem EU–Beitritt erforderlichen Rechtsanpassungen antizipiert werden. Der EWR–relevante *Acquis* mit Stichtag 31.7.1991 (ca 1500 EG–Rechtsetzungsakte) wird in den 22 Anhängen des EWR–Abkommens überwiegend im Wege einer generellen Verweisungstechnik auf die entsprechenden sekundären EG–Rechtsvorschriften mit den systemnotwendigen bzw ausgehandelten Anpassungen/Übergangsfristen übernommen. Die Übernahme der zwischen dem 1.8.1991 und dem Inkrafttreten des EWR–Abkommens beschlossenen, EWR–relevanten EG–Rechtsakte soll bei einer der ersten Sitzungen des *Gemeinsamen EWR–Ausschusses* beschlossen werden. Dieses "Zusatzpaket" ist sodann innerstaatlich zu genehmigen.

Für die Entstehung künftiger EWR–Rechtsakte ist ein institutionell kompliziertes Verfahren vorgesehen, das hier nur sehr grob skizziert werden kann. Experten der EFTA–Staaten werden bereits in Komitees eingebunden, während EWR–relevante EG–Rechtsakte im Bereich der EG–Kommission formiert werden. Während der folgenden EG–internen Entscheidungsphasen ist ein Konsultationsprozeß zwischen EG– und EWR–Gremien vorgesehen. Die Übernahme von EG–Rechtsakten in den EWR wird sodann zunächst vom *Gemeinsamen EWR–Ausschuß* beschlossen, wofür der Konsens zwischen EG und EFTA (letztere mit einheitlicher, im *Ständigen Ausschuß der EFTA–Staaten* einstimmig beschlossener Stimme) erforderlich ist. Zum Inkrafttreten dieser Beschlüsse in den EFTA–Staaten ist jedoch – in ähnlicher Weise wie im übrigen für Staatsverträge –, soweit dies innerstaatlich vorgesehen ist, eine parlamentarische Genehmigung erforderlich. In Österreich bedürfen gemäß Art 2 EWR–Bundesverfassungsgesetz[128] (im Gegensatz zu den anderen EFTA–Staaten) *sämtliche* in Durchführung des EWR–Abkommens ergangene gesetzändernde oder gesetzergänzende Beschlüsse des Gemeinsamen EWR–Ausschusses der Genehmigung des Nationalrates, wobei bei Eingriffen in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder zudem die Zustimmung des Bundesrates einzuholen ist (siehe *Abschnitt 6.2.7.*). Darin liegt einer der wesentlichen Unterschiede des EWR gegenüber der supranationalen Rechtsetzung innerhalb der EG. Zur Überwachung bzw zur gerichtlichen Kontrolle der Durchführung des EWR–Abkommens ist nach einem sogenannten *Zwei–Pfeiler–Modell* für den EG–Bereich die *Europäische Kommission* bzw der *EuGH*, für den EFTA–Bereich hingegen die *EFTA–Überwachungsbehörde* (ESA) bzw der *EFTA–Gerichtshof* zuständig.

128 BGBl 115/1993.

4.1.2. *Regionale Disparitäten in der öffentlichen Meinung – Tiroler und Salzburger Spezifika*

Während sich die Perspektive des Europäischen Wirtschaftsraumes auf der Ebene der politischen Akteure – wie gezeigt wird – als Gegenstand einer eigenständigen Debatte ausbilden konnte, blieb sie in der öffentlichen Meinung jedoch von der leitenden Frage nach dem EG-Beitritt überdeckt.

Betrachtete man die in regelmäßigen Abständen durchgeführten Repräsentativerhebungen zur "EG-Beitrittsfrage", so fielen zunächst einmal deutliche, kurzfristige Schwankungen im zeitlichen Verlauf und bemerkenswerte Differenzen zwischen den Daten der einzelnen Meinungsforschungsinstitute auf:[129]

- Entsprechend dem eingangs skizzierten Charakter der "Beitrittsfrage" als *umbrella issue* reagierte die öffentliche Meinung relativ unberechenbar auf unterschiedlich motivierte innen- und außenpolitischen Anreize.[130]
- Die starke Fluktuation in der öffentlichen Meinung, gründete insbesondere darauf, daß den Einstellungen der Bevölkerung weitgehend eine Fundierung durch Sachkenntnis über die Konsequenzen eines EG-Beitrittes fehlte.[131]

Es ist anzumerken, daß diese starke Schwankungen auch bei Drucklegung dieser Arbeit noch keine Aussagen über den Ausgang der Volksabstimmung über die EU-Mitgliedschaft zulassen.

Im hier behandelten Zeitraum zeichnete sich jedoch als Trend ab, daß der Anteil der Beitrittsbefürworter von 1987 bis Mitte 1991 bundesweit um circa 50% pendelte, während die Zahl der Beitrittsgegner bei einem Rückgang der "Unentschlossenen" stetig anwuchs. Ein deutliches Absinken der Zahl der Befürworter war nur, wie erwähnt, im Vorfeld des Beitrittsantrages – angesichts des Auseinanderdriftens von nationalem Elitenkonsens einerseits und einer weitgehend uninformierten, kontroversiellen Debatte in der Öffentlichkeit anderseits – zu verzeichnen.[132]

---

129 ZB gab das FESSEL-Institut im Jänner 1992 39% Beitrittsgegner an, das SWS im Februar 1992 hingegen nur 29%.

130 Vor Beginn der Beitrittsverhandlungen waren in dieser Hinsicht insbesondere relevant Argumentationsschwankungen im Kontext der "Neutralitätsdebatte"; der Irakkrieg; der Jugoslawienkonflikt; die Präsentation des *Avis* der Kommission; der Abschluß und die Debatte im Zusammenhang mit der Ratifikation des EWR-Abkommens und des Transitabkommens; die Debatte um die Ratifikation des Maastricht-Vertrages (Referenda in Dänemark und Frankreich; Diskussion im Zuge der BVerfG-Entscheidung in Deutschland); die europäische Wirtschaftskrise.

131 Meinungsforscher betonten insofern deutliche Informationsmängel: "Noch im Frühjahr [des Jahres 1991] konnte der öffentliche Informationsstand zum Thema EG-Beitritt mit dem Begriff "pluralistische Ignoranz" charakterisiert werden. Eklatante Informationsdefizite, oberflächliche Impressionen, diffuse Ängste wie überzogene Erwartungen erschwerten eine sachliche Diskussion der Vor- und Nachteile eines EG-Beitritts Österreichs." Fritz PLASSER/Peter A. ULRAM (1991), Einstellungen zur EG in Österreich. Daten und Trends, Wien, September 1991, mimeo (Privatissimum Institut für Wirtschaft und Politik), 1; zur Feststellung eines Informationsdefizites vgl auch SCHALLER (1991a) und (1991b).

132 Hiezu und zum folgenden insbes PLASSER/ULRAM (1991).

– Die jeweilige Einstellung zu einem EG–Beitritt wurde österreichweit vor allem durch die grundlegenden wirtschafts– und gesellschaftspolitischen Orientierungsmuster der Befragten geprägt.[133]

– Beitrittsgegner fanden sich zahlreich in der Wählerschaft aller vier Parlamentsparteien. Den Daten des *Fessel–Institutes* vom Sommer 1991 zufolge, waren sie jedoch am geringsten unter Befragten mit einer Parteipräferenz für die SPÖ (35% Beitrittsgegner, 63% Beitrittsbefürworter) und die FPÖ (33 bzw 65%) anzutreffen, während sie im Wählerpotential der ÖVP 44% (Befürworter 52%) und in jenem der Grün–Alternativen 66% (Befürworter 31%) ausmachten.[134]

Wenngleich also die differenten Einstellungsmuster durch sozio–ökonomische und partei–politische Charakteristika der Befragten weitgehende Erklärung fanden, so ließen sich doch deutliche regionale Unterschiede – oder besser gesagt eine bemerkenswerte Sonderstellung Tirols und Salzburgs – feststellen. Die Differenzen zwischen den übrigen sieben Bundesländern erwiesen sich weniger ausgeprägt, wobei sich allerdings das Burgenland und Vorarlberg mit dem höchsten Anteil an Befürwortern im Jahre 1991 stärker abhoben. In Vorarlberg, das wie Salzburg und Tirol eine überaus binnenmarktfähige Wirtschaftsstruktur aufweist, schienen sich die Befürchtungen im Bereich des Grundverkehrs und der Berglandwirtschaft, die sich in den zwei anderen westlichen Bundesländern (neben der in dieser Intensität in Vorarlberg nicht vorhandenen Transitproblematik) als regionalspezifische Problemstellungen auswirkten, nicht in selbem Maße zu greifen. In Tirol und in Salzburg deuteten die Daten hingegen darauf hin, daß sich die bereits seit dem Jahre 1988 festgestellte, außergewöhnlich verbreitete "EG–Skepsis" gefestigt und forciert hatte:

- Sie waren die einzigen zwei Bundesländer für die im Jahre 1991 ein Überhang der Beitrittsgegner gegenüber den Beitrittsbefürwortern ausgewiesen wurde. Dabei war insbesondere bemerkenswert, daß das westösterreichische Wählerpotential der (in Tirol und Salzburg weiterhin die Landesregierungen dominierenden) ÖVP eine deutlich höhere "EG–Skepsis" zeigte als der Bundesdurchschnitt der ÖVP–Sympathisanten.[135]
- Ein signifikantes Abweichen der öffentlichen Meinung dieser zwei Bundesländer von jener im Rest des Bundesgebietes zeigte sich auch hinsichtlich der Erwartung von Beitrittskonsequenzen *(siehe TAB 5–11)*. Während – laut einer Umfrage der *SWS* im Juni 1991 – von einer EG–Mitgliedschaft in Salzburg nur 14% und in Tirol 16% "mehr Vorteile" erwarteten, lag die Vergleichsziffer in den übrigen Bundes–

133 Der Analyse von PLASSER/ULRAM (1991) zufolge – finden sich EG–Befürworter vor allem in einer "Wachstumskoalition", die sich aus individualistisch und weltoffen orientierten *ökonomischen Modernisten*, der Mehrheit der *Wohlstandsorientierten* und der *abwartenden Konformisten* zusammensetzt. Auf der anderen Seite findet sich eine pekuliäre Formation der Beitrittsgegner, bestehend aus ökologie– und sozialorientierten *Strukturkritikern*, die durchwegs von Technologie– und Industrieskepsis gezeichnet sind, und traditionalistischen *Strukturkonservativen*, für die eine dumpf vernommene Bedrohung ihrer bodenständigen Wertordnung ausschlaggebend ist.

134 FESSEL + GFK (Sommer 1991).

135 PLASSER/ULRAM (1991), 4.

ländern um 30% oder darüber. Umgekehrt gingen 44% der Salzburger und 42% der Tiroler Befragten von einem Überhang an Nachteilen aus, wohingegen diese negative Gesamtsicht in den anderen Bundesländern durchschnittlich nur von 26% geteilt wurde.

- Die Transitproblematik nahm in der politischen Debatte der Tiroler Landespolitik insbesondere seit 1989 einen herausragenden Stellenwert ein.[136] Sie besaß aber auch in Salzburg stärkere Bedeutung als in Restösterreich. Angesichts dieser Virulenz in der regionalen Öffentlichkeit gab die – in diesen Ländern wiederum weitaus am stärksten perzipierte Verknüpfung einer EG-Mitgliedschaft mit negativen Auswirkungen für die Lösung des Transitproblems der Vermutung Grund, daß die regional-spezifische "EG-Skepsis" zu einem hohen Teil durch dieses Issue motiviert wurde (*siehe TAB 5-12*).

Angesichts dieses regional akzentuiert verbreiteten Unbehagens gegenüber den grundlegenden Integrationszielen der dominanten Bundesakteure waren diesen gegenüber kritische Positionen der – von der regionalen Wählerschaft abhängigen – Landesakteure zu erwarten. Da eine Sensibilität in der "EG-Frage" für das Wählerpotential sämtlicher Parteien zuzutreffen schien, war anzunehmen, daß alle Landesparteien einem solchen Druck in ähnlicher Weise entsprachen.

– Da in der Zwischenphase der Jahre 1990/91 einerseits der Zugzwang, einen "nationalen Elitenkonsens" über den Beitrittsantrag zu erreichen, nicht mehr gegeben war, und andererseits ein solcher Konsensdruck in Hinblick auf eine Volksabstimmung über den EU-Beitritt noch relativ ferne war, sollte ein offener Widerspruch zwischen Landes- und Bundesakteuren in integrationspolitischen Fragen leichter möglich gewesen sein.

– Es wurde weiter oben gezeigt, daß auch die Landeseliten zu diesem Zeitpunkt bei einem EG-Beitritt mit Nachteilen in ihren institutionellen Eigeninteressen rechneten.

Im folgenden wird untersucht, inwiefern die Landesakteure diese Bedingungen gegenüber der Integrationspolitik der Bundesregierung einsetzten.

136 So stuften beispielsweise 80% der Tiroler im Jahre 1989 die Lösung des Transitproblems als sehr wichtig ein; LAIREITER (1991), 170 dort weitere Belege.

TAB 5–10: Zustimmung zum EG–Beitritt: 1991–1992 (nach Bundesländern)

Frage: "Alles in allem, sind Sie persönlich eher dafür oder dagegen, daß Österreich Vollmitglied der Europäischen Gemeinschaften wird?"
Für Mitgliedschaft: fettgedruckte Prozentsätze
Gegen Mitgliedschaft / Keine Antwort: Prozentsätze in Klammer

Befragungs–periode	Juni 91 **(SWS)**	Sept/Okt 91 **(Fessel)**	Februar 92 **(SWS)**
Burgenland	**69** (22 / 10)	**41** (25 / 28)	**65** (23 / 12)
Kärnten	**42** (36 / 21)	**43** (21 / 36)	**44** (37 / 19)
Niederösterreich	**51** (29 / 19)	**40** (24 / 37)	**52** (22 / 26)
Oberösterreich	**44** (34 / 22)	**37** (31 / 32)	**44** (28 / 28)
Salzburg	**33** (57 / 10)	**23** (40 / 37)	**40** (40 / 21)
Steiermark	**46** (37 / 18)	**41** (32 / 37)	**49** (28 / 23)
Tirol	**30** (38 / 32)	**32** (43 / 24)	**44** (31 / 24)
Vorarlberg	**60** (27 / 13)	**51** (23 / 26)	**50** (27 / 23)
Wien	**51** (35 / 14)	**36** (29 / 34)	**53** (29 / 19)
ÖSTERREICH	**48** (34 / 18)	**38** (30 / 32)	**49** (28 / 23)

Quellen: *Fessel + GFK* Sept. / Okt. 1991, n = 2000; *SWS* Juni 1991, n = 1680 und Februar 1992, n = 1707

TAB 5–11: EG–Beitritt vorteilhaft? – 1991/92

Frage: "Kann Österreich durch einen **EG–Beitritt** insgesamt eher **mehr Vorteile als Nachteile** erwarten?"

Juni 1991, n = 1680 / Februar 1992, n = 1707

in Prozent	mehr **Vorteile**	mehr **Nachteile**	wird sich die **Waage halten**	weiß **nicht**
Burgenland	**33**/41	**22**/16	**39**/38	**7**/5
Kärnten	**30**/26	**26**/33	**30**/32	**13**/9
Niederösterreich	**34**/26	**23**/22	**28**/40	**14**/12
Oberösterreich	**28**/29	**30**/32	**33**/31	**9**/8
Salzburg	**14**/13	**44**/41	**33**/38	**8**/8
Steiermark	**28**/27	**29**/29	**29**/33	**14**/12
Tirol	**16**/24	**42**/32	**30**/35	**12**/8
Vorarlberg	**39**/31	**27**/30	**27**/30	**7**/10
Wien	**34**/32	**27**/31	**29**/30	**11**/7
Österreich	**30**/28	**28**/29	**30**/34	**11**/9

Quelle: SWS (Sozialwissenschaftliche Studiengesellschaft)

TAB 5-12: Mögliche Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die Lösung des Transitproblems (1991): (nach Bundesländern)

in Prozent	eher positiv	eher negativ	weiß nicht
Burgenland	15	55	22
Kärnten	15	48	31
Niederösterreich	20	49	21
Oberösterreich	21	42	24
Salzburg	6	64	24
Steiermark	21	49	25
Tirol	6	72	15
Vorarlberg	12	54	22
Wien	20	59	16
Österreich	17	53	22

Quelle: Fessel + GfK, Sept. / Okt. 1991, n = 2000

4.2. Initiativen der Landesakteure in der "EWR-Debatte"

4.2.1. Forderungen einzelner Landesakteure

a) Verspätete Kritik an den EWR-Verhandlungen

Nachdem die Entscheidung über den Beitrittsantrag getroffen worden war, verringerte sich die Brisanz der österreichischen "EG-Debatte" zwischenzeitlich. Deren Zurücktreten dürfte zudem auch durch die Zurückhaltung der Regierungsparteien gegenüber diesem sensiblen Fragenkomplex im Hinblick auf die Nationalratswahlen vom Herbst 1990 zu erklären sein. Die Nationalratswahlen zeigten sich in der Tat weniger von Integrationsthemen bestimmt als vergleichsweise die Tiroler und Salzburger Landtagswahlen von 1989. Die "EG-Debatte" wurde sodann erneut Ende 1990/Anfang 1991 forciert, wobei hiebei zunächst - im Kontext des Golfkrieges - wiederum eine Auseinandersetzung über eine Neubewertung der Neutralität im Vordergrund stand. Erst etwa im März 1991 - dh also in einer fortgeschrittenen Phase der Verhandlungen - erreichte die bis dahin auf Expertenebene begrenzte Diskussion über den bevorstehenden Abschluß des EWR-Abkommens die öffentliche Debatte:

- Die Grün-Alternative Liste zeigte - so wie gegen sämtliche Integrationsziele der Bundesregierung - auch gegen den Abschluß des EWR-Abkommens Widerstand an. Ihre Argumentation war dabei von der Auffassung geprägt, eine Teilnahme am EWR "nütze nur der Minderheit der Lobbies aus Wirtschaft, Banken und Versicherungen".[137]

137 Siehe ua Johannes VOGGENHUBER, Der Europäische Wirtschaftsraum, Referat. Landestag der GAV am 3. Juli 1991; DIE GRÜNE ALTERNATIVE: Europäischer Wirtschaftsraum. Kongress. Dokumentation der Impulsreferate, 25./26. Mai 1991; Standard, 29./30.5.1991, 8.

- Die FPÖ unter ihrem populistisch agierenden Parteiobmann *Haider* wurde nach ihrer Zustimmung zum Beitrittsantrag auch in der Integrationspolitik zunehmend unberechenbarer. In der Integrationsdebatte des Nationalrates vom Mai 1991 zeigte sich als Grundtenor dieser Partei, daß anstelle eines Verweilens im "Warteraum EWR", der EG-Beitritt forciert werden müsse.[138] Über den hier behandelten Zeitraum hinausgreifend ist aber anzumerken, daß sich *Haider* und also die FPÖ nach zuvor wechselnden Positionen schließlich im September 1992 darauf festlegte, der Genehmigung des EWR-Abkommens im Nationalrat nicht zuzustimmen,[139] und 1992/93 allmählich auf einen Oppositionskurs der grundlegenden Ablehnung eines EU-Beitritts einschwenkte.
- Eine deutliche "EWR-Skepsis" fand sich anfänglich auch im Bereich der Landwirtschaftskammern verbreitet.[140]

Neben diesen politischen Kräften traten im Frühjahr 1991 in der EWR-Debatte vor allem Akteure der Landesebene mit kritischen Positionen zur Integrationspolitik der Bundesregierung hervor:

* Im April erklärten sich vor allem die Salzburger, Tiroler und Vorarlberger ÖVP-Landesparteiführungen einem EWR-Abschluß gegenüber skeptisch. Dies wurde vor allem begründet mit der Erwartung von Problemen in den Bereichen des Grundstückmarktes (alle drei), des Transits (vor allem Tirol und Salzburg) und der Landwirtschaft (besonders Salzburg) – letzteres obwohl die Gemeinsame Agrarpolitik nicht ins EWR-Abkommen übernommen wurde.[141] Während jedoch der Vorarlberger Landeshauptmann *Purtscher* den EWR trotz allem als "notwendigen Korridor in die EG" bezeichnete,[142] nahm insbesondere der Salzburger Landeshauptmann *Katschthaler* zu diesem Zeitpunkt eine Position ein, die das EWR-Abkommen grundsätzlich ablehnte. Er kritisierte die vorgesehene österreichische Beitragsleistung zur EG-Kohäsionspolitik als einseitig und betonte, daß eine Rechtsunterwerfung ohne österreichische Mitwirkungsmöglichkeiten, wie sie in dem im Entstehen begriffenen EWR-Abkommen vorgesehen wäre, nicht akzeptabel sei.[143] Es muß hinzugefügt werden, daß er jedoch wenig später von dieser Haltung abging. Im Memorandum der Salzburger Landesregierung an den Bund vom Mai 1991 hieß es etwa: "Salzburg unterstützt den ehebaldigen Beitritt Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften und sieht die Verwirklichung eines europäischen Wirtschaftsraumes als ersten Schritt auf diesem Weg an."[144]

---

138 Vgl Integrationsdebatte im Nationalrat (dort nachsehen) Standard, 29./30.5.1991, 8; siehe auch weiter unten die Position von Haider in der Landeshauptmännerkonferenz.
139 Vgl dazu die ausführliche Berichterstattung in der österreichischen Presse in den Monaten September/Oktober 1992.
140 Standard, 6./7.4.1991, 20; 23.4.1991, 6, vgl auch SCHALLER (1991b).
141 Ua Süddeutsche Zeitung, 18.4.1991; Standard, 19.4.1991, 6; die inhaltliche Entwicklung der diesbezüglichen gemeinsamen Standpunkte der Länder wird weiter unten ausgeführt.
142 Standard, 19.4.1991, 6.
143 Salzburger Landeskorrespondenz/II Nr 64, 2.4.1991, 8f.
144 Memorandum des Landes Salzburg an die Bundesregierung, Mai 1991, 11.

* Neben solchen inhaltlichen Vorbehalten wurde von einzelnen Landesakteuren in dieser Phase vor allem die mangelnde Einbeziehung von Landesakteuren in die EWR-Verhandlungen kritisiert. Diese Vorwürfe waren in besonderer Weise brisant, da sie erst einsetzten, als der Abschluß der Verhandlungen bereits für Juni 1991 erwartet wurde und also knapp bevorzustehen schien:

- So forderten etwa die Obmänner der neun Landtagsklubs der ÖVP in ihrer Sitzung am 5. April 1991 eine Verstärkung der Informationstätigkeit der Bundesregierung und als deren Voraussetzung eine Verlängerung der Verhandlungsdauer über den Juni 1991 hinaus.[145] Ähnliche Vorwürfe gab es auch von einigen sozialdemokratischen Landesparteien – etwa der steirischen.[146] Wie in *Abschnitt 5.* dargestellt wird, wurden die Landesregierungen jedoch über den Verlauf der EWR-Verhandlungen kontinuierlich in Kenntnis gesetzt, sodaß Informationsdefizite auf Landesebene gegebenenfalls nur der mangelnden Weiterleitung durch die Landesregierungen vorzuhalten gewesen wären.
- Zudem wurde von einzelnen Landespolitikern bemängelt, die EWR-Verhandlungen würden in Bereichen, die nicht direkte Länderkompetenzen, sondern lediglich "Landesinteressen" berühren, ohne eine Einbeziehung der Länder geführt.[147] Auch diese Vorwürfe sind in *Abschnitt 5.5.* entsprechend den tatsächlich eingeräumten Mitwirkungsmöglichkeiten der Landesregierungen zu relativieren.

b) Forderungen nach einer "EWR-Volksabstimmung"

* Einen wesentlichen Akzent in dieser Auseinandersetzung setzte sodann die von Vertretern der Salzburger ÖVP vorgebrachte Forderung, eine Volksabstimmung über die österreichische Teilnahme am EWR durchzuführen. Sie wurde insbesondere im Rahmen der am 3. April 1991 im Salzburger Landtag abgehaltenen "EWR-Enquete" thematisiert. Ähnliche Positionen wurden in dieser Phase auch von Tiroler Landespolitikern bezogen. Als die Debatte über die EWR-Volksabstimmung durch diese Vorschläge bereits angereizt war, forderte auch der damalige Kärntner Landeshauptmann und FPÖ-Bundesobmann *Haider* eine solche zwischenzeitlich dringend ein und betonte, sich bei den anderen Landeshauptmännern dafür einzusetzen.[148]

Von Vertretern der regierenden Landesparteien anderer Bundesländer wurde diese Forderung – zumindest in der Öffentlichkeit – nicht unterstützt.[149]

---

145 Standard, 6./7.4.1991.
146 Standard, 19.4.1991, 6.
147 In dieser Hinsicht zB der Salzburger Landtagspräsident *Schreiner*, zit in: *Standard*, 30./31.3./1.4.1991, 8; siehe dazu auch – weiter unten – die Entschließung des Tiroler Landtages vom 16.5.1991.
148 Standard, 18.4.1991 und 23.4.1991, 6.
149 So zeigte sich beispielsweise die steirische SPÖ dem EWR gegenüber prinzipiell positiv eingestellt, wenngleich sie sich vorbehielt, eine Forderung nach einer Volksabstimmung zu stellen, falls "föderalistische Grundregeln" gefährdet würden. (Standard, 27.9.1991, 6) Der Vorarlberger Landeshauptmann *Purtscher*, der oberösterreichische Landeshauptmann *Ratzenböck* oder die sozialistische Mehrheitsfraktion der Kärntner Landesregierung sprachen sich hingegen gegen eine Volksabstimmung aus (Standard, 12.4.1991, 7 und 19.4.1991, 6).

Die Argumentation der Salzburger ÖVP beruhte im wesentlichen einerseits auf inhaltlichen Vorbehalten, wobei insbesondere Problemstellungen im Bereich des Transitverkehrs (der im Rahmen des Transitabkommens geregelt wurde) und der Landwirtschaft (die im Rahmen des EWR-Abkommens nur lateral betroffen ist) argumentativ verwendet wurden. Andererseits wurden der Mangel österreichischer Einflußmöglichkeiten auf die Formierung von EWR-Rechtsakten und eine mittelbare Bindung der österreichischen Gesetzgebung durch europäische Gerichte als Begründung für ihre Forderung angeführt.[150] In diesem Zusammenhang wurde – bei Verweis auf demokratiepolitische Motivationen – vor allem hervorgehoben, daß ein vorangehender Abschluß des EWR-Abkommens den Zweck einer späteren EG-Volksabstimmung unterlaufe.[151] Insbesondere der Präsident des Salzburger Landtages *Schreiner* wollte ein Integrations-Referendum als direktdemokratisches Druckmittel dafür eingesetzt wissen, um einen Ausgleich der Kompetenzverluste der Länder im Rahmen der europäischen Integration sicherzustellen. Mit einer Volksabstimmung vor einer EWR-Teilnahme sollte verhindert werden, daß die (zu diesem Zeitpunkt bereits angekündigte) *Strukturreform* nur in sehr eingeschränktem Umfang erfolge.[152]

Diese Forderungen nach einer EWR-Volksabstimmung enthielten politische Brisanz. Angesichts der knappen Mehrheit von EG-Beitrittsbefürwortern in den Meinungsumfragen, schien bei einem allfälligen Referendum auch die Zustimmung zur Beteiligung am EWR äußerst ungewiß, insbesondere da in diesem Zusammenhang auch das Argument der vergleichsweise sehr geringen Mitbestimmung eines EFTA-Staates bei der Entstehung von EWR-Rechtsakten eingesetzt hätte werden können. Ein Scheitern des EWR in einer Volksabstimmung hätte jedoch nicht nur für diesen selbst negative Konsequenzen gehabt, sondern darüberhinaus wohl auch die Aussicht auf einen raschen EG-Beitritt versperrt.

Wenngleich die Salzburger Landespolitiker betonten, daß ihre Skepsis gegenüber dem EWR nicht als Angleichung an grün-alternative Positionen und nicht als Ableh-

---

150 Diese Darstellung stützt sich va auf das Protokoll der 9. parlamentarischen Enquete des Salzburger Landtages zum Thema "EWR-Vertrag – Was bedeutet er insbesondere für Salzburg?", 3.4.1991; Standard, 5.4.1991, 19.4.1991, 6 sowie auf mein Interview mit dem Salzburger Landtagspräsidenten, Salzburg 24.9.1991.

151 So stellte etwa der Salzburger Landeshauptmannstellvertreter *Gasteiger* fest: "... wenn wir im EWR-Vertrag 60% des EG-Rechtes übernehmen, dann ergibt sich für mich die zwingende Forderung, daß eben auch der EWR-Vertrag hier einer Volksabstimmung zu unterziehen wäre und das ist aus meiner Sicht die dringende Forderung an die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Fortführung der Verhandlungen mit dem Abschluß der EWR-Verhandlungen." Die konträre Ansicht des *Bundeskanzleramtes* (siehe unten) wurde von ihm hingegen als "formaljuristisch" kritisiert (Protokoll der zit Enquete des Salzburger Landtages, 59).

152 Das Konzept *Schreiners* sah eine Volksabstimmung über ein zweiteiliges Bundesverfassungsgesetz vor, das neben der Frage über den EG-Beitritt, eine zweiten Frage darüber stellen sollte, ob dem Bundesverfassungsgeber eine terminisierte Handlungspflicht zur institutionellen Neuordnung des Bundesstaates (insbesondere hinsichtlich der Kompetenzverteilung) auferlegt werden sollte. Dieses Referendum hätte jedoch – dieser Argumentation zufolge – einer EWR-Teilnahme vorangehen sollen, da ihr ansonsten ein wesentlicher Teil des Entscheidungsgehaltes entzogen wäre (Interview, Salzburg 24.9.1991; Protokoll der zit Enquete des Salzburger Landtages, 2f).

nung eines EG-Beitrittes bewertet werden sollten,[153] gerieten sie mit ihren Forderungen nach einer EWR-Volksabstimmung in deutlichen Widerspruch zur Haltung der auf Bundesebene regierenden Koalitionsparteien:

- Die ÖVP sah sich durch diese Äußerungen von Landespolitikern, die zugleich innerhalb der Bundespartei hochrangige Funktionen einnahmen, mit internen Kohärenzproblemen konfrontiert, die ihr Bekenntnis zum "Integrationszwischenziel EWR" und ihre diesbezügliche Position innerhalb der Bundesregierung schwächen konnten. So erklärte Bundesparteiobmann Riegler Anfang April 1991, daß die Salzburger Forderungen "weder notwendig noch wünschenswert" seien.[154]
- Der Bundesparteivorstand der SPÖ (in dem die Landesparteiorganisationen ebenfalls vertreten sind) hatte sich bereits in seiner Sitzung vom 3. April 1991 darauf festgelegt, daß es einer Volksabstimmung nicht vor dem Abschluß des EWR-Abkommens (sondern erst über den EG-Beitritt) bedarf.[155] In der Tat zeigte sich der parteiinterne Konflikt innerhalb der SPÖ geringer als beim Koalitionspartner.

Diese politische Position der Regierungskoalition wurde durch ein rechtliches Gutachten des *Verfassungsdienstes* des Bundeskanzleramtes unterstützt.[156] Es kam im wesentlichen zum Schluß, daß die verfassungsrechtlichen Konsequenzen einer österreichischen Teilnahme am EWR "nicht derart gravierend [wären], daß darin eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zu sehen wäre, die eine Volksabstimmung bedinge." Dies wurde – unter anderem – damit begründet, daß die Rezeption der Vorschriften des bereits bestehenden und mit EWR-Vertragsabschluß zu übernehmenden EG-Sekundärrechts in die österreichische Rechtsordnung durch einen eigenständigen Willensakt des innerstaatlich zuständigen Gesetzgebers erfolge und also keine Übertragung hoheitlicher Befugnisse nach sich ziehe. Hinsichtlich künftiger Beschlüsse des für EWR-Rechtsetzungsakte zuständigen Organs wurde betont, daß diese ebenfalls der innerstaatlichen Genehmigung unterliegen. Der österreichische Gesetzgeber könne also die Zustimmung verweigern, wenngleich die Möglichkeit eines erheblichen politischen Druckes auf abweichende EWR-Mitgliedstaaten im Gutachten eingeräumt wurde.

* Unter dem Eindruck dieser Debatte wurden nun von Bundesseite Anstrengungen unternommen, die opponierenden Landesakteure wieder in den innerstaatlichen "EWR-Konsens" einzugliedern:

---

153 So stellte zB der Klubobmann der ÖVP im Salzburger Landtag *Schausberger* anläßlich der EWR-Enquete – vor allem als Abgrenzung zu grün-alternativen Positionen – fest: "... wir [sind] sicher nicht bei denen ..., die mit ihrer Kritik am Europäischen Wirtschaftsraum versuchen, ... auf Schleichwegen zu einer generellen Ablehnung des EG-Beitrittes zu kommen. Das ist nämlich derzeit im Gange und davor möchte ich auch warnen, daß man nämlich jetzt mit der Kritik am EWR und durchaus auch mit einer ablehnenden Haltung zum EWR versucht, schon den ersten Schritt zu setzten zu einer generellen Ablehnung und Verhinderung eines EG-Beitrittes." (Protokoll der zit Enquete des Salzburger Landtages, 83f).

154 Standard, 19.4.1991.

155 Standard, 5.4.1991.

156 Vgl BUNDESKANZLERAMT-Verfassungsdienst GZ 671.810/204-V/8/91, Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Fragen einer Teilnahme Österreichs am EWR; vgl auch AZIZI (1992).

- Als Ergebnis einer Mitte April angesetzten Besprechung der Landesparteiobmänner und der Obmänner der Landtagsklubs der ÖVP mit Wirtschaftsminister *Schüssel* (ÖVP), stellte letzterer – Presseberichten zufolge – fest, er habe die Bedenken "weitgehend" ausräumen können und eine Bestätigung des "EWR–Kurses" der Bundespartei durch die Landesorganisationen erhalten.[157]
- Innerhalb der SPÖ wurde die "Linientreue" der Landesorganisationen auf einer am 11. April 1991 in Graz einberufenen Konferenz der Landesparteisekretäre eingemahnt und seitens des Bundeskanzlers der Vorwurf mangelnder Information über den EWR zurückgewiesen.[158]
- Auf institutioneller Ebene erklärte der Leiter der *Verbindungsstelle* in der Sitzung der *Arbeitsgruppe für Integrationsfragen*[159] vom 11. April 1991 informell, daß die Länder das Ziel der Bundesregierung, den EWR–Vertrag abzuschließen, prinzipiell mittragen.[160] Grundsätzliche Erklärungen der Verbindungsstelle dürfen nur auf Weisung sämtlicher Landesexekutiven erfolgen. Diese Unterstützung durch alle, also auch die EWR–kritischen, Länder wurde vom Staatssekretär für Integrationsfragen *Jankowitsch* in der folgenden Pressekonferenz hervorgehoben.[161]

In der Tat stellten die Landesakteure der Regierungsparteien in der Folge ihre Forderungen nach einer Volksabstimmung über das EWR–Abkommen zurück. So leitete schließlich nur die *Grün–Alternative Liste* ein Volksbegehren ein, das auf die Abhaltung einer Volksabstimmung über den EWR abzielte. Es wurde weder von Landesakteuren der Regierungsparteien, noch von der FPÖ unterstützt. Das Volksbegehren fand erst Mitte November 1991 statt, also nachdem bereits der – vorläufige, damals jedoch als endgültig aufgefaßte – Abschluß der EWR– und Transitverhandlungen erfolgt war. Es erreichte bundesweit nur eine Unterstützung von 2,25% der Stimmberechtigten und lag nur in Salzburg mit 6,3% deutlich über dem Durchschnitt.[162] [163]

c) Bedingungen der Landtage vor einem Abschluß des EWR–Abkommens

Während also die Forderungen nach einer EWR–Volksabstimmung in den Landesorganisationen der Regierungsparteien eingedämmt wurden, verstärkten sich im Laufe des Frühjahres 1991 die Versuche, den Abschluß des EWR–Abkommens an die Ein–

157 Standard, 19.4.1991, 6.
158 Standard, 12.4.1991, 7.
159 Siehe Abschnitt 5.2.2.
160 Interview Bundeskanzleramt, Wien 27.9.1991.
161 Bericht über die Pressekonferenz von Europa–Staatssekretär Peter *Jankowitsch* vom Freitag, den 12.4.1991 in: Standard, 13./14.4.1991, 7.
162 Wiener Zeitung, 20.11.1991.
163 Über den Untersuchungszeitraum hinausgehend, ist anzumerken, daß die Frage einer Verletzung von Grundprinzipien der Bundesverfassung durch das EWR–Abkommen und also der Notwendigkeit einer Volksabstimmung im September 1992, im Vorfeld und in der Debatte zur Behandlung des EWR–Abkommens im Nationalrat neuerlich zu vehementen Auseinandersetzungen zwischen den Regierungsfraktionen, die dies verneinten, und den Oppositionsparteien, vor allem den Grünen, führte.

lösung spezifischer Länderforderungen zu binden. In dieser Hinsicht aktivierten vor allem auch einige Landtage ihre integrationspolitische Tätigkeit.[164]

Bereits Ende März 1991 hatte der neu gewählte Tiroler ÖVP-Landesparteiobmann, Landesrat *Weingartner* gefordert, daß der Abschluß des EWR-Vertrages den Landtagen zur Zustimmung vorzulegen sei.[165] Seiner Ansicht nach, wäre dies erforderlich gewesen, um die Gefahr abzuwenden, daß gerade in Tirol eine "antieuropäische Stimmung" entstehe.

Der Tiroler Landtag – der die Integrationspolitik der Bundesregierung bereits zuvor mit mehrfachen Entschließungen über Bedingungen des Transitvertrages unter Druck gesetzt hatte – ergriff sodann selbst die Initiative und faßte am 16. Mai 1991 eine bemerkenswerte, einstimmige Resolution. Sie forderte die Tiroler Landesregierung auf, sich "nach Kräften dafür zu verwenden", daß die Unterzeichung eines EWR-Abkommens erst dann vorgenommen werde, wenn folgende Bedingungen im Interesse Tirols eindeutig geklärt sind:

1. *Die seit Jahren geforderte Neuregelung der Kompetenzaufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, vom Tiroler Landtag in seiner Föderalismusentschließung vom 6. Juli 1983 formuliert und dem Bund zur Kenntnis gebracht, ist vor Unterzeichnung eines EWR-Vertrages durchzuführen.*
2. *Die Bundesregierung hat eine gleichberechtigte Teilnahme von Vertretern Tirols bei den Verhandlungen zu einem "EWR-Vertrag" sicherzustellen.*[166]

Weiters forderte der Tiroler Landtag, für Importliberalisierungen im Bereich landwirtschaftlicher Nebenprodukte einen Ausgleich durch gleichzeitige Exportliberalisierungen zu schaffen sowie im Bereich des Grundverkehrs durch gesetzliche, zwischen Ländern und Bund akkordierte Regelungen Vorsorge gegen Mißbräuche des Prinzips der "Freiheit der Niederlassung" zu treffen. Der Landtag faßte sodann einen "moralischen Appell" an alle Mitglieder des Bundesrates, nur dann ihre Zustimmung zu einem "EWR-Vertrag" zu geben,

wenn darin auf die Interessen der einzelnen Bundesländer (für Tirol gelten hier die Forderungen des Tiroler Landtages vom 6. Juli 1983 als Mindestanfordernisse) Bedacht genommen und sichergestellt ist, daß die Verhandlungen Österreichs betreffend einen Beitritt zur EG durch einen "EWR-Vertrag" nicht gestört werden. Vor allem sind die Forderungen Tirols gegenüber der EG (Transit, Bodenrecht, Landwirtschaft, Umweltstandards) bereits im EWR-Vertrag so zu regeln, daß damit später EG-Verhandlungen nicht negativ vorbelastet werden.[167]

---

164 Im Detail siehe Anhang D meiner eingangs zitierten Dissertation.
165 Tiroler Tageszeitung, 30./31.3./1.4.1991, 3.
166 Entschließung des Tiroler Landtages vom 16.5.1991, Zl. 134/91, 164/91.
167 Ebenda.

Der Tiroler Landeshauptmann erklärte in seiner Antwort auf diese Entschließung, sich hinsichtlich der meisten inhaltlichen Forderungen für deren Erfolg einzusetzen.[168] Insbesondere im Hinblick auf die Kompetenzreform mahnte er jedoch ein, entsprechend den Beschlüssen der Landeshauptmännerkonferenz (s.u.) solidarisch mit den anderen Ländern vorzugehen. Eine Verfolgung des Wunsches nach einer "gleichberechtigten Verhandlungsteilnahme" wies er hingegen als kaum realistisch zurück. (Zur Berichtigung der tatsächlichen Beteiligungsmöglichkeiten der Länder siehe *Abschnitt 5.*)

Angeregt durch die forcierte Integrationsdebatte, beschloß der Tiroler ÖVP–Landesparteivorstand sodann am 14. Juni 1991 das programmatische Konzept *Vision Tirol*, das nach einer Abstimmung mit den anderen Landesparteien zu einem durch Volksabstimmung genehmigenden Landesstatut ausgearbeitet werden sollte.[169] Es sah einen Maßnahmenkatalog zur stärkeren Umsetzung des "Subsidiaritätsprinzips" vor und beinhaltete dabei auch europapolitische Ansprüche des Landes, ua die Forderung, daß die Übertragung wesentlicher Landeskompetenzen auf internationale Organisationen (wie die EG) der Abstimmung des Landesvolkes zu unterliegen hätte. In diesem Zusammenhang verstärkten Tiroler Politiker im Jahre 1991 auch Absichtserklärungen, daß ein Vorantreiben der innerstaatlichen Aufwertung der Landeskompetenzen unbedingt erforderlich sei, um die europäische Integration zur Ausbildung einer "Europaregion Tirol" (gemeinsam mit Südtirol) zu nützen.[170]

In der Folge traten auch in einigen anderen Bundesländern die Landtage mit ähnlichen Initiativen hervor. Der steirische Landtag beschloß am 11. Juni 1991 – auf gemeinsamen Antrag von ÖVP und SPÖ hin – die Landesregierung aufzufordern, sich bei der Bundesregierung dafür einzusetzen, daß wichtige Bundesländerkompetenzen und –interessen in den EWR–Verhandlungen gewahrt werden; daß eine Sicherstellung und ein Ausbau der Rechte der Bundesländer "in zeitlichem Einklang" mit dem Abschluß des EWR–Abkommens erfolge und daß den Ländern eine verstärkte Mitwirkung im europäischen Kontext gewährt werde.[171] Auch der oberösterreichische Landtag beschloß eine "Resolution über den Abschluß eines EWR–Vertrages und die damit verbundenen Maßnahmen zur Erhaltung der regionalen Eigenständigkeiten und Wahrung der besonderen Interessen des Bundeslandes Oberösterreich".[172] Der Salzburger und der Vorarlberger Landtag engagierten sich in dieser Phase bereits vor allem in der Frage der integrationspolitischen Mitwirkungsrechte der Länder (*siehe Kapitel VI*).

---

168 Antwort des Landeshauptmannes von Tirol an das Präsidium des Tiroler Landtages am 2.7.1991 betreffs Landtagsentschließung vom 16.5.1991, LH Zl T 1/225, und Beilage Präs.Abt.II–1415/488 (Bericht des Europareferenten).

169 Tiroler Tageszeitung 8./9.6.1991, 3 und 18.7.1991, 3; Dieses Programm wurde jedoch bis zum Frühjahr 1992 nicht umgesetzt, vgl Tiroler Tageszeitung, 19.3.1991, 3.

170 Zu einer der dabei entwickelten Visionen vgl Andreas KHOL (1992), Zur Paket–Übergabe am 22. April 1992, Südtirol – ein abgeschlossenes Kapitel?, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 91, 223–251, 249ff; ähnliche Vorstellungen (wie hier seitens der ÖVP) werden auch von den anderen Landesparteien vertreten.

171 Beschluß Nr 1007, XI. GP des Steiermärkischen Landtages vom 11.6.1991.

d) Reaktionen der Bundesakteure

Den Abschluß des EWR-Abkommens von der Zustimmung bzw der Erfüllung von Bedingungen *einzelner* Landesakteure abhängig zu machen, kam für die Bundesregierung nicht in Frage. Wie bereits kurz zuvor in der Frage der EWR-Volksabstimmung stellten diese Landesinitiativen wiederum insbesondere die ÖVP-Bundespartei vor das Problem parteiinterner Kohärenz in der Integrationspolitik. Denn wenngleich auch SP-Landesorganisationen diese Landtagsbeschlüsse mittrugen, so kamen sie doch aus Bundesländern mit ÖVP-Mehrheit, deren Landesorganisationen folglich in der Bundesführung der ÖVP ein stärkeres Gewicht einnehmen als in jener der SPÖ. Andererseits hatte sich die seit 1987 zunehmende Parteikrise der ÖVP nach der schweren Niederlage bei der Nationalratswahl im Herbst 1990 dramatisch verschärft. Im Gegensatz zur unangefochtenen Position von Bundeskanzler Vranitzky und seinen Politikvorgaben innerhalb der SPÖ, war die geschwächte ÖVP-Bundesparteiführung (im Juni 1991 erfolgte der zweite Obmannwechsel innerhalb von zwei Jahren) auch parteiintern durch "Flügelkämpfe" gezeichnet, die insbesondere von den Landesparteien beeinflußt wurden. In diesem Kontext wogen die parteiinternen Konflikte in der Integrationspolitik besonders schwer, da sich die ÖVP seit 1987 bemüht hatte, sich insbesondere mit diesem Thema im Parteienwettbewerb zu profilieren.

Unter diesen Bedingungen mahnte der damalige ÖVP-Bundesparteiobmann, Vizekanzler *Riegler* beim "Europakongreß" der ÖVP am 16. Mai 1991 ein:

> *(S)o kann es wohl nicht sein, daß da und dort von Landtagen irgendwelche Bedingungen gestellt werden, so gut sie gemeint sein mögen, und dann gesagt wird, wenn diese Bedingungen nicht auf Punkt und Beistrich in den Verhandlungsergebnissen eingelöst werden, sind wir gegen den Beitritt. ... Man kann doch nicht so tun, als seien auf Bundesebene der Vorteil und das Interesse für eine Mitgliedschaft und auf Landesebene die Problematik und die Nachteile. Ich meine, daß hier die Gesamtverantwortung auch der Autoritäten in den Bundesländern eingefordert werden muß.*[173]

Gleichzeitig wurde jedoch von führenden Vertretern der Regierungsparteien in dieser Phase mehrfach – ua auch in der zitierten Rede – betont, sehr wohl auf integrationspolitische "Landesinteressen" Rücksicht zu nehmen. Die Bedeutung einer Einbeziehung der Länder und ihrer Forderungen in der Integrationspolitik des Bundes wurde in der Nationalratsdebatte zum Stand der österreichischen Integrationspolitik vom 28. Mai 1991 vom Bundeskanzlers, vom Außenminister und vom Wirtschaftsminister hervorgehoben.[174] Auch der ÖVP-Bundesparteivorstand beschloß Ende Juni einstimmig einen Zielkatalog, der Maßnahmen zur "Neuordnung der innerstaatlichen Kompe-

---

173 Andreas KHOL (Hg) (1991), Den besten Weg für Österreich gehen. Aktionsplan für einen EG-Beitritt. Die Ergebnisse des Europakongresses der ÖVP 1991, Wien (Politische Akademie), 9.

174 Vgl Sten Prot NR XVIII. GP, 29. Sitzung, 28. Mai 1991.

tenzen" und zum "Schutz und Wahrnehmung von Interessen der Länder und Gemeinden im Rahmen des Integrationsprozesses" vorsah.[175]

Im Vergleich zur Diskussion im Jahre 1989 waren mittlerweile die bundesstaatlichen Problemstellungen mit in den Vordergrund der innerstaatlichen Integrationsdebatte gerückt. Die Bundesregierung orientierte sich jedoch inhaltlich an den *gemeinsamen* Länderforderungen, die von der Landeshauptmännerkonferenz bzw von den ihr untergeordneten, inter-regionalen Gremien vorgebracht wurden:

4.2.2. *Gemeinsame Länderforderungen – die Positionen der Landeshauptmännerkonferenz*

Das Ziel der Teilnahme am EWR wurde von der Bundesregierung und also gemeinsam von beiden Koalitionsparteien seit Beginn des *Oslo-Brüssel-Prozesses* unterstützt (s.o.). Damit war in dieser Hinsicht eine Mobilisierungsfunktion innerhalb der Regierungsparteien, wie sie von der Landeshauptmännerkonferenz beim Beitrittsantrag erfüllt wurde, nicht erforderlich.

– Da der Abschluß des EWR-Abkommens nicht von einem positiven Volksabstimmungsergebnis abhängig war, kam den Landeshauptmännern auch keine Verantwortung zu, durch ein deutliches Bekenntnis zum EWR die Position der Bundesregierung in der Öffentlichkeit zu stützen.

– Zudem war zu diesem Zeitpunkt auch der Termin der Volksabstimmung über den EU-Beitritt noch so weit entfernt, daß die Landesakteure in der EWR-Debatte relativ unabhängig von der Unterstützung der Integrationspolitik des Bundes zu diesem Zieldatum agieren konnten.

Unter diesen Bedingungen war der politische Druck, eine formalisierte Zustimmung der Landesregierungschefs zum EWR zu erhalten, weit geringer als in der Frage des EG-Beitrittes. Da sich das Wählersegment, das die Integrationspolitik der Bundesregierung grundsätzlich ablehnte, für alle Parteien relevant erwies, erschien es folglich für die Landeshauptmänner angeraten, ein besonderes Engagement für die politische Akzeptanz einer Teilnahme am EWR zu vermeiden. Zudem waren insbesondere die Landeshauptmänner von Tirol und Salzburg durch die Aktivitäten der Landtage in ihrem diesbezüglichen politischen Handlungsspielraum eingeengt.

Unter diesen Bedingungen enthielt sich die Landeshauptmännerkonferenz einer generalisierten Zustimmung zur österreichischen Teilnahme am EWR, ohne aber auch deren Ablehnung zu erklären. Vielmehr stand für die Landeshauptmänner im Vordergrund, an die österreichische EWR-Verhandlungsführung Forderungen zu stellen.

Im Juni 1990 konnte sich die Landeshauptmännerkonferenz nur auf eine allgemein gehaltene Kompromißformel einigen, nachdem insbesondere der Kärntner Landeshauptmann und FPÖ-Bundesparteiobmann *Haider* die Befürchtung anstellte, der Abschluß des EWR würde eine Schwächung der österreichischen Position für die Ver-

175 ÖVP: Resolution "Ein starkes Österreich in einem neuen Europa" vom Bundesparteivorstand einstimmig beschlossen am 18. Juni 1991, unveröff Dok.

handlungen des von ihm – zum damaligen Zeitpunkt – favorisierten EG–Beitritts bedeuten:

> *Die Landeshauptmännerkonferenz erwartet, daß im Zuge der bevorstehenden Verhandlungen zwischen EFTA und EG für ein Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) keine Schwächung der Position Österreichs für spätere Beitrittsverhandlungen zu den Europäischen Gemeinschaften eintritt, insbesondere nicht in sensiblen Bereichen wie Transitverkehr, Grunderwerb und Beschaffungswesen.*[176]

Zudem wurde in diesem Beschluß eingemahnt, daß die Länder auf "Mitwirkungsrechten in allen Angelegenheiten eines EWR–Abkommens, die den selbständigen Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der Länder berühren, bestehen".

Während die Frage der Mitwirkungsrechte in *Kapitel VI* ausführlich behandelt wird, sind hier kurz die EWR–Länderforderungen in den restlichen drei "sensiblen Bereichen" zu erläutern – ohne allerdings im Rahmen meiner Themenstellung auf die inhaltlichen Konsequenzen näher eingehen zu können:

a) Grundverkehr

Den Ländern war spätestens seit 1988/89 bekannt,[177] daß bei einem EG–Beitritt für EG–Bürger die damaligen landesgesetzlichen Beschränkungen des Grundverkehrs mit Ausländern nicht aufrechterhalten werden konnten. Wenngleich eine beträchtliche Zahl von EG–Bürgern auch bisher unter Umgehung der bestehenden Gesetze Zweitwohnsitze erworben hatte, wurde die Problematik der Verknappung des Grundstückmarktes erst angesichts einer möglichen Liberalisierung des Grundverkehrs zu einem Thema von herausragender landespolitischer Bedeutung. Da in den alpinen Regionen Österreichs die als Dauersiedlungsfläche nutzbare Bodenfläche außergewöhnlich gering ist, hatten sich die Grundstückspreise im vorangegangen Jahrzehnt, insbesondere auch aufgrund des starken Anstiegs der Zweitwohnungen, markant verteuert. Um sozial schwächeren Ortsansässigen den Wohnungserwerb auch künftig zu ermöglichen und eine Zersiedelung der Landschaft zu verhindern, stellten sich für die Länder im Rahmen der Integrationspolitik der Jahre 1990–92 zwei Zielrichtungen:

* Im Hinblick auf die EWR–Verhandlungen gingen die Landesregierungen zunächst im Jahre 1990 von der Wunschvorstellung aus, den grundverkehrsrelevanten *Acquis* vom EWR–Abkommen auszuklammern. Ihren Vorstellungen zufolge sollte der Erwerb von Grund– oder Wohnungseigentum hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit zwar materiellrechtlich nichtdiskriminierend geregelt sein, für EWR–Ausländer aber – EG–rechtswidrig – ein Bewilligungsverfahren beibehalten bleiben. Für den Immobilienerwerb aufgrund der Kapitalverkehrsfreiheit

176 Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 8.6.1990.
177 Interviews in Landesverwaltungen, 1991.

sollte hingegen eine generelle Ausnahmeklausel erreicht werden. Zudem gingen die Länder von der Vorstellung aus, daß die "allgemeine Aufenthaltsrichtlinie", die "Pensionistenrichtlinie" und die "Studentenrichtlinie", die innerhalb der EG im Jahre 1990 beschlossen wurden, nicht in den EWR-Acquis übernommen würden.[178]

Ländervertretern zufolge, wurden die Vorbehalte gegen eine Liberalisierung des Grundverkehrs von der österreichischen Verhandlungsführung, die im Bereich des Kapitalverkehrs maßgeblich von der Österreichischen Nationalbank bestimmt wurde, zunächst vornehmlich als Forderungen der Landes*institutionen* angesehen. Deren Tragweite als virulentes Problem der betroffenen regionalen *Bevölkerung* wäre demnach von der österreichischen Verhandlungsführung erst ab Ende 1990 voll zur Kenntnis genommen worden.

Gleichwohl wurde auch von Landesvertretern bei Interviews betont, daß die Forderungen nach einer permanenten Ausnahme im Grundverkehrsbereich in keinem Fall durchsetzbar gewesen wären. Da sie ein zentrales Element der Marktfreiheiten des EWR betrafen, bestand hier kein realisierbarer Verhandlungsspielraum. Die EG-Kommission zeigte sich nur zu Übergangsregelungen bereit. Die EFTA-Staaten rückten deshalb Ende 1990 von der Forderung einer permanenten Ausnahmebestimmung ab.

Das EWR-Abkommen übernimmt somit den relevanten Acquis hinsichtlich der Freizügigkeit, der Niederlassungs-, Dienstleistungsfreiheit und der von den vorgenannten unabhängigen ("nicht-akzessorischen") Kapitalverkehrsfreiheit.[179] Allerdings wurde hinsichtlich der Übernahme des EWR-Rechts in bezug auf Vorschriften für Immobilieninvestitionen eine Übergangsfrist bis zum 1. Jänner 1996 erreicht, während der EWR-widrige innerstaatliche Rechtsvorschriften unverändert bleiben können, wobei jedoch strengere als die bisherigen österreichischen Vorschriften in der Zwischenzeit nur hinsichtlich des Erwerbes von Immobilien als Zweitwohnsitz eingeführt werden können.[180] In bezug auf Zweitwohnsitze könnten im Rahmen des EWR Beschränkungen – sofern sie nicht Ansässige in EWR-Vertragsstaaten diskriminieren – auch nach der Übergangsfrist nach Maßgabe des Art 6 Abs 4 der *Kapitalverkehrsrichtlinie* 88/361/EWG fortbestehen.

Wenn im nachhinein von einzelnen Landesakteuren Kritik daran geübt wurde, daß der Schweiz vergleichsweise eine längere Übergangsfrist von fünf Jahren eingeräumt worden wäre, ist anzumerken, daß die Landesregierungen in Kenntnis dessen im Frühjahr 1991 selbst auf keiner längeren Übergangsfrist bestanden. Wohl ausgehend von der Grundvorstellung des EWR als "Zwischenschritt" zur EG-Mitgliedschaft, verlangten

178 Interviews in verschiedenen Landesverwaltungen und mit dem Gemeinsamen Ländervertreter in Brüssel, 1991.

179 Vgl HUMMER/SCHWEITZER (1992), insbes 352ff.

180 EWR-Abkommen, Anhang XII Z 1 lit d; vgl Josef AZIZI, Ausgewählte rechtliche und institutionelle Fragen des EWR-Abkommens unter besonderer Berücksichtigung seiner Auswirkungen auf die Länder, in: Waldemar Hummer, Der Europäische Wirtschaftsraum und Österreich, Wien (Böhlau) 1994, 103ff.

sie in einem Positionspapier nur eine Übergangsfrist, "deren Länge bis in die zu erwartenden Beitrittsverhandlungen hineinzureichen hätte."[181]

* Unter diesen Bedingungen verlagerte sich das Interesse der Landesregierungen dahin, gemeinschaftsrechtlich zulässige, innerstaatliche Grundverkehrsbestimmungen erlassen zu können. Das Problem hiebei war jedoch – vereinfacht gesagt –, daß die Länder zwar die Kompetenz zur Regelung des "Ausländergrundverkehrs" besaßen, während die Regulierung des "Inländergrundverkehrs" (mit Ausnahme des landwirtschaftlichen Grundverkehrs) Bundessache war. Da jedoch eine Grundverkehrsregulierung im Rahmen des EWR Angehörige von EWR-Vertragsparteien (und hinsichtlich des Kapitalverkehrs auch bloß Ansässige in EWR-Vertragsstaaten) nicht gegenüber Inländern diskriminieren durfte, konnten die Länder nur bei Erhalt einer umfassenden Zuständigkeit für den Grundverkehr eigenständige Anpassungen vornehmen. Eine Landeskompetenz erschien ihnen vor allem auch deshalb angebracht, um die möglichen Einschränkungen von Zweitwohnsitzen, auf die regionalen Spezifika des Immobilienmarktes abzustimmen. Von Bundesseite wurde hingegen zunächst davon ausgegangen, eine einheitliche bundesgesetzliche Regelung mit einer Verordnungsermächtigung für die Landeshauptmänner zu schaffen.[182]

Ausgehend von diesem akuten Handlungsbedarf zielten deshalb insbesondere die Regierungen der diesbezüglich hauptbetroffenen Bundesländer Tirol und Vorarlberg danach, die bereits im Juni 1989 von der Landeshauptmännerkonferenz geforderte, sodann aber gescheiterte Kompetenzübertragung in einem zweiten Anlauf durchzubringen. In der Landeshauptmännerkonferenz vom 23. November 1990 stieß dies jedoch vor allem auf den Widerstand des damaligen Kärntner Landeshauptmannes Haider. Er vertrat – mit Verweis auf das in Südtirol angewandte Modell – die Ansicht, daß die Gefahr einer Zersiedlung der Landschaft auch mit Maßnahmen der Raumordnung begegnet werden könne, sodaß grundverkehrsrechtliche Beschränkungen nicht notwendig seien. Er gab an, sich damit gegen Eingriffe der Länder in Eigentumsrechte zu verwahren. Die Landeshauptmännerkonferenz erreichte deshalb nur den Kompromißbeschluß, daß "[z]ur Vermeidung von unerwünschten Auswirkungen der europäischen Integration auf dem Grundstücksmarkt ... neue Regelungen erforderlich" seien. Diese Uneinheitlichkeit der Landeshauptleute – wurde bei Interviews angemerkt – diskreditierte in dieser Phase auch das Vorbringen von Ländervertretern bei der Bestimmung der österreichischen EWR-Verhandlungsposition merklich.

Im Frühjahr 1991 zeigte sich die Position der Landesregierungen wieder einheitlich. Da sich inzwischen der zeitliche Anpassungsdruck erhöht hatte, beschloß die Landeshauptmännerkonferenz vom 29. Mai 1991 dafür einzutreten "daß im Zusammenhang mit der europäischen Integration die Regelungsmöglichkeit für den Liegenschaftsverkehr voll den Ländern eingeräumt" werde. Dies verband sie insofern mit einer Ter-

181 Positionspapier des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL) zum Europäischen Wirtschaftsraum vom 17. April 1991, 8.

182 AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG, Bericht der Arbeitsgruppe für Fragen der europäischen Integration zum Themenbereich Grundverkehr – Mögliche Auswirkungen einer Annäherung an die Europäischen Gemeinschaften aus der Sicht des Landes Salzburg, 13.

minsetzung indem angemerkt wurde, daß "die erforderlichen gesetzlichen Regelungen ... spätestens bis zur Ratifizierung eines EWR–Abkommens getroffen werden" müßten.[183]

Die Kompetenzforderung wurde schließlich durch die B–VG–Novelle vom Frühjahr 1992 weitgehend erfüllt. Nachdem die Regierungsvorlage zunächst im Dezember 1991 hinausgezögert worden war, entfachte sich insbesondere bei ihrer Behandlung im Unterausschuß des Verfassungsausschusses des Nationalrates eine heftige Auseinandersetzung zwischen Länderinteressen einerseits und dem Immobilienmarkt nahestehenden Wirtschaftsinteressen innerhalb der ÖVP sowie strukturellen Bundesinteressen, insbesondere des Justizministeriums, andererseits. Die Regierungsvorlage wurde infolgedessen teilweise modifiziert. Die B–VG–Novelle übertrug schließlich den Ländern die ausschließliche Zuständigkeit für "Regelungen, die den Grundstücksverkehr für Ausländer und den Verkehr mit bebauten oder zur Bebauung bestimmten Grundstücken verwaltungsbehördlichen Beschränkungen unterwerfen, einschließlich des Rechtserwerbes von Todes wegen durch Personen, die nicht zum Kreis der gesetzlichen Erben gehören."[184] Allerdings wurde die Kompetenzübertragung unter die Bedingung gestellt, daß hinsichtlich der zivilrechtlichen Folgen von Grundverkehrsbeschränkungen eine bundeseinheitliche Regelung im Rahmen einer Bund–Länder–Vereinbarung getroffen werden mußte.[185] Die Länder begannen im Jahre 1993 die Grundverkehrsgesetze zu erlassen. Über den Untersuchungszeitraum hinausgehend sei zudem lediglich angemerkt, daß die Problematik der Zweitwohnsitze auch im Rahmen der EU–Beitrittsverhandlungen einen Konfliktgegenstand darstellte, der erst in deren Schlußphase gelöst werden konnte. Dem Beitrittsvertrag zufolge können die bestehenden Rechtsvorschriften zur Kontrolle und Beschränkung des Zweitwohnungsmarktes für fünf Jahre, bis zum Jahr 2000, unverändert aufrecht erhalten werden, womit sämtliche Ländergesetze in diesem Punkt abgedeckt sind. Über diese Frist hinausgehend wurde in einer Gemeinsamen Erklärung zur Schlußakte des Beitrittsvertrages verankert, daß Gemeinschaftsrecht der Ergreifung erforderlicher nichtdiskriminierender nationaler, regionaler oder lokaler Maßnahmen aus Gründen der Raumordnung, der Bodennutzung und des Umweltschutzes zur Einschränkung des Erwerbs von Zweitwohnungen nicht entgegensteht.

b) Beschaffungswesen

Die Anpassung an den *Acquis* im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens bedeutete für die Länder im wesentlichen, daß die bisher nur intern verbindlichen Vergabeordnungen durch gesetzliche Regelungen ersetzt werden müssen, durch die Ansprüche auf ein in den EG–Richtlinien vorgezeichnetes Verfahren von Vergaben oberhalb von Schwellenwerten entstehen. Dieses ist nicht nur für die Beschaffungen

183 Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 29. Mai 1991, VST–618/1028.
184 Art 10 Abs 1 Z 6 B–VG.
185 Art II Abs 1 der B–VG Novelle, BGBl 1992/276.

der Gebietskörperschaften sondern auch für die gewisser ausgegliederter Rechtsträger anzuwenden. Damit sind gegenüber der bisherigen Vergabepraxis der Länder ua vor allem Diskriminierungen gegenüber Unternehmen mit Sitz und Waren mit Ursprung in EWR-Vertragsparteien aufzuheben, die Transparenz zu erhöhen und ein sanktionsfähiges Nachprüfungsverfahren entsprechend der "Rechtsmittelrichtlinie" (89/685/EWG) einzuführen.

Um die Umstellungsschwierigkeiten der bisher von lokalen Präferenzierungen profitierenden regionalen Unternehmen und den verwaltungstechnischen Anpassungsdruck zu mildern, vertrat die Landeshauptmännerkonferenz zunächst den Standpunkt, daß die österreichische EWR-Verhandlungsdelegation "eine Übergangsfrist von mindestens drei Jahren für die Einbeziehung regionaler und lokaler Beschaffungsmärkte" erwirken solle.[186] In den währenddessen im Kleinen Komitee und auf Expertenebene aufgenommenen Bund-Länder-Verhandlungen über die innerstaatlichen Anpassungen im Vergabebereich vertraten die Ländervertreter dementsprechend die Auffassung, daß kein sofortiger Umsetzungsdruck bestehe. Sie bestanden jedoch – entgegen der damaligen Position des Bundeskanzleramtes – darauf, daß zur künftigen innerstaatlichen Anpassung keine Kompetenzänderungen notwendig würden, da die Implementierung der EG-Richtlinien von den Ländern eigenständig vorgenommen werden könnte.[187]

Der in diesem Zusammenhang im Rahmen der EWR-Verhandlungen federführende Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten antwortete der Landeshauptmännerkonferenz, daß von seiten seines Ressorts bei den EWR-Verhandlungen wiederholt unter Verweis auf die diesbezüglich verfassungsmäßig gewährleistete Autonomie der Länder und Gemeinden auf "die hohen internen rechtlichen und wirtschaftlichen Anpassungserfordernisse im Falle einer Ausdehnung der multilateralen Vergaberegeln auf die Länder- und Gemeindeebene aufmerksam gemacht" wurde und daß "der Wunsch nach einer Übergangsregelung ... deponiert [wurde] und ... weiter verfolgt werde". Eine "stärkere Exponierung Österreichs in dieser Frage" erschiene hingegen "im Hinblick auf die EG-Beitrittsbemühungen nicht zweckmäßig".[188]

Die EG-Kommission stellte jedoch in dieser Phase der EWR-Verhandlungen klar, daß die Einräumung einer Übergangsfrist als unabdingliche Konsequenz bewirken würde, daß auch die gesamten Beschaffungsmärkte der EG während dieser Zeitspanne für österreichische Unternehmen gesperrt blieben. Unter dieser Bedingung waren es sodann die Landesregierungen selbst, die abgehend von ihrem noch im April vorgelegten Positionspapier[189] mit Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 29. Mai 1991 auf die Forderung nach Übergangsfristen verzichteten. Die Interessen der exportorientierten Unternehmen, sich an öffentlichen Ausschreibungen innerhalb der EG zu beteiligen, überwogen die Vorteile, die ein zwischenzeitlicher Fortbestand lokaler Prä-

---

186 Vgl Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 23. November 1990.
187 AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG, Tätigkeitsbericht der Arbeitsgruppe für Fragen der europäischen Integration für das Jahr 1990, 20ff.
188 Zit in: ebenda, 22.
189 Positionspapier des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL) zum Europäischen Wirtschaftsraum vom 17. April 1991.

ferenzierungen und die Minderung des Regelungsdruckes innerhalb der Landesinstitutionen erwarten ließen.

Damit wurde eine innerstaatliche Anpassung an den EWR-Rechtsbestand bis zum Inkrafttreten des EWR-Abkommens erforderlich. Hiebei wurde zunächst grundsätzlich angestrebt, die bundesgesetzlichen und landesgesetzlichen Regelungen des Vergabewesens innerhalb des beiderseits verpflichtenden Rahmens der EWR-relevanten EG-Richtlinien weitgehend harmonisiert zu gestalten.[190] Bei Drucklegung war die Umsetzung auf Landesebene jedoch noch nicht abgeschlossen.

c) Transitverkehr

Im Hinblick auf die Transitverhandlungen zwischen Österreich und der EG, die zwar bereits vor den EWR-Verhandlungen bilateral einsetzten, in ihrem Ablauf aber seitens der EG mit diesem politisch verknüpft wurden, blieb der *Input* der *interregionalen* Zusammenarbeit der Landesregierungen im Vergleich zu jenem einzelner Landesakteure relativ gering.

* Wie bereits hingewiesen wurde, waren es hier zunächst vor allem Tiroler Landesakteure, die dem Verhandlungsverlauf folgend, regelmäßig bei der Bundesregierung bzw beim Verkehrsminister intervenierten. Als Zeichen dafür, wie sehr sich die dominanten Tiroler Landesakteure für das Transitabkommen verantwortlich erachteten, kann gesehen werden, daß die Tiroler Landesregierung und der Tiroler Landtag – trotz fehlender Kompetenzen – das Transitverkehrsabkommen (in seiner ersten paraphierten Fassung) im November 1991 mit formellem, wenngleich rechtlich irrelevantem Beschluß "genehmigten". Er wurde im Landtag von ÖVP und SPÖ (letztere jedoch mit nur 6:5 Stimmen in der klubinternen Vorabstimmung) gegen die Stimmen der Grün-Alternativen und der FPÖ angenommen.[191]

* Neben den Tiroler Landesakteuren verstärkten ab 1990 zusehends auch die Salzburger ihre Interventionstätigkeit. So präsentierte zB die Salzburger Landesregierung der Bundesregierung im Frühjahr 1991 einen spezifizierten Maßnahmenkatalog[192]. Wie in ähnlicher Weise auch die oberösterreichische und die Kärntner Landesregierung bestand sie vehement darauf, daß die Tauern- bzw die Phyrnstrecke gleichermaßen von der vertraglich gesicherten Transitverkehrsregulierung erfaßt werden. Dieses Problem stellte sich vor allem deshalb, da seitens der EG-Kommission mehrmals angedeutet wurde, daß eine Sonderregelung für die (Tiroler) Inntal-Brenner-Route leichter durchzusetzen sei als eine räumlich umfassendere Lösung.

Insofern ist hervorzuheben, daß die Tiroler Landesregierung und der Tiroler Landtag nicht anstrebten, diese Chancen einer Sonderstellung gegen die Interessen anderer Bundesländer durchzusetzen. Sie stellten zwar teils weitergehende und zusätzliche Forderungen zur Verkehrseindämmung, insbesondere hinsichtlich des Ausbaus der

190 Vgl Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 8.10.1992.
191 Tiroler Tageszeitung, 6.11.1991, 3.
192 Salzburger Transitmemorandum April 1991, Dok.

Bahnverbindung München–Verona, opponierten jedoch nicht gegen die österreichische Verhandlungslinie, den EG–Transit durch das gesamte Bundesgebiet in den Anwendungsbereich des Transitabkommen einzubeziehen.

Die Bundesländer Niederösterreich, Burgenland und Wien zeigten sich zunächst von der Transitproblematik gering betroffen. Erst seit der "Ostöffnung" wurde die Gefahr eines drastischen Anwachsens des "Ost–West–Transits" erkannt.

* Es wird mit diesen differenzierten regionalen Bedingungen zu erklären sein, daß sich die Landeshauptmännerkonferenz erst in ihrer Herbsttagung 1990 mit den Problemen des Transitverkehrs befaßte, ohne allerdings zu diesem Zeitpunkt spezifizierte Forderungen an die Bundesregierung zu formulieren. Zu diesem Zeitpunkt hatte dieses Thema insbesondere die Tiroler Landespolitik bereits einige Jahre dominiert.

– Abgestimmte Interventionen wurden allerdings von Tiroler und Salzburger Landesakteuren unternommen, etwa durch mehrere gemeinsame Erklärungen ihrer Landeshauptmänner, teils auch mit ihrem Amtskollegen aus Südtirol oder im Rahmen der ARGE ALP.

– Eine Koordinierung aller Landesregierungen erfolgte jedoch auf Beamtenebene seit gemeinsame Ländervertreter in den österreichischen Transitverhandlungsdelegationen und in den innerstaatlichen Vorbesprechungen teilnahmen, wobei die federführende Rolle Tirol und Salzburg überlassen wurde.[193]

– Anzumerken ist zudem, daß Verkehrsminister *Streicher* Mitte 1990 den damaligen Vorentwurf des Transitvertrages mit den Landeshauptmännern bzw den Landesverkehrsreferenten (aus allen Bundesländern) abklärte und deren (unverbindliche) einhellige Zustimmung erhielt.[194]

* Ein Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz erfolgte sodann erst Ende Mai 1991. Sie drängte darin, die – zu diesem Zeitpunkt festgefahrenen – Transitverhandlungen ehestens zu einem Abschluß zu bringen und knüpfte daran die Bedingung, daß als österreichischen Interessen insbesondere folgende Punkte berücksichtigt werden müssen:

a) ein dauerhaftes bilaterales Abkommen zwischen Österreich und den EG,
b) möglichste Verlagerung des Transitverkehrs von der Straße auf die Schiene,
c) Verminderung der Lärm– und Abgasemissionen von Lastkraftwagen (unter Berücksichtigung des Umwegtransits) sowie
d) mengenmäßige Beschränkung des Transitverkehrs mit Lastkraftwagen (unter Berücksichtigung des Umwegtransits)
e) Einbeziehung aller EG–bedeutsamen Transitrouten.

Diese Zielbestimmung blieb also ohne detaillierte Vorgaben und wich in dieser allgemeinen Form nicht von den in den Transitverhandlungen vertretenen Positionen der Bundesregierung ab. Ihr Zweck dürfte also vor allem in einer innerstaatlichen Ver–

193 *Siehe Abschnitt 5.1.*
194 Interviews mit Ländervertretern, September 1991.

sicherung der österreichischen Position gegenüber Zugeständnissen in der Schlußphase der Transitverhandlungen gelegen sein. Insofern lag die Betonung – im Interesse der anliegenden Bundesländer – insbesondere darin, die Einbeziehung des Umwegtransits über die Tauern- und Phyrnstrecke durchzusetzen. Das im Transitabkommen schließlich verankerte Verhandlungsergebnis entsprach den gemeinsamen Länderpositionen.

Ohne hier näher darauf eingehen zu können, sei über den Untersuchungszeitraum hinaus lediglich angemerkt, daß das Transitregime einen der virulentesten Issues bei den EU-Beitrittsverhandlungen darstellte. Da ein in Gemeinschaftskompetenzen fallendes Abkommen zwischen einem Beitrittskandidaten und der Gemeinschaft zum Zeitpunkt des Beitritt außer Kraft treten würde, war eine erneute Verhandlung der Transitregelung notwendig, als deren Ergebnis die Substanz des Transitabkommens weitgehendst in Protokoll 9 zum Beitrittsvertrag übernommen wurde.

d) Strukturreform

Schließlich ist in diesem Zusammenhang kurz auf das Projekt einer *Strukturreform* der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung hinzuweisen. Für sein Entstehen war die österreichische Integrationspolitik ursprünglich zwar nicht kausal. Das Vorhaben einer Kompetenzneuordnung wurde bereits im Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien zu Beginn der Großen Koalition im Jahre 1987 sowie in der damaligen Regierungserklärung von Bundeskanzler *Vranitzky* in Aussicht gestellt. Sein primäres Ziel sollte eine Effizienzsteigerung staatlicher Aufgabenerfüllung sein. Den Vorstellungen der Länderseite entsprechend sollte damit zudem eine Erfüllung ihrer seit langem anstehenden Kompetenzforderungen erreicht werden. Die diesbezüglichen "Dauerverhandlungen" im *Kleinen Komitee*[195] sollten zwar unabhängig vom Projekt der Strukturreform weiterverfolgt werden.[196] Zudem aktualisierte jedoch die Landesamtsdirektorenkonferenz die bisher im *Forderungsprogramm der Bundesländer 1976*, im *Forderungskatalog der Länder 1985* und im *8-Punkte Katalog* vorgebrachten Länderforderungen und bereitete sie als Ausgangsbasis der Länderpositionen zur Strukturreform auf.[197]

Die Vorbereitung des Reformvorhabens wurde seit 1989 in der sogenannten *Strukturreformkommission* geleistet, der auf Beamtenebene je drei Vertreter der Bundes- und Landesexekutiven[198] sowie Repräsentanten der kommunalen Verbände angehörten. Erst bei den letzten der 10 Sitzungen dieser Arbeitsgruppe nahm zudem auf deren Betreiben ein Vertreter der *Landtagspräsidentenkonferenz* teil.[199] Je zwei externe wis-

---

195 Vgl BERCHTOLD (1986); *siehe Abschnitt 4.3.*
196 Vgl Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 8.6.1990.
197 Vgl Beschluß der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 18.10.1990.
198 Zwei Vertreter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes, einer des Bundesministeriums für Finanzen bzw Beamte der Verfassungsabteilungen der Vorarlberger, der Kärntner und der niederösterreichischen Landesverwaltung.
199 Gemäß Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom November 1990.

senschaftliche Experten wurden für die verfassungsrechtlichen sowie für die finanzwissenschaftlichen Aspekte der Reformvorbereitungen beratend beigezogen.

Diese Kommission erarbeitete auf der Grundlage von Expertengutachten und der im Wege des Begutachtungsverfahrens eingeholten Stellungnahmen zu einem detaillierten Fragebogen einen Schlußbericht, den sie im Frühjahr 1991 präsentierte.[200] Die Landeshauptmännerkonferenz befand ihn in ihrer Sitzung vom 29. Mai 1991 als "taugliche fachliche Grundlage für die Vorbereitung politischer Entscheidungen".[201]

Während der Zusammenhang der Strukturreform mit den erwartbaren Integrationsverlusten der Länder bereits seit 1989 betont wurde,[202] wurde im Rahmen der EWR-Debatte vom Frühjahr 1991 eine direkte Verknüpfung der Strukturreform mit der Integrationspolitik forciert. Die Forderung nach einer Junktimierung des Abschlusses der Strukturreform mit der Unterzeichnung des EWR-Abkommens – wie sie etwa in der oben zitierten Resolution des Tiroler Landtages enthalten war – fand sich zunächst auch in den gemeinsamen Überlegungen der Landesexekutiven. So hieß es im Positionspapier des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL):

> ... *Ebenso ist eine Neuordnung der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung zur Stärkung der Länder aus diesem Anlaß unbedingt geboten; eine diesbezügliche Klärung noch vor der Paraphierung eines EWR-Abkommens wird als zwingend notwendig erachtet.*[203]

Da man damals aber noch mit einer Unterzeichnung des EWR-Abkommens im Frühherbst 1991 rechnen konnte, wäre die Aushandlung einer umfassenden Umgestaltung des Kompetenzsystems in dieser kurzen Frist jedoch unrealistisch gewesen. Unter diesen Bedingungen änderte die Landeshauptmännerkonferenz am 29. Mai 1991 die Terminisierung und gab sich mit dem Abschluß eines "politischen Paktums" über die Neuordnung der Aufgabenverteilung vor der Ratifizierung des EWR-Abkommens zufrieden.[204] Der Bundeskanzler und der Vizekanzler (Föderalismusminister), die in der Landeshauptmännerkonferenz anwesend waren, zeigten sich prinzipiell bestrebt, auch bei den anderen Ressorts auf die Einhaltung dieses Termins hinzuwirken.

In der Tat konnte das gesetzte Zeitlimit eingehalten werden. Als Ergebnis von Verhandlungen auf Experten- und auf Regierungs-Ebene wurde eine *Politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates* erstellt, die in der Landeshaupt-

---

200 BUNDESKANZLERAMT-VERFASSUNGSDIENST (1991), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich. Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission), Wien.

201 Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 29. Mai 1991.

202 Vgl INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (1990).

203 Positionspapier des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL) zum Europäischen Wirtschaftsraum, 3, abgedruckt in: Amt der Salzburger Landesregierung, Bericht über die Errichtung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes – EWR, Stand 10. Juni 1991.

204 Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 29. Mai 1991: "Die Arbeiten für eine Strukturreform sind unter Beteiligung der Landesamtsdirektorenkonferenz und unter Berücksichtigung der Empfehlung der Länderexperten sowie nach Vorliegen einer Äußerung der Landesfinanzreferentenkonferenz so rasch wie möglich fortzusetzen. Die Vorarbeiten sind bis Herbst 1991 abzuschließen, weil die Landeshauptmännerkonferenz erwartet, daß noch vor Ratifizierung eines EWR-Abkommens die Neuordnung der Aufgabenverteilung zumindest in einem politischen Paktum fixiert ist."

männerkonferenz am 19. Juni 1992 Zustimmung fand. Bis die Genehmigung durch den Ministerrat am 7. Juli 1992 erfolgte, bedurfte es weiterer Klärungen innerhalb der Bundesregierung, die Protokollanmerkungen hinzufügte. Schließlich wurde die Vereinbarung im Oktober 1992 vom Bundeskanzler und dem Vorsitzenden der Landeshauptmännerkonferenz unterzeichnet. Das "Paktum" stellt eine rechtlich nicht verbindliche Verwendungszusage dar.

Die Inhalte der *Politischen Vereinbarung*, die Entwürfe zu ihrer Umsetzung und die daraus folgenden Konsequenzen für die bundesstaatliche Aufgabenerfüllung können – im Rahmen meiner Themenstellung – nicht näher erörtert werden. Im wesentlichen wurden – unter anderen – folgende Reformperspektiven vorgezeichnet:

- Verteilung der Staatsaufgaben auf den Bund, die Länder und die Gemeinden im Sinne des Subsidiaritätsprinzips;
- die Schaffung geschlossener und abgerundeter Kompetenz– und also Verantwortungsbereiche des Bundes und der Länder, die die bestehenden Kompetenzzersplitterungen weitgehend beseitigen sollte;
- die grundsätzliche Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Länder, womit die bisher in der mittelbaren Bundesverwaltung besorgten Angelegenheiten in die Landesverwaltung übertragen werden sollten; Konfliktpunkte stellten sich hiebei jedoch insbesondere hinsichtlich des Ausmaßes der Informations– und Kontrollrechte des Bundes;
- die Beseitigung des Kompetenztypus der Grundsatzgesetzgebung;
- der Ausbau der Möglichkeit zur Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes;
- eine der Reform der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung entsprechende Neugestaltung der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs;
- eine grundsätzliche Reform des Bundesrates im Sinne einer Stärkung als Länderkammer (*siehe aber Kapitel VI.*).

Die Absichtserklärungen waren sehr allgemein gehalten, sodaß Kritiker die Ambiguität des Paktums betonten, die noch nicht absehen ließ, ob die Reform in der Summe in einer Stärkung der Länder oder in einer zusätzlichen Beschneidung ihrer Kompetenzen und in administrativen Belastungen ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich enden würde.[205]

In der Tat stieß im Herbst 1993 ein auf dieser Basis erstellter Vorentwurf des Bundes für eine bundesverfassungsgesetzliche Regelung auf heftigen Widerstand der Länder, die ihrerseits einen Gegenentwurf vorlegten. Bei Drucklegung sind jedoch Anzeichen einer bevorstehenden Einigung zwischen Bund und Ländern erkennbar, sodaß mit der Beschlußfassung über die B–VG Novelle zur "Strukturreform" gleichzeitig mit der Ratifikation des EU–Beitrittsvertrages zu rechnen ist.

---

205 ZB INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG, "Der 'Neue Bundesstaat' – Wunschtraum oder Alptraum?, Informationsblatt des Instituts für Föderalismusforschung Juli/August 1992.

Aufgrund der skizzierten Entwicklungen läßt sich als Zwischenresümee festhalten: Da sich die zu Beginn der EWR-Verhandlungen von den Ländern erwünschten Ausnahme-(Grundverkehr) und Übergangsregelungen (Beschaffungswesen) als undurchsetzbar erwiesen, waren den Landesakteuren kaum zentrale, auf der EWR-Verhandlungsebene realisierbare Forderungen verblieben. Umsomehr trat für sie also in Hinblick auf den EWR die innerstaatliche "Kompensation" in den Vordergrund:

* Einerseits soll(te) dies durch die Übertragung rechtlicher und finanzieller Ressourcen vom Bund auf die Länder – im Einzelfall "Grundverkehr" und als generelle Perspektive im Rahmen der "Strukturreform" – erfolgen. Wesentlich ist insofern, daß den Landesregierungen durch die Anknüpfung dieser Forderungen an die Integrationsdebatte eine verstärkte Legitimation zugekommen ist, die im Vergleich zu bisherigen inter-föderalen Kompetenzkonflikten in dieser Form fundamental neuartig ist.

* Den zweiten zentralen Zielbereich stellten die Mitwirkungskompetenzen der Länder im Rahmen der europäischen Integration dar, die in *Kapitel VI* erörtert wird. Zu deren Verständnis wird als nächstes die Entwicklung der Beteiligungsstrukturen untersucht, die der Verankerung dieser Rechte vorausging.

5. Strukturen der Ländermitwirkung an der Integrationspolitik des Bundes *vor* Inkrafttreten des Länderbeteiligungsverfahrens

Gleichzeitig zur Aushandlung ihrer künftigen Rechte zur Mitwirkung in der österreichischen Integrationspolitik wurden Landesakteure in der Praxis bereits seit dem Beginn der Vorbereitungen auf den EG-Beitritt sowie im Rahmen der EWR-Verhandlungen beteiligt. *FIG 5-E* bildet überblicksweise die wesentlichen strukturellen Beziehungen zwischen den Akteuren und Arenen der Landesebene, der interregionalen Ebene (zwischen den Ländern), der Bundesebene und der "Brüsseler Ebene" (EWR-Verhandlungen) im Rahmen der österreichischen Integrationspolitik mit Stand Ende 1991 ab.[206] Die diesbezüglichen Veränderungen nach dem Inkrafttreten des Länderbeteiligungsverfahrens und im Zuge der EU-Beitrittsverhandlungen werden in *Kapitel VI* dargestellt.[207]

---

206 Die verwendeten Abkürzungen wurden vom Autor vorgenommen.

207 In *Kapitel VI.*, Abschnitt 1.6., hinsichtlich der Beteiligung in integrationspolitischen Gremien des Bundes, in *Abschnitt 1.7.* hinsichtlich der Teilnahme von Ländervertretern an Verhandlungen auf europäischer Ebene und in *Abschnitt 2.* hinsichtlich der Entwicklung der länderinternen Aushandlungsstrukturen.

5.1. Die Einbindung von Ländervertretern auf der "Brüsseler Ebene"

5.1.1. Der gemeinsame Vertreter der Länder in Brüssel

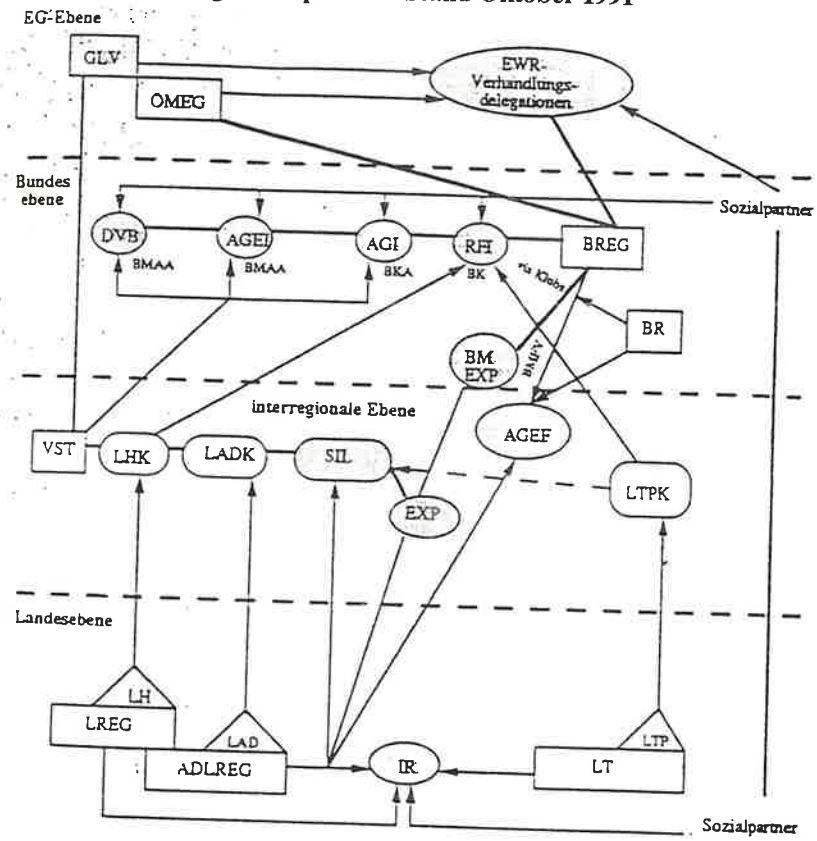
Insbesondere auf Initiative des steirischen Landeshauptmannes Krainer beschloß die Landeshauptmännerkonferenz am 28.11.1989 die Einsetzung eines *Gemeinsamen Ländervertreters (GLV)* in Brüssel. Diese Maßnahme wurde aufgrund der durch den Beitrittsantrag den Ländern gestellten integrationspolitischen Herausforderungen als eine "dringende Notwendigkeit" bezeichnet. Den Anstoß dazu gab vor allem die damals bereits erfolgte Einbeziehung von Vertretern der Nationalbank, der Bundeswirtschaftskammer und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern in die *Österreichische Mission bei den EG*. Zudem war die partielle Anlehnung an der Funktion des deutschen Länderbeobachters[208] unverkennbar.[209]

Bereits vor dieser Beschlußfassung hatte der Außenminister in einem Schreiben an den Vorsitzenden der Landeshauptmännerkonferenz vom 1.11.1989 prinzipiell die Bereitschaft bekundet, dieser Länderforderung entgegenzukommen. Die organisatorischen Modalitäten wurden sodann in der *Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer über die Entsendung eines Sachbearbeiters der Länder an die österreichische Mission in Brüssel* vom April 1990 festgelegt. Sie stellte ein formloses *gentlemen's agreement* dar.

208 Zum deutschen Länderbeobachter siehe *Kapitel III., Abschnitt 3.2.1.*

209 Dazu und zum folgenden: Interview mit dem gemeinsamen Ländervertreter, Brüssel 29.10.1991 und Interviews in einzelnen Landesverwaltungen; vgl auch Stephan HRADIL (1991), Länderinteressenvertretung in Brüssel, in: Der Jurist im Steirischen Landesdienst. 1991/1 (Referate der Sonderveranstaltung der Steirischen Landesverwaltungsakademie) und Stephan HRADIL (1991a), Vertretung der Länder im Integrationsprozeß in Brüssel, unveröff Manuskript.

FIG 5–E Strukturen der Länderbeteiligung in der österreichischen Integrationspolitik – Stand Oktober 1991



eingefärbte Flächen = im Zuge des bisherigen Integrationsprozesses geschaffene Organe; Pfeile: Teilnahme in Gremien; dicke Verbindungslinien: institutionalisierte Abhängigkeit;
GLV = gemeinsamer Ländervertreter in der österr Mission; ÖMEG = Österreichische Mission bei den EG; DVB = ad hoc Delegationsvorbesprechungen in Wien; AGEI = Arbeitsgruppe für Europäische Integration (Vorsitz Botschafter Scheich, BMAA); AGI = Arbeitsgruppe für Integrationsfragen (Vorsitz des BKA); RFI = Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik (Vorsitz des Bundeskanzlers); BREG = Bundesregierung; BR = Bundesrat; VST = Verbindungsstelle der Bundesländer; LHK = Landeshauptmännerkonferenz; LADK = Landesamtsdirektorenkonferenz; SIL = Ständiger Integrationsausschuß der Länder; EXP = ad hoc Expertenbesprechungen; AGEF = Arbeitsgruppe EG/Föderalismus; LTPK = Landtagspräsidentenkonferenz; LH = Landeshauptmann; LREG = Landesregierung; LAD = Landesamtsdirektor; ADLREG = Amt der Landesregierung; IR = Integrationsrat des Landes (in manchen Bundesländern); LT = Landtag; LTP = Landtagspräsident.

Die vorgesehene Stelle wurde im Mai 1990 mit einem Beamten der *Verbindungsstelle der Bundesländer* besetzt. Im Zuge der EU-Beitrittsverhandlungen wurde der Gemeinsame Ländervertretung in Brüssel durch einen zweiten Bediensteten verstärkt. Der GLV gehört dem diplomatischen Personal der österreichischen Mission bei den EG an, tritt nach außen als deren Mitglied auf und ist dabei den Weisungen des Missionschefs unterworfen. Seine Aufgaben im "gemeinsamen Interesse" der neun Bundesländer erfüllt er hingegen im Rahmen der zumeist von Aufträgen der Landeshauptmännerkonferenz bzw der Landesamtsdirektorenkonferenz. Die Finanzierung des GLV wird aus dem Budget der Verbindungsstelle geleistet. Daß diese kombinierte Konstruktion ohne Konflikte mit der Bundesregierung erreicht wurde, erscheint im Vergleich zum bundesdeutschen Länderbeobachter bemerkenswert, da der Wunsch der deutschen Länder, eine Einbindung in die Ständige Vertretung mit einem Weisungsrecht der Länder zu verknüpfen, lange Zeit auf Widerstand stieß.[210]

Die Aufgaben des GLV konzentrierten sich zum Erhebungszeitpunkt auf die Beschaffung und Kommentierung von aus Ländersicht EWR- bzw beitrittsrelevanten Dokumenten und Informationen, sofern diese den Ländern nicht auf anderem Wege zugänglich sind. Die wichtigste Informationsquelle des GLV ist dabei die Mission selbst. Darüberhinaus kann er das Kontaktnetz der Mission verwenden, um bei den Dienststellen der Kommission direkt spezifische Informationen einzuholen. Zudem nützt er hiezu seine Beziehungen zu regionalen Vertretungen der Mitgliedstaaten, insbesondere zu einigen deutschen Länderbüros. Die regelmäßige Kommunikation zwischen dem GLV und den Landesregierungen wird durch die Verbindungsstelle mediatisiert. An sie werden Anfragen der Länder zur Weiterleitung an den GLV gerichtet und umgekehrt werden Informationen aus Brüssel von der Verbindungsstelle verteilt. Zudem berichtet der GLV seit 1990 zumeist persönlich bei den Sitzungen der Landeshauptmännerkonferenz. In der erwähnten Vereinbarung zwischen dem Außenministerium und der Verbindungsstelle wurde dem GLV darüberhinaus zugesichert, an den Verhandlungen zwischen Österreich und der EG teilnehmen zu können, sofern die Zusammensetzung der Delegationen keiner Beschränkung unterworfen ist. Da seine ständige Präsenz die Anreise von Landesbeamten zu Verhandlungen einspart, war die Einrichtung des GLV insofern auch stark aus Kostengründen motiviert.[211]

Der GLV ist nicht nur örtlich und hierarchisch in die Österreichische Mission eingebunden, sondern wirkt auch gleichzeitig als Sachbearbeiter der Mission. In besonderer Weise ist er für die von der Mission behandelten regionalpolitischen Angelegenheiten zuständig. Dieser Aufgabenbereich umfaßte (zum Erhebungszeitpunkt 1991) Fragen der gemeinschaftlichen Strukturpolitik, der institutionellen Stellung der Regionen sowie der in Anfängen stehenden Raumordnungspolitik der Gemeinschaft. In weiteren Bereichen mit Länderrelevanz[212] wurde er regelmäßig von den Aktivitäten

---

210 Vgl SCHMIDT-MEINECKE (1987), 36f.
211 Interview Verbindungsstelle, Wien, Februar 1990.
212 Grundverkehr, öffentliches Auftragswesen, staatliche Beihilfen, Energie, technische Handelshemmnisse (Bauprodukte), Steuerharmonisierung, Tourismus und institutionelle Fragen.

der Mission unterrichtet, wobei es ihm frei stand, gelegentlich von sich aus an der Bearbeitung mitzuwirken. Diese Einbeziehung – betonte der GLV – behinderte in keiner Weise seine Tätigkeit im Auftrag der Länder, sondern ermöglichte diese vielmehr erst durch den vereinfachten Zugriff auf die dafür erforderlichen Informationen.

– Andererseits kann er auch bei seinen Aktivitäten im Auftrag der Länder auf den Sachverstand und die organisationelle Unterstützung der Mission zurückgreifen, deren 22-köpfiger Mitarbeiterstab im Jahre 1991 sich bis zum Beginn der Beitrittsverhandlungen mehr als verdoppelte.[213] Darin sah der GLV selbst einen entscheidenden Vorteil gegenüber jeder anderen Form der Ländervertretung in Brüssel.

5.1.2. Die Einbeziehung von Ländervertretern bei den EWR-Verhandlungen[214]

Wenngleich der Bund zum Zeitpunkt der EWR-Verhandlungen hiezu noch nicht rechtlich verpflichtet gewesen wäre, sicherte der Außenminister dem GLV in einem Schreiben einen Beobachterstatus bei allen EWR-Verhandlungsrunden zu, für die keine Delegationsbeschränkungen bestanden.

Der GLV nahm deshalb als Mitglied der österreichischen Delegation sowohl in der *High Level Negotiating Group* (HLNG), wie auch an den für Länderinteressen relevanten Sitzungen der fünf Verhandlungsgruppen teil. Er war allerdings aus Zeitgründen nur bei den in Brüssel angesetzten Beratungen anwesend. Da vor allem fast jede zweite EFTA-interne Koordinationssitzung in Genf tagte, war seine Verhandlungspräsenz also nicht kontinuierlich. Nur ein einziges Mal – nämlich in einer Sitzung der Expertengruppe Kapitalverkehr – wurde zusätzlich zum GLV ein Vertreter einer einzelnen Landesverwaltung – nämlich der Vorarlberger – zu den Gesprächen zwischen Vertretern der Kommission und der EFTA-Staaten hinzugezogen.

– Die Länder waren insofern in den Verhandlungsdelegationen vergleichsweise schwächer repräsentiert als die Sozialpartner. Die Wirtschaftsverbände nahmen auf der Ebene der Verhandlungsgruppen häufig mit je zwei Vertretern – einem aus ihrer Wiener Zentrale und einem aus der Mission in Brüssel – teil. Sie waren jedoch nicht – so wie der GLV – zur HLNG zugangsberechtigt.

– Die numerisch geringe Präsenz von Ländervertretern war jedoch nicht unbedingt auf Vorbehalte des Bundes, sondern auf ihr eigenes Unterlassen zurückzuführen. Die Landesregierungen wurden mehrmals seitens der Verbindungsstelle gebeten, mit zusätzlichen Vertretern teilzunehmen. Einschätzungen von Beobachtern zufolge, wäre von Seiten des Außenministeriums zumindest die Einbeziehung eines weiteren gemeinsamen Vertreters ermöglicht worden. Die Landesregierungen hatten es jedoch selbst vorgezogen, sich auf ihre Rolle im innenpolitischen Willensbildungsprozeß zu beschränken.

---

213 Mittlerweile gehören der ÖMB neben Beamten des Außenministeriums zwei Vertreter des Bundeskanzleramtes und Repräsentanten fast aller anderen Bundesministerien an. Zudem sind alle Sozialpartner und die österreichische Nationalbank – sowie die Länder – in der Mission repräsentiert.

214 Die folgenden Angaben stützen sich vor allem auf Interviews mit dem Gemeinsamen Ländervertreter, mit Beamten des Bundeskanzleramtes und einzelner Landesverwaltungen im Jahre 1991.

Diese Teilnahmemöglichkeiten sind angesichts der in *Abschnitt 4.* angeführten, in der innenpolitischen Debatte eingesetzten Vorwürfe, die Länder wären in den Verhandlungen nicht eingebunden gewesen, hervorzuheben.

Allerdings sind die aus der Anwesenheit des GLV entstehenden Mitwirkungschancen in mehrfacher Weise zu relativieren:

- Aufgrund der notwendigen Einheitlichkeit der österreichischen Position in den EG–EFTA–Verhandlungen war seine Rolle grundsätzlich auf die eines passiven Beobachters beschränkt. Nur in der Expertengruppe "Kapitalverkehr", die sich ua mit den Investitionen aufgrund der Kapitalverkehrsrichtlinie im EWR befaßte und somit die österreichischen Grundverkehrsregelungen betraf, nahm der GLV aktiv an den Beratungen teil.
- Der GLV hatte weder Zutritt zu den Besprechungen der Chefverhandler, noch zu den *restricted meetings* auf der Ebene der einzelnen Verhandlungsgruppen, die zur Schaffung eines Vertrauensklimas nur den jeweiligen Delegationsleitern offenstanden. Die wesentlichen politischen Weichenstellungen sind aber gerade in diesen Verhandlungen getroffen worden.
- Vor allem aber war die Einflußnahme spezifischer Landesinteressen im Rahmen der EWR–Verhandlungen bereits durch den Verhandlungsgegenstand – der Übernahme von etwa Zwei Dritteln der der *bereits* in der EG *bestehenden* Rechtsakte (*EWR–Acquis*) – eng begrenzt. Da sich wesentliche, anfängliche Forderungen der Länder, etwa eine Ausnahme des Grundverkehrsbereichs oder eine Übergangsregelung im öffentlichen Beschaffungswesen, gegen die Übernahme zentraler Bereiche des *Acquis* richteten, erwies sich deren Durchsetzung – wie in *Abschnitt 4.3.* beschrieben wurde – als unmöglich.

5.1.3. Die Einbeziehung von Ländervertretern bei den Transit–Verhandlungen[215]

Entgegen Pressemeldungen des Jahres 1991, die mehrmals hervorhoben, daß Landesvertreter an den Verhandlungen zum Transitabkommen zwischen Österreich und der EWG nicht berücksichtigt gewesen wären,[216] wurde ihnen auch hier seitens des Bundes die Aufnahme in die österreichische Verhandlungsdelegation ermöglicht. Auf Ansuchen des Tiroler Landeshauptmannes wurde zunächst ein Verkehrsexperte der Tiroler Landesregierung beigezogen, in der Folge ein zweiter aus der Salzburger Landesverwaltung. Diese Beamten aus den vom Transitverkehr zwischen EG–Mitgliedstaaten am meisten betroffenen Bundesländern wurden sodann von der Landesamtsdirektorenkonferenz als gemeinsame Vertreter aller Länder betraut.

Die Transitverhandlungen zwischen Österreich und der EG wurden von 1988 bis 1992 auf drei Ebenen geführt. Die politisch zentralen Weichenstellungen fielen in

---

215 Die folgenden Angaben stützen sich auf Interviews mit dem Tiroler Vertreter in der österreichischen Transitverhandlungsdelegation, mit dem Gemeinsamen Ländervertreter in Brüssel sowie im Bundeskanzleramt im Jahr 1991.

216 Siehe ua Standard, 30./31.3./1.4.1991, 8; Tiroler Tageszeitung, 24.6.1991; 1.7.1991, 3.

direkten Gesprächen zwischen dem für Verkehr zuständigen EG-Kommissar und dem österreichischen Verkehrsminister. Sie wurden vorbereitet von informellen Verhandlungsrunden mit üblicherweise drei Teilnehmern auf jeder Seite, wobei der österreichischen Delegation zwei Vertreter des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr und einer des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten angehörten. An den Plenarverhandlungen nahmen hingegen Delegationen mit etwa einem Dutzend Mitgliedern teil. Der österreichischen Delegation gehörten neben Vertretern des Außen- und Verkehrsministeriums, Repräsentanten der Kammern, der Bahn- und Straßenverwaltungen - und seit 1989 eben die zwei Vertreter der Länder an. Während sich die EG-Kommission einer Verhandlungsteilnahme von Vertretern der Bürgerinitiativen widersetzte, wurden die Bundesländervertreter akzeptiert und aufgrund ihrer regionalen Expertise in Sachfragen teilweise auch aktiv einbezogen. Diese Plenarverhandlungen auf Beamtenebene dienten jedoch vornehmlich der Klärung spezialisierter technischer Fragen. Eine Beteiligung der Landesregierungen an den wesentlichen politischen Entscheidungen erfolgte jedoch durch informelle Rücksprachen des Verkehrsministers mit den Landeshauptmännern.[217]

5.2. Die Länderbeteiligung in den integrationspolitischen Gremien der Bundesebene

5.2.1. Der Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik (RFI)

a) Status und beteiligte Akteure

Zur Beratung der Bundesregierung bei der Festlegung der grundsätzlichen Verhandlungspositionen wurde auf "politischer Ebene" im Juni 1989 ein bereits in der Parteienvereinbarung vorgesehener *Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik* (RFI) durch Bundesgesetz eingerichtet.[218] In dieser Beratungsfunktion ähnelt er dem *Rat für Auswärtige Angelegenheiten*[219], der allerdings keine formuelle Befugnis zur Abgabe von Empfehlungen besitzt,[220] sowie dem *Landesverteidigungsrat*.

Die von den Regierungsparteien ausgehandelte Zusammensetzung des RFI entspricht der korporativistischen Tradition des politischen Systems Österreichs. Ungewohnt ist jedoch, daß neben den Repräsentanten funktionaler Interessen, *territoriale Interessen* in sehr starker Weise eingebunden sind. Darin konnte ein erster, institutio-

---

217 Siehe auch *Kapitel IV., Abschnitt 3.2.*; vgl LAIREITER (1991).

218 Bundesgesetz vom 29. Juni 1989 über die Errichtung eines Rates für Fragen der österreichischen Integrationspolitik, BGBl 1989/368.

219 Vgl Andreas KHOL (1976), Der Rat für auswärtige Angelegenheiten im außenpolitischen Entscheidungsprozeß, in: Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik 16.Jg, 147-156; Heinz WITTMANN (1983), Die Rolle des Parlaments und der Parteien in der Außenpolitik, in: Kicker ua (1983) (111-142, 124ff.

220 WITTMANN (1983), 125.

nell sichtbarer Erfolg der von einigen Landesakteuren frühzeitig gestellten, integrationspolitischen Forderungen gesehen werden:

Die Landesebene wird im RFI durch je zwei Vertreter der Landeshauptmännerkonferenz und der Landtagspräsidentenkonferenz repräsentiert. Die politische Führung des RFI wird – der Parteienvereinbarung von SPÖ und ÖVP folgend – vom Bundeskanzler und vom Vizekanzler gemeinsam vorgenommen, wobei ersterem der formelle Vorsitz zukommt. Zudem umfaßt der RFI den Außenminister und bei fachlicher Betroffenheit weitere Mitglieder der Bundesregierung (letztere nur mit beratender Stimme), Vertreter der Parlamentsfraktionen (der stimmenstärksten Fraktion des Nationalrates stehen vier, der zweitstärksten drei und den übrigen Fraktionen jeweils ein Vertreter zu), Repräsentanten der Sozialpartner (je ein Vertreter der Wirtschaftskammer, der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, des Österr. Gewerkschaftsbundes und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern) und je einen Vertreter der zwei kommunalen Interessenverbände (Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund). Der Bundesrat ist als nominierendes Organ gesetzlich nicht vorgesehen. Bisher haben jedoch sowohl der SPÖ- als auch der ÖVP-Parlamentsklub je ein Mitglied des Bundesrates in den RFI entsandt.

Besonders auffallend bei dieser Besetzung ist die Beiziehung von Vertretern der Landtage, die bis dahin auf Bundesebene in keiner Weise institutionell eingebunden waren.[221] Hiebei ist vergleichsweise auch daran zu erinnern, daß die deutschen Landesparlamente von nationalen Gremien der EU-Politik nach wie vor völlig ausgeschlossen sind.

Die Landeshauptmännerkonferenz und die Landtagspräsidentenkonferenz folgten bei der Wahl ihrer gemeinsamen Vertreter in gewohnter Weise dem Grundsatz parteipolitischer Parität: So wurden bei der erstmaligen Bestellung der Vorarlberger Landeshauptmann *Purtscher* (ÖVP) und der Wiener Vizebürgermeister *Mayr* (SPÖ)[222] sowie der Salzburger Landtagspräsident *Schreiner* (ÖVP) und die (damalige) Kärntner Landtagspräsidentin *Achatz* (SPÖ) mit dieser Funktion betraut. Die Nominierungen sind zeitlich jeweils auf eine Legislaturperiode des Nationalrates beschränkt.[223]

b) Funktionen

Der formelle Handlungsrahmen des RFI reicht weiter als seine tatsächliche politische Bedeutung:

Die Bundesregierung ist verpflichtet, den RFI "in allen Angelegenheiten der österreichischen Integrationspolitik und ihrer Auswirkungen zu hören, soweit diese von

---

221 Vgl Reinhold SCHWARZ (1989), Die österreichischen Landtage und die Landtagspräsidentenkonferenz, in: Erich Schneider (Hg), Der Landtag – Standort und Entwicklungen, Baden-Baden (Nomos), insbes 48ff.

222 Beschluß der LHK vom 25.11.1988; Protokoll der Landeshauptmännerkonferenz vom 9.11.1989, 7.

223 Mit Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 23.11.1990 (VST-1905/568 vom 27.11.1990) wurden die Mandate von Landeshauptmann Dr. Purtscher und Landeshauptmann-Stv Hans Mayr für die XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates verlängert.

grundsätzlicher Bedeutung sind."[224] Der RFI kann zum Zwecke der Entscheidungserörterung und der Koordination integrationspolitischer Grundsatzfragen ua Empfehlungen an die Bundesregierung richten, die mit Zwei-Drittelmehrheit zu beschließen sind.[225] Insbesondere die Teilnahme von Oppositionsvertretern im RFI, die sich dem grundlegenden Ziel der EU-Mitgliedschaft widersetzen, legt jedoch – insbesondere auch aufgrund diesbezüglicher Erfahrungen im Außenpolitischen Rat[226] – die Vermutung nahe, daß er sich trotz seiner hochrangigen Besetzung nicht zur zentralen Arena der Entscheidungsfindung in der österreichischen Integrationspolitik entwickeln dürfte. Einer solchen Aufgabe könnte er auch aufgrund seiner ordnungsgemäß nur zumindest einmal halbjährlich vom Bundeskanzler einzuberufenden Sitzungen kaum nachkommen. Die Tagungsfrequenz ist jedoch auch von den anderen Ratsmitgliedern bestimmbar. Da eine Tagung auch auf Antrag von drei Mitgliedern binnen drei Wochen anzusetzen wäre, stünde es etwa den Vertretern aus den Bundesländern frei, eine Ratssitzung zu einer von ihnen erwünschten Tagesordnung anzustreben.[227]

Der realistische Aufgabenbereich des RFI dürfte sich jedoch vielmehr auf die Rolle eines Informations- und Diskussionsforums beschränken, während die zentralen politischen Integrationsentscheidungen davon ausgelagert, in den für das österreichische Regierungssystem üblichen informellen Arenen zwischen den Koalitionspartnern, teilweise unter Einbeziehung der Sozialpartner und der Länder, getroffen werden. Deshalb ist es wohl nur als theoretische Möglichkeit anzumerken, daß die Repräsentanten subnationaler Interessen – wenn man die zwei Vertreter des Bundesrates hinzurechnen würde – im RFI eine Sperrminorität von acht von einundzwanzig Stimmen zukommen könnte. Die Teilnahme von Ländervertretern am RFI bietet also – für sich genommen – keine rechtliche Absicherung ihrer Partizipation an integrationspolitischen Entscheidungen des Bundes.

Angesichts der kontinuierlichen Information der Länder und ihrem Potential informeller Einflußkanäle, dürfte jedoch der Zweck der Teilnahme am RFI – gerade auch für die Länder – darin liegen, daß er ihnen ein *zusätzliches* Gremium bietet, um über die Problemsicht und die strategischen Kalküle der Bundesakteure unterrichtet zu werden und auf hoher politischer Ebene bereits in anderer Weise vorgebrachte Länderforderungen erneut zu präsentieren. Erhöhten Informationswert hat die Mitwirkung am RFI hingegen den zwei Landtagsvertretern zumindest solange geboten, als die Konsultation der Landtage durch die Landesregierungen mangelhaft entwickelt war.[228] Für sie dürfte auch der Symbolcharakter ihrer institutionellen Anerkennung als Mitglieder des RFI besonders hoch einzustufen sein, da sie ihnen erstmals – formell –

---

224 § 2 Abs 2 BG Rat für Integrationspolitik.
225 Nur für Beschlüsse zu Verfahrensfragen genügt die einfache Mehrheit.
226 WITTMANN (1983), 126.
227 In dieser Hinsicht war etwa die Anregung von Ländervertretern mit ausschlaggebend, daß rechtzeitig vor dem ursprünglich für Juni 1991 anberaumten EWR-Abschluß in Salzburg eine Sitzung einberufen wurde.
228 Den Informationswert des RFI für die Landtage betonte zB der Salzburger Landtagspräsident *Schreiner*, Interview Salzburg, 24.9.1991; Zur Einbindung der Landtage in die Integrationspolitik siehe *Kapitel VI., Abschnitt 2.5.*

dieselbe Stellung in einem Bundesgremium verleiht wie den Vertretern der Landesexekutiven.

5.2.2. *Die Arbeitsgruppe für Europäische Integration und die Arbeitsgruppe für Integrationsfragen*

Zur Koordination der österreichischen Integrationspolitik auf Beamtenebene wurden zunächst zwei Arbeitsgruppen eingerichtet. Diese Dualität spiegelte die zur Zeit ihrer Konstituierung maßgeblichen Kompetenzkonflikte zwischen dem Bundeskanzleramt und dem Außenministerium wider.

Die *interministerielle Arbeitsgruppe für Europäische Integration* (hier abgekürzt AGEI) wurde als erstes integrationspolitisches Gremium des Bundes am 3. Februar 1987 durch Ministerratsbeschluß eingesetzt. Ihr Ziel war zunächst, die sektoriellen Auswirkungen möglicher Integrationsstufen einer Annäherung an die EG darzustellen und Empfehlungen für Anpassungsmaßnahmen auszuarbeiten. Zu diesem Zweck richtete die AGEI 18 Untergruppen ein. Unter dem Vorsitz des Leiters der wirtschaftspolitischen Sektion des Außenministeriums setzte sich die AGEI aus leitenden Beamten fast aller Bundesministerien und Vertretern der vier Sozialpartner zusammen.

Die Landesregierungen waren sowohl in der AGEI als auch in den für Länderinteressen relevanten Untergruppen durch einen Beamten der Verbindungsstelle vertreten.

Die *Arbeitsgruppe für Integrationsfragen* (hier abgekürzt AGI) wurde – dem Parteienabkommen vom Juni 1989 entsprechend – im Jahre 1989 im, für die innerstaatliche Koordination der Integrationspolitik zuständigen Bundeskanzleramt durch Verordnung des Bundeskanzlers eingerichtet.[229] Die AGI sollte der "innerösterreichische(n) Koordination in Angelegenheiten der europäischen Integration und (der) Vorbereitung der grundlegenden inhaltlichen Verhandlungspositionen der Bundesregierung gegenüber den Europäischen Gemeinschaften" dienen.[230] Während der formelle Vorsitz dem Bundeskanzler zusteht, wurde er in der Praxis von der Staatssekretärin für Integrationsfragen oder von leitenden Beamten des Bundeskanzleramtes wahrgenommen. Die AGI war primär auf die interministerielle Abstimmung ausgerichtet.[231]

Die Länder waren deshalb formell nicht als Mitglieder der AGI vorgesehen. Da die Aushandlung in der AGI jedoch in ständigem Kontakt mit den Ländern (wie auch mit den Interessenverbänden der Kommunen und den Sozialpartnern) erfolgen sollte,

---

229 Parteienvereinbarung Pkt I.1.b), zit in: STADLER (1989), 448; eingerichtet durch Verordnung des Bundeskanzlers vom 27. November 1989 über die Einsetzung und die Geschäftsordnung der Arbeitsgruppe für Integrationsfragen, 574/1989, BGBl. 1989/241.

230 § 2 Abs 1 der zit VO.

231 Neben Vertretern der Sektionen IV (Koordinationsangelegenheiten) und V (Verfassungsdienst) des Bundeskanzleramtes gehören der AGI – gemäß § 3 Abs 2 der zit VO – zudem je ein Vertreter der Bundesministerien für auswärtige Angelegenheiten, für wirtschaftliche Angelegenheiten, für Finanzen, für Öffentliche Wirtschaft und Verkehr sowie für Land- und Forstwirtschaft und je nach Tagesordnung weiterer betroffener Bundesministerien, weiters je ein Vertreter des Kabinetts des Bundeskanzlers und des Büros des Vizekanzlers an. In der Praxis sind die genannten Ressorts zumeist durch mehrere leitende Bedienstete vertreten.

nimmt in der Praxis der Leiter der Verbindungsstelle an den Sitzungen teil. Die Landesregierungen befanden diese gemeinsame Vertretung als hinreichend, obwohl seitens der Verbindungsstelle mehrmals die zusätzliche Beiziehung von Repräsentanten einzelner Landesverwaltungen angeregt wurde.[232]

Die zwei Arbeitsgruppen waren also fast identisch zusammengesetzt und übernahmen zunehmend dieselben Aufgaben: Aufgrund der etwa monatlichen Tagungen dienten sie weniger der Aushandlung österreichischer Verhandlungspositionen, sondern vielmehr der gegenseitigen Information über den Stand der Verhandlungen auf europäischer Ebene bzw der laufenden innerstaatlichen Positionsbestimmung.

Die Doppelgleisigkeit der Arbeitsgruppen konnte schließlich im Jahre 1992 auf Initiative von Frau Staatssekretärin *Ederer* überwunden werden. Das einheitliche Gremium (*"Arbeitsgruppe für Integrationsfragen"*) tagt nunmehr monatlich unter wechselndem Vorsitz des Bundeskanzleramtes (der Staatssekretärin) und des Außenministeriums.

5.2.3. Innerstaatliche Vorbereitung der fünf EWR-Verhandlungsgruppen

Entsprechend den fünf EWR-Verhandlungsgruppen (*negotiating groups - NG*), die auf Beamtenebene in vorgelagerten EFTA-internen Beratungen sowie nach Konsolidierung der gemeinsamen EFTA-Position mit Vertretern der EG-Kommission tagten, wurden fünf sachspezifische innerstaatliche Verhandlungsgruppen gebildet. Sie waren in die Bereiche *Freier Warenverkehr* (NG I), *Freiheit des Dienstleistungs- und des Kapitalverkehrs* (NG II), *Freier Personenverkehr* (NG III), *flankierende und horizontale Politiken* (NG IV) sowie *rechtliche und institutionelle Fragen* (NG V) gegliedert. Teilweise richteten diese noch einzelne *Projektgruppen* ein.

Aufgabe der innerstaatlichen Gruppen war die Koordination der Position der österreichischen Verhandlungsdelegation zwischen den fachlich betroffenen Ressorts, den Ländern (soweit in Zuständigkeiten betroffen) und den Sozialpartnern.

In den für Länderinteressen relevanten Delegationsvorbesprechungen waren die Länder wiederum zumeist nur durch die Verbindungsstelle, teils aber auch durch Experten aus einzelnen Landesverwaltungen vertreten. Insbesondere in Fragen des Grundverkehrs (Delegationsvorbesprechungen zur NG II) waren anfangs Beamte aus allen neun Ländern, später insbesondere aus Vorarlberg, Tirol und der Steiermark anwesend.

Nach der Unterzeichnung des EWR-Abkommens führten diese Gremien ihre Beratungen unter der Bezeichnung *Interim Working Group* fort, wobei sie insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Übernahme des seit dem Stichtag 1.7.1991 in der EG beschlossenen, EWR-relevanten Acquis in das EWR-Abkommen behandelten.

---

232 Interview mit dem Europabeauftragten der Steiermark, Graz, Juli 1991.

Seit dem Inkrafttreten des EWR–Abkommens bereiten die fünf *Untergruppen* die Beschlüsse des Gemeinsamen EWR–Ausschusses bzw des Ständigen Ausschusses der EFTA–Staaten vor.

5.2.4. Informelle Verflechtung auf Beamtenebene

Schließlich ist hervorzuheben, daß die genannten Gremien nur den formellen Rahmen der integrationspolitischen Arena auf Beamtenebene darstellen. Ihre Funktion liegt vor allem darin, Informationsdefizite auszugleichen und die Einbeziehung aller fachlich betroffenen Akteure sicherzustellen.

Die Formierung und Koordinierung der spezifischen österreichischen Verhandlungspositionen erfolgte hingegen im Rahmen der EWR–Verhandlungen (wie auch im Beitrittskontext) weitgehend in informellen, unsystematischen und häufig überlappenden Beziehungen außerhalb der Gremien. Diese Auslagerung in den informellen Raum wird in Österreich dadurch erleichtert, daß die mit Integrationsangelegenheiten befaßte Arena überschaubar ist. Im Jahre 1991 umfaßte sie – auf Beamtenebene – nur etwa 30 Personen – darunter die Vertreter der Verbindungsstelle –, die fast täglich miteinander – bilateral oder multilateral – in Kontakt traten. Auch wenn sich diese Zahl im Zuge der Beitrittsverhandlungen vermehrt hat, ist das engere Netzwerk der in den Ressorts für Integrationsangelegenheiten koordinierend Verantwortlichen überschaubar geblieben.[233]

5.2.5. Die Arbeitsgruppe EG/Föderalismus

a) Status und beteiligte Akteure

Im Gegensatz zu den zuvor angeführten Bundesgremien, die eine (intraföderale) Einbeziehung von Ländervertretern ermöglichen, wurde die *Arbeitsgruppe EG/Föderalismus* (hier abgekürzt: AGEF) als (interföderale) Bund–Länder–Arena eingerichtet. Initiiert durch den damaligen Bundesminister für Föderalismusangelegenheiten und Verwaltungsreform *Neisser*, konstituierte sie sich formlos im Oktober 1988.[234] Sie steht unter dem Vorsitz des Föderalismusministers (bei seiner Verhinderung des Sektionschefs des Bundeskanzleramtes–Verfassungsdienst). Neben leitenden Beamten von Bundesministerien (insbesondere der Bundesministerien für wirtschaftliche Angelegenheiten, für Finanzen und für Land– und Forstwirtschaft) und der neun Landesverwaltungen (teils vertreten durch den Landesamtsdirektor) gehörten ihr auch Repräsentanten des Bundesrates, der kommunalen Interessenverbände, seit 1992 auch einzelne Repräsentanten der Landtagspräsidentenkonferenz an.

---

233 Siehe auch *Kapitel VI., Abschnitt 1.6.*
234 Konstituierende Sitzung am 7.10.1988; VST–1905/267 vom 11.10.1988.

b) Funktionen

Den Aussagen des Föderalismusministers zufolge, sollte die AGEF als "Plattform für die gemeinsame Verhandlungsaufbereitung und -vorbereitung in Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften" dienen.[235] Im Gegensatz zu den zuvor genannten Gremien haben sich ihre Funktionen bisher jedoch auf die Erörterung rechtlicher Fragen der *innerstaatlichen Auswirkungen* der europäischen Integration auf das Verhältnis von Bund und Ländern konzentriert. Von Beobachtern wurde hervorgehoben, daß die AGEF demgegenüber nicht der Aushandlung zwischen Bund und Ländern in bezug auf österreichische Positionen in den EWR-Verhandlungen diente.

In den Jahren 1988/89 arbeitete die *AGEF* vornehmlich an einer ersten Bestandsaufnahme der rechtlichen Eingriffe eines EG-Beitritts in den Zuständigkeitsbereich der Landesgesetzgebung und der Landesverwaltungen. Die Ergebnisse wurden in einer knapp gefaßten Aufstellung der Bundesregierung übermittelt und gingen in den Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften vom Frühjahr 1989 ein.[236] Seit 1989 war sodann die wichtigste Aufgabe der AGEF, als Arena der Bund-Länder-Verhandlungen auf Beamtenebene über die Regelung zukünftiger EG-Länderbeteiligungsverfahren zu wirken (siehe *Kapitel VI*).

Im Jahre 1990 wurden innerhalb der AGEF drei Untergruppen eingerichtet, in denen teilweise Beamte aller Landesverwaltungen vertreten waren. Eine befaßte sich mit den institutionellen Fragen der EG-Länderbeteiligung, eine zweite mit den rechtlichen Lösungsmöglichkeiten der Grundverkehrsproblematik und eine dritte mit den erforderlichen Anpassungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens.

Die AGEF war als ständige Einrichtung für den gesamten Zeitraum bis zum EG-Beitritt konzipiert. Seit dem Abschluß der Verhandlungen über die "EG-Ländermitwirkungsrechte" ist ihre Tagungsfrequenz jedoch merklich zurückgegangen.

5.2.6. Sonstige Gremien im Rahmen der europäischen Integration mit Länderbeteiligung

Einmal abgesehen von der Teilnahme an verschiedenen ad-hoc angesetzten, interministeriellen Sitzungen, wurden Ländervertreter im Jahre 1991 in folgende, weitere mit Themen der europäischen Integration Bundesgremien einbezogen:

* Die vom Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst geleitete ***Projektgruppe EWR-Rechtsreform*** koordiniert die Anpassung des Bundes- und Landesrechts an den Acquis des EWR-Abkommens (und nunmehr auch hinsichtlich des restlichen, beitrittsrelevanten EU-Acquis). Eine zentrale Evidenz im Bundeskanzleramt ermöglicht die

235 So der für Föderalismusfragen zuständige Minister, Vizekanzler Dipl.Ing. Riegler in der Mündlichen Anfrage 434/M, NR XVII. GP, 115. Sitzung vom 18. Oktober 1989.

236 ARBEITSGRUPPE EG UND FÖDERALISMUS (1989): Bundesstaatliche Probleme und Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Neugestaltung des Verhältnisses Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften (Bundeskanzleramt Verfassungsdienst GZ 671.805/10-V/5/89).

monatliche Kontrolle des Reformfortschritts. Zudem wurden in dieser Projektgruppe grundlegende Fragen des Europarechts und seiner innerstaatlichen Durchführung behandelt, wozu der Verfassungsdienst schriftliche Fragebeantwortungen vorlegte. Die Länder begnügten sich mit der Teilnahme eines Vertreters der Verbindungsstelle an dieser Projektgruppe.

* Die Finanzausgleichspartner – Bund, Länder und Gemeinden – richteten auf Beamtenebene eine ***Budgetarbeitsgruppe EWR/EFTA/EG*** ein. Sie sollte einerseits die budgetären Auswirkungen des Integrationsprozesses feststellen. Andererseits sollte sie den Konsens über die gemeinsame Lastenteilung vorbereiten.[237]

* Eine weitere Bund–Länder–Arbeitsgruppe wurde unter dem Vorsitz des Bundeskanzleramtes, Sektion IV, zur ***Anpassung des Wirtschaftsförderungsrechtes*** eingerichtet. Die Landesverwaltungen beteiligten sich daran mit gemeinsamen Vertretern.

5.2.7. Informationsvermittlung

Durch den gemeinsamen Vertreter der Länder in der Österreichischen Mission bei den EG und die Teilnahme in den erwähnten Bundesgremien erhielten die Landesregierungen einen direkten Zugriff zu Informationen über den Fortgang der EWR–Verhandlungen und die dazu entwickelten österreichischen Positionen sowie über die innerstaatliche EWR/EG–Vorbereitung der Bundesregierung. Wie im Rahmen innerstaatlicher Politik hat die Verbindungsstelle deren Vermittlung zu den einzelnen (Ämtern der) Landesregierungen durchgeführt. Zusätzlich erfolgte eine Unterrichtung der Verbindungsstelle durch folgende Stellen:[238]

- Von Seiten des *Außenministeriums* wurden laufend Protokolle und Abschlußberichte über die EWR–Verhandlungen in der *High Level Negotiating Group* (HLNG) und in den fünf Verhandlungsgruppen zur Verfügung gestellt. Diese Berichte enthielten Darstellungen der inhaltlichen Entwicklung der Verhandlungsmaterien und der Positionen der Verhandlungspartner.
- Allgemeine Informationen über die österreichische Integrationspolitik wurden von der Abteilung des Bundeskanzleramtes für integrationspolitische Koordination den Ländern zugeleitet. Von dieser Stelle wurden insbesondere auch die für die Anpassung des Landesrechts notwendigen Informationen über den Umfang und Inhalt des *acquis comunautaire* übermittelt.[239]

---

237 Schriftliche Auskunft des Finanzministeriums, 24.7.1991.

238 Dazu und zum folgenden Interviews im Bundeskanzleramt und bei einzelnen Landesverwaltungen, Juli/September 1991; vgl auch SALZBURGER LANDESAMTSDIREKTION. Unterabteilung Legislativ– und Verfassungsdienst: Bericht über die Errichtung eines gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraumes – EWR vom 10. Juni 1991, 0/1–1147/53–1991, 16f.

239 Erste Zusammenfassungen des vorläufigen EWR–acquis wurden den Ländern in Form von nach Verhandlungsgruppen aufgegliederten Listen, versehen mit den Referenzen der EG–Rechtsakte und einer vorläufigen Kompetenzzuweisung Ende März 1991 übermittelt und in der Folge dem Verhandlungsgang entsprechend angepaßt.

- Ressortspezifische Unterrichtungen erfolgten zusätzlich durch die einzelnen Bundesministerien.

Bereits im Jahre 1991, also vor Inkrafttreten der diesbezüglichen Länderrechte wurde von Vertretern der Bundes-, aber auch der Landesexekutiven bei Interviews einhellig betont, daß diese Informationen in ausreichendem Umfang und rechtzeitig erfolgten.[240] Dies wurde auch im EWR-Positionspapier des *Ständigen Integrationsausschusses der Länder* indirekt bestätigt, das vermerkte, daß die Länder davon ausgehen, "daß sie auch weiterhin unverzüglich über den Stand der Verhandlungen informiert werden."[241] In (einigen) Landesverwaltungen wurden vielmehr die Probleme hervorgestrichen, diesen umfangreichen Informationseingang zu verarbeiten.

Deshalb ist die im Frühjahr 1991 von einigen politischen Landesakteuren vorgebrachte Kritik, daß die Bundesregierung die Landesregierungen mangelhaft informiert hätte,[242] als sachlich ungerechtfertigt anzusehen.

– Da der Verbindungsstelle und also den Landesamtsdirektionen ausführliche Informationen zur Verfügung standen, dürften Informationsdefizite der Landtage der mangelnden Weiterleitung im Länderbereich zuzuschreiben gewesen sein. Die Verbindungsstelle erklärte im April 1991, daß die Landtagsdirektionen von ihr nur die Unterlagen und Protokolle des *Ständigen Integrationsausschusses der Länder* erhalten sollten. Eine darüber hinausgehende Unterrichtung der Landtage sollte hingegen durch die einzelnen Landesverwaltungen erfolgen.[243] Dieser Informationsfluß war jedoch zu diesem Zeitpunkt in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich, in manchen kaum entwickelt. Eine Besserung dürfte eingetreten sein, nachdem in den Jahren 1992/93 in mehreren Bundesländern Informationsrechte des Landtages verankert wurden (siehe *Kapitel VI, Abschnitt 2.5.*). Nach Interventionen des Salzburger Landtagspräsidenten wurden seit 1991 zudem auch die einzelnen Landtage in umfassenderem Umfang direkt von der Verbindungsstelle unterrichtet.[244]

5.2.8. Informelle Einflußkanäle

Die bisherige Darstellung dieses Abschnittes beschränkte sich auf die institutionalisierte Mitwirkung von Landesakteuren, die speziell im Hinblick auf den EWR-Verhandlungen bzw auf den EG-Beitritt eingerichtet wurde. Die Einbindung von Interessen der Landesakteure in die Integrationspolitik der Bundesregierung benützte jedoch parallel dazu vor allem informelle Einflußkanäle. Aus der Perspektive der Entwicklung von Länderpositionen wurde dies in *Abschnitt 4.* aufgezeigt. Eine Eingrenzung des

---

240 Vgl auch MÜLLER J. (1991), 110f.
241 Positionspapier des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL) zum Europäischen Wirtschaftsraum (Entwurf), VST-2297/13 vom 17.4.1991, Pkt 6.
242 *Siehe Abschnitt 4.*
243 Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL) am 17. April 1991, VST-2297/14, 11.
244 Interview mit dem Salzburger Landtagspräsidenten, Salzburg, 24.9.1991.

Akteursraumes und eine spezifische Bewertung der vertikalen Einflußkanäle im Rahmen der Integrationspolitik ist hier aus mehrfachen Gründen, auf die bereits hingewiesen wurde, unmöglich: die Konfliktgegenstände überlagern sich mehrdimensional; sie betrafen weitgehend unabgeschlossene Vorbereitungen; bei den EWR-Verhandlungen zeigte sich der österreichische Verhandlungsspielraum gerade in bezug auf wesentliche Länderforderungen eingeschränkt.

Deshalb können die in *TAB 5-13* abgebildeten Antworten meiner Elitenbefragung nach dem *wichtigsten Einflußkanal für Landesinteressen in der Integrationspolitik* lediglich generelle Hinweise bieten:

- Für die Mitglieder der Landesregierungen dürften auch in der Integrationspolitik direkte informelle Kontakte zu Mitgliedern der Bundesregierung im Vordergrund stehen. Neben dem Bundeskanzler sind für sie hiebei der Außenminister, sowie für ressortspezifische Angelegenheiten der Wirtschafts- und Landwirtschaftsminister als Ansprechpartner von besonderer Bedeutung.
- Hinsichtlich der parteiinternen Einflußkanäle ist hier auch auf die Ausbildung spezifischer "EG-Diskussionsforen" innerhalb der Bundesparteiorganisationen hinzuweisen. So ist etwa im *Europafachausschuß* der ÖVP, der integrationspolitische Leitlinien der Partei erarbeitet,[245] jedes Bundesland durch mindestens einen Vertreter repräsentiert (Landtagsabgeordnete, Bundesräte oder Landesbeamte). Indiz für die Möglichkeit der Einbeziehung von Landesinteressen ist zudem, daß der Vorarlberger Landeshauptmann *Purtscher* in diesem Gremium den Vorsitz führt.
- Die eben zuvor dargestellten spezifischen Gremien der Integrationspolitik wurden, abgesehen von Ausnahmen, im Rahmen der Umfrage nicht genannt. Allerdings muß dabei bedacht werden, daß die gemeinsamen Ländervertreter in diesen Arenen die generellen Forderungen der Landeshauptmännerkonferenz vertreten und präzisieren.
- In bezug auf die Landeshauptmännerkonferenz, die in der bisherigen innerstaatlichen Politik nur für die Landeshauptmänner und die Landesverwaltungen hervorragende Relevanz als Einflußkanal aufzuweisen schien,[246] ist erstaunlich, daß sie im Kontext der Integrationspolitik auch von einem bemerkenswerten Teil der übrigen Mitglieder der Landesregierungen und der Repräsentanten der Landtage als wichtigster Einflußkanal genannt wurde. Darin kann ein Anzeichen für die erhöhte Bedeutung des gemeinsamen Vorgehens aller neun Landesregierungen in integrationspolitischen Angelegenheiten gesehen werden.

Die in dieser Hinsicht der "interregionalen Ebene" gestellten strukturellen Anforderungen werden im nächsten Abschnitt untersucht.

---

245 Siehe KHOL (1991).
246 Siehe *Kapitel IV.*

TAB 5-13: "Der wichtigste Einflußkanal für Landesinteressen in der Integrationspolitik?"

(Offene Frage) "Nennen Sie bitte den für Sie bisher wichtigsten Einflußkanal zur Durchsetzung von Landesinteressen in der EG-Beitrittsfrage?"

meistgenannte Einflußkanäle	Nennungen
LANDESHAUPTMÄNNER (6 gültige Antworten)	
1. über die Landeshauptmännerkonferenz	4
2. Persönliche Teilnahme in Bundesgremien	1
Einflußkanäle der Parteiorganisation	1
LANDESRÄTE/LHSTV. (39)	
1. dir. Kontakte zu Mitgl. d. Bundesreg.	13
2. über Landeshauptmann/LHK	5
3. Einflußkanäle der Parteiorganisation	4
4. über Nationalratsabg. d. Bundeslandes	3
über Wirtschaftsverbände	3
6. über den Gem. Ländervertreter	2
über Landesverwaltung/Verbindungsstelle	2
(Sonstige)	7
LANDESAMTSDIREKTOREN/STV. (12)	
1. über die Landeshauptmännerkonferenz	8
2. über die Verbindungsstelle	2
Arbeitsgruppe EG/Föderalismus	2
FÜHRENDE MITGLIEDER DER LANDTAGE (36)	
1. über Landeshauptmann/LHK	8
2. über Wirtschaftsverbände	6
3. über Nationalratsabg.des Bundeslandes	4
4. Aktivitäten des Landtages	3
dir. Kontakte zu Mitgl. d. Bundesreg.	3
Einflußkanäle der Parteiorganisation	3
7. Rat für Integrationsfragen	2
Landtagspräsidentenkonferenz	2
(Sonstige)	5
LANDESSOZIALPARTNER (57)	
1. über ihre jeweilige Verbandsorganisation	41
2. über Vermittlung der Landesregierung	8
(Sonstige)	8

SAMPLE LANDESELITEN ÖSTERREICH 1990

6. Der Aufbau integrationspolitischer Strukturen im Länderbereich

Im Laufe dieses Kapitels wurde ein frühzeitiges Problembewußtsein der österreichischen Landeseliten in Hinblick auf einen EG–Beitritt festgestellt. Wenngleich sich Landesakteure seit dem Jahr 1988 fortschreitend mit Integrationsfragen zu beschäftigen begannen, hatte etwa der spätere steirische Europabeauftragte *Rack* im Jahre 1990 kritisch angemerkt, man werde "allerdings nicht umhinkönnen, einiges von dem, was geschehen ist, als Alibihandlung einzustufen."[247] Ein solcher Eindruck fand sich auch durch meine im selben Jahr durchgeführte Umfrage unterstützt. Fast drei Viertel der Landeseliten räumten mit erstaunlicher Offenheit ein, daß die EG–Vorbereitungen auf Landesebene bis zum damaligen Zeitpunkt (zumindest tendenziell) nicht effizient genug gewesen wären. Diese Feststellung wurde von der Mehrheit der Befragten in sämtlichen Bundesländern und in sämtlichen Funktionsgruppen des Samples geteilt, besonders stark von den Mitgliedern der Landesregierungen (80%), und der Landtage (72%), aber auch von Zwei Dritteln der Landesverwaltungen (67%) und der Landessozialpartner (63%).

Um Mißverständnisse zu vermeiden: Eine Evaluierung der EU–Vorbereitung der österreichischen Landesakteure kann erst nach vollzogenem Beitritt vorgenommen werden. Diese Daten wiesen vielmehr auf eine Problemsicht der Landesakteure zum damaligen Zeitpunkt hin, daß eine Bewältigung der Herausforderungen im Rahmen der europäischen Integration einer *Veränderung* der Strukturen und Aktivitäten im Länderbereich bedurfte.

Inwiefern in dieser Hinsicht in den letzten Jahren bereits strukturelle Anpassungen erfolgten, wird im folgenden – zunächst auf interregionaler Ebene (in der Koordination zwischen den Ländern), sodann auf der Ebene der einzelnen Länder – untersucht.

6.1. Entwicklungen auf der interregionalen Ebene

6.1.1. Die Behandlung von Integrationsangelegenheiten in bestehenden Länderkonferenzen

Als sich die integrationspolitischen Aufgaben im Jahre 1988 als neuartige Herausforderung zur Koordination zwischen den neun Landesregierungen zu entwickeln begannen, betonten die Landesexekutiven zunächst ihr Bestreben, daß deren Bewältigung ohne prinzipiellen Strukturwandel zu erfolgen hätte. Dieser Ansatz wurde im Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 9. November 1989 festgeschrieben:

> *Grundsätzlich wird festgehalten, daß neue Koordinierungsaufgaben der Länder nicht durch neuzuschaffende Institutionen, sondern nach Möglichkeit von der Ver–*

247 RACK (1990), 25; vgl auch RACK (1989).

bindungsstelle, erforderlichenfalls mit entsprechender Erweiterung der personellen und sachlichen Ausstattung, wahrgenommen werden sollten.[248]

Die Landesexekutiven schienen dabei von folgenden Zielvorstellungen auszugehen:[249]

- Die Reaktion auf die Herausforderungen der europäischen Integration sollte nicht durch eine voreilige Institutionalisierung, sondern durch graduelle, informelle Anpassungen erfolgen.
- Die strukturelle Einheitlichkeit der Landeshauptmännerkonferenz und der Landesamtsdirektorenkonferenz als zentrale Arenen der interregionalen Entscheidungsfindung und der Verbindungsstelle als deren geschäftsführenden Apparat sollte gewahrt bleiben.
- Vor allem sollte die Schaffung ressourcenstarker Verwaltungseinrichtungen auf der interregionalen Ebene, also zwischen Ländern und Bund, verhindert werden. Damit sollten insbesondere die umfassenden Kontrollmöglichkeiten der einzelnen Landesamtsdirektionen über die Koordination im Zwischenländerbereich erhalten bleiben.

Diesem Ansatz entsprechend nahmen die *Landeshauptmännerkonferenz* (LHK) und die ihr vorgelagerte *Landesamtsdirektorenkonferenz* (LADK) auch im Rahmen der bisherigen Integrationspolitik eine Stellung als zentrales Koordinationsgremium der Landesregierungen ein. Fragen der europäischen Integration und damit verknüpfte Themenbereiche (insbes die Übertragung der Grundverkehrskompetenz und die Strukturreform) sind seit dem Jahre 1989 zum umfangreichsten *einzelnen* Aufgabenbereich der Landeshauptmännerkonferenz geworden. Sie stehen bei der Medienpräsentation der Tagungsergebnisse im Mittelpunkt, und auch quantativ betrachtet zeigen sie sich zentral, indem sie seit 1990 zumeist mindestens ein Viertel des Umfangs der Tagungsprotokolle einnehmen.

Wie bereits in den vorangegangenen Abschnitten vom Gesichtspunkt der Entwicklung von Länderstandpunkten skizziert wurde, diente die LHK in dieser Phase *erstens* als Diskussionsforum der Landesregierungschefs über Grundlinien der nationalen Integrationspolitik, *zweitens* der Festlegung prinzipieller gemeinsamer Länderpositionen im Kontext der EWR- und später der Beitrittsverhandlungen sowie *drittens* der Koordination struktureller Anpassungen im Länderbereich.

---

248 Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 9.11.1989 (VST-1905/452 vom 10.11.1989), 10f.
249 Diese Darstellung stützt sich va auf Interviews bei einzelnen Landesverwaltungen.

Zur Aufbereitung der Beschlußgrundlagen wurden von der Landeshauptmännerkonferenz zunächst ad-hoc *Expertenkonferenzen* bzw informelle *Arbeitsgruppen* einberufen.[250]

6.1.2. Der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL)

Im Jahre 1990 zeichnete sich jedoch aufgrund der zunehmenden Anforderungen zu integrationspolitischer Länderkoordination ein Bedarf für die Schaffung eines hiezu spezialisierten Ländergremium ab. Insbesondere auf Betreiben des Vorarlberger Landeshauptmannes *Purtscher* beschloß die Landeshauptmännerkonferenz deshalb im Juni 1990, zur Unterstützung ihrer Tätigkeit einen *Ständigen Integrationsausschuß der Länder (SIL)* zu bilden.[251] Er konstituierte sich im April 1991.

Der SIL wurde sowohl für die Phase der Beitrittsvorbereitungen also auch zukunftsgerichtet für Aufgaben im Rahmen der Teilnahme am EWR und bei einer EG-Mitgliedschaft konzipiert. In den ersten Jahren seines Bestandes beschäftigte er sich insbesondere mit der Aushandlung gemeinsamer Länderpositionen im Kontext der EWR-Verhandlungen (insbesondere im Bereich des Grundverkehrs, des Transit und des Vergabewesens) und nachfolgend der Beitrittsverhandlungen, wobei die formellen Beschlüsse jedoch auf Ebene der Landesamtsdirektoren- bzw der Landeshauptmännerkonferenz erfolgten. Darüberhinaus leistete der SIL Vorarbeiten in Hinblick auf die strukturelle Ausgestaltung des EG-Länderbeteiligungsverfahrens und wirkte an der Koordination der EWR-Rechtsreform auf Landesebene sowie der Ausbildung von Landesbeamten in EG-Angelegenheiten mit.

---

250 Beispiele hiefür waren:
- Im September 1988 wurde auf einer zweitägigen Konferenz von Verfassungsexperten der Landesverwaltungen aufgrund des damals vorliegenden Zwischenberichtes der interministeriellen Arbeitsgruppe für Europäische Integration eine erste Inventur der im Landesbereich bei einem EG-Beitritt notwendigen strukturellen Maßnahmen vorgenommen.
- Da die bisher in Landeskompetenz stehende Normierung von Baustoffen in Hinblick auf den EWR den EG-Richtlinien angepaßt werden mußte und insofern eine Vereinheitlichung zwischen den Ländern erforderlich wurde, arbeitete im Herbst 1989 eine *Arbeitsgruppe für Technische Handelshemmnisse* eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Länder im Bauwesen aus. Der Arbeitsgruppe gehörten nur Beamte der Landesverwaltungen und der Verbindungsstelle an. Da dabei Wirtschaftsinteressen behandelt wurden, ist jedoch erstaunlich, daß keine Vertreter der Sozialpartner eingebunden wurden.
- Am 23. November 1989 konzipierte eine Konferenz der Verfassungsexperten der Landesverwaltungen und der Verbindungsstelle den Entwurf des EG-Länderbeteiligungsverfahrens.
- Im September 1990 arbeitete eine ähnlich besetzte Konferenz die organisatorischen Grundlagen des *Ständigen Integrationsausschusses der Länder* (siehe unten) aus.

251 Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 8. Juni 1990, VST-1905/513 vom 11.6.1990; Seine organisatorischen Grundlagen wurden im September 1990 von einer Konferenz der legistischen EG-Experten der Landesverwaltungen ausgearbeitet und von der am 23. November 1990 tagenden Landeshauptmännerkonferenz genehmigt. (Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 23. November 1990, VST-2297/4 und VST-1905/568 vom 27.11.1990); zur Funktion des SIL Interviews mit Europareferenten der Landesverwaltungen Steiermark, Vorarlberg, Wien, Salzburg, Niederösterreich und Tirol; vgl auch RACK (1991).

a) Referentengremium der Landesverwaltungen

Jede der neun Landesregierungen entsendet in den SIL ein stimmberechtigtes Mitglied und nominiert ein Ersatzmitglied. Der Vorschlag Vorarlbergs, daß die Vertretung durch die Landesamtsdirektoren erfolgen solle, wurde von der Landesamtsdirektorenkonferenz aufgrund der ihnen dadurch drohenden Arbeitsüberlastung abgelehnt.[252] Während sodann nur Salzburg den Landesamtsdirektor formell als Mitglied des SIL nominierte, waren die Landesverwaltungen bei den ersten Sitzungen (sofern vorhanden) durch ihre EG-Beauftragten oder durch EG-Experten der legistischen Abteilung vertreten. Auch der Vorsitz im SIL, der – in derselben Rotation der Bundesländer wie in der Landeshauptmännerkonferenz – formell jeweils einem Landesamtsdirektor vorbehalten wäre, wurde bei den ersten Sitzungen durch Europareferenten eingenommen. Dies bedeutet einerseits, daß der SIL auf einer hierarchisch relativ niedrigen Arbeitsebene eingerichtet ist. Andererseits erleichtert dies eine flexible horizontale Koordination zwischen den Europareferaten und also eine Stärkung ihrer Funktion (*siehe Abschnitt 6.2.*).

b) Selbständige Entscheidungsbefugnis vs. Unterordnung

Der SIL wurde ermächtigt, selbständig für die Länder verbindliche Entscheidungen zu fällen. Damit sollte er dem festgestellten Bedarf nach einer flexiblen interregionalen Aushandlung entgegenkommen. Diese wird dadurch verstärkt, daß dringende Beschlüsse auch im Umlaufwege getroffen werden können, wobei die Selektion der solcherart befaßten Materien vom Vorsitzenden des SIL vorgenommen wird. Gegenüber der bisherigen Praxis, derzufolge die Ergebnisse von Beamtenverhandlungen auf interregionaler Ebene zumeist durch die Landesamtsdirektorenkonferenz oder die Landeshauptmännerkonferenz nachträglich bestätigt werden müssen, sollte dies ein wesentliches strukturelles Novum darstellen. In *dieser* Hinsicht stand den Landesregierungen bei der Einrichtung des SIL die EG-Kammer des deutschen Bundesrates Modell.[253]

Diese Konzeption änderte jedoch nichts an der prinzipiellen hierarchischen Unterordnung des SIL:

- Denn einerseits bleiben seine Mitglieder auf der Landesebene an die Weisungen der Landesamtsdirektoren (bzw übergeordnet der Landeshauptmänner) gebunden.
- Andererseits wurde die Entscheidungsbefugnis des SIL inhaltlich auf Angelegenheiten, die *nicht* von "grundsätzlicher Bedeutung" sind, begrenzt. Diese bleiben also der Integrationskonferenz der Länder (IKL) (siehe *Kapitel VI*) oder der Landeshauptmännerkonferenz vorbehalten.
- Zudem steht es jedem einzelnen Land zu, die Übertragung eines Entscheidungsgegenstandes des SIL zur Beratung in der Landeshauptmännerkonferenz zu ver-

252 Protokoll der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 18.10.1990.
253 Interview Amt der Vorarlberger Landesregierung, Bregenz 17.9.1991.

langen. Die selbständige Entscheidungsbefugnis wird schließlich durch die in den ersten Sitzungen bekundeten Usancen unterlaufen, demnach die Ergebnisse der Beratungen im SIL im Regelfall der Landesamtsdirektorenkonferenz und der Landeshauptmännerkonferenz vorgelegt werden sollen, während sie in Fällen besonderer Dringlichkeit im Umlaufweg den Landesamtsdirektoren zur Zustimmung vorgelegt werden.[254]

Allerdings dient der SIL auch in den Angelegenheiten von grundsätzlicher Relevanz der vorbereitenden Aushandlung zwischen den neun Landesexekutiven, während die Landeshauptmännerkonferenz seine Vorlagen sodann nur mehr partiell modifiziert. So zeigte sich in der Praxis der ersten Sitzungen eine Auslagerung dieser vorbereitenden Koordination von der Landesamtsdirektorenkonferenz, die in der innerstaatlichen Politik typischerweise die Entscheidungsgrundlagen der Landeshauptmännerkonferenz aufbereitet, in den SIL.

c) Anzeichen eines Abrückens vom Einstimmigkeitsprinzip?

Die Schwerfälligkeit des Einstimmigkeitsprinzips sollte dadurch gemindert werden,[255] daß Beschlüsse des SIL auch bei einer Stimmenthaltung von zwei Ländern zustandekommen, sofern die Zustimmung von sieben in der Sitzung vertretenen Landesregierungen vorliegt. Auf dieses – vermeintliche – strukturelle Novum wurde bei meinen Gesprächen mit Ländervertretern besonders hingewiesen. Dies ändert jedoch nichts an der weiterhin gegebenen Notwendigkeit, den Konsens aller Länder – ganz gleich ob aktiv oder passiv ausgedrückt – zu erreichen. In der Tat zeigte sich bei den ersten Sitzungen des SIL, daß keine Abstimmungen, sondern – wie in anderen Länderkonferenzen auch – eine Konsensfeststellung durch den Vorsitzenden erfolgte.

– Eine weitere Absicherung des absoluten Vetorechtes jedes Landes ergibt sich aus der bereits genannten, jeder einzelnen Landesregierung zustehenden Möglichkeit, den Beschluß des SIL durch eine Übertragung des Entscheidungsgegenstandes an die Landeshauptmännerkonferenz auszusetzen.

d) Strukturelle Einheitlichkeit

Die für interregionale Mechanismen in Österreich typische strukturelle Einheitlichkeit wurde auch bei der Institutionalisierung des SIL betont. Er soll grundsätzlich zur Koordination zwischen den Ländern in *sämtlichen* im Rahmen der europäischen Integration anstehenden Aufgabenbereichen dienen. Allerdings soll die Beiziehung sektorieller Expertise dadurch ermöglicht werden, daß die ständigen Mitglieder des SIL – dem jeweiligen Sachbereich der Tagesordnung entsprechend – durch spezialisierte Fach-

254 Verbindungsstelle der Bundesländer: Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL) am 17. April 1991, VST–2297/14, 12.

255 Vgl auch *Kapitel VI., Abschnitt 2.4.*

beamte ergänzt oder ersetzt werden können. Auf interregionaler Ebene soll die organisationelle Einheitlichkeit verschiedener Fachbesetzungen und die Koordination der Tätigkeit des SIL mit den übrigen, bereits bestehenden Länderkonferenzen zudem dadurch erleichtert werden, daß die Verbindungsstelle auch dem SIL als Geschäftsstelle dient.

e) Die Stellung des Bundesrates und der Landtage im SIL – Einbeziehung vs. Ausschluß?

Der SIL entstand also aus der alleinigen Initiative der Landesexekutiven. Der Landtagspräsidentenkonferenz wurde lediglich die Beiziehung von zwei beratenden Mitgliedern, dem Bundesrat die Entsendung eines ebenfalls nur beratenden Vertreters zugestanden. Da bisher für interregionale Gremien eine Verknüpfung zwischen Repräsentanten der Exekutive und der Legislative gänzlich unbekannt war, hätte dies zwar ein strukturelles Novum dargestellt.

Da der SIL jedoch zum damaligen Zeitpunkt als zentrales Organ im EG-Länderbeteiligungsverfahren vorgesehen war, wurde diese Besetzung von Seiten des Bundesrates und von einigen Vertretern der Landtage heftig kritisiert.[256] Von Seiten des Bundesratspräsidiums wurde zunächst vorgeschlagen, den SIL beim Bundesrat einzurichten.[257] Als sich dies als undurchführbar erwies, blieb der Vertreter des Bundesrates den Sitzungen des SIL unter Protest fern. Die Landtagspräsidentenkonferenz, die in ihrem Beschluß vom 22. Oktober 1990 die Teilnahme nicht prinzipiell ablehnte, sondern vergeblich eine erhöhte Anzahl beratender Mitglieder, nämlich für jeden Landtag eines, gefordert hatte, ließ sich sodann durch zwei Landtagsdirektoren vertreten.

6.1.3. Die Verbindungsstelle der Bundesländer

Auch im Rahmen der Integrationspolitik agiert die *Verbindungsstelle der Bundesländer* (VST) im Hintergrund der Konferenzen als permanentes Bindeglied zwischen den Landesverwaltungen/regierungen untereinander sowie zwischen ihnen und der Bundesregierung bzw ihren Gremien.[258] Während sie – wie bisher in innerstaatlichen Politiken – als Informationsvermittler und als Geschäftsführer der Länderkonferenzen dient, werden ihrer Tätigkeit im Rahmen der Integrationspolitik erhöhte Anforderungen gestellt:

- Die Beamten der VST hatten sich aufgrund ihrer bereits seit Beginn der EG-Vorbereitungen der Bundesregierung erfolgten Einbindung, etwa in die Arbeiten der

256 Siehe *Kapitel VI., Abschnitt 2.2.*

257 In dieser Hinsicht der Vorarlberger Landeshauptmann Purtscher, zit in Tiroler Tageszeitung, 21.6.1990, 3.

258 Die folgenden Ausführungen stützen sich va auf Interviews mit dem Leiter der Verbindungsstelle im Februar 1990, mit dem Gemeinsamen Ländervertreter in Brüssel, im Oktober 1991 sowie auf Angaben von Beamten einzelner Landesverwaltungen.

Arbeitsgruppe für Europäische Integration, frühzeitig europarechtliche und integrationspolitische Kenntnisse anzueignen. Da solches Wissen im Frühstadium innerhalb der Landesverwaltungen weitgehend fehlte, konnte die Verbindungsstelle dadurch im Länderbereich in gewissem Maße eine Stellung als "Expertisepool" einnehmen.

- Beamte der VST repräsentieren die Länder deshalb seit Beginn in den meisten integrationspolitischen Gremien des Bundes ohne Hinzuziehung von Vertretern einzelner Länder. Diese im Vergleich zur innerstaatlichen Politik untypische Repräsentationsrolle der VST wurde zudem, angesichts der zahlreichen und häufig dringlich einberufenen Sitzungen, durch die Präsenz der VST in Wien motiviert.
- Der durch die externe Terminsetzung im EWR-Verhandlungsprozeß auferlegte Zeitdruck machte häufig die – bei innerstaatlichen Politiken übliche – Einberufung von Expertenbesprechungen zur Vereinheitlichung der Positionen der neun Landesregierungen unmöglich. Da die Verbindungsstelle jedoch prinzipiell nur aufgrund von Weisungen der Landesamtsdirektoren tätig werden kann, wurde in diesen Fällen zunehmend die Einholung von Stellungnahmen durch Umfrage notwendig.
- Aufgrund ihres Zuganges zu Informationen aus erster Hand und den in den Bundesgremien gewonnenen Überblick wird von der VST umsomehr verlangt, daß sie vor der Weiterleitung von Dokumenten an die Ämter der Landesregierungen eine Kommentierung aus der Perspektive der bundesstaatlicher Problemstellungen vornimmt.
- Aufgrund dieser spezifischen Ressourcen scheinen die Beamten der VST aber auch bei der Vorbereitung von gemeinsamen Positionspapieren der Länder zu europapolitischen Angelegenheiten einen über ihre – sonst oft auf passive Protokollführung beschränkte – Rolle hinausgehenden Einfluß zu besitzen.

Die der VST gestellten Aufgaben in Angelegenheiten der europäischen Integration nahmen im Erhebungszeitraum bereits gut ein Drittel ihrer Tätigkeit ein. Weiterhin muß sie jedoch auch ihre Funktion in der innerstaatlichen Politik erfüllen. Unter diesen Bedingungen stellten sich für die Verbindungsstelle zusehends Kapazitätsprobleme.[259] Trotz dieser deutlichen Mehrbelastung wurde (bis 1992) nämlich nur eine zusätzliche Beamtin in den Personalstand der VST eingegliedert. Dem Personalstand der VST gehörten zu diesem Zeitpunkt neben ihrem Leiter vier weitere Akademiker in Wien sowie der gemeinsame Ländervertreter in Brüssel an.

6.2. Die Entwicklung integrationspolitischer Strukturen auf Landesebene

6.2.1. Zuständigkeitsverteilung in den Landesregierungen

Anders als in den deutschen Ländern die Minister für Bundesangelegenheiten

259 Siehe auch *Abschnitt 6.2.*

("Bevollmächtigter der Länder beim Bund"), die inzwischen in den meisten Ländern auch als "Europabeauftragte" oder "Europaminister" des Landes fungieren, verfügen die österreichischen Landesregierungen (neben dem Landeshauptmann) über kein ausschließlich für das Management der Beziehungen zum Bund verantwortliches Regierungsmitglied, was sich vor allem aufgrund der fehlenden Einbindung der Landesregierungen in die Bundesgesetzgebung erklären läßt.

Auf Regierungsebene wurde der querschnittsartig verschiedene Landesressorts berührende Aufgabenbereich *Europäische Integration* deshalb durchwegs in den Zuständigkeitsbereich der Landeshauptmänner eingegliedert, wobei teilweise einzelne Bereiche ausgenommen wurden.[260] Diese Zuordnung ergibt sich einerseits aus der in der Vorstandsfunktion des Landeshauptmannes über das "Gesamtministerium" *Amt der Landesregierung* enthaltenen Koordinationsverantwortung für fachübergreifende Fragen sowie aus seiner Funktion als "Regierungschef der Landesregierung"[261]. Hinsichtlich der nach außen gerichteten Aspekte integrationspolitischer Einflußnahme erklärt sie sich andererseits aus seiner Außenvertretungsbefugnis[262].

Mit zunehmendem Umfang integrationspolitischer Fragen auf Landesebene wurde allerdings in Oberösterreich im Herbst 1991 ein Bedarf gesehen, ein Regierungsmitglied speziell für Fragen der EG-Politik und der Europainformation zu beauftragen.[263] Damit wurde der für Wirtschaft zuständige Landesrat betraut. Die Koordinierungs- und Außenvertretungszuständigkeit blieb hingegen aus den zuvor angeführten Gründen beim Landeshauptmann.

6.2.2. Die Einrichtung von Europareferaten

Fragen der Europäischen Integration eröffneten den Landesregierungen bzw den Landesverwaltungen seit 1988 ein gänzlich neues Aufgabengebiet, das "querschnittsmäßig" eine Vielzahl von Fachbereichen berührt. Deshalb wurde das Fehlen einer ausschließlich für EG-Angelegenheiten zuständigen Koordinationsstelle zunehmend problematisiert und als Hemmnis für den Aufbau integrationspolitischer Einflußnahme der Lan-

260 So blieb zB in Vorarlberg der für Fragen der Gesetzgebung zuständige Landesrat für legistische Angelegenheiten der Integration zuständig.

261 PESENDORFER (1986), 137.

262 Vgl KOJA (1988), 353ff. Gemäß der von Koja vertretenen Interpretation von Art 105 Abs 1 B-VG ist der Landeshauptmann für das Land als juristische Person, die Rechte und Pflichten hat, für das Land bei der Setzung rechtserheblicher Akte nach außen handelnd aufzutreten, während die interne Willensbildung der Landesregierung als Ganzes, einzelnen Regierungsmitgliedern, und bei Gegenständen, die Gesetzgebung betreffen, auch den Landtag zukommen kann.

263 Auskunft der Europabeauftragten des Landes Oberösterreich, 7.1.1992.

desregierung gegenüber der Bundesregierung angesehen.[264] Für deren Schaffung sprachen mehrere Gründe:

- Aufgrund der knappen Terminvorgaben für Länderstellungnahmen im Rahmen europäischer Integration, die bereits im Rahmen der EWR-Verhandlungen sichtbar wurden, schien die Fähigkeit, rasch die Standpunkte verschiedener Fachabteilungen zu vereinheitlichen, verstärkt gefordert.
- Aufgrund des Mangels an europarechtlicher und -politischer Kenntnis in den Landesverwaltungen, war eine zentrale Stelle, in der diesbezügliche Expertise rascher aufgebaut werden konnte, zur Unterstützung der Fachabteilungen besonders notwendig.
- Angesichts des erhöhten Koordinationsbedarfs zwischen den Ländern sollte dieser Austausch erleichtert werden, wenn in jeder Landesverwaltung ein zentraler Ansprechpartner die europapolitische Tätigkeit im Bundesland überblickte.
- Zudem sollte sich eine solche zentrale Stelle zur Abstimmung der EG-Vorbereitung mit den Verbänden des Landes und zur Konzipierung der Öffentlichkeitsarbeit des Landes eignen.

Der *Landesamtsdirektor* selbst kam für diese spezifischen Koordinationstätigkeiten kaum in Frage. Angesichts des Umfangs der EG-Angelegenheiten wäre er hiefür aufgrund seiner sonstigen Funktionen überfordert gewesen und hätte aus diesen Gründen auch nur schwer die notwendige Spezialisierung in EG-Angelegenheiten erbringen können. An dieser Stelle ist allerdings anzumerken, daß organisationellen Reformen innerhalb der Landesverwaltung bereits aufgrund der verfassungsmäßigen Vorgaben Schranken gesetzt sind.[265] Dem Landesamtsdirektor kommt die Organisationsgewalt und ein impliziertes Weisungs- und Aufsichtsrecht über die gesamte Entscheidungsvorbereitung innerhalb des Amtes der Landesregierung zu, "unabhängig davon, ob und inwieweit der Landeshauptmann Ressortleiter ist oder der Landesamtsdirektor Vertretungs- (Entscheidungs-) rechte gem § 3 Abs 3 BVG BGBl 289(1925) hat, weil diese das Außenverhältnis und nicht die 'Leitung des inneren Dienstes' betreffen."[266] Ihm kommt also in jedem Fall eine Stellung als "Zwischenvorgesetzter" zwischen den Regierungsmitgliedern und den Abteilungen des Amtes zu.[267] Das heißt, daß die

---

264 Vgl RACK (1991), 6: "Fast noch wichtiger als die Umgestaltung bzw Ergänzung des Verfassungsrechts [in Hinblick auf ein EG-Länderbeteiligungsverfahren] sind einfachgesetzlich oder unter Umständen sogar nur durch innerorganisatorische Rechtsakte zu kreierende Einrichtungen, wie ... die Schaffung von Europabeauftragten in den Ämtern der Landesregierung ... Das erste und meines Erachtens zentrale Problem für eine funktionierende Länderinteressenvertretung im Gegenstand Europäische Integration ist meines Erachtens nämlich das "Nichtvorhandensein einer zuständigen Stelle"."

265 Vgl PERNTHALER (1982), Der Landesamtsdirektor als "Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, in: Juristische Blätter 1982; WEBER (1987), 156ff; PESENDORFER (1986); KOJA (1988); Herbert KRAUS et al (1983), Organisationsentwicklung in der österreichischen Landesverwaltung, in: Friedrich Glasl (Hg), Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung, Bern-Stuttgart, 155ff.

266 PERNTHALER (1982), 341.

267 WEBER (1987), 165.

Koordinierungstätigkeit eines Europareferates formell jedenfalls den Weisungen des Landesamtsdirektors verpflichtet ist.

Innerhalb des Länderbereichs hatte als erste die *Verbindungsstelle der Bundesländer* den Mangel zentraler "EG-Ansprechpartner" in den neun Landesverwaltungen als Hindernis für den Kommunikationsfluß zwischen Landes- und Bundesebene und zwischen den Ländern angesehen. Sie hatte deshalb bereits seit dem Jahre 1988 den Landesamtsdirektoren die Einrichtung von Europareferaten empfohlen.[268] Dies wurde jedoch von der Mehrheit der Landesamtsdirektoren vorerst abgelehnt, die sich gegen die Kumulierung sämtlicher EG-Agenden in einer Stabstelle verwehrten. Dies dürfte mit Bedenken der Landesamtsdirektoren zu erklären sein, eine Verfestigung solcher Koordinationsstrukturen könnte ihre faktischen (nicht die rechtlichen) Einflußmöglichkeiten auf den wichtigen Bereich der EG-Angelegenheiten schmälern.

Unter dem Eindruck des seit 1990 deutlich steigenden Arbeitsanfalls sowie der Konkretisierung der EG-Länderbeteiligungsrechte verstärkte sich jedoch in den Landesverwaltungen das Bedürfnis nach organisatorischen Maßnahmen. Bei meiner Befragung in der 2. Hälfte 1990 wurde in Hinblick auf einen EG-Beitritt die "Einrichtung eines speziellen EG-Koordinationsreferates anstelle einer Mitbehandlung von 'EG-Materien' innerhalb der bisherigen Struktur des Amtes der Landesregierung" bereits nur mehr von einem einzigen der antwortenden Landesamtsdirektoren[269] als "unnotwendig" angesehen.

In der Tat wurden in den Jahren 1990 und 1991 in allen Landesverwaltungen speziell mit EG-Angelegenheiten betraute Stellen eingerichtet. Diese Initiativen wurden teilweise auch von den Landtagen initiiert bzw unterstützt (zB in Niederösterreich, Kärnten). Die zumeist als *Europareferate* bezeichneten Stellen wiesen in den einzelnen Bundesländern zum Erhebungszeitpunkt strukturelle Unterschiede auf, die sich einerseits aus der getroffenen Funktionszuschreibung und andererseits allgemein aus der Größe der Landesverwaltung ergeben. Da sie erst dabei sind, ihren Arbeitsbereich auszugestalten und vor allem nach einem EU-Beitritt im Rahmen des Länderbeteiligungsverfahrens vor zusätzliche Anforderungen gestellt werden, kann aufgrund dieser Differenzen noch kein Schluß auf deren Funktionalität zur Vertretung integrationspolitischer Interessen gezogen werden. Im Folgenden wird insofern nur auf Entwicklungstendenzen hingewiesen:

* Die organisationelle Stellung des **steirischen** Europareferates wird dadurch gekennzeichnet, daß seine niedrige formelle Anordnung in der Amtshierarchie durch

---

268 Interview Verbindungsstelle, Februar 1990; vgl auch das Protokoll der Expertenkonferenz am 1. und 2. September 1988, 11; In dieser Hinsicht ist anzumerken, daß die Landeshauptmännerkonferenz bereits 1988 die Einrichtung eines Expertengremium beschlossen hatte, das sich aus den für Integrationsangelegenheiten Beamten der einzelnen Landesregierungen zusammensetzen hätte sollen. Einige Länder benannten sogleich ihre Vertreter. Nachträglich wurde dieser Plan jedoch von der Landesamtsdirektorenkonferenz verworfen.

269 In 3 Bundesländern (Vorarlberg, Niederösterreich und Wien) wurden die versandten Fragebogen weder von den Landesamtsdirektoren noch von ihren Stellvertretern beantwortet.

einen hohen informellen, personenbezogenen Status des **Europabeauftragten** überlagert wird:[270]

- Das Europareferat ist als Untereinheit in die Präsidialabteilung des Amtes der Landesregierung eingegliedert, und somit dem Leiter dieser Abteilung, weiters dem Landesamtsdirektor und in der politischen Verantwortung dem Landeshauptmann unterstellt. Bei seiner Einsetzung wurde bewußt auf eine weitreichendere, formelle Umstrukturierung durch die Geschäftsordnung verzichtet.
- Diese hierarchische Unterordnung wurde jedoch auf informeller Ebene dadurch relativiert, daß für die Position des Europabeauftragten kein Landesbeamter, sondern ein Professor für Öffentliches Recht der Universität Graz herangezogen wurde.

  Er selbst strich hervor, daß ihm diese Sonderstellung erlaube, "quasi als politischer Funktionär" aufzutreten, "ohne einer zu sein".[271]

- Dem Europabeauftragten standen 1991 zwei Juristen sowie eine Sekretariatskraft als Mitarbeiter zur Verfügung. Da sich diese personellen Kapazitäten bereits angesichts der 1991 gestellten Anforderungen als ausgelastet erwiesen, wurde ein Konzept erstellt, Beamte der Fach- und Rechtsabteilungen für den Zeitraum eines halben Jahres in das Europareferat einzugliedern, um sie als *Verbindungsreferenten* für EG-Angelegenheiten in den einzelnen Fachabteilungen auszubilden. Das Europareferat selbst sollte hingegen – zumindest mittelfristig – eine kleine Stabstelle bleiben.

* Das steirische Europareferat besitzt eine Generalzuständigkeit zur Koordination in EG-Angelegenheiten. Gemäß dem Beschluß der Landesregierung sollte dieser Aufgabenbereich umfassen:

- *die administrative Bearbeitung aller EG-relevanten Akten, die häufig auch fremdsprachige Texte enthalten,*
- *die Erstellung bzw Koordinierung von Stellungnahmen,*
- *die Koordination aller Initiativen und Aktivitäten im Landesbereich in Sachen EG,*
- *eine umfassende und permanente Informationserstellung für die Landesregierung und den Landtag unter besonderer Berücksichtigung allfälliger Auswirkungen auf die Steiermark,*
- *ständige Kontakte mit den entsprechenden Dienststellen in den anderen Bundesländern, auf Bundesebene, mit der Verbindungsstelle der Bundesländer und soweit erforderlich mit den amtlichen Organen der EG,*

---

270 Die folgenden Ausführungen stützen sich vor allem auf ein Interview mit dem steirischen Europabeauftragten Dr. Reinhard Rack, Graz 10.7.1991 sowie Einschätzungen bei Interviews in anderen Landesverwaltungen.

271 Interview, siehe die vorangehende FN.

- *die Information über europaweit geltende Bestimmungen, sowohl von den Grundsätzen als auch von den ständigen Veränderungen her, die Schaffung von Informations- und Schulungsmaßnahmen für alle einschlägig befaßten Bediensteten in der steirischen Landesverwaltung,*
- *die Information an den Steiermärkischen Landtag über sämtliche das Land betreffende Entwicklungen, im Zusammenhang mit dem Fortschreiten des Prozesses der Europäischen Integration,*
- *die Information an die steirischen Gemeinden im Wege ihrer Interessenvertretungen über die kommunal bedeutsamen Entwicklungen innerhalb der EG.*[272]

Das Schwergewicht der Aufgaben betraf im Jahr 1991 die Festlegung und Außenvertretung von Landespositionen im Zusammenhang mit dem EWR-Verhandlungsprozeß und die Koordination der Vorarbeiten für die EWR-Rechtsreform auf Landesebene. Das Europareferat kommentierte dabei jeweils die im Wege der Verbindungsstelle einlangenden Dokumente und verteilt sie gegebenenfalls an die zuständigen Rechts- und Fachabteilungen. Gestützt auf die Berichte dieser Abteilungen fertigte sodann das Europareferat in der Regel selbst die Stellungnahme des Landes aus, wobei koordinierend vor allem auf integrationspolitische Notwendigkeiten Rücksicht genommen wurde. Damit wurde die früher dem Verfassungsdienst zustehende Koordinationskompetenz in europarechtlichen Fragen in das Europareferat verlagert.

In **Vorarlberg** fehlte im September 1991 noch eine einheitliche Organisationseinheit für EG-Angelegenheiten.[273] Die europarechtlichen Fragen (im Rahmen der Abteilung Gesetzgebung) und die integrationspolitischen Gesichtspunkte (im Rahmen des Präsidiums: Büro für Internationale Zusammenarbeit) wurden jedoch vom selben Referenten (mit einem Mitarbeiter) betreut. Die Überschaubarkeit der kleinen Vorarlberger Landesverwaltung und der deshalb besonders engen Kontakte zwischen den Abteilungen erleichterte die Koordination dieser Querschnittsmaterien im Vergleich zu anderen Bundesländern. Diesem "Größenvorteil" entsprechend, steht der "Europareferent" auch in kontinuierlichem, direktem Kontakt mit dem Landeshauptmann und anderen mitzuständigen Regierungsmitgliedern.

Über den Untersuchungszeitraum hinausgehend ist zu ergänzen, daß die Vorarlberger Landesregierung im September 1992 einen eigenen EG-Beauftragten bestellte, wobei (insofern ähnlich wie in der Steiermark) auf die Einbeziehung externer Qualifikationen Bedacht genommen wurde. Für diese Aufgabe konnte ein mit den EWR-Verhandlungen befaßter Experte des EFTA-Sekretariats (Vorarlberger Herkunft) gewonnen werden.

---

272 Beschluß der Steiermärkischen Landesregierung vom 2. April 1990, GZ 1-66/1 Di 44/50-89.

273 Die folgenden Angaben stützen sich auf ein Interview in der Vorarlberger Landesverwaltung, Bregenz 17.9.1991, schriftliche Auskünfte dieser Stelle sowie auf die Jahresberichte der Vorarlberger Landesregierung der Jahre 1989 und 1990.

Zudem ist hier anzumerken, daß die Vorarlberger Landesregierung trotz ihrer beschränkten Ressourcen als kleines Bundesland in besonderer Weise die integrationsrelevante Ausbildung forciert. Im Oktober 1992 wurde in Bregenz eine überregional beschickte "Europaakademie", ein Post-Graduate Lehrgang in Europarecht und Europapolitik, eingerichtet, der den Gründungsintentionen zufolge va dem Aufbau von Expertise in den Landesinstitutionen und Unternehmen Vorarlbergs sowie anderer westösterreichischer, Südtiroler und Schweizer Regionen zugute kommen soll.

Der im März 1990 eingesetzte **niederösterreichischen Europareferent**[274] war zuvor langjähriger Leiter des Sekretariats des Landeshauptmannes. Seine Funktion wird allerdings durch die parallel bestehen bleibenden Europaagenden der Abteilung Verfassungsdienst eingeschränkt, die weiterhin die verfassungsrechtlichen Integrationsaspekte wahrnimmt. Da dem Europareferenten juristische Mitarbeiter fehlten, war es ihm zudem (zum Erhebungszeitpunkt) nicht möglich – wie etwa in der Steiermark – selbst Landespositionen auszuarbeiten, sodaß seine Tätigkeit auf deren Koordination beschränkt blieb.

In **Tirol** wurde bereits im Jahre 1989 ein Sachbearbeiter der Verfassungsabteilung für die "Koordination in EG-Fragen" ernannt.[275] Die Integrationsangelegenheiten werden im Rahmen der Präsidialabteilung Verfassungsdienst wahrgenommen. Die Einrichtung einer eigenständigen Stabstelle wurde bislang nicht für erforderlich befunden.

In **Salzburg** wurde die Koordination für EG-Angelegenheiten einem Gremium unter der Leitung des Landesamtsdirektors zugewiesen.[276] Die rechtlichen Fragen der Europäischen Integration nimmt die Unterabteilung Legislativ- und Verfassungsdienst wahr, wobei bereits Personalaufstockungen notwendig wurden. Im Sommer 1989 wurde eine *Arbeitsgruppe für Fragen der Europäischen Integration* eingerichtet.[277] Neben Abteilungen des Amtes der Landesregierung werden dabei auch Interessenvertretungen einbezogen. Sie dient der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die Landesregierung sowie der Vorbereitung von Berichten an den Salzburger Landtag. Zusätzlich wurde in jeder Fachabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung jeweils ein für Integrationsangelegenheiten zuständiger Referent bestellt. 1993 wurde eine Europa-Informationsstelle des Landes Salzburg eingerichtet.

In Oberösterreich wird seit der erwähnten Übernahme der EG-Agenden durch den Wirtschaftslandesrat vor allem die Informationskomponente forciert. Während sämtliche europarechtlichen Aspekte in der Landesamtsdirektion und in der Abteilung Verfassungsdienst wahrgenommen werden, wurde im Büro des Wirtschaftslandesrates im

274 Novelle der GO der NÖ Landesregierung am 22.3.1990, Losebl. Slg. NÖ 001/1-17, Auskunft des Leiters des Europareferates im Amte der NÖ Landesregierung vom 11.5.1990; Interviews in der NÖ Landesverwaltung, am 3.7.1991.

275 Erlaß des Landesamtsdirektors vom 27.6.1989, Amt der Tiroler Landesregierung Präs. II – 1415/213.

276 Auskunft des Amtes der Salzburger Landesregierung vom 6.6.1990; Salzburger Landeskorrespondenz/I, 1988-11-15, Nr 220, p 6; Interview Salzburger Landesamtsdirektion 22.9.1992.

277 Zu ihrer Tätigkeit vgl Berichte der beim Amt der Salzburger Landesregierung eingerichteten Arbeitsgruppe für Fragen der europäischen Integration, Stand April 1991.

Oktober 1991 eine **Europabeauftragte des Landes Oberösterreich** vor allem für zwei Aufgabenbereiche eingestellt.[278] Um eine effizientere Informationsverwertung zu erreichen, sollte sie ein Netz von EG-Experten in den Abteilungen der Landesverwaltung aufbauen. Stärker als bei den anderen Europareferaten schien bei ihrer Tätigkeit die Funktion als Bindeglied zwischen der Landesregierung und den Kammern hervorzutreten. In Zusammenarbeit mit den Landeskammern sollte sie vor allem die EG-Öffentlichkeitsarbeit in Oberösterreich konzipieren.

Im Bemühen um die Nutzung externer Expertise (ähnlich wie in Vorarlberg und der Steiermark) übernahm 1993 ein Universitätsprofessor für Europarecht die Funktion des Landes-Europabeauftragten.

In **Wien** wurde innerhalb des "Koordinationsbüros" der Magistratsdirektion, der Stabsabteilung für abteilungsübergreifende Agenden der Wiener Stadt-/Landesverwaltung, ein Europareferat eingerichtet, dem 1991 neben dem Leiter ein weiterer Jurist angehörte. Im Jahre 1991 wurde auch hier vom Europareferat eine amtsinterne Arbeitsgruppe mit dem Ziel eingerichtet, ein Netz von Ansprechpartnern in allen Abteilungen zu schaffen. Aufgrund des Übergewichts kommunaler Aufgaben in der - zugleich der Landes- als auch der Stadtregierung dienenden - Wiener Administration wurde seitens des Europabüros im September 1991 als Besonderheit hervorgehoben, daß EG-Angelegenheiten in Wien weit weniger Relevanz beigemessen werde als in den anderen Landesregierungen. Dies dürfte sich in den Jahren 1992/93 etwas geändert haben. So wurde nunmehr zB auch in Wien eine Europa-Informations-Servicestelle geschaffen.

In **Kärnten** wurde im Jahre 1991, einer Forderung des Europaausschusses des Landtages entsprechend, in der Landesamtsdirektion, ein dem Landesamtsdirektorstellvertreter unterstelltes Europabüro eingerichtet, wobei jedoch auch hier integrationspolitische Stellungnahmen weiterhin vom Verfassungsdienst bearbeitet und koordiniert werden.[279] Auch in der **burgenländischen** Landesverwaltung wurde 1991 ein Europareferat eingerichtet.[280]

Diese Entwicklungen lassen folgende - vorläufige - Schlußfolgerungen zu:

* Wenngleich die Europareferate noch geringe Ressourcen aufweisen, ist ihre Einrichtung bemerkenswert, wenn man in Erinnerung ruft, daß in den deutschen Landesregierungen erst Ende der achtziger Jahre spezifisch für EG-Angelegenheiten zuständige Stellen ausgebildet wurden.[281] Deshalb bestehen für viele der deutschen Europareferenten noch Schwierigkeiten, ihre Koordinationsrolle gegen bereits gefestigte Beziehungsstrukturen zwischen den Fachabteilungen untereinander und zwischen den Fachabteilungen und Stellen der EG-Kommission zu behaupten. Daß die Europareferenten der österreichischen Landesverwaltungen ihre Koordinationsrolle bereits zu Be-

278 Schriftliche Auskunft der Europabeauftragten des Landes Oberösterreich, Mag. Ulrike Möslinger, 7.1.1992.

279 Gespräch mit dem stellvertretenden Kärntner Landesamtsdirektor, 17.10.1991.

280 Gespräch mit dem Leiter der Verfassungsabteilung der burgenländischen Landesverwaltung, 17.10.1991.

281 Siehe *Kapitel III., Abschnitt 3.3.4.*

ginn der EG–bezogenen Arbeit aufnahmen, sollte insofern für ihren amtsinternen Status von Vorteil sein.

* Bereits im Jahre 1991, bei meinen Interviews in einzelnen Landesverwaltungen wurde hervorgehoben, daß eine Verbesserung der abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit in Integrationsangelegenheiten – im Vergleich zu deren Handhabung im Rahmen innerstaatlicher Materien – zu erkennen sei.

* Die Häufigkeit interregionaler Besprechungen hat zudem ein persönliches Naheverhältnis zwischen den EG–Referenten der neun Bundesländern entwickelt, das die horizontale Kommunikation zwischen den Landesverwaltungen in EG–Angelegenheiten deutlich verstärkte. Die Einrichtung des *Ständigen Integrationsausschusses der Länder* (SIL) hat hiezu mit beigetragen.

6.2.3. Bildung von Europaausschüssen in den Landtagen

Wie teilweise bereits in *Abschnitt 4.* dargestellt wurde, befaßten sich die meisten Landtage (abgesehen von Wien) seit 1989 zunehmend in allgemeinen Debatten und Entschließungen mit Auswirkungen eines EG–Beitrittes bzw des EWR–Abkommens und mit institutionellen Fragen in diesem Zusammenhang. Am aktivsten zeigten sich dabei die Landtage von Salzburg, Tirol, Vorarlberg und der Steiermark.[282] Aufgrund der Sensibilisierung in der EWR–Debatte vom Frühjahr 1991 und im Hinblick auf das künftige Länderbeteiligungsverfahren wurde bereits in dieser Phase ein Bedarf für organisationelle Anpassungen erkannt. In allen Landtagen – außer in Wien und Niederösterreich – wurden im Jahr 1991 Ausschüsse gebildet, die speziell der Behandlung von Integrationsangelegenheiten dienen sollen. Dieser Strukturaufbau weit vor einem EU–Beitritt war erstaunlich, wenn man vergleichsweise in Erinnerung ruft, daß in den deutschen Landesparlamenten erst in den letzten Jahren "Europaausschüsse" eingerichtet wurden oder noch fehlen.

Die Entwicklung von Mitwirkungsrechten der Landtage im Rahmen des EU/EWR–Länderbeteiligungsverfahrens wird in *Kapitel VI, Abschnitt 2.5.*, dargestellt.

6.2.4. Aufbau von Beziehungen zwischen den Landesinstitutionen und den Landessozialpartnern in der Integrationspolitik

Angesichts der engen personellen Verflechtung von Landesverbänden und Landesregierung bzw Landtagen sowie der – in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark ausgeprägten – Mechanismen tripartistischen Zusammenwirkens in der Landespolitik,[283] ist auch bei der Länderbeteiligung im Rahmen der europäischen Integration eine

---

282 Im Detail vgl die diesbezüglichen Auskünfte der Landtagsdirektionen, Juli 1991, abgedruckt in Anhang D meiner eingangs zitierten Dissertation.

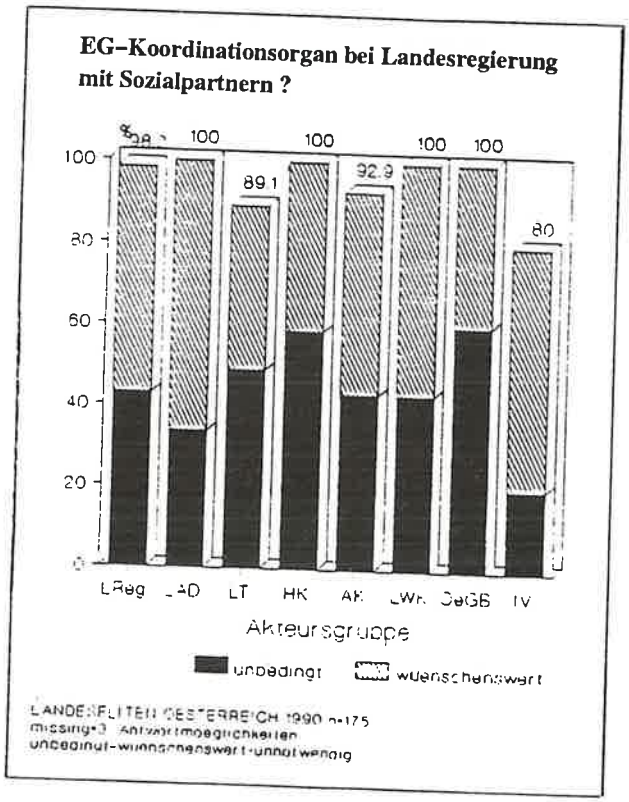
283 Siehe *Kapitel IV.*

Einflußnahme der Landesorganisationen der Wirtschaftsverbände anzunehmen. Dies wäre eine weitere Besonderheit der österreichischen EG–Länderbeteiligung.[284]

– In der Tat äußerten – bei meiner Umfrage 1990 – sämtliche Handelskammern, Landwirtschaftskammern und Arbeiterkammern (mit einer Ausnahme) sowie alle Landesorganisationen des ÖGB und der Industriellenvereinigung den Wunsch nach *verstärkter Zusammenarbeit mit der Landesregierung* in Hinblick auf einen EG–Beitritt.[285]

– *Die Einrichtung eines EG–Koordinationsorgans unter Einbeziehung der Landessozialpartner* entsprach den Vorstellungen von 98% der Landesregierungsmitglieder und 95% der Landessozialpartner (*siehe FIG 5–F*).

FIG 5–F



284 In deutschen Landesregierungen gibt es keine speziell für EG–Angelegenheiten eingerichteten Gremien zur Einbeziehung von Wirtschaftsverbänden; siehe Anhang A.

285 Behauptung: "Im Hinblick auf einen EG–Beitritt wäre eine noch stärkere Zusammenarbeit zwischen Landesregierung und Sozialpartnern im Lande wünschenswert" Völlige Zustimmung: 57,1% (37); mehr oder weniger Zustimmung: 41,1% (23); mehr oder weniger Ablehnung: 1,8% (1); Völlige Ablehnung: 0% (–); ÖSTERREICHISCHE LANDESELITEN 1990: Sub–Sample Präsidenten/direktoren der Landes–Sozialpartner n = 56.

Im Mai 1991 wurde in *Salzburg* ein *Rat für Fragen der Europäischen Integration* gebildet. Ihm folgte alsgleich die Konstituierung ähnlicher "Integrationsformen" in den meisten anderen Bundesländern – wiederum mit der Ausnahme Wiens, Niederösterreichs und des Burgenlandes.

Ihre Zusammensetzung entspricht weitgehend jener des *Rates für Fragen der Integrationspolitik* auf Bundesebene. So gehören zB dem unter dem Vorsitz des Landeshauptmannes stehenden "Tiroler Integrationsrat" als Mitglieder an:

- die jeweils fachlich zuständigen Mitglieder der Landesregierung;
- der Landtagspräsident;
- je ein Repräsentant (Klubobfrau/mann) der im Tiroler Landtag vertretenen politischen Parteien;
- die Präsidenten der Handelskammer, der Landeslandwirtschaftskammer, der Arbeiterkammer, der Industriellenvereinigung und der Landesvorsitzende des ÖGB
- der Landesamtsdirektor
- sowie zur Vertretung kommunaler Interessen der Präsident des Tiroler Gemeindeverbandes und der Bürgermeister der Landeshauptstadt Innsbruck

Zudem können weitere Politiker und Sachverständige des Landes, des Bundes, der EG-Kommission, der Universität sowie sonstiger Interessenvertretungen beigezogen werden.

Die Analogie zum *Rat für Integrationsfragen* der Bundesregierung dürfte auch darin bestehen, daß sich die Funktion der "Integrationsräte" der Länder weitgehend auf den Informationsaustausch und generelle Debatten beschränkt. Denn, wenngleich etwa der Tiroler Landeshauptmann *Partl* als Gründungsmotiv des Tiroler Rates angab, "im Bereich des Landes eine Einrichtung zu schaffen, die auf politischer Ebene alle wesentlichen Entscheidungsträger zusammenfaßt",[286] so scheint sie doch – allein schon aufgrund der nur sporadischen Sitzungen – wenig geeignet, eine landesinterne Arena im Rahmen des Länderbeteiligungsverfahrens zu bilden. In dieser Hinsicht werden die Interessen der Landessozialpartner vielmehr im Rahmen informeller Kontakte einfließen.

286 Einladungsschreiben des Landeshauptmannes von Tirol zur konstituierenden Sitzung des Integrationsrates, LH Zl E4/74 vom 11.6.1991.

7. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen des Kapitels

* Während führende Landespolitiker, insbesondere die Landeshauptmänner, von 1987 bis 1989 als eine der stärksten Promotoren eines EG-Beitritts auffielen, traten im Jahre 1991 gerade politische Akteure der Landesebene mit deutlicher Kritik an der Integrationspolitik der Bundesregierung hervor. Ihre Interessenlogiken hatten sich entsprechend den **Umfeldbedingungen gewandelt**:

a) In einer ersten Phase (1987 bis 1989) standen generelle wirtschaftliche Interessen an einer Beteiligung am Binnenmarkt im Vordergrund der Erwägungen der dominanten Landesakteure. Die Landeshauptmännerkonferenz legitimierte die "Beitrittsoption" wesentlich und stärkte deren Befürworter in den Bundesparteien. Damit erfüllte sie zunächst eine Mobilisierungsfunktion. Als jedoch die Beitrittskritik in der öffentliche Meinung seit Ende 1988 deutlich zunahm, mußten die Landeshauptmänner eine Stabilisierungsfunktion übernehmen. Sie half wesentlich mit, daß im Juni 1989 ein weitreichender "nationaler Elitenkonsens" über den Beitrittsantrag erzielt werden konnte.

b) Nachdem der Beitrittsantrag im Juli 1989 gestellt war, verringerte sich **dieser Legitimationsdruck** der Landeseliten zwischenzeitlich (bevor er im Rahmen der Beitrittsverhandlungen, vor allem im Hinblick auf die EU-Volksabstimmung, wieder zunahm). In den Vordergrund der Integrationsdebatte auf Landesebene rückten nun die **regionalspezifischen Herausforderungen** und Problemfelder eines EG-Beitritts (Wohnungsmarkt, Transitverkehr, Landwirtschaft, Regionalförderung, Beschaffungswesen, etc) und die Gefährdung **institutioneller Eigeninteressen** der Landesakteure durch Kompetenzverluste.

- Die Wahrnehmung "föderalistischer Problemstellungen" im EG-Kontext wurde durch **rege Kontakte mit deutschen Landesakteuren** verstärkt.

- Die Daten meiner Umfrage aus dem Jahre 1990 belegten deutlich, daß die Landeseliten überwiegend **nachteilige** Auswirkungen eines EG-Beitritts **auf ihre eigenen Machtressourcen** erwarteten, während sie jedoch weiterhin von **insgesamt positiven regionalwirtschaftlichen Effekten** ausgingen.

- Den signifikanten Unterschieden in der Bewertung eines EG-Beitrittes an der regionalen Basis (wobei sich Tirol und Salzburg durch einen merklich höheren Anteil von "Beitrittsgegnern" auswiesen) entsprach, daß sich die "Integrationsinteressen" der politischen Eliten **in den neun Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt** erwiesen.

– Andererseits war in der EWR–Debatte des Jahres 1991 eine **Homogenisierung** von Interessen in den Akteursräumen der **einzelnen Länder** feststellbar. Da nach dem Wegfall der Verpflichtung zum nationalen Konsens regionalspezifische Integrationsprobleme im Vordergrund standen, grenzten sich – insbesonders in Salzburg und in Tirol – auch die dominanten Landesakteure von den Positionen der Bundesregierung ab. So wurden einstimmige Landtagsresolutionen erzielt, die vor 1990 in europapolitischen Fragen unmöglich schienen.

– Zu Beginn der EWR–Verhandlungen stellten die Länder Forderungen, die sich in dieser Form nicht durchsetzen ließen, da sie Kernbereiche des zu übernehmenden *Acquis* betrafen (Forderung nach einer gänzlichen Ausnahme des Grundverkehrs, Übergangsregelungen im Vergabewesen). Die schließlich im **Einvernehmen** mit den Ländern geforderte Übergangsfrist im Bereich des **Grundverkehrs** konnte jedoch im EWR–Abkommen verankert werden.

– Im Rahmen der Transitverhandlungen wurde die österreichische Verhandlungsführung insbesondere durch Initiativen Tiroler Landesakteure unter Druck gesetzt. Das **Transitabkommen** entsprach schließlich allen Forderungen der Landeshauptmännerkonferenz.

– Im Umfeld der EWR–Verhandlungen traten vor allem Länderforderungen nach **innerstaatlicher "Kompensation" in den Vordergrund**: nämlich einerseits Kompetenzforderungen im Bereich des Grundverkehrs und generell im Rahmen der *Strukturreform*, andererseits im Hinblick auf die Verankerung von Ländermitwirkungsrechten im Rahmen der europäischen Integration. In diesem Kontext entwickelten sich die institutionellen **"bundesstaatlichen" Problemstellungen** der europäischen Integration, die vor 1989 kaum beachtet wurden, **im Jahre 1991 zu wesentlichen Issues der Integrationsdebatte.**

Nach der bis 1992 geltenden Rechtslage wäre den Ländern im Rahmen der Integrationspolitik des Bundes nur das Recht zugekommen, bei Angelegenheiten, die ihren selbständigen Wirkungsbereich berührten, unverbindliche Stellungnahmen abzugeben.

Die **Partizipationsmöglichkeiten**, die den Landesinstitutionen seitens der Bundesregierung bereits vor der Verankerung des "EG–Länderbeteiligungsverfahrens" im Jahre 1992 geboten wurden, gingen jedoch **über diese Rechte hinaus**. Hiefür zeigte sich insbesondere auch eine antizipierende Beruhigung regionaler Konfliktpotentiale in der Integrationspolitik als maßgeblich.

- So wurde den Ländern im Jahre 1990 zugestanden, einen **gemeinsamen Vertreter in die Österreichische Mission bei den EG** zu entsenden. Ihm sind in der Praxis sämtliche Informationen der Mission zugänglich, insbesondere da er gleichzeitig auch für die Mission Tätigkeiten wahrnimmt. Diese regionale Einbeziehung in die staatliche Vertretung in Brüssel ist im Vergleich zu Repräsentanten von EU-Regionen einzigartig. Er konnte im Rahmen der EWR-Verhandlungen an allen Verhandlungsgruppen teilnehmen, die den Ländern relevant erschienen.

- Vertretern der Landesregierungen waren vor allem auch die **im Bereich der Bundesregierung eingerichteten integrationspolitischen Gremien** sowohl auf politischer Ebene (Rat für Integrationsfragen) als auch auf Beamtenebene **zugänglich.** Die **Partizipation** der Landesinstitutionen erfolgte vornehmlich in **intra-föderalen** Gremien, in denen für die neun Länder zumeist gemeinsame Vertreter anwesend waren. Inter-föderale Verhandlungen zwischen den Bundes- und Landesregierungen/-verwaltungen fanden hingegen nur in bezug auf Anpassungsmaßnahmen der bundesstaatlichen Strukturen statt.

- Darüber hinaus wurden die Landesregierungen bereits in dieser Phase seitens der Bundesregierung **kontinuierlich und umfassend** über den Fortgang der EWR-Verhandlungen und der innerstaatlichen Integrationsmaßnahmen **unterrichtet.** Die insbesondere von Landesparlamentariern beanstandeten Informationsmängel waren also nicht der Bundesregierung, sondern wenn, dann allenfalls der fehlenden Weiterleitung durch die Landesregierungen zuzurechnen gewesen.

- Im Ansatz bemerkenswerter als in der praktischen Auswirkung war, daß im Rat für Integrationsfragen erstmals auch **Repräsentanten der Landtage in ein Bundesgremium** eingebunden wurden.

* Der Logik des "Dreiebenensystems" entsprechend, war bereits in dieser Anfangsphase der integrationspolitischen Länderbeteiligung eine **Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den neun Landesregierungen** feststellbar.

- Im Gegensatz zur innerstaatlichen Politik, begannen sie die integrationspolitischen Länderpositionen prinzipiell gemeinsam zu bestimmen (in der Landeshauptmännerkonferenz bzw den ihr vorgelagerten Gremien).

- Als erste institutionelle Maßnahme angesichts dieses Koordinierungsbedarfs wurde im Jahre 1991 auf Expertenebene ein **Ständiger Integrationsausschuß der Länder (SIL)** eingerichtet.

– Der **Verbindungsstelle** der Bundesländer kam in der Integrationspolitik von Beginn an eine relativ stärkere Rolle zu als in der innerstaatlichen Politik. Beamte der Verbindungsstelle nahmen im Regelfall die **gemeinsame Ländervertretung** in den integrationspolitischen Gremien des Bundes wahr.

* Schließlich fiel auf, daß die **Landesregierungen** – trotz der massiven Forderungen nach Länderbeteiligung und der von einzelnen Landesakteuren vorgebrachten Kritik an mangelnden Beteiligungschancen – die ihnen seitens der Bundesregierung gebotenen (oder **erreichbaren) Partizipationsmöglichkeiten** (zumindest bis ins Jahr 1991) **nicht voll ausnützten**. Dies galt für die Beteiligung in den österreichischen EWR–Verhandlungsdelegationen wie auch in den innerstaatlichen Integrationsgremien.

* Dies dürfte weitgehend auf einen Ressourcenmangel der Landesinstitutionen zurückzuführen gewesen sein. Im Jahre 1990 stellten bei meiner Umfrage in der Tat fast drei Viertel der österreichischen Landeseliten fest, daß die EG–Vorbereitungen auf Landesebene noch nicht effizient genug gewesen seien.

* Während zunächst davon ausgegangen wurde, die Schaffung neuer integrationspolitischer Strukturen hintanzuhalten, wurde seit 1990 deren Notwendigkeit zunehmend erkannt. In dieser Hinsicht wurden in den Landesverwaltungen **Europareferate** aufgebaut, wobei teilweise externe Experten eingebunden wurden. Zudem wurden **Integrationsgremien** der Landesregierungen eingerichtet, in die Vertreter der Landtage und der Landessozialpartner eingebunden sind. Sämtliche Landtage richteten **Ausschüsse** ein, die spezifisch integrationspolitische Fragen behandeln sollten. Damit wurden in Österreich **bereits in der Phase der Vorbereitung** auf einen EU–Beitritt **strukturelle Maßnahmen** gesetzt, die in den **deutschen Ländern erst seit Ende der achtziger Jahre** erfolgten.

– Ohne diesen Aufbauprozeß abschließend beurteilen zu können, war festzustellen, daß die Länder **Salzburg, Tirol, Vorarlberg, und Steiermark** im hier behandelten Zeitraum sowohl hinsichtlich der institutionellen Anpassungen und der Intensität der integrationspolitischen Debatte eine "Vorreiterrolle" einnahmen. Andererseits zeigten sich die Wiener, die niederösterreichischen und die burgenländischen Landesinstitutionen (zumindest bis 1991) in dieser Hinsicht die geringsten Aktivitäten. Diese **Unterschiede** konnten also nicht durch die Kapazitäten der Landesinstitutionen, sondern vielmehr **durch die unterschiedliche Intensität "föderalistischer" Traditionen** und der Virulenz **regionalspezifischer Konfliktpotentiale** erklärt werden.

VI. STRUKTUREN UND PERSPEKTIVEN DER MITWIRKUNG ÖSTERREICHISCHER LANDESAKTEURE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Vorbemerkungen

Bereits im Jahre 1992 wurden im *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG) und ergänzend in einer *Bund-Länder-Vereinbarung* weitgehende Mitwirkungsrechte verankert, die eine Berücksichtigung *regionaler Interessen* sowohl im Rahmen des EWR und der EFTA als auch im Rahmen einer EU-Mitgliedschaft ermöglichen sollen. Die folgende Untersuchung der Strukturen und Potentiale dieser Ländermitwirkung orientiert sich vor allem an den Perspektiven, die sich nach einem EU-Beitritt stellen würden.

Wie in *Kapitel III* erörtert wurde, hängen die Einflußchancen regionaler Interessen in der Unionspolitik prinzipiell von den Machtressourcen ab, über die ein Mitgliedstaat in der Unionspolitik verfügt. Die jeweilige Ausbildung des österreichischen Machtpotentials in einer spezifischen Entscheidungskonstellation ist im vorhinein nicht abschätzbar.

Allerdings ist grundsätzlich hervorzuheben, daß Österreich als kleiner Mitgliedstaat im Verhältnis zu seiner Bevölkerungszahl in den EU-Institutionen überproportional vertreten sein wird (*siehe TAB 6-1*).

Obwohl bereits der Europäische Rat von Lissabon im Juni 1992 die prinzipielle Absicht erklärt hatte, die bevorstehende EFTA-Erweiterung auf der institutionellen Grundlage des Maastricht-Vertrages durchzuführen, fand in den Jahren 1992/93 innerhalb der Europäischen Union eine phasenweise heftige Debatte darüber statt, inwieweit die Erweiterung mit institutionellen Reformen junktimiert werden könnte.[1] Die hiebei von relevanten EU-Akteuren verfolgten Konzepte gingen von verschiedenen Intentionen aus: Die EG-Kommission schlug Maßnahmen vor, um die Handlungsfähigkeit der EU-Institutionen und die Flexibilität der Entscheidungsprozesse trotz der erhöhten Mitgliederzahl aufrechtzuhalten oder gar zu erhöhen. Frankreich, Italien, Spanien und teilweise Deutschland versuchten stärker an der Bevölkerungszahl orientierte Entscheidungsregeln sowie Vorrechte der großen Mitgliedstaaten bei der Ausübung der Präsidentschaft durchzusetzen, um angesichts des Hinzutretens kleiner Mitgliedstaaten eine Schwächung der Position der "großen Fünf" zu verhindern. Teile des Europäischen Parlaments, die schließlich in der Minderheit blieben, sahen im Erfordernis der Zustimmung des EP zum Beitrittsvertrag ein Druckmittel, um dessen Befugnisse wesentlich zu verstärken.

---

1 Vgl Agence Europe, 1993 passim; zu den institutionellen Reformkonzepten im Hinblick auf die EU-Erweiterung(en) vgl uva Wolfgang WESSELS/Christian ENGEL (Hg) (1993), The European Union in the 1990s – Even closer and larger?, Bonn; Anna MICHALSKI/Helen WALLACE (1992), The Enlargement of the European Community, London (RIIA Working Papers).

Solche Reformen hätten jedoch das Kräfteverhältnis auf Kosten der kleineren Mitgliedstaaten verändert oder die supranationalen Elemente des institutionellen Systems verstärkt, was wiederum für Großbritannien aufgrund seiner intergouvernmentalistischen Grundhaltung gänzlich unvorstellbar gewesen wäre.

Da jede institutionelle Modifikation jedoch der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf, konnte sich aufgrund dieser unüberbrückbaren Interessengegensätze schließlich beim Europäischen Rat am 10./11. Dezember 1993 nur der kleinste gemeinsame Nenner durchsetzen,[2] während allfällige tiefgreifendere Reformen auf die für 1996 angesetzte Regierungskonferenz zurückgestellt werden sollten. Im wesentlichen bedeutet dies eine arithmetische Fortschreibung der bisherigen institutionellen Regeln und also eine Gleichstellung zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten. In diesem Rahmen sollen an dieser Stelle nur zwei wesentliche Konsequenzen hervorgehoben werden:

* Österreich wird bei der Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat[3] über 4 Stimmen verfügen, also fast über die Hälfte des Stimmgewichts der größten Mitgliedstaaten. Bei Drucklegung dieser Arbeit war noch nicht geklärt, ob die Sperrminorität hiebei wie bisher 23 oder 27 Stimmen betragen wird.

Man sollte sich aber nicht von der Vorstellung leiten lassen, daß einstimmige Entscheidungen oder eine niedere Sperrminorität für einen kleinen Mitgliedstaat in jedem Fall günstiger sind. Gerade in Politiken, in denen Österreich zu den Vorreitern in der EU zu zählen ist (wie zB Umweltschutz, soziale Standards), wird es vielmehr im österreichischen Interesse sein, mit Mehrheitsentscheidungen das Veto von "rückschrittlichen" Mitgliedstaaten zu überwinden und so höhere gemeinschaftliche Standards zu erreichen.

* Trotz ihrer rechtlichen Unabhängigkeit dienen die Mitglieder der Kommission üblicherweise den Interessen "ihres" Mitgliedstaates in besonderer Weise als Anlaufstelle für Lobbying, wie zB auch hinsichtlich der deutschen Länderaktivitäten gezeigt wurde. So ist es für die Vertretung österreichischer Länderinteressen wesentlich, daß Österreich – entgegen den in der Reformdebatte 1992/93 geäußerten Absichten nach einer Reduktion der Kommissionsmitglieder – nunmehr zugesichert wird, ein Mitglied der Kommission zu nominieren.

---

2 Die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel am 10./11.12.1993 sind abgedruckt in: Agence Europe, 12.12.1993.

3 Einen Überblick über die Anwendungsbereiche der verschiedenen EU-Entscheidungsverfahren nach "Maastricht" gibt Gerd WINTER (1993), Institutionelle Strukturen der Europäischen Union, in: Die Öffentliche Verwaltung 46. Jg., H 5, 173–183.

TAB 6-1: Zusammensetzung der EU-Institutionen nach der EFTA-Erweiterung

Mitglied-staat	Einwohnerzahl in Mio.	Stimmen im im Rat	Mitglied Kommission	Mitglied Europ.Parl.	Mitglied WSA/AdR*
D	80,6	10	2	99	24
GB	57,9	10	2	87	24
F	57,5	10	2	87	24
I	56,9	10	2	87	24
E	39,1	8	2	64	21
NL	15,2	5	1	31	12
GR	10,3	5	1	25	12
B	10,0	5	1	25	12
P	9,8	5	1	25	12
S	8,7	4	1	22	12
A	**7,9**	4	**1**	**21**	12
DK	5,2	3	1	16	9
SF	5,0	3	1	16	9
N	4,3	3	1	15	9
IRL	3,5	3	1	15	9
L	0,4	2	1	6	6
		90	21	641	231

* WSA: Wirtschafts- und Sozialausschuß; AdR: Ausschuß der Regionen

Auf der Basis der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 10. / 11.12.1993, modifiziert durch den EU-Beitrittsvertrag.

Um Mißverständnisse bei der Lektüre dieses Kapitels zu vermeiden, ist vorweg jedoch nochmals in Erinnerung zu rufen: Die Verstärkung der Beteiligungsrechte von Landesakteuren an Gemeinschaftspolitiken muß nicht notwendigerweise bedeuten, daß als deren Ergebnis die Interessen einer Region in höherem Maße befriedigt werden.[4] Ausgehend von den aufgezeigten Einflußgrenzen der innerstaatlich stärkeren Landesregierungen der innerhalb der EU stärkeren Bundesrepublik läßt sich bereits im voraus grundsätzlich festhalten, daß die Einflußkanäle der österreichischen Landesakteure in der EU-Politik nicht bei allen für sie wesentlichen Vorhaben vermögen werden, die Durchsetzung spezifischer Landesinteressen zu *erzwingen* oder *von sich aus* Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene nachhaltig zu blockieren. Selbst wenn die Bundesregierung den Ländern in einem EU-Politikbereich ihre sämtlichen Machtressourcen übertragen würde, könnte zumindest die Überstimmbarkeit bei Mehrheitsentscheidun-

4 Vgl *Kapitel I, II, III.*

gen im Rat einem "Länderveto" die Grenze setzen. Die Beurteilung der im Aufbau befindlichen "EU-Mitwirkungsstrukturen" darf deshalb nicht von solch irrealen Ansprüchen ausgehen, sondern vielmehr von der *relativen* Erhöhung der Chancen, spezifische Landesinteressen in einzelne Gemeinschaftspolitiken einzubinden.

Innerhalb dieser Rahmenbedingungen werden im folgenden die in Österreich bereits geschaffenen oder vorgesehenen Strukturen der EU/EWR-Länderbeteiligung behandelt:[5]

Abschnitt 1. untersucht die Entstehungsgeschichte und den Inhalt der einzelnen Mitwirkungsrechte und schätzt (anhand der Ergebnisse des *Kapitels III*) deren Anwendungsmöglichkeiten ab.

Abschnitt 2. analysiert die Auswirkungen der EU-Mitwirkungsrechte auf die Beziehungen zwischen den verschiedenen Landesakteuren.

Abschnitt 3. erörtert, welche Erwartungen die österreichischen Landesakteure in direkte, informelle Einflußkanäle zu EU-Institutionen setzen; wie sie die Unterstützung durch grenzüberschreitende, *transregionale* Kooperation einschätzen; und welche Vorbereitungen sie in dieser Hinsicht bereits getroffen haben.

1. Die Mitwirkungsrechte der Länder im Rahmen der Europäischen Integration

1.1. Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Art und den Umfang der Mitwirkungsrechte

Die Aushandlung des Verfahrens der Ländermitwirkung in Angelegenheiten der europäischen Integration (im folgenden kurz: *Länderbeteiligungsverfahren*) in den Jahren 1989 bis 1992 bezog sich auf die Lösung von zwei miteinander verknüpften Konfliktgegenständen, nämlich

- erstens die Festlegung des *Umfangs* der vom Bund einzuräumenden Mitwirkungsrechte und
- zweitens der Bestimmung jener *Akteure*, die zur Ausübung dieser Machtressourcen zuständig sind.

Während zunächst der Umfang der Mitwirkungsbefugnisse skizziert wird, werden die Zuständigkeitsverteilung und der Verfahrensablauf im *Abschnitt 2.* behandelt.

---

5 Zwischenergebnisse wurden veröffentlicht in Michael MORASS (1992a), Von den Ländern nach Brüssel? – Anmerkungen zu den Vorbereitungen, strukturellen Möglichkeiten und Grenzen der Vertretung von "Landesinteressen" in Hinblick auf einen österreichischen EG-Beitritt, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991, 379–409.

* Seit 1987 hatte die Landeshauptmännerkonferenz[6] und später auch der Bundesrat[7] Forderungen nach einer Beteiligung der Länder am Integrationsprozeß gestellt. Sie wurden zunächst in unbestimmter Form vorgebracht. Der im Frühjahr 1989 vorgelegte Bericht der *Arbeitsgruppe EG/Föderalismus* skizzierte ebenfalls in sehr genereller Form mögliche rechtliche Maßnahmen in diesem Zusammenhang.[8]

* Eine erste detaillierte Ausführung der Länderforderungen wurde im November 1989 von einer Konferenz der Verfassungsexperten aller neun Landesverwaltungen und der Verbindungsstelle erarbeitet. Dieser Entwurf wurde im Jänner 1990 in der ***Arbeitsgruppe EG/Föderalismus*** vorgelegt.[9] Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe fanden sodann im Frühjahr 1990 Verhandlungen zwischen Landes- und Bundesexekutiven auf Beamtenebene statt.[10] Vertreter des Bundesrates wurden in die Beratungen eingebunden. Die dabei vorgetragenen Länderpositionen wurden durch Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz genehmigt und also politisch legitimiert. Einmal abgesehen von der Organzuständigkeit, sahen sie im wesentlichen die gleichen Rechte zur Information, Stellungnahme und Verhandlungsbeteiligung vor, wie sie zum damaligen Zeitpunkt den deutschen Ländern zustanden.

Den vorangegangenen, informellen Zusicherungen von Mitgliedern der Bundesregierung entsprechend, befand das Bundeskanzleramt die Vorschläge der Landesregierungen "im großen und ganzen gerechtfertigt und geeignet, die bundesstaatlichen Strukturen Österreichs auch im Rahmen einer verstärkten Annäherung Österreichs an die Europäischen Gemeinschaften einschließlich einer EG-Mitgliedschaft in angemessener Weise zu wahren."[11] Die Bundesregierung war in dieser Phase jedoch vor allem in zwei Punkten nicht zu Zugeständnissen an die Länder bereit:[12]

- Der Bund lehnte es ab, den Ländern ein Recht auf Stellungnahmen und auf eine Verhandlungsbeteiligung in EG-Gremien auch in jenen Angelegenheiten zuzuerkennen, die nicht den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berührten, sondern

---

6 Vgl Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenzen vom 4.6.1987, 15.4.1988, 25.11.1988 und 29.6.1989.

7 Entschließungsantrag der Bundesräte Dr. Schambeck, Strutzenberger und Genossen (56/A (E)-BR/89 und II-824 sowie 36767/BR der Beilagen); vom Bundesrat in der 515. Sitzung am 11. Mai 1989 einstimmig angenommen; der Text ist abgedruckt in: INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (1990), 14. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 1989, Wien (Braumüller), 149.

8 Föderalismus und EG. Bundesstaatliche Probleme und Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Neugestaltung des Verhältnisses Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften (Bundeskanzleramt Verfassungsdienst GZ 671.805/10-V/5/89 = Beilage E des Integrationsberichts der Bundesregierung an den Nationalrat vom Juni 1989), 9ff; zur Struktur und Funktion der Arbeitsgruppe EG/Föderalismus siehe *Kapitel V, Abschnitt 5.2.5.*

9 Mitwirkungsrechte der Länder bei der europäischen Integration. Länderexpertenkonferenz am 23. November 1989 in Salzburg. Empfehlungen. Beilage 1 zu VST-1905/458 vom 28. November 1989 bzw Beilage zu VST-1905/471 vom 10.Jänner 1990.

10 Tagungen am 23. Februar und am 4. Mai 1990; vgl Stellungnahme des Bundes zu den Vorschlägen der Länder betreffend Mitwirkungsrechte der Länder bei der Europäischen Integration. Entwurf vom 4.5.1990; Replik der Länder zur Stellungnahme des Bundes über die Mitwirkungsrechte der Länder bei der europäischen Integration. VST-1905/513 vom 11. Juni 1990, 7.

11 Stellungnahme des Bundes, 4.5.1990, 1.

12 Interview Bundeskanzleramt, Wien 26.9.1991; vgl auch Protokoll der Landesamtsdirektorenkonferenz 1990/I.

bloß "sonstige wichtige Interessen der Länder" betrafen. Das Bundeskanzleramt argumentierte, daß dieser Begriff "äußerst unbestimmt" und konfliktträchtig sei, wobei zudem "nicht einzusehen [sei], welche 'wichtigen Interessen' den Ländern in Angelegenheiten außerhalb ihres selbständigen Wirkungsbereiches von Verfassungs wegen zukommen sollten." In dieser Hinsicht sollten insbesondere auch die Bereiche der Mittelbaren Bundesverwaltung ausgenommen werden.[13]
Wie in *Kapitel V, Abschnitt 3.* gezeigt wurde, werden jedoch einige der für Landesinteressen besonders wichtigen EG–Politiken keinen direkten Bezug zu eigenständigen Landeskompetenzen aufweisen. Die Länder betrachteten deshalb eine Einbeziehung von regionalen Forderungen gerade auch bei europäischen Entscheidungsprozessen für erforderlich, die Angelegenheiten der Mittelbaren Bundesverwaltung betreffen, insbesondere im Bereich der Verkehrs– und Asylpolitik oder der Sondermüllentsorgung. Ihren umfassenden Mitwirkungsanspruch begründeten sie damit, "daß die Länder als Staaten auch außerhalb ihres selbständigen Wirkungsbereiches – der in **Abgrenzung** zum Wirkungsbereich des Bundes das durch die bundesstaatliche Verfassung zugewiesene Feld der Handlungsverantwortung und der Rechtsetzungsbefugnis bezeichnet – dazu berufen sind, die Interessen des Landesvolkes, **welchen Inhalts auch immer**, zu vertreten." Dabei verwiesen sie darauf, daß im Rahmen der innerstaatlichen Politik das Begutachtungsverfahren und die Mitwirkung an der Gesetzgebung durch den Bundesrat keinen thematischen Beschränkungen unterworfen sind.[14]

- Zudem beharrte das Bundeskanzleramt, den Länderforderungen widersprechend, auf einem Aufsichtsrecht des Bundes bei der Implementierung des sekundären Gemeinschaftsrechts im selbständigen Wirkungsbereich der Länder.

* Nach einer Verhandlungspause wurde von Vertretern der Bundesregierung Anfang 1991, aufgrund des zunehmenden Drängens von Landesseite in Anbetracht des nahenden Abschlusses der EWR–Verhandlungen, der Abschluß der Verfassungsnovelle für Sommer 1991 angekündigt[15] und ein amtsinterner Vorentwurf des Bundeskanzleramtes ausgearbeitet. Die in den Beamtenverhandlungen verbliebenen Konfliktpunkte wurden nun auf politischer Ebene, in einem Briefwechsel und Gesprächen zwischen Landeshauptleuten, Landtagspräsidenten und dem Föderalismusminister Vizekanzler *Riegler* im wesentlichen im Sinne der Ländervorstellungen gelöst. Daß sich der Föderalismusminister und das Bundeskanzleramt nunmehr bereit zeigten, den Ländern konsultative Mitwirkungsrechte auch bei EG–Vorlagen zuzugestehen, die nur ihre "wesentlichen Interessen" berührten, wurde jedoch von einzelnen Bundesministerien kritisiert, die dadurch Eingriffe in ihre Ressortdomänen erwarteten.

---

13 Stellungnahme des Bundes, 4.5.1990, 2 und 4.
14 Replik der Länder, 11.6.1990, 2ff.
15 ZB Föderalismusminister Riegler, zit in Tiroler Tageszeitung, 22./23. 12. 1990, 2; ders zit in: Standard, 21.3.1991, 5.

* Der vom Bundeskanzleramt überarbeitete Entwurf der B-VG Novelle wurde im Juni 1991 dem *Begutachtungsverfahren* zugeleitet. Aufgrund der vorangegangenen Aushandlung wurde er nur mehr in einzelnen Punkten von den Landesregierungen kritisiert. Sie beanstandeten ua, daß eine Bindung der Bundesregierung bei EG-Vorlagen, die Landesgesetzgebung berühren, nur bei Vorliegen *einheitlicher* Länderstellungnahmen vorgesehen war.[16] Weiters bemängelten sie, daß keine allgemeine Begründungspflicht für ein Abweichen der Bundesregierung von bindenden Länderstellungnahmen auf europäischer Ebene verankert wurde. Zudem fehlte in diesem Entwurf ein Recht zur Beteiligung von Ländervertretern an österreichischen Delegationen zu Gremien der europäischen Integration. In dieser Hinsicht ging das Bundeskanzleramt davon aus, daß eine solche Einbeziehung von Länderdelegierten, ähnlich der bisherigen Praxis bei Staatsvertragsverhandlungen, informell zugestanden würde und also deren rechtliche Fixierung nicht notwendig sei.[17]

* Die Kritikpunkte der Landesregierungen wurden jedoch in der Folge zu einem Teil in der *Regierungsvorlage* zur B-VG-Novelle berücksichtigt. Zum andern wurde ihnen im Rahmen der ergänzenden *Bund-Länder-Vereinbarung* (BLV) entsprochen. Trotz dieser Einigung verzögerte sich der Beschluß im Ministerrat bis zum 10. Dezember 1991, da die an die Regelung der EG-Mitwirkungsrechte gekoppelte Übertragung der vollen Grundverkehrskompetenz an die Länder innerhalb der Bundesregierung umstritten war. Der Konsens zwischen Bund und Ländern über die Details der BLV wurde im Februar 1992 im Rahmen einer Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Verfassungsdienstes erzielt.

* Die anschließende Beratung der B-VG-Novelle und der BLV im Unterausschuß des Verfassungsausschusses des Nationalrates wurde intensiv geführt. In zwei "Hearings" wurden Landeshauptmänner, drei Landtagspräsidenten und externe Sachverständige beteiligt.[18] Die Auseinandersetzung konzentrierte sich wiederum vornehmlich auf die in derselben Verfassungsnovelle zu regelnde Übertragung der Grundverkehrskompetenz. Zudem wurde die Frage der Nicht-beteiligung des Bundesrates eingehend thematisiert.[19] Das Ausmaß der EG-Länderbeteiligungsrechte war hingegen unter der Parlamentsmehrheit nicht mehr umstritten. Kritik kam im Unterausschuß jedoch seitens der Grün-Alternativen Fraktion. Sie befand die Mitwirkungsrechte - trotz des erzielten Konsenses mit den Landesregierungen und den Vertretern der Landtagspräsidentenkonferenz - als zuwenig weitgehend und beklagte vor allem die mangelnde Einbindung des Bundesrates. Ausgehend von der Auffassung, daß die Regionen in der "reinen Wirtschaftsgemeinschaft der EG" keinen Platz hätten, hatten Vertreter der Grün-Alternativen bereits während des vorangegangenen Verhandlungsverlaufs die Zustimmung der Landesregierungen zum EG-Beteiligungsverfahren

16 Dazu siehe *Abschnitt 2.4.*
17 Interview Bundeskanzleramt, Wien 26.9.1991.
18 Auskunft Bundeskanzleramt, 12.2.1992 und 22.4.1992.
19 Siehe *Abschnitt 2.6.*

als "Selbstentmachtung der österreichischen Bundesländer" bezeichnet.[20] Die B-VG Novelle entsprach schließlich vollinhaltlich dem Entwurf der Regierungsvorlage[21].

1.2. Die B-VG-Novelle und die Bund-Länder-Vereinbarung – Erster Überblick

Das Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird, BGBl. 276/1992, im folgenden kurz *B-VG-Novelle* bezeichnet, wurde am 14. Mai 1992 vom Nationalrat beschlossen und ist am 6. Juni 1992 in Kraft getreten. Neben der hier behandelten Regelung der Mitwirkungsrechte und der Implementierungszuständigkeit der Länder im Rahmen der europäischen Integration hat sie die umfassende Kompetenz zur Regelung des Grundverkehrs auf die Länder übertragen.[22]

Die in der B-VG-Novelle vorgesehene, am 12. März 1992 unterzeichnete *Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl 775/1992*, im folgenden kurz als *Bund-Länder-Vereinbarung (BLV)* bezeichnet, ist am 26. Dezember 1992 nach Erfüllung der nach der Bundesverfassung und den Landesverfassungen vorgesehenen Voraussetzungen in Kraft getreten.[23] In den Erläuterungen zur B-VG-Novelle wurde jedoch klargestellt, daß sie nicht von ausführendem Charakter ist. Dies bedeutet einerseits, daß die B-VG-Novelle auch ohne den Abschluß der BLV anwendbar gewesen wäre, und vor allem, daß letztere auch zur Regelung anderer integrationspolitischer Fragen herangezogen werden konnte. Die BLV wiederholt die wesentlichen Informations- und Stellungnahmerechte der B-VG-Novelle, präzisiert und ergänzt sie.

Die B-VG-Novelle und die Bund-Länder-Vereinbarung bestimmen, wie in den folgenden Abschnitten näher ausgeführt wird, insbesondere:

a) **Informationspflichten des Bundes** gegenüber den Ländern und Gemeinden (Art 10 Abs 4 B-VG sowie Art 1 bis 4 BLV) hinsichtlich aller Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder (bzw der Gemeinden) berühren oder *sonst für sie von Interesse sein könnten* (zu Details siehe *Abschnitt 1.4.*);

b) Rechte der Länder und Gemeinden binnen einer vom Bund zu setzenden Frist **unverbindliche Stellungnahmen** zu Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration abzugeben (Art 10 Abs 4 B-VG sowie Art 5 und Art 7 Abs 1 BLV – siehe *Abschnitt 1.5.*);

---

20 Vgl zB Standard, 16.7.1991; Tiroler Tageszeitung, 25.7.1991, 2 und 19.3.1992, 3.
21 372 Blg NR XVIII. GP.
22 Änderung in Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG; flankierend wurde eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über zivilrechtliche Bestimmungen betreffend den Verkehr mit Baugrundstücken abgeschlossen (vgl 723 Blg NR XVIII. GP).
23 Erläuterungen zur BLV, 428 Blg NR XVIII. GP.

c) das Recht der Länder, in Angelegenheiten der europäischen Integration, die in der Gesetzgebung Landessache sind, unter bestimmten Voraussetzungen den Bund bei zwischenstaatlichen Verhandlungen und Abstimmungen durch eine fristgerecht vorgelegte **einheitliche Stellungnahme zu binden** (Art 10 Abs 5 B-VG sowie Art 6 und Art 7 Abs 2 BLV – siehe *Abschnitt 1.5.*);

d) Rechte der Länder zur Einbeziehung ihrer **Vertreter in** österreichische **Verhandlungsdelegationen** auf europäischer Ebene (Art 8 BLV – siehe *Abschnitt 1.7*);

e) das Recht der Länder, **Vertreter in die österreichische Mission** bei den Europäischen Gemeinschaften zu entsenden (Art 9 BLV – siehe *Abschnitt 3.1.*);

f) Pflichten des Bundes, auf Ansuchen eines Landes **Rechtsbehelfe vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften** zu ergreifen (Art 10 und 12 BLV – siehe *Abschnitt 1.8.*);

g) Pflichten der Länder zur Setzung von **Durchführungsmaßnahmen** im Rahmen der europäischen Integration sowie das Recht bzw die Pflicht des Bundes, solche Maßnahmen an der Stelle eines Landes zu setzen, sofern die diesbezügliche Untätigkeit eines Landes von einem Gericht im Rahmen der europäischen Integration als rechtswidrig erkannt worden ist (Art 16 Abs 4 und 6 B-VG – siehe *Abschnitt 1.9.*).

Einzigartig im Vergleich zu den bisherigen Mitgliedstaaten der EU ist, daß in Österreich auch den **Gemeinden** ein Informations- und Stellungnahmerecht hinsichtlich jener Angelegenheiten der europäischen Integration zukommt, die ihren eigenen Wirkungsbereich oder *sonstige wichtige Interessen der Gemeinden* berühren. Im Gegensatz zu den Ländern, verfügen die Gemeinden jedoch über kein Recht die Position des Bundes zu binden.[24] Die Unterrichtung der Gemeinden durch den Bund einerseits, die Übermittlung der Stellungnahmen der Gemeinden an den Bund andererseits, erfolgt im Wege der verfassungsmäßigen Kommunalvertretungen Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf das Mitwirkungspotential der Länder.

1.3. Grundsätzliche Merkmale der Mitwirkungsrechte

1.3.1. Orientierung am deutschen Modell

In *Kapitel V, Abschnitt 2.*, wurde die Orientierung an den Erfahrungen der deutschen Länder als ein entscheidender Faktor für die frühzeitige Sensibilisierung der österreichischen Landesakteure in der Frage ihrer europapolitischen Mitwirkung festgestellt. Diese Anlehnung ans "deutsche Modell" ist auch zum Verständnis der

24 Ein solches Vetorecht kommunaler Interessen war zB vom steirischen Landesparteivorsitzenden der SPÖ Schachner-Blazicek vorgeschlagen worden (Standard, 27.9.1991, 6).

Ausgestaltung des österreichischen Länderbeteiligungsverfahrens wesentlich. Dies wird in den Erläuterungen zur B–VG–Novelle ausdrücklich hervorgehoben.[25]

Modell stand dabei das Bundesratsverfahren des EEAG, da zum Zeitpunkt der Aushandlung der österreichischen Länderbeteiligung noch nicht einmal die Vorentwürfe des 1993 in Kraft getretenen Art 23 GG vorlagen. In der Tat nimmt die österreichische Regelung *grosso modo* sämtliche Länderrechte des damaligen deutschen Bundesratsverfahrens auf, wobei sie in Österreich allerdings – aus den in *Abschnitt 2.6.* erörterten Gründen – "den Ländern" und nicht dem Bundesrat zugestanden werden. In einigen Punkten sah die österreichische Regelung darüber hinausgehend Länderrechte vor, die in Deutschland erst im Rahmen der GG–Novelle 1993 verankert wurden. Dies gilt für die Pflicht des Bundes, europarechtliche Rechtsbehelfe auf Verlangen eines Landes zu ergreifen, oder für den Ausschluß des Aufsichtsrechts des Bundes bei der Implementierung sekundären Gemeinschaftsrechts auf Landesebene. Zudem wurden die Beteiligungsrechte in Österreich von vorneherein in Verfassungsrang verankert, während deren Aufnahme ins deutsche Grundgesetz erst 1993 erfolgte. In dieser Hinsicht ist bemerkenswert, daß der Debatte um die verfassungsrechtliche Absicherung der Ländermitwirkung in Deutschland in den achtziger Jahren eine *politisch* orientierte Auseinandersetzung zugrundelag. In Österreich war sie hingegen deshalb von Bundesseite unbestritten, da von einem *rechtlichen* Ansatz ausgegangen wurde. Das Bundeskanzleramt nahm bereits bei Beginn der Verhandlungen den Standpunkt ein, daß aufgrund der Einschränkung der Außenkompetenz des Bundes insbesondere in den Fällen bindender Länderstellungnahmen eine Regelung der zentralen Beteiligungsrechte in Verfassungsrang erfolgen müßte.[26] Neben den Bestimmungen der B–VG–Novelle, enthalten auch Art 6 Abs 1 und Art 10 Abs 1 verfassungsändernde Bestimmungen, sodaß auch diese mit Zwei–Drittel–Mehrheit in Verfassungsrang beschlossen wurden. Eine spezifisch österreichische Lösung ist weiters die Aufnahme von Vertretern einzelner Länder in die österreichische Mission. Schließlich sind nur in Österreich, dem dominanten Föderalismusverständnis entsprechend, Beteiligungsrechte der Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration vorgesehen.

Ausgehend von diesem Ergebnis kann die Einwirkung des deutschen Modells auf die österreichischen Verhandlungen kann in dreifacher Weise festgestellt werden:

* Die deutschen Bestimmungen setzten *erstens* den Rahmen für die Forderungen der österreichischen Landesakteure. Dies zeigt sich insbesondere daran, daß die ersten Textvorschläge die deutschen Regelungen weitgehend sogar im Wortlaut übernahmen.

Diesem Orientierungsrahmen dürfte es ua zuzuschreiben sein, daß die Landesregierungen (im Gegensatz zu einigen Landtagsfraktionen und der Grün–Alternativen Liste) nicht von "utopischen" Wünschen nach einer "von regionalen Akteuren dominierten EG" ausgingen, sondern sich von vorneherein auf "realistische" Forderungen beschränkten.

* *Zweitens* wurden die Rechte der deutschen Länder von den österreichischen

25 Erläuterungen, 372 Blg NR XVIII. GP, Pkt A.I.5.
26 Zu dieser Problemstellung siehe *Kapitel V, Abschnitt 1.1.*

Landesregierungen als Argumentationshilfe verwendet. Dies galt insbesondere für ihre Beteiligungsansprüche bei EG-Vorhaben, die über den eigenständigen Kompetenzbereich der Länder hinausgehende regionale Interessen berühren.

Dieser Verweis war für die österreichischen Landesakteure deshalb besonders wichtig, da sie sich damit – trotz mangelnder Erfahrungswerte in Österreich – auf die Bewährung solcher Rechte in der Praxis eines vergleichbaren Kontextes stützen konnten.

* Dieser Argumentationsstruktur entsprechend, bezog sich *drittens* auch das Bundeskanzleramt bei seiner Begründung von Zugeständnissen an die Länder ausdrücklich auf die Bestimmungen des Ratifikationsgesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEAG). Die Erfahrungen des deutschen Verfahrens dürften mit ein wesentlicher Grund gewesen sein, daß die Bundesseite bereits zu Beginn der Verhandlungen keine Widerstände zeigte, den Länderstellungnahmen zu europäischen Vorhaben, die die Landesgesetzgebung berühren eine bindende Wirkung zuzuerkennen, obwohl dies für die österreichische Verfassungsordnung neuartig ist.

Daraus ist zu schließen, daß auch die Bundesregierung das deutsche Beispiel für die österreichische Perspektive als relevant erachtete.

Diese Schlußfolgerungen mögen für den Kenner dieses Bereichs österreichischer Politik selbstverständlich erscheinen. Sie sind jedoch beachtenswert, wenn man die diesbezüglichen Bund-Länder-Konflikte in Deutschland in den achtziger Jahren in Erinnerung ruft oder bedenkt, daß andere relativ starke EU-Regionen mit ihren Verweisen auf das Modell deutscher EG-Länderbeteiligung bislang nicht annähernd ähnliche Erfolge erzielten.

Einschub: Eingeschränkterer Anwendungsbereich der Mitwirkungsrechte in Österreich

Trotz der weitgehend deckungsgleichen Mitwirkungsrechte, muß allerdings hervorgehoben werden, daß die österreichischen Länder diese aufgrund ihrer deutlich eingeschränkteren innerstaatlichen Kompetenzen und Organisationsressourcen in geringerem Maße in Anspruch nehmen werden. Insofern ist zu differenzieren:

- Da der Anwendungsbereich konsultativer, von der Bundesregierung nur "zu erwägender" Stellungnahmen nicht an den Kompetenzbereich der Länder, sondern an die bloße Bekundung ihrer "Interessen" geknüpft ist, wird die Reichweite dieser Vertretung von "Länderinteressen" durch die verfügbaren Organisationsressourcen der regionalen Institutionen bestimmt.[27] In dieser Hinsicht weisen die österreichischen Landesakteure deutlich geringere Kapazitäten auf als ihre deutschen Äquivalente. So ist bereits im Rahmen der EWR-Vorbereitungen und der EU-Beitrittsverhandlungen eine Selbstbeschränkung der Landesregierungen, dh eine Abgabe von Stel-

27 Siehe *Abschnitt 1.4.*

lungnahmen nur zu Gegenständen von besonderem regionalem Interesse, feststellbar.

- Normativ ist ein im Vergleich zur deutschen Praxis weit begrenzterer Anwendungsbereich hinsichtlich der *bindenden* Länderstellungnahmen vorgegeben. Um hier nur einen Indikator anzuführen: Von den 35 EG–Vorlagen, zu denen der deutsche Bundesrat zwischen 1987 und 1989 eine Stellungnahme im Bereich ausschließlicher Gesetzgebungsmaterien der Länder abgab, wären die österreichischen Länder in lediglich 2 Fällen in Kompetenzen hoheitlicher Landesgesetzgebung und in weiteren 7 Fällen im Rahmen der "Privatwirtschaftsverwaltung" betroffen gewesen, während sie in den restlichen Fällen – großteils Bildungs–, Forschungs– und Technologiepolitik – in keiner autonomen Zuständigkeit überwiegend berührt gewesen wären.[28] Die erst abzuschließende österreichische *Strukturreform* könnte durch Kompetenzverschiebungen auch die Reichweite von EU–Politiken, zu denen ein Anrecht auf *bindende Länderstellungnahmen* bestünde, etwas ausweiten. Ihre Zahl wird jedoch jedenfalls geringer bleiben als in Deutschland, wobei zudem zu berücksichtigen ist, daß der Einflußbereich des Bundesrates seit Inkrafttreten des Art 23 GG erweitert wurde.[29]

1.3.2. Konsensualität

Trotz der ausschließlichen Regelungskompetenz des Bundesverfassungsgebers (sieht man einmal von der Organfestlegung ab – siehe unten), wurden die Länderbeteiligungsrechte von der Bundesregierung und den Landesregierungen gemeinsam erarbeitet und konsensuell festgelegt. Nach anfänglichen Widerständen der Bundesregierung in einzelnen Punkten, setzten die Landesregierungen schließlich im wesentlichen *sämtliche* der von ihnen zu Beginn der Verhandlungen gestellten Forderungen durch. Die entgegenkommende Haltung des Bundes wird etwa auch dadurch illustriert, daß das Zugangsrecht zu Datenbanken im Rahmen der europäischen Integration, das von den Landesregierungen in dieser Weise nicht gefordert wurde, auf Vorschlag des Bundeskanzleramtes eingeführt wurde.

Die grundsätzliche Konsenshaltung kommt auch darin zum Ausdruck, daß die wesentlichen Mitwirkungsrechte zusätzlich zur Verankerung im B–VG in der Bund–Länder–Vereinbarung festgeschrieben wurden. Darauf bestanden die Landesregierungen vor allem aufgrund des "symbolischen Wertes",[30] da sich Bund und Länder bei einem 15a–Vertrag der herrschenden Rechtsauffassung entsprechend "als rechtlich gleichwertige, staatliche Akteure" gegenüberstehen.

---

28 Errechnet auf Grundlage von: Erfahrungsbericht der Länder beim Bund über das Beteiligungsverfahren nach Art 2 EEAG. Bonn, 16.Mai 1990, Anlage 5.

29 Siehe *Kapitel III, Abschnitt 6.*

30 Vgl Replik der Länder, 11. 6. 1990, 7; Interviews in Landesverwaltungen.

Dieses weitgehende Zugeständnis der Bundesregierung ist für die Aushandlung institutioneller Ressourcen zwischen Bund und Ländern in Österreich außergewöhnlich.[31] In dieser Hinsicht ist erneut darauf zu verweisen, daß die Landeseliten bei meiner Umfrage die institutionellen Vorkehrungen in Hinblick auf die Europäische Integration als den am Abstand zufriedenstellendsten Bereich der Bundespolitik angaben.[32] Die getroffene Konsenslösung ist zurückzuführen auf das Zusammentreffen der grundlegenden Machtrelationen und *Spielregeln* österreichischer territorialer Politik mit folgenden, spezifischen – *in Kapitel V* diskutierten – Faktoren:

a) Für den Bund ging es um die Abtretung von Kompetenzen – nämlich der Vertretung in Entscheidungsprozessen im Rahmen der europäischen Integration –, die zum Zeitpunkt der Aushandlung in dieser Art *noch nicht ausgeübt* wurden. Dies dürfte die nötige Überwindung institutioneller Eigeninteressen von Bundesakteuren erleichtert haben.

b) Das Länderbeteiligungsverfahren zielt nicht darauf ab, das innerstaatliche Kompetenzsystem umzustrukturieren, sondern vielmehr darauf, dessen Bestandsgrundlagen durch eine *Kompensation* für relative Kompetenzverluste der Länder zu erhalten.[33]

c) Die Mitwirkungsrechte wurden von den politischen Akteuren aller Bundesländer und aller relevanten Parteien als *vitale* Forderung betrachtet, sodaß sie gemeinsam ihre informellen Einflußressourcen mobilisierten.

d) Diese generellen Abhängigkeiten der Bundesakteure wurden aufgrund der strategischen Notwendigkeit einer fortbestehenden Zustimmung der Landesakteure zur Integrationspolitik der Bundesregierung (va in Hinblick auf die EU–Volksabstimmung) spezifisch verstärkt. Die kritischen Positionen von Landesakteuren im Rahmen des Abschlusses der EWR–Verhandlungen haben die Virulenz dieser Komponente verdeutlicht.

e) Die Berücksichtigung dieses Faktors wurde dadurch ermöglicht, daß die Aushandlung der Länderbeteiligung antizipierend, dh bereits vor der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der EU, erfolgte.

f) Die Problematisierung und relative Stärkung der Rolle der Regionen in der EG/EU im Rahmen der Konferenz über die Politische Union hat die Position der österreichischen Länder zusätzlich begünstigt.

g) Insofern wirkte sich in besonderer Weise – wie im letzten Abschnitt ausgeführt wurde – die Verfügbarkeit des deutschen Modelles vorteilhaft aus.

---

31 Zum Vergleich mit den Konflikten bisheriger Bund–Länder–Verhandlungen im Kompetenzbereich siehe die Jahresberichte des INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG, Innsbruck sowie BERCHTOLD (1986).

32 Vgl *TAB 4–15 in Kapitel IV*.

33 Vgl PERNTHALER (1992).

1.3.3. Anwendung in allen Fällen der "europäischen Integration" – Fortentwicklung des Länderbeteiligungsverfahrens

Die Verhandlung der Mitwirkungsrechte konzentrierte sich zunächst auf den Anwendungsbereich der Länderbeteiligung im Rahmen einer künftigen Mitgliedschaft in der EG/EU. Angesichts des nahenden Abschlusses der EWR-Verhandlungen zeigte sich ein zusätzlicher Bedarf, auch für diesen Integrationsfall Länderrechte vorzusehen. So forderte die Landeshauptmännerkonferenz am 29. Mai 1991 "eine effektive Einbindung der Länder in das Ratifikationsverfahren für Beschlüsse künftiger EWR-Organe".[34] Eine Organstellung der Länder bei der Genehmigung von Beschlüssen des *Gemeinsamen EWR-Ausschusses* über eine Änderung des EWR-Abkommens (dh seiner Protokolle und Anhänge) hätte jedoch der Systematik der Bundesverfassung widersprochen, da die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge (bzw ihrer Abänderung) dem nationalen Parlament vorbehalten ist. Da die Fortentwicklung von EWR-Recht in Österreich zwar prinzipiell der innerstaatlichen Genehmigung bedarf, einem EFTA-Staat andererseits aber kein individuelles *opting-out* bei der Übernahme eines einzelnen EWR-Rechtsaktes erlaubt ist, dürfte der Übernahmezwang zudem meist so stark sein, daß der politische Spielraum der innerstaatlichen Genehmigung gering zu bemessen sein dürfte. Ein österreichischer Einfluß auf die Ausgestaltung eines EWR-Rechtsaktes oder das Erreichen spezifischer Anpassungen hiezu für Österreich dürfte eher bei der Vorbereitung von Rechtsetzungsvorschlägen im Bereich der Europäischen Kommission, zu der EFTA-Experten zugezogen werden, oder im Rahmen des Konsultationsprozesses zwischen der EU und EFTA-Organen während der weiteren Formierung eines EU-Rechtsaktes partiell möglich sein.[35]

Dem trug das vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes im Frühjahr 1991 vorgelegte Gutachten Rechnung. Es sah vor, daß in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung "bereits im Vorbereitungsstadium (decision shaping) [von EWR-Rechtsakten] eine Bindung [österreichischer Verhandlungsstandpunkte] an den gemeinsamen Willen der Länder (zB zum Ausdruck gebracht durch den SIL)" verfassungsrechtlich vorzusehen wäre. In weiteren Landesangelegenheiten (die nicht deren Gesetzgebung betreffen) wurde ein Anhörungsrecht des Ständigen Integrationsausschusses der Länder als überlegenswert vorgeschlagen.[36]

Die Regierungsvorlage zur B-VG-Novelle ging sodann davon ab, für eine künftige EG/EU-Mitgliedschaft und die Teilnahme am EWR gesonderte Regelungen der Länderbeteiligung vorzusehen. Allerdings ist bereits hier anzumerken, daß zusätzlich zum

---

34 Bereits die Landeshauptmännerkonferenz vom 8. Juni 1990 hatte gefordert: "Die Länder müssen ... auf Mitwirkungsrechten in allen Angelegenheiten eines EWR-Abkommens, die den selbständigen Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der Länder berühren, bestehen."

35 Zu den institutionellen Grundlagen des EWR vgl AZIZI (1992); NORBERG et al (1993), insbes 127ff; KRENZLER (1992), 66ff; VAN SCHERPENBURG (1992).

36 Vgl BUNDESKANZLERAMT-Verfassungsdienst, GZ 671.810/204-V/8/91, Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Fragen einer Teilnahme Österreichs am EWR, 10ff.

Länderbeteiligungsverfahren dem Bundesrat Mitwirkungsrechte nach dem EWR-Bundesverfassungsgesetz zustehen (siehe *Abschnitt 2.7.*).

Nach der B-VG-Novelle und der BLV gelten die Mitwirkungsrechte und -pflichten der Länder (bzw der Gemeinden) jeweils **"im Rahmen der europäischen Integration"**. Dies bedeutet, daß sie - wie in den nächsten Abschnitten hinsichtlich einzelner Bestimmungen präzisiert wird - für folgende drei "Integrationsfälle" anwendbar sind:

- im Rahmen der Teilnahme Österreichs am EWR sowie an der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und später
- im Rahmen einer Mitgliedschaft Österreichs in der EG bzw in der EU.

Der unbestimmte "Rahmen der europäischen Integration" dürfte mE auch zwischenstaatliche Verhandlungen erfassen, die auf eine Erweiterung oder Vertiefung der europäischen Integration abzielen. Dies würde insbesondere bedeuten, daß die Informations-, Stellungnahme- und Teilnahmerechte auch bei künftigen Regierungskonferenzen gemäß Art N EUV anzuwenden sind.

Die Bestimmung der Ländermitwirkung im Jahre 1992 erfolgte im Hinblick auf den EU-Beitritt antizipierend. Deshalb erkannten sich Bund und Länder ausdrücklich bereit, "nach Maßgabe künftiger Entwicklungen im Rahmen der europäischen Integration [das Länderbeteiligungsverfahren] auf einen allfälligen Anpassungsbedarf hin zu überprüfen."[37] In dieser Hinsicht ist festzustellen, daß die geltenden Regeln der Ländermitwirkung die institutionellen Änderungen der EG durch den Maastricht-Vertrag noch nicht berücksichtigen. Insofern erscheint insbesondere wahrscheinlich, daß bei einem EU-Beitritt weitere innerstaatliche Regelungen im Hinblick auf die Verhandlungsführung im Rat der EU (siehe *Abschnitt 1.7.*) sowie hinsichtlich der Nominierung der Mitglieder des Ausschusses der Regionen (siehe *Abschnitt 3.2.*) erfolgen.

Welche strukturellen Anforderungen und Probleme in der Praxis des Länderbeteiligungsverfahrens vorweg zu erwarten sind, wird in den folgenden Abschnitten untersucht.

1.4. Recht auf Information vs. Verarbeitungskapazität

Nach Art 10 Abs 4 B-VG bzw Art 1 BLV hat der Bund die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die ihren selbständigen Wirkungsbereich berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, zu unterrichten. Das Vorliegen eines solchen Länderinteresses soll - wie in den Erläuterungen zur BLV festgestellt wird - in "einem sehr weiten Sinn" interpretiert werden,[38] sodaß der Anwendungsbereich der Informationsverpflichtung de facto von den Ländern selbst, nämlich durch die Bekundung ihrer Anliegen, bestimmt werden dürfte. Innerhalb dieses

37 Art 13 BLV.
38 Erläuterungen zur BLV, 428 Blg NR XVIII. GP, 7.

Rahmens soll der Bund die Länder "umfassend" unterrichten,[39] wobei Art 1 Abs 2 BLV folgende Informationsgegenstände insbesondere auflistet:

a) Dokumente, Berichte und Mitteilungen von Organen und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes,

b) Dokumente, Berichte und Mitteilungen über informelle Ministertreffen und Gremien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes,

c) Dokumente und Informationen über Verfahren vor Europäischen Gerichten und Streitbeilegungseinrichtungen, an denen die Republik Österreich beteiligt ist, sowie

d) Berichte der Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften[40]

Sie sollen vom Bundeskanzleramt der Verbindungsstelle der Bundesländer zum für die Bundesregierung *frühestmöglichen* Zeitpunkt schriftlich, in dringenden Fällen mündlich übermittelt werden. Wenngleich parallel dazu direkte, informelle Unterrichtungen von den sachlich zuständigen Ministerien an die Verbindungsstelle bzw an die Länder abzusehen sind, werden die Rechtsfolgen (Einlösung des Informationsanspruches, Fristsetzung der Abgabe von Stellungnahmen) nur durch die formelle Zuleitung durch das Bundeskanzleramt ausgelöst.[41]

Demgegenüber sollen Dokumente oder informelle Berichte über die Vorgehensweise der Bundesregierung in Angelegenheiten der europäischen Integration den Vertretern der Landesinstitutionen im Rahmen des *Rates für Fragen der österreichischen Integrationspolitik (RFI)* und der *Arbeitsgruppe für Integrationsfragen (AGI)*[42] zugänglich gemacht werden.

Diese Trennung scheint sinnvoll,[43] da die Länder – wie in *Kapitel V, Abschnitt 4., und in Abschnitt 1.6.* dieses Kapitels dargestellt – direkt in die Erarbeitung der innerstaatlichen Formierung integrationspolitischer Positionen eingebunden sind. Eine zusätzliche formelle Berichterstattung würde also lediglich den Verwaltungsaufwand erhöhen. Insofern ist auch daran zu erinnern, daß bei meinen Interviews mit Ländervertretern die auf diesem Weg erfolgte Unterrichtung keineswegs beanstandet wurde.

---

39 Dazu und zum folgenden Erläuterungen zur B-VG-Novelle, 372 Blg NR XVIII. GP, 7f.
40 Art 1 Abs 2 der BLV.
41 Siehe Pkt I. A. 4 der Erläuterungen zur BLV, 428 Blg NR XVIII. GP.
42 Siehe Kapitel V, Abschnitt 5.
43 Gegenteiliger Ansicht ist zB SCHREINER (1993); PERNTHALER ((1992), 23) hatte die – übrigens erst in der Regierungsvorlage eingefügte – Ausnahme der innerstaatlichen Vorhaben oder Initiativen im Bereich der Europäischen Integration vom formellen Informationsverfahren als "weder aus dem Begriff noch aus der Sache der Europäischen Integration begründ(bar und) ... praktisch völlig undurchführbar" kritisiert. Die erst nach dieser Kritik erfolgte BLV stellt nun allerdings klar, daß auch für diese innerstaatlichen Vorbereitungen ein grundsätzliches Informationsrecht besteht und nur ein anderes Verfahren gewählt wird.

Auf den ersten Blick stechen die sich damit eröffnenden Möglichkeiten hervor: Die Zugänglichkeit von Informationen über EG-Entscheidungsgegenstände und den Verhandlungsverlauf erlaubt den Landesakteuren, diese in der innerstaatlichen Diskussion zu thematisieren, eine im Länderbeteiligungsverfahren vorgesehene Stellungnahme zu erarbeiten oder über sonstige Einflußkanäle – zB Parteikanäle, Medien – auf die Verhandlungsposition der Bundesregierung einzuwirken. Sobald diese Informationen in der landespolitischen Diskussion spezifische Interessen erregen, wird es nämlich politisch irrelevant, ob den Ländern ein *Recht* zu *konsultativer* Stellungnahme zugestanden wird. Darin dürfte auch eine Begründung liegen, daß die B-VG-Novelle von den in den ersten Entwürfen vorgesehenen restriktiveren Kompetenz zur Stellungnahme abging[44] und diese nunmehr in allen Fällen zuläßt, zu denen die Länder informiert werden. Umgekehrt dürfte es aber auch von Bundesseite in sensiblen Bereichen wesentlich sein, die landespolitischen Akteure über die institutionellen und strategischen Zwänge informiert zu wissen, denen die österreichische Position auf europäischer Ebene ausgesetzt ist. Denn als Nebeneffekt des Beteiligungsverfahrens, kann dieses "Mitwissen" auf landespolitischer Ebene das Verständnis für das österreichische Vorgehen in den EU-Institutionen verbreitern helfen und von Bundesseite in der innerstaatlichen Debatte argumentativ Verwendung finden.

Wenn auch diese Vorteile in Hinblick auf die landespolitisch besonders virulenten EU-Vorhaben hervorzuheben sind, werden Landesakteure demgegenüber gerade aufgrund der Verankerung eines prinzipiell *umfassenden* Informationsanspruches mit strukturellen Schwierigkeiten konfrontiert sein:

Ein Mitgliedstaat Österreich wird von den Gemeinschaftsorganen grundsätzlich dasselbe Ausmaß an Dokumenten erhalten wie ein "großer" Mitgliedstaat, etwa die Bundesrepublik. Geht man davon aus, daß von Bundesstellen tatsächlich keine wesentliche Selektion der von Brüssel eintreffenden Dokumente und Berichte vorgenommen wird, bedeutet dies, daß den österreichischen Landesinstitutionen somit – trotz geringerer Kompetenzen – (in etwa) dasselbe Informationsvolumen zukäme, wie dem deutschen Bundesrat. Es soll daran erinnert werden, daß dies in der Bundesrepublik im Jahre 1990 ca 12.000 Dokumente waren. Angesichts der Ausdehnung der EU-Politikbereiche muß von einem deutlichen Anwachsen des Umfangs dieser Materialien ausgegangen werden.

Wie die Erfahrung der deutschen Bundesratsdirektion hinweist – dürfte es zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Länderbeteiligung sinnvoll sein, bereits in der *Verbindungsstelle (VST)* eine Selektion des eintreffenden Informationsmaterials nach Materien, die für Länderstellungnahmen in Betracht kommen, vorzunehmen.[45] Die VST dürfte dadurch im Länderbereich den besten Überblick über EU-Vorhaben einer-

---

44 Siehe *Abschnitt 1.1.*

45 Dh, während eine solche Bezeichnung vorgenommen werden könnte, müßten sämtliche vom Bundeskanzleramt einlangenden Unterlagen jedenfalls den einzelnen Ländern übermittelt werden. Allein schon aufgrund der prinzipiell an die Weisung der Landesamtsdirektoren gebundenen Geschäftstätigkeit der VST, könnten sodann die einzelnen Landesregierungen diese Vorauswahl nach Bedarf korrigieren.

seits, über die verschiedenen Problemlagen der neun Bundesländer andererseits besitzen. Zudem wird sie durch ihren ständigen direkten Kontakt zu den integrationspolitischen Koordinationsstellen der Bundesregierung/bürokratie Hintergrundkenntnisse über die Ausbildung der Verhandlungsstrategien der Bundesregierung besitzen. Deshalb erscheint es – der in Kapitel III aufgezeigten Logik der Länderbeteiligung entsprechend – besonders wichtig, daß diese gemeinsame Koordinationsstelle der Länder über ausreichend Ressourcen verfügt, die selektierten Dokumente zumindest teilweise insbesondere hinsichtlich des politischen Kontextes zu kommentieren. Eine solche Aufbereitung sollte erleichtern, daß die fachliche Begutachtung durch Spezialisten der Landesebene auf die späteren Erfolgschancen von Länderpositionen auf europäischer Ebene ausgerichtet wird.

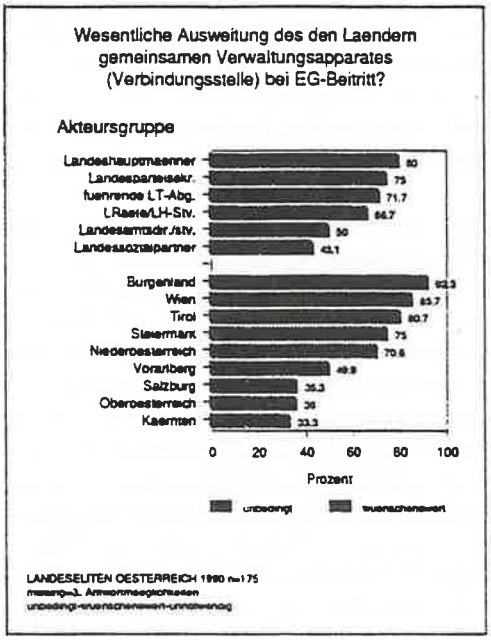
Als Geschäftsstelle der (noch darzustellenden) *Integrationskonferenz der Länder* wird die VST zudem den Ablauf des Länderbeteiligungsverfahrens organisatorisch koordinieren müssen. Insbesondere wird es ihr obliegen, die einzelnen Landesregierungen zur Einhaltung der auf europäischer Ebene vorgegebenen Fristen zu drängen.

Angesichts der schwächeren Organisationsressourcen der VST[46] im Vergleich zur deutschen Bundesratsdirektion einerseits, der österreichischen Landesverwaltungen im Vergleich zu ihren deutschen Äquivalenten andererseits, lassen sich für die österreichischen Landesakteure in diesem Zusammenhang administrative Kapazitätsprobleme erwarten. Da darauf bereits die Praxis in der derzeitigen Vorbereitungsphase hingewiesen hat, wird dies umsomehr ab dem Zeitpunkt einer EU-Mitgliedschaft der Fall sein. Eine Benützung der VST im angedeuteten Umfang würde also eine nachhaltige Erhöhung ihrer organisationellen Ressourcen erfordern.

Bereits zum Zeitpunkt meiner Umfrage war eine solche Problemsicht unter den Landeseliten weit verbreitet. In Hinblick auf einen EG-Beitritt wurde *eine wesentliche Ausweitung des den Ländern gemeinsamen Verwaltungsapparates (Verbindungsstelle)* von etwa 70% der Mitglieder von Landesregierungen und Landtagen als zumindest wünschenswert bezeichnet. Da ein solcher Strukturausbau jedoch nur mit Zustimmung aller Landesregierungen erfolgen kann, ist wesentlich, daß bei meiner Befragung in dieser Hinsicht in einzelnen Bundesländern, insbesondere aber in der Akteursgruppe der Landesamtsdirektoren die Widerstände überwogen *(siehe FIG 6-A)*. Letzteres läßt eine Befürchtung einzelner Landesamtsdirektionen vermuten, daß sich ein stärkerer "interregionaler" Verwaltungsapparat trotz seiner formellen Weisungsgebundenheit zusehends verselbständigen könnte.

46 Siehe *Kapitel V, Abschnitt 6.* und *Kapitel IV.*

FIG 6-A



1.5. Stellungnahmerechte der Länder - Voraussetzungen für bindende Länderpositionen

Das Stellungnahmerecht ist das zentrale Element der formellen Ländermitwirkung im Rahmen der europäischen Integration, auf das sich deren übrigen Elemente beziehen. So wird es erst durch die umfassende Unterrichtung möglich, daß sich die Forderungen der Landesakteure am Rahmen ihrer Realisierbarkeit auf europäischer Ebene orientieren. Die Teilnahme an europäischen Gremien verschafft den Ländern wiederum eine direkte Kontrolle über die Vermittlung und allfällige Durchsetzung ihrer Positionen.

Prinzipiell kann ein Land zu allen Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration eine Stellungnahme abgeben. Hiefür genügt es nämlich, daß ein Vorhaben für die Länder "von Interesse sein könnte". Im allgemeinen sind die ans Bundeskanzleramt zu richtenden Stellungnahmen von den zuständigen Bundesorganen bei der Verhandlungsführung und Stimmabgabe auf europäischer Ebene lediglich "entsprechend zu erwägen".

Ein rechtlicher Anspruch auf eine inhaltliche Übernahme der Länderstellungnahme als österreichische Verhandlungsposition entsteht hingegen nur bei Vorhaben, "in denen die Gesetzgebung Landessache ist", und sofern die nachstehend genannten Voraussetzungen erfüllt sind:[47]

47 Art 10 Abs 5 B-VG bzw Art 6 BLV.

* Ob die Mitwirkung Österreichs an einem europäischen Vorhaben, dh insbesondere an der Formierung eines EG/EU- bzw EWR-Rechtsaktes, in den Anwendungsbereich bindender Länderstellungnahmen fällt, ist durch die "Übersetzung" dieses Vorhabens in die innerstaatliche Kompetenzordnung zu ermitteln. Das Kriterium ist also, ob der Sachverhalt des europäischen Rechtsetzungsvorschlages, ungeachtet europäischer Regelungszuständigkeiten, innerstaatlich durch Landesgesetzgebung zu regeln wäre.

Der Tatbestand der "Angelegenheiten, in denen die **Gesetzgebung Landessache** ist", wird weder in den relevanten Rechtsvorschriften (Art 10 Abs 5 B-VG und Art 6 BLV), noch in den Erläuterungen zu den diesbezüglichen Regierungsvorlagen näher präzisiert. Dies könnte für die Ansicht sprechen, daß hiemit nicht nur die Gesetzgebungsfunktionen der Länder nach Art 15 Abs 1 B-VG und die besonderen Zuständigkeiten[48] der Landesgesetzgebung erfaßt wären. *Pernthaler* zufolge wären vielmehr auch die Länderzuständigkeiten als Ausführungsgesetzgeber nach nationalen Kompetenzen, Gesetzgebungsbefugnisse im Zusammenhang mit der Verwaltungsorganisation und dem Dienstrecht der Landesbediensteten und auch die Landesgesetzgebung im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung (Selbstbindungsgesetze) - insbesondere Organisationsgesetze, Förderungsgesetze, Vergabegesetze und Finanzierungsgesetze - in diesem Begriff einbezogen.[49] Vorhaben, die sich auf diese Bereiche der Landesgesetzgebung auswirken, werden allerdings vielfach gleichzeitig und in überwiegendem Maße Materien der Bundesgesetzgebung betreffen.

Einmal abgesehen von der Frage, ob sich solch eine weite Interpretation in der Praxis des Länderbeteiligungsverfahrens durchsetzen wird, könnte der sachliche Anwendungsbereich bindender Länderstellungnahmen durch die Kompetenzumschichtung und -bereinigung im Rahmen der bis zum EU-Beitritt abzuschließenden österreichischen "Strukturreform" wesentlich verändert werden.

Allerdings wird ein europäisches Vorhaben, das Landesgesetzgebung betrifft, häufig auch Bundeskompetenzen berühren. Die Bund-Länder-Vereinbarung sieht für solche Fälle keine spezifischen Zuständigkeitsregeln vor. Ein "Gesichtspunkte-Ansatz", der von einer Bindungswirkung von Länderpositionen hinsichtlich einzelner Aspekte eines Vorhabens ausginge, wird im Hinblick auf eine konsistente österreichische Verhandlungsposition wenig zielführend sein. Vielmehr erschiene es zweckmäßig, jeweils auf das "Überwiegen" der Betroffenheit von Landes- bzw Bundesgesetzgebung abzustellen, wobei nur im Falle einer überwiegenden Betroffenheit der Landesgesetzgebung die Länderposition für das gesamte Vorhaben für bindend zu erachten wäre. Die Relevanz dieses rechtlich schlagkräftigen Problems sollte jedoch an-

---

48 Einen Überblick über die verschiedenen Spezialkompetenzen der Länder gibt ua Bernd-Christian FUNK (1991), Leistungsmängel der bestehenden Kompetenzverteilung, in: Republik Österreich. Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst (1992), 72ff.

49 Vgl Peter PERNTHALER (1992), Bundesverfassungsrechtliche und verfassungspolitische Voraussetzungen für die Organisation des Länderbeteiligungsverfahrens an der europäischen Integration, Innsbruck (Manuskript), 27 (mittlerweile in Buchform erschienen).

gesichts der konsensuellen Praxis der Bund–Länder–Beziehungen in der Integrationspolitik nicht überschätzt werden.

Die weiteren Bedingungen, an die eine Verpflichtung des Bundes durch die Länder anknüpft, berücksichtigen strukturelle Zwänge zur Wahrung *gemeinsamer österreichischer* Interessen:[50]

* Da der Bund in europäischen Verhandlungen nicht gleichzeitig konfligierenden Länderforderungen nachkommen kann, ist er an eine Länderposition nur gebunden, wenn in ihr eine ***Einheitlichkeit*** der Länder zum Ausdruck kommt. Wie diese Einheitlichkeit erreicht wird, ist ausschließlich Sache der Länder.[51] Die mit der Vertretung gemeinsamer Länderinteressen in der Integrationspolitik verbundenen Strukturprobleme werden in *Abschnitt 2.* ausführlich erörtert.

* Um der Gefahr einer Blockierung der österreichischen Verhandlungsführung rechtlich vorzubeugen, tritt die Bindungswirkung zudem nur ein, wenn die einheitliche Länderstellungnahme innerhalb der vom Bundeskanzleramt gesetzten ***Frist*** eingereicht wird. Das Bundeskanzleramt hat sich bei der Festlegung dieser Frist am Zeitraum zu orientieren, der den "im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organen zur Verfügung steht". Hiebei ist zudem der Koordinationsbedarf der Länder und ein angemessener Zeitraum für die Auswertung der Stellungnahmen durch den Bund zu berücksichtigen.[52]

* Wenn der Vorschlag für einen EU–/EWR–Rechtsakt durch die jeweils zuständigen europäischen Organe abgeändert wird und sich diese ***Modifikation*** auf eine *bindende Länderstellungnahme* auswirkt, steht es den Ländern frei, ihre Stellungnahme entsprechend anzupassen oder zu ergänzen, wobei hiefür wiederum die Einheitlichkeit der Länder erforderlich ist. Das Vorliegen einer solchen Änderung des Vorhabens ist den Ländern vom Bundeskanzleramt mitzuteilen.

Eine modifizierte Stellungnahme bindet den Bund jedoch nur dann, wenn sie "im Hinblick auf den Stand des Verfahrens vor den im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organen rechtzeitig eintrifft".[53] Diese Rechtzeitigkeit dürfte insbesondere dann nicht mehr gegeben sein, wenn auf europäischer Ebene bereits eine Entscheidung getroffen wurde, die zwar rechtlich reversibel, aber den "Spielregeln" entsprechend politisch bindend ist. Im Rahmen der EU wäre dies beispielsweise der Fall, wenn der COREPER bereits entschieden hat, daß ein Vorhaben vom Rat ohne weitere inhaltliche Erörterung (als sogenannter "A–Punkt") beschlossen wird.

Ändern die Länder ihre einheitliche Stellungnahme, ohne daß sich das betreffende Vorhaben auf europäischer Ebene geändert hat, so ist diese aus rechtlicher Sicht nicht bindend.[54] Wenn die Bundesregierung jeder Positionsänderung der Länder nach–

---

50 Vgl hiezu die Erörterung der grundlegenden Logiken einer "Interessenvermittlung im Dreiebenensystem" in *Kapitel III.*
51 Art 6 Abs 2 BLV.
52 Art 4 Abs 2 BLV.
53 Art 7 Abs 2 BLV.
54 Dies ergibt sich im Umkehrschluß aus Art 7 Abs 2 erster Satz BLV.

zukommen hätte, könnte nämlich die Konsistenz der österreichischen Verhandlungsposition und also das Vertrauenspotential gegenüber den europäischen Verhandlungspartnern gefährdet werden.

Dem widerspricht nicht, daß in der Praxis nicht nur eine Änderung des Vorhabens, sondern häufig auch ein bloßer Wandel der strategischen Bedingungen auf europäischer Ebene die zuständigen Bundes- und Landesakteure veranlassen wird, infolge von Konsultationen die *gemeinsame österreichische* Verhandlungsposition entsprechend anzupassen.

* Selbst wenn die genannten Bedingungen erfüllt sind, kann der Bund aus ***"zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen"*** von der einheitlichen Länderstellungnahme ***abweichen***.[55] Dieser Tatbestand dürfte mE insbesondere dann erfüllt sein,

- wenn ein Beharren auf Länderstandpunkten zu *einzelnen* Entscheidungsgegenständen die Durchsetzung eines *grundsätzliches* Ziels der österreichischen Außen- oder Integrationspolitik gefährden würde, oder
- wenn Österreich im Rahmen der EU bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit trotz des Bestehens auf einer Länderposition einen Ratsbeschluß, der ihr widerspricht, nicht verhindern könnte und eine von der Länderstellungnahme abweichende Verhandlungslinie aus österreichischer Sicht zumindest Teilerfolge erlauben könnte.

Die maßgeblichen Gründe für ein solches Abweichen sind den Ländern binnen acht Wochen nach Kundmachung des betreffenden Rechtsaktes mitzuteilen.

1.6. Einbeziehung der Landesakteure in die Koordination österreichischer Verhandlungspositionen in der Praxis

Das rechtlich orientierte Bild einer *statischen* Abfolge des Beschlusses von Länderstellungnahmen, ihrer Übernahme bzw Ablehnung wird den – in *Kapitel III* dargestellten – Anforderungen der Länderbeteiligung nicht gerecht. In der Tat werden die Landesexekutiven in die Bundesarena der österreichischen Integrationspolitik kontinuierlich eingebunden, sodaß die horizontale und vertikale Koordination gleichzeitig verläuft:

Dies ist rechtlich nicht ersichtlich, da die BLV keine Bestimmungen über die Teilnahme von Ländervertretern in integrationspolitischen Beratungs- oder Entscheidungsgremien des Bundes enthält. Eine rechtliche Grundlage besitzt lediglich die Teilnahme von Landesakteuren am *Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik*, der jedoch aufgrund der in *Kapitel V, Abschnitt 5.* dargestellten Bedingungen als Koordinationsorgan der laufenden Europapolitik sehr beschränkt tauglich ist.

---

55 Art 10 Abs 5 zweiter Satz B-VG und Art 6 Abs 1 letzter Satz BLV.

* Während der EU-Beitrittsverhandlungen hat sich ein dichtes Netz informeller Gremien auf Beamtenebene entwickelt,[56] die die Abstimmung der österreichischen Positionen wahrnahmen, soweit diese nicht der politischen Ebene vorbehalten wurde. Die Länder wurden dabei sowohl im Rahmen der wöchentlichen Koordinationssitzungen unter wechselndem Vorsitz des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten als auch in den für sie relevanten sektoralen Vorbesprechungen unter der Leitung der jeweils zuständigen Ressorts eingebunden. Diese innerhalb der integrationspolitischen Rahmenbedingungen grundsätzlich auf einen Konsens zwischen Bund und Ländern bedachte Mitwirkung war nicht nur auf Verhandlungsbereiche beschränkt, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder betrafen (zB im Hinblick auf das Problem der Zweitwohnsitze, Regionalpolitik), sondern galt auch darüberhinaus in regional sensiblen Bereichen (va Verkehr).

* Ohne hier das Ausmaß des Ländereinflusses im Rahmen der Beitrittsverhandlungen feststellen zu können (das im übrigen auch aufgrund der exogenen Kompromißerfordernisse im Verhandlungsablauf kaum abschätzbar ist), ist zumindest anzumerken. Die österreichische Ausgangsposition in den Verhandlungsbereichen, die Landesgesetzgebung betrafen (ua Zweitwohnsitze), wurde gemäß Art 10 Abs 5 B-VG von den Ländern bestimmt. Zudem wurden die relevanten Landeshauptmänner bei den regional sensiblen Gegenständen (Zweitwohnsitze, Transit) im weiteren Verhandlungsverlauf vor den politischen Entscheidungen auf Regierungsebene konsultiert. In besonderer Weise institutionalisiert war die Bund-Länder-Aushandlung der österreichischen Ausgangsposition im Bereich Regionalpolitik. Sie wurde in der *Österreichischen Raumordnungskonferenz* (ÖROK) von Vertretern der Bundes- und der Landesregierungen gemeinsam beschlossen.

* Auch in der Phase der Beitrittsverhandlungen galt, wie bereits in *Kapitel 5.5.* festgestellt, daß sich die Landesexekutiven bei interministeriellen Besprechungen auf Beamtenebene im Regelfall durch die *Verbindungsstelle* vertreten ließen.

Vertretungen *einzelner* Landesregierungen beim Bund, die im deutschen Verfahren eine wesentliche Koordinierungsfunktion auch in EU-Angelegenheiten übernommen haben, gibt es in Österreich derzeit nicht. Im Hinblick auf die deutlich erhöhten Koordinationsanforderungen, könnte es sich aber als zweckmäßig erweisen, daß die einzelnen Länder zumindest einen einzelnen "EU-Beauftragten" in Wien bestellen. Dies sollte insbesondere die kontinuierliche Abstimmung zwischen den neun Ländern erleichtern. Er könnte das ständige Mitglied des Landes im SIL, (sofern die Teilnahme nicht auf einen gemeinsamen Ländervertreter beschränkt wird) in interministeriellen Gremien und (wenn dies aus Termindruck notwendig ist) aushilfsweise anstelle von Spezialisten in ressortspezifischen Besprechungen des Bundes mitwirken. Er könnte darüberhinaus in den für das einzelne Land spezifischen Angelegenheiten von Bundesstellen zusätzliche Informationen – vor allem über den Verhandlungskontext – einholen und würde diesen umgekehrt als einheitlicher Ansprechpartner des Landes in

56 Zur Entstehungsgeschichte siehe auch *Kapitel V, Abschnitt 5.*

EG-Angelegenheiten dienen. Um die Kosten der einzelnen Länder zu reduzieren, erschiene als effizienteste Organisationsform, wenn sich solche allfällige Landesbeauftragte des administrativen Rückhaltes der Verbindungsstelle bedienen dürften.

1.7. Die Mitwirkung von Ländervertretern in Verhandlungen auf europäischer Ebene – Praxis und Ausblick

Wie bereits in *Kapitel III* ausführlich erörtert wurde, können regionale politische Akteure – einmal abgesehen vom *Ausschuß der Regionen* – nicht unmittelbar, sondern nur im Rahmen mitgliedstaatlicher Delegationen in den EU-Institutionen mitwirken. Auch im Rahmen des EWR ist die Teilnahme an EWR-Institutionen, insbesondere dem *Gemeinsamen EWR-Ausschuß*, dem *Ständigen Ausschuß der EFTA-Staaten* und ihren Unterausschüssen, den Vertragsparteien vorbehalten, wobei die Vertretung der Republik Österreich dem Bund in diesem Fall aufgrund seiner Außenvertretungskompetenz zukommt.

1.7.1. Teilnahmemöglichkeiten auf der Basis der Bund-Länder-Vereinbarung

In diesem Rahmen sieht jedoch Art 8 der Bund-Länder-Vereinbarung vor, daß – auf Ersuchen und auf Kosten der Länder – die von den Landeshauptmännern im Wege der Verbindungsstelle namhaft gemachten Vertreter bei allen Verhandlungen oder Beratungen im Rahmen der europäischen Integration, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, der österreichischen Verhandlungsdelegation beigezogen werden.

Den Ländervertretern ist diese Teilnahme allerdings nur dann zu gewähren, wenn sie "integrationsrechtlich und tatsächlich möglich" ist: Demnach ist eine Teilnahme von Ländervertretern in all jenen Verhandlungen bzw Gremien ausschließbar, für die das Europarecht Teilnahmequalifikationen erfordert, die von Vertretern der Länder nicht erbracht werden können: Dies gilt etwa für den *Europäischen Rat*, das politische Leitungsorgan der Europäischen Union, der sich – gemäß Art D EUV bzw Art 2 EEA – aus Regierungs- bzw Staatschefs, dem Präsidenten der EG-Kommission sowie, diese unterstützend, aus den Außenministern und einem weiteren Mitglied der Kommission zusammensetzt. Der Vorbehalt der "tatsächlichen Möglichkeit" scheint es dem Ermessen der Bundesregierung zu überlassen, ob Delegationsrestriktionen die Teilnahme von Länderbeauftragten verhindern. Aufgrund der am deutschen Fall erörterten Gründe wird deshalb wahrscheinlich keine Teilnahme von Ländervertretern an den Sitzungen des COREPER zu erwarten sein. Im übrigen sichert der Vorbehalt "tatsächlicher Möglichkeit" den Ausschluß von Ländervertretern bei informellen Besprechungen der Delegationsleiter rechtlich ab.

Angesichts der konfliktlosen Beiziehung gemeinsamer Länderdelegierter bei den EWR-Verhandlungen und bei sonstigen Staatsvertragsverhandlungen mit besonderem

regionalen Interesse wurde jedoch bereits zum Zeitpunkt der Aushandlung der BLV bei meinen Interviews sowohl von Landes- als auch von Bundesvertretern erwartet, daß bei der Bestimmung der für Ländervertreter zugänglichen Gremien im allgemeinen einvernehmliche Lösungen zu finden sein sollten.[57] Die ersten Erfahrungen bestätigen diesen Grundkonsens:

* Im Rahmen der ***EU-Beitrittsverhandlungen*** wurden Vertreter der Länder, soweit dies von ihnen gefordert wurde, durchwegs in die österreichische Verhandlungsdelegation eingebunden:

- Im Rahmen der exploratorischen Gespräche auf Beamtenebene wurde ihnen die Teilnahme nicht nur bei Angelegenheiten der Landesgesetzgebung, sondern auch außerhalb dieses Zuständigkeitskonnexes, in landespolitisch sensiblen Bereichen (zB Transit) ermöglicht. Insbesondere bei den exploratorischen Gesprächen im Bereich Grundverkehr/Zweitwohnsitze hat der Länderexperte (gemeinsam mit den Bundesvertretern) auch aktiv den österreichischen Standpunkt vertreten.
- Bei den Tagungen der Beitrittskonferenz auf Ministerebene gehörten jeweils ein oder zwei Landeshauptmänner (der Vorsitzende der Landeshauptmännerkonferenz oder die zwei offiziellen Ländervertreter für Fragen der Integrationspolitik[58]) der österreichischen Delegation an. Die Delegationsteilnahme wurde ihnen problemlos ermöglicht, was etwa im Vergleich zu den Schwierigkeiten, die der Teilnahme deutscher Landesminister an der Regierungskonferenz 1990/91 vorausgingen, bemerkenswert ist.

Ohne in diesem Rahmen das Ergebnis der Beitrittsverhandlungen zu analysieren, ist in diesem Zusammenhang vor allem hervorzuheben, daß auch an der Schlußrunde der Beitrittsverhandlungen zwei Landeshauptmänner und der Wiener Vizebürgermeister teilnahmen und in die innerösterreichische Abstimmung der länderrelevanten Themen eingebunden waren. Bemerkenswert ist auch, daß sie in der Pressekonferenz der Bundesregierung am 2. März 1994 das Verhandlungsergebnis einheitlich mit den Mitgliedern der Bundesregierung und den Präsidenten der Sozialpartner auch aus ihrer Sicht positiv präsentierten.

* Eine weitere, vor einem EU-Beitritt bestehende Teilnahmemöglichkeit von Ländervertretern bei Verhandlungen zwischen Österreich und der EU bietet der ***Transitausschuß***, der im Rahmen des Transitabkommens[59] eingerichtet ist. Er ist für die Durchführung und Kontrolle des Transitabkommens verantwortlich, dient der gegenseitigen Konsultation und der Schlichtung von aus dem Vertrag entstehenden Streitfällen und hat Berichte über die Verkehrsentwicklung und deren Auswirkungen zu erstellen. Die Beteiligung von Ländervertretern, die die Landeshauptmännerkonferenz und

57 Vgl auch Erläuterungen in 372 Blg NR XVIII. GP (s.o.), Pkt A.I.7.
58 Siehe *Kapitel V, Abschnitt 6.*
59 Art 21 des *Abkommens zwischen der Republik Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr im Transit auf der Schiene und der Straße samt Anhängen I bis X*, BGBl 823/1992.

der Tiroler Landtag einforderten, wurde bereits in den Erläuterungen zur Bund-Länder-Vereinbarung in Aussicht gestellt[60] und wird nunmehr praktiziert. Der österreichischen Delegation im Transitausschuß gehört je ein Vertreter Tirols, Salzburgs und der ostösterreichischen Bundesländer an. Zur innerösterreichischen Vorbesprechung des Transitausschusses sind neben Repräsentanten der Ämter der Landesregierungen auch Vertreter regionaler Transit-Bürgerinitiativen eingeladen ihre Standpunkte darzulegen.

* Bereits im Rahmen des ***EWR*** bietet sich für Ländervertreter die Möglichkeit, innerhalb der Arbeitsgremien der Europäischen Kommission, die für Experten der EFTA-Staaten zugänglich sind,[61] beratend mitzuwirken. In diesem Zusammenhang sind für die Länder ua Komitees in den Bereichen der Technischen Handelshemmnisse, der Tierzucht oder des Naturschutzes von Relevanz.

* Die im Rahmen einer ***EU-Mitgliedschaft*** für Ländervertreter relevanten Arbeitsgruppen und Ausschüsse können erst zum Zeitpunkt des Beitritts bestimmt werden, da sich deren Anzahl laufend ändert. Deshalb ist auch die in der BLV vorgesehene Liste von EU-Gremien mit Ländervertretung, die von der Bundesregierung und den Landesregierungen gemeinsam zu bestimmen ist, noch nicht erstellt. Zudem läßt sich aufgrund des vagen Begriffs der "sonstigen Interessen" noch nicht abschätzen, welche Bereiche die Länder beanspruchen werden. Auch in diesem Zusammenhang ist anzunehmen, daß der Umfang der Gremienteilnahme beträchtlich kleiner sein dürfte als jener der kompetenzstärkeren deutschen Länder.[62] Es ist nämlich nicht zu übersehen, daß eine Delegationsteilnahme den Landesregierungen *nicht nur* – in begrenztem

---

60 Erläuterungen zu Art 8 Abs 2 der BLV, 428 Blg NR XVIII. GP.

61 Einen Überblick der im Rahmen des EWR für Vertreter von EFTA-Staaten zugänglichen Komitees bietet NORBERG et al (1993), 149-174.

62 Vorbehaltlich der erst zu treffenden Vereinbarung und der Veränderung der Gemeinschaftsgremien bis zum Zeitpunkt des Beitrittes bietet zB die *Liste der Beauftragten des deutschen Bundesrates in Beratungsgremien der Europäischen Gemeinschaften (Stand 10.7.1991)* eine Orientierung. Ausgehend von dieser Liste könnten aufgrund der österreichischen Kompetenz- und Interessenlage von den mehr als 200 Gremien, an denen deutsche Bundesratsvertreter mitwirken, womöglich folgende für die Teilnahme österreichischer Länderdelegierter in Frage kommen:
(im Bereich Binnenmarkt und Gewerbliche Wirtschaft) *Gremien des Rates:* Vergabe öffentlicher Bauaufträge; Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge; Tourismusfragen; Gremien der Kommission: Hebezeuge und Fördergeräte; Düngemittel; Lenkungskomitee betreffend die Euro-Codes für die Bemessung und Ausführung von Bauwerken; Ständiger Ausschuß zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Bauprodukte; Europäische Infrastruktur; Ständiger Ausschuß für Normen und technische Vorschriften;
(im Bereich Landwirtschaft) *Gremien des Rates:* Pflanzenschutz; Tierzucht; Tierschutz; *Gremien der Kommission:* Ständiger Agrarstrukturausschuß; Ständiger Ausschuß für Pflanzenschutz; und evt eine Reihe weiterer spezifischer Agrargremien *Gremien der Kommission:* Ständiger Tierzuchtausschuß;
(Bereich Verkehr – evt) *Gremien der Kommission:* Ausschuß für Verkehrsinfrastruktur; Gruppe Verkehrsfragen;
(Bereich Umwelt) *Gremien des Rates:* Gruppe Umweltfragen; Baubedarfsartikel; *Gremien der Kommission:* Ausschuß Beseitigung technischer Handelshemmnisse im Bereich gefährlicher Stoffe und Zubereitungen; Qualität der Badegewässer; Erhaltung der wildlebenden Vogelarten; Ausschuß für das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen in der Gemeinschaft; Ausschuß für Abfallwirtschaft; Beratender Ausschuß "Gemeinschaftliche Umweltaktion";
(Bereich Regionalpolitik) *Gremien des Rates:* Ausschuß Regionalpolitik/Strukturpolitik.

Maße – Einflußchancen und potentiell einen frühzeitigen Informationsgewinn eröffnet:

- Die Länder haben dafür auch die finanziellen Kosten zu tragen. Vor allem aber wird von ihnen auch die Verfügbarkeit organisationeller Ressourcen verlangt.[63] Der Bedarf an Fachexperten, die neben ihrem Sachverstand, auch die erforderlichen Kenntnisse des Europarechts, des europapolitischen Kontextes und der Verhandlungssprachen besitzen, wurde zwar zumindest in einigen Landesverwaltungen frühzeitig erkannt.[64] Trotz der in dieser Hinsicht durchgeführten Ausbildungsmaßnahmen in den Landesverwaltungen ist es jedoch fraglich, ob die Länder anfänglich für alle sie "interessierenden" Fachgremien geeignete Spezialisten benennen können.
- Die BLV legt fest, daß Ländervertreter in europäischen Gremien nur im Einvernehmen mit dem Delegationsleiter aktiv in die Verhandlungen eingreifen dürfen. Wie die Erfahrungen in den EWR- oder Beitrittsverhandlungen oder auch die deutsche Praxis zeigen, wird den Ländervertretern in Gremien auf Expertenebene durchwegs eine Redebefugnis eingeräumt werden. In den in der politischen Hierarchie des EG-Entscheidungsprozesses höher angesetzten Ausschüssen, dürfte die Verhandlungsführung zum Zwecke einer einheitlichen österreichischen Position hingegen zumeist nur vom Delegationsleiter wahrgenommen werden. (siehe jedoch unten zur Verhandlungsführung im Rat). Eine passive Verhandlungsteilnahme kann den Ländern zwar direkte Information bieten, während eine Einflußnahme nur in den innerstaatlichen Vorbesprechungen möglich wird. Deshalb wird es im Einzelfall – Effizienzkriterien entsprechend – abzuwägen sein, ob der erwartbare zusätzliche Informationsgewinn die mit einer Gremienteilnahme verbundenen Kosten rechtfertigt. Nicht zu übersehen ist dabei allerdings deren Beitrag zu einer Erhöhung des grundsätzlichen Verständnisses europäischer Politikprozesse und so zu einer zunehmenden "Europäisierung" der Landesexekutiven. Wie am deutschen Beispiel festgestellt wurde, erleichtert dies die Einflußnahme im Rahmen der innerstaatlichen EU-Ländermitwirkung.

Aufgrund von Delegationsbeschränkungen in EU-Gremien wird zumeist nur ein, selten zwei Ländervertreter teilnehmen. Sie müssen jedoch im Namen aller Länder agieren. Während ihrer Teilnahme in Gremien der Kommission und bei Beginn der Tätigkeit in den Arbeitsgremien des Rates wird aber – darauf weist zumindest das deutsche Beispiel hin – nur in den seltensten Fällen bereits eine formelle "Länderstellungnahme" vorliegen. In dieser Phase könnte deshalb dem *Ständigen Integrationsausschuß der Länder* (SIL) eine wesentliche Aufgabe zukommen, um flexibel zwischen den neun Ländern divergierende Standpunkte innerhalb der von außen gesetzten Terminvorgaben zu koordinieren. Da in diesem Verhandlungsstadium vor allem sach-

63 Zu diesen Erfordernissen vgl *Kapitel III, Abschnitt 3.*
64 Vgl auch HRADIL (1991) und (1991a).

spezifische Detailfragen zu klären sind, wird sich insbesondere die Besetzung des SIL mit Fachexperten eignen.

Ebenfalls erst abzusehen ist, ob der Gemeinsame Ländervertreter (GLV) – so wie der mit seiner Funktion partiell vergleichbare deutsche *Länderbeobachter* – an den Ratssitzungen *passiv* teilnehmen wird. Sofern dies von den Ländern verlangt wird, dürfte es wohl ermöglicht werden, da die Ratsmitglieder typischerweise von Beamten begleitet werden können. Da die Zahl dieser begleitenden Delegation üblicherweise jedoch auf sechs Mitglieder beschränkt ist,[65] könnte jedoch, wenn bei einer Ratssitzung mehrere Bundesressorts betroffen sind, eine "tatsächliche Teilnahmeunmöglichkeit" im Sinne des Art 8 BLV vorliegen. Im Gegensatz zum deutschen *Länderbeobachter*, der bei allen Ratssitzungen anwesend ist, dürfte eine Sitzungsteilnahme des GLV im österreichischen Fall aber wiederum aufgrund der beschränkten Landeskompetenzen nur dann sinnvoll sein, sofern die Tagesordnung einer Ratstagung spezifische Interessen der Landesinstitutionen berührt. Hiefür dürften vor allem Effizienzüberlegungen aus der Sicht der Länder sprechen.

1.7.2. Aktive Ländermitwirkung im Rat der Europäischen Union ?

Von besonderem Interesse für die Länder ist jedoch, auch *aktiv* bei der Behandlung von EU-Vorhaben im Rat der EU teilzunehmen, für deren innerstaatliche Implementierung sie alleinzuständig sind. Wie in *Kapitel III.* erläutert wurde, wäre dies aus europarechtlicher Sicht möglich. Grundlage hiefür ist die durch den EUV neudefinierte Qualifikation der Ratsmitglieder (Art 146 EG-V). Zur Verhandlungsführung und Stimmabgabe im Rat könnte ein einzelnes Mitglied einer Landesregierung ermächtigt werden, das für den (künftigen) Mitgliedstaat Österreich zu handeln hätte.

In der BLV wurde auf diese mögliche Form der Ländermitwirkung im Rat noch kein Bezug genommen. Dies wohl deshalb, da die politische Einigung über die BLV bereits vor der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrages erreicht wurde. Auch Ende 1993 fehlt zur Forderung nach einer Ländervertretung im Rat noch eine politisch verbindliche Stellungnahme der Bundesregierung, sodaß die folgende Erörterung nur spekulativ sein kann. Trotzdem erscheint es wahrscheinlich, daß den Ländern im Zuge eines EU-Beitrittes das Recht eingeräumt wird, bei jenen Vorhaben (Tagesordnungspunkten) des Rates, die überwiegend Landesgesetzgebung betreffen, durch einen von ihnen bestimmten Vertreter (der Mitglied einer Landesregierung sein muß) die Verhandlungsführung und Stimmabgabe wahrzunehmen. Hiefür sprechen folgende Gründe:

- Bei der Präsentation der Ergebnisse von Maastricht in der österreichischen Integrationsdebatte, wurde die Einfügung des Art 146 EG-V auch von wesentlichen Bundespolitikern als besonderer Erfolg im Hinblick auf die Erhaltung der innerstaat-

65 Vgl Wolfgang WESSELS (1991), The EC Council: The Community's Decisionmaking Center, in: Keohane/Hoffmann (1991), 133–154.

lichen Bundesstaatlichkeit in der EU dargestellt. Angesichts der praktizierten Mitwirkung belgischer und deutscher Regionalminister an Ratstagungen würde ein analoges Recht der österreichischen Länder dem bisher in Österreich verfolgten Ansatz der EU-Ländermitwirkung entsprechen.

- Der "Verzicht" an Machtressourcen auf Seiten des Bundes wäre gering: Einmal abgesehen vom eingeschränkten Anwendungsbereich einer diesbezüglichen Länderzuständigkeit (siehe unten), hätte auch ein Vertreter der Bundesregierung bei Verhandlungsgegenständen des Rates, die Landesgesetzgebung betreffen, grundsätzlich der einheitlichen Länderstellungnahme – dh in der Praxis meist einer zwischen den Ländern und dem Bund konsensuell abgestimmten Position – zu folgen.
- Der symbolische Effekt einer Ländervertretung im Rat könnte jedoch – auch im Interesse von Bundesakteuren – die Akzeptanz der EU-Politik in der regionalen Öffentlichkeit steigern. Wenn ein Landeshauptmann – plakativ ausgedrückt – bei Ratsbeschlüssen mit qualifizierter Mehrheit über fast halb soviel Stimmgewicht verfügen kann als der größte EU-Mitgliedstaat, könnte dies dazu beitragen, das in der Öffentlichkeit weit verbreitete Verständnis der EU als ferne, "zentralististische Bürokratie" zu relativieren.

Eine allfällige Teilhabe der Länder an der Verhandlung und Beschlußfassung im Rat würde die Kompetenz des Bundes zur Mitwirkung in den EU-Institutionen einschränken.

(Da sich die Mitwirkung an der Formierung supranationaler Politik der EU grundlegend von allen Integrationsformen, an denen Österreich bisher teilnahm, unterscheidet, und diese Rechtshandlungen österreichischer Organe nicht als "auswärtige Beziehungen" im Sinne des B-VG zu qualifizieren sind, wäre es mE erforderlich, daß hiefür ein eigener Kompetenztatbestand ins B-VG aufgenommen wird.)

Analog zur Verankerung der "bindenden Stellungnahmen" wäre deshalb mE auch in diesem Fall eine Ausnahmezuständigkeit der Länder in der Bundesverfassung vorzusehen. Die näheren Bestimmungen über die Wahrnehmung der Ländermitwirkung im Rat könnten sodann im Rahmen einer Bund-Länder-Vereinbarung getroffen werden.

Anders als im deutschen oder belgischen Fall, erscheint es jedoch – ausgehend von den geringen und zersplitterten Zuständigkeiten der Landesgesetzgebung (wobei hier die Ergebnisse der *Strukturreform* noch nicht berücksichtigt werden können) – ausgeschlossen, daß bei einem bestimmten "Fachministerrat" sämtliche oder zumindest der überwiegende Teil der behandelten EU-Vorhaben Landesgesetzgebung betreffen. Allein schon deshalb wird an jeder Ratstagung ein Vertreter der Bundesregierung teilnehmen. Wie übrigens auch in Deutschland vorgesehen, dürfte diesem Bundesvertreter zur Erreichung einer konsistenten Wahrnehmung österreichischer Interessen in den verschiedenen "Fachministerräten" prinzipiell die Leitung der österreichischen Delegation zukommen.

Dem Ländervertreter könnte vielmehr die Verhandlungsführung und Stimmabgabe bei *einzelnen* EU-Vorhaben (Tagesordnungspunkten des Rates) zustehen. Aber selbst

einzelne EU-Vorhaben dürften häufig nur in Teilaspekten Kompetenzen der Landesgesetzgebung berühren. Deshalb wäre eine Vereinbarung, die *a priori* und abschließend die Fälle bestimmt, in denen den Ländern die Verhandlungsführung im Rat zukommen sollte, unzweckmäßig und überdies kaum realisierbar. Vielmehr wird es nur möglich sein, ein Verfahren festzulegen, demzufolge von Fall zu Fall im Einvernehmen zwischen Ländern und Bund bestimmt wird, ob ein EU-Vorhaben *überwiegend* Landesgesetzgebung betrifft. Im übrigen wäre es sinnvoll vorzusehen, daß die Verhandlungsführung und Stimmabgabe subsidiär einem Vertreter der Bundesregierung zukommt, falls es den Ländern nicht gelingt, sich fristgerecht auf einen gemeinsamen Ländervertreter zu einigen, oder die Länderzuständigkeit nicht rechtzeitig vor der Ratstagung geklärt wird.

1.8. Aufforderung zu Rechtsbehelfen vor dem EuGH

Bei Verfahren vor dem EuGH oder vor dem EFTA-Gerichtshof, an denen Österreich beteiligt ist, wird den Ländern die Übermittlung der verfahrensrelevanten Dokumente und Informationen zugesichert.[66] Ihnen dürfte dementsprechend auch ein unverbindliches Stellungnahmerecht hinsichtlich der Vertretungshandlungen Österreichs in diesen Verfahren zukommen. Sie besitzen jedoch in diesem Zusammenhang kein Recht zu bindenden Stellungnahmen gem Art 10 Abs 5 B-VG, da sich dieses explizit nur auf zwischenstaatliche Verhandlungen und Abstimmungen bezieht.

Allerdings wird den Ländern ein innerstaatliches Initiativrecht zur Klagserhebung vor dem EuGH eingeräumt.[67] Diese Verpflichtung des Bundes wird *erst* im Falle einer Mitgliedschaft Österreichs in der EU wirksam.

Für die Länder war die Verankerung dieser Bestimmung deshalb notwendig, da ihnen abgesehen von den – jeder natürlichen oder juristischen Person offenstehenden – Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen nach Art 173 Abs 2 bzw Art 175 Abs 3 EG-Vertrag, die eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit voraussetzen, eine eigenständige Klagslegitimierung vor dem EuGH fehlt.

Diesen Mangel versucht Art 10 BLV innerstaatlich auszugleichen: Wenn Organe der EG rechtswidrige Handlungen oder Unterlassungen setzen, gegen die den Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht Rechtsbehelfe vor dem EuGH zustehen, hat der Bund einen solchen Rechtsbehelf auf Ansuchen eines Landes zu ergreifen, sofern sämtliche der folgenden Voraussetzungen gegeben sind:

- das im Ansuchen beanstandete rechtswidrige Handeln oder Unterlassen von EG-Organen betrifft eine Angelegenheit, in welcher die Gesetzgebung innerstaatlich Landessache ist;
- das Ansuchen wurde vom Landeshauptmann oder dem verfassungsgemäß zu seiner

66 Art 1 Abs 2 lit c BLV.
67 Art 10 BLV.

Vertretung berufenen Organ[68] dem Bundeskanzleramt schriftlich übermittelt und beinhaltet die in den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts vorgesehenen wesentlichen Inhalte einer Klage vor dem EuGH, einschließlich der Begründung;
- der eingeforderte Rechtsbehelf widerspricht nicht zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen (in Analogie zum Abweichen des Bundes bei *bindenden Länderstellungnahmen*);
- das Ansuchen wird von keinem anderen Land widersprochen.

1.9. Implementierungspflichten der Länder – Eintrittsrechte des Bundes

Wenngleich sich diese Arbeit auf die Ländermitwirkung an der Formierung von EU-Politiken konzentriert, ist kurz auch auf die länderrelevanten, rechtlichen Grundlagen der Implementierung von EWR-/EU-Recht hinzuweisen:

Die Zuständigkeit zur innerstaatlichen Umsetzung von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration folgt prinzipiell der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. So sind primär die Länder verpflichtet, die ihren Wirkungsbereich betreffenden EG-/EWR-Richtlinien durch Landesgesetz zu implementieren. Sofern eine Richtlinie inhaltlich hinreichend bestimmt ist und Landesgesetzgebung betrifft, können die Landtage gem Art 3 EWR-Bundesverfassungsgesetz[69] auch beschließen, daß ihre Umsetzung durch Verordnung der zuständigen obersten Landesorgane zu erfolgen hat.

Da jedoch im Rahmen des EWR bzw der EU die völkerrechtliche bzw unionsrechtliche Verantwortlichkeit für die Umsetzung dieser Rechtsakte allein dem Bund zukommt, verankert der durch die B-VG-Novelle 1992 eingefügte Art 16 Abs 6 B-VG – analog zur Bestimmung des Art 16 Abs 4 B-VG in bezug auf die Umsetzung von Staatsverträgen – ausdrücklich die Pflicht der Länder, die in ihrem Zuständigkeitsbereich erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen zu treffen.

Wenn die Länder diese Pflicht jedoch verletzen, steht dem Bund ein Devolutionsrecht zu. Abweichend von der Regelung im Hinblick auf die Umsetzung von Staatsverträgen, kann der Bund im Rahmen der europäischen Integration diese Implementierungsakte an der Stelle der Länder erst dann vornehmen, wenn der EFTA-Gerichtshof bzw der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften rechtsverbindlich festgestellt hat, daß ein Land oder mehrere Länder bei der Umsetzung von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration säumig sind.

Dies bedeutet insbesondere, daß der Bund zur Umsetzung von Richtlinien (im Rahmen des EWR bzw der EG), die Angelegenheiten der Landesgesetzgebung berühren, entsprechende Bundesgesetze zu erlassen hat, wenn vom EFTA-Gerichtshof bzw vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften festgestellt wurde, daß Landesrecht EWR-/EU-Recht widerspricht. Das Devolutionsrecht des Bundes betrifft aber nicht

---

68 Vgl Erläuterungen 428 Blg NR XVIII. GP, 8.
69 BGBl 115/1993.

nur generelle, sondern auch individuelle Rechtsakte, und zwar sowohl im Rahmen der Hoheitsverwaltung als auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung: Wird zB durch den EuGH festgestellt, daß eine von einem Land gewährte Beihilfe dem in Österreich geltenden europäischen Recht widerspricht, so hat der Bund den Förderungsbescheid aufzuheben bzw aus dem Titel der Bundesverfassung an der Stelle des Landes in den privatrechtlichen Förderungsvertrag einzutreten und diesen aufzulösen.

Die vom Bund aus diesen Gründen getroffenen Maßnahmen treten für ein säumiges Land außer Kraft, sobald dieses Land von sich aus die im Rahmen der europäischen Integration erforderliche Maßnahme setzt.

2. Die länderinternen Strukturen der EU/EWR-Mitwirkung – demokratische Legitimation vs. Effizienz?

2.1. Verstärkte Herausforderungen zur Koordination zwischen den Ländern

Die durch das Beteiligungsverfahren den Ländern gestellten Herausforderungen, im Rahmen der Integrationspolitik gemeinsame Stellungnahmen abzugeben, sind für das föderalistische System Österreichs neuartig. Denn wie festgestellt wurde, werden im Rahmen des innerstaatlichen Begutachtungsverfahrens nur gelegentlich gemeinsame Standpunkte der neun Landesregierungen erarbeitet.

* Bei Angelegenheiten im Rahmen der europäischen Integration, die die Landesgesetzgebung betreffen, ist dieser Anreiz zu gemeinsamen Länderpositionen gesetzlich vorgegeben. In diesen Fällen tritt die Verpflichtung des Bundes nämlich nur dann ein, wenn eine einheitliche Stellungnahme der Länder vorliegt (siehe *Abschnitt 1.5*).

In den weit häufigeren Fällen, denen diese Bindungswirkung nicht zukommt, ist die Ausschöpfung der Mitwirkungsrechte hingegen formell nicht an ein gemeinschaftliches Vorgehen aller Länder geknüpft. Im Gegensatz zum deutschen Verfahren nach EEAG bzw nunmehr nach Art 23 GG, das generell die Abgabe von Stellungnahmen durch den Bundesrat vorschreibt, steht in Österreich dieses Recht jedem einzelnen Land zu und könnte daher von diesem auch separat wahrgenommen werden.

Nichtsdestotrotz spricht eine Reihe von Gründen – die von den Bedingungen innerstaatlicher Politik abweichen – für ein gemeinsames Vorgehen der Länder:

* Da die Länder in EU/EWR-Gremien und häufig auch in integrationspolitischen Bundesgremien nur durch gemeinsame Repräsentanten vertreten sein werden, wird zu ihrer Positionierung die Bestimmung einheitlicher Standpunkte aller Länder notwendig. Deshalb liegt es sodann nahe, daß auch die offiziellen Länderstellungnahmen (gem Art 10 Abs 4 B-VG) gemeinsam abgegeben werden.

* Ein ähnlicher *spill-over effect* sollte dadurch entstehen, daß bereits für das Verfahren zu bindenden Stellungnahmen verstärkte interregionale Abstimmungsmechanismen vorzusehen sind, die somit auch zur gemeinsamen Lösung sonstiger integrationspolitischer Länderpositionen zur Verfügung stehen.

* Das prinzipielle Argument, daß gemeinsame Stellungnahmen das Einflußpotential der Landesakteure gegenüber der Bundesregierung stärken, sollte aufgrund der im Vergleich zur innerstaatlichen Politik eher geringeren Einflußchancen in der europäischen Politik besondere Relevanz erhalten. Parteipolitische Divergenzen zwischen den dominanten Landesakteuren, die in der Bundespolitik ihr gemeinsames Vorgehen selektieren, dürften im Hinblick auf EU-Vorhaben tendenziell geringer sein (*siehe Abschnitt 2.4.*).

* Da die zu berücksichtigenden Problemstellungen und vor allem die rechtliche Grundlagenarbeit für die einzelnen Länder in vielen Fällen weitgehend ähnlich sein werden, dürfte sich zudem die gegenseitige Ergänzung von Sachverstand – insbesondere unter Termindruck – vorteilhaft auswirken.

In diese Richtung wies auch das Ergebnis meiner Elitenbefragung. Fast alle Mitglieder der Landesregierungen und Landtage sowie fast alle Landesamtsdirektoren stimmten der Behauptung zu, daß *Stellungnahmen zur EG-Politik nach einem Beitritt aus Effizienzgründen von den Ländern gemeinsamen Expertenstäben erarbeitet werden müssen (siehe TAB 6-2).*

Diese grundsätzliche Ausrichtung auf ein koordiniertes Vorgehen gegenüber der Bundesregierung schließt jedoch nicht aus, daß einzelne Landesakteure parallel dazu informelle Einflußkanäle zur Vermittlung spezifischer Landesinteressen benützen werden. Die Landeshauptmänner betonten bei ihren gegenüber dem Bund vorgebrachten Forderungen mehrfach, daß sie sich durch ihre gemeinsame Aktivitäten nicht beschränkt sehen, in der Europapolitik auch eigenständig ihre Interessen zu vertreten.[70] Insofern wird der praktische Wert des Länderbeteiligungsverfahrens vor allem auch daran zu beurteilen sein, welche Verbindlichkeit die dabei formell vorgetragenen Positionen in Vergleich zu den anderen möglichen Einflußkanälen erlangen werden.[71]

Grundvoraussetzung koordinierter Länderforderungen war es also, das für ihre Koordinierung und Beschlußfassung zuständige Organ zu bestimmen. An dieser Frage entzündete sich die heftigste Auseinandersetzung im Zuge der Regelung des Länderbeteiligungsverfahrens.

---

70 Vgl Empfehlungen vom 23.11.1989; Replik der Länder vom 11.6.1990; Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 8.6.1990: "Unbeschadet der [Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen in Integrationsangelegenheiten durch die Landeshauptmännerkonferenz] ist daran festzuhalten, daß die Vertretung der konkreten Interessen jedes einzelnen Landes den dafür vorgesehenen Organen unbenommen bleiben muß".

71 Hiezu im bundesdeutschen Kontext SCHMIDT-MEINECKE (1987), 25.

TAB 6-2: Erarbeitung von Stellungnahmen durch Gemeinsame Expertenstäbe

Behauptung: "Stellungnahmen zur EG-Politik müssen nach einem Beitritt aus Effizienzgründen von den Ländern gemeinsamen Expertenstäben erarbeitet werden."
Antwortmöglichkeiten: (1) völlig zuzustimmen – (2) mehr oder weniger zuzustimmen – (3) mehr oder weniger abzulehnen – (4) völlig abzulehnen
erste Zeile: % (1) + (2) | (3) + (4) zweite Zeile: gültige Antworten (1) / (2) | (3) / (4)

	Behauptung zuzustimmen	Behauptung abzulehnen
Landeshauptmänner (6)	**100 %** 1/5	**0 %** 0/0
Landesräte/LHSTv (48)	**94 %** 11/34	**6 %** 3/0
Landtagsabgeordnete (39)	**87 %** 15/19	**13 %** 4/1
Landesamtsdir./stv. (12)	**83 %** 2/8	**17 %** 2/0

SAMPLE LANDESELITEN ÖSTERREICH 1990 (ohne Sozialpartner und Parteisekretäre), valid cases = 105

2.2. *Der Konflikt um die Bestimmung des gemeinsamen Integrationsorgans der Länder*

2.2.1. Ausgangspunkt: Landeshauptmännerkonferenz

Als sich ab 1988 die Frage nach der Wahl des zur Wahrnehmung von gemeinsamen, integrationspolitischen Länderrechten zuständigen Organs stellte, gingen die Landesexekutiven von folgenden Positionen aus:

- Erstens wurde mit besonderem Nachdruck die *Autonomie* der Länder bei der institutionellen Ausgestaltung der länderinternen Entscheidungsstrukturen betont.[72]
- Insofern hatte sich die *Landeshauptmännerkonferenz* bereits mit ihren Beschlüssen vom November 1988 und Juni 1989 darauf festgelegt, daß sie selbst – als Gremium der zur Außenvertretung des Landes berufenen Landeshauptmänner – das geeigne-

72 Vgl zB die Empfehlungen der Landesexpertenkonferenz am 23.11.1989, Beilage zu VST-1905/458.

teste Forum zur Vertretung von Länderinteressen in Integrationsfragen darstelle.[73][74] Im Jahre 1990 wurde von sodann als Problem erkannt, daß die Landeshauptmännerkonferenz aufgrund ihrer nur zweimal jährlich stattfindenden Tagungen den terminlichen Anforderungen zur Abgabe von EG-Stellungnahmen nicht nachkommen könnte. Um Verzögerungen zu vermeiden, sollte es ihr deshalb möglich sein, ihre Entscheidungsbefugnisse zu delegieren. Hiefür wurde sodann der neugeschaffene *Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL)* vorgesehen.[75]

- Dem Bundesrat sollte hingegen, entsprechend den Auffassungen der Landesexekutiven, *nur* bei der innerstaatlichen Behandlung von EG-Vorlagen, die *Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung* betreffen, eine Rolle zukommen.[76]

2.2.2. *Chance für den Bundesrat?*

* In enger Anlehnung an das deutsche Modell erwogen demgegenüber außerhalb der Landesexekutiven angestellte Überlegungen eine Betrauung des in Österreich strukturell sehr unterschiedlichen Bundesrates.[77] Dabei wurde vor allem die - wie dargestellt, in der bisherigen Praxis wenig relevante - EG-Kammer des deutschen Bundesrates als Vorbild hervorgestrichen.[78]

* Innerhalb der Arbeitsgruppe EG/Föderalismus wurde die Beteiligung des Bundesrates jedoch nur von dessen Repräsentanten selbst forciert.[79] Von seiten des Bundesrates wurde die Europäische Integration als Chance angesehen, seinen durch den "historischen Kompromiß" der Verfassung von 1920 festgelegten Status als machtloser Zusatz der Bundesgesetzgebung durch Kompetenzen in diesem neuen Aufgabengebiet aufzuwerten.

- Zur Begründung seiner Eignung im Rahmen des Beteiligungsverfahrens wurde dabei einerseits die dem Bundesrat im Gegensatz zur Landeshauptmännerkonferenz zukommende Legitimation als parlamentarisches Organ betont.

---

73 Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 25. November 1988: "Die Einbindung der Länder in den integrationspolitischen Entscheidungsprozeß müßte über die Landeshauptmännerkonferenz erfolgen." Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 29. Juni 1989: "Die Vertretung der Länder in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches und ihrer Privatwirtschaftsverwaltung erfolgt durch die Landeshauptmännerkonferenz, die für bestimmte Fragen Delegierte nominiert."

74 Die Auffassung, daß die Landeshauptmännerkonferenz am geeignetesten für diese Aufgabe wäre, wurde in dieser Phase auch in der Literatur vertreten: vgl AZIZI (1989), 278; BURTSCHER (1990), 118f; Michael MORASS (1989), Politikverflechtung in den Europäischen Gemeinschaften, Die Perspektive der Regionen, in: Nick (1989), 52; ÖHLINGER (1989), 82f.

75 Empfehlungen der Länder, 10. Jänner 1990 (s.o.), 5; Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 8.6.1990, VST 1905/513; Wiederholung im Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 23.11.1990, VST-1905/568 vom 27.11.1990; Replik der Länder zur Stellungnahme des Bundes über die Mitwirkungsrechte der Länder bei der europäischen Integration. VST-1905/513 vom 11. Juni 1990. zum SIL vgl Abschnitt 5.6.1.

76 Empfehlungen der Länder, 10. Jänner 1990 (s.o.), 5.

77 Siehe Kapitel IV.

78 Vgl Andreas KHOL (1989), Fragen und Antworten zur EG-Integration, Reihe "Standpunkte" Bd. 17, Wien (Politische Akademie), 78.

79 Interviews; vgl auch INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (1990), 14. Bericht zur Lage des Föderalismus in Österreich, 23.

– Andererseits wurde argumentiert, es bestehe eine Analogie zwischen der Vertretung von Landesinteressen durch den Bundesrat in der Bundesgesetzgebung und deren künftiger Vertretung gegenüber Gemeinschaftspolitiken. Vor allem wurde hiebei auf das absolute Vetorecht bei Verfassungsänderungen zu Lasten der Länder (gem Art 44 Abs 2 B-VG) hingewiesen.[80] Wenn Länderkompetenzen fortan durch EG-Rechtsetzung beeinträchtigt würden, sollte deshalb dasselbe Organ – dh der Bundesrat – Länderinteressen verteidigen.[81]

* Die Zweite Parlamentskammer hatte sich jedoch formell auf keine konkrete Form ihrer Mitwirkung festgelegt. Während seitens der sozialistischen Fraktion betont wurde, das Primat des Bundesrates im Länderbeteiligungsverfahren anzustreben,[82] deuteten Vertreter der ÖVP-Fraktion an, daß sie mit einer Einbindung von Repräsentanten des Bundesratspräsidiums in ein Gremium der Landeshauptmänner zufrieden wären. Die zurückhaltendere Position der ÖVP war va mit ihrer parteiinternen Abhängigkeit bzw Verbundenheit gegenüber den in der Landeshauptmännerkonferenz numerisch dominanten Landeshauptmännern der ÖVP zu erklären.

Von beiden Fraktionen wurde aber die Absicht der Landeshauptmännerkonferenz vehement kritisiert, dem "Beamtengremium" SIL die Entscheidungskompetenz über gemeinsame Länderstellungnahmen zu übertragen.[83]

2.2.3. Neutrale Ausgangsposition der Bundesregierung

* Die offizielle Position der Bundesregierung zeigte sich in der ersten Phase der Verhandlungen bemüht, der Frage der Organfestlegung – bei ausdrücklichem Hinweis auf den diesbezüglichen autonomen Gestaltungsraum der Länder – eine neutrale Hal-

---

80 In diesem Zusammenhang kann angemerkt werden, daß die Übertragung von integrationspolitischen Mitwirkungsrechten an die Länder jedoch nicht von der Zustimmung des Bundesrates abhängig war, wie das beispielsweise vom Fraktionsvorsitzenden der SPÖ im Bundesrat, *Strutzenberger*, gefordert wurde. Dies ergibt sich aus der zuvor getroffenen Feststellung, daß die explizite Verankerung solcher Länderbeteiligungsrechte ein verfassungsrechtliches Novum darstelle, und dabei Landeskompetenzen erweitert und eben nicht – wie für die verpflichtende Einholung der Zustimmung des Bundesrates nach Art 44 Abs 2 B-VG erforderlich wäre – einschränkt. vgl PERNTHALER (1992), 36.

81 Dies stützt sich insbesondere auf ein Interview mit dem damaligen Bundesrat und jetzigen Föderalismusminister Jürgen *Weiss*, Bregenz 17.9.1992.

82 Vgl ua INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (1990), 14. Föderalismusbericht (1989), 23.

83 Illustrierend hiefür Stellungnahmen während der Integrationsdebatte am 26. Mai 1991 im Bundesrat (Sten Prot Bundesrat – 543. Sitzung, 26. Juni 1991, 25125).
Bundesrat Mag. Bösch (SPÖ): "Meines Erachtens stellt sich immer mehr heraus, daß der ... Ständige Ausschuß für Integrationsfragen der Länder, SIL, eher eine "Totgeburt" der Landeshauptleutekonferenz war. ... Das verwundert nicht, da doch bei seiner Installierung recht unverblümt versucht wurde, den Bundesrat, aber auch die Landesparlamente in der Integrationsfrage auszuschalten. An ihrer Stelle sollten sich Hofräte mit dieser so wichtigen Materie beschäftigen. Wir hätten ein Beamtenparlament pur. Das wollen wir ja – zumindest in den öffentlichen Stellungnahmen hört es sich so an – nicht unbedingt haben."
BR Dr. Schambeck (ÖVP): "Wir wollen nicht gegen die Landeshauptleute und nicht gegen die Landtagspräsidenten, sondern mit ihnen den österreichischen Föderalismus in die europäische Integration einbringen. Da wir eine parlamentarische Republik sind ... , ich glaube, hier sagen zu dürfen, daß wir der Meinung sind, daß zu einer parlamentarischen Willensbildung die Parlamentarier und nicht die Beamten alleine gehören, aber wir sind sehr dankbar, wenn die Beamten einschließlich der Hofräte uns bei dieser Aufgabe behilflich sind."

tung entgegenzubringen.[84] In der Tat ging die erste im Rahmen der *Arbeitsgruppe EG/Föderalismus* vorgelegte Stellungnahme des Bundeskanzleramtes auf die innere Organisation der Ländervertretung nicht ein.[85] Der Bundeskanzler versprach in seiner Regierungserklärung vom Dezember 1990, daß den Bundesländern *und* dem Bundesrat im Integrationsprozeß und insbesondere bei den Verhandlungen Österreichs mit der EG ein Informations- und Mitwirkungsrecht einzuräumen sei.[86]

* Nichtsdestotrotz deuteten Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere der damalige Föderalismusminister *Neisser* und der ihm in dieser Funktion 1989 nachfolgende Vizekanzler *Riegler* an, daß sie die Wahl der *Landeshauptmännerkonferenz* als gemeinsames Länderorgan in Integrationsangelegenheiten bevorzugen würden.[87] Demgegenüber wurde die Alternative "Bundesrat" insbesondere vom Staatssekretär im Bundeskanzleramt *Kostelka* (SPÖ) forciert, der vor Einnahme dieser Funktion selbst dem Bundesrat angehörte.[88]

2.2.4. Regelung in der Bundesverfassung?

* Während der Verhandlungen in der *Arbeitsgruppe EG/Föderalismus* wechselten die Landesexekutiven sodann im Jahre 1990 ihre Position und forderten, daß die Landeshauptmännerkonferenz und der SIL als Entscheidungsorgane *in der Bundesverfas-*

---

84 So stellte zB der auf Bundesseite für die Länder-Bund Verhandlungen federführende Sektionschef des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt, Dr. Gerhart Holzinger, fest: "Offen ist freilich – und das ist eigentlich die Frage, die in den bisherigen Gesprächen immer im Vordergrund gestanden ist – das Problem, wer soll denn auf Länderseite Träger der Mitwirkung in EG-Angelegenheiten sein ... In die Entscheidung hat sich der Bund bisher nicht eingemischt, und wir warten darauf, was die Länder dazu an Vorstellungen entwickeln." (Parlamentarische Enquete des Bundesrates "EG und Föderalismus" am 20.6.1990, 28).

85 Stellungnahme des Bundes, 4.5.1990 (s.o.), 7: "Die Beantwortung der Frage, ob die Landeshauptmännerkonferenz als Vertreterin der gemeinsamen Interessen der Länder zu fungieren hat, sollte in rechtspolitischer Hinsicht in erster Linie den Ländern selbst überlassen bleiben."

86 Erklärung der Bundesregierung von Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky vor dem Nationalrat, 18.12.1990 (XVIII. GP), Konzept, 16.

87 Vgl ua das Referat von Minister Dr. Neisser anläßlich der Enquete des Bundesrates zu "Föderalismus und Parlamentarismus" vom 4.5.1988, Stenographische Protokolle des Bundesrats, 12f, "Die Rolle der Landeshauptmännerkonferenz in der Bundesverfassung könnte aber auch im Hinblick auf die Vertretung der Länderinteressen in den europäischen Gremien Bedeutung erlangen. Soweit keine direkte Teilnahme von Ländervertretern in den Sitzungen der europäischen Organe möglich ist, könnte an die Verankerung eines Stellungnahmerechts der LH-Konferenz zu den die Länder betreffenden Aspekten gedacht werden."; Äußerungen von Vizekanzler Riegler in der Landeshauptmännerkonferenz vom 8. Juni 1990.

88 Standard, 28.12.1990, 5.

sung festzuschreiben seien.[89] Dieser Standpunkt zeigt sich konträr zu ihrem wiederholten Verweis auf die Autonomie der Länder bei der Organfestlegung. Denn bei Verfolgung dieser Argumentation müßte die entsprechende Regelung in den Landesverfassungen, und eben nicht im B-VG erfolgen. Diese verfassungsrechtlich bedenkliche Argumentationslinie der Landeshauptmännerkonferenz könnte vor allem dadurch motiviert gewesen sein, daß damit einer Einbindung der Landtage in den Entscheidungsprozeß vorgekehrt worden wäre. Damit hätte auch die "Verantwortung" für den Ausschluß anderer Landesakteure dem Bund zugeschrieben werden können.

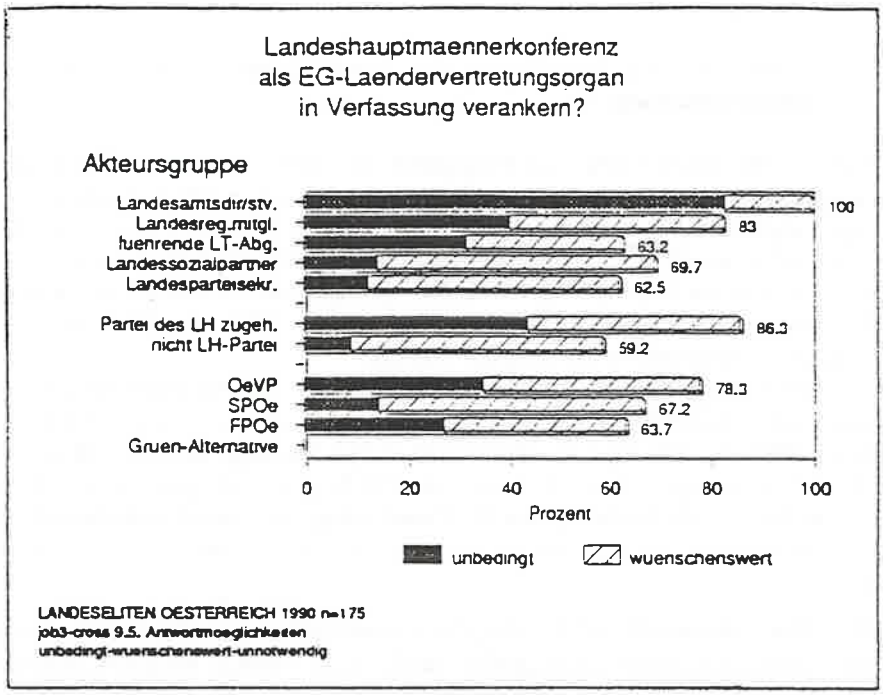
* Die Festlegung auf die Landeshauptmännerkonferenz erhielt jedoch in dieser Phase auf Landesebene breite Akzeptanz. Bei meiner Umfrage im Jahre 1990 befürworteten nicht nur alle antwortenden Landeshauptmänner und Landesamtsdirektoren *eine verfassungsmäßige Verankerung der Landeshauptmännerkonferenz als Ländervertretung in EG-Angelegenheiten (siehe FIG 6-B)*. Auch 83% der Landesräte bzw Landeshauptmannstellvertreter sowie immerhin 63% der führenden Mitglieder der Landtage befanden diese Maßnahme als (zumindest) wünschenswert.[90] Das deutet darauf hin, daß die Landeshauptmännerkonferenz unter den gegebenen Umständen selbst von der Mehrheit jener Landesakteure als Vertretung gemeinsamer Länderinteressen anerkannt wurde, die sie – wie in *Kapitel IV* festgestellt wurde – kaum zur Einflußnahme im innerstaatlichen Bereich benützen und deren Einflußchancen auf ihre Entscheidungsfindung gering sind.

---

89 So stellte die von der Landeshauptmännerkonferenz genehmigte Verhandlungsgrundlage der Länder vom 11.6.1990 fest: "In Übereinstimmung mit der in der Stellungnahme des Bundes vertretenen Meinung wird davon ausgegangen, daß die Landeshauptmännerkonferenz in der Bundesverfassung als Organ zu verankern ist, das die gemeinsamen und – insoweit dies in Betracht kommt – den Bund bindenden Stellungnahmen der Länder zu EG-Vorlagen abgibt. Wegen des großen Arbeitsanfalles und der vielfach zu erwartenden Dringlichkeit wird es notwendig sein, daß die Landeshauptmännerkonferenz einen Teil ihrer diesbezüglichen Aufgaben an einen von ihr einzurichtenden "Ständigen Integrationsausschuß" der Länder überträgt. Es wird daher in der Bundesverfassung auch zu verankern sein, daß die Landeshauptmännerkonferenz in den Angelegenheiten der europäischen Integration an dieses Organ delegieren kann." (Replik der Länder vom 11. Juni 1990, 5f).

90 Die geschlossene Frage erlaubte jedoch nicht die Angabe von Alternativen zur LHK. Zudem bezog sich die Fragestellung – dem damaligen Diskussionsstand entsprechend – auf eine verfassungsmäßige Verankerung der LHK; dementsprechend wurde auf einzelnen Fragebögen vermerkt, daß die Funktion der LHK als gemeinsames Länderorgan befürwortet werde, deren Verankerung jedoch in Form eines *15a-Vertrages* wünschenswert sei.

FIG 6-B



Wenngleich diese zum damaligen Zeitpunkt generell positive Einstellung in bezug auf eine Zuständigkeit der Landeshauptmännerkonferenz hervorzuheben ist, so zeigte sich aber doch ein deutlich stärkeres Bekenntnis zu dieser Lösung bei jenen Elitensegmenten, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Partei des Landeshauptmannes eher mit einer Übereinstimmung ihrer eigenen Interessen mit den durch den Landeshauptmann vertretenen *Landesinteressen* rechnen dürften. Dh die unterschiedliche Beurteilung dieser Frage scheint weniger durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Partei, sondern stärker durch die jeweilige Stellung dieser Partei im Bundesland (nämlich die Besetzung des Landeshauptmannes) bestimmt gewesen zu sein. So kamen beispielsweise auch aus den Reihen der Regierungsmitglieder sämtliche Ablehnungen der Landeshauptmännerkonferenz von Landesräten, die nicht der Partei des Landeshauptmannes angehörten.

* Die Bundesregierung, die einen Konsens mit den Landesexekutiven anstrebte, nahm in der Folge den Vorschlag der Landeshauptmännerkonferenz auf. So kündigte ein Vorentwurf des Bundeskanzleramtes vom Jänner 1991 die "organschaftliche Verankerung der Landeshauptmännerkonferenz (Grundzüge der Organisation, Willensbildung, Tätigkeitsbereich)" sowie die Festlegung der "Zuständigkeit der Landeshauptmännerkonferenz zur Abgabe einer gemeinsamen Stellungnahme der Länder in

den integrationspolitischen Angelegenheiten, die den selbständigen Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der Länder berühren" als möglichen Regelungsinhalt einer Verfassungsnovelle an.[91]

2.2.5. *Kritik an einer Verankerung der Landeshauptmännerkonferenz in der Bundesverfassung*

* Bereits bei einem Treffen der Präsidenten der österreichischen und bundesdeutschen Landtage im Jahre 1987 wurde die Unterrichtung der Landtage durch die Landesregierungen und die Gelegenheit zur Stellungnahme in jenen Materien der EG-Länderbeteiligung, die ihre Gesetzgebungskompetenz berühren, als unverzichtbar erklärt.[92] Die von den Verhandlungen zwischen Bundes- und Länderexekutiven ausgeschlossenen Landtage verhielten sich jedoch bis ins Jahr 1990 gegenüber der Ausgestaltung des Mitwirkungsverfahrens zurückhaltend.

* Unter dem Eindruck des erwähnten Vorentwurfes des Bundeskanzleramtes und angesichts der Intensivierung der EWR-Debatte auf Landesebene wurde nun jedoch im Frühjahr 1991 von führenden Repräsentanten *einiger* Landtage heftig die Mitwirkung der Landesparlamente verlangt. Besonders der Salzburger Landtagspräsident *Schreiner* trat wiederholt in den Medien gegen die Verankerung der Landeshauptmännerkonferenz in der Bundesverfassung auf. Im Gespräch mit mir argumentierte er im wesentlichen:

> *Diese Konstruktion wäre völlig absurd und bundesstaatlich und parlamentarisch, also demokratiepolitisch unakzeptabel: nach dieser Vorlage hätte die Landeshauptmännerkonferenz die Landesparlamente gebunden; und wie kann man ein Exekutivorgan mit einer Bindung der Parlamente betrauen?*[93]

* Die Auseinandersetzung verlagerte sich nun auf die parteipolitische Ebene. Aufgrund der Dominanz der ÖVP in sechs Bundesländern fand sie vor allem innerhalb der ÖVP statt. Insbesondere auf Initiative des Obmanns des Salzburger Landtagsklubs *Schausberger*, der im Europa-Fachausschuß der ÖVP die Arbeitsgruppe *Länder und Gemeinden in der Europäischen Gemeinschaft* leitete, wurde am Europakongreß der ÖVP vom 16. Mai 1991 ein Positionspapier vorgelegt, das für die Abgabe gemeinsamer Länderstellungnahmen ein gemischtes Organ, bestehend aus Landeshauptmännern und Landtagspräsidenten, mit folgender Zuständigkeitsverteilung vorsah:

> *Dabei sollte in allen Angelegenheiten, die in erster Linie exekutiver Art sind, die Meinung der Landesregierungen ausschlaggebend sein, in allen Angelegenheiten, in denen es primär um legislative Belange geht, die Meinung der Landesparla-*

---

91 Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, GZ 671.805/7-V/8/91, Punkt C.1.2.
92 SCHMIDT-MEINECKE (1987), 7.
93 Interview, Salzburg 24.9.1991.

mente den Ausschlag geben. In Angelegenheiten, in denen die Interessen der Gemeinden berührt sind, sind Vertreter der Gemeinden beizuziehen.[94]

* Mit Berufung auf dieses Dokument der Bundespartei erreichten die ÖVP-Landtagspräsidenten in darauffolgenden parteiinternen Besprechungen mit den ÖVP-Landeshauptmännern und dem damaligen Bundesparteiobmann, Vizekanzler und Föderalismusminister *Riegler*, daß von einer Verankerung der Landeshauptmännerkonferenz in der Verfassungsnovelle abgesehen wurde. Die Bestimmung des gemeinsamen Länderorgans hatte nun in einer Vereinbarung zwischen den neun Ländern zu erfolgen. Dies wurde von Repräsentanten der Landesparlamente deshalb als Erfolg angesehen, da eine Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG der Genehmigung der Landtage bedarf,[95] und sich dadurch ihr Einfluß auf die Festlegung des Entscheidungsorgans potentiell erhöhen konnte.

Die Bundesregierung zog sich also wieder auf ihre neutrale Position zurück. So wurden etwa im Rat für Integrationsfragen weitere Interventionen von Landtagspräsidenten seitens des Bundeskanzlers mit dem Hinweis auf die diesbezügliche Regelungsautonomie der Länder zurückgewiesen. Der im Juni 1991 vom Bundeskanzleramt vorgelegte Entwurf der B-VG-Novelle enthielt sich sodann in der Tat jeglicher Bestimmung der Entscheidungsstrukturen des Länderbeteiligungsverfahrens. Diese Position wurde auch in den endgültigen Fassungen der Verfassungsnovelle und der Bund-Länder-Vereinbarung beibehalten.

2.2.6. Dominanz der Landesexekutiven – Zurückhaltung der Landtage

* Die meisten Landtage hielten sich im Jahre 1991 jedoch zurück, in die Aushandlung der Ländervereinbarung über die Entscheidungsstrukturen der EG-Mitwirkung einzugreifen. Diese "Selbstbeschränkung" schien – neben einem teilweise vorhandenen Verständnis für die funktionellen Probleme der Mitwirkung der Landtage in der integrationspolitischen Länderzusammenarbeit – vor allem auch durch den innerparteilichen Druck der Regierungsfraktion auf die Landtagsfraktionen der dominanten Landesparteien motiviert gewesen zu sein.

Insofern erwies sich in dieser Phase das besondere Engagement der Salzburger ÖVP, die zugleich den Landeshauptmann stellte und die Mehrheit in der Landesregierung innehatte, eine – auch auf personellen Konstellationen in der Landespartei gründende – Ausnahme. Der Salzburger Landtag forderte mit den Stimmen der ÖVP, SPÖ und FPÖ, gegen die Stimme der Bürgerliste[96]:

Die Schaffung eines Integrationsorgans der Länder als das für gemeinsame Stellungnahmen der Länder zuständige Organ, in dem sowohl die Interessen der Exe-

94 KHOL (1991), 58.
95 Dazu Theo ÖHLINGER (1978), Verträge im Bundesstaat, Wien (Braumüller), 20ff.
96 Die Bürgerliste stellte weitergehende Forderungen wie etwa – allein schon europarechtlich irreale – gleichberechtigte Vertretungsbefugnisse für Salzburger Vertreter wie für Bundesvertreter.

kutive als auch die der Legislative gleichberechtigt vertreten sind. Für dieses Integrationsorgan hat das Einstimmigkeitsprinzip zu gelten.[97]

* Vor diesem Hintergrund blieb seitens der Landtagspräsidentenkonferenz eine Forderung nach einer dominierenden Position der Landesparlamente im Beteiligungsverfahren aus. Sie beschränkte sich in ihrer Sitzung vom 22. November 1991 darauf, als "unbedingt notwendig" festzustellen, daß – an Stelle der bisher zwei Landtagsvertreter – künftig jeder Landtag einen Vertreter mit *beratender* Stimme[98] in den auf Beamtenebene eingerichteten Ständigen Integrationsausschuß der Länder entsenden kann.[99]

* Erst in der Schlußphase der Ausgestaltung der Vereinbarung zwischen den neun Ländern wurde gefordert und erreicht, daß Vertreter der Landtagspräsidentenkonferenz in diese Verhandlungen einbezogen wurden.[100] Der Vorentwurf der Landesamtsdirektorenkonferenz vom November 1991, der als gemeinsamen Integrationsorgan der Länder im wesentlichen ein Gremium der Landeshauptmänner vorsah, konnte in der Folge modifiziert werden, indem ein Teilnahmerecht der Landtagspräsidenten am künftigen gemeinsamen Integrationsorgan der Länder verankert wurde. Die Dominanz der Landesexekutiven in diesem Gremium blieb jedoch gewahrt.

2.3. *Die Verhandlungs– und Entscheidungsstrukturen nach der Ländervereinbarung – die Integrationskonferenz der Länder (IKL)*

2.3.1. Struktur und Aufgaben der IKL

Die *Vereinbarung zwischen den Ländern gemäß Art 15a B–VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration*[101] (im folgenden kurz *LLV*) wurde schließlich am 2. März 1992 von der Landeshauptmännerkonferenz beschlossen, am 12. März 1992 unterzeichnet und trat nach der Geneh–

---

97 Bericht und Antrag des Verfassungs– und Verwaltungsausschusses, Nr 576 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (3. Session der 10. GP) vom 19.6.1991. Der Resolutionsantrag des ÖVP–Klubs, der so wie der Europafachausschuß der Bundes–ÖVP die "Schaffung eines EG–Integrationsausschusses der Länder" vorsah, in dem "in allen Angelegenheiten, in denen es primär um legislative Belange geht, die Meinung der Landesparlamente den Ausschlag geben" sollte (Antrag der Abg Dr. Schausberger ua Nr 494 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (3. Session der 10. GP) vom 15.5.1991), auf die Ablehnung der sozialdemokratischen Fraktion, die darin die Grundlage für "dauernde Streitereien zwischen den österreichischen Organen in ihrer Haltung gegenüber der EG" befürchtete.

98 Die Landtagspräsidentenkonferenz vom 22.11.1991 ließ das Stimmrecht ihrer Vertreter unbestimmt, verwies aber auf den Beschluß vom 22.10.1990, in dem nur Vertreter mit beratender Stimme gefordert wurden.

99 Beschluß der Landtagspräsidentenkonferenz vom 22.11.1991 in Wien.

100 Vgl Forderung nach Teilnahme von Vertretern der Landtagspräsidentenkonferenz, Beschluß der Landtagspräsidentenkonferenz vom 22. November 1991 und das Zugeständnis hiezu im Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 29. November 1991.

101 LGBl Wien 1992/29 – inzwischen in allen Ländern kundgemacht. Die LLV ist abgedruckt im KODEX des österreichischen Rechts, Bd Verfassungsrecht, Rubrik 1/19 (Stand 1.10.1993).

migung durch die neun Landtage – der in einigen Ländern politische Konflikte vorausgingen (siehe unten) – am 4. April 1993 in Kraft.

* Das zentrale Element der LLV ist die Einrichtung der *Integrationskonferenz der Länder (IKL)*. Ihre grundsätzliche Aufgabe ist es, "gemeinsame Länderinteressen in Angelegenheiten der europäischen Integration und wichtige integrationspolitische Fragen zu beraten."[102] In diesem Rahmen kann sie insbesondere einheitliche Länderstellungnahmen beschließen, die integrationspolitische Verhandlungspositionen des Bundes gemäß Art 10 Abs 5 B-VG binden. (siehe aber unten)

* Die Struktur der IKL stellt einen Kompromiß dar, der unter den zuvor erörterten Bedingungen zwar vom Vertretungsmonopol der Landeshauptmänner abgeht, ohne jedoch ihre Dominanz in den territorialen Beziehungen in Frage zu stellen:

- So wird ausdrücklich verankert, daß alle Länder durch den Landeshauptmann *und* den Landtagspräsidenten "vertreten" sind,[103] während das Präsidium des Bundesrates lediglich "zur Teilnahme berechtigt" ist.
- Wesentlich ist jedoch, daß die einheitliche Stimme jedes Bundeslandes vom Landeshauptmann abgegeben wird, wobei ein Beschluß nur mit – zumindest stillschweigendem – Konsens aller Länder zustandekommt. *(Der Entscheidungsmodus und die damit verbundenen Probleme werden in Abschnitt 2.4. im Detail erörtert.)* Zudem steht der Vorsitz in der IKL nur den Landeshauptmännern zu, und zwar jenem, der jeweils in der Landeshauptmännerkonferenz den Vorsitz führt.
- Da der Landeshauptmann und der Landtagspräsident in den meisten Bundesländern jedoch derselben Partei angehören, schließt die IKL prinzipiell Vertreter von Minderheitsparteien des Landes aus. Deshalb kündigten die Landeshauptmannstellvertreter von Oberösterreich, Salzburg und Tirol an, der LLV in den Landtagen die Genehmigung der SPÖ zu verweigern, sofern nicht den Landeshauptmannstellvertretern eine Mitwirkung in der IKL zugestanden würde.[104] Schließlich wurde ein Kompromiß erzielt, der vorsieht, daß jeder Landeshauptmann einen persönlichen Experten zu den Sitzungen der IKL beiziehen kann, dem jedoch kein Stimm- oder Rederecht zukommt. Dieser kann entsprechend den jeweiligen landesinternen Bestimmungen entweder ein Mitglied der Landesregierung, des Landtages oder ein Beamter sein.
- In Salzburg wurde die parteienübergreifende Zusammenarbeit in Fragen der IKL in der Geschäftsordnung der Landesregierung verankert. Der Landeshauptmann hat den führenden Landesregierungsmitgliedern der Minderheitsparteien die Tagungsunterlagen der IKL zur Verfügung zu stellen und sie über die Ergebnisse der IKL zu

102 Art 1 Abs 2 LLV.
103 Hervorhebung durch den Autor.
104 KIEFER (1993), 164.

informieren. Wesentlich ist vor allem, daß auf ihren Antrag Angelegenheiten der IKL im Regierungskollegium gemeinsam zu beraten sind.[105]

Den Landtagen verspricht die Teilnahme der Präsidenten an der IKL einen weiteren direkten Zugang zu integrationspolitischen Informationen. Sie sollten im Regelfall die Tagesordnung mindestens 10 Tage vor der Sitzung erhalten.[106] Damit wäre bei Stellungnahmen der IKL von wesentlichem Interesse – einmal abgesehen von den in Abschnitt behandelten landesinternen Zuständigkeiten – zumindest den Mehrheitsfraktionen der Landtage eine informelle Einflußnahme auf die vom Landeshauptmann abzugebende Position möglich sein. Insofern scheint sich die IKL vorderhand von der Landeshauptmännerkonferenz zu unterscheiden, für deren Praxis eine Abgeschlossenheit der Landesexekutiven kennzeichnend ist.

2.3.2. Beschlußfassung von Länderstellungnahmen außerhalb der IKL

Im Vergleich zur heftigen politischen Diskussion über ihre Einrichtung, erscheinen die Aktivitäten der IKL – die "nach Bedarf" oder auf Antrag eines Landes vom Vorsitzenden einzuberufen ist – im ersten Jahr ihres Bestandes jedoch gering. Wenngleich eine Beurteilung nach dieser kurzen Zeitspanne noch nicht aussagekräftig ist und vor allem die Entwicklung der IKL nach einem EU-Beitritt noch nicht abzusehen ist, so ist doch bemerkenswert, daß die wesentlichen Positionen der Länder im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen von der Landeshauptmännerkonferenz oder der Landesamtsdirektorenkonferenz beschlossen wurden.

Die deshalb relevante rechtliche Frage, ob eine bindende Länderstellungnahme im Sinne des Art 10 Abs 5 B-VG auch außerhalb der IKL beschlossen werden kann, ist *mE* aus folgenden Gründen jedenfalls zu bejahen:

- Im Sinne des Art 6 Abs 2 der Bund-Länder-Vereinbarung ist es ausschließlich Sache der Länder, in welcher Weise sie eine einheitliche Stellungnahme herbeiführen. Die "Einheitlichkeit" muß nicht nach einem Verfahren auf der Grundlage einer Ländervereinbarung gemäß Art 15a B-VG erreicht werden; eine solche kommt hiefür nur "insbesondere" in Betracht. Der Bund kann deshalb jedenfalls auch dann von der "Einheitlichkeit" einer Stellungnahme ausgehen, wenn sie von den nach Art 105 Abs 1 B-VG zur Vertretung gegenüber dem Bund berufenen Landeshauptmännern, ganz gleich in welcher Form, ohne Gegenstimme beschlossen wird.
- Zudem läßt der Wortlaut der LLV nicht darauf schließen, daß der IKL die *ausschließliche* Zuständigkeit zur Abgabe "bindender Stellungnahmen" zugewiesen wird. Art 4 LLV stellt lediglich fest, daß Stellungnahmen der IKL zu Vorhaben der europäischen Integration in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Landessache sind, als einheitliche Stellungnahme der Länder im Sinne des Art 10 Abs 5 B-VG

105 Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 19. Jänner 1993, mit der die Geschäftsordnung der Salzburger Landesregierung geändert wird, Sbg LGBl 52/1993.

106 Diese Frist kann mit Zustimmung aller Länder in dringenden Fällen verkürzt werden.

"gelten". Damit wird also nur bestimmt, daß es bei Beschlüssen der IKL in diesen Angelegenheiten keiner weiteren Bekundung ihrer "Einheitlichkeit" bedarf.

- Schließlich sieht die LLV selbst zur Flexibilisierung des Beschlußverfahrens ausdrücklich vor, daß die IKL ihre Beschlüsse in *dringenden* Fällen auch "durch Umfrage" – und also ohne die gleichzeitige Anwesenheit von Landeshauptmännern und Landtagspräsidenten – treffen kann.

2.3.3. Koordinationsstrukturen der Länderbeteiligung auf Beamtenebene

Prinzipiell ist davon auszugehen, daß die fachliche Begutachtung von EU/EWR-Vorlagen weiterhin in den einzelnen Landesverwaltungen erfolgt. Den Europareferaten[107] wird dabei in der Regel eine amtsintern koordinierende Funktion zukommen.

* Auf interregionaler Ebene ist der *Ständigen Integrationsausschuß der Länder* (SIL)[108] auch nach der LLV als zentrale Koordinationsstruktur zwischen den Ländern vorgesehen.

Der SIL hat gemäß Art 7 LLV die IKL zu beraten, Entscheidungen der IKL vorzubereiten und im Rahmen der von der IKL erteilten Ermächtigung zu handeln. Daraus ist zu schließen, daß der SIL auch ermächtigt werden könnte, gemeinsame Länderstellungnahmen formell zu beschließen (sofern sie nicht von "grundsätzlicher Bedeutung" sind[109]). Damit hat sich in der LLV letztendlich auch in dieser Hinsicht die Ausgangsposition der Landesexekutiven durchgesetzt. Vielmehr wird aber anzunehmen sein, daß der SIL im Regelfall die Entscheidungsvorlage des formellen Beschlusses der IKL bzw der Landeshauptmännerkonferenz weitgehend aushandelt und somit Aufgaben übernimmt, die in der innerstaatlichen Politik von der Landesamtsdirektorenkonferenz wahrgenommen werden.

Dem SIL könnte bei der Ausarbeitung der EU/EWR-Stellungnahmen also in Österreich eine dem *EG-Ausschuß* des deutschen Bundesrates ähnliche Steuerungsrolle zukommen. Die Organisation der österreichischen Landesverwaltungen als einheitliche "Gesamtministerien" dürfte sich in Hinblick auf die Koordination verschiedener Fachbereiche als Vorteil erweisen.

* So wie bereits für den SIL vorgesehen, soll die *Verbindungsstelle* auch für die IKL die Aufgaben einer Geschäftsstelle übernehmen. Wenn ihre Bediensteten weiterhin alleine als gemeinsame Ländervertreter an den allgemeinen Integrationsgremien des Bundes beteiligt sind, dürften sie (einmal abgesehen von politisch brisanten Fragen) auf den Inhalt der Länderstellungnahmen in relevanter Weise einwirken können – insbesondere im Hinblick auf dessen Angemessenheit unter den europäischen Entscheidungsbedingungen – zukommen. In dieser Hinsicht bleibt jedoch abzuwarten, ob die *einzelnen* Landesregierungen – aus den bereits in *Abschnitt 1.6.* dargestellten Gründen – ihre Präsenz auf Bundesebene forcieren.

---

107 Siehe *Kapitel V, Abschnitt 6.2.*
108 Zu seiner Entstehung siehe *Kapitel V, Abschnitt 6.1.*
109 Diese Einschränkung ergibt sich nicht aus der LLV, sondern aus der Geschäftsordnung des SIL.

2.4. *Der Entscheidungsmodus: Interessenunterschiede vs. Einheitlichkeit der Länder*

2.4.1. Problemstellung

Das Einstimmigkeitsprinzip erwies sich – wie am Beispiel des früheren deutschen Länderbeteiligungsverfahrens dargestellt wurde – als Hindernis auf dem Weg zu einer gemeinsamen Länderstellungnahme zu Gemeinschaftsvorhaben. In Österreich werden gemeinsame Länderbeschlüsse zu Fragen innerstaatlicher Politik bisher stets interföderal und folglich einstimmig gefällt:

- Sie betreffen jedoch in der Mehrzahl Forderungen der Kompetenzverteilung zwischen Landes- und Bundesebene, bei denen die Interessen der Länder zumeist wenig differieren – sieht man von Ausnahmen, wie zB hinsichtlich der Eigenverantwortlichkeit der Länder zur Steueraufbringung, ab. Aufgrund dieser Selektivität der erfaßten Entscheidungsbereiche zeigte sich dieser Entscheidungsmodus – wie in *Kapitel IV* dargestellt – in geringer Weise problematisch. Im Vordergrund steht bei solchen strukturellen Forderungen zumeist ein Konflikt zwischen allen Landesregierungen und der Bundesregierung.
- Vor allem beziehen sich diese Beschlüsse zumeist auf Entscheidungsprozesse, deren Fortgang und Abschluß von den Landesakteuren selbst mitbestimmt wird. Deshalb kann, sofern keine sämtliche Akteure befriedigende Lösung gefunden wird, jede einzelne Landesregierung aus ihrem institutionellen Interesse die Nichtentscheidung und also die Vertagung gegenüber einer rasch erzielbaren Kompromißlösung bevorzugen.

Unter der Bedingung extern, auf Gemeinschaftsebene gesetzter Terminvorgaben im Dreiebenensystem der EU bedeutet der Verzug der Abgabe gemeinsamer Länderstellungnahmen jedoch deren Verfall. Denn die Bundesregierung hat den Ländern im Mitwirkungsverfahren lediglich die Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben. Der Bund ist deshalb, sofern diese im Rahmen der "von ihm zu setzenden, angemessenen Frist" nicht einlangt, jedenfalls nicht dazu verpflichtet, auf Unionsebene eine Verzögerung des Entscheidungsverfahrens zu erwirken, um dadurch den Zeitraum der Willensbildung der Länder zu verlängern.[110] Diese Fristsetzung wurde von Landesseite – beispielsweise in der Kärntner Stellungnahme zur B-VG-Novelle[111] – darin kritisiert, daß die Bundesregierung hiermit einen willkürlichen Ausschluß von Länderstellungnahmen vornehmen könnte. Mit Verweis auf die diesbezüglichen Ausführungen hinsichtlich des deutschen Falles soll hier jedoch nochmals hervorgehoben werden, daß ein frühzeitiges Vorliegen von Länderpositionen nicht nur im Interesse des Bundes, sondern vor allem im Interesse der Landesregierungen liegen müßte.

---

110 Art 10 Abs 4 und 5 B-VG; Art 4, 5 und 6 BLV.
111 Amt der Kärntner Landesregierung, Verf-685/18/91 vom 5. September 1991, 2.

Ein Verzug kann aber gerade durch die Notwendigkeit, für alle Länder annehmbare Konsenslösungen zu finden, entstehen. Der Einspruch auch nur eines Landes bedeutet den Verlust der ohnehin schon beschränkten Einflußressourcen für alle Länder. Um dies zu verhindern, dürfte sich andererseits der Druck erhöhen, Kompromißpositionen zu treffen, die dem Sinn des Länderbeteiligungsverfahrens, die Spezifität regionaler Interessen – der Mehrheit der Länder – einzubringen, kaum gerecht werden könnten.

In dieser Weise könnten einzelne Länder zusehends das Interesse am gemeinsamen Vorgehen verlieren und eigenständige, informelle Kanäle zur Beeinflussung der Integrationspolitik der Bundesregierung dem Mitwirkungsverfahren bevorzugen. Dies zeigte sich etwa beim erfolglosen, von 1980 bis 1987 in Deutschland praktizierten "Länderbeteiligungsverfahren".

Es muß hinzugefügt werden: Auch wenn die Vorstellungen der Länder bei einer Vielzahl von EU-Vorlagen nicht sehr differieren werden, könnte der Mißerfolg bei der Erarbeitung "sensibler" Stellungnahmen das Beteiligungsverfahren insgesamt – insbesondere auch aus der Sicht der Bundesregierung – diskreditieren und also auch dessen Wert für die unter den Ländern relativ unstreitigen Fälle schmälern. Aufgrund der zuvor angedeuteten strukturellen Vorzüge prinzipiell gemeinsamen Vorgehens, könnte sich eine solche Devaluierung des Beteiligungsverfahren jedoch – gesamt gesehen – für jedes einzelne Land nachteilig auswirken.

Während also einiges für ein Abrücken vom Einstimmigkeitsprinzip spricht, fehlen relevante Gründe für ein Festhalten daran. Es wurde bereits ausgeführt, daß für gemeinsame Entscheidungen von Gliedstaaten im Bundesstaat Einstimmigkeit deshalb als Voraussetzung angesehen wird, weil ihnen aufgrund ihrer "Staatsqualität" das Recht zukomme, gegenseitige Verpflichtungen nur eigenständig einzugehen.[112] Im EG-Beteiligungsverfahren, das nur eine *Chance auf Interessenberücksichtigung* aber keinen kausalen Zusammenhang mit der auf europäischen Ebene getroffenen Entscheidung – und deren Einwirkung Länderkompetenzen – impliziert, trifft diese Argumentation nicht zu.[113] Anders formuliert: werden einzelne Länder bei einer nach Mehrheitsprinzip beschlossenen Stellungnahme übergangen, kommen ihnen deshalb keine unfreiwilligen rechtlichen Verpflichtungen zu. Denn die Einwirkung von EG/EU-Rechtsakten in Kompetenzen der Länder erfolgt unabhängig davon, ob eine Einbeziehung von Landesinteressen bei deren Formierung gegeben war oder nicht. Ein überstimmtes Land würde im Falle der Mehrheitsentscheidung nur das Anrecht zur Stellungnahme verlieren, welches ihm jedoch auch bei einer fehlenden Einigung der Länder im Falle von Einstimmigkeit abhanden käme. Die dominante Länderkoalition könnte jedoch von der Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung im Länderbeteiligungsverfahren potentiell profitieren.

---

112 Siehe Kapitel II.

113 Für die *nur in dieser Hinsicht* ähnliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland vgl SIEDENTOPF/HAUSCHILD (1990); OSCHATZ (1990), 76.

Eine Zulässigkeit von Mehrheitsentscheidungen[114] im Kontext des EG–Länderbeteiligungsverfahrens wird von *Pernthaler* aus einer anderen, verfassungsrechtlichen Warte gestützt. Dem Prinzip der Landesverfassungsautonomie entspreche, daß bei Zustimmung aller Länder in einer *verfassungsändernden* Vereinbarung gemäß Art 15a Abs 2 B–VG die den einzelnen Ländern zustehende Hoheitsgewalt (also hier das "Stellungnahmerecht") auf "Zwischenländereinrichtungen" (also hier die IKL) übertragen werden kann. Unter diesen Voraussetzungen könne für dieses interregionale Organ auch der Entscheidungsmodus der Mehrstimmigkeit gewählt werden.[115] Die Festlegung dieser Entscheidungsregel bleibe jedenfalls für die Länder reversibel, ihre Verfassungsautonomie also gewahrt.

In diesem Kontext stellt sich jedoch ein zweites Problem, das sich gerade an der Konzeption entzündet, daß das in einem einmaligen Akt auf das interregionale Organ übertragene Stellungnahmerecht sodann jeweils – unerheblich ob ein– oder mehrstimmig – im Auftrag *aller* Länder ausgeübt werde. Wie bereits angesprochen wurde, erhält die Länderbeteiligung für die Bundesregierung unter anderem dadurch einen Wert, daß sie einen Austausch der Berücksichtigung von Länderpositionen gegen den integrationspolitischen Konsens aller Landesregierungen vorsieht. Die Zustimmung aller neun Landeshauptmänner und allenfalls die politische Mitverpflichtung der Landtage verschafft der österreichischen Position eine erhöhte Legitimation, die insbesondere bei EU–Vorhaben, die in der innenpolitischen Öffentlichkeit stark konfliktuell sind, wesentlich wird. Würde eine Mehrheitsentscheidung der Länder jedoch bedeuten, daß die überstimmten Landeshauptmänner diesen Dissens in der innenpolitischen Debatte einsetzen, verliert der "gemeinsame" Länderstandpunkt einen Teil des Tauschwertes. Er kann dadurch für die Bundesregierung an Gewicht verlieren – und also in der Folge auch für die Landesregierungen.

2.4.2. Erwartungshaltung der Landeseliten

Die Problematik des Einstimmigkeitsprinzips wurde bereits zu Beginn der Debatte über das Länderbeteiligungsverfahren zur Diskussion gestellt.[116] Bei meiner Befragung stimmte mehr als die Hälfte der Landeseliten – mit deutlichen regionalen Unterschie–

---

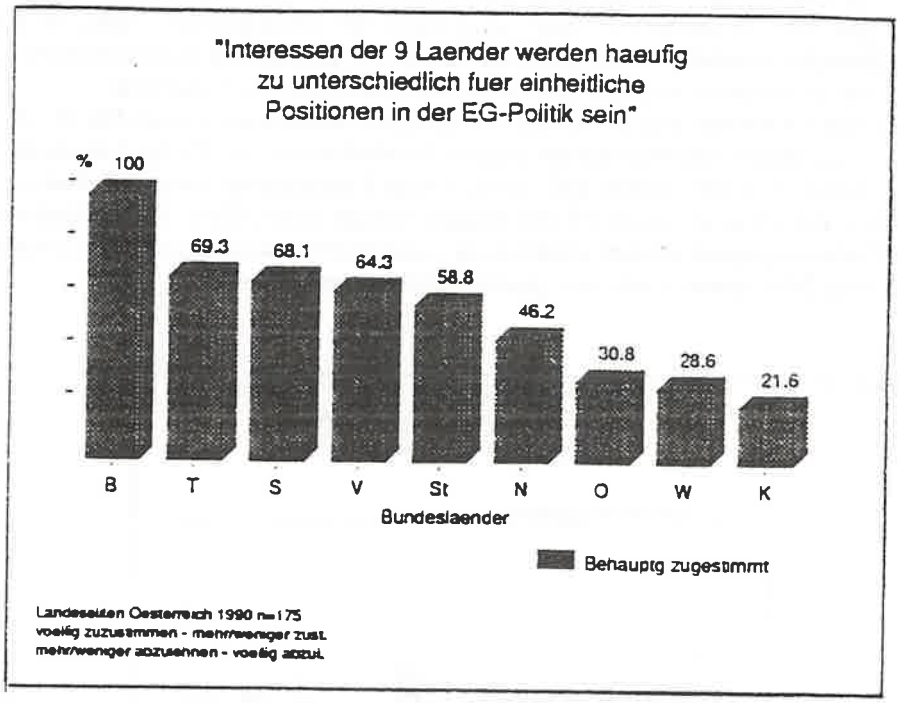
114 *Pernthaler* nennt dort zwar nicht das Mehrheitsprinzip, sondern – dem Wortlaut der Erläuterungen folgend – ein "Konsensualprinzip", unter das er allerdings auch die "Überstimmung einzelner Länder" subsumiert. siehe aber PERNTHALER (1992), 41.

115 PERNTHALER (1992), 30; dort verweisend auf Siegbert MORSCHER (1978), Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe vgl demgegenüber Franz ZEHENTNER (1989), Völkerrechtliche Modelle für die Kooperation im Bundesstaat, Linz, 50–94; er hält ein Abrücken vom Einstimmigkeitsprinzip nur bei bloß empfehlenden, nicht bei rechtsverbindlichen Beschlüssen möglich (S 83).

116 Vgl ua BURTSCHER (1990), 119 "Von zentraler Bedeutung für das Funktionieren eines "österreichischen" Länderbeteiligungsverfahrens wäre auch die Frage, ob sich die Landeshauptmännerkonferenz ... zur Mehrheitsentscheidung durchringen wird können." In dieser Hinsicht hat auch EG–Kommissär Peter Schmidhuber gegenüber österreichischen Landespolitikern bei der Enquete des Wirtschaftsförderungsinstitut der NÖ Handelskammer, Europäische Gemeinschaft – Chancen und Risiken für Niederösterreich, St. Pölten 10.4.1989, 30f, eindringlich auf die Notwendigkeit eines mit Mehrheitsregel entscheidenden Instruments der Länderbeteiligung hingewiesen.

den – der Behauptung zu, daß "nach erfolgtem EG–Beitritt die Interessen der neun Länder in der EG–Politik häufig zu unterschiedlich für einheitliche Positionen sein werden" *(FIG 6–C)*. Im Burgenland und in Tirol, jenen Bundesländern, in denen auch landesspezifische Integrationsanliegen am prägnantesten hervorgehoben wurden[117] – gingen vergleichsweise die meisten Befragten von einer solchen, nachhaltigen Divergenz aus.

FIG 6–C



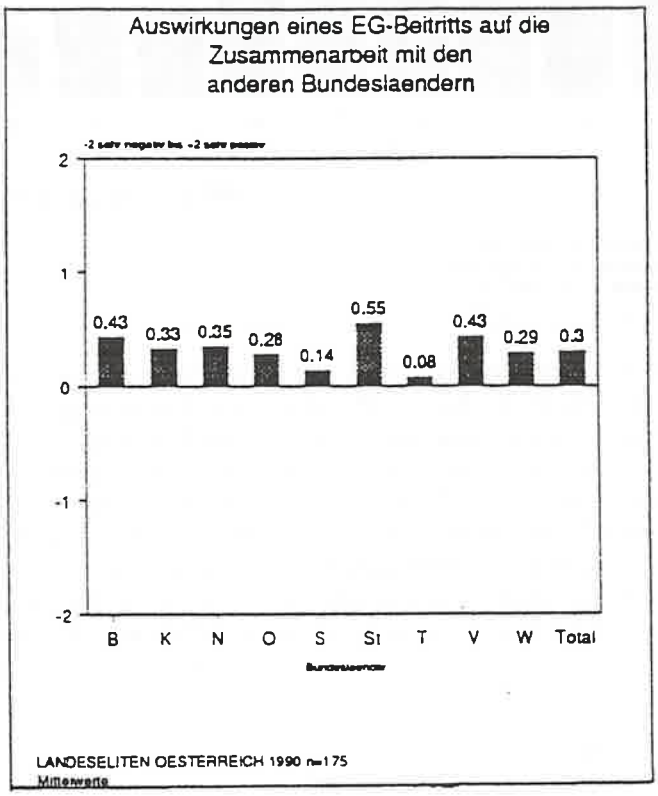
Betrachtet man diese Ergebnisse nach der Funktionszugehörigkeit der Befragten, befürchteten Vertreter der Landtage (59%) und der Landesregierungen (53%) unüberbrückbare regionale Interessenkonflikte überdurchschnittlich stark. Wohl aufgrund der ausgeprägten Unterschiede zwischen den Agrarstrukturen der einzelnen Bundesländer wurden sie auch von den (ins Beteiligungsverfahren zwar nicht unmittelbar eingebunden) Landwirtschaftskammern (100%) als Gefahr eingeschätzt. Auch die Arbeiterkammern (84%) zweifelten überdurchschnittlich stark an der Konsensfähigkeit spezifischer Länderinteressen in der Integrationspolitik. Demgegenüber fällt auf, daß von den Landesamtsdirektoren/–stellvertretern, die bei der Koordinierung der Länderpositionen in der Praxis federführend sein werden, nur ein einziger diese Einschätzung teilte.

117 Siehe *Kapitel V, Abschnitt 3.3.*

Es ist hier hervorzuheben, daß sich das Problem von Interessenkonflikten zunächst deshalb stellt, weil die Herausforderungen für ein *gemeinsames* Vorgehen der Länder im Rahmen der EU–/EWR–Politik in dieser Form *neuartig* sind. Dies bedeutet also nicht notwendigerweise, daß die Differenzen zwischen den Ländern im Rahmen der Europapolitik größer werden als in der innerstaatlichen Politik. Im Gegenteil, die Konsensfähigkeit der deutschen Länder hat sich in Fragen der EG–Politik – aufgrund der *Logik des Dreiebenensystems* und des geringeren Stellenwertes von Parteipolitik – deutlich höher erwiesen als im Rahmen der Bundespolitik. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die deutschen Länder im Rahmen der innerstaatlichen Politik in der konfliktuell–orientierten, intra–föderalen Arena des Bundesrates aufeinandertreffen, während in Österreich hingegen eine solche Länderkonfrontation bisher fehlt.

In der Tat wurden auch bei meiner Befragung die Auswirkungen eines EG–Beitrittes auf *die Zusammenarbeit mit den anderen Bundesländern* von 4% der Landeseliten sehr positiv, von 29% positiv und von 62% neutral eingeschätzt. Demgegenüber befürchten nur 3% negative und 2% sehr negative Effekte *(siehe FIG 6–D)*. Im Vergleich der Funktionsgruppen stechen wiederum die Landesamtsdirektionen hervor, von denen sich zwei Drittel positive oder sehr positive Auswirkungen erwarteten.

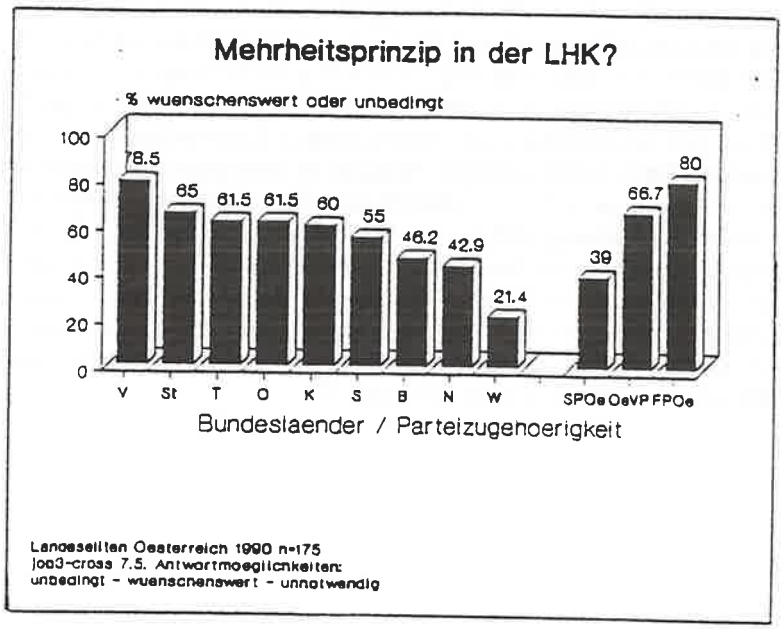
FIG 6–D



Der Vorschlag, "in der Landeshauptmännerkonferenz[118] in Hinblick auf den EG-Beitritt das Mehrstimmigkeitsprinzip einzuführen", wurde hingegen zum Befragungszeitpunkt auch von zwei Drittel der Landesamtsdirektoren wünschenswert angesehen. Daß diese Position von den Landeseliten überwiegend geteilt wurde, ist deshalb hervorzuheben, da damit ein den Beziehungen von Landes- und Bundesebene in Österreich fremdes Strukturelement eingeführt würde. Andererseits zeigte die Umfrage auch die Schwierigkeiten eines tatsächlichen Abrückens vom Einstimmigkeitsprinzip auf. Denn 43% des gesamten Samples sahen darin eine unnotwendige Maßnahme.

Signifikant für die Beurteilung einer solchen Maßnahme zeigte sich insgesamt die Zugehörigkeit der Befragten zu einem Land sowie – unter den Politikern – auch deren jeweilige Parteizugehörigkeit[119] *(siehe FIG 6-E)*.

FIG 6-E



118 Diese Fragestellung ergab sich aus der zum damaligen Zeitpunkt wahrscheinlich erschienen Übertragung der Stellungnahmebefugnis auf die Landeshauptmännerkonferenz.

119 Die Parteien hatten sich zum Zeitpunkt der hier vorgestellten Befragung in diesem strukturellen Issue nicht festgelegt.

* Der Prozentsatz derer, die den Übergang auf eine Mehrheitsregel in der LHK für *un*notwendig erachteten, war unter den sozialdemokratischen Landeseliten annähernd doppelt so hoch wie unter denen der ÖVP. Die sozialdemokratisch dominierten Bundesländer fanden sich zudem am unteren Ende der Zustimmungsskala, wobei sich Wien besonders deutlich abhob. Dies legte eine Interpretation nahe, daß die diesbezügliche Einstellung der Landespolitiker eine Ausnützung der deutlichen Mehrheit von 6 ÖVP-Landeshauptleuten gegenüber 2 SPÖ-Landeshauptleuten (zum Befragungszeitpunkt) ins Kalkül zog.

* Andererseits zeigten die befragten Landespolitiker der FPÖ den vergleichsweise kräftigsten Wunsch nach Einführung des Mehrheitsprinzips. Es ist darauf hinzuweisen, daß zum Befragungszeitpunkt *Haider* Landeshauptmann von Kärnten war. Die starke Befürwortung des Mehrheitsprinzips durch Landeseliten der FPÖ könnte von der Vorstellung beeinflußt gewesen sein, daß erst dadurch ein Dissens von der territorialen Konkordanz der Landeshauptmänner ermöglicht würde, sodaß die Landeshauptmännerkonferenz ein weiteres Forum ihrer populistischen Opposition[120] eröffnen könnte.

Der deutliche Hinweis auf die Bedeutung der Parteizugehörigkeit für die jeweilige Perzeption des Entscheidungmodus in der Landeshauptmännerkonferenz ist in zweierlei Hinsicht erstaunlich: Einerseits sind – wie in Kapitel IV hingewiesen wurde – parteipolitische Konfrontationen in der bisherigen Praxis der LHK eher untypisch. Zudem entsprach die Erwartungshaltung der österreichischen Landeseliten der am deutschen Beispiel aufgezeigten, relativ geringen Neigung zu parteipolitisch motivierten Konfliktlinien im Rahmen der EG-Länderbeteiligung. Drei Viertel der führenden Landespolitiker waren der Meinung, daß "in der EG-Politik Parteiinteressen für sie weniger wichtig sein werden als in der Bundespolitik" *(siehe TAB 6-3)*. In dieser Hinsicht differierte die Einschätzung der Landespolitiker der drei größeren Parteien wenig. Konträrer Auffassung waren nur die Vertreter der Grünen, die auch – zum damaligen Zeitpunkt – als einzige Partei explizit, durchgängig und vollständig einen österreichischen EG-Beitritt und die "EG" als solches ablehnten.[121]

---

120 Zur Rechtfertigung und Erklärung der Zuschreibung "populistischer Opposition" auf die FPÖ vgl uva Michael MORASS/Helmut REISCHENBÖCK (1987), Parteien und Populismus in Österreich, in: Pelinka (1987); 36-59; Alfred STIRNEMANN (1992), Gibt es einen Haider-Effekt? Der Aufstieg der FPÖ zu einer (kleinen) Mittelpartei 1986-1991, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 91, 137-185.

121 Siehe ua DIE GRÜNE ALTERNATIVE, Wirklichkeit. Möglichkeit. Visionen. Erweitertes Europa Manifest. Stand April 1990; vgl auch SCHNEIDER (1990), 241ff.

TAB 6-3: Parteiinteressen in EG-Politik weniger wichtig

Behauptung: "Gegenüber den EG werden Parteiinteressen für Landespolitiker weniger wichtig sein als gegenüber dem Bund"
Reihung der Samplegruppen nach abfallender Befürwortung
Antwortmöglichkeiten: (1) völlig zuzustimmen – (2) mehr oder weniger zuzustimmen – (3) mehr oder weniger abzulehnen – (4) völlig abzulehnen
erste Zeile: % (1) + (2) | (3) + (4)
zweite Zeile: gültige Antworten (1) / (2) | (3) / (4)

	Behauptung zuzustimmen	Behauptung abzulehnen
Landeshauptmänner	**100 %**	**0 %**
(6)	2/4	0/0
Landtagsabgeordnete	**78 %**	**22 %**
(36)	8/20	8/0
Landesparteisekretäre	**75 %**	**22 %**
(8)	2/4	2/0
Landesräte/LH-Stv	**65 %**	**35 %**
(48)	11/20	16/1
ÖVP	**80 %**	**20 %**
(46)	10/27	8/2
FPÖ	**73 %**	**27 %**
(11)	1/7	3/0
SPÖ	**70 %**	**30 %**
(43)	14/16	13/0
Grüne-Alternative		
(3)	0/0	2/1
TOTAL	**73 %**	**27 %**
(98)	23/48	26/1

LANDESELITEN ÖSTERREICH (nur "Landespolitiker") 1990

2.4.3. Entwicklung der Entscheidungsregeln des Länderbeteiligungsverfahrens

Bereits die erste *Expertenkonferenz* der Länder zum EG-Beteiligungsverfahren im Herbst 1989 gab zu bedenken, "allenfalls vom Grundsatz der Einstimmigkeit abzugehen und geeignete Formen von Mehrheitsentscheidungen vorzusehen."[122] Wie erwähnt, wurde sodann bei der Errichtung des *SIL*, dessen Entscheidungen auch bei Stimmenthaltung zweier Länder gefällt werden können, das Einstimmigkeitsprinzip erstmals in Frage gestellt, wenngleich davon nicht tatsächlich abgegangen wurde.

122 Empfehlungen der Landesexpertenkonferenz am 23.11.1989, Beilage zu VST-1905/458.

Die Vorentwürfe des Bundeskanzleramtes interpretierten die notwendige "Einheitlichkeit" im Falle "bindender" Länderstellungnahmen dahingehend, daß damit nur eine Verschweigung einzelner Länder zu vereinbaren wäre. Dies wurde von einigen Landesregierungen, wiederum mit Hinweis auf die Landesverfassungsautonomie, als zu restriktiv angesehen. Die Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung forderte am eindringlichsten, daß die B-VG-Novelle den Ländern die Möglichkeit zur Einführung einer Mehrheitsregel überlasse:

> *Es ist klar, daß diese Festlegung [auf eine "einheitliche Stellungnahme aller Länder"] die Fälle einer Bindung der Organe des Bundes zu seltenen Ausnahmen werden ließe. Das ist nicht als Indiz grundloser Uneinigkeit der Länder mißzuverstehen, sondern als Folge der Tatsache zu werten, daß unterschiedliche Verhältnisse und damit unterschiedliche Interessenlagen in den Ländern einen der Hauptgründe für das Verbleiben von Angelegenheiten in der Sachhoheit der Länder darstellen, die angedeuteten natürlichen Unterschiede in den Interessenlagen der Länder dürfen vom Bund nicht dazu ausgenützt werden, seine Interessen an die Stelle jener der Länder zu setzen. Die Fassung des Entwurfes böte jedenfalls die rechtliche Möglichkeit dazu, sie muß daher abgelehnt werden. Die Länder müssen – ihrer Forderung entsprechend – die Möglichkeit haben, durch eine Vereinbarung untereinander ... Mehrheitsbeschlüsse für die Festlegung der gemeinsamen Standpunkte in solchen Angelegenheiten einzuführen. ...*[123]

Nach Interventionen auf politischer Ebene wurde diesen Forderungen entsprochen. In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage der B-VG-Novelle wurde festgestellt, daß eine "solche Länderstellungnahme ... freilich nicht notwendigerweise nach dem Einstimmigkeitsprinzip von allen Ländern getragen [wird] müssen."[124] Damit wäre eine Mehrheitsregel erlaubt, wenngleich die Erläuterungen dafür mißverständlich die Bezeichnung "Konsensualprinzip" wählen. Dies ergibt sich vor allem auch daraus, daß die Festlegung des entsprechenden Entscheidungsmodus ausdrücklich den Ländern zur eigenständigen Regelung vorbehalten wurde.

Art 3 der Ländervereinbarung (LLV) sieht nun als Entscheidungsregel der *Integrationskonferenz der Länder* (IKL) vor, daß deren Beschlüsse der Zustimmung von mindestens fünf Ländern bedürfen, wobei sich die anderen vier verschweigen können. Falls ein Land bei der Sitzung nicht vertreten ist, gilt dies als Stimmenthaltung. Allerdings bleibt jedem einzelnen Land ein Vetorecht gegenüber der Verabschiedung der gemeinsamen Stellungnahme.

Dies ändert also nichts am Erfordernis, den – ganz gleich ob passiv oder aktiv ausgedrückten – Konsens aller Länder zu finden. Es ist anzumerken, daß bei den österreichischen Länderkonferenzen auch bisher typischerweise keine – Einstimmigkeit erfordernde – Abstimmung, sondern eine schlichte Feststellung der einhelligen Be-

123 Amt der Vorarlberger Landesregierung, PrsG-0150, Stellungnahme zur B-VG-Novelle betreffend Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Integration, 3.9.1991, 4.

124 372 Blg NR XVIII. GP, 7.

schlußfassung durch den Vorsitzenden erfolgte. Inwiefern die Entscheidungsregeln der IKL ein Abgehen von dieser Praxis erlauben könnten, ist also – trotz diesbezüglicher Mißverständnisse – nicht einsichtig. So verzögerte zB der oberösterreichische Landtag die Genehmigung der LLV und forderte die Rückkehr zur Einstimmigkeit. Ein Mehrheitsprinzip war und ist jedoch gar nicht vorgesehen.

Vielmehr wurden aber bereits im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen erste Schwierigkeiten erfahrbar, rechtzeitig den Konsens aller neun Länder zu erreichen.[125] Es ist zu befürchten, daß der gewählte Entscheidungsmodus nach einem EU-Beitritt gerade in landespolitisch virulenten Fragen das Zustandekommen einheitlicher Stellungnahmen behindern könnte. Dies dürfte sowohl dem Interesse der Ländermehrheit nach Durchsetzung ihrer Interessen und allenfalls auch dem Interesse des Bundes nach einer Verhandlungssicherheit im Verhältnis zur Landespolitik widersprechen.

2.5. Mitwirkungsmöglichkeiten der Landtage?

2.5.1. Rechtliche Ausgangsbedingungen

Da die EU-/EWR-Mitwirkungsrechte in Österreich den *einzelnen* Ländern zustehen,[126] stellte sich die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit bzw Erforderlichkeit einer Partizipation der Landtage an diesen Machtressourcen gänzlich anders als vergleichsweise in Deutschland.[127] Ihre Beurteilung hat vom Grundsatz der *Landesverfassungsautonomie* auszugehen:

* Die Abgabe rechtsverbindlicher Positionen gegenüber den anderen Ländern oder der Bundesregierung steht zwar grundsätzlich dem Landeshauptmann aufgrund seiner Zuständigkeit zur Vertretung des Landes nach Art 105 Abs 1 B-VG zu. Inwieweit diese Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes einschränkbar ist, ist in der verfassungsrechtlichen Literatur umstritten.[128] Da es sich bei der Koordination bindender Stellungnahmen um die Wahrnehmung einer Kompetenz der Gebietskörperschaft Land handelt, wäre es jedoch aufgrund der Landesverfassungsautonomie zumindest als zulässig anzusehen (gewesen), den Landtagen – bzw den Landtagspräsidenten als deren

125 Vgl RENNER-LOQUENZ (1993), 137f.

126 Siehe *Abschnitt 2.6.*

127 In Deutschland stehen die EU-Mitwirkungsrechte dem Bundesorgan Bundesrat zu, dessen Bindung durch die Landtage als dem Grundgesetz widersprechend angesehen wird, vgl HAAS (1988), 621 und *Kapitel III, Abschnitt 3.*

128 Wolfgang PESENDORFER, Der Landeshauptmann, Wien (Springer) 1986, 115 argumentiert, daß dem Landeshauptmann kein verfassungsrechtliches Monopol zur Außenvertretung des Landes zukommt: "Die zahlreichen Fälle wo das B-VG entweder ausdrücklich die Landesregierung (Art 14a Abs 5, Art 139, Art 140 B-VG) oder den Landeshauptmann (Art 97, 98 Abs 1 und 2 B-VG) beruft, schließen es aus, – quasi im Sinn einer subsidiären Allzuständigkeitsklausel – auf Art 105 Abs 1 erster Satz B-VG zu greifen und lassen die Annahme zwingend erscheinen, daß sonst, also dann wenn nur von "Ländern" die Rede ist (zB Recht der "Länder" auf Stellungnahme gemäß Art 10 Abs 3 B-VG), die Länder – durch Art 105 Abs 1 erster Satz B-VG nicht gehindert – selbst befugt bleiben, ausdrücklich oder erschließbar jenes Landesorgan zu benennen, das diese Rechte gegenüber dem Bund ausübt." Eine hiezu konträre Auffassung vertritt KOJA (1988), 353ff; insbes 360.

Repräsentanten – *durch Landesverfassungsgesetz* die Befugnis zur Koordination der integrationspolitischen Position des Landes in einem (durch eine Vereinbarung nach Art 15a Abs 2 B-VG eingesetzten) Gremium auf Zwischenländerebene zu ermöglichen.[129]

* Davon zu unterscheiden ist jedoch die Zuständigkeit zur landesinternen Entscheidung darüber, welche Positionen die Vertreter des Bundeslandes bei der Beschlußfassung der "einheitlichen Stellungnahme" auf interregionaler Ebene einnehmen müssen. Aus Sicht der Landesverfassung wird sie durch die Vertretungskompetenz nicht präjudiziert.[130] Zur Beurteilung dieser Zuständigkeitsfrage ist der Rechtscharakter des Beschlusses bindender Länderstellungnahmen im Kontext supranationaler Rechtsetzung[131] zu beachten:

* In dieser Hinsicht wurde in der österreichischen Diskussion von Landtagsvertretern mißverständlich behauptet, daß die Beschlußfassung über Stellungnahmen zu EU-Vorhaben, die Landesgesetzgebung betreffen, "Ersatzlandesgesetzgebung" darstelle:

Folgt der österreichische Vertreter im Rat der "bindenden Länderstellungnahme", ist zwar richtig, daß die Länder das Österreich zustehende Einflußpotential bei der Beschlußfassung von EG-Rechtsakten – die ihrerseits österreichische Gesetzgebung (und Vollziehung) derogieren, sie ergänzen oder für die Zukunft beschränken – mitbestimmen könnten. Da diese Beteiligung an der Entstehung gesetzändernder, supranationaler Rechtsakte nicht der nachträglichen innerstaatlichen parlamentarischen Genehmigung unterliegt, dürfte es der Systematik der Bundesverfassung widersprechen, die Beschlußfassung und Vertretung bindender Länderstellungnahmen in die Kategorie der Vollziehung einzuordnen.

Gleichzeitig ist aber auch die Ansicht, daß eine allfällige Zuständigkeit der Landesexekutive zur Beschlußfassung über "bindende Länderstellungnahmen" in die "Legislativfunktion" des Landesparlamentes eingreifen würde,[132] unzutreffend. Die Länder handeln bei der Abgabe "bindender Stellungnahmen" nicht selbst als Gesetzgeber, sondern können bestenfalls die Position des österreichischen Vertreters im Rat bestimmen. Das österreichische Ratsmitglied (gleich ob Bundes- oder künftig Landes-"minister") nimmt zwar als Komponente des Gemeinschaftsorgans Rat an der "gemeinschaftlichen" Setzung von in Österreich (zum Teil) unmittelbar wirksamem supranationalen Recht teil. Diese Teilhabe an Gemeinschaftsbefugnissen ist jedoch von seinen Handlungen als Vertreter österreichischer Interessen, und also der Vermittlung von Länderpositionen, "gegenüber" den anderen Mitgliedstaaten und "gegenüber" den Gemeinschaftsorganen rechtlich getrennt. Insbesondere kann EU-Rechtsetzung beim

129 Vgl PERNTHALER (1992), 34.
130 KOJA (1988), 354.
131 Die folgenden Ausführungen gelten insofern nur hinsichtlich bindender Stellungnahmen zu EG-Vorhaben.
132 Siehe zB die Darstellung des Salzburger Landtagspräsidenten Schreiner, in: Protokoll der 9. parlamentarischen Enquete des Salzburger Landtages zum Thema "EWR-Vertrag – Was bedeutet er insbesondere für Salzburg?", 3.4.1991, 22.

Erfordernis qualifizierter Mehrheit auch ohne die Einbeziehung der österreichischen Interessen zustandekommen.

Im Ergebnis ist die Mitwirkung österreichischer Organe an der supranationalen EU–Rechtsetzung daher im funktionellen Sinne weder der Vollziehung, noch der Gesetzgebung zuzurechnen, sondern vielmehr als Rechtshandlung *sui generis* aufzufassen. *Unter anderem* erscheint es deshalb mE auch nicht möglich, die "Mitwirkung in der EU" unter den Kompetenztatbestand der "äußeren Angelegenheiten" (Art 10 Abs 1 Z 2 B–VG) zu subsumieren, sondern erforderlich, hiefür eine eigenständige Kompetenz im B–VG zu verankern, die – anders als die Kompetenzverteilung der Art 10 bis 15 B–VG – nicht auf Gesetzgebungs– und Vollziehungszuständigkeiten abstellt.

Für die Beschlußfassung bindender Länderstellungnahmen, die der Interessenvertretung des österreichischen Ratsmitgliedes vorgelagert ist, gilt folglich umsomehr, daß sie keinen unmittelbaren Konnex mit dem EG–Rechtsetzungsakt aufweist und also keine legislative Funktion darstellt.

So bleibt es den einzelnen Ländern aufgrund ihrer Verfassungsautonomie überlassen, inwieweit sie die Zuständigkeit für diese Rechtshandlung *sui generis* Landesorganen der Vollziehung oder der Gesetzgebung zuweisen. Hiebei ist jedoch folgendes zu beachten:

* Das Landesparlament würde bei fehlender Mitwirkung von der Kompensationsfunktion der Stellungnahmerechte ausgeschlossen. Der Zweck des EU–Beteiligungsverfahrens, durch Vergemeinschaftung eingetretene Kompetenzverluste *potentiell* auszugleichen, bezieht sich nämlich nicht auf die Landesregierung allein, sondern auf alle in dieser Hinsicht betroffenen Landesinstitutionen. Die Landesparlamente werden – angesichts ihres in Österreich bisher bereits sehr engen Handlungsspielraums – durch die EG–Rechtsetzung in ihren Gesetzgebungs–, Budget– und Kontrollfunktionen, *relativ* stark betroffen. So sah es *Pernthaler* als *verfassungspolitisch geboten* an, daß den Landtagen eine Mitwirkung im Länderbeteiligungsverfahren zugestanden wird, die über eine bloße Beratung der Landesregierung hinausgehen müßte.[133]

Andererseits dürfte diese Mitwirkung der Landtage wiederum nicht soweit gehen, daß die Landesregierung vom Stellungnahmeverfahren völlig ausgeschlossen wird. Dies ist nicht nur – wie bereits mehrfach angesprochen – zur effizienten Abwicklung des Beteiligungsverfahrens notwendig. Geht man vom Ansatz der Kompensation verlorener Landeskompetenzen durch Verfahrensbeteiligung aus, ist vor allem auch nicht zu übersehen, daß selbst in EU–Angelegenheiten, die Landesgesetzgebung betreffen, Funktionen der Landesexekutive (zB das Recht zur Einbringung von Regierungsvorlagen) beschränkt werden.[134]

133 PERNTHALER (1992), insbes 32, 34.
134 Siehe *Abschnitt 3.3.*

Zusammenfassend ist also festzuhalten, daß eine Verteilung der EU-Mitwirkungsrechte zwischen der Landesexekutive und den Landesparlamenten rechtlich möglich und ihre Ausgestaltung – innerhalb der skizzierten Rahmenbedingungen – von den Landtagen durch Landesverfassungsgesetz selbst zu bestimmen ist.

2.5.2. Verankerung von EU/EWR-Mitwirkungsrechten der Landtage

Das rechtliche Argument, daß eine Einbeziehung der Landtage ins Beteiligungsverfahren dessen Kompensationszweck entspreche, wurde durch innenpolitischen Motive verstärkt:

- Zumindest einige Landesparlamente traten im Zeichen des tiefgehenden Wandels im politischen System Österreichs in den letzten Jahren aus ihrer früheren Passivität und Unterordnung gegenüber den Landesexekutiven und sind – wie gezeigt – gerade auch im Zusammenhang mit integrationspolitischen Themen ungewohnt aktiv geworden.
- In der österreichischen Integrationsdebatte wurde die Diskussion der demokratiepolitischen Qualität der EG/EU stark betont. Unvorgreiflich der weiter unten angestellten Beurteilung, ob die Verfahrenseinbindung der Landtage die demokratische Legitimierung von EU-Politiken tatsächlich verstärken könnte, war deshalb davon auszugehen, daß ein gänzlicher Ausschluß der Beteiligung der regionalen Volksvertretung zumindest in der Öffentlichkeit als zusätzlicher "demokratischer Mangel" aufgefaßt werden hätte können.

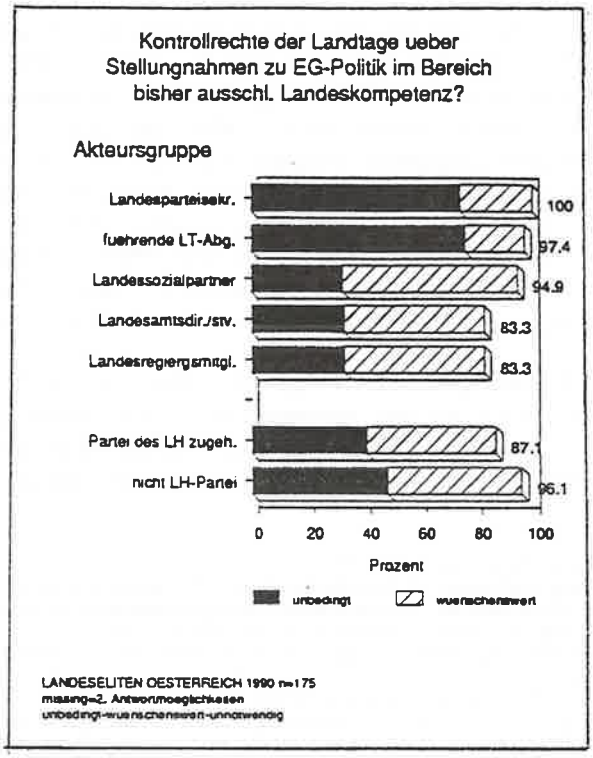
Diese Motive dürften wesentlich erklären, daß bereits zum Zeitpunkt meiner Befragung 91% der politischen Landeseliten *Kontrollrechte der Landtage über Länderstellungnahmen zu EG-Politik in Bereichen bisher ausschließlicher Länderkompetenz* befürworteten, wobei davon etwa die Hälfte darin eine unbedingte Notwendigkeit sah *(siehe FIG 6-F)*. Selbst bei den Akteursgruppen, deren Mitwirkungsmonopol damit beschnitten würde, den Landesregierungsmitgliedern und den Landesamtsdirektoren, zeigten sich jeweils über 80% prinzipiell positiv dazu eingestellt, wenngleich sie darin in geringerem Maße eine unbedingte Notwendigkeit sahen.[135]

Diese Daten sind beachtlich, wenn man in Erinnerung ruft, daß in den meisten Ländern der Bundesrepublik den Landesparlamenten in EG-Angelegenheiten keine nennenswerte Berücksichtigung zukommt.

---

135 Bemerkenswert ist zudem, daß die Zustimmung der Befragten, die der jeweiligen Partei des Landeshauptmanns zugehörten, etwa in gleich starker Weise ausgeprägt war wie bei den Befragten der jeweiligen landespolitischen Opposition. Dieses Ergebnis würde – für sich genommen – darauf hindeuten, daß das erwartbare Einflußpotential im Rahmen der Landeshauptmännerkonferenz keine signifikante Auswirkung auf den Wunsch nach Einbindung der Landtage hatte.

FIG 6-F



Zunächst wurde allerdings der Anspruch der Landesexekutiven, die integrationspolitischen Länderrechte allein wahrzunehmen, – wie bereits hinsichtlich der Entstehung der IKL dargestellt – seitens der Landtage nicht nachhaltig angefochten. Die Landtagspräsidentenkonferenz vom 11. Oktober 1991 beschränkte sich darauf, den Landesregierungen zu empfehlen, "den Landtagen hinreichende direkte Möglichkeiten der Informationsbeschaffung zu eröffnen und die fachliche Betreuung in legistischen Angelegenheiten speziell im Zuge der europäischen Integration und im Rahmen der Strukturreform sicherzustellen."[136]

Bis zur Unterzeichnung der Vereinbarung über die IKL lag nur in Vorarlberg eine Regelung über das Verhältnis von Landtag und Landesregierung in der Integrations-

136 Beschluß der Landtagspräsidentenkonferenz am 11. Oktober 1991, VST-142/324. Protokoll der Landtagspräsidentenkonferenz vom 11.Oktober 1991, 3ff.

politik vor. Sie beinhaltete jedoch lediglich Informationsrechte des Landtages.[137] Seitens der Landesregierung wurde im wesentlichen argumentiert, daß weitergehende Landtagsrechte aufgrund der funktionellen Anforderungen die Länderbeteiligung blockieren würden. Die Fraktionen der zwei Regierungsparteien ÖVP (absolute Mehrheit) und FPÖ hatten deshalb das von der (oppositionellen) sozialdemokratischen Fraktion geforderte *konsultative* Stellungnahmerecht[138] und den weitgehenderen Abänderungsantrag der grün-alternativen Fraktion abgelehnt. Er sah vor, daß die Landesregierung *ersucht* werde vor der Abgabe ihrer Stellungnahme zu Angelegenheiten der europäischen Integration, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen, "die Entscheidung des Landtages bzw des Integrationsausschusses einzuholen".[139] Nicht einmal in diesem Vorschlag wurde jedoch eine Bindung der Landesregierung durch den Landtag gefordert.

Erst im Zuge der Genehmigung der Ländervereinbarung über die IKL ergriffen einige Landtage Initiativen,[140] die die integrationspolitischen Zuständigkeiten der Landesexekutiven – aus rechtlicher Sicht – maßgeblich einschränken. Die Regelung der Landtagsrechte erfolgte in der Steiermark[141], in Salzburg[142] und in Tirol[143] in

---

137 8. Sitzung des XXV. Vorarlberger Landtages, 579.
1. Die Landesregierung wird ersucht, in Angelegenheiten der Europäischen Integration (EWR und EG), die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen,
a) den Landtag unverzüglich vor ihrer Stellungnahme in Kenntnis zu setzen;
b) dieses Vorgehen auch bei wesentlichen Änderungen von Vorhaben, über die nach lit a informiert wurde, einzuhalten;
c) den Landtag über ihre Stellungnahme an die Bundesregierung zu unterrichten.
2. Die Landesregierung wird ersucht, den Landtag darüber hinaus in Angelegenheiten der Europäischen Integration (EWR und EG) zu unterrichten, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren.

138 Die sozialdemokratische Fraktion strebte die Übernahme des baden-württembergischen Modells an, das in der Bundesrepublik die weitestgehenden Mitwirkungsrechte eines Landtages festlegt. vgl den Selbständigen Antrag des Sozialdemokratischen Landtagsklubs, Blg Vbg LT XXV. GP 50/1991 sowie die Debatten in der 7. Sitzung (18. September 1991) und 8. Sitzung (9. Oktober 1991) des XXV. Vorarlberger Landtages, 469–512 bzw 554–580.

139 Ebenda.

140 Vgl auch den Beschluß der Landtagspräsidentenkonferenz vom 11.5.1992 in Bregenz, zit in: SCHREINER (1993), 187:
"Die Landtagspräsidentenkonferenz nimmt die Informationen über den Stand der Befassung der Landtage mit den Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration zur Kenntnis und beauftragt die Landtagsdirektorenkonferenz, die Möglichkeiten zur Neugestaltung der Mitwirkungsrechte der Landtage zu prüfen und hierüber einen Musterentwurf für diesbezügliche allfällige Landesgesetzesbeschlüsse auszuarbeiten und der Landtagspräsidentenkonferenz vorzulegen.
In Angelegenheiten der europäischen Integration, die die Landesgesetzgebung betreffen, ist es unverzichtbar, daß Informationen unmittelbar den Landtagen zugehen, das heißt ohne Übermittlung oder Verteilung im Wege der Landesregierungen."

141 Landesverfassungsgesetz vom 23. Juni 1992, mit dem das Landes-Verfassungsgesetz 1960 geändert wird, LGBl Stmk 47/1992 und Landesverfassungsgesetz vom 23. Juni 1992 über den Ausschuß für Europäische Integration, LGBl Stmk 48/1992.

142 Landesverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1992 über die Mitwirkung des Landes Salzburg im Rahmen der europäischen Integration, LGBl Sbg 50/1992.

143 Landesverfassungsgesetz vom 18. November 1992 über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBl Tirol 17/1993.

Landesverfassungsrang, in Oberösterreich zunächst nur in Form einer politischen Vereinbarung. Inhaltlich darauf aufbauend brachte die oberösterreichische Landesregierung im Juni 1993 die Vorlage für ein Landesverfassungsgesetz ein,[144] dessen Beschlußfassung im Herbst 1993 bevorstand.[145]

Im wesentlichen beinhalten diese Regelungen im Verhältnis von Landtag und Landesregierung ähnliche Mitwirkungselemente wie sie – im Verfahrensablauf eine Stufe höher – im Verhältnis zwischen Ländern und Bund vorgesehen sind: Information, bindende Stellungnahmen in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung, ausnahmsweise Abweichungsmöglichkeit mit Begründungspflicht. Die Rechte der genannten Landtage unterscheiden sich jedoch im Detail:

a) Informationsrechte

Die Informationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag umfaßt in Tirol alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die in die Gesetzgebung des Landes fallende Angelegenheiten betreffen und über die der Bund die Länder nach der Bund–Länder–Vereinbarung unterrichtet hat. Gleichzeitig mit dieser "umgehenden" Unterrichtung ist die Frist für die Abgabe einer Stellungnahme mitzuteilen.[146] Darüber hinausgehend sind in Salzburg auch Vorhaben, die "sonst von landespolitischer Bedeutung sind" und alle Beratungsgegenstände der IKL [147]; in der Steiermark "alle Vorhaben, die den selbständigen Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen des Landes berühren"[148]; in Oberösterreich soweit sie "von landespolitischer Bedeutung sind und Interessen von Oberösterreich unmittelbar berühren"[149], von der Unterrichtungspflicht erfaßt.

b) "Bindende Stellungnahmen" der Landtage

Auch dann wenn dies nicht ausdrücklich vorgesehen wäre, ist davon auszugehen, daß die Landtage nicht daran gehindert werden könnten, zu allen integrationspolitischen Angelegenheiten, von denen sie Kenntnis erlangen, unverbindliche Entschließungen abzugeben.

Davon zu unterscheiden ist, daß die Landtage der vier genannten Länder zu europäischen Vorhaben, die Landesgesetzgebung betreffen, die Position des Landes in der IKL oder bei Initiativen der Landesregierung gegenüber dem Bund binden können. In Salzburg ist die Landesregierung darüberhinaus aufgefordert, auch in Angelegenheiten, die nicht Landesgesetzgebung betreffen, aber von landespolitischer Bedeutung sind,

144 Blg OÖ LT XXIV. GP 296/1993.
145 Oberösterreichische Nachrichten, 23.10.1993.
146 3 des zit Tiroler Landesverfassungsgesetzes.
147 § 2 des zit Sbg Landesverfassungsgesetzes.
148 § 3 Abs 1 und 4 des zit Stmk Landesverfassungsgesetzes über den Ausschuß für Europäische Integration.
149 § 5 des zit OÖ Gesetzentwurfes.

den rechtzeitig vorgebrachten Standpunkt des Landtages in der IKL oder gegenüber dem Bund zu vertreten;[150] nach der oberösterreichischen Regelung "zu berücksichtigen"[151].

Um die Gefahr einer Blockierung der einheitlichen Länderposition zu vermindern ist jedoch – so wie für die Bundesregierung gegenüber den Ländern – ausnahmsweise ein Abweichen des Landeshauptmannes/der Landesexekutive von der Landtagsposition erlaubt. Dies ist nach der Salzburger Regelung "nur aus wichtigen, die Landesinteressen insgesamt betreffenden Gründen"[152] und nach der oberösterreichischen "nur aus zwingenden, die Länderinteressen insgesamt betreffenden Überlegungen"[153] möglich. In der Steiermark ist die Position des Landtages "grundsätzlich" zu vertreten[154], während in Tirol keine Ausnahmen vorgesehen sind. Ein Abweichen von der Position des Landtages scheint aber auch hier deshalb erlaubt, da für diesen Fall vorgesehen ist, daß sich der Landeshauptmann gegenüber dem Landtag durch die Angabe von Gründen unverzüglich zu rechtfertigen hat.[155] Eine solche Begründungspflicht besteht auch in den anderen drei Ländern.

c) Übertragung der Mitwirkungsbefugnisse auf "Europa-Ausschüsse"

Um die Behandlung integrationspolitischer Angelegenheiten zu beschleunigen und sie auch außerhalb der Sitzungsperioden des Plenums zu ermöglichen, sind die Mitwirkungsbefugnisse des Landtages in der Steiermark unmittelbar dem Ausschuß für Europäische Integration zugewiesen, sodaß das Plenum vom Verfahren grundsätzlich ausgeschlossen ist. In Tirol, Salzburg und Oberösterreich ist zwar prinzipiell der Landtag als Ganzes zuständig, wobei jedoch auch hier die Befugnisse zur Abgabe von Stellungnahmen (vom Landtagspräsidenten nach Anhörung der Klubobleute) auf den Integrationsausschuß (Bezeichnung unterschiedlich) übertragen werden können.

Die übrigen Landtage hatten – bei Abschluß dieser Arbeit – kein Recht zur Abgabe bindender Stellungnahmen. Die Europakommission des Wiener Landtags (Gemeinderats) verfügt über beschränkte Konsultationsrechte.[156]

---

150 § 3 Abs 2 des zit Sbg Landesverfassungsgesetzes.
151 § 5 Abs 1 des zit OÖ Gesetzentwurfes.
152 § 3 Abs 3 des zit Sbg Landesverfassungsgesetzes.
153 § 5 Abs 2 des zit OÖ Gesetzentwurfes.
154 § 3 Abs 3 des zit Stmk Landesverfassungsgesetzes über den Ausschuß für Europäische Integration.
155 § 4 Abs 3 und 4 des zit Tiroler Landesverfassungsgesetzes.
156 Auf Antrag sämtlicher Fraktionen des Wiener Landtages wurde am 11.6.1992 die Einrichtung einer Europakommission beschlossen. Die Kommission wird gem § 60 der Wiener Stadtverfassung sowohl als Organ des Gemeinderates als auch gem § 113 Abs 1 leg cit in der Funktion einer Kommission des Wiener Landtages tätig. Sie setzt sich aus 14 nach dem Verhältniswahlrecht gewählten Gemeinderäten (SPÖ: 8, FPÖ: 3, ÖVP: 2, GA: 1) und 12 kooptierten Mitglieder (SPÖ: 6, FPÖ: 3, ÖVP: 2, GA: 1) zusammen.
Der Europakommission sind folgende Aufgaben übertragen:
- die Beratung über Angelegenheiten der europäischen Integration,
- die Anhörung bei der Erarbeitung von Stellungnahmen grundsätzlicher Art gem Art 5 und 6 der Bund-Länder-Vereinbarung

2.5.3. *Überlegungen zum künftigen Mitwirkungspotential der Landtage im Rahmen der Europäischen Union*

Die Mitwirkungsrechte der Landtage stellen eine Besonderheit des österreichischen Länderbeteiligungsverfahrens dar, da sie regionalen Parlamenten anderer EU-Mitgliedstaaten in diesem Ausmaß nicht zukommen. Auch im Vergleich zur bisherigen Machtstellung der Landtage in der innerstaatlichen Politik ist es außergewöhnlich, daß es den Landtagen von Salzburg, Tirol, der Steiermark und Oberösterreich gelungen ist, sich damit gegen die institutionellen Eigeninteressen der Landesregierungen durchzusetzen. Daß dieser Erfolg nicht nur auf ihren rechtlichen "Kompensationsanspruch" zurückzuführen ist (s.o.), wird daran deutlich, daß die fünf anderen Landtage (bisher) nicht über ähnliche Zuständigkeiten verfügen.

Der effektive Stellenwert, den die Landtagsbeteiligung einnehmen kann, ist jedoch erst anhand ihrer Praxis nach einem EU-Beitritt festzustellen. Deshalb können bei Abschluß dieser Arbeit nur generelle Überlegungen angestellt werden:

Prinzipiell ist davon auszugehen, daß die genannten Landtage zwar über schriftliche Informationen der relevanten EU-Vorhaben verfügen werden, aber nicht in die die österreichische Verhandlungsposition vorbereitenden Verhandlungsprozesse auf Bundesebene und (großteils wahrscheinlich auch nicht) auf Zwischenländerebene eingebunden sein werden:

- Die Präsenz im *Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik* gesteht den Landtagen bzw den zwei teilnehmenden Landtagspräsidenten zwar eine symbolische Anerkennung zu (und mag allenfalls Anknüpfungspunkt für informelle Kontakte sein); eine Einbindung in die Entscheidungsfindung auf Bundesebene ist dadurch jedoch – wie in *Kapitel V, Abschnitt 5.2.*, dargestellt – nicht gegeben.
- Es wurde bereits auf die Tendenz hingewiesen, daß wesentliche Phasen der interregionalen Aushandlung von den Integrationsgremien, an denen eine Teilnahme von Landtagsrepräsentanten vorgesehen ist (IKL, SIL), ausgelagert werden dürften.

Somit ist als *ein Szenario* vorstellbar, daß bei Beginn der Behandlung eines EU-Vorhabens in den Landtagsausschüssen bereits eine im Exekutivbereich weitgehend vorgeformte Länderposition vorliegen dürfte. Hinzu kommt, daß die Landtage – wenn die Landtagsklubs nicht durch auf EU-Angelegenheiten spezialisierte Mitarbeiterstäbe verstärkt würden – bei der Behandlung komplexer EU-Vorhaben vielfach auf die Unterstützung der Landesverwaltungen angewiesen sein dürften. Diese Ausgangsbedingungen deuten darauf hin, daß sich die Landtage im Regelfall mit einer relativ passiven Rolle begnügen müßten.

- die Entgegennahme von Informationen des Landeshauptmannes für die Fraktionen,
- die Vorberatung von Rechtsanpassungsmaßnahmen sowie
- die Ausarbeitung von wissenschaftlichen Grundlagen über die Auswirkungen der europäischen Integration auf das Bundesland Wien (schriftliche Auskunft der Magistratsdirektion der Stadt Wien, Koordinationsbüro, vom 10.9.1993).

Ein *entgegengesetztes Szenario* ist hingegen für einzelne EU-Vorhaben zu erwarten, die landespolitisch von besonderer Brisanz sind. Es ist anzunehmen, daß der Sachverstand der Landesparlamentarier in diesen Gegenständen durchaus entwickelt ist. Die regionale Sensibilisierung dürfte sich aber auch darin ausdrücken, daß das Ausgangsinteresse der Landtag(smehrheit), und also ihre Stellungnahme, von einer – auf der europäischer Ebene oder auch mit den anderen Ländern – kompromißfähigen Position abweicht. Aus rechtlicher Sicht wäre es möglich, daß der Landeshauptmann die Stellungnahme des Landtages außer Acht läßt. Dies ist aber gerade bei einer in der regionalen Öffentlichkeit sensiblen Frage kaum zu erwarten, insbesondere da formalisierte EU-Stellungnahmen, die allen Landtagsfraktionen zugänglich sind, nicht der Abgeschlossenheit inter-föderaler Aushandlung unterliegen. Unter der Bedingung des Konsenserfordernisses auf Zwischenländerebene (s.o.) dürfte in solchen Fällen folglich keine "einheitliche Länderstellungnahme" zustandekommen. Das Länderbeteiligungsverfahren könnte somit gerade dann versagen, wenn die Interessen eines Landes besonders stark sind.

– Ein erneuter Versuch, die Zustimmung aller mitwirkungsberechtigten Landtage (Ausschüsse) zu einer moderierten Kompromißposition zu erhalten, dürfte innerhalb der den Ländern gesetzten Frist auch terminlich schwer möglich sein.

– Da die Position eines Landtages über mehrere Stufen mediatisiert wird und die österreichische Verhandlungsführung rechtlich nicht blockieren kann, sollte für die Landtage aber auch der strukturelle Anreiz gering sein, Verantwortung für Kompromißpositionen einzugehen und damit die Unionspolitik zu legitimieren.

Diesen Szenarios zufolge, wäre die Rolle der Landtage in der Unionspolitik darauf konzentriert, entweder die im Exekutivbereich ausgehandelten Positionen passiv zu bestätigen oder eine Oppositionshaltung zur Verhandlungsposition der Bundesregierung einzunehmen.

Das Problem einer solchen Oppositionsrolle wäre jedoch, daß sie sich zwar innenpolitisch, aufgrund der zwischengelagerten Aushandlungsebenen jedoch nicht auf die Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene auswirken könnte.

Aus landespolitischer Sicht könnten die Landtage erreichen, daß die integrationspolitische Tätigkeit der Landesexekutive transparenter wird. Aus europäischer Sicht erscheint der demokratiepolitische Gewinn ihrer Mitwirkung hingegen marginal zu sein, da die Landtage einerseits keine relevante Kontrolle über die Unionspolitik auszuüben vermögen, ihr andererseits aber – wie zu befürchten ist – kaum zusätzliche Legitimation zuführen dürften.[157]

Solche Effekte wären jedoch weder den Landtagen, noch den Landesexekutiven, weder der Bundesregierung, noch "der Union" zuzurechnen, sondern scheinen strukturell vorgegeben. Eine parlamentarische Befassung an der Basis einer vierstufigen Interessenvermittlungskette – dürfte zwar gewisse institutionelle Eigeninteressen der

157 Siehe hiezu auch *Kapitel VII.*

Landtage befriedigen – aber kein taugliches Konzept für eine zusätzliche Demokratisierung der Unionspolitik bieten.

Ich möchte allerdings nochmals den spekulativen Charakter dieser Überlegungen hervorheben, die im übrigen – zumindest in Teilaspekten – nicht von den "Betroffenen" geteilt werden dürften. So wurde die suggestive Frage, ob *die Mitwirkung der Landtage an Länderstellungnahmen zu EG–Politik verzögern und so die Position der Länder verschlechtern* würde, von der deutlichen Mehrheit der Landtagsabgeordneten meines Samples verneint, während ein Fünftel eine solche Konsequenz für möglich hielt.[158]

2.6. *Strukturelle Vorzüge eines gemeinsamen Integrationsorgans der Landesinstitutionen gegenüber dem Bundesrat*

2.6.1. Das Dilemma des Bundesrates

Vertreter des Bundesrates forcierten in der Endphase der Aushandlung des EG/EWR–Länderbeteiligungsverfahrens ihre Bemühungen, eine relevante Stellung der zweiten Parlamentskammer zu erreichen. In einer einstimmigen Entschließung des Bundesrates vom 10. Oktober 1991 wurde vergeblich verlangt, den Bundesrat noch in der Regierungsvorlage zur B–VG–Novelle zu berücksichtigen. Die SPÖ– und die ÖVP–Fraktion vertrat jedoch weiterhin unterschiedliche Positionen:

- Die sozialdemokratische Fraktion des Bundesrates warf der ÖVP vor, durch die "Stärkung der Landeshauptmänner" einen "Länderzentralismus" zu forcieren, während "Föderalismus" vornehmlich die Aufwertung des Bundesrates bedeuten müsse. Sie brachte sodann im Dezember 1991 einen Entschließungsantrag vor, demzufolge dem Bundesrat die Entscheidung vorbehalten bleiben sollte, ob die an ihn zu richtenden Stellungnahmen der neun Länder "einhellig" seien.[159]
- Demgegenüber forderte der Fraktionsvorsitzende der ÖVP im Bundesrat *Schambeck* lediglich, daß neben den Landeshauptmännern auch die Präsidenten des Bundesrates und der Landtage dem gemeinsamen Integrationsorgan der Länder angehören sollten.[160]

* Es ist hervorzuheben, daß sich die Forderung nach Einbindung des Bundesrates ins EG–Länderbeteiligungsverfahren nicht – wie jene der Landesinstitutionen – darauf stützen konnte, einen potentiellen Ausgleich für die durch Vergemeinschaftung zu erleidenden Funktionsverluste zu erhalten. Vielmehr stand eine Aufwertung der innenpolitisch machtlosen Institution "Länderkammer" durch europapolitische Aufgaben im

158 5% stimmten dieser Behauptung völlig zu, 16% stimmten mehr oder weniger zu, 34% lehnten sie mehr oder weniger ab und 45% lehnten sie völlig ab.
159 PERNTHALER (1992), 5.
160 Standard, 25.2.1992, 6; Tiroler Tageszeitung, 28.1.1992, 2 und 25.2.1992, 2.

Vordergrund. Eine Stärkung des Bundesrates gegen den Willen der dominanten Landesakteure ist jedoch aussichtslos. Da die Alternative zur Organstellung des Bundesrates im Länderbeteiligungsverfahren die direkte Teilnahme der Landesexekutiven war, konnte von deren Seite kein Interesse daran erwartet werden. Deshalb hatte sich auch die sozialdemokratische Parlamentsfraktion der Position der Bundesregierung unterzuordnen, die einen Konsens mit den Landesregierungen anstrebte. Zudem widersprachen auch innerhalb der SPÖ zumindest die Eigeninteressen der zwei sozialdemokratischen Landeshauptmänner einer Einbindung des Bundesrates.

* Nichtsdestotrotz verstärkten in den letzten Jahren Landeshauptmänner (der ÖVP wie auch der SPÖ) und einzelne Landtage[161] ihre Forderungen nach einer institutionellen Aufwertung der Länderkammer *im Rahmen der Bundesgesetzgebung*, in Funktionen also, die von den Landesinstitutionen nicht selbst ausgeübt werden können. Sie versuchten insofern gerade jene Aufmerksamkeit für den Bundesrat zu nützen, die durch ihre eigene Ablehnung einer Organstellung des Bundesrates im EG-Länderbeteiligungsverfahren erzeugt wurde.

Die in den letzten Jahren diskutierten, divergierenden Reformvorschläge sehen eine Bindung des Bundesrates an die Landesinstitutionen – imperatives Mandat der Landesregierungen oder der Landtage –, eine Angleichung der Stimmenstärke der einzelnen Bundesländer, oder die Direktwahl seiner Mitglieder in Landeswahlkreisen vor. Zudem wird eine Ausweitung der Kompetenzen des Bundesrates, insbesondere ein Vetorecht bei der Steuergesetzgebung und beim Finanzausgleich, gefordert.

Während solche Konzepte für eine Reform des Bundesrates, die seit den Zwanziger Jahren sporadisch wiederkehren,[162] in der nunmehrigen EG-Debatte durch den Vergleich zum deutschen Bundesratsverfahren verstärkt diskutiert wurden, bleibt ihre Umsetzung aufgrund der damit unausweichlich verknüpften parteipolitischen Machtverschiebung blockiert. So ist es auch im Rahmen der bevorstehenden, großen Verfassungsreform anläßlich des EU-Beitrittes kaum vorstellbar, daß die institutionellen Grundlagen des Bundesrates wesentlich verändert werden.

---

161 Vgl zB Bericht und Antrag des Verfassungs- und Verwaltungsausschusses, Nr 576 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (3. Session der 10. GP) vom 19.6.1991): "Im Zuge der anzustrebenden Reform des Bundesrates im Sinne einer Umgestaltung zu einem echten Länderorgan (unter Beteiligung der Landesregierungen und der Landesparlamente) sollte die Zuständigkeit zur Vertretung der Länderinteressen in Integrationsfragen auf diesen übergehen."
oder die Entschließung des XXV. Vorarlberger Landtages vom 4.7.1991 (zit in Kanzlei des Vorarlberger Landtages Z 74-61):
"a) die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates in der Bundesgesetzgebung, insbesondere im Hinblick auf eine Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften, entscheidend gestärkt werden;
b) der Bundesrat derart umgestaltet wird, daß in ihm alle Länder gleich stark vertreten sind;
c) den Landtagen die Ermächtigung eingeräumt wird, daß die von ihnen gewählten Bundesräte in ihrem Abstimmungsverhalten in wichtigen Landesanliegen an Aufträge des Landtages gebunden werden können und hieraus dem entsendenden Landtag politisch verantwortlich gemacht werden können."

162 Ein Entwurf, der die Vertretung der Länder durch den jeweiligen Landeshauptmann und den Landesfinanzreferenten in einem "Länder- und Ständerat" vorsah, wurde bereits im Hinblick auf die Bundesverfassungsnovelle von 1929 ausgearbeitet, sodann jedoch nicht umgesetzt (vgl KOJA (1969), 22; PELINKA (1973), 136) zur Entwicklung der Konzepte zur Reform des Bundesrates siehe auch ALTENSTETTER (1969); ESTERBAUER (1980).

Eine Bestellung des Bundesrates zur Vertretung gemeinsamer regionaler Interessen in der Integrationspolitik war nicht nur aufgrund der Machtkonstellation des föderalistischen Systems ausgeschlossen. Auch aus rechtlichen und funktionalen Gründen erschien hiefür ein von den Landeshauptmännern dominiertes Gremium die zweckentsprechendere Institution zur Wahrnehmung dieser Aufgabe sein:

2.6.2. Landesverfassungsautonomie

Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung der in Diskussion gestandenen Alternativen einer Vermittlung von integrationspolitischen Länderinteressen durch ein "Gremium der Landeshauptmänner" den "Bundesrat" sind zwei Fälle zu unterscheiden:

(1) Die Mitwirkungsrechte nach Art 10 Abs 4 bis 6 B-VG gehen von der Vorstellung aus, der "Gebietskörperschaft Land" einen partiellen Ausgleich für den durch Vergemeinschaftung erlittenen Kompetenzverlust zu *ermöglichen*. Diese Kompetenzen können jedoch – aus den in *Kapitel III* diskutierten Gründen – keinerlei Anrecht beinhalten, daß die angestrebte "Machtkompensation" tatsächlich eintritt.
Als Träger dieser Mitwirkungskompetenzen werden ausdrücklich "die Länder" genannt, worunter alle neun "Gebietskörperschaften Land" einzeln genommen zu verstehen sind.[163] Das Recht der einzelnen Länder zur Abgabe "bindender Stellungnahmen" kann von ihnen jedoch nur gemeinschaftlich ausgeübt werden. Die zur koordinierten Ausübung ausschließlicher Landeskompetenzen notwendigen Organisationsregelungen sind, dem Grundsatz der *Landesverfassungsautonomie*[164] entsprechend, der Organisationshoheit des Landes vorbehalten.[165] Art 15a Abs 2 B-VG bot in dieser Hinsicht den Ländern die Möglichkeit, durch einen gliedstaatlichen Vertrag ein Zwischenländergremium einzurichten, dessen Entscheidungen die einzelnen Gebietskörperschaften bei der Ausübung ihrer Kompetenzen – in dem darin festgelegten Umfang – binden.[166] Wie dargestellt, ist dies durch die LLV erfolgt, wobei jedoch der IKL keine ausschließliche Zuständigkeit für Stellungnahmen im Sinne des Art 10 Abs 5 B-VG übertragen wurde. Da dem Landeshauptmann – vorbehaltlich einer anderen Regelung in der Landesverfassung – nach Art 105 Abs 1 B-VG die Außenvertretung des Landes zugewiesen wird, ist sein Stimmrecht im Zwischenländergremium IKL verfassungskonform.

---

163 PERNTHALER (1992), 28.

164 Zum Begriff der Verfassungsautonomie und seinen verschieden weit gefaßten Konzepten vgl KOJA (1988), 23–29.

165 Vgl PERNTHALER (1992), 29: "Es wäre nach heutiger Auffassung funktionswidrig, wenn der Bundesverfassungsgesetzgeber selbst diese Koordination vornehmen würde, weil er dadurch massiv in den Kernbereich der Verfassungsautonomie der Länder eingreifen würde und so den eigentlichen Zweck des Verfahrens – eine Verstärkung der "überschatteten" föderalistischen Struktur der Bundesverfassung zu bewirken – ad absurdum führen würde."

166 PERNTHALER (1992), 29f; PERNTHALER (1988b), 113; ZEHENTNER (1989); ÖHLINGER (1978).

Der Bundesrat ist hingegen ein Organ der Bundesgesetzgebung, besitzt bisher keinerlei Funktionen im Kompetenzbereich der Länder und steht bei seinen Beschlüssen in keiner *rechtlichen* Abhängigkeit zu Landesorganen.[167] Wäre ihm die Wahrnehmung der Mitwirkungszuständigkeiten der einzelnen Länder übertragen worden, hätte dies deshalb das der österreichischen Bundesverfassung (ungeachtet politischer Machtabhängigkeiten) zugrundeliegende Prinzip der *Trennung* der Organisation und der Funktionen von Bund und Ländern durchbrochen. *Pernthaler* hätte hierin sogar eine *Gesamtänderung der Bundesverfassung* gesehen.[168] Aus diesem Grund wäre die von *Burtscher* – wohl in Anlehnung an das für den deutschen Bundesrat angewendete Konstrukt der *Organleihe*[169] – als möglich befundene Lösungsvariante, den Bundesrat "im Wege einer quasi rechtsgeschäftlichen Vertretung der Länder [zu] ermächtig[en] ..., durch die Ausarbeitung und Abgabe von Länderstellungnahmen gegenüber dem Bund, den Ländern ein Mitspracherecht zu sichern",[170] verfassungsrechtlich unzulässig gewesen.

(2) Anders wäre die Frage zu beurteilen, ob der Bundesrat überhaupt zur Vertretung von "Länderinteressen" in der Unionspolitik beauftragt werden könnte. Wäre dem Bundesrat in der Bundesverfassung *unmittelbar* (also nicht als Erfüllungsgehilfen der Länder) die Zuständigkeit übertragen worden, die Voten der Bundesregierung bei Gemeinschaftsbeschlüssen, deren *Auswirkungen* Kompetenzen der Länder berühren, zu beraten oder aber auch zu verpflichten, so wäre dies möglich gewesen. Damit wäre nämlich lediglich die Zuständigkeit der Bundesregierung zur Mitwirkung in EU–Institutionen mit dem Bundesorgan Bundesrat geteilt worden, ohne daß jedoch ein Kompetenzverlust der Länder (die vor der B–VG–Novelle keine Mitwirkungskompetenz hatten) entstanden wäre.[171] Die Einschränkung des Handlungsspielraumes von Landesgesetzgebung oder –vollziehung in der Unionspolitik tritt nämlich – wie bereits angemerkt – durch die Rechtsetzung der EU–Institutionen ein und wird nicht bereits durch die Vertretung österreichischer Interessen im EU–Rechtsetzungsprozeß ausgelöst.

Da Stellungnahmen des Bundesrates jedoch keinesfalls im Namen der Länder ergehen könnten, bliebe den Ländern ein Anspruch auf Information und Berücksichtigung ihrer integrationspolitischen Interessen im Rahmen des bundesstaatlichen Prinzips[172] parallel dazu bestehen.[173] Eine solche – theoretisch mögliche – Konstruktion

---

167 Siehe *Kapitel IV.*
168 Vgl ausführlicher PERNTHALER (1992).
169 MORAWITZ (1988), 55.
170 BURTSCHER (1990), 118.
171 Vgl in *dieser* Hinsicht – nicht hinsichtlich der sonst sehr unterschiedlichen Bedingungen des deutschen Bundesrates! – die Argumentation von Georg–Berndt OSCHATZ (1990), EG–Rechtsetzung und deutscher Föderalismus, in: Merten (1990), 76.
172 Siehe *Kapitel V, Abschnitt 1.1.*
173 Auch im Rahmen der Bundesgesetzgebung wird durch die Mitwirkung des Bundesrates den Ländern nicht die Rücksichtnahmepflicht des Bundesgesetzgebers entzogen.

der Mitwirkung des Bundesrates hätte also nicht nur den Kompensationszweck der Länderbeteiligung nicht erfüllt, sondern zudem eine ineffiziente Zusätzlichkeit bewirkt.

2.6.3. Verantwortbarkeit der Landesakteure

Der Tauschwert der Länderbeteiligung und also das relative Einflußpotential regionaler Interessen wird wesentlich durch die politische Verbindlichkeit der zwischen der Bundesregierung und Länderrepräsentanten akkordierten Verhandlungsposition zu europäischen Vorhaben bestimmt. Gerade bei den in der regionalen Öffentlichkeit sensiblen EU-Vorhaben wird jedoch die Mitverantwortung für eine an den europäischen Entscheidungsbedingungen orientierte Kompromißposition typischerweise weniger "wählerwirksam" sein als eine grundsätzliche Opposition zur österreichischen Verhandlungsführung.

Da der Legitimationszusammenhang zwischen dem Bundesrat und den dominanten Landesakteuren marginal ist, würden letztere durch Stellungnahmen des Bundesrates nicht gebunden. Sie könnten zwar eventuell an deren Aushandlung mitwirken, sich jedoch in der Öffentlichkeit hiezu in Opposition stellen. Dies sollte aber vor allem nicht im Interesse der Bundesregierung gelegen sein. Einer Diffundierung der Verantwortlichkeit[174] für die auf europäischer Ebene vertretene nationale Position unter den Landesakteuren wäre damit nämlich die Basis entzogen. Eine effektive Länderbeteiligung setzte deshalb voraus, daß die stärksten politischen Landesakteure, die Landeshauptmänner, durch ihre unmittelbare Einbindung die Verbindlichkeit der Ländermitwirkung gewährleisteten.

2.6.4. Sachverstand der Landesexekutiven

Ein wesentlicher Zweck der EU-Länderbeteiligung liegt darin, spezifische Problemstellungen bei der nachfolgenden Implementierung eines Gemeinschaftsvorhabens auf Landesebene antizipierend zu berücksichtigen. Deshalb ist die Einbindung des Sachverstandes der Landesverwaltungen in bei der Erarbeitung "Stellungnahme im Länderinteresse" unbedingt erforderlich. Ein Gremium der Landeshauptmänner kann sich unmittelbar auf die Organisations- und Informationsressourcen der Landesverwaltungen stützen.

Für den österreichischen Bundesrat gilt hingegen aufgrund seiner Zusammensetzung in keiner Weise die dem deutschen Bundesrat zugeschriebene Wertung, er habe bereits "im innerstaatlichen Bereich ... durch die Fach- und Sachbezogenheit seiner Beratungen hohes Ansehen erworben"[175] Ihm mangelt gerade der für den deutschen Bundesrat typische "in [seinen] Ausschüssen praktizierte Dialog der konzeptionsorientierten Ministerialbürokratie des Bundes mit den vollzugsorientierten Länderbürokra-

174 Vgl SCHARPF (1987) – siehe *Kapitel II.*
175 OSCHATZ (1990), 77.

tien."[176] Entsprechend seiner allgemeinen Bedeutungslosigkeit ist der Ausschußarbeit des österreichischen Bundesrates nämlich bisher – weder von Seiten der Bundes–, noch der Landesverwaltungen – nachhaltige Aufmerksamkeit zugekommen.

Zudem würde der Bundesrat auch zu den Aktivitäten der Landesregierungen auf europäischer Ebene nur in vermittelter Beziehung stehen. Als Ländervertreter in österreichischen Delegationen zu EG–Gremien müßten aufgrund ihrer erforderlichen fachlichen Qualifikation in jedem Fall spezialisierte Landesbeamte herangezogen werden.[177]

Diese Distanz des Bundesrates zum Sachverstand der Länderbürokratien könnte durch die Einrichtung eines eigenen Sekretariates für EG–Angelegenheiten im Bundesrat nicht kompensiert werden.

So kann zusammengefaßt werden: Im Vergleich zur Bestellung eines Gremiums der Landeshauptmänner hätte die Wahl des Bundesrates als Organ der Vertretung "gemeinsamer Landesinteressen" dem Informations– bzw Interessenvermittlungsprozeß im "Dreiebenensystem" eine weitere Stufe hinzugefügt, und somit einen zusätzlichen Multiplikationsfaktor indirekter Beeinflussung. Für die Landesregierungen hätte dies insgesamt einen noch höheren Aufwand bei noch höherer Unsicherheit der Durchsetzbarkeit ihrer Forderungen bedeutet.

2.7. *Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates im Rahmen der Europäischen Integration*

* Unter den genannten Bedingungen war für den Bundesrat ***im Rahmen des "Länderbeteiligungsverfahrens"*** nur ein Kompromiß möglich, der ihm die erhoffte Ausweitung seiner marginalen Machtressourcen versagt. Die in Art 2 LLV vorgesehene Teilnahme des Präsidiums des Bundesrates an den Sitzungen der IKL erlaubt bestenfalls, daß der Bundesrat über die länderinterne Aushandlung informiert ist und sich an ihr im Rahmen seiner Zuständigkeiten orientieren kann.

* Außerhalb des "Länderbeteiligungsverfahrens" verfügt der Bundesrat ***im Rahmen des EWR–Abkommens*** – über rechtlich beachtliche, politisch aber kaum verwertbare – Informations– und Vetorechte.

– Das *EWR–Bundesverfassungsgesetz*[178] sieht vor, daß trotz der besonderen institutionellen Struktur des EWR die für die Abänderung von Staatsverträgen geltenden parlamentarischen Genehmigungsrechte gewahrt bleiben. So bedürfen alle in Durchführung des EWR–Abkommens ergangenen gesetzändernden oder gesetzesergänzenden Beschlüsse des *Gemeinsamen EWR–Ausschusses* der parlamentarischen Genehmigung. Sofern sie Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder

176 Ebenda.
177 Siehe *Kapitel III.*
178 Bundesverfassungsgesetz, mit dem begleitende Regelungen zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum erlassen werden (EWR–Bundesverfassungsgesetz – EWR BVG), BGBl 115/1993.

regeln oder Zuständigkeiten der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung einschränken, ist zudem die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.[179]

– Da die realpolitischen Möglichkeiten einer Ablehnung der parlamentarischen Genehmigung jedoch gering anzusetzen sind, wurde zusätzlich ein im Vergleich zur Fortentwicklung anderer Staatsverträge außergewöhnliches Informationsrecht geschaffen. So ist dem Bundesrat (wie auch dem Nationalrat) bereits jeder gemeinsame Standpunkt des EU–Rates über einen künftigen EG–Rechtsakt vorzulegen, sofern dieser in der Folge in das EWR–Abkommen übernommen werden sollte.[180] Der Bundesrat kann hiezu sodann seine Position in Form einer unverbindlichen Entschließung kundtun.[181] Prinzipiell wäre es dem Parlament damit möglich, die Bundesregierung zu beeinflussen, vor diese ihre Position zu einem EWR–Vorhaben im Ständigen Ausschuß der EFTA–Staaten und im Gemeinsamen EWR–Ausschuß festlegt.

* Die Beteiligung des Bundesrates ***im Rahmen einer EU–Mitgliedschaft*** wird – wie im übrigen auch die diesbezügliche Mitwirkung des Nationalrates – erst im Rahmen eines EU–Beitrittes geregelt werden.[182] Während EG–Rechtsakte bekanntlich keiner nachträglichen Genehmigung durch mitgliedstaatliche Parlamente unterliegen können, ist es hingegen möglich, die parlamentarische Einflußnahme auf die nationale Verhandlungsposition in den EU–Institutionen innerstaatlich abzusichern. Wie bereits in *Kapitel III, Abschnitt 6.*, erwähnt, sind diese parlamentarischen Befugnisse in einzelnen Mitgliedstaaten sehr stark. So erscheint es auch in Österreich wahrscheinlich, daß dem Parlament gewisse Informations– und Konsultationsrechte eingeräumt werden. Inwieweit parlamentarische Vorgaben der österreichische Verhandlungsposition als Richtschnur zugrundezulegen sein werden, ist bei Abschluß dieser Arbeit noch nicht festgelegt.

Eine Verbindlichkeit von EU–Stellungnahmen des Bundesrates erscheint jedoch (im Gegensatz zu jenen des Nationalrates) aus der Logik des österreichischen Verfassungssystems ausgeschlossen. Ausgehend von den Zuständigkeiten des Bundesrates in der innerstaatlichen Gesetzgebung oder bei der Genehmigung von Staatsverträgen käme sie nur bei EU–Vorhaben, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder betreffen, theoretisch in Betracht. Gerade zu diesen EU–Vorhaben liegt der österreichische Verhandlungsposition jedoch grundsätzlich die einheitliche Stellungnahme der Länder zugrunde, sodaß jegliche Bindung an Stellungnahmen des Bundesrates auf Kosten der Länder (dh der Landesexekutiven und der Landtage) ginge. Dies wäre aus den oben diskutierten Gründen verfassungsrechtlich problematisch, funktionell unzweckmäßig und vor allem machtpolitisch unvorstellbar.

---

179 Art 2 Abs 1 EWR–BVG.
180 Art 1 Abs 1 EWR–BVG.
181 Art 1 Abs 2 EWR–BVG.
182 In den Erläuterungen zur B–VG–Novelle 1992 wurde unter Verweis auf die Entschließung des Bundesrates vom 10. Oktober 1991 eine spätere, bundesverfassungsgesetzliche Regelung der Mitwirkung des Bundesrates im Rahmen des EWR (erfüllt durch das EWR–BVG) und der EG angekündigt (Erläuterungen, 372 Blg NR XVIII. GP, Pkt A.I.3.).

2.8. Zwischenresümee: Innerstaatliche Machtkonflikte vs. Anforderungen regionaler Beteiligung in der Europäischen Union

Das deutsche Beispiel zeigte, daß unter den Bedingungen der Interessenvertretung im "Dreiebenensystem" der formellen Festlegung einer Länderstellungnahme relativ geringe Bedeutung zukommt. Die Funktionalität und also die *relativen* Chancen der "EU-Länderbeteiligung" werden vielmehr durch die Dichte und Flexibilität der Koordinationsmechanismen zwischen den Landesakteuren und zwischen den Landes- und Bundesakteuren bestimmt.

* Die politische Debatte über die strukturelle Ausgestaltung der EU/EWR-Ländermitwirkung in Österreich konzentrierte sich hingegen auf die Festlegung der "Entscheidungsmacht" über die "bindenden Länderstellungnahmen". Diese Debatte schien weitgehend von einer Perspektive geleitet, für die eine formell versicherte Beteiligung am Beschluß der gemeinsamen Länderstellungnahme bereits *das Ziel* der "EG-Länderbeteiligung" darstellte. Nur so ist etwa die Beibehaltung des Konsensprinzips erklärbar, das die wesentliche Legitimationsgrundlage der Länderbeteiligung, nämlich die Vermittlung spezifischer Interessen der regionalen Mehrheit (und nicht die ihres kleinsten gemeinsamen Nenners), reduziert.

* Die Konflikte über die Verteilung der neuen integrationspolitischen "Machtressourcen" sollten insbesondere den in der innerstaatlichen Politik schwachen Institutionen (Bundesrat, Landtage) dienen, sich durch integrationspolitische Zuständigkeiten zu stärken und damit ein aktiveres Profil in der Innenpolitik zu gewinnen. Während dies dem Bundesrat jedenfalls nicht gelang, ist in dieser Hinsicht der institutionelle Erfolg einiger Landtage beachtlich. Allerdings wird sich erst in der Praxis nach einem EU-Beitritt erweisen, ob ihre Informations-, Stellungnahme- und Beteiligungsrechte nicht bloß Papierform entsprechen, effektiv jedoch das traditionelle Einflußmonopol der Landesexekutiven nur unerheblich einschränken.

3. Aktivitäten österreichischer Landesakteure auf der Gemeinschaftsebene

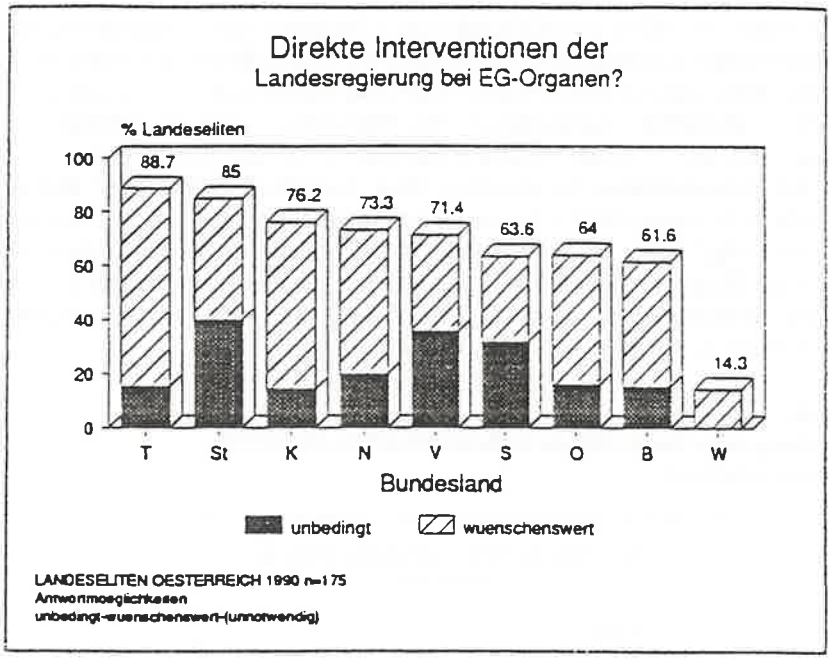
3.1. Länderbüros?

3.1.1. Erwartungen

Parallel zu ihren Initiativen zur Verankerung des innerstaatlichen Länderbeteiligungsverfahrens bekundeten die Landesakteure bereits frühzeitig ein deutliches Interesse, sich zusätzliche Informationen bei EG-Organen eigenständig zu beschaffen und sich einen unmittelbaren Zugang zu Brüsseler Entscheidungsprozessen zu eröffnen. Zum Zeitpunkt meiner Befragung in der 2. Hälfte des Jahres 1990 erachteten im Durchschnitt zwei Drittel der politischen und administrativen Landeseliten *nach vollzogenem EG-Beitritt direkte Interventionen der Landesregierung bei EG-Organen* als zumin-

dest wünschenswert. Allerdings war festzustellen, daß sie (zum damaligen Zeitpunkt) nur ein Fünftel als "unbedingt notwendig" einstufte. Diese Distanz zwischen Wunsch und unbedingtem Bestreben ließ auch auf Ungewißheiten der Landesakteure schließen, welche Chancen direktes Lobbying eröffnen würde.

FIG 6–G



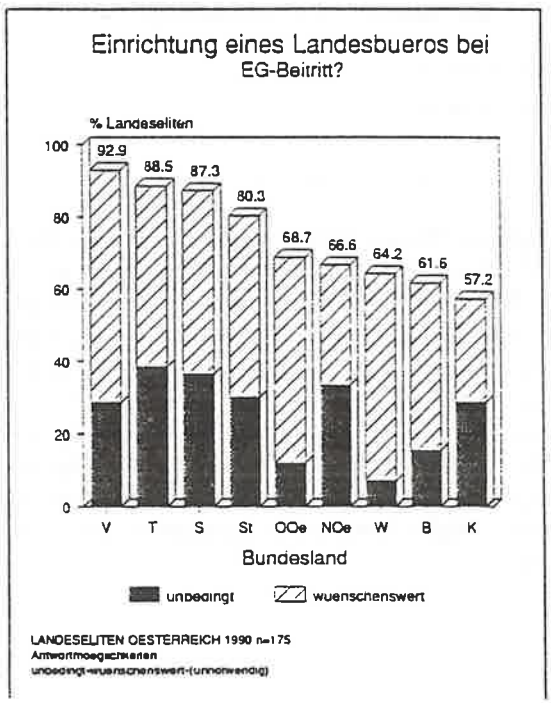
n = 175; missing cases = 5

* Wie *FIG 6–G* zeigt, war dieses Interesse regional unterschiedlich entwickelt und zu diesem Zeitpunkt in Tirol am weitesten verbreitet. Wiederum dürfte hiefür vor allem die Sensibilisierung im Bereich der Transitproblematik maßgeblich gewesen sein, die bereits seit Ende der Achtziger Jahre wiederholt Tiroler Landespolitiker zu Vorsprachen in der EG–Kommission veranlaßte. Andererseits war besonders auffällig, daß 86% der befragten Wiener Landespolitiker – deutlich im Gegensatz zur Perspektive in den anderen Bundesländern – direkte Interventionen der Landesregierung auch für die Zeit nach einem EG–Beitritt als unnotwendig befanden. Dies mag damit zusammenhängen, daß der österreichische Integrationsprozeß – wie bereits vermerkt wurde – zu diesem Zeitpunkt in Wien vergleichsweise weit geringer als *landesinternes* Strukturproblem aufgefaßt wurde.

* Der Wunsch nach "Lobbying" der Landesregierung auf Gemeinschaftsebene wurde nicht nur von den Mitgliedern der Landesregierungen selbst und den führenden Repräsentanten der Landtage, sondern auch seitens der "Landessozialpartner" weitgehend geteilt. In besonderer Weise begrüßten die Handelskammern (80% zumindest "wünschenswert", 50% gar "unbedingt notwendig") und die Landwirtschaftskammern (79% "wünschenswert", 43% "unbedingt") solche Aktivitäten. Nur die Landesorganisationen des ÖGB wichen von dieser Sichtweise deutlich ab. 80% von ihnen hielten Aktivitäten der Landesregierung in Brüssel für "unnotwendig".

Ausgehend von diesen Erwartungshaltungen, begannen die Landesakteure zunehmend, den Aufbau eigenständiger Vertretungen der Bundesländer in Brüssel zu erwägen. Diese Pläne standen unverkennbar unter dem Eindruck der – in *Kapitel III* behandelten – deutschen "Länderbüros". Die Einrichtung eines "Landesbüros" zum Zeitpunkt eines EG–Beitrittes entsprach im Jahre 1990 den Vorstellungen von drei Viertel der österreichischen Landeseliten. Eine "unbedingt notwendige" Maßnahme sahen darin 27%, weitere 48% befanden sie "wünschenswert" und nur 25% meinten, sie sei "unnotwendig". Während dieser Wunsch in allen Bundesländern zumindest von der Mehrheit der Befragten ausgedrückt wurde, konnte das breiteste Interesse in den drei westlichen Bundesländern – Vorarlberg (93% "unbedingt" oder "wünschenswert"), in Tirol (89%) und in Salzburg (86%) – festgestellt werden.

FIG 6–H
Einrichtung eines Landesbüros in Brüssel bei EG–Beitritt?
(nach Bundesländern)



3.1.2. Erste Pläne zur Einrichtung von Landesbüros

* Erste konkrete Pläne, einen Landesvertreter nach Brüssel zu entsenden, wurden in Tirol bereits im Jahre 1988 gefaßt. Die Initiative ging von den Landeskammern bei einem Treffen ihrer Präsidenten aus. Sie wurde jedoch in der Folge zurückgestellt.

* Bei der Bestellung des Europabeauftragten der Steiermark im Jahre 1990 wurde ihm ua als Aufgabe gestellt, die Möglichkeiten der Einrichtung eines Länderbüros zu sondieren. Der Aufbau eines eigenständigen Kanals nach Brüssel wurde dabei vom steirischen Landeshauptmann den anderen Ländern für den Fall angedroht, falls diese gemeinsame Länderanstrengungen in EG-Angelegenheiten zu schwach forcierten.[183]

* Einen zusätzlichen Anstoß erhielt die Idee eigener Ländervertretungen in Brüssel sodann im Frühjahr 1991 angesichts der kritischen Haltung einiger Landesakteure gegenüber dem nahenden Abschluß der EWR-Verhandlungen. Nun wurde – in Vorarlberg, Salzburg, Kärnten und Tirol – vor allem seitens der Landtage auf die baldige Einrichtung von Repräsentanzen in Brüssel gedrängt. In Tirol wurde beispielsweise seitens der oppositionellen FPÖ, angesichts der – ihrer Meinung nach – mangelnden Einbeziehung Tiroler Vertreter in die österreichische Delegation zu den Transitverhandlungen, mit der EG – die Entsendung eines "Tiroler EG-Botschafters" in der Öffentlichkeit als eine ihrer Ansicht nach taugliche Maßnahme zur Vertretung Tiroler Interessen im Bereich der Transitverkehrsregelung dargestellt.[184] Diese Initiativen waren stark landespolitisch motiviert, "als Land gegenüber den EG präsent zu sein". Eine Evaluierung der Aufgaben eines solchen Vertreters und der Möglichkeiten seines Zugangs zu EG-Entscheidungsprozessen wurde dabei jedoch nicht vorgenommen.

Im Bereich der Landesexekutive und vor allem auch seitens des gemeinsamen Ländervertreters in Brüssel (GLV) wurde hingegen bei Interviews im Jahr 1991 durchwegs darauf hingewiesen, daß in der Phase vor einem EG-Beitritt, also auch im Rahmen des EWR, für einen ständig in Brüssel tätigen Vertreter eines einzelnen Landes kein Handlungsbedarf bestehe. Die Landesverwaltungen versuchten deshalb diesbezügliche Forderungen der Landtage einzudämmen. Insofern wurde der bereits durch den Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 9. November 1989 vorgegebenen Linie gefolgt:

> *Für die Wahrnehmung von Länderinteressen gegenüber den Europäischen Gemeinschaften scheint es vorerst ausreichend und zweckmäßig zu sein, einen gemeinsamen Ländervertreter auf Beamtenebene in die Österreichische Mission bei den EG in Brüssel abzuordnen.*

Daß für österreichische Länderbüros vor einem EU-Beitritt kaum Handlungsbedarf vorlag, ließ sich bei einem Vergleich mit dem Aufgabenprofil der deutschen Verbindungsbüros in mehrfacher Hinsicht schließen:

---

183 Standard, 2./3./4.7.1990, 6.
184 Tiroler Tageszeitung, 30./31.3., 1.4.1991, 5.

* Ohne EU-Mitgliedschaft bestand keine Teilnahmemöglichkeit und also kein Interventionsbedarf bei den regionalpolitischen EU-Förderungsprogrammen, sieht man einmal von Ausnahmen wie INTERREG, das auch Projekte in Kooperation zwischen EG-Regionen und angrenzenden Regionen von Nicht-Mitgliedstaaten fördert, ab.

* Für Lobbyingaktivitäten wären seit Inkrafttreten des EWR-Abkommens zwar prinzipiell jene EG-Vorhaben in Betracht gekommen, die in den EWR-Rechtsbestand übernommen werden sollen. Das Einflußpotential regionaler Institutionen eines Nicht-Mitgliedstaates auf die Ausarbeitung von Initiativen der Kommission dürfte jedoch marginal sein. Da aber auch die österreichische Bundesregierung (bis zu einem EU-Beitritt) in weit schwächerem Ausmaß als EU-Mitgliedstaaten auf die Formierung solcher EG/EWR-Vorhaben einwirken kann, ist auch der Nutzen zusätzlicher Information zur Vorbereitung der innerstaatlichen Ländermitwirkung gering anzusetzen. Die Unterrichtung durch die Bundesregierung oder durch den gemeinsamen Ländervertreter in der Österreichischen Mission (GLV) dürfte deshalb umsomehr genügen. Zudem erfüllt der GLV – im Gegensatz etwa zum deutschen Länderbeobachter – neben seinen Aktivitäten für alle Länder auf informeller Basis auch Informationsleistungen im Auftrag einzelner Länder.

Angesichts dieser sehr eingeschränkten Möglichkeiten eigenständiger Landesaktivitäten in Brüssel stellte *Hradil* fest, daß die Eröffnung österreichischischer Länderbüros vor einem EG-Beitritt "unter dem verfassungsrechtlich gebotenen Aspekt einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwaltung" fragwürdig wäre.[185] Insofern erschienen Investitionen in den Aufbau von EG-Strukturen innerhalb der Landesinstitutionen, insbesondere im Ausbildungsbereich, zu diesem Zeitpunkt vordringlicher. In dieser Hinsicht haben einige Landesverwaltungen begonnen, Landesbeamte als "Stagiaires" in Dienststellen der EG-Kommission, des Europäischen Parlaments, in die Österreichische Mission oder auch in EG-Abteilungen deutscher Landesverwaltungen zu entsenden. Über die Sammlung direkter Erfahrungen hinaus könnten damit auch künftig verwendbare Kommunikationskanäle der Landesverwaltung aufgebaut werden.

Trotz der genannten Bedenken richtete Salzburg am 2. April 1992 ein Verbindungsbüro in Brüssel ein. Es ist interessant festzustellen, daß Salzburg übrigens im Jahre 1980 auch als erstes Land einen Vertreter ins Bundesländerhaus in Wien sandte. Das Brüsseler Verbindungsbüro wird von einem in Brüssel ansässigen Betriebsberater Salzburger Herkunft betreut. Der Salzburger Landeshauptmann Katschthaler gab im Jahre 1992 als dessen Aufgaben an:

Die frühzeitige Information über grundsätzliche und regionalspezifische Entwicklungen in der Kommission und im Europäischen Parlament, die Bewertung von Trends, die Erkundung von möglichen Handlungsspielräumen bis zum EG-Beitritt

185 HRADIL (1991a), 6; zum Gebot der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in der österreichischen Verwaltung vgl ua Ludwig K. ADAMOVICH/Bernd-Christian FUNK (1984), Allgemeines Verwaltungsrecht (2. Aufl), Wien (Springer), 135f.

Österreichs und die Abstimmung [des Salzburger] Förderungs- und Verwaltungsinstrumentariums auf die EG.[186]

Das Salzburger Büro verfügt insofern (zum Erhebungszeitpunkt) über weit geringere Organisationsressourcen und eingeschränktere Ziele als deutsche Länderbüros.[187]

3.1.3. Vorsprachen von Landesdelegationen bei der EG-Kommission

Die EG-Kommission ist seit 1989 immer häufiger Ziel für Informationsreisen österreichischer Landespolitiker und Landesbeamter aus allen Bundesländern, teilweise gemeinsam mit Vertretern der Landessozialpartner.

* Aufgrund der Unterstützung durch die österreichischen Mission konnten dabei häufig hochrangige Gesprächspartner gefunden werden. So traf beispielsweise die Delegation der österreichischen Landtagspräsidenten Anfang April 1991 mit sechs EG-Kommissaren zusammen. Die dabei gewonnene Erfahrung, daß ein persönlicher Zugang zur Kommission möglich ist, zeigte unter den Landeseliten – so wurde bei Interviews hervorgehoben – vor allem eine psychologische Wirkung im Sinne einer Relativierung der "Ferne der Brüsseler Bürokratie".

* Die Anfragen österreichischer Landesdelegationen bei Funktionären der Kommission sind seit dem Jahr 1991 deutlich spezifischer geworden. Im Vordergrund standen vor allem Probleme im Bereich der Regionalpolitik, einerseits hinsichtlich der gemeinschaftsrechtlichen Konformität von Förderungsmaßnahmen des Landes sowie andererseits hinsichtlich der möglichen Zuerkennung von EG-Regionalförderungsmitteln für österreichische Gebiete.

* Im Gegensatz zum bloßen Informationscharakter dieser Vorsprachen, begannen Tiroler Landespolitiker bereits seit 1989 im Bereich des Transitverkehrs Lobbying zu versuchen. Parallel zu den EU-Beitrittsverhandlungen unternahmen zusehends auch Vertreter anderer Bundesländer Interventionen, insbesondere im Hinblick auf die Einstufung der österreichischen Regionen in die Ziele der EG-Strukturfonds.

Es kann hier nicht abgeschätzt werden, ob diese regionalen Initiativen die Durchsetzungskraft dieser regionalen, aber gleichzeitig auch österreichischen Interessen, die von der Bundesregierung offiziell im Rahmen der Transit-, EWR-, und EU-Beitrittsverhandlungen vorgebracht wurden, tatsächlich verstärkten. Vielmehr ist jedoch zu betonen, daß diesen Aktivitäten angesichts der landespolitischen Zentralität der EU-Beitritts- bzw der Transitproblematik vor allem auch eine wichtige Funktion in der parteipolitischen Auseinandersetzung innerhalb des Landes zukam. So ist festzustellen,

---

186 Redemanuskript von Landeshauptmann Dr. Hans KATSCHTHALER anläßlich der V. Konferenz "Europa der Regionen" am 30. April 1992 in Braunschweig, 9; vgl auch Land Salzburg. Bureau de Liaison avec les Communautés Européennes (Schriftenreihe des Landespressebüros 1992).

187 Schriftliche Auskunft des Vertreters der Länder in der Österreichischen Mission bei den EG, Dr. Stephan Hradil, 6.2.1992.

daß zunehmend versucht wird, die "Verfügbarkeit" über Gesprächstermine mit Mitgliedern der EG-Kommission als politische Ressource in der landespolitischen Debatte einzusetzen.[188]

3.1.4. Kooperationsbereitschaft der Bundesregierung

Dem Bund gegenüber waren die Landesregierungen jedoch bereits frühzeitig bestrebt, die Präsenz eigener Vertreter in Brüssel als künftige Handlungsmöglichkeit offenzuhalten. So stellte eine Länderexpertenkonferenz vom 23.11.1989 fest, daß trotz der Entsendung eines gemeinsamen Ländervertreters in die Österreichische Mission "die Möglichkeit der Einrichtung von Länderbüros in Brüssel ... den Ländern unbenommen" bleiben solle.[189] Dieser Standpunkt wurde von einigen Landesregierungen auch in ihren Stellungnahmen zur B-VG-Novelle hervorgehoben. So bemerkte etwa die Tiroler Landesregierung:

> *[Hinsichtlich der Einrichtung von Länderbüros] ist wohl keine Vereinbarung oder ausdrückliche Garantieerklärung erforderlich. Es wird erwartet, daß vom Bund nicht ausdrücklich unter Hinweis auf Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG ("äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere der Abschluß von Staatsverträgen") entgegengetreten wird. Von den Ländern besteht wohl nicht die Absicht, diese Vertretungsbefugnis streitig zu machen, sondern nur ihre speziellen Interessen wahrzunehmen. Im Ergebnis kann sich eine sinnvolle Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern entwickeln.*[190]

Aus verfassungsrechtlicher Sicht dürfte der Einrichtung von Länderbüros solange nichts entgegenstehen, sofern deren Aktivitäten der "privatwirtschaftlichen Tätigkeit" der Landesregierungen zuzurechnen sind. Das Außenvertretungsmonopol des Bundes – wird der herrschenden österreichischen Lehre zufolge – auf hoheitliches Staatshandeln beschränkt interpretiert.[191] Privatwirtschaftliche Tätigkeiten (Art 17 B-VG)

---

188 Dies zeigte sich erstmals, als knapp vor den Tiroler Landtagswahlen 1989 sowohl der Landeshauptmann (ÖVP) als auch sein Stellvertreter (SPÖ) innerhalb weniger Tage beim für Verkehr zuständigen EG-Kommissar vorstellig wurden und sich damit in der Lokalpresse bei der Darstellung ihres "Einsatzes" für die Tiroler Transitforderungen konkurrenzierten.

189 Beilage 1 zu VST-1905/458; vgl Replik der Länder zur Stellungnahme des Bundes über die Mitwirkungsrechte der Länder bei der europäischen Integration (Verhandlungsgrundlage), Beilage zu VST-1905/513 vom 11. Juni 1990, 5.

190 Stellungnahme des Amtes der Tiroler Landesregierung (Präs.Abt. II – 44/497) zum Entwurf der B-VG-Novelle betreffend Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Integration vom 22. Juli 1991; vgl auch die Stellungnahme des Amtes der Vorarlberger Landesregierung dazu, PrsG-0150, vom 3. September 1991, 2.

191 Vgl hiezu BURTSCHER (1990), 125f; grundlegend zur restriktiven Interpretation des außenpolitischen Monopols des Bundes vgl Peter PERNTHALER (1974), Die Zuständigkeit der Länder im Verkehr mit ausländischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten und deren Vertretungsbehörden in Österreich, in: Hans Köchler (Hg), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion, Innsbruck 31-53; ÖHLINGER (1987). Demgegenüber kritisch vgl Ulrich FASTENRATH (1991), Inwieweit ist der Staat international eine Einheit?, in: Pernthaler (1991), 24f; siehe auch *Abschnitt 5.1.2.*

werden nach der in Österreich herrschenden Lehre nicht nach ihrem Inhalt, sondern nach der Form definiert.[192] Da weder durch Informationsbeschaffung, noch durch informelles Lobbying "Rechtsverhältnisse in Form von Befehl und Zwang" eingegangen werden, dürften solche Länderaktivitäten auf Gemeinschaftsebene nicht die Außenkompetenz des Bundes einschränken.

Aufgrund der qualitativen und quantitativen Einzigartigkeit der Mitwirkung österreichischer Organe an der *supranationalen* Rechtsetzung der EG,[193] unterscheidet sie sich grundsätzlich von Rechtshandlungen der Außenvertretung, die unter den Kompetenztatbestand "äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland" gem Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG zu subsumieren sind. Da die Mitwirkung in den Institutionen der EU ein Aliud zu den geltenden Kompetenztatbeständen darstellt, wäre es mE sinnvoll, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber im Rahmen einer B-VG-Novelle anläßlich des EU-Beitrittes hiefür einen gesonderten Kompetenztatbestand schafft. Eine solche, verfassungssystematisch zweckmäßige "Unionskompetenz" des Bundes dürfte sich jedoch auf Rechtshandlungen im Rahmen des EU-Rechtsetzungsprozesses und der Vertretung Österreichs vor dem EuGH bzw dem Gericht erster Instanz beschränken. Informationsbeschaffung und informelles Lobbying bei EU-Institutionen, das auf keiner unionsrechtlichen Grundlage beruht, wäre hievon jedoch wohl – analog zur Möglichkeit privatwirtschaftlichen Handelns im Rahmen äußerer Angelegenheiten – nicht erfaßt. So sollten diese Landesaktivitäten in Brüssel keiner in der Bundesverfassung verankerten Ausnahme von einer allfälligen Unionskompetenz des Bundes bedürfen. Allerdings könnte sich jedoch mE – insbesondere auch in Hinblick auf den landespolitischen "Symbolwert" – empfehlen, die Möglichkeiten und Grenzen der unmittelbaren Länderaktivitäten in Brüssel (zB im Rahmen der bei einem EU-Beitritt eventuell modifizierten Bund-Länder-Vereinbarung über die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder in Angelegenheiten der EU) klarzustellen.

In der Tat wurden die Überlegungen zur Einrichtung von Länderbüros in ersten Reaktionen der Bundesregierung nicht prinzipiell zurückgewiesen. Bereits im Dezember 1988 hatte der Bundesminister für Föderalismusangelegenheiten angedeutet, daß eine eigene Ländervertretung in Form eines "Bundesländerhauses in Brüssel" begrüßenswert sei.[194] Das Bundeskanzleramt befand in seiner Stellungnahme vom Mai 1990 hingegen die Einbindung in ein "Bund und Länder gleichermaßen beherbergendes 'Österreichhaus'" als zweckmäßig, um eine "einheitliche Vertretung österreichischer Interessen zu wahren". Erstaunlich war dabei, daß das Bundeskanzleramt diesen Vorschlag mit länderinternen Problemstellungen begründete, nämlich um "Spannungen zwischen allfälligen, einzelne Länder vertretenden Länderbüros einerseits und dem

192 Uva ADAMOVICH/FUNK (1984), 138ff.

193 Ohne diese grundlegende europa- und verfassungsrechtliche Thematik an dieser Stelle hinreichend erörtern zu können, bezieht sich der hier verwendete Begriff von Supranationalität auf das Konzept von Joseph WEILER (1981), The Community System: the Dual Character of Supranationalism, in: Yearbook of European Law, vol 1.

194 ÖVP-Pressedienst, 13.2.1989.

– alle Länder gleichermaßen vertretenden – Ländervertreter in der Österreichischen Mission bzw Vertretung in Brüssel zu vermeiden".[195]

Dieses Konzept eines kooperierenden Vorgehens der Bundes- und der Landesregierungen in Brüssel erhielt in der Bund-Länder-Vereinbarung, BGBl. 775/1992, eine rechtliche Grundlage. Deren Art 9 berechtigt die Länder, "auf ihre Kosten Vertreter und sonstiges Personal an die österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften zu entsenden", wobei dessen nähere Ausgestaltung einer einvernehmlichen Vereinbarung zwischen dem Außenministerium und den Ländern vorbehalten wurde. Eine Einbindung von Ländervertretern in die Österreichische Mission senkt die Fixkosten der Länder und erleichtert ihnen den Aufbau eines Kommunikationsnetzes. In diesem Zusammenhang ist auf die pekuliäre Organisation der Österreichischen Mission hinzuweisen, in der neben Beamten des Außenministeriums, des Bundeskanzleramtes und fast aller Bundesministerien, Vertreter der Österreichischen Nationalbank, der Wirtschaftskammer, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, der Bundeswirtschaftskammer und des ÖGB eingebunden sind. Die BLV gesteht den einzelnen Ländern insofern Möglichkeiten zu, die von den Sozialpartnern (und von den Ländern hinsichtlich des *Gemeinsamen* Ländervertreters) zu diesem Zeitpunkt bereits wahrgenommen wurden.

Diese grundsätzlich entgegenkommende Haltung der österreichischen Bundesregierung unterscheidet sich deutlich von den Mitte der achtziger Jahre durch den Vorwurf der "Nebenaußenpolitik" geprägten Spannungen zwischen den deutschen Ländern und ihrer Bundesregierung, von der fortwährenden konfliktuellen Position der spanischen Zentralregierung gegenüber den Brüsseler Verbindungsstellen der Autonomen Gemeinschaften oder gar von der Verhinderung von Regionalbüros durch die italienische Regierung.[196]

Andererseits kann aber gerade angesichts der starken *Modellorientierung* in Österreich davon ausgegangen werden, daß der mittlerweile sichtbare Erfolg der deutschen Länderbüros einen *Lerneffekt* ausübte und so Bund-Länder-Konflikte in Österreich vermeiden hilft. Zusätzlich dürften die ersten Erfahrungen mit der Tätigkeit des *Gemeinsamen Ländervertreters* die Einstellung des Außenministeriums gegenüber Länderaktivitäten in Brüssel positiv beeinflussen. In der Tat konnte im Zuge der Einrichtung des kleinen Salzburger Büros kein Widerstand des Bundes festgestellt werden.

3.1.5. Überlegungen zu den "Brüsseler Aktivitäten" von Landesakteuren nach einem EU-Beitritt

Im Jahre 1993 haben auch andere Bundesländer angekündigt, so wie Salzburg eigenständige Büros in Brüssel einzurichten. Wenngleich sich im Umfeld des *Ausschusses der Regionen* zusätzliche Anforderungen auch an österreichische Länderrepräsentanten

---

195 Arbeitsgruppe EG/Föderalismus (Sitzung am 4.Mai 1990): Stellungnahme des Bundes zu den Vorschlägen der Länder betreffend Mitwirkungsrechte der Länder bei der Europäischen Integration, S 5.

196 Siehe *Kapitel III.*

in Brüssel stellen sollten (siehe *Abschnitt 3.2.2.*), dürfte ihr Aufgabenprofil – im Vergleich zu ihren deutschen Vorbildern – selbst nach einem EU–Beitritt in mehrfacher Weise beschränkt sein:

(1) Eine Eingrenzung wird durch die innerstaatliche Kompetenzverteilung gesetzt. Wesentliche Zielbereiche, die sich für die deutschen oder etwa auch für das katalanische Büro im Bereich der EU–Forschungs– und Bildungspolitik stellen, hätten für ihre österreichische Pendants kaum Bedeutung. Ihre Aufgaben dürften sich vielmehr auf die EG–Regionalpolitik, auf den Strukturförderungsbereich der Landwirtschaftspolitik, auf den Bereich transeuropäischer Netze und Verkehr sowie auf die Wettbewerbspolitik (EG–Konformität innerstaatlicher Beihilfen) konzentrieren.

(2) Gerade im Förderungsbereich könnte sich die Tätigkeit von Länderbüros jedoch vielfach mit den Aktivitäten der Brüsseler Vertreter der Bundesorganisationen der Sozialpartner, insbesondere der Bundeswirtschaftskammer, überschneiden. In Hinblick auf diese Konkurrenzsituation ist allerdings bemerkenswert, daß die Landesorganisationen dieser Wirtschaftsverbände selbst von einem Bedarf an landesspezifischem Lobbying ausgingen. Die Mehrzahl ihrer führenden Funktionäre bewerteten nicht nur – wie erwähnt – künftige, direkte Interventionen der Landesregierung bei den EG und die Errichtung von Landesbüros positiv. Etwa die Hälfte der Landessozialpartner zeigte sich zudem der Meinung, daß *spezielle Anliegen der Wirtschaft des Bundeslandes nach erfolgtem EG–Beitritt besser durch eigene Landesvertreter in Brüssel als durch Vertreter der Bundesebene der Sozialpartner wahrgenommen* werden könnten.

TAB 6–4: Spezifische Wirtschaftsinteressen durch eigene Landesvertreter besser in Brüssel repräsentiert

Behauptung: "Einige spezielle Anliegen der Wirtschaft Ihres Landes könnten nach erfolgtem EG–Beitritt durch eigene Landesvertreter in Brüssel besser wahrgenommen werden als durch Vertreter der Bundesebene der Sozialpartner."
Antwortmöglichkeiten: (1) völlig zuzustimmen – (2) mehr oder weniger zuzustimmen – (3) mehr oder weniger abzulehnen – (4) völlig abzulehnen
erste Zeile: % (1)+(2) | (3)+(4) ; zweite Zeile: gültige Antworten (1) / (2) | (3) / (4)

	Behauptung zuzustimmen	Behauptung abzulehnen
Handelskammern	42 %	58 %
(12)	3/2	5/2
Arbeiterkammern	33 %	66 %
(12)	2/2	6/2
Landwirtschaftskammern	67 %	33 %
(12)	3/6	1/2
ÖGB–Landesorganisationen	75 %	25 %
(8)	0/6	0/2
Industriellenvereinigung	40 %	60,0
(10)	2/2	6/0

SAMPLE LANDESELITEN ÖSTERREICH 1990 – nur Landessozialpartner. Valid: 54 Missing Observations: 12

(3) Die österreichischen Bundesländer besitzen im Vergleich zu den (meisten) deutschen Ländern sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht weit schwächere Machtressourcen. Deshalb ist abzusehen, daß für österreichische Länderbüros der Zugang zur Europäischen Kommission tendenziell schwieriger sein wird. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die zahlreichen in Brüssel präsenten Lobbies anderer sub-nationaler Gebietskörperschaften im Vergleich zu den deutschen Länderbüros über weit schwächere Kontakte zur Kommission verfügen.

(4) Zudem würden die finanziellen Möglichkeiten der meisten österreichischen Bundesländer wohl nur die Entsendung eines einzelnen "Repräsentanten" erlauben. Einem einzelnen Vertreter wäre es jedoch kaum möglich, von sich aus das erforderliche Kontaktnetz aufzubauen. Dies wird dadurch erschwert, daß den österreichischen Büros das von einigen deutschen Büros genutzte Potential fehlt, den Mangel an personellen Ressourcen durch den Einsatz ehemaliger Mitglieder der Kommission oder hoher Kommissionsbeamte und also durch die Benützung ihrer Beziehungen auszugleichen.

Für die österreichischen Landesregierungen empfiehlt sich deshalb mE als Strategie, ihre strukturell schwachen Ausgangsbedingungen durch Kooperation zu kompensieren:

(1) Zumindest in der Anfangsphase sollte die räumliche Einbindung in die *Österreichische Ständige Vertretung* die Chancen verstärken, an deren Organisationsressourcen teilhaben zu können. Von Vorteil sollte sich dabei insbesondere auch erweisen, daß der gemeinsame Ländervertreter bereits derzeit in der Mission den Bereich EG-Regionalpolitik als Sachbearbeiter mitbetreut. Zudem sollte diese Allokation die erforderliche Aufgabenkoordination mit den Vertretern der Sozialpartner erleichtern.
Nach einem EU-Beitritt dürfte eine solche Einbindung jedoch zunehmend problematischer werden, da die Vertreter einzelner Länder sodann verstärkt von sich aus Interventionen in der EG-Kommission anstreben werden. Denn vom Blickwinkel der Kommission könnte eine Einbindung der Länderbüros in die Ständige Vertretung eine Identifikation der Landesvertreter als Repräsentanten von *Landes*interessen erschweren. Wenn jedoch die Gefahr besteht, daß deren Aktivitäten der Ständigen Vertretung Österreichs zugerechnet werden, dürfte sich die Bundesregierung veranlaßt sehen, die Beziehungen der Ländervertreter zu EU-Institutionen zu kontrollieren. Da der Zweck des Lobbyings einzelner Bundesländer aber gerade darin besteht, spezifische Landesinteressen vorzubringen, dürfte ein inkohärentes (wenngleich nicht notwendigerweise entgegengesetztes) Vorgehen von Bundes- und Landesvertretern teilweise unvermeidlich sein. Solche Konfliktsituationen könnten – wie am deutschen Beispiel gezeigt wurde – durch eine klar unterscheidbare Organisation von Ständiger Vertretung und Landesbüros vermindert werden. Deshalb ist anzunehmen, daß diese eigenständige Organisationsform mittelfristig

sowohl der Interessenperspektive der Bundesregierung als auch der Landesregierungen entsprechen sollte.

(2) Vorteilhaft könnte es insofern sein, wenn jeweils zwei oder drei Länder gemeinsam ein Büro betreiben würden. Dadurch wäre etwa die Anstellung von drei Referenten möglich. Diese würden sich die Fachzuständigkeit für Beziehungen gegenüber den für Länderinteressen relevanten Generaldirektionen der Kommission aufteilen. Jeder Referent sollte zusätzlich für je ein Land jene Anliegen wahrnehmen, die mit dem anderen Land konkurrieren und für die Rückkoppelung zu den Landesinstitutionen sorgen. In diese Richtung weist bereits ein Beschluß des Vorarlberger Landtages, der eine Prüfung der Zweckmäßigkeit der gemeinsamen Vertretung der westlichen Bundesländer fordert.[197] Durch eine solche organisationelle Einbindung sollten sich vom Gesichtspunkt eines einzelnen Landes nicht nur die Informations- und Einflußressourcen steigern lassen, sondern auch die Fixkosten mindern. Die jährlichen Kosten des Informationsbüros Rheinland-Pfalz, das drei Referenten und zwei Sekretärinnen beschäftigt, betrugen beispielsweise im Jahre 1991 etwas über 5 Mio. Schilling.[198] Bei der genannten Organisationsvariante würden die Kosten pro Bundesland also nur ein Drittel davon betragen. Teilweise könnten auch Unternehmen als Sponsoren von Veranstaltungen, die ihren Interessen dienen, heranzuziehen sein. Das wird etwa im Beispiel des bayerischen "Wirtschaftsstammtisches", der bayerische Unternehmer mit Ansprechpartnern der Kommission zusammenführt, erfolgreich praktiziert.

(3) Vor allem ist aber daran zu denken, die Landeskammern in die Finanzierung und die Tätigkeit eines Landesbüros einzubeziehen. Vor allem im EG-Förderungsbereich scheint eine kontinuierliche, institutionell gestützte Zusammenarbeit zwischen dem Brüsseler Landesbüro, der Landesverwaltung und der Handelskammer bzw der Landwirtschaftskammer notwendig zu sein. Erst die Mitwirkung der Handelskammer würde eine Rückkoppelung zu den potentiell an den EG-Programmen zu beteiligenden Unternehmen ermöglichen. Durch die verbandsinternen Abstimmungsmöglichkeiten könnte aber auch die Aufgabenkonkurrenz zwischen den Länderbüros und den Brüsseler Repräsentanten der Bundesverbände leichter gelöst werden. Eine solche Mitwirkung von Landeskammern an Länderbüros würde aber dem prinzipiell einheitlichen Auftreten der einzelnen Bundesverbände widersprechen und deshalb womöglich erst deren Widerstand zu überwinden haben. Wie sämtliche internationale Aktivitäten verlaufen auch die Kontakte von Landeskammern zu den Brüsseler Vertretungen der Sozialpartner typischerweise über die Vermittlung der nationalen Verbandsorganisationen. In diesem Zusammenhang ist

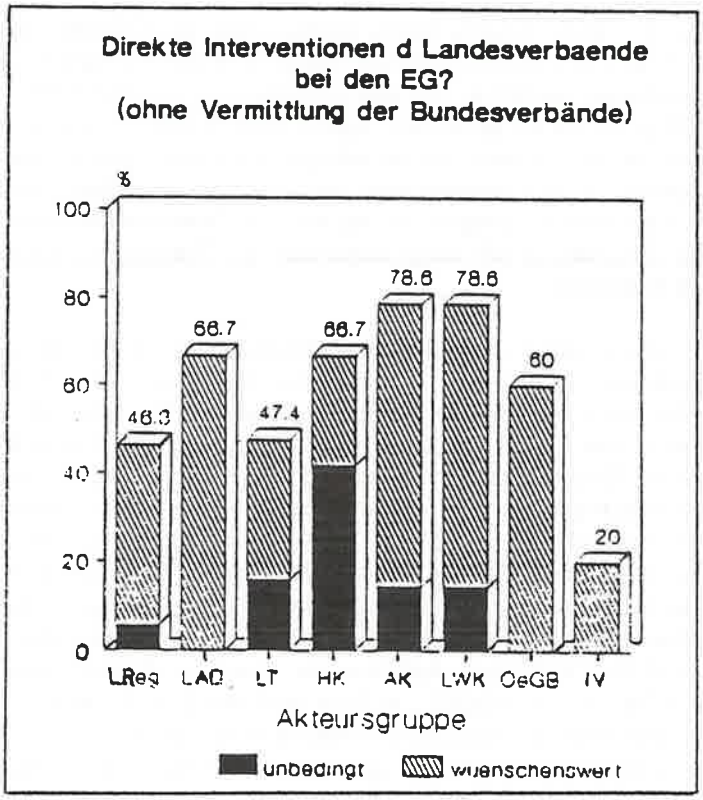
197 Vgl Selbständiger Antrag gem § 12 GO d LT über "Institutionelle Vorkehrungen des Landes für die Europäische Integration", 44. Beilage im Jahre 1991 zu den Sitzungsberichten des XXV. Vorarlberger Landtages; 8. Sitzung des XXV. Vorarlberger Landtages im Jahre 1991, 578.

198 3 Jahre "Informationsbüro Rheinland-Pfalz" in Brüssel. Bericht. mimeo. (1991).

allerdings anzumerken, daß einige der nun in den Landeshandelskammern eingesetzten Europareferenten zuvor als Praktikanten in der Brüsseler Mission tätig waren, sodaß aufgrund dieser persönlichen Erfahrungen künftig verstärkt auch direkte Kommunikationskanäle zu erwarten sind.

Auf eine Bereitschaft der Landesverbände in die Brüsseler Aktivitäten der Landesregierungen involviert zu sein, weisen weitere Daten der Elitenbefragung hin. Zwei Drittel ihrer führenden Vertreter zeigten ein Interesse, nach einem EG-Beitritt – unvermittelt durch ihre Bundesorganisationen – für landesspezifische Anliegen Interventionen bei der EG-Kommission zu versuchen *(siehe FIG 6-I)*.

FIG 6-I



LANDESELITEN ÖSTERREICH 1990 n = 175; missing = 3 Antwortmöglichkeiten
unbedingt – wünschenswert – unnotwendig

3.2. *Transregionale Zusammenarbeit österreichischer Landesakteure in der Unionspolitik*

3.2.1. Erwartungen

Abschließend wird nun die Frage gestellt, inwiefern die Zusammenarbeit mit ausländischen Regionen den österreichischen Landesakteuren zusätzliche Chancen bei der Vertretung ihrer Interessen in der Gemeinschaftspolitik bieten könnte. Diese, im Rahmen dieser Arbeit nur knapp anzudeutenden Überlegungen, haben von folgenden Bedingungen auszugehen:

* Österreichische Bundesländer sind wesentlich am Aufbau und Ausbau von Netzwerken grenzüberschreitender Zusammenarbeit regionaler Regierungen im Alpenraum beteiligt. Dies gilt für Tirol, Salzburg und Vorarlberg innerhalb der seit 1972 bestehenden *ARGE ALP*, der neben drei Schweizer Kantonen die EG-Regionen Baden-Württemberg, Bayern, Lombardei, Trentino und Südtirol angehören, sowie für Kärnten, die Steiermark, das Burgenland, Oberösterreich und Salzburg im Rahmen der 1978 gegründeten *ALPEN-ADRIA*, in die zudem Bayern, norditalienische Regionen sowie – von außerhalb der EU – einige ungarische Komitate, Slowenien und Kroatien eingebunden sind. Die transregionalen Kontakte Niederösterreichs sind hingegen verstärkt auf den Donauraum ausgerichtet (zB im Rahmen der *ARGE Donauländer*).

Die Leistungen dieser informell agierenden *Arbeitsgemeinschaften*[199] haben sich bis jetzt auf gegenseitige Information und die Ausarbeitung (rechtlich unverbindlicher) Konzepte zur Abstimmung von Politiken im Interessenbereich der einzelnen regionalen Regierungen konzentriert, insbesondere in der Raumordnungs-, Umwelt-, Verkehrs-, Landwirtschafts- und Kulturpolitik. Eine wesentliche Aufgabe kommt dabei der Erstellung vergleichender Berichte über die spezifischen Anforderungen, über die bereits ergriffenen Maßnahmen und die rechtlichen Bedingungen in den einzelnen Mitgliedsregionen zu, die von Fachkommissionen vorgenommen wird.

* Neben dieser multilateralen Kooperation und einigen weiteren bilateralen Strukturen der Zusammenarbeit[200] haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten auch verstärkt direkte, informelle Kontakte zwischen den politischen Akteuren der österreichischen Länder und der angrenzenden EG-Regionen ausgebildet. Dies kam auch bei meiner Umfrage zum Ausdruck *(siehe die TAB A 4-1 bis A 4-9 im Anhang A)*. Die Fragestellung nach dem Vorhandensein *regelmäßiger direkter Kontakte*

---

199 Dazu ausführlicher vgl ua ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (ISPI) (Hg) (1988), Alpe-Adria. Una Regione Europea. Rapporto per il Decimo Anniversario della Comunità di Lavoro Alpe-Adria, Milano; Hans R. KLECATSKY/Beate LUTZ (1989), Chronik einer transnationalen europäischen Alpenregion, in: Riedl/Veiter (1989), 202-213; Winfried LANG (1989), Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen. Zum Begriff der "soft institution", in: Archiv des Völkerrechts, 27. Bd, H 3, insbes 267ff; Michael MORASS/Günther PALLAVER (1992a), Erbfeindschaft, Entfremdung, Beziehungskonjunktur – oder schlicht Gleichgültigkeit? Ein Resümee der italienisch-österreichischen Beziehungen, in: Morass/Pallaver (1992); PELINKA (1990).

200 Einen Überblick geben PERNTHALER (1991); STAUDIGL (1993).

erlaubte zwar kein Urteil über den Inhalt und die Intensität der existierenden Beziehungen. In dieser Hinsicht relativiert, bleiben die Daten trotzdem eindrucksvoll:

Besonders stark ausgeprägt zeigten sich die Beziehungen von politischen Akteuren Kärntens und der Region Friaul–Julisch Venetien. Sie sind – den Angaben der Kärntner Landeseliten zufolge – zahlreicher als jene zu den anderen österreichischen Bundesländern. Aufgrund der historischen Landeseinheit, die auch in institutionalisierten Formen der politischen Zusammenarbeit[201] gepflegt wird, wurde dies auch für die Beziehungen zwischen Tirol und Südtirol festgestellt, zu dem auch besonders Vorarlberg enge Verbindungen aufweist. Regelmäßige Kontakte zu bayerischen Landesakteuren wurden von einem großen Teil der Eliten sämtlicher Bundesländer angegeben – in geringerem Maße allerdings in Niederösterreich, der Steiermark und Kärnten.

Diese bisher bereits relativ starken "Außenbeziehungen" dürften mit ein Grund sein, daß die österreichischen Landeseliten der Perspektive transregionaler Kooperation in Hinblick auf einen EG–Beitritt große Bedeutung beimessen. Dies hat sich in mehrfacher Weise feststellen lassen:

* Drei Viertel der Befragten im ganzen Bundesgebiet gingen (zumindest tendenziell) davon aus, daß *eine noch stärkere Kooperation in den genannten transregionalen Arbeitsgemeinschaften*[202] *eine der wichtigsten Maßnahmen gegen negative regionale Effekte des Binnenmarktes* sei. Diese Einschätzung wurde sowohl vom überwiegenden Teil der Landespolitiker (75%) und der Landesverwaltungen (86%), aber auch der Landessozialpartner (72%) getroffen, unter den letztgenannten allerdings weit weniger von den Landwirtschaftskammern (42%).

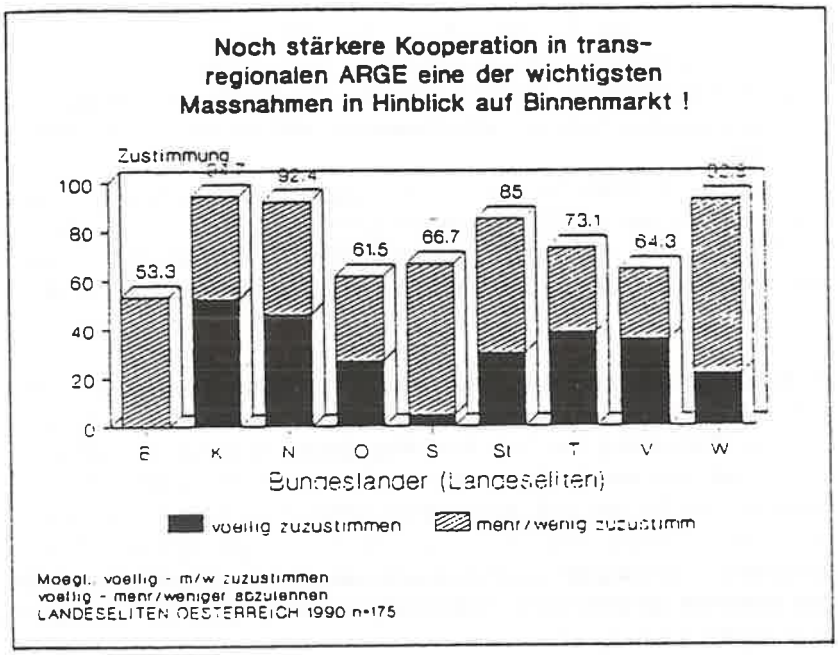
Während eine solche Sichtweise in allen Bundesländern bei der Mehrheit der Befragten festgestellt werden konnte, weist *FIG 6–J* auf regionale Unterschiede hin. Hiebei ist allerdings zu beachten, daß – angesichts der *relativen* Fragestellung nach einer "Verstärkung" – die in die ARGE–ALP bzw die ALPE–ADRIA eingebundenen Bundesländer von einer höheren Intensität bereits bestehender transregionaler Beziehungen ausgingen als etwa Wien und Niederösterreich.

---

201 ZB gemeinsame Sitzungen der Landesparlamente (seit 1991 auch unter Einschluß von Trentino und Vorarlberg), Interregionale Landtagskommission.

202 In Salzburg, Tirol, Vorarlberg wurden gefragt nach "in der ARGE–ALP"; "in der ALPEN–ADRIA" für Burgenland, Kärnten, Steiermark; "in der ARGE DONAULÄNDER" für Niederösterreich; "transregionale Kooperation" für Wien.

FIG 6-J



* Eine wesentliche Forcierung grenzüberschreitender Zusammenarbeit wird auf der – hier nicht näher zu behandelnden – **"horizontalen Dimension"** anzunehmen sein. Gerade unter den Bedingungen des Binnenmarktes entsteht die Notwendigkeit, Netzwerke zwischen benachbarten regionalen Wirtschaftsräumen auszubilden, insbesondere um die Wettbewerbschancen von Klein– und Mittelbetrieben im Sinne einer *econonomics of scale* zu erhöhen.[203] In dieser Hinsicht wird als erforderlich angesehen: eine verstärkte Einbindung des privaten Sektors in die Kooperation der regionalen Regierungen, die koordinierte Förderung der Zusammenarbeit von Unternehmen dieser Regionen, die gemeinsame Einrichtung von Technologie– und Innovationszentren, eine Abstimmung der regionalen Wirtschaftspolitiken zwischen den Alpenregionen untereinander, wie auch zwischen diesen regionalen, den nationalen und gemeinschaftlichen Politiken. Andererseits sollte eine verstärkte Zusammenarbeit gerade die Nutzung von EG–Programmen erhöhen. Ansätze dazu zeigen sich bei einigen EG–Forschungs– und Technologieprogrammen, an denen Österreich bereits jetzt teilnimmt. Diese Anforde–

203 Vgl ua Stuart HOLLAND (1989), The Promotion of Networking by Regional Development Agencies and Small and Medium Enterprise within the European Community, A Consultancy Paper for the Commission of the European Communities 14.7.1989; Riccardo CAPPELIN (1988), Internazionalizzazione delle piccole e medie imprese e Mercato Unico Europeo: prospettive e problemi nell' Alpe Adria, in: ISPI (1988); GROTE (1990); BIANCHI/GROTE (1990).

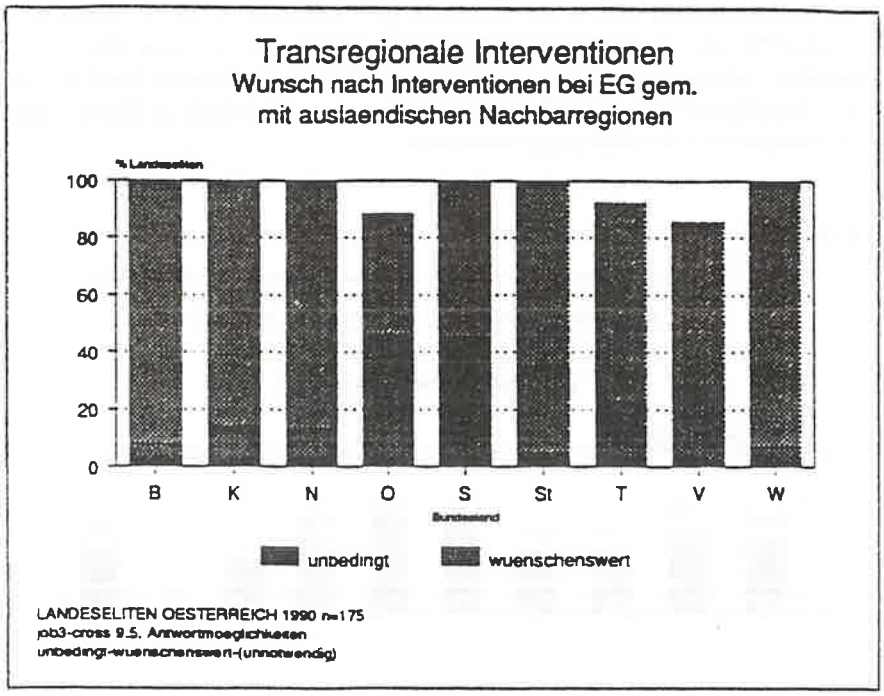
rungen wurden auch in den Einschätzungen der österreichischen Landesakteure reflektiert:

- So wurde eine verstärkte *transregionale Zusammenarbeit zur Förderung von Kooperationen zwischen Klein- und Mittelbetrieben benachbarter in- und ausländischer Regionen* von 4% der österreichischen Landeseliten als "unbedingt notwendig", von weiteren 56% als "wünschenswert" und nur von 1% als "unnotwendig" angesehen.
- Eine spezifische Maßnahme in diesem Zusammenhang, nämlich die *Schaffung von Innovationszentren für Klein- und Mittelbetriebe gemeinsam mit ausländischen Nachbarregionen* wurde von fast allen Befragten als (zumindest) wünschenswert und von 39% – mit regionalen Unterschieden – als unbedingt erforderlich angesehen.

* Hohe Bedeutung maßen die österreichischen Landesakteuren aber vor allem auch der "vertikalen Dimension" transregionaler Kooperation bei, dh der Interessenvertretung bei der Formierung von Gemeinschaftspolitiken. In dieser Hinsicht ist hervorzuheben ist, daß *gemeinsame Interventionen österreichischer Länder mit benachbarten Regionen bei der EG* von 96% der befragten Landeseliten als (zumindest) wünschenswert befunden wurden (*siehe FIG 6-K*). Insofern zeigte sich ein Bestreben nach ***transregional koordinierter Interessenvertretung*** in der Gemeinschaftspolitik noch stärker verbreitet als jenes nach eigenständigem Lobbying der Landesregierungen bei Gemeinschaftsorganen (s.o.).

Dies gibt der Vermutung Grund, daß die österreichischen Landesakteure aufgrund ihrer Ressourcenschwäche Grenzen ihres eigenständigen Vorgehens auf der Ebene der Gemeinschaftsorgane (dh insbesondere gegenüber der Kommission) erkennen und deshalb nach Verbündeten – insbesondere bei den stärkeren deutschen Ländern – suchen. Eine solche Erwartung dürfte wiederum gerade aufgrund ihrer Erfahrungen transregionaler Kooperation (die bisher jedoch nicht auf die Beeinflussung von Gemeinschaftspolitiken ausgerichtet war) begünstigt sein. Der Wunsch nach einer solchen Zusammenarbeit wurde in sämtlichen Bundesländern von fast allen Befragten geäußert. Am dringlichsten wurde sie aber in Salzburg und in Oberösterreich eingestuft, deren politische und wirtschaftlichen Akteure bisher bereits besonders enge Beziehungen zu Bayern aufweisen.

FIG 6–K



* Im Hinblick auf einen EG–Beitritt wurden schließlich nicht nur – wie soeben gezeigt – die Erforderlichkeit, sondern auch die ***positiven Effekte transregionaler Kooperation*** betont. Geht man vom gesamten Sample aus, so erwarteten sich 15% der österreichischen Landeseliten *sehr positive* und weitere 61% *positive* Auswirkungen eines EG–Beitritts auf die Zusammenarbeit mit benachbarten ausländischen Regionen. 18% schätzen diesbezügliche Integrationseffekte *neutral* ein, aber nur 5% *negativ* und kein einziger Befragter *sehr negativ* (siehe *FIG 6–L*).

– Insofern ist hervorzuheben, daß die positiven Auswirkungen eines EG–Beitrittes auf die Zusammenarbeit mit ausländischen Nachbarregionen *relativ* beträchtlich stärker eingeschätzt wurden als jene in Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den anderen österreichischen Bundesländern.[204]

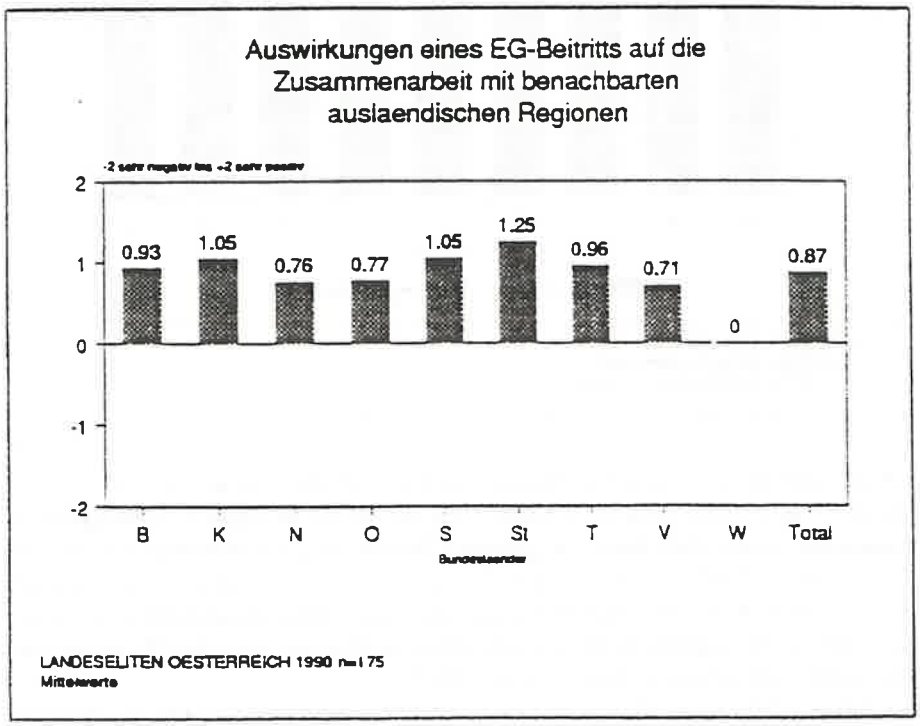
– Eine in dieser Hinsicht überwiegend positive Sichtweise galt für sämtliche Funktionsgruppen des Samples. Am stärksten wurde sie jedoch von den Landesorganisationen der Unternehmerverbände – Industriellenvereinigung (Mittelwert + 1,6 auf der

204 *Vgl FIG 6–L mit FIG 6–E;* Allerdings könnten die Beurteilungsniveaus dieser relativen Skala von den Befragten verschieden hoch eingestuft worden sein.

Skala von –2 sehr negativ bis +2 sehr positiv) und der Handelskammern (+ 1,0) sowie von den Landesamtsdirektionen (+1,0) – geäußert.

– Besonders günstig wurden die Aussichten grenzüberschreitender Zusammenarbeit in den ALPEN–ADRIA–Kernländern Steiermark, Kärnten sowie in den ARGE–ALP–Kernländern Salzburg und Tirol eingeschätzt, während die Wiener Landeseliten – deutlich abweichend von den anderen Bundesländern – im Schnitt in dieser Hinsicht keine nennenswerten Auswirkungen erwarteten.

FIG 6–L



3.2.2. *Teilnahme am Ausschuß der Regionen – Impulse zu transregionaler Kooperation*

Diesen ausgeprägten Erwartungen der österreichischen Länder an transregionale Zusammenarbeit steht ein *institutionelles* Interesse anderer starker europäischer Regionen an einem EU–Beitritt des *Bundesstaates* Österreich gegenüber, das insbesondere

deutsche Landesakteure frühzeitig bekundeten.[205] Dies entspricht der – in *Kapitel III* aufgezeigten – Logik, derzufolge deutsche Länder nach einer strukturellen Stärkung der übrigen EG–Regionen streben müssen.

Wie diese Arbeit aufgezeigt hat, dürften die österreichischen Länder neben den deutschen Ländern jene EG–Regionen werden, die in ihren Interessenbereichen auf ihre nationale Regierung den stärksten Einfluß auszuüben vermögen. Wenngleich dies am politischen Gewicht des kleineren Mitgliedstaates Österreich zu relativieren ist, könnte sich dadurch ein neuartiges Potential eröffnen, durch koordiniertes Vorgehen im Rahmen des österreichischen und deutschen Länderbeteiligungsverfahren die Machtpotentiale beider Mitgliedstaaten verstärkt für gleichgelagerte regionale Interessen zu nützen.

– In Hinblick auf Forderungen nach einer institutionellen Stärkung der Regionen innerhalb der EG haben österreichische Länder bisher bereits aktiv an der Ausarbeitung der Empfehlungen im Rahmen der Versammlung der Regionen Europas (VRE) oder der Konferenz Europa der Regionen teilgenommen und dabei durchwegs dieselben Standpunkte wie die deutschen Länder verfolgt.

– Gemeinsame Interessen österreichischer und deutscher Landesakteure sind bei *strukturellen* Forderungen nach einer institutionellen Aufwertung bzw Absicherung der Regionen und – aufgrund der im allgemeinen relativ hohen Regulierungsniveaus – häufig bei regulativen Unionspolitiken zu erwarten. Es ist hier jedoch nochmals zu betonen, daß bei distributiven Unionspolitiken (zB im Bereich der Regionalpolitik, transregionale Netzwerke, Forschungs– und Technologiepolitik, Industriepolitik, Landwirtschaftspolitik) vielfach konkurrierende Interessenlagen das transregionale Verhältnis bestimmen werden.

– Grundsätzlich könnten aber vor allem die hohen Interaktionskosten eine kontinuierliche Koordination der unionspolitischen Positionen österreichischer und deutscher Landesregierungen weitgehend einschränken.

Eine Absenkung der – zusätzlich – erforderlichen Interaktionskosten und also eine erhöhte Kooperationsbereitschaft dürften sich jedoch – wie in *Kapitel III* erörtert wurde – dadurch einstellen, daß ein Zusammenwirken bereits im Rahmen des ***Ausschusses der Regionen*** rechtlich vorgesehen wird. Diese Impulse zur Bildung transregionaler Allianzen, deren Forderungen sodann koordiniert in den jeweiligen innerstaatlichen

---

205 So betonte zB Bayerns Ministerpräsident *Streibl* beim Besuch des österreichischen Bundeskanzlers in Bezug auf einen österreichischen EG–Beitritt: "Wir haben mit den neun österreichischen Bundesländern starke Partner, um in der EG das Prinzip des Föderalismus und der Subsidiarität stärker als bisher zu verankern. Wir dürfen in der EG nicht alles als vorgegeben betrachten, sondern müssen unsere Länderwünsche durchzusetzen versuchen." (Standard, 6.6.1991, 6) Auch die Konferenz der deutschen Landtagspräsidenten brachte in dieser Hinsicht ihre Unterstützung zum Ausdruck: "Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente bekräftigen ihre Auffassung, daß ein Beitritt Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften das föderative Element in Europa nachhaltig stärken wird."(Beschlußprotokoll über das Treffen der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich mit Beteiligung von Südtirol, 1991) vgl auch Rüdiger VOIGT (1990), Föderalismus in der Bundesrepublik: Modell für Europa?, in: von Alemann et al (1990), 103.

Beteiligungsverfahren Einfluß ausüben könnten, dürften für die österreichischen Länder mittelfristig besondere Bedeutung erlangen. Aufgrund ihrer starken innerstaatlichen Mitwirkung, sollte hingegen den österreichischen, in ähnlicher Weise wie den deutschen Länderinteressen der Regionalausschuß unmittelbar nur geringen zusätzlichen Einfluß bieten.

Hinsichtlich der österreichischen Beteiligung am *Ausschuß der Regionen* ist folgendes zu erwarten:

- Österreich könnte gemäß Art 24 des EU-Beitrittsvertrages 12 Mitglieder entsenden.
- Bei der Verteilung dieser Mandate ist zu erwarten, daß sich der Bund der diesbezüglichen Auffassung der Länder anschließt, daß jedes Land ein Mitglied (und einen Stellvertreter) benennt. Wenn den Ländern die Reglung dieses Nominierungsverfahrens rechtlich eingeräumt werden sollte, wäre diese Bestimmung mE in Verfassungsrang zu verankern. Analog der Argumentation hinsichtlich der bindenden Länderstellungnahmen gem Art 10 Abs 5 B-VG erschiene hiefür nämlich eine Einschränkung der wahrscheinlich ins B-VG einzufügenden Bundeskompetenz zur Mitwirkung in den Institutionen der EU erforderlich.
- Es ist davon auszugehen, daß weiters je ein Repräsentant des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes nominiert wird. Würde die Zuständigkeit zur Regelung des Nomierungsverfahren der österreichischen Regionalausschußmitglieder den Ländern übertragen, wäre daher in dieser (Verfassungs)bestimmung das Vorschlagsrecht der kommunalen Verbände abzusichern. Die Einbeziehung kommunaler Vertreter entspräche der Praxis in fast allen anderen EU-Mitgliedstaaten. In dieser Hinsicht sind auch die Landeshauptmänner im Jahre 1993 von ihrer ursprünglichen Auffassung abgegangen, daß sämtliche Mandate den Ländern zustehen sollten.
- Wem das "12. Mandat" zufallen soll, war bei Drucklegung noch nicht entschieden.
- Entsprechend der diesbezüglich im Länderbereich angestellten Vorüberlegungen dürfte die Mitgliedschaft im Regionalausschuß jeweils politisch hochrangig – vom Landeshauptmann oder einem anderen Mitglied der Landesregierung – ausgeübt werden. Während das Mandat aus europarechtlicher Sicht ungebunden ist, dürften bei der Bestimmung der im Regionalausschuß zu vertretenen Position landesintern de facto dieselben Verfahren angewandt werden wie im Rahmen der innerstaatlichen EU-Länderbeteiligung.
- Die Teilnahme am Ausschuß der Regionen verschafft der Einrichtung von *Länderbüros* in Brüssel (s.o.) einen wesentlichen Rechtfertigungsgrund. Sie sollten vor Ort die Koordination der Landesaktivitäten in bezug auf den Regionalausschuß wahrnehmen und – aufgrund ihrer Präsenz kostengünstiger – in dessen Arbeitsgremien mitwirken, sofern die Teilnahme eines Fachexperten der Landesverwaltung nicht erforderlich erscheint. Da im Regionalausschuß jedes Land einzeln agiert, wäre die Besorgung dieser Aufgaben durch Repräsentanten der einzelnen Länder jedenfalls zweckmäßiger als durch einen gemeinsamen Ländervertreter.

* Im Kontext des Regionalausschusses könnten sich die Arbeitsgemeinschaften ARGE ALP und ALPEN ADRIA – entsprechend der in *Abschnitt 3.5.* ausgeführten Argumentation – zu *transregionalen Interessenverbänden* auf europäischer Ebene entwickeln. Die ARGE ALP schiene zur Ausbildung einer solchen Funktion besonders geeignet:

- Bei einem Beitritt Österreichs wären (abgesehen von den Schweizer Kantonen) alle Mitglieder EU-Regionen.
- Sie verfügt über eine institutionelle Infrastruktur, sowohl auf der Ebene der regionalen Regierungen als auch auf der ihrer Verwaltungen, auf der die Aushandlung gemeinsamer Standpunkte erfolgen könnte. Neben der jährlichen *Konferenz der* (regionalen) *Regierungschefs*, obliegt der *Arbeitsgruppe der leitenden Beamten* die Bearbeitung von Grundsatzfragen, die Koordinierung der Fachkommissionen und der Kontakte zu anderen transregionalen Organisationen. Die sektorale Kooperation wird durch die Arbeit von fünf *Fachkommissionen* (für Verkehrsangelegenheiten, für Fragen der Berggebiete und des Umweltschutzes, für kulturelle Zusammenarbeit, für Gesundheitswesen und Familienpolitik sowie für Wirtschaft) unterstützt.
- Bereits bisher hat sich die ARGE ALP, wenngleich in beschränktem Maße, in Fragen europäischer Politik – insbesondere im Bereich der (Transit)verkehrspolitik – mit informellen, einstimmig getroffenen Beschlüssen an die jeweiligen nationalen Regierungen der Mitgliedsregionen gewandt.[206]
- Die horizontale Koordinierung regionalpolitischer Maßnahmen zwischen den Alpenregionen erfordert in zunehmendem Maße eine gleichzeitige Abstimmung mit den Politiken der regionalen, nationalen und gemeinschaftlichen Ebene, woraus sich ein steigender Handlungsbedarf für einer gemeinsamen Interessenvertretung gegenüber der Gemeinschaft ergibt.[207]

In der Tat wurde diese neue Perspektive der Interessenvertretung in der EU bei der *Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP* am 15. Mai 1992 diskutiert. Der Vorarlberger Landeshauptmann Purtscher etwa hielt es für "nützlich und geboten", daß sich die ARGE ALP künftig auch als Organisation verstärkt in der Versammlung der Regionen Europas einbringe, um auf diese Weise die gemeinsamen Anliegen auf europäischer Ebene voranzutreiben. Seine Forderung, daß sich die ARGE ALP beim Regionalausschuß der EG als "eine Art Arbeitsgemeinschaft der Ausschußmandatare aus den ARGE ALP-Ländern bemühen" sollte,[208] ging in die Grundsatzerklärung der Regierungschefs ein:

---

206 Vgl LANG (1989), 268f.

207 Vgl ua CONSIGLIO NAZIONALE DELL' ECONOMIA E DEL LAVORO. Commissione per i Rapporti Internazionali (1990), Alpe-Adria, documento di base (Consigliere Relatore Alfredo Solustri) Roma 19.4.1990.

208 ARGE ALP (1992), Ergebnisprotokoll der 23. Konferenz der Regierungschefs der Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer am 15. Mai 1992 in St. Ulrich (Südtirol), unveröff Dok.

Für den Fall der Ratifikation des Vertrages von Maastricht bitten die Regierungschefs der ARGE ALP schon jetzt die aus ihren Ländern in den Regionalausschuß zu entsendenden Vertreter, im Interesse der Alpenregion eng zusammenzuarbeiten.[209]

In diesem Zusammenhang ist noch anzufügen, daß in einigen österreichischen Landesverwaltungen in den letzten Jahren die Zuständigkeit für die Koordination von EG–Angelegenheiten und jene für die Zusammenarbeit mit benachbarten ausländischen Regionen organisationell in denselben Referaten vereint wurden.[210] Dies dürfte die amtsinterne Betreuung transregionaler Kooperation in der Integrationspolitik erleichtern.

3.2.3. Zusammenarbeit mit anderen "Regionalbüros"?

* Wie in Kapitel III dargestellt wurde, sind die Interventionen auf der Ebene der Brüsseler Regionalbüros hingegen generell durch die regionale Ausschließlichkeit der von ihnen vertretenen Interessen gekennzeichnet und haben daher bislang kein koordiniertes Lobbying mehrerer Regionen ermöglicht. Eine gemeinsame transregionale Interessenvertretung könnte sich jedoch künftig im Umfeld des *Ausschusses der Regionen* und allenfalls in bezug auf EG–Programme ausbilden, die (so wie derzeit zB INTERREG) gemeinsame Projekte verschiedener Regionen erfordern.

* Allerdings könnte im Informationsbereich und zur Erweiterung des Kontaktnetzes – in beschränktem Maße – eine Unterstützung österreichischer Länderaktivitäten in Brüssel durch deutsche Länderbüros zu erwarten sein. Dies sollte gerade in deren Startphase von großem Nutzen sein. Solche Vorteile betont der gemeinsame Vertreter der österreichischen Länder, der selbst davon bereits aktiv Nutzen ziehen konnte. Seine Beziehungen zu (einigen) deutschen Ländervertretern sind nicht nur aufgrund ihrer stärkeren organisationellen und politischen Ressourcenausstattung weit ausgeprägter als Kontakte zu den Büros anderer Regionen. Vor allem erleichtert auch die gemeinsame Sprache den Austausch von Dokumenten.[211]

* Ein Sonderfall könnte in dieser Hinsicht aufgrund des spezifischen historischen Naheverhältnis von Tirol und Südtirol gegeben sein. Im April 1992 wurde angekündigt,

---

209 ARGE ALP (1992a), Grundsatzerklärung zum 20. Gründungsjubiläum. Die Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer im Europa der Regionen, unveröff Dok.

210 So ist zB in der Vorarlberger Landesamtsdirektion das Büro für Internationale Zusammenarbeit neben der amtsinternen Koordination in Integrationsfragen auch für die Betreuung der ARGE ALP und sonstige grenzüberschreitende Beziehungen der Landesregierung zuständig. In der Tiroler Landesverwaltung wurden im Dezember 1990 die Agenden transregionaler Kooperation, die bislang einer anderen Abteilung unterstellt waren, der Präsidialabteilung II/Verfassungsdienst zugewiesen, die auch die Koordination in EG–Angelegenheiten vornimmt. In Kärnten werden beide Aufgabengebiete innerhalb der Landesamtsdirektion parallel behandelt. Auch im niederösterreichischen Europareferat gilt ein wesentlicher Teil der Arbeit der Betreuung der transregionalen Beziehungen des Landes Niederösterreich, insbesondere den Aktivitäten im Rahmen der ARGE Donauländer.

211 Interview mit dem Gemeinsamen Vertreter der österreichischen Länder, Brüssel, 30.10.1991.

daß die Tiroler und die Südtiroler Landesregierung planen, mittelfristig ein gemeinsames Verbindungsbüro in Brüssel einzurichten.[212]

4. Zusammenfassung des Kapitels

* Die Mitwirkungsrechte der Länder an der Integrationspolitik des Bundes wurden im Frühjahr 1992 im **B-VG** und in einer **Bund-Länder-Vereinbarung** verankert. Sie gelten sowohl im Rahmen des EWR als auch im Falle einer EU-Mitgliedschaft.

* Die Kompetenz zur Einräumung dieser Mitwirkungsrechte lag beim Bund. Trotzdem zielte die Bundesregierung auf einen **Konsens** mit den Landesexekutiven ab. Die Motive hiefür wurden in Kapitel V dargestellt. Die nun verankerten EU/EWR-Mitwirkungsrechte beinhalten alle wesentlichen von den Landesregierungen zu Beginn der Verhandlungen gestellten Forderungen (ua umfassendes Recht auf Information und konsultative Stellungnahmen; bindende Stellungnahmen bei europäischen Vorhaben, die Landesgesetzgebung betreffen; Teilnahme von Ländervertretern in österreichischen Verhandlungsdelegationen). Diese weitgehende Berücksichtigung der Länderstandpunkte ist für Bund-Länder-Verhandlungen **außergewöhnlich**. Orientiert am integrationspolitischen Konsens mit den Landesregierungen, überließ die Bundesregierung den Ländern die strukturelle Ausgestaltung des Länderbeteiligungsverfahrens.

* Die Aushandlung der Länderrechte wurde bestimmt durch eine enge **Anlehnung** an das (zum damaligen Zeitpunkt geltende) **deutsche Modell**.

* Die österreichischen Länder verfügen jedoch über geringere innerstaatliche Kompetenzen. Die Teilnahmemöglichkeiten an europäischen Gremien und die Verarbeitung der bereitgestellten Information dürfte die Landesakteure zudem vor organisationelle **Kapazitätsprobleme** stellen. Die Reichweite des Beteiligungsverfahrens wird deshalb in Österreich **in der Praxis** beträchtlich **geringer** sein als in Deutschland.

* Das "EU/EWR-Länderbeteiligungsverfahren" stellt die österreichischen Länder vor **neuartige Herausforderungen**, ihre Standpunkte **gemeinsam zu koordinieren**.

---

212 Landeshauptmann *Partl* zit in: Tiroler Tageszeitung, 4./5. April 1992, 3.

* In dieser Hinsicht konzentrierte sich die politische Auseinandersetzung darauf, welchen Akteuren die formelle "Entscheidungsmacht" über die gemeinsamen Länderstellungnahmen zukommen sollte. Dabei wurde häufig eine Perspektive angelegt, als ob die Beschlußfassung der **Stellungnahmen bereits das Ziel** der Vertretung von Landesinteressen in der EG–Politik sei.

* Nur so ist etwa die Beibehaltung des **Konsensprinzips** zwischen den neun Ländern erklärbar, das der **Länderbeteiligung ihre wesentliche Legitimation**, nämlich die Vermittlung spezifischer Interessen der regionalen Mehrheit (und nicht die ihres kleinsten gemeinsamen Nenners), **reduziert**. Obwohl die Mehrheit der Landeseliten befürchtete, daß die **Interessenunterschiede** zwischen den neun Ländern eine gemeinsame Position in der EG–Politik häufig nicht zulassen werden, konnte sich ein Mehrheitsprinzip nicht durchsetzen, da es nicht die erforderliche Zustimmung aller Länder erhielt.

* Im wesentlichen hatten sich zunächst die Strukturvorstellungen der Landes*exekutiven* durchgesetzt. Die Entscheidung über gemeinsame EU/EWR–Länderstellungnahmen sollte prinzipiell durch die **Integrationskonferenz der Länder** (IKL) erfolgen, in der die **Landeshauptmänner** stimmführend sind. In der Praxis zeichnet sich aber ab, daß die Landesexekutiven bestrebt sind, die integrationspolitischen Entscheidungen von diesen formellen Strukturen – zu denen auch Landtagsvertreter Zugang haben – in den Bereich der nach außen abgeschlossenen, informellen Landeshauptmännerkonferenz "rückzulagern".

* In mehreren Ländern haben die **Landtage** nunmehr jedoch erreicht, daß sie nicht nur umfassend zu informieren und zu konsultieren sind, sondern daß ihre Stellungnahmen zu EU/EWR–Angelegenheiten, die Landesgesetzgebung betreffen, die Position des Landeshauptmannes **grundsätzlich binden**. Die integrationspolitische Rolle der österreichischen Länder ist damit – zumindest aus rechtlicher Sicht – vergleichsweise **deutlich stärker** als jene der deutschen Landesparlamente.

* Eine Organstellung im Rahmen der EG–Länderbeteiligung hätte für den **Bundesrat** eine Chance bedeutet, seine schwachen innerstaatlichen Ressourcen zu erhöhen. Dem standen nicht nur rechtliche und funktionelle Probleme entgegen. Vor allem war dies mangels der Zustimmung der Landesregierungen aussichtslos.

* Unter den Anforderungen des Dreiebenensystems wird insbesondere die Flexibilität der **informellen Aushandlung zwischen Landes-und Bundesakteuren entscheidend**, die dieser formellen Festlegung von Länderstellungnahmen vorangeht. Als zentrale Arena im Länderbereich ist der *Ständige Integrationsausschuß der Länder* (SIL) vorgesehen, dessen dominanten Akteure die neun Landesverwaltungen sind. Zur Erhöhung der Koordinationsfähigkeit erschiene die Einrichtung von "EU-Beauftragten" der einzelnen Länder beim Bund zweckmäßig.

* Die Mehrzahl der österreichischen Landesakteure ist bestrebt, nach einem EU-Beitritt zusätzlich zum Länderbeteiligungsverfahren **direkt bei Gemeinschaftsorganen** für spezifische Landesanliegen **zu intervenieren**. Erstaunlich war, daß **auch die Landesorganisationen der Sozialpartner** ein eigenständiges Lobbying - zusätzlich zu dem ihrer Bundesorganisationen - wünschenswert befanden, da die Außenvertretung bisher ein Monopol der Bundesverbände ist.

* Insbesondere in der Zeit vor den Beitrittsverhandlungen waren Forderungen nach Landesvertretern in Brüssel und erste Vorsprachen von Landespolitikern bei der EG-Kommission weniger an den Anforderungen eines künftigen effizienten Interessenvertretung orientiert, sondern wurden vornehmlich als Ressourcen in der landespolitischen Debatte verwendet.

* Die **Bundesregierung** zeigt sich gegenüber Länderaktivitäten in Brüssel **kooperativ**. Dies ist hervorzuheben, weil die Regierungen mehrerer EU-Mitgliedstaaten - in der Startphase der Länderbüros selbst die deutsche Regierung - Widerstände gegenüber regionalem Lobbying zeig(t)en. Die österreichischen Länder besitzen nun das Recht, eigene Vertreter in die Österreichische Mission in Brüssel zu entsenden. Das ist eine **spezifisch österreichische** Lösung.

Nach einem EG-Beitritt erschiene es aber zweckmäßig, daß die Ländervertretungen eigenständig organisiert werden, um Konflikte zu vermeiden. Die kleinen österreichischen Länder sollten dabei ihre mangelnden **Ressourcen durch Kooperation erhöhen**. Gemeinschaftsvertretungen mehrerer Bundesländer würden sich empfehlen. Eine Einbindung der (Landes)Kammern dürfte erforderlich sein, ua um keine Konkurrenz, sondern eine Koordinierung zwischen den Länderbüros und den Brüsseler Vertretern der Sozialpartner zu erreichen.

* Im Hinblick auf einen EU–Beitritt messen die österreichischen Landesakteure der Kooperation mit benachbarten, ausländischen Regionen eine wesentliche Bedeutung bei. Sie erwarteten sich in dieser Hinsicht durchwegs positive Effekte. Der **Wunsch** nach einer Interessenvertretung in der Gemeinschaftspolitik **gemeinsam mit ausländischen Regionen** zeigte sich unter den österreichischen Landeseliten noch stärker verbreitet als jener nach eigenständigem Lobbying.

* Entgegen diesen Erwartungen dürfte die **Zusammenarbeit** auf der Ebene der Brüsseler Regionalbüros **jedoch begrenzt** sein, da diese vor allem spezifische Interessen einzelner Regionen verfolgen.

* Von den 12 österreichischen Mitgliedern im ***Ausschuß der Regionen*** wird jedes Bundesland eines stellen. Kurzfristig dürfte der Ausschuß der Regionen den österreichischen Ländern – aufgrund ihrer starken innerstaatlichen Stellung in EU–Angelegenheiten – nur **geringen zusätzlichen Einflußgewinn** bieten.

* **Mittelfristig** könnten aber gerade die österreichischen Länder von der vom Regionalausschuß angeregten transregionalen Koordination in der EU–Interessenvertretung **besonderen Nutzen** ziehen, da sie hiebei auf ihren bisher bereits starken bilateralen und multilateralen Beziehungen zu deutschen und norditalienischen Regionen aufbauen können.

VII. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die stabilen Machtverhältnisse und Spielregeln, die die territorialen Beziehungen zwischen Landes- und Bundesebene in Österreich gekennzeichnet hatten, wurden seit Ende der achtziger Jahre in zweierlei Hinsicht nachhaltig verändert: nämlich *endogen* durch die fortschreitende Erosion der Legitimationsbasis der dominanten Landes- und Bundesakteure sowie *exogen* durch die Wahrnehmung und Reaktion auf die Eingriffe in den Machtressourcen und die neuen Herausforderungen der Landesebene im Rahmen der europäischen Integration:

* Mit einer wachsenden "Kultur des Unbehagens" gegenüber den traditionellen Machtstrukturen auf Bundes- wie auf Landesebene, die sich ua in einer signifikanten Dekonzentration der Parteiensysteme ausdrückt, kommt den Landeshauptmännern und ihren "Landesparteien" das Monopol, die *Interessen des Landes* gegenüber der Bundespolitik zu definieren, zusehends abhanden. Sie können die territorialen Beziehungen nicht mehr wie früher weitgehend unabhängig, insbesondere gestützt auf ihre durch die Identifikation des "Landes" mit der "Landespartei" abgesicherte Legitimation, gestalten, sondern haben sich dabei verstärkt an der Sensibilität der regionalen öffentlichen Meinung und den Positionen der um sie konkurrenzierenden, oppositionellen politischen Akteure zu orientieren.

* Insofern hat das Beispiel der Integrationspolitik eindringlich darauf hingewiesen, daß die dominanten Landesakteure unter dem Druck dieser neuen Umfeldbedingungen zunehmend gefordert sind, sich von ebenenübergreifenden, parteipolitischen Loyalitäten abzusetzen und offene territoriale Konflikte einzugehen. Dies zeigte sich insbesondere während der "EWR-Debatte" des Jahres 1991, als der politische Druck einen nationalen Konsens sicherzustellen, der die Phase des Beitrittsantrages und später jene der Beitrittsverhandlungen prägte, zwischenzeitlich abgenommen hatte.

* So lassen sich Anzeichen dafür erkennen, daß der traditionelle, konsensbetonte "Elitenföderalismus" immer mehr – wenngleich nur punktuell, hinsichtlich der in der Öffentlichkeit virulenten Issues – durch die Anforderungen eines konfliktuellen "Föderalismus von unten" relativiert wird. Während insofern **neue konfliktuelle Logiken** in die föderale Politik einfließen, sind demgegenüber im Hinblick auf die strukturellen Anforderungen der **Mitwirkung der Länder im Rahmen der Europäischen Integration** gerade gegenläufige Tendenzen einer Verfestigung, ja eines **Ausbaus der Konsensmechanismen** zwischen Ländern und Bund abzusehen:

* * *

Es ist ein wesentliches Ergebnis dieser Studie, daß eine zunehmende regionale Mitwirkung bei der Formierung von EU-Politiken keine gleichzeitige, nullsummenspielartige Abnahme der Macht der Mitgliedstaaten bewirkt, wie dies von manchen Vorstellungen unter dem Titel eines "Europa der Regionen" intendiert wird. Meine Untersuchungen haben ganz im Gegenteil darauf hingewiesen, daß **regionale und**

nationale Akteure – zumindest unter den innerstaatlichen Rahmenbedingungen eines kooperativen föderalen Systems – **in der Unionspolitik noch stärker** als in der innerstaatlichen Politik als **Partner** handeln, da ihre **Machtressourcen wechselseitig abhängig** sind:

* Aus der Sicht regionaler Interessen ist die Vermittlung durch die nationale Regierung der einzig relevante Zugang zu den Entscheidungsprozessen im Rat der EU. Auch wenn regionale Akteure in den Verhandlungen des Rates selbst aktiv teilnehmen, handeln sie aufgrund eines Mandats ihres Mitgliedstaates. Bis jetzt haben die Anstrengungen der Regionen zusätzliche, unmittelbare Einflußkanäle zu den EU-Institutionen aufzubauen, dieses Prinzip nicht nachhaltig verändert:

- Meine empirischen Untersuchungen zeigen – im Gegensatz zu konträren Ansichten in der Literatur –, daß sich die Ziele des zunehmenden regionalen Lobbyings bei EU-Institutionen weitgehend darauf beschränken, bei der Definition von Gemeinschaftsprogrammen im Rahmen der Kommission spezifische Vorteile für lokale Förderungswerber zu erreichen. Die regionalen Repräsentanten in Brüssel nehmen jedoch nicht auf die Phase des EU-Rechtsetzungsprozesses im Rat Einfluß.
- Das Machtpotential des *Ausschusses der Regionen* scheint vordergründig durch seine bloß konsultative Rolle eingeschränkt. Sein rechtlicher Status dürfte aufgrund des Widerstandes Großbritanniens und anderer zentralistisch organisierter Mitgliedstaaten auch bei der Institutionenkonferenz 1996 nicht wesentlich gestärkt werden.[1] Der tieferliegende Mangel des Regionalausschusses ist jedoch vor allem in der Heterogenität der Machtressourcen und Interessen der europäischen Regionen begründet. Angesichts der territorialen Konkurrenz zwischen seinen derzeit 189, nach einer Erweiterung 231 Akteuren, denen bislang untereinander übergreifende Loyalitäten und also eine Basis für stabile Mehrheiten fehlen –, erscheint der *Ausschuß der Regionen*, selbst wenn er mit stärkeren Rechten ausgestattet wäre, kaum dazu fähig, von sich aus zu konfliktlösender europäischer Politikgestaltung nachhaltig beizutragen. Selbst für eine Defensivrolle als "Wächter des Subsidiaritätsprinzips" dürfte der Regionalausschuß – aufgrund der substantiellen Unterschiedlichkeit der dabei zu verteidigenden regionalen Kompetenzen – nur bedingt tauglich sein. In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, daß hinsichtlich der Inhalte eines Gemeinschaftsvorhabens die Interessen zwischen den Regionen mehrerer Mitgliedstaaten zumeist weit stärker abweichen als jene zwischen den gemeinsamen Interessen der Regionen eines Mitgliedstaates und seiner nationalen Regierung.

---

1 Ein diesbezügliches Veto dieser Staaten ergibt sich allein schon deshalb, da sie über keine regionalen Akteure verfügen, die ähnliche politische und organisationelle Ressourcen einbringen könnten wie die deutschen, spanischen, belgischen oder österreichischen Regionen.

* Die Einflußnahme regionaler Akteure in der Unionspolitik bleibt also im wesentlichen eine Funktion des Machtpotentials ihres jeweiligen Mitgliedstaates im EU-Entscheidungsprozeß. Unter dieser Bedingung weisen meine Untersuchungen am deutschen Fall auf die besondere Bedeutung hin, die der kontinuierlichen Vermittlung zwischen den Verhandlungsebenen zukommt: der Ausbildung von Interessen auf regionaler Ebene, ihrer Einbindung in die nationale Position und schließlich der nationalen Einflußnahme in der europäischen Arena. Für die Basis dieser Pyramide, die regionalen Interessen, ist es dabei am entscheidendsten, daß sie über Mechanismen verfügen, die fähig sind, auf die Entscheidungsstrukturen der höheren Ebenen mit flexiblen Kompromissen und Expertise zu reagieren.

* Als die deutschen Länder Ende der achtziger Jahre endlich fähig waren, diese strukturelle Responsivität zu entwickeln, realisierte zunehmend auch die Bundesregierung die Vorteile eines föderalen Konsenses in europäischen Angelegenheiten: um innenpolitische Widerstände gegen ihre Verhandlungsergebnisse auf europäischer Ebene durch Beteiligung zu unterbinden, dh um die Länder in die politische Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit einzubeziehen; um Probleme bei der Implementierung von EU-Politiken auf Landesebene zu reduzieren; um die Expertise der Landesverwaltungen bestmöglich zu nützen. Die Grundgesetz-Reform des Jahres 1993 zeigt in Deutschland eine weitere Stufe in der Entwicklung dieser föderalen Verflechtung und Partnerschaft in der Europapolitik an.

* * *

Im Hinblick auf den österreichischen Fall stellt meine Studie dar, daß die Landes- und Bundesakteure frühzeitig aus den Erfahrungen des deutschen Mitwirkungsmodells lernten und ähnliche Länderrechte verankerten. Es wurde verdeutlicht, daß den politischen Landesakteuren in der integrationspolitischen Praxis stärkere Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt wurden und werden, als dies häufig in der öffentlichen Debatte ersichtlich ist.

Zumindest die Landesexekutiven scheinen mit dieser Entwicklung zufrieden zu sein. So hat die Landeshauptmännerkonferenz etwa zuletzt in ihrer *Erklärung vom 24. November 1993 zum Inkrafttreten der Europäischen Union* zum Ausdruck gebracht, daß "(n)ach dem gegenwärtigen Stand der Europäischen Integration ... durch die B-VG Novelle, BGBl Nr 276/1992, eine wirkungsvolle Einbindung der Länder und ihre Mitgestaltungsmöglichkeit sichergestellt" ist.

Wenngleich der Stellenwert der Länder im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen in dieser Arbeit nicht umfassend analysiert wurde, da deren Endergebnisse noch nicht vorlagen, war doch zumindest festzustellen, daß die in den Jahren zuvor aufgebauten Strukturen auch in die Praxis umgesetzt wurden. Die Landesexekutiven wurden bei der innerstaatlichen Festlegung der Verhandlungspositionen einbezogen und ihren gemeinsamen Vertretern stand die Teilnahme an den Verhandlungen - sowohl auf Expertenebene als auch in der Beitrittskonferenz auf Ministerebene - offen. Die

grundsätzliche Relevanz regionaler Interessen zeigte sich darin, daß die aus der Sicht der Bundesregierung virulentesten Verhandlungsbereiche zugleich entweder innerstaatlich Landeskompetenzen berührten (Zweitwohnsitze, Regional- und Strukturpolitik), durch ihre besondere regionale Sensibilität hervortraten (die vorgenannten Bereiche sowie Transitregime, Landwirtschaft) oder auf die finanziellen Ressourcen der Länder rückwirken (Beitrag zum EU-Haushalt). Es läßt sich generell hervorheben, daß in diesen Fragen die grundlegenden Ausgangsinteressen der Bundes- und der Landesregierungen kaum wesentlich voneinander abwichen. Wenn, bestanden Unterschiede vielmehr darin, daß die Bundesregierung aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Beitrittsverhandlungen bei der Entwicklung ihrer Positionen den Verhandlungsbedingungen stärker entsprechen mußte als die nur mittelbar politisch verantwortbaren Landesakteure.

Es ist jedoch nochmals zu betonen, daß sich die Handlungsbedingungen der EU-Beitrittsverhandlungen von jenen der mitgliedstaatlichen Mitwirkung am EU-Rechtsetzungsprozeß fundamental unterscheiden. Ausgehend vom Prinzip der Übernahme des – statisch vorgegebenen – Rechtsbestandes und der politischen Finalitäten der Union waren bei den Beitrittsverhandlungen lediglich punktuelle Sonderregelungen, insbesondere in Form von Übergangsfristen, und die für die einzelnen Mitgliedstaaten festzulegenden finanziellen und institutionellen Kriterien auszuhandeln. Die in dieser Arbeit vorgezeichnete Handlungslogik der Länderbeteiligung im "Dreiebenensystem" wird hingegen erst ab dem Zeitpunkt des Beitritts (hinsichtlich des Mitwirkungsrahmens bereits durch den Beobachterstatus in allen EU-Gremien ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages) zum Tragen kommen, wenn Österreich in die Dynamik der EU-Entscheidungsprozesse voll eingebunden wird.

* * *

In diesem Kontext möchte ich abschließend vier Dimensionen von Strukturwandel hervorheben und einige daraus folgende Perspektiven für die künftige Entwicklung regionaler Einflußnahme in der Unionspolitik skizzieren: die *Institutionalisierung* inter-föderaler Beziehungen, die *Intensivierung der Koordination* zwischen den neun Bundesländern, die Ambiguität der *Demokratisierung* durch regionale Beteiligung und die zunehmende Bedeutung grenzüberschreitender, *transregionaler* Kooperation.

Institutionalisierung der inter-föderalen Beziehungen

In der österreichischen Innenpolitik sind die wichtigsten Einflußkanäle regionaler Interessen informeller Art. Meine empirischen Befunde zeigten, daß sie vor allem auf nach außen abgeschlossenen Interaktionen zwischen den Länder- und Bundesexekutiven und auf vertikalen Machtabhängigkeiten innerhalb der Regierungsparteien basieren. Andererseits weist die Bundesverfassung die Vertretung von Länderinteressen in der Bundespolitik der zweiten Kammer des nationalen Parlaments – dem Bundesrat –

zu, der dieser Aufgabe aufgrund seiner marginalen politischen Machtressourcen nicht nachkommen kann.

Demgegenüber sollte in Integrationsangelegenheiten erstmals eine effektive regionale Mitwirkung in der Bundesverfassung verankert werden. Die informellen föderalen Macht-Abhängigkeiten wurden durch die direkte Beteiligung der Länder institutionalisiert, denen Informations-, Stellungnahme- und Delegationsteilnahmerechte eingeräumt wurden. Es wäre zu erwarten, daß sie im Zuge des Beitritts weiter verstärkt werden, indem den Ländern die Verhandlungsführung im EG-Rat übertragen wird, wenn dieser Vorhaben, die innerstaatlich überwiegend Landesgesetzgebung betreffen, behandelt.

Diese Verrechtlichung regionaler Einflußnahme bewirkte zunächst aber auch, daß die landespolitischen Akteure ihre künftige EU-Beteiligung vornehmlich als einen Verteilungskonflikt um neue innerstaatliche Machtressourcen auffaßten. Aus dieser Perspektive schien bisher häufig vernachläßigt, daß das Ziel vielmehr darin liegen müßte, eine effiziente Reaktion regionaler Interessen gegenüber den europäischen Politikprozessen zu gewährleisten.

In dieser Hinsicht sollte der Stellenwert der Länderbeteiligungsrechte, die weitgehend nur bisherige Praxis festschrieben, vor allem durch die flankierend ausgelöste Intensivierung direkter Ländereinbindung in Bundesarenen fortentwickelt werden. Die institutionelle Verdichtung und Flexibilisierung der Bund-Länder-Kooperation in der Unionspolitik dürfte mittelfristig auch deren Zusammenwirken in der innerstaatlichen Politik begünstigen.

Erhöhte Koordinationsanforderungen zwischen den neun Bundesländern

In diesem Rahmen zeichnet sich eine zweite Dimension des Strukturwandels ab, nämlich eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den politischen Akteuren der neun Bundesländer. Sie beruht auf institutionellen Zwängen, *einheitliche* Länderstellungnahmen abzugeben und durch *gemeinsame* Ländervertreter zu handeln, darüber hinaus vor allem aber auch auf Kalkülen der Senkung administrativer Kosten.

Dieser Trend wurde in den Erwartungen der politischen Landeseliten stark betont und hat nunmehr bereits eingesetzt, wie die Zentralität integrationspolitischer Angelegenheiten bei der Arbeit der bestehenden Länderkonferenzen und sowie die Schaffung von Gremien, die speziell für die Europakoordination der Länder eingerichtet sind, zeigen.

In diesem Kontext dürfte die Heterogenität regionaler Interessen zunehmend relevant werden:

In der innerstaatlichen Politik beruht die Zusammenarbeit der österreichischen Länder weitgehend auf Freiwilligkeit, worin sie sich deutlich vom deutschen Fall der "Politikverflechtung" unterscheidet. Dies bedeutet, daß antagonistische regionale Interessen zwischen den österreichischen Landesakteuren im allgemeinen durch unproblematische "Exit-Optionen" ausgeschlossen werden. In der Tat werden konflik-

tuelle Punkte in der innerstaatlichen Politik typischerweise im voraus ausgefiltert, dh von der Tagesordnung der Länderkonferenzen eliminiert.

– Demgegenüber werden die neun Länder in der Unionspolitik – hinsichtlich ihrer "bindenden Stellungnahmen" und der Verhandlungsteilnahme gemeinsamer Vertreter – gezwungen sein, zu den europäischen Politikvorgaben entweder einen Kompromiß zu erzielen oder ihre Einflußressourcen gänzlich zu verlieren. Unter diesen Bedingungen erwarteten die befragten Landeseliten, daß konfligierende Länderinteressen häufig das Länderbeteiligungsverfahren blockieren werden. Diese Problematik der Einheitlichkeit von Länderstellungnahmen wurde in Ansätzen bereits im Rahmen der EU–Beitrittsverhandlungen erfahrbar. Trotzdem haben die institutionellen Interessen einiger Landesakteure bisher die Einführung des Mehrheitsprinzips bei der Beschlußfassung über gemeinsame Länderpositionen verhindert, das sich im deutschen Fall als wesentliche Voraussetzung für eine effiziente EU–/EG–Ländermitwirkung erwies und auch dessen demokratiepolitischen Wert erhöhen sollte.

"Demokratisierung" durch regionale Beteiligung ?

In der innerstaatlichen Politik ist die Aushandlung zwischen den Landes– und Bundesinstitutionen weitgehend der Kontrolle durch die Landesparlamente entzogen.

Dieses Monopol der Landesexekutiven wurde erstmals ernsthaft in Frage gestellt, als die Landtage einiger Bundesländer einforderten und erreichten, ins integrationspolitische Länderbeteiligungsverfahren nachhaltig einbezogen zu werden. Die institutionellen Interessen der Landesparlamente wurden dabei wesentlich durch die Sensibilisierung für "Demokratiedefizite" der EU unterstützt.

Im Ergebnis ist der rechtliche Status einiger österreichischer Landesparlamente wesentlich stärker als jener ihrer deutschen Äquivalente. In Angelegenheiten, die Landesgesetzgebung betreffen, hätte die österreichische Verhandlungsposition auf europäischer Ebene grundsätzlich den Vorgaben dieser Landtage zu folgen.

Im Regelfall ist jedoch anzunehmen, daß die Landesparlamente – da ihre Stellungnahmen integrationspolitisch begründet übergangen werden können – dazu gedrängt sein werden, die vorangehende informelle Aushandlung zwischen den Bundes– und Landesexekutiven zu bestätigen. Vielfach werden den Landtagen auch die zur umfassenden Behandlung komplexer Unionsvorhaben nötigen organisationellen Ressourcen fehlen.

Bei einzelnen Unionsangelegenheiten, die landespolitisch besonders sensibel sind, ist hingegen zu erwarten, daß der strukturelle Anreiz der Landtage, die politische Mitverantwortung für eine auf europäischer Ebene kompromißfähige Position, die von regionalen (Maximal–)Zielen partiell abweicht, zu übernehmen, noch geringer ist als jener der in den kontinuierlichen Verhandlungsprozeß eingebundenen Landesexekutiven. Während die Landesparlamente somit dem europäischen Entscheidungsprozeß keine zusätzliche Legitimation zuführen würden, kann sich ihre oppositionelle Kon–

trolle an der regionalen Basis der Unionspolitik aber auch nicht auf den europäischen Verhandlungsprozeß auswirken.

Um innerhalb der Rahmenbedingungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union eine möglichst effektive regionale Beteilung zu gewährleisten, dürfte deshalb auch in Österreich – so wie das deutsche Beispiel zeigt – die Mitwirkung der Landesparlamente in der Praxis zurückgehalten werden.

Aus dieser Warte wird jedoch der demokratiepolitische Stellenwert regionaler Mitwirkung, eines der zentralen Argumente ihrer Befürworter, fraglich: Während einige spezifische regionale Interessen die Position des Mitgliedstaates partiell modifizieren vermögen und der Unionspolitik allenfalls eine gewisse zusätzliche Legitimation zuführen, bedeutet die vertikale Verflechtung regionaler mit nationalen und europäischen Exekutiven vornehmlich eine Erhöhung der Intransparenz und eine Abnahme der Zurechenbarkeit der EU-Entscheidungsfindung. Während regionale Mitwirkung in der Unionspolitik also für die institutionellen Interessen der (dominanten) regionalen Akteure und teilweise auch für jene ihrer nationalen Partner notwendig ist, scheint sie – aus europäischer Perspektive – für sich allein genommen kein effektives Modell zu sein, um die demokratiepolitische Qualität der Unionspolitik wesentlich zu stärken.

Transregionale Allianzen in der Unionspolitik

Allerdings läßt sich mittelfristig als vierte Tendenz eine verstärkte Bedeutung der grenzüberschreitenden Kooperation regionaler Akteure mit ähnlichen Interessenstrukturen erkennen. Es wurde darauf hingewiesen, daß in diesem Kontext ihre gemeinsame Arbeit im *Ausschuß der Regionen* vor allem die Interaktionskosten senken würde, um gleichzeitig auch ihre jeweilige innerstaatliche Mitwirkung in Unionsangelegenheiten kontinuierlich abzustimmen.

Wenn sich künftig konsistente transregionale Koalitionen bei der Formierung von EU-Politiken ausbilden würden, wären regionale Interessen nicht mehr ausschließlich von der Vermittlung durch ihre nationalen Regierungen abhängig. Durch die koordinierte Einflußnahme auf verschiedene Mitgliedstaaten, könnten diese regionalen Allianzen die Machtabhängigkeiten und Aushandlungsprozesse zwischen den nationalen Regierungen im Rat strategisch nützen. Langfristig könnte damit in der Tat eine völlig neue Logik in die Europäische Integration eingebracht werden. Subnationale grenzüberschreitende Allianzen würden auf diese Weise dazu beitragen, die Dominanz nationaler Konfliktlinien in der supranationalen Politik zu überwinden, und damit den Wert regionaler EU-Beteiligung auch aus der Sicht ihrer Integrationsleistung beträchtlich steigern.

Die österreichischen Länder gehen in diesem Kontext aufgrund ihrer relativ starken Einbindung in die Europapolitik des Bundes und ihren bereits relativ entwickelten Beziehungen zu ihren Nachbarregionen (zB im Rahmen der Arge Alp) von einer günstigen Ausgangsposition aus.

Inwieweit sie diese Bedingungen – in ihrem eigenen Interesse einerseits, im Hinblick auf ihren Beitrag zur Integration Europas andererseits – nützen, können sie erst nach einem EU-Beitritt zeigen. Diese Studie hat über ihre eigenständigen Ergebnisse hinaus Daten bereitgestellt, um diese künftige Praxis mit den anfänglichen Erwartungen der politischen Landeseliten und ihren strukturellen Vorbereitungen vor dem EU-Beitritt vergleichen zu können.

ANHANG A

ERGÄNZENDE FIGUREN (FIG A4–1 bis A4–9)

Kreuzen Sie bitte jene politischen Akteure in den Ländern (bzw Nachbarregionen) an, zu denen Sie **regelmäßige direkte** Kontakte haben!

(Abgesehen von gemeinsamer Teilnahme in Bundesgremien oder Länderkonferenzen!)

FIG A4–1

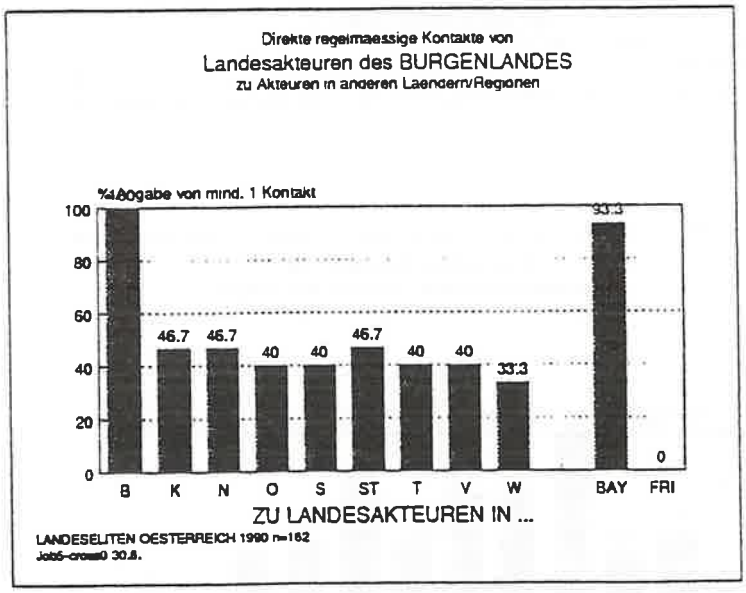


FIG A4-2

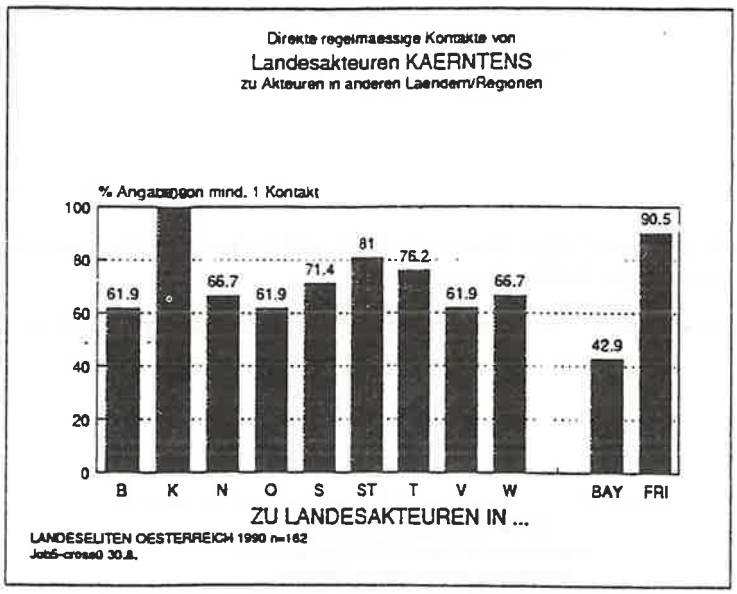


FIG A4-3

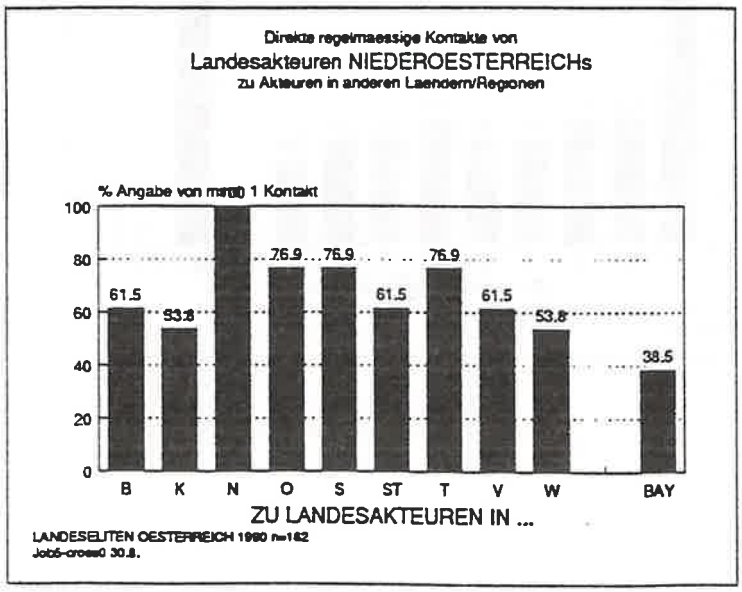


FIG A4–4

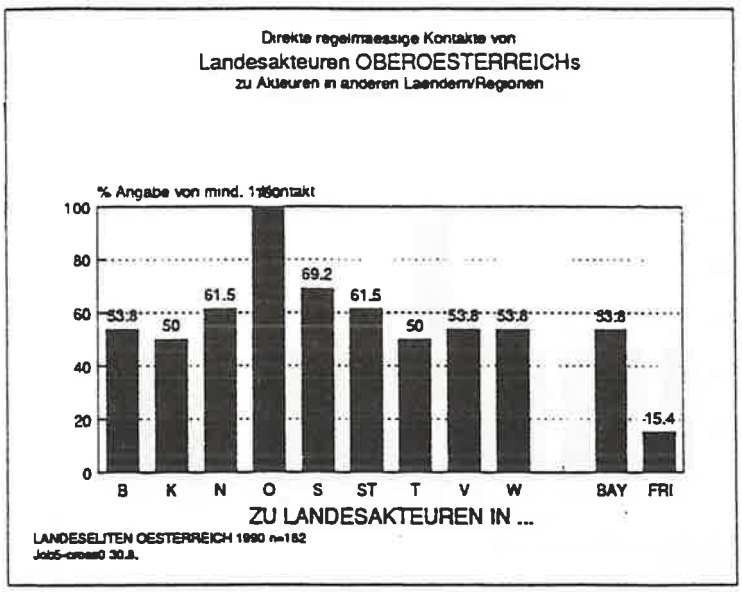


FIG A4–5

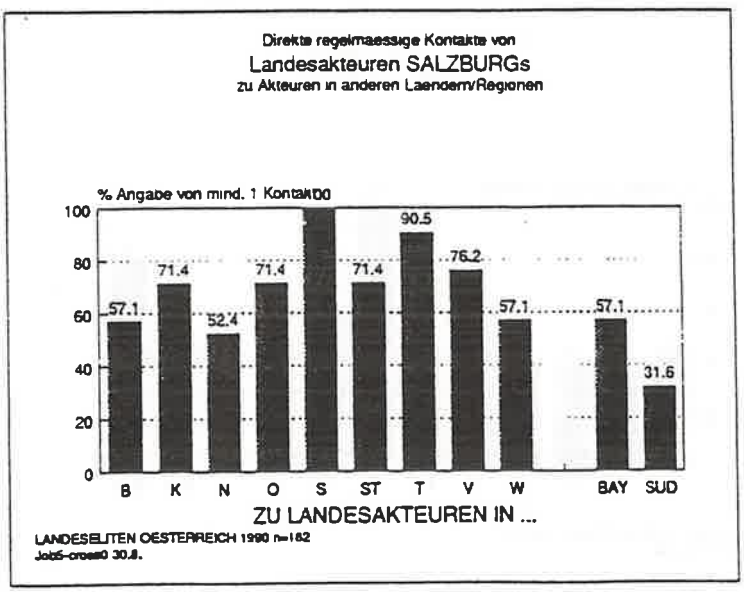


FIG A4–6

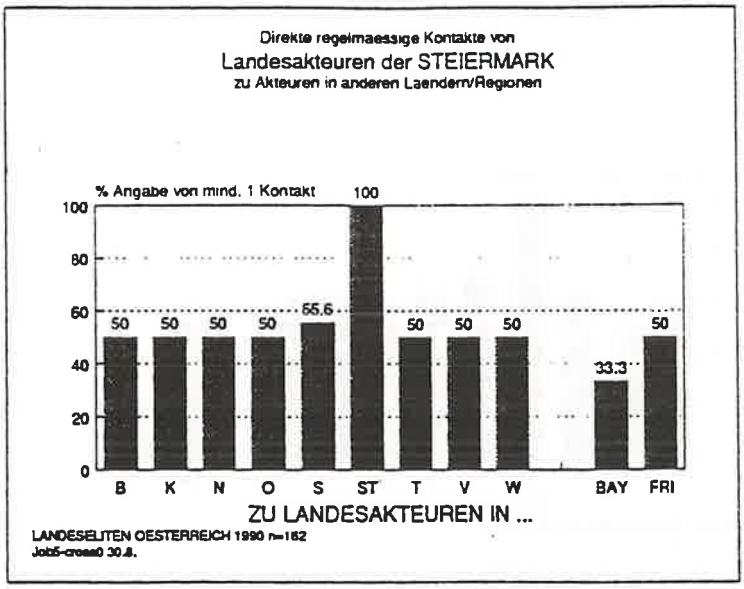


FIG A4–7

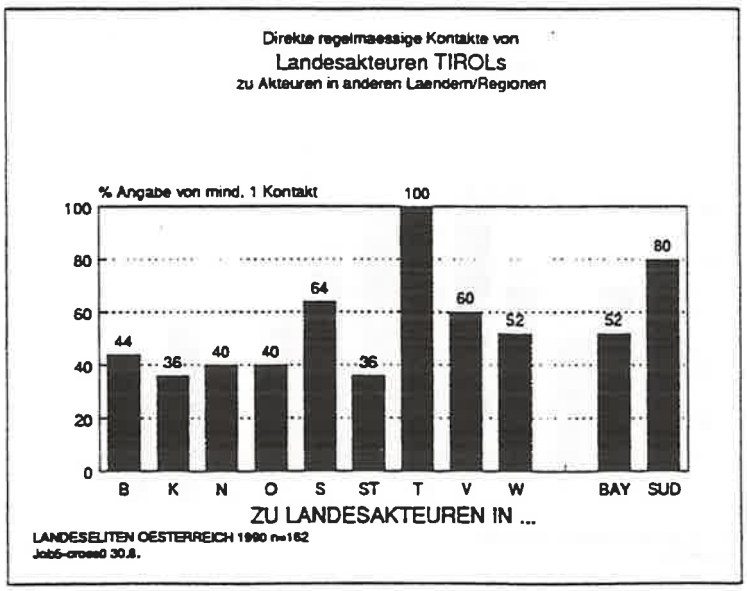


FIG A4-8

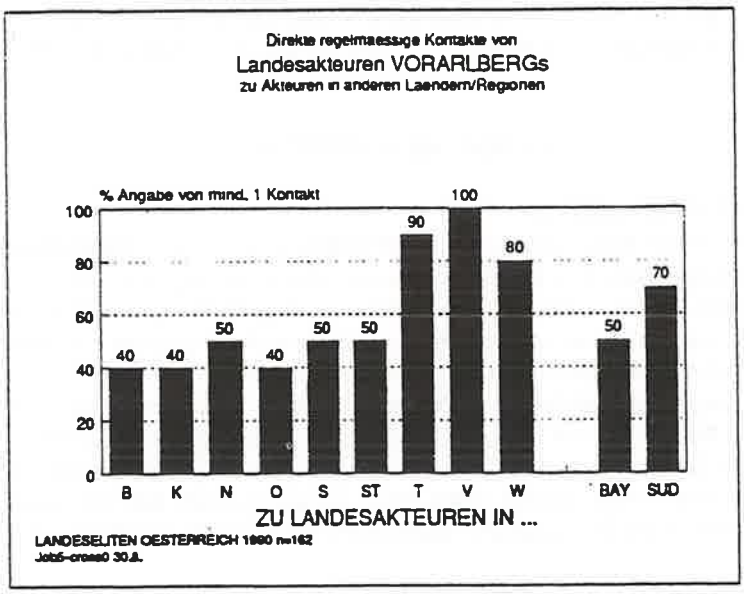
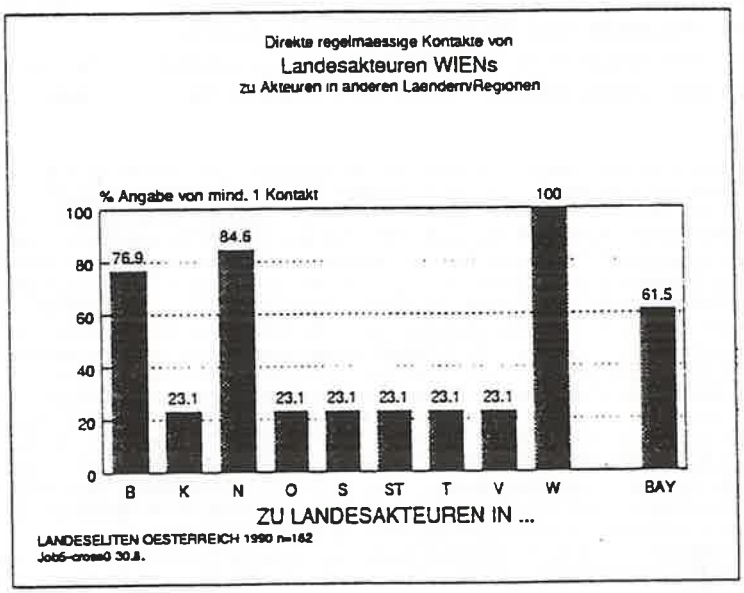


FIG A4-9



ANHANG B

ZUSAMMENSTELLUNG DER EUROPAPOLITISCHEN ORGANISATIONSSTRUKTUREN DEUTSCHER LANDESREGIERUNGEN)*

EUROPAMINISTERIUM ?

BADEN-WÜRTTEMBERG:

- Nachdem zuvor europäische Fragen insbesondere von einem Europabeauftragten der Landesregierung wahrgenommen wurden, wurde zu Beginn des Jahres 1987 ein Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten geschaffen. Zusätzlich verstärkt wurde die europapolitische Organisationsstruktur durch die Einrichtung eines Staatssekretärs für Europaangelegenheiten in der Staatskanzlei.
- Bei der Regierungsumbildung zu Beginn des Jahres 1991 wurde dann ein eigenständiges Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten eingerichtet.
- Das Land Baden-Württemberg hat für die deutschen Bundesländer die Federführung im "Bundesratsverfahren" nach Art 2 EEAG und klärt mit dem Bundeswirtschaftsministerium Beteiligungsmöglichkeiten der Länder in EG-Gremien ab.

BAYERN:

- Ende 1987 wurde der Aufgabenbereich des Sonderministers für Bundesangelegenheiten um die "Europaangelegenheiten" erweitert. Am 14.6.1988 hat der Bayerische Landtag vorgeschlagen, ein eigenständiges Staatsministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten mit einem Staatssekretär zu schaffen.
- Die dabei neu eingerichtete "Abteilung Europaangelegenheiten" hat eine Gruppe Bonn und eine Gruppe Brüssel – das ist das bayerische Informationsbüro in Brüssel

---

*) Diese illustrierende Zusammenstellung basiert auf den Auskünften der Landesregierungen, die zu dem hiezu versandten Fragebogen antworteten: **BADEN-WÜRTTEMBERG:** Staatsministerium, Dr. Clostermayer, schriftliche Auskunft vom 13.3.1992 und Auskunft Informationsbüro des Landes Baden-Württemberg; **BAYERN:** Bayerische Staatskanzlei, Dr. Scholle, schriftliche Auskunft vom 25.3.1992 sowie weitere Unterlagen der Landesregierung und des Landtages. (zB (1990) Bayern in Europa. 16; Bericht von Staatsminister Dr. Georg Freiherr von Waldenfels am 28. Juni 1990 vor dem Ausschuß für Wirtschaft und Verkehr des Bayerischen Landtags: "Vorbereitung der Wirtschaft auf den Binnenmarkt 1992 unter besonderer Berücksichtigung der Arbeit des Informationsbüros in Brüssel"); siehe auch Abschnitte 3.3.3.4. und 3.4.; **BERLIN:** Senatsverwaltung für Bundes- und Europaangelegenheiten; Bevollmächtigter des Landes Berlin Beim Bund, Stuth, schriftliche Auskunft vom 30. März 1992; **HESSEN:** Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten, Dr. Borchmann, schriftliche Auskunft vom 6.4.1992 und 3.7.1992 (Zur Auskunft über die Binnenorganisation hat Dr. Borchmann eine Umfrage unter den Ministerien eingeleitet); **NIEDERSACHSEN:** Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten, Blenke, schriftliche Auskunft vom 16.3.1992; **SAARLAND:** Ministerium für Wirtschaft, Dr. Runge, schriftliche Auskunft vom 10.3.1992; **SCHLESWIG-HOLSTEIN:** Staatskanzlei, Frau Hoppe, schriftliche Auskunft vom 21.7.1992; **NORDRHEIN-WESTFALEN:** Staatskanzlei, Frau Kalbfleisch-Kottsieper, schriftliche Auskunft vom 16.3.1992;
An die Landesregierungen der "neuen Bundesländer" wurden keine Fragebögen versandt. Angaben zu **Rheinland Pfalz** finden sich in Abschnitt 3.3.3.4. und 3.4. Für Details zu den **Verbindungsbüros der Länder in Brüssel** siehe Abschnitt 3.4.

Die Schaffung einer Europa-Abteilung sei als erstes in Bayern geschehen. Die anderen Bundesländer seien diesem Beispiel gefolgt.

- Europaangelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, wie die Fortentwicklung der europäischen Integration, werden federführend von den beiden EG-Referaten der Staatskanzlei – Europapolitik und Regionalismus; Europarecht – betreut.
- Der persönliche Beauftragte des Ministerpräsidenten für Fragen des Föderalismus und Regionalismus in Europa hat vor allem die Aufgabe, für bayerische Vorstellungen eines künftigen "Europa der Regionen" zu werben und die Beziehungen zu anderen europäischen Regionen und europäischen Organisationen, wie der Versammlung der Regionen Europas (VRE) und der Konferenz "Europa der Regionen", zu pflegen.

BERLIN:

- EG-Angelegenheiten sind als Abteilung betreut in der Senatsverwaltung für Bundes- und Europaangelegenheiten (Bevollmächtigter des Landes beim Bund); zu deren Koordinierungsfunktion s.u.
- Seit 1986 gibt es zudem einen EG-Berater des Senats mit Büro in Berlin und Brüssel.

HESSEN:

Seit Frühjahr 1991 ist ein besonderes Europaressort eingerichtet: das Hessische Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten (Aufgabe siehe "Ressortübergreifende Koordination" unten).

NIEDERSACHSEN:

Das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten mit Standorten in Hannover, Bonn und Brüssel, koordiniert die Europapolitik der Landesregierung (s.u.).

NORDRHEIN-WESTFALEN:

Ein gesondertes Ministerium für Europaangelegenheiten gibt es in Nordrhein-Westfalen nicht. Der Minister für besondere Angelegenheiten, Herr Clement, der zugleich auch Chef der Staatskanzlei ist, nimmt diese Funktion als Europabeauftragter der Landesregierung wahr (s.u.).

SAARLAND:

- Nach der Regierungsbildung durch die SPD nach den LTW von 1985 wurde ein Ministerium für Bundesangelegenheiten und besondere Aufgaben – darunter wurden insbesondere EG-Angelegenheiten verstanden – eingerichtet. Damit hatte das Saarland als erstes Bundesland ein eigenes Europaministerium eingerichtet (vgl auch Ottokar HAHN (1986), *EG-Engagement der Länder: Lobbyismus oder Nebenaußenpolitik?*, in: Hrbek/Thaysen (1986); SCHMIDT-MEINECKE (1987), 34) Minister Dr. Hahn wurde für die Zeit seiner Ministertätigkeit von der EG-

Kommission beurlaubt und kehrte Ende 1990 nach Ende der Legislaturperiode wieder nach Brüssel zurück.
- Anschließend wurde 1990 der Chef der Staatskanzlei, Staatssekretär Reinhold Kopp, *Europa-Beauftragter* der Landesregierung. Im Sommer 1991 wurde er Wirtschaftsminister und ist weiterhin als Europa-Beauftragter der Landesregierung tätig.

SCHLESWIG-HOLSTEIN:
- Seit der Regierungsneubildung nach der Landtagswahl im Frühjahr 1992 ist für Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften in der Doppelfunktion der Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten zuständig.
- Von dort erfolgt ua die Wahrnehmung des EG-Ausschusses des Bundesrates, die Betreuung des gemeinsam von Hamburg und Schleswig-Holstein betriebenen Verbindungsbüros in Brüssel (Hanse-Office) sowie die Erarbeitung von inhaltlichen Positionen zu europapolitischen Themen sowie künftig die Wahrnehmung des Regionalausschusses.

EG-REFERATE ?

BADEN-WÜRTTEMBERG:
- In Hinblick auf den Binnenmarkt wurden früher europäische Fragen schwerpunktmäßig im Wirtschaftsministerium betreut. Dort bestehen mit Stand März 1992 zwei Referate, die sich diesen Fragen widmen.
- Während der laufenden Legislaturperiode wurden darüberhinaus weitere Referate in den Fachressorts (zB Umweltministerium, Innenministerium) eingerichtet.
- Zum Teil werden Europaangelegenheiten auch in den "Zentralstellen" – Leitungsbüros, die unmittelbar bei den jeweiligen Ministern angesiedelt sind, wahrgenommen.

BAYERN:
- Spätestens seit 1988 bestehen in allen Staatsministerien eigenes EG-Verbindungsreferate.
- In den besonders betroffenen Staatsministerien für Wirtschaft und Verkehr sowie Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bestehen solche EG-Referate seit Gründung der EG.

BERLIN:
- Die EG-Referate bestehen in den einzelnen Senatsverwaltungen seit 1989.
- 13 Senatsverwaltungen (Ressorts) haben ein eigenes EG-Referat, das zumeist an allgemeine Abteilungen angegliedert ist. Die Senatsverwaltungen für Gesundheit und für Soziales haben gemeinsam einen Berater in EG-Angelegenheiten.

HESSEN:

- In der Staatskanzlei gibt es seit 1990 ein eigenständiges EG-Referat. Zuvor wurden die EG-Angelegenheiten von einem Referenten in der Bundesstaatsabteilung miterledigt.
- Im Ministerium für Wissenschaft und Kunst wurde im Dezember 1988 ein EG-Referat eingerichtet.
- Im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie kam es als Folge der EEA und des Bundesratsverfahrens zu einer Straffung der Organisation, indem die dem damaligen Fachreferat für EG-Fragen obliegende Koordination der fachlichen Stellungnahmen zu EG-Vorhaben dem Bundesratsreferat direkt zugewiesen wurde. Die fachlichen Zuständigkeiten – wie Fragen der Beihilfenaufsicht, Regionalpolitik, technische Normen, Verkehrsfragen usw – wird jetzt von den zuständigen Fachreferaten des HMWVT betreut. Das EG-Referat wurde 1988 endgültig aufgelöst. Grundsatzfragen und Koordination liegen also beim Bundesratsreferates des HMWVT.
- Im Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten existiert ein ausschließliches EG-Referat nicht. EG-Agenden werden von den Fachreferenten mitbetreut.
- Im Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit besteht seit 1985 ein koordinierendes Referat für Grundsatz- und EG-Angelegenheiten.
- Im Landespersonalamt besteht kein EG-Referat.
- Im Ministerium für Justiz werden die EG-Angelegenheiten seit 1975 als besondere Referatsaufgaben im Geschäftsverteilungsplan ausgewiesen.
- Im Kultusministerium gibt es seit 1988 eine Referatsgruppe internationale Angelegenheiten mit einem EG-Referat.
- Im Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz gibt es bereits seit 1965 ein Referat "Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Ländliche und kulturelle Aufgaben".

NIEDERSACHSEN:

- In den einzelnen Ressorts bestehen überwiegend selbständige EG-Referate, zum Teil auch als Arbeitsbereiche größerer Funktionseinheiten.
- Ihre Einrichtung folgte der Ausdehnung der Gemeinschaftspolitiken. In den "klassischen" EG-Politiken wie dem Agrar- oder Kohle- und Stahlbereich sind sie also älter als in den erst später vergemeinschafteten Sektoren. Seit der EEA von 1986 gibt es auf Landesebene keine Fachpolitik mehr, die nicht von EG-Angelegenheiten betroffen ist. So wurde im Niedersächsischen Frauenministerium, das im Gefolge der letzten Landtagswahl im Jahre 1990 neu gegründet wurde, von vornherein ein EG-Referat eingerichtet.

NORDRHEIN-WESTFALEN:

- Die Einrichtung einzelner EG-Referate in den Ministerien erfolgte im Laufe der

letzten fünf Jahre, wobei die "NRW-Initiative Binnenmarkt" eine Initialzündung hiefür gewesen ist.
- In einzelnen Ministerien (Wirtschaftsministerium) gab es allerdings auch schon vorher notwendigerweise EG-Referate.

RHEINLAND-PFALZ:
In Rheinland-Pfalz etwa finden solche koordinierenden Sitzungen sowohl ca. alle 6 bis 8 Wochen in der Staatskanzlei, als auch in parallel dazu – in unregelmäßigen Abständen – bei der Bonner Vertretung des Landes, dem Ministerium für Bundesangelegenheiten und Europa statt.

SAARLAND:
EG-Referate in den einzelnen Ministerien wurden im Zeitraum von 1985 bis 1990 eingerichtet.

SCHLESWIG-HOLSTEIN:
Es wird angestrebt, in den meisten Ressorts EG-Koordinierungsreferate einzurichten (Ausnahme: Frauenministerium, Innenministerium, Justizministerium), die sich ausschließlich oder zumindest schwerpunktmäßig mit EG-Angelegenheiten beschäftigen.

RESSORTÜBERGREIFENDE KOORDINATION ?

BADEN-WÜRTTEMBERG:
* Bis zur Schaffung des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten (s.o.) fanden jeweils zu Beginn der Ausschußwoche des Bundesrates (also im Regelfall alle drei Wochen) "EG-Referentenbesprechungen" mit den EG-Referenten der Fachressorts in der Staatskanzlei statt.

– Die Aufgabe der Einberufung dieser EG-Referentenbesprechungen wird nunmehr vom Europaministerium wahrgenommen.

– Dieses Gremium dient neben der Erörterung allgemeiner europapolitischer Fragen insbesondere der Vorbereitung der Sitzungen des EG-Ausschusses des Bundesrates.

* Das Verhältnis zwischen Staatskanzlei und Landesvertretung, die eine Dienststelle des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten ist, regelt sich nach den üblichen Verhältnissen zwischen Staatskanzlei und Fachressorts.

BAYERN:
- Europaangelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, wie die Fortentwicklung der europäischen Integration, werden federführend von den beiden EG-Referaten der Staatskanzlei (s.o.) betreut.
- Im übrigen beschränkt sich die Staatskanzlei – entsprechend der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten – auf die Vorgabe von Leitlinien, wo dies notwendig erscheint. Die EG-Referate der Fachressorts und die Europaabteilung des

Staatsministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten nehmen die übrigen Bereiche eigenverantwortlich wahr.
- Die notwendige Koordinierung erfolgt in einer Arbeitsgruppe der EG-Referenten, die unter Vorsitz der Staatskanzlei etwa monatlich tagt.

BERLIN:
- Seit April 1986 besteht ein ressortübergreifender *Arbeitskreis der EG-Referenten* der Berliner Senatsverwaltungen, der etwa alle sechs Wochen tagt. An ihm nehmen die EG-Referenten aller Fachressorts (s.o.) sowie der Senatskanzlei teil. Seit 1991 nehmen auch je zwei Berliner Bezirksbürgermeister daran teil.
- Organisiert und geleitet wird dieser Arbeitskreis vom Leiter des Referats "Europapolitik" der Senatsverwaltung für Bundes- und Europaangelegenheiten.
- Zur Koordinierung zwischen Senatskanzlei und der Senatsverwaltung für Bundes- und Europaangelegenheiten gibt es Gremien, die Vertreter der Senatsverwaltung für Bundes- und Europaangelegenheiten in Bonn im Auftrag der Senatskanzlei wahrnehmen. Diese wird über alle wichtigen Entwicklungen unterrichtet und kann den Regierenden Bürgermeister aktuell unterrichten.

HESSEN:
Die ressortübergreifende Koordination von EG-Angelegenheiten ist unterschiedlich geregelt:
- Soweit EG-Angelegenheiten im Bundesratsverfahren behandelt werden, liegt die Koordination in den Händen der Staatskanzlei. In der Staatskanzlei findet eine Woche vor der jeweiligen Plenarsitzung des Bundesrates eine Vorkoordinierung auf Beamtenebene statt, in der alle Punkte der Bundesratstagesordnung behandelt werden, also auch die EG-Angelegenheiten. An der Koordinierungssitzung sind Vertreter aller Ressorts der Landesregierung beteiligt. Dieses Verfahren besteht bereits seit den Fünfziger Jahren.
- EG-Angelegenheiten außerhalb des Bundesrates werden entweder – soweit es sich um fachspezifische Materien handelt – durch das federführende Ressort koordiniert oder durch das Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten, soweit es sich um EG-Angelegenheiten allgemeiner Art handelt. Zu dieser Koordinierungsfunktion des Ministeriums des Innern und für Europaangelegenheiten gehört es, daß von Zeit zu Zeit Besprechungen der EG-Referenten aller Ressorts veranstaltet werden.

NIEDERSACHSEN:
- Die Koordinierung der Europapolitik der Landesregierung ist angesiedelt beim Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten mit Standorten auch in Bonn (Landesvertretung) und Brüssel (Verbindungsbüro Niedersachsen).
- In die Koordinierung ist auch der Niedersächsische Landtag einbezogen (vgl.

Landtagsentschließung vom 11.11.1987, Drs. 11/705) [zu dessen Reichweite siehe aber ANHANG C]
- Zur Ressortkoordinierung wurde 1989 ein Arbeitskreis der EG-Referenten (s.o.) der niedersächsischen Ministerien (wieder) eingerichtet, der regelmäßig mindestens einmal monatlich zusammentritt.
- Dem Arbeitskreis der EG-Referenten, dem das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten vorsitzt und in dem es auch durch die Bonner Landesvertretung und das Brüsseler Verbindungsbüro vertreten ist, gehört auch die Staatskanzlei an.
- Zudem wird auf die Teilnahme Niedersachsens in der "Europakommission der Länder", die in Hinblick auf die Regierungskonferenzen 1990/91 geschaffen wurde, verwiesen. Hiebei entsendet Niedersachsen je einen Vertreter der Staatskanzlei und des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten.

NORDRHEIN-WESTFALEN:
- Die ressortübergreifende Koordination der EG-Angelegenheiten wird im Rahmen des *Koordinierungsausschusses für die Europapolitik der Landesregierung* geleistet, soweit sie Grundsatzfragen betreffen. Die Tagungshäufigkeit variiert nach Arbeitsanfall, es wird jedoch in der Regel monatlich getagt.
- Das Ministerium für Bundesangelegenheiten wird ebenfalls von der Staatskanzlei wahrgenommen (vertreten in Bonn durch die Bevollmächtigte des Landes).
- Die Arbeit der Fachausschüsse des Bundesrates wird im Schwerpunkt allerdings in der Bonner Landesvertretung koordiniert.
- Eine ergänzende Koordinierung findet in der Staatskanzlei vor den jeweiligen Bundesratssitzungen zur Beschlußfassung der Staatssekretäre bzw des Kabinetts über die Tagesordnungspunkte der Bundesratssitzung statt.

SAARLAND:
- Die ressortübergreifende Koordination in EG-Angelegenheiten wird vom Europabeauftragten der Landesregierung vorgenommen.
- Dementsprechend werden die EG-Referenten der einzelnen Ministerien vom Europabeauftragten (nunmehr der Wirtschaftsminister) zu ressortübergreifenden Koordinationsgesprächen eingeladen.
- Dieses Gremium tagt im Regelfall monatlich. Zusätzlich zu den Ministerienvertretern nehmen daran teil die Landesvertretung des Saarlandes in Bonn und das Saarlandbüro in Brüssel.
  (Diese Koordinationsgespräche wurden in der letzten Legislaturperiode im Rahmen des Ministeriums für Bundesangelegenheiten und besondere Aufgaben (s.o.) durchgeführt.)
- Die Koordinierung in EG-Angelegenheiten liegt also nicht bei der Staatskanzlei, sondern beim Europabeauftragten der Landesregierung (Wirtschaftsministerium). Allerdings werden EG-Angelegenheiten im Einzelfall auch in der Staatskanzlei

bearbeitet, wenn diese zB in der Ministerpräsidenten-Konferenz oder in den Sitzungen der Chefs der Staats- und Senatskanzleien erörtert werden.
- Eine Kompetenzaufteilung zwischen Staatskanzlei und Landesvertretung in Bonn ist nicht erforderlich, da die Landesvertretung des Saarlandes in Bonn nicht einem besonderen Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten, sondern der Staatskanzlei zugewiesen wurde.

SCHLESWIG-HOLSTEIN:
- Zu den Koordinierungsaufgaben des Ministers für Bundes- und Europaangelegenheiten s.o.
- Die ressortübergreifende Koordinierung der EG-Angelegenheiten liegt bei der Staatskanzlei:
  Sie erfolgt überwiegend über das Instrumentarium des "Interministeriellen Arbeitskreises Europa der schleswig-holsteinischen Landesregierung". Dieser Interministerielle Arbeitskreis existiert seit dem 13.8.1988. Seit dem 1.7.1992 obliegt der Staatskanzlei die Leitung und Federführung in diesem Arbeitskreis. Mitglieder des Arbeitskreises sind Vertreter und Vertreterinnen der EG-Koordinationsreferate der einzelnen Ressorts (s.o.), das Hanse-Office (Brüssel) und bei speziellen Sachthemen auch Vertreter und Vertreterinnen der jeweiligen Fachreferate der betroffenen Ressorts. Seit der Einsetzung des Arbeitskreises fanden 25 Sitzungen statt. Für die Zukunft wird eine Sitzungshäufigkeit ca. alle drei Wochen angestrebt.
- Für die Durchführung der Koordinierung ist auf Arbeitsebene in der Staatskanzlei ein EG-Koordinierungsreferat (1 Referent + 1,5 Sachbearbeiter) zuständig.

BEZIEHUNGEN ZU WIRTSCHAFTSVERBÄNDEN ?

BADEN-WÜRTTEMBERG:
Als Beratungsgremium der Landesregierung wurde Ende 1988 ein "Beraterkreis" aus Persönlichkeiten der Öffentlichen Verwaltung (ua auch ein GD der EG-Kommission), der Wirtschaft und der Wissenschaft eingerichtet, der Anfang 1990 seinen Bericht vorgelegt hat. (Beraterkreis der Landesregierung: Baden-Württemberg im Europäischen Binnenmarkt 1992. Ausgewählte Analysen und Empfehlungen 1990)

BAYERN:
- Die Beziehungen zu den Wirtschaftsverbänden nimmt federführend das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr wahr.
- Aber auch andere Ministerien haben entsprechende Kontakte, soweit sie fachlich betroffen sind.

NIEDERSACHSEN:
Die Beziehungen zu den Wirtschaftsverbänden laufen über das Wirtschaftsministerium im Rahmen der üblichen Zusammenarbeit.

NORDRHEIN-WESTFALEN:
Die Beziehungen zu den Wirtschaftsverbänden des Landes in EG-Angelegenheiten werden schwerpunktmäßig durch den MWMT unter anderem im Rahmen eines besonderen Arbeitskreises gepflegt.

SAARLAND:
Zu den Wirtschaftsverbänden des Saarlandes bestehen in EG-Angelegenheiten enge Kontakte auf allen Ebenen, so daß es nicht erforderlich war, hierfür besondere Institutionen einzurichten.

ANHANG C

FRAGEBOGEN DEUTSCHE LANDTAGSDIREKTOREN

Beantwortung der Fragebögen samt detaillierenden Unterlagen durch die Landtagsdirektionen:*

> 1. Seit wann gibt es in Ihrem Land eine **Vereinbarung** mit der Landesregierung **über eine Beteiligung des Landtages in Angelegenheiten des Bundesratsverfahrens nach Art 2 EEAG?**

BADEN-WÜRTTEMBERG:
Der Landtag wird auf Grundlage seines Beschlusses vom 16. März 1989 bei der Willensbildung zu landesrelevanten EG-Vorhaben beteiligt:

"1. Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren.

2.a) Die Landesregierung gibt dem Landtag – in Eilfällen dem zuständigen Ausschuß – vor ihrer Stellungnahme im Bundesrat von EG-Vorhaben, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, unverzüglich Kenntnis. Entsprechend Abschnitt II Ziffern 1 und 2 der Bund-Länder-Vereinbarung unterrichtet die Landesregierung den Landtag auch über den zeitlichen Rahmen des Beratungsablaufs und über wesentliche Änderungen des Vorhabens, um ihm oder dem zuständigen Ausschuß eine Stellungnahme zu ermöglichen.

b) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über ihre Entscheidung im Bundesrat.

3. "Der Präsident überweist Mitteilungen nach Ziffer 2 an den zuständigen Ausschuß. Der Landtag ermächtigt gemäß § 26 Abs 3 Satz 2 der Geschäftsordnung in Eilfällen den Ausschuß, auf Vorschlag des Präsidenten oder einer Fraktion für den Landtag abschließend Stellung zu nehmen. Dieses Verfahren findet auf Verlangen einer Fraktion auch bei sonstigen EG-Vorhaben Anwendung, bei welchen aufgrund Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte eine Stellungnahme des Bundesrats beabsichtigt ist."

---

* Baden-Württemberg: 27.3.1992; Bayern: 22.4.1992; Berlin: 30.3.1992; Bremen: 22.4.1992; *Brandenburg: 17.3.1992;* Hamburg: 16.3.1992; Hessen: 23.3.1992; *Mecklenburg-Vorpommern: 3.6.1992;* Niedersachsen: 17.3.1992; Saarland: 30.3.1992; Schleswig-Holstein:11.3.1992; *Thüringen*
LANDTAG BRANDENBURG:
Der Landtag befindet sich erst in der Aufbauphase. Aus diesem Grunde sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt (März 1992) die folgenden Fragen jeweils negativ zu beantworten.
Unbeantwortete Fragebogen: Nordrhein-Westfalen (siehe jedoch den Bericht der Expertenkommission im Auftrag des nordrhein-westfälischen Landtages: GROSSE-SENDER (1990) und (1990a); LHOTTA (1991), Rheinland-Pfalz, *Sachsen, Sachsen-Anhalt*

BAYERN: keine Vereinbarung
BERLIN: (hiezu keine Antwort)
BREMEN: keine Vereinbarung
HAMBURG: bisher keine Vereinbarung
HESSEN: (siehe Frage 2)
MECKLENBURG-V: keine Vereinbarung
NIEDERSACHSEN: Seit Juni 1988
Entschließung des Landtages vom 11.11.1987, Drucks. 11/1811, Niedersächsischer Landtag, 11. Wahlperiode und Schreiben des Niedersächsischen Ministerpräsidenten (11/10682) vom 6.1.1988 und (21/1068) vom 21.6.1988;
SAARLAND:
23.11.1987, Drucksache 9/1403 des Landtages des Saarlandes, 9. Wahlperiode: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtages des Saarlandes betreffs *Vereinbarung über die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung:*
Siehe dort: ist allgemein auf Bundesrat-Gesetze-Staatsverträge bezogen
SCHLESWIG-HOLSTEIN:
Die Beteiligung des Landtages beruht nicht auf einer Vereinbarung, sondern auf Art 22 Abs 1 der Landesverfassung:
Er beinhaltet lediglich eine Pflicht der Landesregierung zur frühzeitigen und vollständigen Unterrichtung des Landtages über die "Mitwirkung im Bundesrat ... sowie für die Zusammenarbeit mit ... den Europäischen Gemeinschaften und deren Organen, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht."
Ein explizites Stellungnahmerecht fehlt hingegen.
THÜRINGEN:
Bislang liegt eine spezifische Vereinbarung über die Zusammenarbeit von Landtag und Landesregierung in integrationspolitischen Fragen noch nicht vor. Es gibt nur eine allgemeine Bereitschaftserklärung des Ministerpräsidenten, den Landtag - "tatsächlichen und verfahrens-ökonomischen Möglichkeiten entsprechend" - über den Gang der Beratung zu Abkommen von erheblicher politischer bzw finanzieller Bedeutung zu unterrichten (Drs 1/633 Thüringer Landtag). [Diese Formulierung scheint jedoch weder auf das EG-Bundesratsverfahren anwendbar, noch bislang praktische Auswirkungen zu haben]

2. Über **welche EG-Vorhaben** wurde Ihr Landtag von der Landesregierung in den Jahren **1990 und 1991 informiert**?

BADEN-WÜRTTEMBERG:
Im Zeitraum 1990-1991 wurden dem Landtag 39 EG-Vorhaben zugeleitet. (1989 - 19; 1990 - 21; 1991 - 18)

BAYERN:
Der Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten gibt in regelmäßigen Abständen (mindestens alle Vierteljahre) einen Bericht über aktuelle Fragen der Europäischen Integration (die letzten Berichte befaßten sich schwerpunktmäßig mit den Regierungskonferenzen zur Politischen und zur Wirtschafts- und Währungsunion).
BERLIN:
1. EG-Richtlinie 89/48/EWG LehrG vom 21.12.1988
2. allgemein im Rahmen der Jahresberichte des Europa-Beauftragten des Senats

BREMEN:
1. Mitteilung des Senats vom 9.1.1990 (Drs 12/763): EG-Binnenmarktprogramm (Kenntnisnahme durch die Bürgerschaft)
2. Mitteilung des Senats vom 20.8.1991 (Drs 12/1301): Die Freie Hansestadt Bremen in der Europäischen Gemeinschaft (erledigt durch Ablauf der Wahlperiode)

HAMBURG:
- Europäischer Binnenmarkt 1992 Auswirkungen auf Hamburg, Drucks. 13/3962 – Ausblick und Fortentwicklung der Hamburger Mittelstandspolitik; insbesondere im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt, Drucks. 13/6367
- Stand der EG-Regierungskonferenzen über die politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion und Forderungen der Länder, Drucks. 14/582

HESSEN:
Erst seit 1.1.1992 findet eine regelmäßige Berichterstattung der Landesregierung in EG-Angelegenheiten im Hauptausschuß des Hessischen Landtags statt.
Zuvor erfolgten Informationen im Rahmen von parlamentarischen Initiativen:
1988:
- Auswirkungen des EG-Binnenmarktes für das Land Hessen – Anfrage 9.12.1988

1989:
- Vollendung des europäischen Binnenmarktes, politische Union – Bericht, Antrag 14.4.1989

1990:
- Gesetz zur Änderung des Ingenieurgesetzes: Umsetzung der EG-Hochschuldiplomrichtlinie für den Bereich der Ingenieure (GVBl. I S. 771 vom 28.12.1990)

1991:
- Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf Lehrerbildung und -beschäftigung im Land Hessen 8.4.1991
- Europäische Gemeinschaft und Tourismus – Anfrage 22.10.1991
- Vollendung des Binnenmarktes und seine Auswirkungen auf Hessen – Anfrage 15.11.1991
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Lehramt an öffentlichen Schulen: Umsetzung der EG-Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Hochschuldiplomen, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen (GVBl I S 340 vom 26.11.1991)

1992:
- Neue Fernsehnorm D 2 MAC; Ablehnung entsprechender Einführungspläne, Unterstützung der Bundesrats-Initiative zur Ablehnung des Richtlinienentwurfs in seiner derzeitigen Fassung – Antrag 28.1.1992
- Ergebnis des Europäischen Rates in Maastricht am 9./10. Dezember 1991: Befürwortung der weiteren Demokratisierung etc – Antrag SPD/Grüne 21.1.1992
- Europäisches Jahr des Arbeitsschutzes 1992: geplante Aktivitäten in Hessen sowie auf Bundes- und EG-Ebene, organisatorische Vorbereitungen – Antrag 22.1.1992
- Ergebnisse des EG-Gipfels von Maastricht: zustimmende Haltung – Antrag der CDU 28.1.1992
- Berücksichtigung europäischer Themen in den hessischen Volkshochschulen – Anfrage 5.2.1992

MECKLENBURG-V: bisher nie

NIEDERSACHSEN:

Unterrichtung des Niedersächsischen Landtages gem Ziff 2 der LT-Entschließung vom 11.11.1987:

Der Landtag wurde von der Landesregierung im Jahre *1990*: über 121 Bundesrats-Drucksachen;

Im Jahre *1991*: über 125 Bundesrats-Drucksachen, die EG-Vorhaben betreffen, die für das Land "von herausragender politischer Bedeutung sind und die wesentliche Interessen des Landes Niedersachsen berühren, unterrichtet.

SAARLAND:

Alle EG-Programme, die für die Landespolitik unmittelbar Bedeutung haben, werden im Landtag bzw den zuständigen Landtagsausschüssen zur Kenntnis genommen und diskutiert; zB Programme Rachar, Resider, Interreg, Erasmus etc; Strukturfondsmittel, soweit sie im Saarland verwandt werden (zB Ziel 2-Mittel; Ziel 5b-Mittel)

SCHLESWIG-HOLSTEIN:

1990:
- Bericht der Landesregierung (Drs 12/741) über Maßnahmen zur Vorbereitung Schleswig-Holstein auf den Europäischen Binnenmarkt: Kenntnisnahme
- Bericht des Min.WTV (Drs 12/810) zur wirtschaftlichen Entwicklung in Schleswig-Holstein 1989: ua Vorbereitung auf Binnenmarkt: Kenntnisnahme

1991:
- Bericht der Landesregierung (Drs 12/1501) zur Wirtschaftlichen Entwicklung in Schleswig Holstein 1990: Kenntnisnahme
- Bericht der Landesregierung (Drs 12/1645) zur Lage der Freien Berufe in Schleswig-Holstein: ua Auswirkungen des Binnenmarktes: Kenntnisnahme
- Bericht der Landesregierung (Drs 12/1406) zur Kulturpolitik in Schleswig-Holstein: ua Kulturpolitik in Zusammenhang mit europäischer Einigung
- Bericht der Landesregierung (Drs 12/1715) zum Landesprogramm "Westküste" – Förderung aus EG-Programmen

- Gesetz zu dem Vertrag zum Europäischen Fernsehkulturkanal (EKK) – Ziele des EKK, Träger, Beteiligte, Finanzierung, Gesetz v 12.10.1991, GVOBl S 524)

THÜRINGEN:

- Kleine Anfrage/Antwort des Ministeriums f Landwirtschaft und Forsten: Nahrungsmittel-Übereinkommen der EG, Drs 1/631 vom 25.7.1991
- Kleine Anfrage/Antwort des Ministeriums für Wirtschaft und Technik: Vergabe von Mitteln nach der Gemeinschaftsaufgabe und nach dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Drs 1/790 vom 11.10.1991

3. **Zu welchen dieser EG-Vorhaben** hat Ihr Landtag sodann eine **Stellungnahme (Erklärung, Resolution etc) abgegeben?**

BADEN-WÜRTTEMBERG:

Beschlüsse des Landtags erfolgten zu 9 der 39 im Zeitraum 1990–91 dem Landtag zugeleiteten EG-Vorhaben:

- Entwurf einer Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen über die schulische Eingliederung behinderter Kinder: Wahlrecht der Eltern zwischen der Unterrichtung ihrer behinderten Kinder in allgemeinen oder Sonderschulen
- Mitteilung der Kommission der EG an den Rat über "Energie und Umwelt": Begrenzung der Klimagefahren, Maßnahmen der Reduktion von CO_2; umweltverträgliche Energieversorgung, Aktion zur Fordierung der rationellen Energienutzung
- Mitteilung der Kommission der EG über ein Aktionsprogramm zur Förderung der audiovisuellen Industrie in Europa "MEDIA" 1991 bis 1995; Entwurf für einen Beschluß des Rates dazu; Vorschlag für einen Beschluß des Rates über die Durchführung einer Gemeinschaftsaktion zur beruflichen Fortbildung im audiovisuellen Bereich.
- Vorschlag für eine Dritte Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG bd 88/357/EWG
- Vorschläge für drei Richtlinien des Rates zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchssteuern auf alkoholische Erzeugnisse, Tabakwaren und Mineralöle
- Änderung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten für schwere Nutzfahrzeuge
- Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Erhaltung der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten
- Mitteilung der Kommission der EG an den Rat und das Europäische Parlament: Die EG und der Sport

BAYERN:
Zu einzelnen EG-Vorhaben wird **keine** Stellungnahme des Landtages abgegeben.
Allerdings wurden zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion Stellungnahmen abgegeben: Bayer. Landtag 12. WP:
Drs 12/647 vom 21.2.1991: Regionale Forderungen sollen formeller Tagesordnungspunkt der Regierungskonferenzen werden; Bericht an Landtag über die Regierungskonferenzen alle drei Monate.
Drs 12/1764 vom 15.5.1991: Subsidiarität und Regionalorgan; prinzipielle Befürwortung der Luxemburger Zwischenbilanz und notwendige Erweiterung;
Drs 12/4029 vom 28.11.1991: Forderung nach Zusammenführung der beiden Regierungskonferenzen in ein einheitliches Vertragswerk
Drs 12/6077 vom 9.4.1992: generelle Entschließung zu den Maastrichter Beschlüssen - "Bayern in Europa"; Begrüßung des Subsidiaritätsprinzips, des Regionalausschusses, der Vertretungsmöglichkeit im Ministerrat; Feststellung von Mängeln; Forderung nach Ausbau der innerstaatlichen Mitwirkungsrechte. Die Beschlüsse wurden von allen Fraktionen getragen.
BERLIN:
- Zustimmung zur EG-Richtlinie 89/48/EWG (siehe oben)
- Kenntnisnahme der Jahresberichte des Europabeauftragten des Senats

BREMEN: keine Stellungnahmen
HAMBURG: Bisher keine Stellungnahmen, Erklärungen etc
HESSEN: (keine Antwort hiezu - siehe Punkt 2)
MECKLENBURG-V: nie (s.o.)
NIEDERSACHSEN:
Keine [trotz der seit 1988 bestehenden Möglichkeit nach Punkt 3a der unter Frage 1 angeführten Entschließung/Vereinbarung]
SAARLAND:
Siehe Antwort Frage 2.
Hinzuzufügen sind auch Abkommen, die für die EG-Planung im weitesten Sinn von Belang sind, zB aus dem Komplex "Transeuropäische Netze", Titl XII Vertrag zur Politischen Union: das Projekt TGV-Est.
SCHLESWIG-HOLSTEIN:
Keine (lediglich Kenntnisnahmen der Berichte: siehe Frage 2)

4. In welchen Fällen ist die **Landesregierung** sodann von der Position des Landtages grundlegend **abgewichen?**

BADEN-WÜRTTEMBERG:
Eine grundlegende Abweichung konnte nicht festgestellt werden.

BAYERN:
In keinem Fall (hinsichtlich der Stellungnahmen zur Politischen und Wirtschafts- und Währungsunion, s.o.)
BERLIN: keine (s.o.)
BREMEN: entfällt (s.o.)
HAMBURG: entfällt (s.o.)
MECKLENBURG-V: entfällt (s.o.)
NIEDERSACHSEN: entfällt (s.o.)
SAARLAND: in keinem Fall
THÜRINGEN: entfällt s.o.

5. **Wie lange** ungefähr hat die Ausarbeitung der Standpunkte des Landesparlaments jeweils **gedauert?**

BADEN-WÜRTTEMBERG: ca. 3-4 Wochen
BAYERN: entfällt (s.o.)
BERLIN: entfällt (s.o.)
BREMEN: entfällt (s.o.)
HAMBURG: entfällt (s.o.)
HESSEN: (keine Antwort hiezu)
MECKLENBURG-V: entfällt (s.o.)
NIEDERSACHSEN: entfällt (s.o.)
SAARLAND: zwischen 2 Wochen und einem halben Jahr.
SCHLESWIG-HOLSTEIN: entfällt (s.o.)
THÜRINGEN: entfällt (s.o.)

6. Davon abgesehen, hat der Landtag in den letzten zwei Jahren **selbst Aktivitäten in Bereichen der EG-Politik gesetzt?**

BADEN-WÜRTTEMBERG:

1. *Beschlüsse des Landtags zu grundsätzlichen Fragen der europäischen Integration:*
   - Beschluß des Landtags vom 20. Juni 1991 zur föderativen Struktur Europas
   - Beschluß des Landtags vom 19. Februar 1992: Föderalismus und Subsidiarität; Gestaltungselemente der Europäischen Union
2. *Informationsbesuche der Landtagsausschüsse in Brüssel:*

   Dabei wurden Gespräche mit der EG-Kommission, dem Europäischen Parlament, der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland sowie dem baden-württembergischen Informationsbüro geführt.

3. *Öffentliche Informationsveranstaltung:* "Kulturhoheit der Länder und Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft" am 28.9.1990
4. *Veranstaltung eines Europäischen Jugendparlaments*

BAYERN:
Dringlichkeitsanträge zur Politischen Union und Wirtschafts- und Währungsunion (s. Pkt 3)
BERLIN:
Dringliche Beschlußempfehlung 12/1352 des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten vom 26. März 1992 zum Ergebnis des Europäischen Rates in Maastricht am 9./10. Dezember 1991: einstimmig bei Enthaltung der Stimmen der Fraktionen von Bündnis 90/Grüne (AL)/UFV und F.D.P.
BREMEN:
Seit 1990 keine (in den Jahren 1988/89 2 Anfragen und 5 Anträge zu europapolitischen Themen)
HAMBURG: nein
HESSEN: siehe Frage 2
MECKLENBURG-V: bisher nie; allerdings Behandlung von Initiativen zur Zusammenarbeit mit osteuropäischen Ländern
NIEDERSACHSEN:
1990:
- Einrichtung eines EG-Umweltfonds und Umweltschutz in der EG (Drs 12/1029): (Entschließung zur Unterstützung der Bundesratsinitiative der Landesregierung und Aufforderung an die Landesregierung darauf hinzuwirken, daß eine Entscheidung über den Sitz der EG-Umweltagentur getroffen wird und daß im Rahmen des zu schaffenden Umweltinformationsnetzes Ansprechstellen in Niedersachsen eingerichtet werden)

1991:
- Vertragsentwurf der Luxemburgischen Präsidentschaft über die Politische Union der Europäischen Gemeinschaft vom 18. Juni 1991
  (Zustimmung der Landesregierung nur unter bestimmten Voraussetzungen)
  "Entschließungsantrag" zurückgezogen.
  "Geänderte Entschließung (Drs 12/2217)
- Beteiligung Niedersachsens am "Europäischen Jahr der Senioren"
  (Entschließung zur Unterstützung der Aktivitäten der Landesregierung in diesem Zusammenhang, insbesondere zur Abhaltung eines Kongresses)
- Verbraucherunfreundlicher EG-Richtlinienvorschlag über die Festlegung von Normen für die Satellitenausstrahlung von Fernsehsignalen
  (Entschließung zur Aufforderung der Landesregierung zu verhindern, daß die in Vorbereitung befindliche Richtlinie einseitig industriepolitische Ziele verfolgt und darauf hinzuwirken, daß auf für die Satellitenprogrammanbieter wettbewerbshemmende und die Verbraucher belastende dirigistische Maßnahmen verzichtet wird.)

SAARLAND:
1. Am 26. Februar 1992 hat der Landtag den Europagedanken und die Unterstützung grenzüberschreitender Aktivitäten in die saarländische Verfassung aufgenommen.
2. Der saarländische Landtag ist Mitglied im *Conseil Parlementaire Interrégional*

SCHLESWIG-HOLSTEIN:
1990:
- Entschließung zur inneren Sicherheit und der Lage der Polizei in Schleswig-Holstein: ua Auswirkungen des Binnenmarktes und des Abbaus der Grenzkontrollen (Antrag Drs 12/765)
- Kommunales Ausländerwahlrecht: ua Verwirklichung eines auf Gegenseitigkeit beruhenden Wahlrechts im Rahmen der europäischen Einigung (Antrag Drs 12/1157)

1991:
- Entschließung zum Vertragsentwurf der Luxemburgischen Präsidentschaft über die Politische Union der Europäischen Gemeinschaft vom 18. Juni 1991 (Antrag Drs 12/1696 (neu))

THÜRINGEN:
- Entschließung zur Schaffung einer Repräsentanz Thüringens in der Europäischen Gemeinschaft, Antrag Drs 1/64 vom 20.12.1990; Debatten in der 10. Sitzung des Thüringer Landtages am 31.1.1991 und in der 15. Sitzung am 17.4.1991
- Entschließung Stärkung der Landesparlamente im Zuge der Verfassungsreform, Drs 1/918 vom 25.11.1991 ua auch in Zusammenhang mit Stärkung des Eigengewichts der Regionen in der EG

7. Gibt es in Ihrem Landtag einen **eigenen Ausschuß für EG-Angelegenheiten?** Seit **wann?**

BADEN-WÜRTTEMBERG: nein
BAYERN:
1978 Umbenennung des vormaligen Ausschusses für Bundesangelegenheiten in Ausschuß für Information über Bundesangelegenheiten und Europafragen; 1985 Umbenennung in Ausschuß für Bundesangelegenheiten und Europafragen, 1988 Umbenennung in Ausschuß für Bundes- und Europaangelegenheiten.
BERLIN:
Seit Anfang 1991 Ausschuß für Bundes- und Europaangelegenheiten
BREMEN:
Ständiger Ausschuß für Bundes- und Europaangelegenheiten, eingesetzt in der Bürg. Sitzg. v 25.4.1992
HAMBURG: nein

HESSEN: nein; zuständig für Europaangelegenheiten ist der Hauptausschuß
MECKLENBURG-V.:
Seit der Konstituierung des Landtages im Oktober 1990 ist der Rechtsausschuß auch für Europaangelegenheiten zuständig – dies deckt sich mit dem Zuständigkeitsbereich des Ministers für Justiz, bundes- und Europaangelegenheiten.
NIEDERSACHSEN:
Seit Beginn der 12. Wahlperiode, 21. Juni 1990: Ausschuß für Bundes- und Europaangelegenheiten
SAARLAND:
Seit 1990 beschäftigen sich 2 Ausschüsse mit Europafragen: 1. Ausschuß für Europafragen; 2. Kommission für Fragen des Interregionalen Parlamentarierrates
SCHLESWIG-HOLSTEIN: nein
THÜRINGEN:
In Folge der Einrichtung eines eigenständigen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten wird die Notwendigkeit der Bildung eines korrespondierenden Landtagsausschusses geprüft. Anfang April 1992 war hiezu die Entscheidung im Ältestenrat noch nicht abschließend getroffen.

8. Wird der Landtag **regelmäßig vom Verbindungsbüro Ihres Landes in Brüssel informiert?**

BADEN-WÜRTTEMBERG: nein
BAYERN: ja
BERLIN: nein
BREMEN: nein
HAMBURG: nein
HESSEN: (keine Antwort dazu)
MECKLENBURG-V.: nein
NIEDERSACHSEN:
Vom Verbindungsbüro direkt nicht, wird aber angestrebt; bislang von der Landesregierung (Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten)
SAARLAND: ja
SCHLESWIG-HOLSTEIN: nein
THÜRINGEN: bisher nicht

9. **Wieviele Experten** beschäftigen sich in der **Landtagsdirektion, speziell mit EG-Angelegenheiten?**

BADEN-WÜRTTEMBERG:
Im Referat "Juristischer Dienst" ist ein Referent mit EG-Angelegenheiten befaßt.

BAYERN:
Im Rahmen der Betreuung der Ausschußarbeit des Landtages ist ein Mitarbeiter neben der Betreuung zweier weiterer Ausschüsse für die Zuarbeit des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten zuständig.
BERLIN: 1 Experte im Rahmen eines umfassenden Arbeitsgebietes
BREMEN:
1 Ausschußassistentin für den neugegründeten Bundes- und Europaausschuß (s.o.)
HAMBURG: keine
HESSEN: (keine Antwort dazu – s.u.)
MECKLENBURG-V.: ein Beschäftigter befaßt sich damit, aber kein Experte
NIEDERSACHSEN:
Keine. Bei Bedarf werden Mitarbeiter mit der Bearbeitung einzelner EG-Angelegenheiten beauftragt. (siehe Pkt 11)
SAARLAND: 2
SCHLESWIG-HOLSTEIN:
1 Mitarbeiter mit Europafragen allgemein; 4 Mitarbeiter mit Fragen des Europarechts
THÜRINGEN: Die Aufgaben werden jeweils im Einzelfall von den dazu zuständigen Fachreferenten der Landtagsverwaltung bearbeitet.
Anmerkungen: Bei der Bewertung der Antworten ist zu berücksichtigen, daß wahrscheinlich die Definition der Beschäftigung (Reichweite des Aufgabenbereiches) von den einzelnen LT-Direktionen unterschiedlich ausgelegt wurde.

10. Gibt es in der Landtagsdirektion oder in den Büros der politischen Fraktionen **Referate**, die sich **speziell mit EG-Angelegenheiten** auseinandersetzen? Seit wann?

BADEN-WÜRTTEMBERG:
In den Fraktionen befaßt sich jeweils ein Parlamentarischer Berater ua speziell mit EG-Angelegenheiten: bei der CDU seit Mitte der Achtziger Jahre, bei der SPD seit 1989, bei den GRÜNEN seit 1989, bei der FDP/DVP seit 1988
BAYERN:
Die EG-Angelegenheiten werden sowohl beim Landtagsamt als auch bei den Fraktionen im Rahmen der allgemeinen Aufgaben mitbetreut.
BERLIN: nein
BREMEN:
In der Landtagsdirektion gibt es kein spezielles Referat. Es ist nicht bekannt, daß es in den außerhalb des Landtages eingerichteten Büros der Fraktionen derartige Referate gibt.
HAMBURG: nein
HESSEN: nein
MECKLENBURG-V.: nein

NIEDERSACHSEN:
- Nein. In der Landtagsverwaltung gibt es einen Beamten, der ua den unter 8 genannten Ausschuß betreut. Im konkreten Bedarfsfall kann auch der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst mit EG-Angelegenheiten befaßt werden.
- Die Fraktionsbüros haben in der Regel einen Referenten, der EG-Angelegenheiten (mit-) bearbeitet.

SAARLAND:
Nein; EG-Angelegenheiten sind zu einem alle Politikfelder durchdringendem Bestandteil der politischen Arbeit geworden, sodaß ein eigenes Referat überflüssig erscheinen muß.
SCHLESWIG-HOLSTEIN: nein
THÜRINGEN: nein

11. Sind diese **Organisationskapazitäten** Ihres Landesparlamentes für die Aufgaben in **EG-Angelegenheiten hinreichend?**

BADEN-WÜRTTEMBERG: ja
BAYERN: (keine Antwort dazu)
BERLIN: nein
BREMEN: (keine Antwort dazu)
HAMBURG: entfällt (s.o keine Aktivitäten)
HESSEN: (keine Antwort dazu)
MECKLENBURG-V.:
Im Moment ja; aufgrund der Arbeitsanforderung nach der Neukonstituierung des Landtages gibt es derzeit kaum eine Beschäftigung mit EG-Angelegenheiten
NIEDERSACHSEN:
Für eine intensive Befassung mit EG-Angelegenheiten sicher nicht.
SAARLAND:
Nein; es wird zur Zeit (Anfang 1992) überlegt, ob man einen eigenen Anschluß an die Datenbanken der EG einrichten soll.
SCHLESWIG-HOLSTEIN: nein
THÜRINGEN:
"Die Organisationskapazitäten des Landesparlaments werden entsprechend den Anforderungen soweit möglich angepaßt."

12. In der Konferenz der Landtagspräsident/inn/en vom 28.5.1990 wurde die Einsetzung einer "Kommission, die sich mit den Mitgestaltungsmöglichkeiten der Länder und Landesparlamente im europäischen Einigungsprozeß ... befassen soll" beschlossen. Zeigte diese Initiative Auswirkungen in Ihrem Land?

BADEN-WÜRTTEMBERG:
Der Landtag hat die Initiative aufgegriffen (siehe Beschlüsse unter Pkt 7.1)
BAYERN:
Der Bayer. Landtag hat mit einstimmigem Beschluß aller drei Fraktionen am 20.7.1990 Vertreter für ein solches Gremium benannt (Drs 11/17787)
BERLIN: ja
BREMEN: Einsetzung des Bundes- und Europaausschusses (s.o.)
HAMBURG:
Bisher keine Auswirkungen; es soll zunächst durch Umfrage festgestellt werden, welche Länder sich an der Kommission beteiligen werden.
HESSEN: (keine Antwort dazu)
MECKLENBURG-V.: nein
NIEDERSACHSEN:
Nein, nicht über das schon unter Pkt 1 genannte Verfahren hinaus.
SAARLAND:
Ja; das saarländische Landesparlament bemüht sich um die Beteiligung der parlamentarischen Ebene am Ausschuß der Regionen gem 198a des Maastrichter Vertrages
SCHLESWIG-HOLSTEIN: Die Initiative ist Beratungsgegenstand einer die Verfassungsreform auf Bundesebene (insbes zu Art 24 GG) begleitenden Kommission des Landtages
THÜRINGEN: Bisher nicht

13. Gibt es bereits **Kontakte** zwischen Ihrem Landtag und **österreichischen Landtagen** in EG-Angelegenheiten?

BADEN-WÜRTTEMBERG:
In EG-Angelegenheiten erfolgen die Kontakte mit österreichischen Landtagen im wesentlichen über die "Versammlung der Regionen Europas" (VRE). Bei der direkten Zusammenarbeit mit dem Nachbarn Vorarlberg werden auch EG-Fragen behandelt.
BAYERN:
Ja, im Rahmen des Treffens der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich mit Beteiligung von Südtirol (findet ca alle 2 Jahre statt).
BERLIN: ja

BREMEN: nein
HAMBURG: ja, jedoch nicht orientiert auf gemeinsame Ergebnisse.
HESSEN: (keine Antwort dazu)
MECKLENBURG-V.: nein
NIEDERSACHSEN:
Es gibt eine Partnerschaft mit dem Landtag der Steiermark, die aber nicht speziell für Kontakte in EG-Angelegenheiten begründet worden ist.
SAARLAND:
Ja; am 6. Mai 1991 fand in Essen ein Treffen der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich mit Beteiligung von Südtirol statt; Hauptthema: Europäische Integration und Landesparlamente.
SCHLESWIG-HOLSTEIN:
Bisher lediglich im Rahmen von Präsidentenkonferenzen
THÜRINGEN: nein.

LITERATURVERZEICHNIS

ABROMEIT Heidrun, Die Funktion des Bundesrates und der Streit um seine Politisierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1982/4), 462–471

ABROMEIT Heidrun, Mehrheitsprinzip und Föderalismus, in: B. Guggenberger/C. Offe (Hg), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Opladen (Westdeutscher Verlag) 1984, 132–150

ADAMOVICH Ludwig K./FUNK Bernd-Christian, Österreichisches Verfassungsrecht. Verfassungsrechtslehre unter Berücksichtigung von Staatslehre und Politikwissenschaft (2), Wien (Springer) 1982 (3. Aufl 1985)

ADAMOVICH Ludwig K./FUNK Bernd-Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht (2), Wien (Springer) 1984

ADONIS Andrew/JONES Stuart, Subsidiarity and the European Community's Constitutional Future, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis (1991/2)

AGOSTINI Maria Valeria, The Role of the Italian Regions in Formulating Community Policy, in: The International Spectator, vol XXV. No 2 (1990), 87–97

ALEMANN Ulrich von/HENZE Rolf G./HOMBACH Bodo (Hg), Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn (Dietz) 1990

ALLEN Christopher S., Corporatism and Regional Economic Policies in the Federal Republic of Germany: The "Meso" Politics of Industrial Adjustment, in: Publius (1989/4), 147–164

ALTENSTETTER Christa, Der Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der politischen Verhältnisse von 1945–1966, Heidelberg (Quelle & Meyer) 1969

ALTENSTETTER Christa, Intergovernmental Profiles of the Federal Systems of Austria and West Germany: A Comparative Perspective, in: Publius, The Journal of Federalism, vol 5/2 (Spring 1975), 89–115

ANDERSEN Svein S./ELIASSEN Kjell A., European Community lobbying, in: European Journal of Political Research, vol 20 (1991), 173–187

AZIZI Josef, Verfassungsrechtliche Aspekte eines österreichischen EG-Beitrittes, in: Glatz/Moser (1989)

AZIZI Josef, EWR und Bundesverfassung, in: Economy (Sonderband EWR. Struktur, Funktion, Auswirkungen) 1992

BAYERISCHE LANDESREGIERUNG, Bayern in Europa, Informationsbroschüre

BECKER Walter P., Länder und Landtage im Prozeß der europäischen Einigung, in: Kremer (1989), 25–41

BEER Samuel H., The Modernization of American Federalism, in: Daniel J. Elazar (Hg), The Federal Polity, New Brunswick (Transaction Books) 1974, 49–96

BELLER Dennis C./BELLONI Frank, The Study of Factions, in: Belloni F./Beller D. (Hg), Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective, Santa Barbara (Calif.), (ABC Clio Press) 1978

BELLONI Frank/BELLER Dennis (Hg), Faction Politics: Political Parties and Facitionalism in Comparative Perspective, Santa Barbara (Calif.), (ABC Clio Press) 1978

BENZ Arthur, Föderalismus als dynamisches System, Opladen (Westdeutscher Verlag) 1985

BENZ Arthur, Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern, in: Die Öffentliche Verwaltung, 46. Jg., H 3, 85–95

BERCHTOLD Klaus, Die Darstellung der Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956, Wien (Braumüller) 1988

BERCHTOLD Klaus, Zur völkerrechtlichen Vertragsabschlußkompetenz der Länder, in Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht, 40. Jg. (1989), 217–224
BERMANN Peter, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987
BERMANN Peter, Die Steirischen Landtagswahlen vom 22. September 1991, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991
BETHGE Herbert, Die Rolle der Länder im deutschen Bundesstaat und ihre rechtlichen Einflußmöglichkeiten auf die nationale Gemeinschaftspolitik, in: Harry A. Kremer, Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien 1992 – Die Rolle der Länder und der Comunidades Auto'nomas im Europäischen Integrationsprozeß, München (Bayerischer Landtag) 1989
BEVOLLMÄCHTIGTE der Länder beim Bund, Erfahrungsbericht über das Beteiligungsverfahren nach Art 2 EEAG, Bonn 16. Mai 1990, unveröff Dok.
BEYME Klaus von, Parteien in westlichen Demokratien, Meünchen (Piper) 1984 (2)
BEYME Klaus von, Parties in Western Democracies, Aldershot (Gower) 1985
BIANCHI Giuliano/GROTE Jürgen, How to create order from noise? Design and Implementation of the Integrated Mediterreanean Programmes, paper for presentation at the XI Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISR), Trento 26–28 november 1990
BIRCH A.H., Approaches to the Study of Federalism, in: Political Studies, vol XIV, n 1 (1966), 15–33
BLAKE Donald E., The Consistency of Inconsistency: Party Identification in Federal and Provincial Politics, in: Canadian Journal of Political Science, vol 15 (December 1982), 691–711
BLONDEL Jean, An Introduction to Comparative Government, London (Weidenfeld and Nicholson) 1969
BLONDEL Jean, Political Parties. A genuine case for discontent?, London (Wildwood House) 1978
BLONDEL Jean, Political Integration and the Role of Political Parties: the Case of Spain, in: Torsvik Per (Hg), Center– Periphery Structures and Nation Building, Bergen (Universitetsforlaget) 1981
BLONDEL Jean, Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government: The Cases of Austria and Belgium, EUI Working Paper 87/274, Florenz (European University Institute) 1987
BLONDEL Jean, Comparative Government. An Introduction. New York (Philip Allan) 1990
BOCK Fritz, Der Anschluß an Europa. Gedanken, Versuche, Ergebnisse, St. Pölten (Niederösterreichisches Pressehaus)
BÖTTCHER Winfried, Europafähigkeit durch Regionalisierung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 23. Jg. (September 1990), 329–332
BOLDT Hans/REH Werner, Instrumente der Landespolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Ulrich von Alemann et al (Hg), Die Kraft der Regionen. Nordrhein–Westfalen in Europa, Bonn (Dietz) 1990, 59–71
BORCHMANN Michael, Konferenzen "Europa der Regionen" in München und Brüssel, in: Die Öffentliche Verwaltung (Oktober 1990) 879–882
BORCHMANN Michael, Doppelter Föderalismus in Europa. Die Forderungen der deutschen Länder zur Politischen Union, in: Europa–Archiv, Folge 11 (1991) 340–348
BORCHMANN Michael, Die Europäischen Gemeinschaften im Brennpunktpolitischer Aktivitäten der Bundesländer, in: Die Öffentliche Verwaltung H. 15 (August 1988) 623–633
BOTHE Michael, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin (Springer) 1977

BOTHE Michael, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Rechtsvergleichender Generalbericht, in: Starck (1988)
BRATHUHN Ralf, Bundesratsanträge der bayrerischen Landesregierung. Profilierungsanträge oder ernstgemeinte Gesetzgebungsakte, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1989/3), 322–331
BRAY Caroline/MORGAN Roger, The European Community and Central–Local Government Relations. A Review, London (Economic and Social Research Council) 1985
BREUSS Fritz, Italienisch–österreichische Wirtschaftsbeziehungen angesichts der Herausforderung des Binnenmarktes, in: Morass/Pallaver (1992)
BREUSS Fritz/SCHEBECK F., Der EG–Binnenmarkt und Österreich. Nichtbeitritt, Beitritt und EWR. Sensitivitätsanalysen mit dem WIFO–Makromodell, WIFO–Gutachten, Wien Oktober 1990
BREUSS Fritz/STANKOVSKY J., Österreich und der EG–Binnenmarkt, Wien 1988
BROWNE E.C./RICE P., A Bargaining Theory of Coalition, in: British Journal of Political Science (1979), 67–87
BRUNMAYR Hans, Der Europäische Wirtschaftsraum, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991, 273–286
BULDA Ilse/HENGL Michael/MÜLLER Wolfgang C., Das österreichische Beiratssystem in den siebziger und achtziger Jahren, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, Wien 1989, 763–787
BULMER Simon, Domestic Politics and European Community Policy–Making, in: Journal of Common Market Studies, Volume XXI/4 (June 1983), 349–363
BULMER Simon/PATERSON William, The Federal Republic of Germany and the European Community, London (Allen & Unwin) 1987
BULPITT Jim, Territory and power in the United Kingdom, Manchester (Manchester UP) 1983
BUNDESKANZLERAMT – VERFASSUNGSDIENST (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, Wien 1991
BUNDESMINISTERIUM FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN (Hg), Außenpolitischer Bericht, jährlich seit 1975
BUNDESRAT, Sekretariat des Bundesrates (Hg), Bundesrat und Europäische Gemeinschaften. Dokumente Bonn, Dok 51b, 19..
BUNDESRAT (Hg), Vierzig Jahre Bundesrat, Baden–Baden (Nomos), 1989
BURGESS Michael (Hg), Federalism and Federation in Western Europe, London 1986
BURGESS Michael, Federalism and European Union, London ..
BURKETT Tony, The Ambivalen Role of the Bundesrat in the West German Federation, in: Michael Burgess (Hg), Federalism and Federation in Western Europe, London 1986, 204–220
BURTSCHER Wolfgang, Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden "Außenkompetenzen" anderer Gliedstaaten, in: Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd 39 (1988), 137–180
BURTSCHER Wolfgang, Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungsprogrammes der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden Außenkompetenzen der Gliedstaaten der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland, in: Stefan Huber/Peter Pernthaler (Hg), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, Wien (Braumüller) 1988, 41–62
BURTSCHER Wolfgang, Auswirkungen eines EG–Beitrittes auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs – materielle und institutionelle Aspekte, in: Peter Pernthaler (Hg), Auswirkungen eines EG–Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien (Braumüller) 1989, 29–61

BURTSCHER Wolfgang, EG-Beitritt und Föderalismus. Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs, Wien (Braumüller) 1990 (forthcoming)
CACIAGLI Mario, Das Europa der Regionen: Regressive Utopie oder politische Perspektive, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (1990/4), 421-432
CACIAGLI Mario/CORBETTA Piergiorgio (Hg), Elezioni Regionali e Sistema Politico Nazionale. Italia, Spagna e Repubblica Federale Tedesca, Bologna (Il Mulino)
CAIRNS Alan C., From Interstate to Intrastate Federalism, Kingston (Queen's University) 1979
CAPOTOSTI Pier Alberto, La Conferenza Stato-Regioni tra Garantismo e Cogestione, in: Le Regioni, vol 15/3 (1987), 351-60
CAPPELIN Riccardo, Internazionalizzazione delle piccole e medie imprese e Mercato Unico Europeo: prospettive e problemi nell' Alpe Adria, in: ISPI (1988)
CAZZOLA Franco et al, Autonomia politica regionale e sistema dei partiti, 3 Bde, Milano (Giuffre`) 1988
CHANDLER William M., Kanadischer Föderalismus in vergleichenden Perspektiven, in: W. Chandler (Hg), Perspektiven Kanadischer Politik, Parteien und Verwaltung im Bundesstaat, Oldenburg 1985, 5-20
CHANDLER William M., Federalism and Political Parties, in: H. Bakvis/W. Chandler (Hg), Federalism and the role of the state, Toronto (U of Toronto P) 1987, 149-170
CHANDLER William M./KREUTZ-GERS Waltraud, Parteien und Parteiensysteme im kanadischen Föderalismus - Ursprünge, Entwicklungen und Tendenzen, in: W. Chandler (Hg), Perspektiven kanadischer Politik - Parteien und Verwaltung im Bundesstaat, Oldenburg 1985
CHRISTIANSEN Thomas, Between Bonn and Brussels: The German Länder in the 1990's. An analytical study of three-tiered federation in Western Europe, MSc.thesis London School of Economics and Political Science 1991
CHRISTIANSEN Thomas (1992), Regionalism and Supranationalism in Western Europe, EUI Seminar Paper
CLARK Jane P., The Rise of a New Federalism: Federal State Cooperation in the United States, New York (Russel) 1938
CLEMENT Wolfgang, Auf dem Weg zum Europa der Regionen, in: J.J. Hesse/W. Renzsch (Hg), Föderalstaatliche Entwicklung in Europa, Baden-Baden (Nomos) 1991
COLEMAN William D., Federalism and Interest Group Organization, in: H. Bakvis/W. Chandler (Hg), Federalism and the role of the state, Toronto (U of Toronto P) 1987, 171-
COLEMAN William D./GRANT Wyn D., Regional Differentiation of Business Interest Associations: a comparison of Canada and the United Kingdom, in: W.D. Coleman/H.J. Jacek (Hg), Regionalism, Business Interests and Public Policy, London (Sage) 1989, 35-58
COLEMAN William D./JACEK Henry J. (Hg), Regionalism, Business Interests and Public Policy (Sage Studies in Neo-Corporatism), London (Sage) 1989
COLEMAN William D./JACEK Henry J., Capitalists, Collective Action and Regionalism: an introduction, in: W.D. Coleman/H.J. Jacek (Hg), Regionalism, Business Interests and Public Policy, London (Sage) 1989, 1-12
COLLINSON Sarah/MIALL Hugh/MICHALSKI Anna, A wider European Union? Integration and Cooperation in the New Europe, London (RIIA Discussion Papers 48) 1993

CONSIGLIO NAZIONALE dell' Economia e del Lavoro: Commissione per i Rapporti Internazionali (1990), Alpe–Adria, documento di base (Consigliere Relatore Alfredo Solustri) Roma 19.4.1990
CONSTANTINESCO Vlad, Subsidiarität: Zentrales Verfassungsprinzip für die Politische Union, in: Integration 13. Jg., 4/90, 165–178
CORBETT Richard, Testing the New Procedures: The European Parliament's First Experiences with its New "Single Act" Powers, in: Journal of Common Market Studies 1989/4, 359–372
CROZIER Michel/FRIEDBERG Erhard, Actors and Systems: The Politics of Collective Action, Chicago (Chicago UP) 1980 (= engl. Übersetzg. von L' acteur et le systeme, 1977)
CYERT R.M./MARCH J.G., A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs (Prentice Hall) 1963
DACHS Herbert (Hg), Das politische, soziale und wirtschaftliche System im Bundesland Salzburg, Salzburg (Landespressebüro Salzburg) 1985
DACHS Herbert, Öffentliche Parteienfinanzierung in den österreichischen Bundesländern, in: Österreichisches Jahrbuch für Politikwissenschaft 1985, Wien (1986), 439–454
DACHS Herbert, Bemerkungen zum politischen Wandel in den österreichischen Bundesländern, in: Politische Bildung (1990/2) 22–31
DACHS Herbert et al (Hg), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien (Manz) 1991
DEHOUSSE Renaud, Federalisme et Relations Internationales: Une reflexion comparative, Florence (PhD. thesis European University Institute) 1988
DEHOUSSE Renaud, Completing the Internal Market: Institutional Constraints and Challenges, in: Roland Bieber et al (Hg), 1992, One European Market? A Critical Analysis of the Community's Internal Market Strategy, Baden–Baden (Nomos) 1988, 311–336
DELMARTINO F., Regionalisation in Belgium, in: European Journal of Political Research, vol 16/4 (1988), 381–395
DENTE Bruno, Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia, Bologna (Il Mulino) 1985
DERMUTZ Susanne ua (Hg), Anders als die Andern? Politisches System, Demokratie und Massenmedien in Vorarlberg, Bregenz (Fink) 1982
DOWNS Anthony,
DUCHACEK Ivo D., Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics, New York (Holt, Rinner and Winston) 1970 (2nd edition 1987)
DUCHACEK Ivo D., The International Dimension of Sub–National Self–Government, in: Publius, vol 14 (1985), 5–30
DUVERGER Maurice, The Political Parties, 1959 [Les partis politiques, Paris 1951]
ECKER Andreas, Exemplarische Analyse der österreichischen EG–Diskussion 1989, Manuskript (für Neisser 1991)
EHLERMANN Claus–Dieter, Die einflußnahme der deutschen Länder auf den Entscheidungsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft aus Brüsseler Sicht, in: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hg), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden–Baden (Nomos) 1986, 139–148
EHLERMANN Claus–Dieter, The Internal Market following the Single European Act, in: Common Market Law Review, vol 24 (1987), 361–409
EHLERMANN Claus–Dieter, Die institutionelle Entwicklung der EG unter der Einheitlichen Europäischen Akte, in: Außenpolitik II/90, 136–146
ELAZAR Daniel J., American Federalism: A View from the States, New York (Harper & Row) 1984 (3)

ELAZAR Daniel J., Federalism and Consociational Regimes, in: Publius, vol 15 (Spring 1985), 17–34
ELAZAR Daniel J., Exploring Federalism, Tuscaloosa (The University of Alabama Press) 1987
ELDERSVELD S.J., Political Parties. A behavioral analysis, Chicago 1964
ENGEL C., The changing patterns of interaction between EC institutions and the Member States: the debate about subsidiarity and federalism, paper (erscheint in Buchform)
ENGEL Christian, Regionen in der Europäischen Gemeinschaft: Eine integrationspolitische Rollensuche, in: Integration, 14. Jg., 1/91, 9–20
ENGEL Christian/WESSELS Wolfgang (1990), Die Regionen in der EG– Rechtliche Vielfalt, politische Schwäche und integrationspolitische Rollensuche. Gutachten im Auftrag der Staats– und Senatskanzleien der Länder. Endbericht. Bonn (Institut für Europäische Politik)
ENGELMANN Federick C., Das österreichische Bundessystem aus der Sicht der Bevölkerung, in: Journal für angewandte Sozialforschung, vol 17 (1977), 1–8
ENGELMANN Frederick C./SCHWARTZ Mildred A., Perceptions of Austrian Federalism, in: Publius, The Journal of Federalism, vol 11 (Winter 1981)
ENGL Christian/NICK Rainer, Tirols politische Strukturen. Daten und Analysen zum politischen System des Bundeslandes Tirol, Thaur (Österreichischer Kulturverlag) 1988
ERHARD Benedikt, Die Tiroler Volkspartei – Mehrheit mit Rissen, in: Schwarz–Bunter Vogel, Wien (Junius) 1985, 139–159
ERMACORA Felix, Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: Hans Klecatsky (Hg), Die Republik Österreich, Wien (Herder) 1968, 219–243
ERMACORA Felix, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Wien (Braumüller) 1976
ESTERBAUER Fried, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme. Unter besonderer Berücksichtigung Österreichs und der Europäischen Gemeinschaften, Wien (Braumüller) 1976
ESTERBAUER Fried (Hg), Regionalismus. Phänomen, Planungsmitttel, Herausforderung für Europa. Eine Einführung, München (Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit) 1978
ESTERBAUER Fried, Stellung und Reform des Bundesrates in der Bundesrepublik und in Österreich, in: Bayerische Verwaltungsblätter (1980) H 8, 225–229
ESTERBAUER Fried (Hg), Nationaler Freiraum in der Europäischen Gemeinschaft – unter besonderer Berücksichtigung Österreichs, Wien (Braumüller) 1989
ESTERBAUER Fried/PERNTHALER Peter (Hg), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt, Wien (Braumüller) 1991
FALKNER Gerda/NENTWICH Michael, Das Demokratiedefizit der EG und die Beschlüsse von Maastricht 1992, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1992/3, 273–288
FARNY Otto/KRATENA Kurt/ROSSMANN Bruno, Der Finanzausgleich in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft vol 16/1 (1990), 11ff
FASTENRATH Ulrich, Länderbüros in Brüssel. Zur Kompetenzverteilung für informales Handeln im auswärtigen Bereich, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 43/4 (Februar 1990), 126–136
FASTENRATH Ulrich, Inwieweit ist der Staat international eine Einheit?, in: Pernthaler (1991)
FEDELE Marcello, Autonomia politica regionale e sistema dei partiti, vol II, Le forme politiche del regionalismo, Milano (Giuffre`) 1988
FINDER Ruth/LANDL Andreas, Europäischer Binnenmarkt und Regionalentwicklung. Perspektiven für Österreich, Wien (Orac) 1990

FISCHER Heinz, Die Mitwirkung der Vollziehung an der Gesetzgebung, in: Österreichische Juristen-Zeitung, 24.Jg. (1969), 253–258
FISCHER Heinz/PREGLAU-HÄMMERLE Susanne, Heile Welt in der Region? Beiträge zum politischen und sozialen System Tirols, Bregenz (Fink) 1983
FRANZ Hans-Jürgen, Interorganizational Arrangements and Coordination at the Policy Level, in: F.X. Kaufmann/G. Majone/V. Ostrom (Hg), Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, Berlin (de Gruyter) 1986, 479–495
FRENKEL Max, Föderalismus und Bundesstaat, Band II, Bundesstaat. System. Recht und Probleme des Bundesstaats im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus, Bern (Peter Lang) 1986
FRIEDRICH C.J., Federalism and Opposition, in: Government and Opposition, vol 1/3 (April 1966), 286–296
FRIEDRICH Carl J., Trends of Federalism in Theory and Practice, London 1968
FRÖSCHL Erich, Immer noch ein steiniger Weg. Einige Überlegungen zu den Schwierigkeiten sozialistischer Politik in konservativ dominierten Bundesländern, in: Peter Pelinka/Gerhard Steger (Hg), Auf dem Weg zur Staatspartei. Zu Geschichte und Politik der SPÖ seit 1945, Wien (Verlag für Gesellschaftskritik) 1988, 127–138
FUNK Bernd-Christian, Einführung in das österreischische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Graz (Leykam)
FUNK Bernd-Christian, Leistungsmängel der bestehenden Kompetenzverteilung. Gutachten, in: Bundeskanzleramt, 1991, 47–138
GEHMACHER Ernst, Der Absturz der Herrschenden. Überraschungswahlen in Tirol, Salzburg und Kärnten, in: Journal für Sozialforschung 29. Jg. H 4, 452–459
GENSHOFER Siegfried, Wirtschaftsverbände und Sozialpartnerschaft in Kärnten, Dipl. Arbeit (Universität Innsbruck) 1985
GERDES Dirk, Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa, Frankfurt a.M. 1980
GERDES Dirk, Regionalismus und Politikwissenschaft: Zur Wiederentdeckung von "Territorialität als innenpolitischer Konfliktdimension, in: Geographische Rundschau, vol 39/10 (October 1987), 526–534
GERLICH Peter/GRANDE Edgar/MÜLLER Wolfgang C. (Hg), Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien (Böhlau) 1985
GIBBINS Roger, Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States, Toronto (Butterworth) 1982
GIRARDI Michael, Möglichkeiten einer Kooperation der Bundesländer bei den (Beitritts)Verhandlungen in Brüssel. Kann die EG-Kammer des Bundesrates der BRD als Vorbild für ein Österreichisches Modell gesehen werden?, Manuskript für Neisser (1991)
GLATZ Hans/MOSER Hans (Hg), Herausforderung Binnenmarkt. Kopfüber in die EG?, Wien (WU Wien) 1989
GLATZ Hans/SCHEER Günther, Regionalpolitik in Österreich: Ansätze zu neuen Strategien?, in: Geographische Rundschau, 39. Jg. (October 1987), 554–563
GOLL Ulrich, Vier Thesen zur Beteiligung der Landesparlamente am EG-Entscheidungsprozeß, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1989/4), 587–591
GONZA'LEZ Laxe Fernando, Politische Einflußmöglichkeiten der Länder bzw Comunidades Auto'nomas auf die Europäischen Gemeinschaften – Länderbericht Spanien, in: H. Andreas Kremer (Hg), Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien 1992 – Die Rolle der Länder und der Comunindades Auto'nomas im Europäischen Integrationsprozeß, München (Bayerischer Landtag) 1989, 72–88

GOUREVITCH P., Reforming the Napoleonic state: the creation of regional gevernments in France and Italy, in: S. Tarrow/P.J. Katzenstein/L. Graziano (Hg), Territorial Politics in Industrial Nations, New York (Praeger) 1978
GRABITZ Eberhard, Die deutschen Länder in der EG–Politik: Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen, Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden–Baden (Nomos) 1986, 169–180
GRETSCHMANN Klaus, The Subsidiarity Principle: Who is to do what in an integrated Europe?, in: European Institute of Public Administration (1991), Subsidiarity – Guiding Principle for Future EC Policy Responsibility, Maastricht (1991), 45–61
GRODZINS Morton, The American System, hrsg von Daniel Elazar, Chicago (Rand Mc Nally)
GROSSE–SENDER Heinrich A. (Hg), Kommission "Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa". Bericht. Teil Eins, Düsseldorf (Landtag Nordrhein–Westfalen) 1990
GROTE Rolf Jürgen, The Regional Impact of Sectorial Community Policies: Problems of Reconciling Cohesion with Competiveness, report submitted to DG XVI of the Commission of the EC by the "Regions and the European Community Project" (European University Institute – Director Robert Leonardi) Florence 1990
GRÜNE ALTERNATIVE, Wirklichkeit, Möglichkeit, Visionen. Erweitertes Europa Manifest, Stand April 1990 (Manuskript)
GÜNTHER Hans–Joachim, Föderalistische Bildungs– und Kulturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zur EG, in: Schulrecht Rheinland–Pfalz (Juli 1990)
GYFORD John, Political Parties and Central–Local Dimensions, in: G.W. Jones (Hg), New Approaches to the Study of Central–Local Government Relationships, Westmead (Gower) 1980, 28–40
HAAS Evelyn, Die Mitwirkung der Länder bei EG–Vorhaben. Neuere Entwicklungen im Gefolge der Luxemburger Akte, in: Die Öffentliche Verwaltung, H 15 (August 1988), 13–23
HADLEY Charles D./MORASS Michael/NICK Rainer, Federalism and Party Interaction in West Germany, Switzerland and Austria, in: Publius, The Journal of Federalism, vol 19/4 (Fall 1989), 81–98
HAHN Ottokar, EG–Engagement der Länder: Lobbyismus oder Nebenaußenpolitik?, in: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hg), Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden–Baden (Nomos) 1986, 105–110
HANEKLAUS Winfried (1991), Zur Frage der funktionsgerechten Regionalisierung in einer föderal verfaßten Europäischen Union, in: Deutsches Verwaltungsblatt 15.3.1991, 295–299
HALLE Axel, Politik im Netzwerk: Parteien, Parlament und Verbände in Österreich, Konstanz (Wisslit) 1987
HANF Kenneth/SCHARPF Fritz (Hg), Interorganizational policy making – limits to coordination and central control, London (Sage) 1978
HANNALECK I./SCHUMANN W., Die Beteiligung der Länder an der EG–Politik des Bundes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1983), 362–371
HARMEL Robert, Environment and Party Decentralization. A cross–national analysis, in: Comparative Political Studies, vol 14 n 1
HASLAUER Wilfried, Der Föderalismus Österreichs in der politischen Praxis, in: Fried Esterbauer (Hg), Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa. Festschrift für Adolf Gasser, Berlin (Duncker & Humblot) 1983, 357–379

HAYES-RENSHAW Fiona, The Role of the Committee of Permanent Representatives in the Decision-Making Process of the European Community, PhD Thesis (London School of Economics and Political Science) 1990
HEINZE Rolf G./VÖLZKOW Helmut, Subsidiarität und Binnenmarktintegration. Konzeptionelle Überlegungen zur europäischen Regionalpolitik, in: Ulrich von Alemann et al (Hg), Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn (Dietz) 1990, 252-268
HENNECKE Frank, Aufgabenverflechtung zwischen Europäischer Gemeinschaft, Bund und Ländern, dargestellt am Beispiel des Umweltschutzes, in: Siegfried Magiera/Detlef Merten (Hg), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin (Duncker & Humblot) 1988, 217-232
HERZOG Dieter, Politische Karrieren, Opladen (Westdeutscher Verlag) 1975
HERZOG Dieter, Politische Führungsgruppen, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft)
HESSE Konrad, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe (C.F. Müller)
HESSE Joachim Jens, The Federal Republic of Germany: From Co-operative Federalism to Joint-Policy Making, in: West European Politics, vol 10 (October 1987), 70-88
HESSE Joachim J./RENZSCH Wolfgang, Zehn Thesen zur Entwicklung der Lage des deutschen Föderalismus, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis (1990/4), 562-578
HESSEL Bart/MORTEMANS Kamiel, Decentralized Government and Community Law. Conflicting institutional developments?, in: Commonn Market Law Review, 30. Jg. (1993), 905-937
HIESL Franz/TRAUNER Rudolf, Analyse der Landtagswahlen in Oberösterreich, in: Österreichsichen Jahrbuch für Politik 1991
HINE David, Factionalism in West European Parties: A Framework for Analysis, in: West European Politics, vol 5/1 (January 1982), 36-53
HIRSCHMANN Albert O., Exit, Voice and Loyality. Responses to Decline in Firms, Organizations and States, Cambridge 1970
HITZLER Gerhard, Die Europäischen Gemeinschaften und der Föderalismus in Europa, in: Der Jurist im Steirischen Landesdienst (1991/1), (Referate der Sonderveranstaltung der Steirischen Landesverwaltungsakamie "Länderinteressen im gemeinsamen Europa", 8.1.1991)
HODGE Carl C., The Supremacy of Parties: Federalism and Parties in Western Europe, in: West European Politics vol 10/2 (April 1987), 253-269
HOLLAND Stuart: The Promotion of Networking by Regional Development Agencies and Small and Medium Enterprise within the European Community, A Consultancy Paper for the Commission of the European Communities, 14 July 1989, (unpublished)
HORNY Heinrich, Der Finanzausgleich für die Jahre 1985 - 1988, Linz 1985
HRADIL Stefan, Länderinteressenvertretung in Brüssel, in: Der Jurist im Steirischen Landesdienst (1/91). Referate der Sonderveranstaltung der Steirischen landesverwaltungsakademie "Länderinteressenvertretung im gemeinsamen Europa" am 8.1.1991 in Graz
HRADIL Stephan, Vertretung der Länder im Integrationsprozeß in Brüssel, unveröff. Manuskript
HRBEK Rudolf, The Political Dynamics of Regionalism: FRG, Austria, Switzerland, in: Roger Morgan (Hg), Regionalism in European Politics, London (Policy Studies Institute) 1986, 29-42

HRBEK Rudolf, Doppelte Politikverflechtung: deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß, in: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hg), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986, 17-36
HRBEK Rudolf, Die deutschen Länder in der EG-Politik, in: Außenpolitik (1987) 120-132
HRBEK Rudolf, Bundesländer und Regionalismus in der EG, in: Siegfried Magiera/Detlef Merten (Hg), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin (Duncker & Humblot) 1988, 127-150
HRBEK Rudolf, The German Länder and the European Community - Towards a Real Federalism?, in: Wessels, Wolfgang/Regelsberger, Elfriede (Hg), The Federal Republic of Germany and the European Community: the Presidency and Beyond, Bonn (Europa Union) 1988, 215-230
HRBEK Rudolf, The impact of EC membership on political parties and pressure groups, in: Carl-Christoph Schweitzer/Detlev Karsten (Hg), The Federal Republic of Germany and EC Membership Evaluated, London (Pinter) 1990, 174-178
HRBEK Rudolf, German federalism and the challenge of European integrtion, in: Jeffery/Savigear (1990)
HRBEK Rudolf, Die Regionen in Europa, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92, Bonn, 282-289
HRBEK Rudolf/THAYSEN Uwe (Hg), Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden (Nomos) 1986
HUBER Michael, Das regulative Netzwerk. Risiko und regulative Politik im bundesdeutschen Kernergiekonflikt, Diss. PhD European University Institute, Florenz 1991
HÜGLIN Thomas O., Yet the Age of Anarchism?, in: Publius, The Journal of Federalism, vol 15/1 (Spring 1985), 101-112
HÜGLIN Thomas O., Regionalism in Western Europe. Conceptual Problems of a New Political Perspective, in: Comparative Politics (July 1986), 439-458
HÜGLIN Thomas O., Legitimacy, Democracy, and Federalism, in: Herman Bakvis/William M. Chandler (Hg), Federalism and the role of the state, Toronto (U of Toronto P) 1987, 32-57
HULL C./RHODES R.A.W., Inter-governmental relations in the European Community, Westmead (Saxon House) 1977
HUMMER Waldemar, Was ist "gemeinsam" an der gemeinsamen Verkehrspolitik der EG? Verkehr. Umweltschutz. Transit, in: Mayer/Tasch (1990), 95-124
HUMMER Waldemar/SCHWEITZER Michael, Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG , Wien (Signum) 1987
HUMMER Waldemar/SCHWEITZER Michael, Das Problem der Neutralität. Österreich und die Beitrittsfrage, in: Europa-Archiv, F. 17, 501-510
HUMMER Waldemar/SCHWEITZER Michael (1992), Raumordnung und Bodenrecht in Europa, Wien (Signum) 1992
HUTH Ronald, Die Konferenz der Präsidenten der Deutschen Landesparlamente. Ergebnisse und Thesen aus einer wissenschaftlichen Untersuchung, in: Franz Gress (Hg), Landesparlamente und Föderalismus: Hat das parlamentarische System in den Bundesländern eine Zukunft?, Wiesbaden (Hessischer Landtag) 1990
IMMERSCHITT Wolfgang, Vor einer dritten Phase der westeuropäischen Wirtschaftsintegration. Bestandsaufnahme und Problemanalyse am Beispiel des exponierten Bundeslandes Salzburg, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (1987/2), 133-146

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG, Föderalismusbericht, Innsbruck
INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (Hg), "Der 'Neue Bundesstaat' – Wunschtraum oder Alptraum?, Informationsblatt des Instituts für Föderalismusforschung Juli/August 1992
IONESCU Gita/MORGAN Roger, The European Perspective with Special Regard to Political Parties, Paper prepared for Presentation at the XIVth World Congress of the International Political Science Association, Washington 28.8.–1.9.1988
IRVINE William P., Measuring the Effects of Electoral Systems on Regionalism, in: Electoral Studies, vol 7/1 (1988), 15–26
ISTITUTO per la scienza dell' amministrazione pubblica (ISAP) (Hg), La regionalizzazione, vol I, Milano (Giuffre`) 1983
ISTITUTO per gli Studi di Politica Internazionale (Hg), Alpe–Adria. Una Regione Europea. Rapporto per il Decimo Anniversario della Comunita` di Lavoro Alpe–Adria, Milano 1988
JABLONER Clemens, Gliedstaatsverträge in der österreichischen Rechtsordnung, in: Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht, 40. Jg. (1989), 225–255
JACOBS F./CORBETT R., The European Parliament, Essex (Longman) 1990
JASPERT Günther, Die Beteiligung des Bundesrates an der Europäischen Integration, in: Siegfried Magiera/Detlef Merten (Hg), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin (Duncker & Humblot) 1988, 87–100
JOOSS Gerhard/SCHEURLE Klaus–Dieter, Die bundesstaatliche Ordnung im Integrationsprozeß – unter besonderer Berücksichtigung der EuGH–Rechtsprechung und der Rechtsschutzmöglichkeiten der Länder, in: Europarecht (1989/3), 226–236
KALBFLEISCH–KOTTSIEPER Ulla, Maastricht: Viel Fortschritt ist versäumt worden, in: EG–Magazin 1/2 1992, 12–13
KALBFLEISCH–KOTTSIEPER, Ulla, Die Europakommission der Länder und die Verhandlungen in Brüssel auf dem Weg zu einer neuen Staatspraxis, unveröff. Manuskript (Staatskanzlei Nordrhein–Westfalen)
KALBFLEISCH–KOTTSIEPER Ulla, Fortentwicklung des Föderalismus in Europa – vom Provinzialismus zur stabilen politischen Perspektive, in: Die Öffentliche Verwaltung 46. Jg. H 13 (1986), 541–551
KATHREIN Irmgard, Der Bundesrat, in: Herbert Schambeck (Hg), Österreichs Parlamentarismus, Berlin (Duncker & Humblot) 1986, 327–403
KATZ Richard, Party government: a rationalistic conception, in: F. Castles/R. Wildenmann, Party Government, Berlin (de Gruyter)
KATZ Richard S., Party Government and its Alternatives, in: R.S. Katz (Hg), Party Governments: European and American Experiences, vol 2, Berlin (de Gruyter) 1987, 1–26
KATZENSTEIN Peter J., Trends and Oscillations in Austrian Integration Policy since 1955: Alternative Explanations, in: Journal of Common Market Studies XIV, 171–197
KATZENSTEIN Peter J., Center–Periphery Relations in a Consociational Democracy: Austria and Kleinwalsertal, in: Sidney Tarrow/Peter J. Katzenstein/Luigi Graziano (Hg), Territorial Politics in Industrial Nations, New York–London (Praeger) 1978, 123–169
KATZENSTEIN Peter J., Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry, Ithaca N.Y. (Cornell UP) 1984
KEATING Michael, Introduction, in: Michael Keating/Barry Jones (Hg), Regions in the European Community, Oxford (Clarendon) 1985, 1–19
KEATING Michael, State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State, New York (Harvester Wheatsheaf) 1988

KEATING Michael/JONES B. (Hg), Regions in the European Community, Oxford (Clarendon) 1985
KELLAS James G., European Integration and the Regions, in: Parliamentary Affairs, Vol 44/2 (April 1991), 226–239
KENIS Patrick/SCHNEIDER Volker, Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Bernd Marin/Renate Mayntz (Hg), Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt (Campus) 1991, 25–62
KEOHANE Robert O./HOFFMANN Stanley (1991), Institutional change in the 1980s, in: Keohane/Hoffmann (Hg), The New European Community: decision-making and institutional change, Boulder (Westview) 1991, 1–39
KHOL Andreas, Der Rat für auswärtige Angelegenheiten im außenpolitischen Entscheidungsprozeß, in: Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik 16. Jg, 147–156
KOHL Andreas, Von der Süderweiterung der EG zur EFTA-Erweiterung? Die Vorreiterrolle Österreichs, in: Europa-Archiv, Folge 13 (1988), 359ff
KOHL Andreas, Fragen und Antworten zur EG-Integration, Wien (Politische Akademie) 1989
KHOL Andreas, Den besten Weg für Österreich gehen. Aktionsplan für einen EG-Beitritt. Die Ergebnisse des Europakongresses der ÖVP 1991, Wien (Politische Akademie) 1991
KHOL Andreas, Zur Paket-Übergabe am 22. April 1992: Südtirol – ein abgeschlossenes Kapitel?, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 91, 223–251
KICKER Renate, Föderalismus in der österreichischen Außenpolitik. Initiativen der Bundesländer, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (1988/2), 133–144
KICKER Renate/KHOL Andreas/NEUHOLD Hanspeter (Hg), Außenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen – Strategien – Stellungnahmen, Salzburg 1983
KIEFER Andreas, Länderrechte, Regionalismus und EG, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 92, Wien 1993, 155–181
KING Preston, Federalism and Federation, London (Croom Helm) 1982
KLATT Hartmut, Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B31/82 (1982), 3–24
KLATT Hartmut, Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Stärkung der Länder als Modernisierungskonzept, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B28/86 (12. July 1986), 3–21
KLATT Hartmut, Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat, in: Verwaltungsarchiv Bd 38 (1987), 186–206
KLATT Hartmut, Bundesstaaten vor den Herausforderungen der Gegenwart, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis (1990/4), 588–
KLATT Hartmut, Beziehungen zwischen Bundestag und Landesparlamenten. (Selbst)-Entmachtung der Landesparlamente? Möglichkeiten und Gegenstrategien, in: Gress Franz/Hessischer Landtag (Hg), Landesparlamente und Föderalismus: hat das parlamentarische System in den Bundesländern eine Zukunft?, Wiesbaden (Hessischer Landtag) 1990, 63–98
KLATT Hartmut, Deutsche Einheit und bundesstaatliche Ordnung. Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland im Umbruch, in: Verwaltungsarchiv, 82. Bd, H 3 (1991), 430–458

KLECATSKY Hans R./LUTZ Beate, Chronik einer transnationalen europäischen Alpenregion, in: Riedl Franz H./Veiter Theodor (Hg), Föderalismus, Regionalismus und Volksgruppenrecht in Europa (Festschrift Guy Heraud), Wien (Braumüller) 1989, 202–213
KLINGER Alberich, Anachronismus oder Kristallationspunkt für ein neues Landesbewußtsein. Die Diskussion um die niederösterreichische Landeshauptstadt, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1986, 557 ff
KNAPP Andrew, The Cumul des mandats. Local Power and Political Parties in France, in, West European Politics 1991, 18–40
KNAPP Blaise, Etapes du fédéralisme suisse, in: Hanbuch Politisches System der Schweiz, Bd 3, Bern (Haupt) 1986
KNEMEYER Franz-Ludwig, Subsidiarität – Föderalismus, Dezentralisation – Initiativen zu einem "Europa der Regionen", in: Deutsches Verwaltungsblatt, 105. Jg., H 9 (1990), 449–454
KOGAN Norman, Impact of the New Italian Regional Governments on the Structure of Power within Parties, in: Comparative Politics (1975) vol 7, 383–406
KOHLER-KOCH Beate, Vertikale Machtverteilung und organisierte Wirtschaftsinteressen in der Europäischen Gemeinschaft, in: Ulrich von Alemann et al (Hg), Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Dietz (Bonn) 1990, 221–
KOJA Friedrich, Die Vertretung der Länderinteressen im Bund, in: Ernst C. Hellbling (Hg), Föderative Ordnung. Bundesstaat auf der Waage Bd 1, Salzburg 1969, 9–31
KOJA Friedrich, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: Manfried Welan ua (Hg), Theorie und Praxis des Bundesstaates, Wien (Pustet) 1974
KOJA Friedrich, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Wien (Springer) 1988 (2)
KOJA Friedrich, Zur Auslegung des Art 16 Abs 1 B-VG, in: Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd 41 (1990), 1–7
KOSTELKA Peter/UNKART Ralf, Vom Stellenwert des Föderalismus in Österreich, in: Heinz Fischer (Hg), Das politische System Österreichs, Wien 1982 (3), 337ff
KRÄMER Ludwig, Aufgabenverflechtung zwischen Europäischer Gemeinschaft, Bund und Länder, dargestellt am Beispiel des Umweltschutzes, in: Siegfried Magiera/Detlef Merten (Hg), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin (Duncker & Humblot) 1988, 189–216
KRAMER Helmut, "Wende" in der österreichischen Außenpolitik? Zur Außenpolitik der SPÖ-ÖVP-Koalition, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (1988/2), 117–131
KRAMER Helmut, Öffentliche Meinung und die österreichische EG-Entscheidung im Jahre 1989, in: SWS-Rundschau, 31. Jg. (1991), 191–202
KRAMER Helmut, Strukturentwicklung in der Außenpolitik (1945–1990), in: Dachs et al (1991), 637–657
KRAUS Herbert et al, Organisationsentwicklung in der österreichischen Landesverwaltung, in: Friedrich Glasl (Hg), Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung, Bern-Stuttgart 1983, 155–173
KREISKY Bruno, Im Strom der Politik. Der Memoiren zweiter Teil, Wien 1988
KREISKY Eva, Thesen zur politischen und sozialen Funktion des Föderalismus in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (1981/3), 261–277
KREMER Andreas (Hg), Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, München, 1988

KREMER Andreas (Hg), Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien 1992 – Die Rolle der Länder und der Comunidades Autonomas im Europäischen Integrationsprozeß. Beiträge zum Parlamentarismus, Bd 4, München (Bayerischer Landtag) 1989
KRENZLER Horst Günther, Der Europäische Wirtschaftsraum als Teil einer gesamteuropäischen Architektur, in: Integration, 15. Jg., 61–71
KRIESI Hanspeter/FARAGO Peter, The Regional Differentiation of Business Interest Associations in Switzerland, in: W.D. Coleman/H.J. Jacek (Hg), Regionalism, Business Interests and Public Policy, London (Sage) 1989, 153–172
LA PALOMBARA Joseph, Politics within Nations, Englewood-Cliffs (Prentice Hall) 1974
LAMBERS Hans-Jürgen, Subsidiarität in Europa – Allheilmittel oder juristische Leerformel?, in: Europarecht H 3/4 (1993), 229–242
LANCASTER Thomas, Comparative Pork Barrel Politics. Perceptions from the West German Bundestag, in: Comparative Political Studies, vol 22/4, 458–477
LANG Wilfried, Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen. Zum Begriff der "soft institution", in: Archiv des Völkerrechts, 27. Bd, 3. H 1989, 253–285
LANG Wilfried, Österreichs Entscheidung für Europa – I. Akt, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, Vienna 1990, 317–338
LAREITER Christian, Transitverkehrsdiskussion im Bundesland Tirol in den 80-er Jahren. Ein Konflikt mit innen- und außenpolitischer Dimension, Diplomarbeit Universität Salzburg
LAURSEN Finn, Denmark's "Yes, But", in: EIPASCOPE N. 1993/3, 11–13
LEHMBRUCH Gerhard, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976
LEHMBRUCH Gerhard, Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany, in: Publius (1989/4), 221–235
LEMCO Jonathan/REGENSTREIF Peter, The Fusion of Powers and the Crisis of Canadian Federalism, in: Publius vol 14 (Winter 1984), 109–120
LEONARDI Robert/NANETTI Raffaela Y. (Hg), The Regions and the European Integration. The Case of Emilia-Romagna, London (Pinter)
LEONARDI Robert/NANETTI Raffaela Y, Emilia-Romagna and Europe: a case study of regional transformation in preparation for the Single Market, in: Leonardi/Nanetti (1990)
LEONARDY Uwe, Bundestag und Europäische Gemeinschaft: Notwendigkeit und Umfeld eines Europa-Ausschusses, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1989/4), 527–544
LEONARDY Uwe, Gegenwart und Zukunft der Arbeitsstrukturen des Föderalismus: Status quo, "Europa der Regionen" und staatliche Einheit Deutschlands, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1990/2), 180–200
LEONARDY Uwe, in: Jeffery/Savigear (Hg), 1990
LHOTTA Roland, Verfassung, Bundesstaatsreform und Stärkung der Landesparlamente im Zeichen der deutschen Einheit und der europäischen Integration: Zur Arbeit einer Sachverständigenkommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1991/2), 253–288
LIJPHART Arend, Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration, New Haven-London (Yale UP) 1977
LIJPHART Arend, Democracies – patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries, New Haven (Yale UP) 1984
LIJPHART Arend, Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories, in: Publius, The Journal of Federalism, vol 15/2 (Spring 1985), 3–16

LIPSET Seymour/ROKKAN Stein, Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments, in: Lipset S./Rokkan S. (Hg), Party Systems and Voter Alignments, Cross-National Perspectives, New York (The Free Press) 1967, 1-65
LIVINGSTONE W., Federalism and Constitutional Change, Oxford (Oxford UP) 1968
LOEWENSTEIN Karl, Political Power and the Governmental Process, Chicago (University of Chicago P) 1965
LUIF Paul, Neutrale in die EG? Die westeuropäische Integration und die neutralen Staaten, Wien (Braumüller) 1988
LUTHER K. Richard, The Revitalisation of Federalism and Federation in Austria, in: Michael Burgess (Hg), Federalism and Federation in Western Europe, London 1986, 154-186
LUTHER K. Richard, Dimensions of Party System Change: The Case of Austria, in: West European Politics, vol 12/4 (October 1989), 3-27
LUTHER K. Richard, Bund-Länder Beziehungen: Formal- und Realverfassung, in: Dachs et al, 1991, 816-826
MACKENZIE W.J.M., Federalism and Regionalism, in: Modern Law Review, vol XIV, 15-33
MAGIERA Siegfried, Einführung, in: Magiera/Merten (1988)
MAGIERA Siegfried/MERTEN Detlef (Hg), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft. Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1987 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin (Duncker & Humblot) 1988
MAIER Otto, Die Gemeinden und Regionen im Europarat, in: Waldemar Hummer/G. Wagner (Hg), Österreich im Europarat 1956-1986. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, Wien 1988
MALLE Diethart, Die Sozialpartnerschaft auf Länderebene in Österreich. Fallstudie Land Tirol, Diss. (Univ. Innsbruck) 1986
MARBOE Peter (Hg), Bericht der Europa-Kommission der ÖVP: Österreichs Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, Wien (Politische Akademie) 1988
MARIN Bernd, Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich, Wien (Internationale Publikationen) 1982
MARIN Bernd, Austria - The Paradigm Case of Liberal Corporatism?, in: Grant, Wyn (Hg), The Political Economy of Corporatism, Basingstoke (MacMillan) 1985, 89-125
MARIN Bernd (Hg), Governance and Generalized Exchange. Self-Organizing Policy Networks in Action, Frankfurt (Campus) 1990
MARIN Bernd (Hg), Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits, Frankfurt (Campus) 1991
MARKO Joseph, Verfassungssysteme der Bundesländer, in: Dachs et al (1991), 729-743
MARTINES Temistocle, L'"intreccio delle politiche" tra partiti e regioni: alla ricerca dell' autonomia regionale, in: F. Cazzola et al, Autonomia politica regionale e sistema dei partiti, vol I, I partiti di fronte alle regioni, Milano (Giuffre`) 1988, 1-8
MAY Ronald J., Decision-making and Stability in Federal Systems, in: Canadian Journal of Political Science, vol 3 (1970/1), 73-84
MAYNTZ Renate, Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart, in: Archiv des öffentlichen Rechts, vol 115/2 (Juni 1990), 232-245

MAYNTZ Renate, Organisierte Interessenvertretung und Föderalismus: Zur Verbändestruktur in der Bundesrepublik Deutschland, in: Thomas Ellwein et al (Hg), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd 4 (1990), 145–156
MEDERER Wolfgang, Verkehrspolitik im Bundesstaat. Skizze der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Landes-Verkehrspolitik, mimeo 1991
MEDERER Wolfgang, Das Subsidiaritätsprinzip und die EG, in: Ecolex (1991), 513ff
MEIER G., Die Beteiligung der Bundesländer an der Gesetzgebung der EG – ein Ende der Diskussion?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (1987), 228ff
MELLORS Colin/PIJNENBURG Bert (Hg), Political Parties and Coalitions in European Local Government, London (Routledge) 1989
MEMMINGER Gerhard, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung von EG-Aufgaben. Erfahrungen und Reformbestrebungen, in: Magiera Siegfried/Merten Detlef (Hg), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin (Duncker & Humblot) 1988, 61–72
MEMMINGER Gerhard, Bedeutung des Verfassungsrechtsstrets zur EG-Rundfunkrichtlinie, in: Die Öffentliche Verwaltung, H. 19 (Okt. 1989), 846–850
MENG Werner, Die Neuregelung der EG-Verwaltungsausschüsse. Streit um die "Comitologie", in: Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, 48. Jg. (1988), 208–229
MENGOZZI Paolo, Un nuovo ruolo per le regioni nel processo d' integrazione europea in vista del 1993, in: Rivista di Diritto Europeo (1/1990, gennaio-marzo), 33–38
MENY Yves (Hg), Dix ans de regionalisation en Europe: Bilan et perspectives (1970–1980), Paris 1982
MENY Yves/WRIGHT Vincent (Hg), Centre-Periphery Relations in Western Europe, London (George Allen) 1985
MENZ Lorenz, Die Ministerpräsidentenkonferenz – ein unverzichtbares Element politischen Handelns in der Bundesrepublik, in: Kremer (1989), 85–96
MERKL Peter, Executive-Legislative Federalism in West Germany, in: American Political Science Review, vol LIII (1959), 732–741
MERTEN Detlev (Hg), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung, Berlin (Duncker & Humblot) 1990
METH-COHN Delia/MÜLLER Wolfgang, Leaders Count: The Austrian Election of October 1990, in: West European Politics, vol 14 (April 1991), 183–188
MICHALSKI Anna/WALLACE Helen, The Enlargement of the European Community, London (RIIA Working Papers) 1992
MICHELS Robert, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Soziologie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Stuttgart (Kröner) 1970 (Leipzig 1911)
MORASS Michael, Politikverflechtung in den Europäischen Gemeinschaften: Die Perspektive der Regionen, in: Rainer Nick (Hg), Tirol und die EG. Perspektiven einer Region, Thaur (Österr. Kulturverlag) 1989, 41–62
MORASS Michael, Die Gewohnheit der Blockierung. Strukturelle Zwänge und das Interesse der Partei, in: Mangott/Morass/Nick (1990), Endbericht des Forschungsprojektes "Grenzen und Möglichkeiten der SPÖ im Westen Österreichs", Teil II, Innsbruck (mimeo)
MORASS Michael, Fra partitocrazia, democrazia consociativa e federalismo: sistemi elettorali regionali e comunali in Austria, in: Gianni Riccamboni (Hg), Cittadini e rappresentanza in Europa, Milano (Angeli) 1992, 75–94

MORASS Michael, Von den Ländern nach Brüssel? – Anmerkungen zu den Vorbereitungen, strukturellen Möglichkeiten und Grenzen der Vertretung von "Landesinteressen" in Hinblick auf einen österreichischen EG-Beitritt, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik '91, 379–409
MORASS Michael, Die Interessenvertretung regionaler Akteure im Dreiebenensystem der Europäischen Gemeinschaften – Problemaufriß nach "Maastricht" am Beispiel der deutschen Länder, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 92/3, 289–308
MORASS Michael/PALLAVER Günther, Erbfeindschaft, Entfremdung, Beziehungskonjunktur – oder schlicht Gleichgültigkeit? Ein Resümmé der italienisch-österreichischen Beziehungen, in: Morass/Pallaver (Hg) (1992), Österreich – Italien. Was Nachbarn voneinander wissen sollten, Wien (Deuticke) 1992
MORASS Michael/REISCHENBÖCK Helmut, Parteien und Populismus, in: Anton Pelinka (Hg), Populismus in Österreich, Wien (Junius) 1987
MORATA Francesc, Autonomie Regionale et Integration Europeenne: L' Espagne face aux experiences italienne et allemande, PhD Diss., Institut Universitaire Europeen, Florence 1986
MORATA Francesc, Spanish Regions and the 1993 Community Challenge, Barcelona (Institut de Cie`ncies Poli'tiques i Socials WP nu'm. 34) 1991
MORAWITZ Rudolf, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1981
MORAWITZ Rudolf, Die Zusammenarbiet von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung von EG-Aufgaben. Erfahrungen und Reformbestrebungen, in: Magiera Siegfried/Merten Detlef (Hg), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin (Duncker & Humblot) 1988, 45–60
MORGAN Roger, Regionalism in European Politics, London (Policy Studies Institute) 1986
MORGAN Roger, Enlargement of the European Community: lessons of the past, perspectives for the future, in: Giandomenico Majone/Emile Noel/Peter Van den Bossche (Hg), Jean Monnet et l'Europe d' aujourd'hui, Baden-Baden (Nomos) 1989, 143–146
MORGAN Roger, The Consultative Function of the Economic and Social Committee of the European Community, EUI Working Papers EPU No. 91/11 (1991)
MORSCHER Siegbert, Wechselseitige Rücksichtnahmepflicht Bund – Länder, in: Juristische Blätter, 107. Jg., H 15/16, 10. August 1985, 479–481
MORSCHER Siegbert, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe, Wien 1978
MOSER Bernhard, Europa ohne Österreich? – Die neue Österreichische Europapolitik, Wien (Forschungsbericht 45/87 der Politischen Akademie)
MOTZ Michael/PERNTHALER Peter, Der Bundesstaat als staatsrechtliches Instrument politischer Konfliktregelung am Beispiel der österreichischen Bundesverfassung, in: Esterbauer/Héraud/Pernthaler (1977)
MÜLLER Wolfgang C., Die Rolle der Parteien bei Entstehung und Entwicklung der Sozialpartnerschaft, in: Peter Gerlich/Edgar Grande/ Wolfgang C. Müller (Hg), Sozialpartnerschaft in der Krise, Wien (Böhlau) 1985, 135–224
MÜLLER Wolfgang C., Die neue große Koalition in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (1988/4), 321–347
MÜLLER Wolfgang C., Patronage im österreichischen Parteiensystem. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser (Hg), Das österreichische Parteiensystem, Wien (Böhlau) 1988
MÜLLER Wolfgang C., Persönlichkeitswahl bei der Nationalratswahl 1990, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, Wien 1991, 261–283
MÜLLER Wolfgang C., Das Parteiensystem, in: Dachs et al (1991)

MÜLLER Wolfgang C., Regierungs- und Kabinettsystem, in: Dachs ua (1991)
MÜLLER Johannes, Die auswärtigen Beziehungen des Landes Vorarlberg im Wandel, in: Pernthaler (1991)
MÜLLER Mechtild, Die Mitwirkung der Landesparlamente in Bundesrats- und Europaangelegenheiten, in: Die Öffentliche Verwaltung 1993/3, 103–107
MÜLLER-BRANDECK-BOUCQUET Gisela, Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/91, 13–25
MÜLLER-ROMMEL Ferdinand, Zur Klassifizierung parteiintern organisierter Gruppierungen: Ein westeuropäischer Vergleich, in: Zeitschrift für Politik (?) (1984), 77–91
MÜLLER Wolfgang C./METH-COHN Delia, The selection of party Chairmen in Austria: A study in intra-party decision-making, in: European Journal of Political Research, vol 20 (1991), 39–65
MÜLLER Wolfgang C./PHILIPP Wilfried, Parteienregierung und Regierungsparteien in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (1987/3)
MÜLLER Wolfgang C./PHILIPP Wilfried/STEININGER Barbara, Sozialstruktur und Karrieren österreichischer Regierungsmitglieder (1945–1987), in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987, Wien 1988, 143–165
NASS Klaus Otto, The Foreign and European Policy of the German Länder, in Publius, The Journal of Federalism, vol 19/4 (Fall 1989), 165–184
NEISSER Heinrich (Hg), Der österreichische Föderalismus im Lichte der EG-Politik, Manuskript
NEUWIRTH Erich, Institutionelle Determinanten des österreichischen Parteiensystems: Perspektiven der Wahlrechtsreform, in: Pelinka/Plasser, 1988, 569–578
NICK Rainer, Die Tiroler Wirtschaftsverbände, in: Heinz Fischer/Susanne Preglau-Hämmerle (Hg), Heile Welt in der Region. Beiträge zum politischen und sozialen System Tirols, Bregenz (Finks) 1983, 61–108
NICK Rainer, Schwesternparteien. CDU, CSU und die Österreichische Volkspartei – ein Vergleich, Innsbruck (Innverlag) 1984
NICK Rainer, Die Salzburger Wirtschaftsverbände, in: Herbert Dachs (Hg), Das politische, soziale und wirtschaftliche System im Bundesland Salzburg, Salzburg
NICK Rainer, Rahmenbedingungen und Entwicklung der grün-alternativen Szene in Vorarlberg, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 2/1986
NICK Rainer, Die Bundesländer und das österreichische Parteiensystem, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser (Hg), Das österreichische Parteiensystem, Vienna (Böhlau) 1988, 401–418
NICK Rainer (Hg), Tirol und die EG. Zukunftsperspektiven einer Region, Thaur (Österr. Kulturverlag) 1989
NICK Rainer/PELINKA Anton, Parlamentarismus in Österreich, Wien (Jugend&Volk) 1984
NICK Rainer/SICKINGER Hubert, Politisches Geld. Parteienfinanzierung in Österreich, Thaur/Tirol (Kulturverlag) 1990
NIPPERDAY Thomas, Der Föderalismus in der deutschen Geschichte, in: J.C. Boogman/G.N. Plaat (Hg), Federalism. History and Current Significance of a Form of Government, The Hague 1980, 125–176
NOAM Eli, The Choice of Governmental Level in Regulation, in: Kyklos, vol 35 (1982/2), 278–291
NOLL Alfred, Rechtliche Aspekte einer weiteren Annäherung Österreichs an die EWG. Völkerrecht, Staatsvertrag und rechtliche Entwicklung. Ein Problemaufriß, in: Scherb/Morawetz (1988)

NORBERG Sven et al, The European Economic Area. EEA Law. A Commentary on the EEA-Agreement, Stockholm (Fritzes) 1993
NOWOTNY Thomas, Das Avis der EG-Kommission zum österreichischen Beitrittsansuchen, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991, 253-272
ÖHLINGER Theo, Verträge im Bundesstaat, Wien (Braumüller) 1978
ÖHLINGER Theo, Föderalismus und Demokratie, in: Fritz Hofmann/Herbert Tieber (Hg), Föderalismus und Gemeindeautonomie, Wien 1980, 38-44
ÖHLINGER Theo, Anmerkungen zu den Gründungstheorien des Bundesstaates, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (1981/3), 253-260
ÖHLINGER Theo, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat, Wien 1982
ÖHLINGER Theo, Le competenze dei Länder e dei comuni austriaci in tema di attivita` internazionali, in: Andrea De Guttry/Natalino Ronzitti (Hg), I rapporti di vicinato tra Italia e Austria,
ÖHLINGER Theo, Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zu den EG, Wien (Signum) 1989
OFNER Günther, Analyse des Koalitionsübereinkommens 1990, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, Wien 1991, 185-2..
OLSEN Johan P., Integrated organizational participation in government, in: Handbook of Organizational Design, Remodeling organizations and their environments, Oxford (Oxford UP)
ONIDA Valerio, Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario, in: Le Regioni a. XIX, n 1 (Feb. 1991), 7-18
OSCHATZ Georg-Berndt, EG-Rechtsetzung und deutscher Föderalismus, in: Detlef Merten (Hg), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung, Berlin (Duncker & Humblot) 1990
OSCHATZ Georg-Berndt/RISSE Horst, Europäische Integration und deutscher Föderalismus, in: Europa-Archiv, Folge 1 (1988), 9-16
OSCHATZ Georg-Berndt/RISSE Horst, Bundesrat und Europäische Gemeinschaften, in: Die Öffentliche Verwaltung (Juni 1988), 509-519
PAG Sabine, The Relations between the Commission and National Bureaucracies, in: Sabino Cassese (Hg), The European Administration, Brussels (International Institute of Administrative Science) 1989, 443-497
PAG Sabine/WESSELS Wolfgang, Federal Republic of Germany. National Report, in: Siedentopf/Ziller, 1988
PALLAVER Günther, Ändert "Europa" die Beziehungen zwischen Nord- und Südtirol?, in: Rainer Nick (Hg), Tirol und die EG. Zukunftsperspektiven einer Region, Thaur (Österr. Kulturverlag) 1989, 87-114
PANEBIANCO Angelo, Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici, Bologna (Il Mulino) 1982
PARRI Leonardo, Territorial Political Exchange in Federal and Unitary Countries, in: West European Politics, vol 12/3 (July 1989), 197-219
PARRI Leonardo, Territorial Politics and Political Exchange: American Federalism and French Unitarianism Reconsidered, in: Marin, 1990, 211-235
PECHSTEIN Matthias, Austria ante portas: Österreichs Neutralität als Hindernis für einen EG-Beitritt?, in: Europarecht, vol 24/1 (January 1989), 54-74
PELINKA Anton, Zweikammersystem im Parteienstaat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1973/3)
PELINKA Anton, Lokale Politik und vertikale Gewaltenteilung, in: F. Hofmann/H. Tieber (Hg), Föderalismus und Gemeindeautonomie, Wien (Verlag der SPÖ) 1980
PELINKA Anton, Modellfall Österreich?, Wien (Braumüller) 1981

PELINKA Anton, Die österreichische Sozialpartnerschaft im internationalen Vergleich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (1982)
PELINKA Anton, Die Ordnung der Macht, in: Dermutz et al (1982)
PELINKA Anton, Regierungssystem und Parteiensystem in Tirol, in: Heinz Fischer/Susanne Preglau-Hämmerle, Heile Welt in der Region? Beiträge zum politischen und sozialen System Tirols, Bregenz (Fink) 1983, 46–61
PELINKA Anton, Windstille. Klagen über Österreich, Vienna (Medusa) 1985
PELINKA Anton (Hg), Populismus in Österreich, Wien (Junius) 1987
PELINKA Anton, Zur Entwicklung einer Oppositionskultur in Österreich. Bedingungen politischen Erfolges in den achtziger Jahren, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (1989/2), 141–149
PELINKA Anton, Die Wiederkehr der Argumente, in: Rainer Nick (Hg), Tirol und die EG, Thaur (Österreichischer Kulturverlag)
PELINKA Anton, Zur österreichischen Identität, Wien (Überreuter) 1990
PELINKA Anton, Austria, in: Hans J. Michelmann/Panyotis Soldatos (Hg), Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford (Oxford UP) 1990, 124–141
PELINKA Anton/PLASSER Fritz (Hg), Das österreichische Parteiensystem, Vienna (Böhlau) 1988
PELINKA Anton/REISCHENBÖCK Helmut, Das politische System Nordtirols 1918–1938, Manuskript
PERNTHALER Peter, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, in: Zeitschrift für Öffentliches Recht (1969), 361ff
PERNTHALER Peter, Die Zuständigkeit der Länder im Verkehr mit ausländischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten und deren Vertretungsbehörden in Österreich, in: Hans Köchler (Hg), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion, Innsbruck 1974, 31–53
PERNTHALER Peter, Raumordnung und Verfassung, vol 1, Raumordnung als Funktion und Schranke der Gebietshoheit, Wien (Österreichische Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung) 1975
PERNTHALER Peter, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer, Wien
PERNTHALER Peter, Das Forderungsprogramm der Bundesländer, Wien (Braumüller) 1980
PERNTHALER Peter, Der Landesamtsdirektor als "Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, in: Juristische Blätter, 104. Jg. (3. Juli 1982), 337–348
PERNTHALER Peter, Österreichische Finanzverfassung. Theorie–Praxis–Reform, Wien (Braumüller) 1984
PERNTHALER Peter, Föderalismus und Regionalismus, in: Stefan Huber/Peter Pernthaler (Hg), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, Wien (Braumüller) 1988, 13–24
PERNTHALER Peter, Österreichs Länder und Gemeinden, in: Der Bürger im Staat, vol 38/2 (June 1988), 128–131
PERNTHALER Peter, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Landesbericht Österreich, in: Starck Christian (Hg), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Baden-Baden (Nomos) 1988, 77–125
PERNTHALER Peter (Hg), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien (Braumüller) 1989
PERNTHALER Peter, Österreichische Föderalismusbegriffe, in: Riedl Franz H./Veiter Theodor (Hg), Föderalismus, Regionalismus und Volksgruppenrecht in Europa (Festschrift Guy Heraud), Wien (Braumüller) 1989, 315–333

PERNTHALER Peter, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, Wien (Braumüller) 1989
PERNTHALER Peter (Hg), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen, Wien (Braumüller) 1991
PERNTHALER Peter, Überlegungen für eine Strukturreform der Kompetenzverteilung in Österreich, in: Ludwig Adamovich/Alfred F. Kobzina (Hg), Der Rechtsstaat in der Krise (FS Loebenstein), Wien (Manz) 1991
PERNTHALER Peter, Neuere Entwicklungen des Föderalismus in Österreich, in: Fried Esterbauer/P. Pernthaler (Hg), Europseischer Regionalismus am Wendepunkt, Wien (Braumüller) 1991
PERNTHALER Peter, Die auswärtigen Beziehungen von Ländern und Regionen als neue Dynamik der wirtschaftlichen Integration, in: Esterbauer/Pernthaler (1991)
PERNTHALER Peter, Bundesverfassungsrechtliche und verfassungspolitische Voraussetzungen für die Organisation des Länderbeteiligungsverfahrens an der europäischen Integration, Innsbruck (Manuskript zu PERNTHALER 1992)
PERNTHALER Peter, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration, Wien (Braumüller) 1992
PERNTHALER Peter/WEBER Karl, Der Landesamtsdirektor als "Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, in: Zyklus "Öffentliche Verwaltung – Lehre und Praxis 2", Graz 1982
PERNTHALER Peter/WEBER Karl, Landesregierung, in: Dachs et al, 1991, 755–764
PESENDORFER Wolfgang, Der Landeshauptmann. Historische Entwicklung, Wesen und verfassungsrechtliche Gestalt einer Institution, Wien–New York (Springer) 1986
PETERSEN Ulrich, Zur Rolle der Regionen im künftigen Europa, in: Die Öffentliche Verwaltung (April 1991), 278–285
PIEPER Richard, Region und Regionalismus. Zur Wiederentdeckung einer räumlichen Kategorie in der soziologischen Theorie, in: Geographische Rundschau, vol 39/10 (1987), 534–539
PINDER John, European Community and nation–state: a case for neo–federalism?, in: International Affairs 1986
PIZZORNO Alessandro, Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict, in: C. Crouch/A. Pizzorno, The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968, vol II, London (Macmillan) 1978, 277–198
PLASSER Fritz/SOMMER Franz, Die Landtagswahlen 1989 und die Neustrukturierung regionaler Parteiensysteme, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik '89, Wien (1990), 37–66
PLASSER Fritz/ULRAM Peter A., Einstellungen zur EG in Österreich. Daten und Trends, Wien, September 1991, mimeo (Privatissimum Institut für Wirtschaft und Politik)
POCAR Fausto, Die Beziehungen zwischen Regionen und Europäischer Gemeinschaft in Italien, in: Magiera/Merten 1988, 151–164
POWELL Bingham G./POWELL Lynda W., The Analysis of Citizen–Elite Linkages: Representation by Austrian Local Elites, in: S. Verba/L. Pye (Hg), The citizen in politics: A comparative perspective, Stanford, Conn. (Greylock) 1978, 195–217
PRIDHAM Geoffrey, Political Parties and Coalitional Beheaviour in Italy, London (Routledge) 1988
PRÜNSTER Evelyn, Parteifunktionen im Konfliktfeld Föderalismus – dargestellt am Beispiel der SPÖ Vorarlberg, Diss. Phil. Univ. Salzburg 1985

PUTNAM Robert/LEONARDI Robert/NANETTI Raffaela Y., La pianta e le radici. Il radicamento dell' istituto regionale nel sistema politico italiano, Bologna (Il Mulino) 1985
RACK Reinhard, Bundesländer und Europäische Integration, in: Österreichische Monatshefte (1989/8), 23–25
RACK Reinhard, Österreichs Länder und das Völkerrecht, in: Archiv des Völkerrechts (1989), 31–44
RACK Reinhard, Landesinterne Interessenvertretung in der Integrationspolitik (?), Manuskript
RACK Reinhard, Europäische Integrationspolitik – eine neue Querschnittsmaterie und ihr innerstaatliches "handling", in: Pernthaler (1991), 33–51
RASCHKE Joachim, Organisierter Konflikt in westeuropäischen Parteien. Vergleichende Analyse parteiinterner Oppositionsgruppen, Opladen (Westdeutscher Verlag) 1977
RAYSIDE David M., Federalism and the Party System: Provincial and Federal Liberals in the Province of Quebec, in: Canadian Journal of Political Science, vol 11/3 (September 1978), 499–528
REIGER Herbert, Die Bundesgesetzgebung und die Interessenvertretungen, in: Schambeck (1986), 583–611
REISSIGL Carl/PLUNGER Werner, Tirol und die EG aus der Sicht der Tiroler Handelskammer, in: Nick (1989)
REITER Erich, Organisatorische Masznahmen zur Wahrung der Länderrechte im Bundesrat, in: Freie Argumente (Wien) 1980, 30–41
RENZSCH Wolfgang, Die deutschen Länder und Europa: Landesregierungen zwischen Integrationsfurcht und –hoffnung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1989/4), 581–86
RENZSCH Wolfgang, Deutsche Länder und europäische Integration: Kompetenzverluste und neue Handlungschancen in einem "Europa der Regionen", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/90 (6.7.1990), 28–39
RHODES R.A.W., Analyzing Intergovernmental Relations, in: European Journal of Political Research, vol 7 (1980), 289–322
RHODES R.A.W., Control and Power in Central–Local Government Relations, Aldershot (Gower) 1981
RHODES R.A.W., European Policy Making, Implementation and Subcentral Governments. A Survey, Maastricht (European Institute of Public Administration) 1986
RHODES R.A.W./WRIGHT Vincent, Introduction, in: R.A.W. Rhodes/V. Wright (Hg), Tensions in the Territorial Politics of Western Europe, London (Frank Cass) 1987, 1–20
RHODES R.A.W./WRIGHT Vincent (Hg), Tensions in the Territorial Politics of Western Europe, London (Frank Cass) 1987
RIEMER Horst–Ludwig, Das Landesparlament und das Europa der Regionen, in: Ulrich von Alemann et al (Hg), Die Kraft der Region. Nordrhein–Westfalen in Europa, Bonn (Dietz) 1990, 202–207
RIEMER Leonhard, Zehn Jahre Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer, in: Amtliche Nachrichten der niederösterreichischen Landesregierung, Nr 15 15.10.1960
RIKER William H., Federalism. Origin, Operation, Significance, Boston (Little Brown) 1964
RIKER William H., Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does It Matter?, in: Comparative Politics vol 2 (October 1969), 135–146

RISSE Horst, Germany' s federal state organization, in: Carl-Christoph Schweitzer/Detlev Karsten (Hg), The Federal Republic of Germany and EC Membership Evaluated, London (Pinter) 1990, 135-144
ROKKAN Stein/URWIN Derek (Hg), The Politics of Territorial Identity, London (Sage) 1982
ROKKAN Stein/URWIN Derek, Introduction: Centres and Peripheries in Western Europe, in: S. Rokkan/D. Urwin (Hg), The Politics of Territorial Identity, London (Sage) 1982, 1-18
ROKKAN Stein/URWIN Derek W., Economy. Territory. Identity. Politics of West European Peripheries, London (Sage) 1983
ROSE Richard, From Government at the Centre to Nationwide Government, in: Yves Meny/Vincent Wright (Hg), Centre-Periphery Relations in Western Europe, London (George Allen) 1985, 13-32
ROTTER Manfred, Soll Österreich den EG beitreten - Zur Multidimensionalität einer eindimensional gestellten Frage, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (1988/2), 169-181
RUGGERI Antonio, Prime Osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni, in: Le Regioni, a. XII n 4 (luglio-agosto 1984), 700-718
RÜSCH Gerhard, Regionale Aufbringungs-/Zuteilungsrechnung für Österreich 1986, (Projektbericht des Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen)
SARTORI Giovanni, Parties and Party Systems. A framework for a analysis, Vol I, Cambridge (Cambridge UP) 1976
SAUTER Alfred, Politische Einflussmöglichkeiten der Länder bzw Comunidades Auto'nomas auf die Europäischen Gemeinschaften. Länderbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Harry A. Kremer (Hg), Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien 1992 - Die Rolle der Länder und der Comunidades Auto'nomas im Europäischen Integrationsprozeß, München (Bayerischer Landtag) 1989, 89-101
SCHÄFER Günther F., Die institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft: Überlegungen zu neuen Strukturen der EG-Institutionen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 44. Jg., H 7 (1991), 261-269
SCHÄFERS Manfred/STARBATTY Joachim, Das Instrumentarium der EG zur Förderung innergemeinschaftlicher Kohäsion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/90 (6.7.1990), 3-15
SCHÄFFER Heinz, Koordination in der Öffentlichen Verwaltung, Wien (Jupiter) 1971
SCHÄFFER Heinz,Probleme der Verwaltungsreform bei Bund und Ländern, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987, Wien 1988, 377-400
SCHÄFFER Heinz, Gesetzgebung und Kontrolle, in: Dachs et al (1991)
SCHALLER Christian, Verbände und Sozialpartnerschaft, in: Dachs et al, Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien
SCHALLER Christian, Die EG-Debatte in Österreich. Die innenpolitische EG-Diskussion in den 80er Jahren, Endbericht eines Forschungsprojektes im Auftrag des BMWF (Projektleitung Hans Peter Neuhold und Anton Pelinka)
SCHALLER Christian, Die EG-Debatte in Österreich. Rekonstruktion der Kontroverse in den achtziger Jahren und Thesen zur aktuellen Diskussion, in: SWS-Rundschau (4/91), 497-508
SCHAMBECK Herbert (Hg), Österreichs Parlamentarismus. Werden und System, Berlin (Duncker & Humblot) 1986
SCHAMBECK Herbert, Vom Wesen und Wert des Föderalismus heute. Gedanken aus österreichsicher Sicht im Hinblick auf die europäische Integration, in: Merten (1990)

SCHARPF Fritz W., Theorie der Politikverflechtung, in: Scharpf/Reissert/Schnabel, 1976
SCHARPF Fritz W., Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden, in: Hesse, Joachim J. (Hg), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden (Nomos) 1978, 21-32
SCHARPF Fritz, Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives, in: Kenneth Hanf/Fritz Scharpf (Hg), Interorganizational policy making - limits to coordination and central control, London (Sage) 1978, 345-370
SCHARPF Fritz, Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschriften vol 26 (1985), 323-356
SCHARPF Fritz W., Grenzen institutioneller Reform, in: Thomas Ellwein et al (Hg), Jahrbuch zur Staats und Verwaltungswissenschaft, vol 1 (1987), 111-151
SCHARPF Fritz, Von Fug und Unfug institutioneller Erklärungen. Replik zu Josef Schmid, Wo schnappt die Politikverflechtungsfalle eigentlich zu?, in: Politische Vierteljahresschriften, vol 29 (1988/2), 271-275
SCHARPF Fritz W., Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene", in: Bundesrat (Hg), Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden (Nomos) 1989, 121-162
SCHARPF Fritz W., Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices, in: Journal of Theoretical Politics (1989), vol 1
SCHARPF Fritz W., Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen, in: Ulrich von Alemann et al (Hg), Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn (Dietz) 1990, 32-46
SCHARPF Fritz W., Föderalismus an der Wegscheide: eine Replik, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis (1990/4), 579-587
SCHARPF Fritz W., Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, Thesen zur Anhörung vor der Gemeinsamen Verfassungskommission am 22. Mai in Berlin
SCHARPF Fritz W./REISSERT Bernd/SCHNABEL Fritz, Politikverflechtung I: Theorie und Empierie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. (Scriptor) 1976
SCHERB Margit/MORAWETZ Inge (Hg), Der Un-Heimliche Anschluß: Österreich und die EG, Wien (Verlag f Gesellschaftskritik) 1988 (2)
SCHEUNER Ulrich, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates der Gegenwart, in: Die Öffentliche Verwaltung (1962), 15. Jg., 266ff
SCHLESINGER Joseph A., On the Theory of Party Organization, in: Journal of Politics, vol 46 (1984), 369-401
SCHMID Josef, Wo schnappt die Politikverflechtungsfalle eigentlich zu? Kritische Anmerkungen zu einer These von F.W. Scharpf, in: Politische Vierteljahresschrift, vol 28 (1987/4), 446-452
SCHMID Josef, Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Opladen (Leske + Budrich) 1990
SCHMIDHUBER Peter M., Regionalism and federalism in the Community's process of integration, in: Commission of the European Communities (Hg), target 92, (July 1990)
SCHMIDJELL Richard ua, Die Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer, Wien (Braumüller) 1983
SCHMIDT Manfred G., CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt a.M. 1980
SCHMIDT-MEINECKE Stefan, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft (Speyrer Forschungsberichte No59), Speyer 1988 (2nd edition)

SCHMITTER Philippe C./LANZALACO Luca, Regions and the Organization of Business Interests, in: James Coleman/Henry J. Jacek (Hg), Regionalism, Business Interests and Public Policy (Sage Studies in Neo-Corporatism), London (Sage) 1989, 201-230
SCHMITTER Philippe C./LANZALACO Luca, L' organizzazione degli interessi imprenditoriali a livello regionale, in: Stato e Mercato, n 22 (April 1988), 63-96
SCHMITTER Phillipe/STREECK Wolfgang, The Organization of Business Interests: a Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe, Discussion paper IIM/LMP 81-13 (Wissenschaftszentrum Berlin)
SCHMITZ Georg, Der Landesamtsdirektor. Entstehung und Entwicklung, Wien (Braumüller) 1978
SCHNEIDER Erich, Die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Stellung der deutschen Länder und deren Parlamente, Stuttgart (Broschüre des Landtages) 1989
SCHNEIDER Heinrich, Austria and the EC, Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper No 24
SCHNEIDER Heinrich, Alleingang nach Brüssel. Österreichs EG-Politik, Bonn (Europa Union Verlag) 1990
SCHNEIDER Volker, Tauschnetzwerke in der Politikentwicklung. Chemikalienkontrolle in der OECD, EG und der Bundesrepublik Deutschland, in: Journal für Sozialforschung, vol 26/4 (1986), 383-416
SCHOLZ Rupert, Grundgesetz und europäische Einigung. Zu den reformpolitischen Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission, in: Neue Juristische Wochenschrift, 45. Jg., H 41, 2593-2656
SCHOO Johann, Demokratische Willensbildung in einem Vereinigten Europa: Demokratische und regionale Repräsentation, in: Joachim Jens Hesse/Wolfgang Renzsch (Hg), Föderalstaatliche Entwicklung in Europa, Baden-Baden (Nomos) 1991, 149-166
SCHREINER Helmut, Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 92, Wien 1993, 183-199
SCHRÖDER M., Bundesstaatliche Erosionen im Prozeß der europäischen Integration, in: Jahrbuch für Öffentliches Recht (1986), 83-102
SCHÜTZ Hans-Joachim, Die EG-Kammer - Delegationsbefugnis und Geschäftsordnungsautonomie des Bundesrates, in: Neue Juristische Wochenschrift 1989
SCHÜTZ Hans-Joachim, Verfassungsrechtliche Fragen der Teilhabe der deutschen Bundesländer an Entscheidungen in den Europäischen Gemeinschaften, in: Bayerische Verwaltungsblätter H.16 (15.8.1990), 481-489
SCHULTZE Rainer-Olaf, Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation von Herrschaft, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1990/3), 475-490
SCHWAN Hartmut H., Die deutschen Bundesländer im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaften, Berlin (Duncker&Humblot)
SCHWARZ Reinhold, Die österreichischen Landtage und die Landtagspräsidentenkonferenz, in: Erich Schneider (Hg), Der Landtag. Standort und Entwicklungen, Baden-Baden (Nomos) 1989, 43-52
SCHWEITZER Michael, Dauernde Neutralität und europäische Integration, Wien (Springer) 1977
SCHWEITZER Michael, Bundesstaat und Europäische Gemeinschaft, in: Peter Pernthaler, (Hg), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien (Braumüller) 1989, 15-28

SCHWEITZER Michael/HUMMER Waldemar: Europarecht (3), Frankfurt (Metzner) 1990
SHARPE Laurence J., Decentralist Trends in Western Democracies: A First Appraisal, in: L.J. Sharpe (Hg), Decentralist Trends in Western Democracies, London (Sage) 1979, 9–79
SHARPE Laurence J., Intergovernmental Policy–Making: The Limits of Subnational Autonomy, in: Franz–Xaver Kaufmann/Giandomenico Majone/Vincent Ostrom (Hg), Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, Berlin (de Gruyter) 1986, 159–183
SHARPE Laurence J., The West European State: The Territorial Dimension, in: R.A.W. Rhodes/Vincent Wright, Tensions in the Territorial Politics of Western Europe, London (Frank Cass) 1987, 148–167
SICKINGER Hubert, Antitransitbürgerinitiativen in Tirol, in: SWS–Rundschau (2/1991), 239–252
SIEDENTOPF Heinrich/HAUSCHILD Christoph, Europäische Integration und die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten, in: Die Öffentliche Verwaltung, 43. Jg. (Juni 1990), 445–455
SIEDENTOPF Heinrich/ZILLER Jacques (Hg), L' Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres, (2 Bände) Brüssel (Bruylant) London (Sage)
SIMEON Richard, Federal–Provincial Diplomacy. The making of recent policy in Canada, Toronto (U of Toronto P) 1972
SJOBLOM Gunnar, Party Strategies in a Multiparty System, Lund 1968
SMILEY Donald V., Canada in Question. Federalism in the Eighties, Toronto (Mc Graw–Hill Ryerson Ltd.) 1980
SMILEY Donald V./WATTS Ronald L., Intrastate Federalism in Canada, Toronto (University of Toronto Press) 1985
SMITH B.C., Measuring Decentralization, in: G. Jones (Hg), New Approaches to the Study of Central–Local Government Relationships, Westmead (Gower) 1980, 137–151
SORIANO Jose–Eurgenio, La participacio'n de las comunidades auto'nomas en el ejercicio del poder exterior y la ejecucio'n autono'mica de la legislacio'n comunitaria, in: Estudios Autonomies??
STADLER Gerhard, Die EG und Österreich. Rechtsvorschriften und Dokumente. Die rechtlichen Beziehungen, Wien (Manz) 1989
STARCK Christian (Hg), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Baden–Baden, (Nomos) 1988
STAUDIGL Fritz, Grenzüberschreitender Regionalismus, Bericht über die ARGE ALP, in: Stefan Huber/Peter Pernthaler (Hg), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, Wien (Braumüller) 1988, 79–84
STAUDIGL Fritz, Zur Rolle der österreichischen Länder im europäischen Integrationsprozeß, in: Austrian Journal of Public and International Law, 46. Jg. (1993), 41–66
STEINER Jürg, Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt: Hypothesen entwickelt am Beispiel der Schweiz, Bern (Haupt) 36–40
STIGLBAUER K., The dynamics of legislation in relation to regions and localities, with special reference to Austria – A preliminary statement, in: Government and Policy, vol 5 (1987), 347–368
STIRNEMANN Alfred, Innerparteiliche Demokratie in der ÖVP, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik (1979), 391–
STIRNEMANN Alfred, Innerparteiliche Gruppenbildungen am Beispiel der ÖVP, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik (1980), 415–

STIRNEMANN Alfred, Rekrutierung und Rekrutierungsstrategien im österreichischen Parteiensystem, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser (Hg), Das österreichische Parteiensystem, Wien Böhlau) 1988

STIRNEMANN Alfred, Gibt es einen Haider-Effekt? Der Aufstieg der FPÖ zu einer (kleinen) Mittelpartei 1986-1991, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 91, 137-185

STÖGER Fritz, Aufgaben und Tätigkeit des Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften, in: Siegried Magiera/Detlef Merten (Hg), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin (Duncker & Humblot) 1988, 101-120

STREECK Wolfgang, Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, vol 39/3 (1987), 471-496

STREECK Wolfgang, The Territorial Organization of Interests and the Logics of Associative Action: the case of Handwerk organization in West Germany, in: W.D. Coleman/H.J. Jacek (Hg), Regionalism, Business Interests and Public Policy, London (Sage) 1989, 59-94

STROHMEIER Rudolf, Möglichkeiten der Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften durch die deutschen Bundesländer nach Einrichtung von Länderbüros in Brüssel, in: Die Öffentliche Verwaltung, H.15 (August 1988), 633-637

TANCSISTS Walter, Die Auseinandersetzung um Abfangjäger und die Stationierung des SAAB-Draken in Österreich, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987, Wien 1988, 583-600

TARROW Sidney, Between Center and Periphery. Grassroots Politicians in Italy and France, New Haven (Yale UP) 1977

TARROW Sidney, Introduction, in: Sidney Tarrow/Peter Katzenstein/Luigi Graziano (Hg), Territorial Politics in Industrial Nations, New York (Praeger) 1978, 1-27

TARROW Sidney/KATZENSTEIN Peter/GRAZIANO Luigi (Hg), Territorial Politics in Industrial Nations, New York (Praeger) 1978

THALER Michael, Die Vertragsabschlußkompetenz der österreichischen Bundesländer, Wien (Böhlau) 1990

THAYSEN Uwe, Mehrheitsfindung im Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, vol 35 (31. August 1985), 3-17

THIEME Werner, Ergebnisse föderalistischer Verwaltungsreformen, in: J.J. Hesse (Hg), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Opladen (Westdeutscher Verlag), 151ff

TÖDTLING-SCHÖNHOFER H., Auswirkungen eines EG-Beitrittes Österreichs auf die Instrumente der regionalen Wirtschaftsförderung. Studie erstellt im Auftrag des Bundeskanzleramtes, Abteilung IV/A, Wien (Österreichisches Institut für Raumplanung) 1989

TÖDTLING-SCHÖNHOFER Herta, Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die regionale Wirtschaftsentwicklung und die Regionalpolitik, in: Hans Glatz/Hans Moser (Hg), Herausforderung EG Binnenmarkt. Kopfüber in die EG?, Wien (WU Wien) 1989, 135-165

TÖDTLING-SCHÖNHOFER Herta, Reorganisation der regionalen Wirtschaftsförderung - Begründung und Vorschläge, in: LR aktuell (Bundeskanzleramt Sektion IV/Abt. 4, Vienna, and Österreichisches Institut für Raumplanung) vol 5/6-7 (June/July 1988), 2-11

TÖDTLING-SCHÖNHOFER Herta, Überprüfung der Abgrenzung der industriell-gewerblichen Förderungsgebiete auf ihre Vereinbarkeit mit den EG-Wettbewerbsregeln. Expertengutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR), Wien 1991
TOMUSCHAT Christian, Italien als Regionalstaat. Zur Errichtung der Regionen mit Normalstatut, in: Die Verwaltung (1973) Bd 6
TOMUSCHAT Christian, Bundesstaats- und Integrationsprinzip in der Verfassungsordnung de Grundgesetzes, in: Siegfried Magiera/Detlef Merten (Hg), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin (Duncker & Humblot) 1988, 21-44
TRAXLER Franz, Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Entwicklungslogik und Organisationsdynamik gewerkschaftlichen Handelns am Beipiel Österreich, Wien (Braumüller)/Frankfurt (Campus) 1982
TRAXLER Franz, Interessenverbände der Unternehmer, Frankfurt (Campus) 1986
TRAXLER Franz, Gewerkschaften und Unternehmerverbände in Österreichs politischem System, in: Dachs et al (1991), 335-352
TRIGILIA Carlo, Grandi Partiti e Piccole Imprese, Bologna (Il Mulino) 1985
TRUMAN David B., Federalism and the Party System, in: Arthur W. Macmahon (Hg), Federalim. Mature and Emergent, Garden City N.Y. (Doubleday) 1955, 115-136
ULRAM Peter A., Hegemonie und Erosion. Politishe Kultur und politischer Wandel in Österreich, Wien (Böhlau)
UNTERBERGER Andreas, Österreichs Außenpolitik, in: Österreichs Jahrbuch für Politik '90, Wien 1991, 723-761
UNTERBERGER Andreas, Probleme und Vorteile einer österreichsichen EG-Mitgliedschaft, in: Europäische Rundschau 19.Jg. (1991/2), 43-54
VAN SCHERPENBERG Jens, Der Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Eine Vorstufe für die nächste Erweiterungsrunde der EG, in: Europa-Archiv F 24/1991, 710-718
VANHOVE N./KLAASSEN L.H., Regional Policy: A European Approach, Aldershot (Avebury-Gower) 1987
VARELA Y SUANZES-CARPEGNA Daniel, La conflictividad constitucional en la aplicacio'n estatal y autono'mica del derecho comunitario europeo, in: Integracio' Europea, n 2 (hivern 88/89), 57-86
VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Hg), Die Wahlen in den Bundesländern seit 1945, Nationalrat und Landtage, Wien 1990 (7)
VITZTHUM Wolfgang Graf, Der Föderalismus in der europäischen und internationalen Einbindung von Staaten, in: Archiv des Öffentlichen Rechts, Bd 115/2 (Juni 1990), 281-303
VOIGT Rüdiger, Europäischer Regionalismus und föderalistische Staatsstruktur, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3 (1989), 19-29
VOIGT Rüdiger, Föderalismus in der Bundesrepublik: Modell für Europa?, in: Ulrich von Alemann ua (Hg), Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn (Dietz) 1990
WAARDEN Frans van, Territorial Differentiation of Markets, States and Business Interest Associations: a comparison of regional business associability in nine countries and seven economic sectors, in: William D. Coleman/Henry J. Jacek (Hg), Regionalism, Business Interests and Public Policy, London (Sage) 1989, 13-34
WAGENER Frido, System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, in: Hochschule Speyer (Hg), Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern, und Gemeinden, Speyer 1975

WALLACE Helen: Making Multilateralism Work: Negotiations in the European Community, mimeo (RIAA)
WALLACE William, Less than a Federation, more than a Regime, in: Wallace/Wallace/Webb, 1983
WALLACE William (Hg), The Dynamics of European Integration, London (Pinter) 1990
WALLACE H./WALLACE W./WEBB C. (Hg), Policy-Making in the European Community, Chilchester-New York (John Wiley) 1983 (2)
WALTER Robert/MAYER Heinz, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Wien (Manz) (6), 1988
WEBB Carole, Theoretical Perspectives and Problems, in: Wallace/Wallace/Webb, 1983
WEBER Karl, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, Wien (Braumüller) 1980
WEBER Karl, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation der Verwaltung des Bundes im Bereich der Lnder außer Wien. Zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien, Wien (Braumüller) 1987
WEBER Karl, Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen), in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1992/4, 405-418
WEBER Shlomo/WIESMEHT Hans, Issue Linkage in the European Community, in: Journal of Common Market Studies, vol XXIX n 3 (March 1991), 255-267
WEDL Kurt, Der Gedanke des Föderalismus in Programmen politischer Parteiein Deutschlands und Österreichs, Melk (Wedl) 1969
WEECK Werner, Funktionen und funktionelle Merkmale der politischen Parteien in der modernen Demokratie. Prolegomena zu einer Theorie des innerparteilichen Willensbildungsprozesses, Freiburg 1982
WEHLING Hans et al, Regionale Politische Kultur, Kohlhammer (Urban TB) 1985
WEHLING Hans-Georg, The Bundesrat, in: Publius, vol 19/4 (Fall 1989), 53-64
WEILER Joseph, The Community System: the Dual Character of Supranationalism, in: Yearbook of European Law, vol 1
WEISSEL Erwin, Die Arbeiterkammer, in: Dachs et al (1991), 354-364
WELAN Manfried, Verfassung als Wiener System, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991, 741-750
WELAN G./WELAN M., Pluralismus und Föderalismus, in: E.C. Hellbling/Th. Mayer-Maly/R. Marcic (Hg), Föderalismus in Österreich, Wien 1970, 205-255
WESSELS Wolfgang, Die deutschen Länder in der EG-Politik: Selbstblockierung oder pluralistische Dynamik?, in: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hg), Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden (Nomos) 1986, 181-195
WESSELS Wolfgang, The dynamics of adminmistrative interactions. Towards a European system of co-operative states, paper for the Workshop "Dynamics of European Integration" (Florence, September 1989)
WESSELS Wolfgang, Maastricht: Ergebnisse, Bewertungen und Langzeittrends, in: Integration 1/92, 15. Jg., 2-16
WESSELS Wolfgang/ENGEL Christian (Hg), The European Union in the 1990s - Even closer and larger?, Bonn 1993
WHEARE K. C., Federal Government, Oxford (Oxford UP) 1953 (3)

WIECZOREK-ZEUL Heidemarie, Der Vertrag von Maastricht im Deutschen Bundestag, in: Europa-Archiv, F. 13-14/1993, 405-412
WIESER T./KITZMANTEL E., Austria and the European Community, in: Journal of Common Market Studies, vol XXVIII/4 (June 1990), 431-449
WIELINGER Gerhart, Verwaltung, in: Dachs et al, 1991
WILKE Marc/WALLACE Helen, Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing in the European Community, Royal Institute of International Affairs Discussion, Paper No 27
WIMMER Norbert/MEDERER Wolfgang, EG-Recht in Österreich. Die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf Österreich, Wien (Manz) 1990
WIMMER Norbert/MEDERER Wolfgang, Das Subsidiaritätsprinzip und seine Entdeckung durch die Europäische Gemeinschaft, in: Österreichische Juristenzeitung (1991)
WINKLER Michael G., Die Mitbestimmungsmöglichkeiten kleiner EG-Mitgliedstaaten: Eine spieltheoretische Analyse, in: Stefan Griller/Eva Lavric/Reinhard Neck (Hg), Europäische Integration aus österreichischer Sicht. Wirtschafts-, sozial- und rechtswissenschaftliche Aspekte, Wien (Orac), 107-121
WINTER Gerd, Institutionelle Strukturen der Europäischen Union, in: Die Öffentliche Verwaltung, 46. Jg., H.5 (1993), 173-1983
WITTMANN Heinz, Die Rolle des Parlaments und der Parteien in der Außenpolitik, in: Kicker et al (1983), 111-142
WORMS Bernhard, Wie das Landesparlament das Europa der Regionen gestaltet, in: Ulrich von Alemann et al (Hg), Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn (Dietz) 1990, 190-201
WRIGHT Deil S., Intergovernmental Relations: an Analytical Overview, in: The Annals vol 416 (November 1974), 1-16
WRIGHT Deil S., Understanding Intergovernmental Relations, Belmont (Wadsworth) 1988
WRIGHT D.S., Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons, in: Public Administration Review, vol 50/2 (March/April 1990), 168-180
ZARISKI Raphael, Coalition Formation in the Italian Regions. Some Preliminary Findings and Their Significance for Coalition Theory, in: Comparative Politics (July 1984), 403-420
ZEHETNER Franz, Völkerrechtliche Modelle für die Kooperation im Bundesstaat, Linz (Trauner) 1989
ZIEBURA Gilbert, Zusammenfassung: Verflechtungsgrad und Handlungsfähigkeit, in: Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Analysen und theoretische Probleme, Schriften des Forschungsinstituts für Auswärtige Politik e.V., München-Wien (Oldenbourg) 1973, 293-311
ZILLER Gebhard, Der Bundesrat, Düsseldorf (Droste) 1989 (8. Aufl.)
ZIMMERMANN Horst, Gewichtsverlagerungen im föderativen Staatsaufbau unter EG-Einfluß?
ZUMSCHLINGE Konrad, Die Informationsbüros der Bundesländer in Brüssel, in: Die Verwaltung, Bd 22/2 (1989), 217-236

Kurzbiographie

DDr. Michael Morass

Geb 1962 in Innsbruck; 1985 Promotion Rechtswissenschaften, Universität Innsbruck; 1985/86 Rechtspraxis; 1986/87 Institut für Politikwissenschaft Innsbruck; 1987–91 Forschungsstipendiat und zeitweise Assistent am Europäischen Hochschulinstitut Florenz (1993 Promotion in Politik– und Gesellschaftswissenschaften); seit 1992 Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes, zunächst im Verfassungsdienst, seit 1994 in der Abteilung für integrationspolitische Koordination; Publikationen zu Themen der europäischen Integration, des Föderalismus, des österreichischen politischen Systems und den Beziehungen zwischen Österreich und Italien.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Bd. 1 **Peter Pernthaler,** Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,–)

Bd. 2 **Theo Öhlinger,** Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,–)

Bd. 3 **Felix Ermacora,** Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,–, vergriffen)

Bd. 4 **Peter Pernthaler,** Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,–)

Bd. 5 **Martin Usteri,** Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58,–)

Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160,–)

Bd. 7 **Manfried Gantner,** Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,–)

Bd. 8 **Siegbert Morscher,** Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,–)

Bd. 9 **Theo Öhlinger,** Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,–)

Bd. 10 **Erich Thöni,** Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 138,–)

Bd. 11 **Georg Schmitz,** Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,–)

Bd. 12 **Felix Ermacora,** Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,–)

Bd. 13 **Peter Pernthaler, Karl Weber,** Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. (S 168,–)

Bd. 14 **Peter Pernthaler,** Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,–)

Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,–)

Bd. 16 **Peter Häberle,** Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,–, vergriffen)

Bd. 17 **Bernd-Christian Funk,** Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,–, vergriffen)

Bd. 18 **Karl Weber,** Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,–)

Bd. 19 **Peter Pernthaler,** Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,–)

Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,–)

Bd. 21 **Siegbert Morscher,** Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188,-)

Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer,** Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148,–)

Bd. 23 **Peter Pernthaler,** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. (S 333,–)

Bd. 24 **Theo Öhlinger,** Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. (S 185,–)

Bd. 25 **Harald Stolzlechner,** Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198,–)

Bd. 26 **Peter Pernthaler – Irmgard Kathrein – Karl Weber,** Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. (S 680,–)

Bd. 27 **Peter Pernthaler,** Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160,–)

Bd. 28 **Peter Pernthaler, Karl Weber,** Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. (S 280,-)

Bd. 29 **Irmgard Kathrein,** Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200,–)

Bd. 30 **Richard Schmidjell – Karl Fink – Werner Plunger – Hans Moser,** Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. (S 480,–)

Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. (S 280,–)

Bd. 32 **Josef Werndl,** Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. (S 371,–)

Bd. 33 **Peter Pernthaler,** Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. (S 455,–)

Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber),Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. (S 270,–)

Bd. 35 **Christian Smekal, Manfried Gantner,** Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. (S 720,–)

Bd. 36 **Georg Schmitz,** Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. (S 660,–)

Bd. 37 **Bernd Stampfer,** Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analyse einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern.. 1986. (S 520,–)

Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. (S 195,–)

Bd. 39 **Siegbert Morscher,** Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. (S 320,–)

Bd. 40 **Peter Pernthaler,** Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. (S 180,–)

Bd. 41 **Karl Weber,** Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. (S 820,–)

Bd. 42 **Klaus Berchtold,** Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. (S 280,–)

Bd. 43 **Peter Pernthaler,** Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken, 1988. (S 280,–)

Bd. 44 **Stefan Huber, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. (S 160,–)

Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik, 1988. (S 250,–)

Bd. 46 **Peter Pernthaler,** Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, 1989. (S 340,–)

Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989. (S 290,–)

Bd. 48 **Wolfgang Burtscher,** EG- Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs, 1990. (S 290,–, vergriffen)

Bd. 49 **Fried Esterbauer, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt – Bilanz und Ausblick, 1991. (S 330,–)

Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen, 1991. (S 320,–)

Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. (S 320,–)

Bd. 52 **Bernd-Christian Funk – Joseph Marko – Peter Pernthaler.** Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG. 1992. (S 230,–)

Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. (S 210,–)

Bd. 54 **Stefan Hammer,** Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. (S 435,–)

Bd. 55 **Peter Pernthaler,** Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. (S 260,–)

Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. (S 584,–)

Bd. 57 **Heinz Schäffer, Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen in Österreichischen Bundesstaatensystem. 1993. (S 240,–)

Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. (S 220,–)

Bd. 59 **Gerhard Thurner,** Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. (S 490,–)

Bd. 60 **Michael Morass,** Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

Bd. 1 **Eberhard W. Lang,** Tiroler Agrarrecht I, Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. (S 360,–)

Bd. 2 **Eberhard W. Lang,** Tiroler Agrarrecht II, Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. (S 280,–)

Bd. 3 **Peter Pernthaler – Evelyn Maria Stefani,** Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. (S 270,–)

Bd. 4 **Günter Reimeir,** Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. (S 360,–)

Bd. 5 **Helmut Schwamberger – Eberhard W. Lang,** Tiroler Agrarrecht III, Bringungsrechte. 1993. (S 290,–)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Direktor:
Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg
Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg
Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg
Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg
Landesamtsdirektor Dr. Meinhard GSTREIN, Tirol
Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol
Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol
Hofrat Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol
Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg
Hofrat Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Dr. Elmar ZECH, Vorarlberg
Dr. Peter BUSSJÄGER,Vorarlberg

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

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