

FÖDOK 32

Peter Bußjäger  
Jens Woelk  
(Herausgeber)

# **Selbständigkeit und Integration im Alpenraum**

**Streiflichter zu einem komplexen  
Projekt**



**Institut für Föderalismus**



# **Selbständigkeit und Integration im Alpenraum**

**Streiflichter zu einem komplexen  
Projekt**

Föderalismusdokumente  
Band 32



**Institut für Föderalismus**

© **Herausgeber und Verleger:**  
**Institut für Föderalismus**  
**Maria-Theresien-Straße 38 b, 6020 Innsbruck,**  
**Tel 0512 / 57 45 94    FAX-Nr 0512 / 57 45 94-4**

**Für den Inhalt verantwortlich:**  
**Institutsdirektor Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger**

**Innsbruck 2009**

**ISBN-Nr 978-3-901965-31-9**

## Vorwort

1982 erschien in der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus der von Pernthaler/Kathrein/Weber herausgegebene Band „Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes“. Die Autoren verwiesen darauf, dass sich der Alpenraum nicht nur landschaftlich, sondern auch in seiner kulturellen, politischen und ökonomischen Struktur eine nicht zu übersehende Eigenart und Eigenständigkeit bewahrt habe und begaben sich auf die Suche nach einem umfassenden Begriff des (alpenregionalen) Föderalismus.

Gut 26 Jahre später, im Juni 2008, veranstalteten das Institut für Föderalismus, Innsbruck, sowie das Institut für Föderalismus und Regionalismusforschung der EURAC, Bozen, einen gemeinsamen Workshop, um dem alpenraumspezifischen Begriff des Föderalismus erneut nachzuspüren. Der Workshop hatte die Funktion, als Ideensammlung für ein umfangreicheres Projekt zu Fragen der Selbständigkeit und Integration im Alpenraum zu dienen. In der Zwischenzeit hatte sich schließlich viel verändert: Sämtliche Staaten des Alpenraumes sind entweder Mitglieder der Europäischen Union oder mit der Europäischen Union und ihrem Rechtssystem auf mehr oder weniger enge Weise verflochten. Auch die Begriffe „Föderalismus“ und „Regionalismus“ haben in den vergangenen Jahren so manchen Wandel erfahren.

Die gehaltenen und in diesem Band vereinigten Referate der Workshopteilnehmer kreisen denn auch um die Fragen, wie zentrale Fragen der Lebensbedingungen der Menschen im Alpenraum von den verschiedenen Ebenen (Europa, Mitgliedstaaten, regionale Ebene) geregelt werden, wie sich die Regionen des Alpenraumes im Wettbewerb behaupten oder wie institutionelle Vergleiche zwischen den Regionen überhaupt durchführbar sind. Die Beiträge sind nicht als abgerundete Bausteine eines bereits fertig gestellten Projekts zu verstehen, sondern vielmehr als erste Ansätze auf dem Weg, den „Föderalismus im Alpenraum“ neu zu analysieren und zu systematisieren.

Die Herausgeber bedanken sich auf diesem Wege herzlich bei allen Autorinnen und Autoren, also Annegret Eppler, Christina Fraenkel-Häberle, Anna Gamper, Martin Große Hüttmann, Gregor Heißl und Peter Pernthaler. Wir hoffen, das Projekt bald fortsetzen zu können.

Innsbruck, Bozen im November 2009

Peter Bußjäger / Jens Woelk

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Inhaltsverzeichnis

Peter Bußjäger

Wettbewerb, Benchmarking und innovativer Föderalismus  
im Alpenraum? ..... 1

Jens Woelk

Föderalismus und Regionalismus im Alpenraum: qualitative oder  
quantitative Unterschiede? ..... 11

Anna Gamper

Regionenbezogene Berichte oder rechtsvergleichender Ansatz?  
Inwiefern sind der föderalistische Standard und die ‚Realien der Region‘  
verändert? ..... 27

Peter Pernthaler

Föderalismus im Alpenraum. Konzeption 1980 – Heraus-  
forderungen 2008/2009 ..... 33

Cristina Fraenkel-Haeberle

Wasserkraft und erneuerbare Energiequellen in Südtirol  
zwischen Autarkie und globalen Netzwerken ..... 39

Gregor Heißl

Föderalismus im Alpenraum – Verkehr und Infrastruktur ..... 57

Martin Große Hüttmann

Sozialkapital, regionale Identität und Demokratie im Alpenraum –  
Perspektiven der Forschung..... 77

Annegret Eppler

Naturschutz in den politischen Mehrebenensystemen des Alpenraums.  
Kompetenzverteilung in Deutschland, Österreich, Italien und der Schweiz..... 91



## **Wettbewerb, Benchmarking und innovativer Föderalismus im Alpenraum?**

### **I. Einleitung: Benchmarking, Standortvergleiche, Rankings – Modeerscheinung oder moderne Governance-Methode?**

Es besteht Einigkeit, dass die Globalisierung die Nationalstaaten unter zunehmenden Wettbewerbsdruck gesetzt hat. Der Wettbewerbsdruck schlägt allerdings auch auf die regionale Ebene nieder, was darin seinen Ausdruck findet, dass den regionalen Jurisdiktionen zunehmende Bedeutung als Standortkategorien zukommt. Die europaweiten Rankings über die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen bilden dafür ein beredtes Beispiel.<sup>1</sup>

Daraus ergibt sich, dass regionale Jurisdiktionen von sich aus gezwungen sind, untereinander als Wirtschaftsstandorte zu konkurrieren und die ihnen zur Verfügung stehenden Gestaltungsmöglichkeiten, was rechtliche und soziale Rahmenbedingungen betrifft, ausschöpfen zu müssen. Dies reicht von der Raumordnung über die Wirtschaftsförderung bis hin – so vorhanden – zu fiskalischen Instrumente.

Dieser Druck macht selbstverständlich auch vor den Regionen des Alpenraums nicht Halt, wobei der Wettbewerb einerseits zwischen den Regionen des Alpenraums (etwa im Tourismus) stattfindet, andererseits der Alpenraum seinerseits mit anderen Gebieten konkurriert. Im gegebenen Zusammenhang geht es aber nicht um konkurrierende Wirtschaftsbranchen, sondern von politischen Entitäten.

Dass politische Entitäten untereinander in einem Wettbewerb stehen, ist in der Föderalismustheorie nicht unbekannt. Inspiriert von den Finanzwissenschaften hat sich die Föderalismustheorie schon relativ früh mit dem Wettbewerb aus-

---

<sup>1</sup> Bußjäger, Die notwendigen Gestaltungsspielräume einer modernen Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regionen und ihre Schranken, in: Bußjäger (Hg), Zukunft der regionalen Wirtschafts- und Sozialpolitik (2003), 3.

einander gesetzt, ja, es hat sich sogar eine eigene Disziplin, der Wettbewerbsföderalismus, entwickelt. Der Wettbewerbsföderalismus hat als Alternative zur Sklerose der Politikverflechtung einen gewissen Aufschwung erlebt.<sup>2</sup>

Im Mittelpunkt des Modells des Wettbewerbsföderalismus steht der Bürger, der seine Präferenzen durch die Abstimmung mit den Füßen (voting by foot) äußert. Durch Verlegung seines Wohnsitzes an den Ort mit den besten Bedingungen entsteht Druck auf die Jurisdiktionen mit den schlechteren Angeboten.<sup>3</sup> Analog zur Marktwirtschaft wird durch Wettbewerb auch im staatlichen Bereich erhöhte Effizienz gefördert.<sup>4</sup>

Ein demgegenüber neuerer Begriff in der Föderalismustheorie ist das Benchmarking. Der Terminus stammt ursprünglich aus der Managementlehre und wurde in die Verwaltungswissenschaften übernommen.<sup>5</sup> Benchmarking ist ein Instrument, durch Kennzahlenanalyse die Performance von Organisationen/Entitäten zu vergleichen. Auch hier wird der hinter dem Modell steckende Wettbewerbsgedanke deutlich sichtbar: Die Organisationen/Entitäten messen sich aneinander, weil dadurch der Druck nach mehr Effizienz steigt.

Die bei Politik und Wirtschaft große Beliebtheit genießenden Standortvergleiche der Regionen Europas stellen im Grunde ein derartiges Benchmarking dar. Die Indikatoren sind recht unterschiedlich, messen beispielsweise Bildungsstandards, Infrastruktur, aber auch kulturelle und ökologische Rahmenbedingungen.

---

2 Sturm/Zimmermann-Steinhart, Föderalismus (2005), 29.

3 Vgl. dazu Eichenberger/Hosp, Die institutionellen Leitplanken wirkungsvollen Föderalismus – Erfahrungen aus der Schweiz, in: Pernthaler/Bußjäger (Hg), Ökonomische Aspekte des Föderalismus (2001), 89; Thöni, Politökonomische Theorie des Föderalismus: Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft, Bd 84 (1986), 45.

4 Vgl. etwa Blankart, Föderalismus in Deutschland und Europa (2007), 82 ff; Frey/Eichenberger, The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions (1999).

5 Vgl. Oberndorfer, Die Verwaltung im gesellschaftlich-politischen Umfeld, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer, Österreichische Verwaltungslehre (2001), 95; Bleyer/Saliterer, Benchmarking als Instrument einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Konstruktives Vergleichen von Gemeinden, in: Potacs/Sturm (Hg): Reform der Kärntner Gemeindeverwaltung (2006), 159.

## II. Kritik des Wettbewerbsföderalismus

Die Aktien des Wettbewerbsföderalismus standen in der Zeit am besten, als Theorien über den schlanken Staat den Wissenschaftsdiskurs beherrschten. Sehr bald setzte sich aber schon Kritik am Wettbewerbsföderalismus durch. Die öffentliche Meinung in den „verflochtenen“ und „unitarischen“ Bundesstaaten dürfte dem Wettbewerbsföderalismus ohnehin nie besonders viel abgewonnen haben.<sup>6</sup>

Die Kritik am Wettbewerbsföderalismus befürchtet, dass der Wettbewerb unter den Gliedern zu einem zerstörerischen Wettlauf nach unten führt. Dieser Effekt ist in der Theorie auch als „Delaware-Effekt“, benannt nach dem amerikanischen Bundesstaat, der durch extrem niedrige Steuersätze in den USA ein Dumping von Standards induziert hat, bekannt geworden.<sup>7</sup> Dem Wettbewerbsföderalismus als Fortführung des Delaware-Effektes wird unterstellt, zu Unsolidarität im Gesamtstaat zu führen.

Die Kritik wie die Apologie des Wettbewerbsföderalismus erweist sich in besonderem Maße ideologiebeladen: „Neoliberale“ und „Globalisierungsgegner“ scheinen aufeinander zu prallen. Mangels konsequenter Ausprägung des Wettbewerbsföderalismus in den kontinentaleuropäischen Systemen (mit Ausnahme der Schweiz) gibt es relativ wenig empirisches Material, auf welches sich die ideologischen Positionen stützen können. Dies rührt auch daher, als die Apologeten des Wettbewerbsföderalismus diesen praktisch ausschließlich über den Fiskalföderalismus verwirklicht wissen wollten. Eine zentrale Rolle spielt dabei das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.<sup>7</sup> Andere Facetten wettbewerblichen Föderalismus, etwa über Umweltstandards oder Arbeitnehmerschutzvorschriften, bleiben überraschenderweise ausgeblendet.

Ingesamt scheint die Wissenschaft dem Wettbewerbsföderalismus zwiespältig gegenüberzustehen. Die theoretischen Annahmen, auf welchen die

---

6 Vgl. *Bertelsmann Stiftung*, Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer (2008), 23.

7 Siehe etwa *Blankart*, Föderalismus in Deutschland und Europa, 84 ff; siehe auch *Bußjäger*, Homogenität und Differenz (2006), 137 ff.

Theorie des Wettbewerbsföderalismus fußt, nämlich das flexible Individuum, das durch Wanderungsbewegung auf die geänderten Rahmenbedingungen reagiert, richtig sind, wurde jedoch verschiedentlich bezweifelt.<sup>8</sup> Die Auswirkungen wettbewerblichen Föderalismus bzw seine empirische Relevanz erweisen sich insgesamt dennoch als überraschend wenig erforscht.

Auf den Kontext des „alpine space“ bezogen stellt sich die Frage, ob und in welcher Form der real stattfindende Wettbewerb zwischen den Regionen, die verschiedenen nationalstaatlichen Systemen angehören, auch eine Ausprägung von Wettbewerbsföderalismus darstellt. Tatsächlich treten die Regionen aber auch mit den Instrumenten des Rechts untereinander in Wettbewerb.<sup>9</sup> Dieser Wettbewerb scheint sich aber weniger im Wege des Fiskalföderalismus zu vollziehen als vielmehr im Wege der Wirtschaftsförderung, der Raumordnung und anderer öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Instrumente.

### **III. Benchmarking in föderalen/regionalistischen Systemen**

Benchmarking als Instrument des Vergleichs von Regionen ist ein wesentlich jüngeres Instrument als wettbewerblicher Föderalismus. Sein Konzept beruht auf der Erhebung und dem anschließenden Vergleich von Kennzahlen. Sein Ziel besteht in der Erkenntnis, welche Entität besser oder gar am besten performt.

Ein relativ weit verbreitetes, aber wenig vertieftes Benchmarking stellen die bekannten, in Wirtschaftsmagazinen kolportierten Standortvergleiche von Regionen dar. Dabei bleibt es methodisch häufig unklar, nach welchen Kriterien die Kennzahlen ermittelt und insbesondere die Vergleichswerte

---

8 Siehe hierzu *Thöni*, Politökonomische Theorie des Föderalismus: Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft, Bd 84 (1986), 45, FN 45, sowie *Frey*, Zwischen Föderalismus und Zentralismus: Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates (1977) 18 ff, und *Sauerland*, Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz: Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme, in: Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts, Bd 29 (1997), 117 ff.

9 Siehe hierzu *Schatz/Van Ooyen/Werthes* (Hg), Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffes (2000).

erarbeitet wurden. Ein bekannt gewordenes Beispiel eines internationalen Benchmarkings stellt die PISA-Studie dar. Es werden freilich auch nicht immer historisch gewachsene Regionen verglichen, sondern nicht selten werden die an der EU-Regionalpolitik orientierten Regionen, wie die NUTS 3-Regionen gegenübergestellt.

Es gibt indessen Ansätze von Benchmarking innerhalb bestimmter Regionen, wie es etwa, bei der Dauer behördlicher Genehmigungsverfahren in Österreich der Fall ist.<sup>10</sup> In anderen Bundesstaaten sind es etwa die Bildungs- und Gesundheitsverwaltung, die den Gegenstand von Benchmarking bilden.<sup>11</sup>

Das Erkenntnisinteresse an einem Benchmarking innerhalb der Regionen des Alpenraums ist zweifellos gegeben. Benchmarking ist in einem einheitlichen, zentralistischen System regelmäßig leichter zu realisieren, da sich Vorgaben hinsichtlich der Datengrundlagen und Datenerhebung leichter durchsetzen lassen. Ein föderales System mit seiner auf mehrere Ebenen herunter gebrochenen staatlichen Gewalt erweist sich regelmäßig gegenüber Vereinheitlichungszwängen widerstandsfähiger, als ein unitarisches. Diese These gilt umso mehr, wenn Gegenstand des Vergleichs Entitäten sein sollen, die unterschiedlichen nationalstaatlichen Verbänden angehören, solange das Benchmarking nicht von einer übergeordneten Instanz vorgeschrieben wird.

Benchmarking begegnet Einwänden, die sich aus den Anforderungen an das System ergeben: Das Instrument des Benchmarking bedarf zur Erfüllung seiner Funktion permanenter Evaluierung und Anpassung. Dazu gehört insbesondere die jeweilige Festlegung der Datengrundlagen.<sup>12</sup> Faktisch ist aber nicht nur die Methodik der Kennzahlenerhebung häufig unklar, die Vergleichswerte gehen sogar von unterschiedlichen Annahmen aus.

---

10 Zellenberg, Effizienzsteigerung durch Verwaltungsreform, in: Schwarzer (Hg), Verwaltungsreform von innen, FS 10 Jahre Amtsmanager (2007) 81.

11 Siehe dazu Bericht über den Workshop Benchmarking, 6.

12 Vgl dazu den Bericht über den Workshop Benchmarking, 2.

Im Falle von Regionen, die unterschiedlichen Rechtskreisen angehören, kommt hinzu, dass ihre Aufgabenbereiche nicht identisch sind und ein Benchmarking somit nur dort möglich ist, wo Differenzierungen und Identität zwischen Aufgaben transparent sind.

#### **IV. Das Konzept des „innovativen Föderalismus“**

Nachfolgend soll ein Konzept dargestellt werden, das sowohl Elemente des wettbewerblichen Föderalismus beinhaltet, als auch jene des Benchmarking, jedoch den implizierten Rekurs auf unsolidarischen oder gar zerstörerischen Wettbewerb vermeidet:

Die Gesetzgebung des Föderalismus unterscheidet sich von der monolithischen Gesetzgebung im Bundesstaat durch die Existenz differenzierter und differenzierender rechtlicher Regelungen. Unterschiede zwischen den Landesrechtsordnungen gehören zum Wesensmerkmal des Bundesstaates. Unterschiede zwischen den Landesrechtsordnungen, aber auch zwischen dem Bund und den Landesrechtsordnungen sind als solche nicht am Gleichheitsgrundsatz zu prüfen.<sup>13</sup>

Die Gesetzgebung des Föderalismus bringt somit zwangsläufig unterschiedliche Regelungen mit sich, was sowohl Vorteile, als auch Nachteile mit sich bringt. Zusammengefasst bestehen die Vorteile in der Möglichkeit

- den spezifischen Verhältnissen angepasste Regelungen zu treffen,
- Effizienzvorteile durch föderalistischen Wettbewerb zu lukrieren,
- die Voraussetzungen für wechselseitiges Lernen zu schaffen und
- demokratische Gestaltung auf regionaler Ebene zu ermöglichen.

Die Nachteile bestehen in der dadurch bewirkten

- Fragmentierung des Rechts, die zu Unübersichtlichkeit der Rechtsordnung und wirtschaftlichen Hemmnissen führt sowie der
- Verlangsamung des Gesetzgebungsprozesses durch Brechung auf verschiedene Ebenen rechtsetzender Gewalt.

---

<sup>13</sup> Wohl aber müssen die Regelungen für sich betrachtet sachlich sein (siehe dazu näher *Bußjäger*, Bundesstaat und Gleichheitsgrundsatz, JBI 2007, 292).

Ob in einem politischen System die Vor- oder Nachteile überwiegen, ist von vielen Faktoren, wie insbesondere der Aufgabenverteilung, seiner politischen Kultur, gesellschaftlichen Homogenität oder seiner Größe abhängig.<sup>14</sup>

Stellt somit die Gesetzgebung auch des Einheitsstaates ein Entdeckungsverfahren dar, so gilt dies umso mehr für die Gesetzgebung des Föderalismus. Hier kommt hinzu, dass die Gesetzgeber auch untereinander in einem – beschränkten – Konkurrenzverhältnis stehen: Sie können im Wege der Disposition über Rechtsnormen Standortpolitik betreiben und um ansiedlungswillige Personen und Unternehmen konkurrieren. Der auf der Ebene der Nationalstaaten stattfindende Wettbewerb wird im Föderalismus auf die Gliedstaaten heruntergebrochen. Es entsteht dadurch ein die Innovation fördernder Wettbewerb um bessere Lösungen.<sup>15</sup>

Allerdings ist in der Rechtspraxis ein besonderes Phänomen festzustellen: Föderalismus führt nicht nur zu einer Rechtsdifferenzierung, sondern – auf den ersten Blick paradox – auch zu einer Rechtsvereinheitlichung, oder präziser formuliert, Rechtsangleichung. Tatsächlich gibt es bei allen Unterschieden in den Details in den einzelnen Gesetzgebungsmaterien der österreichischen Landesrechtsordnungen zahlreiche übereinstimmende Institutionen, wie etwa in der Flächenwidmungsplanung, im Raumordnungsrecht, im Immissionsschutz des Baurechts oder auch in den verschiedenen Schutzkategorien des Naturschutzrechts. Auch in Deutschland wurde dieser Befund für zahlreiche Verwaltungsmaterien gemacht.<sup>16</sup>

Kann die hier skizzierte Theorie einer Gesetzgebung des Föderalismus eine Erklärung für diese – wie noch zu zeigen sein wird nur scheinbar – widersprüchlichen Phänomene der Differenzierung und der Rechtsangleichung liefern?

---

14 Siehe dazu näher *Bußjäger*, Homogenität und Differenz (2006).

15 *Zippelius*, Die Modernität des Föderalismus, Rechtstheorie Beiheft 16 – Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus (1997), 302.

16 *Oebbecke*, Die unsichtbare Hand in der Ländergesetzgebung. Zur Praxis und Theorie dezentraler Normsetzung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1997, 462 ff.

Die angeführten Beispiele ausgewählter Bereiche landesrechtlicher Zuständigkeiten veranschaulichen in geradezu idealtypischer Weise den Werkstattcharakter des Föderalismus: Es ist feststellbar, dass die jeweils von den Landesgesetzgebern erarbeiteten „Innovationen“ zumindest teilweise in Rechtsbestände anderer Landesrechtsordnungen übernommen wurden.

Die an den angeführten Beispielen orientierte Analyse bestätigt außerdem, dass eine wesentliche Weiterentwicklung in einem Prozess eines „rechtlichen Entdeckungsverfahrens“ stattfindet, der auch durchaus rasch arbeitet und innerhalb von nur wenigen Jahren zu einer evolutiven Weiterentwicklung des Rechts führt. Der gegenwärtige Stand des österreichischen Landesrechts ist jedoch auch eine Erscheinungsform der „unsichtbaren Hand“, die im föderalen Rechtsetzungsprozess zu einer Vielfalt von Instrumenten und Regelungsmechanismen, aber auch gleichzeitig zu einem erstaunlichen Gleichklang in der Tendenz führt.<sup>17</sup>

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob der Werkstattcharakter des Föderalismus in der Tendenz zu einer Anhebung des Standards auf ein höheres, zumindest den fachlichen und gesellschaftlichen Erfordernissen besser angemessenes Niveau führt, als dies durch zentrale Regelungen zu erwarten wäre. Der Befund scheint jedenfalls eines zu bestätigen: Zumindest in der Tendenz ist die Entwicklung keinesfalls zu einem „race to the bottom“, erfolgt, vielmehr ist eher das Gegenteil eingetreten.

Offen bleibt vorläufig, ob zentrale Regelungen nicht schneller und effizienter zum Ziel geführt hätten. Diese Gegenthese lässt sich nun empirisch weder bestätigen, noch widerlegen, weil eben die Angelegenheiten nicht bundesrechtlich geregelt waren. Die Rechtstatsachenforschung müsste in diesem Bereich noch ansetzen.<sup>18</sup> Dennoch lässt sich die These vertreten, dass die föderalistische Rechtsetzung der zentralen Rechtsetzung an Innovationsfähigkeit bei weitem überlegen ist. Es muss an dieser Stelle jedoch aus-

---

17 Oebbbecke, Unsichtbare Hand, 462 f.

18 Immerhin lässt sich ins Treffen führen, dass die einzige naturschutzrechtliche Kompetenz, die dem Bund zwischen 1929 und 1974 zukam, der Schutz von Naturhöhlen, jedenfalls nicht von einer besonderen Innovationsbereitschaft des Bundes spricht: Das entsprechende Gesetz aus dem Jahre 1929 war nämlich niemals geändert worden.

drücklich klargestellt werden, dass Innovationsfähigkeit nicht das ausschließliche Kriterium ist, um Vor- und Nachteile föderaler Rechtsetzung zu bewerten.

Die tatsächliche Entwicklung der Materien bestätigt im Übrigen die These des wechselseitigen Lernens aus innovativer Rechtsetzung. Allerdings führt die Entwicklung nicht zu einer stetigeren Verschärfung der Standards. Innovation kann in diesem Sinne auch in der Deregulierung bestehen. Unter diesem Aspekt kann somit auch wieder eine Spiralenbewegung von Standards in den einzelnen Verwaltungsmaterien nach unten eintreten, die auch tatsächlich stattgefunden hat.

Von besonderem Reiz ist es, ob innovativer Föderalismus auch Regionsgrenzen überschreiten kann und auch von Regionen lernen kann, die gerade keine Gliedstaaten eines Bundesstaates sind. Es besteht Anlass zur Vermutung, dass das grenzüberschreitende Lernen noch nicht besonders stark ausgeprägt ist, aber mit zunehmender Europäisierung und Integration an Bedeutung gewinnt.

## **V. Zusammenfassung: Wettbewerb, Benchmarking und innovativer Föderalismus im alpine space?**

Sowohl das Konzept des Wettbewerbsföderalismus, als auch des Fortschritts durch Benchmarking leiden, wie dargestellt, an methodischen Schwächen.

Das Konzept des innovativen Föderalismus steckt seinerseits noch in den Ansätzen. Der vergleichenden Föderalismusforschung öffnet sich daher ein weites Feld. Oft genug stehen lediglich matrixhafte Vergleiche zur Verfügung.

Zu fordern wären themenbezogene Vergleiche der Performanz der Regionen des Alpenraums in den verschiedenen Politikfeldern. Dies könnte den Blick darauf eröffnen, welche institutionellen Rahmenbedingungen die Regionen zu „lernenden Organisationen“ zum Vorteil ihrer Bürgerinnen und Bürger machen.



## **Föderalismus und Regionalismus im Alpenraum: qualitative oder quantitative Unterschiede?**

### **I. Vergleich und Konvergenz der Entwicklungen?**

Ausgangspunkt dieser kurzen Überlegungen ist der „strukturelle Föderalismusbegriff“, welchen die Innsbrucker Schule der Studie „Föderalismus im Alpenraum“ zugrunde gelegt hat und der in der Folge vor allem in den Arbeiten von Peter Pernthaler weiterentwickelt wurde.<sup>1</sup> Eine strukturelle Betrachtungsweise soll den Vergleich zwischen bundesstaatlichen und regionalstaatlichen Systemen trotz formeller Unterschiede ermöglichen. In ähnlicher Weise betont Peter Häberle mit seiner bekannten These vom Regionalismus als „kleinem Bruder“ des Föderalismus die Verwandtschaft beider Konzepte;<sup>2</sup> letztere erlaube insgesamt zumindest ein „Hin- und Herwandern des Blicks“ bezüglich der Problemlagen und -bewältigung zwischen diesen Alternativen des Verfassungsstaates. Parallelen werden insbesondere hinsichtlich ihrer jeweiligen Rechtfertigung durch die (vertikale) Verstärkung der Gewaltenteilung und durch das Demokratie- sowie das Effizienzargument gesehen.<sup>3</sup> Aber auch eine regionale Verselbständigung und die Aufgabenteilung zwischen Zentralstaat und Regionen rechtfertigten die These von der Regionalautonomie als der „Entsprechung des Föderalismus und des Bundesstaates in den alten und neuen (künstlichen) Zentralstaaten Europas“.<sup>4</sup>

---

1 *Pernthaler/Kathrein/Weber*, Föderalismus im Alpenraum – Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes (1982) (insb 44 ff); *Huber/Pernthaler* (Hg), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, (1988) 14 ff; *Pernthaler*, Allgemeine Staats- und Verfassungslehre (1996) 289 f.

2 *Häberle*, Europäische Rechtskultur (1994) 196.

3 *Häberle*, Die Verwaltung 25 (1992) 9 f.

4 *Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre (1996) 306. Eine gewisse Ähnlichkeit zwischen italienischen Regionen und den (österreichischen) Bundesländern sieht auch *Morscher*, Land und Provinz (1981) 15 u 19 ff, der die in gewissem Maße und vor allem materiell vergleichbaren Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse betont. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch *Schambeck*, Regionalismus und Föderalismus im Vergleich der Verfassungen Italiens und Österreichs (1993) 334. Siehe auch *Woelk*, Kon-

Der Studie „Föderalismus im Alpenraum“, die bereits 1982 die italienischen Regionen in den Vergleich einbezieht, kommt eine gewisse Vorreiterfunktion zu: Nachdem in den 1980er Jahren vor allem in der politikwissenschaftlichen Literatur der Begriff der „Region“ im Mittelpunkt der Diskussion stand, wurden in den 1990er Jahren zahlreiche (rechts)vergleichende Untersuchungen angestellt, die durch Veränderungen in Föderalstaaten, zB die belgischen Staatsreformen, ebenso inspiriert waren wie durch die Entfaltungs- und Reformprozesse in Regionalstaaten, zB Spanien und Italien. Später wurde das vergleichende Interesse durch die Devolutionsprozesse im Vereinigten Königreich und die Notwendigkeit der Adaptierung regionaler wie bundesstaatlicher Verfassungsordnungen an den europäischen Integrationsprozess weiter gestärkt.<sup>5</sup>

Den hier nur kurz genannten Entwicklungen scheint eine immer stärkere Konvergenz zwischen bundesstaatlichen und regionalstaatlichen Systemen zugrunde zu liegen, welche der Frage nach den Gemeinsamkeiten und Unterschieden sowie der Grenzziehung zwischen beiden Kategorien neue Aktualität verleiht. In diesem kurzen Beitrag soll zum Nachdenken über diese Grenzziehung angeregt werden, anhand vergleichender Betrachtungen und insbesondere vor dem Hintergrund der Entwicklungen nach Erscheinen der Studie „Föderalismus im Alpenraum“.

## **II. Die Frage der Abgrenzung: Quantität und Qualität**

Mit einer originellen Metapher betont der italienische Verwaltungsrechtler, Giandomenico Falcon, den qualitativen Unterschied, der – trotz aller Ähnlichkeiten – zwischen föderalen und regionalen Ordnungen bestehe:<sup>6</sup> Aus der

---

fliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht. „Leale collaborazione“ und Bundestreue im Vergleich (1999) 31 ff.

5 Vgl. aus der schier uferlosen Literatur dieser Zeit zB *Ossenbühl* (Hg), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Verfassungskongress in Bonn vom 14.-16.9.1989, 1990; *D'Atena* (Hg), *Federalismo e Regionalismo in Europa* (1994); *Volpi*, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, Quaderni costituzionali 1995 (3), 367 ff; *Wiedmann*, *Idee und Gestalt der Region in Europa*. Rechtsvergleichende Untersuchung zu Unitarismus und Föderalismus, unter besonderer Berücksichtigung des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Spaniens und Deutschlands (1996); *Wally/Panosch*, *Europäischer Regionalismus*, JRP 1997, 187 ff.

6 *Falcon*, *Federalismo-Regionalismo*, in: Mariucci, Bin, et al, *Il federalismo preso sul serio* (1996) 15 ff.

Ferne seien sich zwar alle Fußbälle ähnlich, jedoch hänge die konkrete Spieltauglichkeit sehr davon ab, wie viel Luft in ihnen jeweils enthalten sei. Mit anderen Worten komme es zwar weniger auf die Form, als vielmehr vor allem auf die Substanz (bzw. Autonomie) an, über welche die gliedstaatliche bzw. regionale Ebene im jeweiligen System verfügt. Doch könnten quantitative Unterschiede schnell zu qualitativen umschlagen: Bei zu wenig Luft im Ball sei der Protest der Spieler sicher!

Die Metapher bringt die Ausgangsfrage und die Grundproblematik des Vergleichs von bundesstaatlichen und regionalstaatlichen Systemen treffend auf den Punkt: Haben wir es heute – angesichts der Weiterentwicklung beider – mit einer durchgehenden Skala vom Einheitsstaat über den Bundesstaat bis zum Staaten(ver)bund zu tun, welche hauptsächlich von mehr oder weniger Autonomie der Gliedseinheiten geprägt ist, oder gibt es qualitativ unterschiedliche Elemente, welche Ausdruck eines konzeptionellen Unterschiedes sind?

Angesichts meiner eigenen Erfahrungen als deutscher Jurist in Italien kenne ich die sehr unterschiedlichen Antworten zu diesen Fragen, in denen sich selbstverständlich die jeweilige Verfassungsgeschichte und -kultur widerspiegelt: In Deutschland gilt weiterhin der Grundsatz von der Staatlichkeit der Länder, trotz vieler gegenteiliger Erfahrungen und Eindrücke in der alltäglichen Realität (zumindest für einige Länder), und trotz der anhaltenden Veröffentlichung von Streitschriften zum überwiegend unitarischen Charakter der deutschen Variante des Bundesstaates.<sup>7</sup> In Italien (und Spanien) wird dagegen der „gegliederte Einheitsstaat“ (*Stato unitario composto*) als eine Grundform angesehen, welche als gemeinsame dezentralisierte Staatsform sowohl Bundes- als auch Regionalstaaten zugrunde liegt. Für die Zuordnung zu einer der beiden Unterformen gelten vor allem die (primäre Legislativ-)Autonomie und ihre verfassungsrechtliche Absicherung entscheidend.<sup>8</sup> In Österreich scheint ua der Abstand zur Hauptstadt Wien die Einordnung zu beeinflussen: während die Wiener Schule die Dezentralisierung als gemeinsame Grundlage ansieht<sup>9</sup>, ist das bundes-

---

7 Die bekannteste ist natürlich jene von Hesse, *Der unitarische Bundesstaat* (1962); vgl. in jüngerer Zeit Abromeit, *Der verkappte Einheitsstaat* (1992).

8 Volpi, *Stato federale e Stato regionale*, Quaderni costituzionali 1995 (3), 367 ff.

9 Kojan, *Allgemeine Staatslehre* (1993) 36 ff.

staatliche Prinzip dagegen nach der Innsbrucker Schule ein Wesenselement, das den Föderalstaat qualitativ grundlegend vom (dezentralisierten) Einheitsstaat unterscheidet.<sup>10</sup>

Sicher gibt es bedeutende **quantitative Unterschiede**, vor allem hinsichtlich der Ausstattung mit Kompetenzen und Ressourcen.<sup>11</sup> Ebenso sicher ist allerdings auch, dass bei einem Vergleich die Bilanz nicht immer zugunsten der Bundesstaaten ausschlägt, wie insbesondere mit Blick auf die Kompetenzen und Ressourcen der italienischen Sonderautonomien und der spanischen autonomen Gemeinschaften, beispielsweise im Vergleich zu den österreichischen Bundesländern, sofort eindrucksvoll deutlich wird.

Bei der Suche nach Antworten auf die Frage nach den **qualitativen Unterschieden** gerät zunächst die Verfassungsautonomie in den Blick: zusammen mit der Kompetenz zu endgültiger und unabhängiger Rechtssetzung wird sie allgemein als entscheidendes Kriterium für den originären oder abgeleiteten Charakter der Glieder angesehen.

Vor allem sind Unterschiede aber durch metajuristische Faktoren wie Kultur und Geschichte zu erklären. Besondere Identitäten innerhalb eines größeren Verbandes sind dagegen wohl kein generelles Unterscheidungsmerkmal, da große Unterschiede sowohl innerhalb von Bundesstaaten (eindeutig bereits in der Schweiz, in Deutschland und in Österreich) als auch in Regionalstaaten festzustellen sind. Die Differenzierung innerhalb des Staates zum Erhalt und Schutz besonderer Identitäten ist durch die Einrichtung von besonderen autonomen Gebieten gerade der Kern des Konzeptes von (asymmetrischer) Autonomie.

Die Frage nach der Qualität betrifft daher wohl das Verhältnis der Teileinheiten zum Bund bzw Gesamtstaat. Prägt dieses Verhältnis die gesamte Staatsorganisation in gleicher Weise oder nur Teile des Staates (Devolution im Vereinigten Königreich) bzw das gesamte Staatsgebiet jedoch in unterschiedlicher Weise (Regionen mit unterschiedlichem Status in Spanien und Italien)? Kann man in

---

<sup>10</sup> *Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre (1996).

<sup>11</sup> Vgl dazu die umfassende Studie von *Gamper*, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit in Europa (2004).

einer übertriebenen, holzschnittartigen Vereinfachung der Dynamik innerhalb der Systeme Autonomie als „Garantie von oben“ und Föderalismus als „Eini-gung von unten“ betrachten?<sup>12</sup>

Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte in Belgien, Spanien, Italien und dem Vereinigten Königreich zeigen, dass devolutive Prozesse eindeutig von einer anderen Logik und Dynamik geprägt sind, als die Aggregationsprozesse, welche die „klassischen“ Bundesstaaten hervorgebracht haben, die bis heute die Lehre prägen.

Aber welche Bedeutung haben diese auf die Ursprünge zurückgehenden Unter-schiede in konsolidierten Systemen? Die Antwort liegt sicher in ihren Auswir-kungen auf die politische Kultur und – teilweise – auf die Verfassungs- und Rechtskultur, die sich vor allem im Fortwirken überkommener Schemata zeigen. So wird die – wenigstens theoretisch vorausgesetzte, wenn auch in der Praxis möglicherweise sehr beschränkte – Staatlichkeit der Glieder für ein wesent-liches Unterscheidungskriterium zwischen bundes- und regionalstaatlichen Systemen gehalten.<sup>13</sup> In Italien leben beispielsweise auch nach der als „Föderalisierungsreform“ bekannten Verfassungsreform von 2001 hergebrachte Grundsätze in der verfassungsrichterlichen Rechtsprechung fort, etwa der Rückgriff auf das „nationale Interesse“, obwohl dies durch die Reform aus dem Verfassungstext gestrichen wurde, um die Rechtfertigung von Eingriffen der Zentralregierung zu vermindern und die Stellung der Regionen zu stärken.<sup>14</sup>

Aus der unterschiedlichen konzeptionellen Einordnung folgt, in Italien, eine weitere Kontroverse, die für die Frage nach der Bedeutung von Qualitäts-unterschieden zwischen regionalen und föderalen Systemen interessant ist: Zählt das bundesstaatliche Prinzip zur Staatsform (*forma di Stato*) oder – nur –

---

12 Vgl. *La Pergola*, *Techniche costituzionali e problemi delle autonomie garantite*, Cedam (1987) 97, der zwischen „oktroierter“ und „originärer und residualer“ Autonomie unter-scheidet: Erstere kennzeichne die Regionen, Letzteres die Gliedstaaten im Bundesstaat.

13 *Falcon*, *Federalismo-Regionalismo: alla ricerca di un sistema in equilibrio*, in: Mariucci et al., *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia* (1996) 115 ff.

14 In der Politikwissenschaft werden derartige Phänomen als Pfadabhängigkeit bezeichnet und seit längerem untersucht; vgl. für den deutschen Föderalismus insb. *Lehmbruch*, *Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 02/2, Februar 2002 [[http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp02-2.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp02-2.pdf)].

zur Regierungsform (*forma di governo*)? Nach den anerkannten Definitionen der italienischen Lehre gibt die Staatsform Aufschluss über Charakteristika und Finalität der Verfassungsordnung, insbesondere hinsichtlich Macht und Legitimation ihrer Ausübung (Demokratie-Autokratie). Sie wird aber auch negativ dadurch definiert, dass zu ihr zählt, was nicht hinweg gedacht werden kann, ohne dass die spezifische Identität eines Staatswesens verloren geht. Dieser unbestimmte Verfassungskern<sup>15</sup> ist also etwas umfassender als der Inhalt von Art 20 und 79 III GG und wohl vergleichbar mit der Summe der Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung. Die Regierungsform lässt sich dagegen positiv als Umsetzung der jeweiligen Staatsform beschreiben, d.h. als konkrete Art und Weise der Ausübung von Macht, durch Institutionen und Verfahren.

Nach der hM in der italienischen Lehre zählt der Föderalismus nach dieser Unterscheidung eher zur Regierungsform, während er – schon auf Grund seiner ausdrücklichen Nennung in Art 20 GG – in Deutschland als zur Staatsform gehörend zu qualifizieren ist; in ähnlicher Weise gilt dies wohl auch für Österreich.

### **III. Die Suche nach einem „föderalistischen Standard“ und die Veränderungen der letzten 25 Jahre**

Seit Anfang der 1980er Jahre wird in Innsbruck intensiv nach Antworten auf die genannten Fragen gesucht,<sup>16</sup> wobei mit dem erwähnten „strukturellen Föderalismusbegriff“ rechtsvergleichend ein „föderalistischer Standard“ ermittelt werden soll. Ausgehend vom tatsächlichen Ist-Zustand sollen die „Realien der Region“ bestimmt werden.<sup>17</sup>

Ein Schwerpunkt ist auch hier die mehr oder weniger weitgehende Verfassungsautonomie der Glieder, welche den Bundesstaat vom dezentralisierten (Regional-)Staat grundlegend unterscheidet. Im Unterschied zum Bundesstaat hält nämlich der Regionalstaat am Prinzip der einheitlichen, unteilbaren natio-

---

<sup>15</sup> Vgl bspw. Öhlinger, Verfassungskern und verfassungsrechtliche Grundordnung. Gedanken zu Pernthalers Verfassungstheorie, in: Weber/Wimmer/Gamper/Rath-Kathrein (Hg), Vom Verfassungsstaat am Scheideweg, Festschrift für Peter Pernthaler (2005).

<sup>16</sup> Vgl FN 1.

<sup>17</sup> Hier wird „Region“ als Sammelbegriff für Regionen, Länder und Kantone verwendet.

nen Souveränität fest,<sup>18</sup> auch wenn das Autonomieprinzip als Gegengewicht zur Unteilbarkeit und Einheit des Staates zu konkreten Abwägungsprozessen führt. Im Regionalstaat können jedoch regionale Zuständigkeiten einseitig begründet bzw verändert werden, Staatsgewalt kann auf die Regionen „delegiert“ werden; auch besteht regelmäßig ein System staatlicher Aufsicht über die autonomen Bereiche sowie Abhängigkeiten im Hinblick auf finanzielle Ressourcen.<sup>19</sup> Auch sind die Normen, welche die Gesetzgebung betreffen, beim Bundesstaat in der Regel (auch) in den Länderverfassungen, beim dezentralisierten Staat (eher) in der Gesamtstaatsverfassung geregelt.

Die Grenzen sind jedoch selbst bei diesen Kriterien keineswegs eindeutig, sondern eher fließend, wie die nahezu unlösbaren Abgrenzungsprobleme im Hinblick auf die italienischen Regionen (mit Sonderstatut) oder die spanischen Regionen zeigen.

Zusätzlich darf, gerade in devolutiven Systemen, die zeitliche Dimension nicht außer Acht gelassen werden. In der Tat bedeutet die deutliche Aufwertung der italienischen Regionen mit Normalstatut in der Verfassungsreform 2001 weitere Annäherung, insbesondere durch die Gleichstellung von regionaler und staatlicher Gesetzgebung sowie die neuen Verfahren zum Erlass der Regionalstatuten als selbstbestimmte „Grundgesetze“ der Regionen.

Zu den Elementen eines „strukturellen Föderalismusbegriffs“, der vergleichend auch die Ermittlung eines „föderalistischen Standards“ ermöglichen soll, zählen nach der „Innsbrucker Schule“ im Einzelnen:<sup>20</sup>

---

18 Vgl zB Art 5 itVerf: „Die Republik ist unteilbar. Sie anerkennt und fördert die Gebietskörperschaften. Sie verwirklicht in den vom Staat abhängigen Dienstbereichen eine weitestgehende Dezentralisierung der Verwaltung. Sie passt Grundsätze und Formen der Gesetzgebung den Erfordernissen der Selbstverwaltung und Dezentralisierung an.“ (Übers.: [http://www.quirinale.it/grnw/statico/costituzione/pdf/costituzione\\_tedesco.pdf](http://www.quirinale.it/grnw/statico/costituzione/pdf/costituzione_tedesco.pdf)).

19 *Pernthaler*, Allgemeine Staats- und Verwaltungslehre(1996) 306.

20 *Weber*, Kriterien des Bundesstaates (1980), unternahm eine vergleichende Untersuchung der Bundesstaaten Deutschland, Österreich und Schweiz. Zwei Jahre später wurde diese Untersuchung auf die Mitgliedsländer und -regionen der ARGE ALP ausgeweitet, siehe *Pernthaler/Kathrein/Weber*, Föderalismus im Alpenraum (1982); anschließend setzte Pernthaler die Arbeit fort (siehe FN 16).

1. Freie Vereinbarung („bündisches Element“),
2. Dualismus bzw Pluralismus (nicht voneinander abgeleitete Ebenen von Staatlichkeit),
3. Koordination (Gleichordnung, Gleichheit),
4. Subsidiarität (stufenförmiger Aufbau),
5. Partizipation der Teilordnungen an der Gesamtordnung.

An diesen Strukturelementen wurden vor mehr als 25 Jahren vergleichend die wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Bundes- und Regionalstaaten im Alpenraum herausgearbeitet. Im Folgenden sollen nun, in Anlehnung an diese Systematik, wesentliche Veränderungen und Tendenzen aufgezeigt werden, die sich in der Zwischenzeit ereignet haben und nahelegen, dass vor allem der Regionalismus große Fortschritte gemacht hat und so dem „großen Bruder Föderalismus“ immer ähnlicher wird. Die hier nur skizzierten Bereiche könnten Gegenstand einer neuen Studie sein, welche auf dem „Föderalismus im Alpenraum“ aufbaut.

### **1. Häufung devolutiver Prozesse: neue Normalität?**

Hinsichtlich des „bündischen Elements“ ist zunächst eine deutliche Häufung devolutiver Prozesse zu bemerken. Da bei ihnen das Element der freien Vereinbarung als Grundlage eines Bundesstaates (*foedus*) nicht bereits von Anfang an vorliegt, sondern häufig graduelle Änderungen erfolgen, muss es zumindest in Form des freiwilligen Zusammenbleibens gegeben sein. Nur so lässt sich Devolution klar von Separatismus abzugrenzen (diese Frage ist beispielsweise in der baskischen Diskussion um das Selbstbestimmungsreferendum von zentraler Bedeutung).

Der allgemeine Trend zur Dezentralisierung staatlicher Aufgaben und zur Aufwertung lokaler Autonomien sowie die Folgen der Europäisierung haben in vielen Staaten zu umfassenden Reformen der Gebietsverwaltung und in einigen zu Föderalisierungsansätzen geführt.<sup>21</sup> Die Vielzahl paralleler Entwicklungen

---

<sup>21</sup> Die wichtigsten Beispiele sind die allmähliche Föderalisierung Belgiens in mehreren Staatsreformen, die Devolution im Vereinigten Königreich und die Verfassungsreformen, mit denen 2003 in Frankreich die Dezentralisierung zum Verfassungsgrundsatz erhoben wurde; allerdings ist die praktische Umsetzung Letzterer erst in den Anfängen. In Mittel- und Osteuropa hat sich, mit Ausnahme Polens, eine politische Regionalisierung, dh mit Gesetzgebungsbefugnissen, bisher nicht durchsetzen können.

legt die Annahme nahe, dass im 21. Jahrhundert die Umwandlung vormaliger Einheitsstaaten durch devolutive Prozesse und nicht die Gründung neuer Bundesstaaten die Normalität darstellen. Trotz einer notwendigen Anpassung der traditionellen Bundesstaatslehre und ihrer Begrifflichkeiten in Reaktion auf dieses Phänomen stellt sich auch hier die Frage der (unterschiedlichen) Qualität zwischen Bundes- und Regionalstaaten und der Schwelle des Übergangs zwischen beiden Formen.

## **2. *Auswirkungen der EU Integration***

Im Kontext der EU Integration sind zudem die Auswirkungen dieser Dezentralisierungs- und Regionalisierungsprozesse auf die Konzeption des seit nunmehr drei Jahrzehnten propagierten „Europa der Regionen“ zu diskutieren. Durch die angesprochenen Prozesse werden sowohl die einzelnen Regionen, als auch die regionale Ebene insgesamt im europäischen Mehrebenensystem gestärkt. Dies gilt für die Kompetenzausstattung der Regionen und deren Mitwirkungsrechte (innerstaatlich und auf europäischer Ebene) ebenso wie für die europäische Regionalpolitik. Die Einbettung der Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse in einen gesamteuropäischen Integrationskontext und eine supranationale Rechtsordnung stellt ein entscheidendes Novum gegenüber der Situation vor 25 Jahren dar, als die Integration noch in ihren Anfängen steckte. Heute sind alle Länder im Alpenraum Mitglied der Europäischen Union; auf Grund der zahlreichen bilateralen Abkommen darf sogar die Schweiz als „heimliches Mitglied“ betrachtet werden.

Als ein interessanter Indikator bietet sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Regionen an. Diese eröffnet einerseits große Chancen, wie die Überwindung der peripheren Grenzlage, zB im Hinblick auf die Realisierung von verkehrswichtigen, grenzüberschreitenden Infrastrukturen (zB der Bau des Brennerbasistunnels), oder von Initiativen in den Bereichen Kultur oder Bildung. Sie birgt andererseits aber auch die Risiken nostalgischer Rückschau in die

Vergangenheit, einer zu starken Institutionalisierung und – in Minderheiten-gebieten – der Störung mühsam gefundener ethnischer Gleichgewichte.<sup>22</sup>

### **3. Kooperativer Föderalismus und Regionalismus**

Allgemein ist eine deutlich gestiegene Bedeutung der Kooperation in gegliederten Systemen zu verzeichnen: die Entwicklung zu kooperativem Föderalismus und Regionalismus trägt der Komplexität der zu lösenden Fragen ebenso Rechnung wie einem verbreiteten Trend zum Exekutivföderalismus, der eine Koordination und Rückkopplung der Akteure erfordert.<sup>23</sup> Hiermit sind gleich zwei weitere Punkte des strukturellen Föderalismusbegriffs angesprochen: Koordination (Gleichordnung, Gleichheit) sowie Partizipation.

Die Gleichstellung der Gliedstaaten kommt auf der Koordinationsebene dadurch zum Ausdruck, dass sie einzeln und gleichberechtigt nebeneinander dem Bund als gleichberechtigte Partner gegenüberstehen. Das Verhandlungsprinzip ist damit Wesensmerkmal im Föderalismus, allerdings nötigt das Mehrheitsprinzip bei der Vertretung von Länderinteressen häufig zu Kompromissen. Auch in konsolidierten Regionalstaaten überwiegt die Kooperation zwischen Staat und Regionen gegenüber einseitig vom Gesamtstaat bestimmter Koordination, wie sich in der Emanzipation der italienischen Regionen in den 1980er und 1990er Jahren und in der Betonung des Prinzips loyalen Zusammenwirkens sowie der institutionellen Verfestigung der Ständigen Konferenz von Staat und Regionen zeigt.<sup>24</sup>

---

22 Vgl bspw *Palermo/Woelk*, Grenzüberschreitender Regionalismus als Konfliktlösungsinstrument? Die Entwicklung der Brennerkooperation (mit), in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (2003) 381 ff.

23 Nach dem deutschen Modell wird damit bspw auch in der italienischen Diskussion die Differenzierung nach Funktionen bezeichnet: während die Gesetzgebung überwiegend von der Bundes- bzw Gesamtstaatsebene wahrgenommen wird, ist deren Ausführung bis auf wenige Ausnahmen Sache der Länder bzw Regionen. Für den Vergleich des „Föderalismus im Alpenraum“ kann daher von strukturellen Gemeinsamkeiten ausgegangen werden, da sowohl die Europäische Union, als auch Deutschland, Italien und Österreich sowie – in geringerem Maße – die Schweiz in ihren Strukturen dem Modell des Exekutivföderalismus entsprechen.

24 *Woelk*, Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht: „Leale collaborazione“ und Bundestreue im Vergleich (1999) und *Woelk*, What it Means to be Special in Relations with the Central State: Institutions and Procedures, in: *Woelk/Palermo/Marko* (eds), *Tolerance through Law – Self-Governance and Group Rights in South Tyrol*, Martinus Nijhoff/Brill (2008) 121 ff.

Allerdings ist zwischen der Vertretung spezifischer Interessen einzelner Regionen in Form *bilateraler* Beziehungen – kennzeichnend für die italienischen Sonderautonomien und die spanischen autonomen Gemeinschaften – und der Interessenvertretung der Gesamtheit der Regionen, also *multilateralen* Beziehungen zu unterscheiden. Die bilateralen Beziehungen und die damit verbundene Verhandlungssituation bedeuten die rechtliche Anerkennung einer Gleichstellung mit dem Staat, zum Schutz der jeweiligen die Autonomie begründenden Besonderheit. Dies ist bei multilateralen Beziehungen mit der Gesamtheit der Regionen nicht notwendig der Fall. Durch die italienischen Verfassungsreformen hat sich auch hier das Bild verändert: der langsame Wandel zugunsten der Regionen zeigt sich nun auch symbolisch in der formellen Gleichstellung aller Gebietskörperschaften als die italienische Republik konstituierende Elemente (Art 114 itVerf). Weitere Beispiele sind die weitgehende Statutsautonomie auch der Regionen mit Normalstatut, die Abschaffung einseitiger Aufsichtsformen und die Gleichstellung von staatlichen und regionalen Gesetzen hinsichtlich ihrer Anfechtung (Art 127 itVerf) sowie der „kooperative Vorbehalt“ in Ausübung der dem Staat vorbehaltenen Ersetzungsbefugnis (Art 120 itVerf: der Grundsatz des loyalen Zusammenwirkens erfordert die verfahrensmäßige Einbeziehung der Regionen). Nicht zufrieden stellend gelöst ist jedoch nach wie vor die Vertretung der Regionen und ihrer Interessen auf gesamtstaatlicher Ebene. Hier wird zwischen Ausbau und Aufwertung des Systems der Konferenzen und einer Umwandlung des Senats in eine Regionenkammer zu entscheiden sein.

#### **4. Grenzen der Kooperation**

Diese Zunahme und Aufwertung der Kooperation wirft gleichzeitig Fragen nach ihren Grenzen auf; die unitarischen Elemente werden zunehmend in Frage gestellt: Insoweit scheint der Forderung nach mehr Wettbewerb im Föderalismus die Forderung nach mehr Autonomie im Regionalstaat zu entsprechen. Beide sollen die Vielfalt und die Besonderheiten einzelner Einheiten stärken; dies lässt sich unter Punkt 2. des strukturellen Föderalismusbegriffs einordnen (Dualismus bzw Pluralismus).

Größere Unterschiede zwischen den einzelnen Einheiten können für das Gesamtsystem einerseits zusätzliche Chancen eröffnen, durch (mehr) Vielfalt als Legitimation und durch das Experimentieren mit Lösungen. Andererseits bergen sie aber das Risiko einer Vertiefung und Verfestigung der Unterschiede zwischen armen und reichen Regionen. Die langwierigen und schwierigen Diskussionen über eine Neugestaltung des Fiskalföderalismus sind Ausdruck dieses Balanceaktes.

Überdies scheint ein Ende der Kompensationslogik und des Tauschgeschäfts von Partizipation statt Autonomie erreicht. Auf Grund der nachteiligen Folgen für die Bundesebene (Stichworte Blockade im Bundesrat und Politikverflechtung) und die Länderparlamente wird die Entflechtung in Deutschland zum wichtigsten erklärten Ziel der Bundesstaatsreform; in Italien häuft sich die Kritik am Zweiklassenregionalismus und es zeigen sich Spannungen mit den Sonderautonomien, die durch den Nord-Südkonflikt überlagert werden. Während die Forderungen nach mehr autonomer Gestaltung im Norden zunehmen, scheinen die Müllkrise und der Kampf gegen die Mafia eher gegen einen Ausbau der Autonomie für die Regionen des Südens zu sprechen. Verbietet sich deswegen eine weitere Föderalisierung oder ist stärkere Differenzierung die Lösung, zB in Form eines „fiduziarischen“ Regionalismus für den Süden?<sup>25</sup> Konkret könnte dies eine – zeitlich begrenzte – Reduzierung der regionalen Kompetenzen und deren Ausübung durch den Staat bedeuten, ähnlich der zeitweisen Suspendierung der Devolution gegenüber Nordirland und der Direktverwaltung durch Westminster während der Krise in der Durchführung des Good Friday-Agreements von 1998.

## **5. Reformfähigkeit?**

Bei wichtigen und dauerhaften Veränderungen ist die Anpassungsfähigkeit der Systeme gefordert. Die Reformfähigkeit hängt von den institutionellen Strukturen, den Reformverfahren und dem Konsens der Akteure ab.

---

<sup>25</sup> In Anlehnung an Häberle, welcher den Begriff des „fiduziarischen Föderalismus“ für die Zeit nach der deutschen Wiedervereinigung prägte, in welcher der „Aufbau Ost“ vorwiegend durch den Bund koordiniert (und finanziert) wurde, siehe Häberle, Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern (1992/93), Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 43 (1995), 410 f.

In Deutschland waren nach der Wiedervereinigung nur kleinere Änderungen am Grundgesetz vorgenommen worden; erst nach jahrelanger Reformdiskussion kam es unter der Großen Koalition zu einer Föderalismusreform, die vor allem durch das Abweichungsrecht (Art 72 Abs. 2 GG) erstmals auch rechtlich differenzierte Regelungen zwischen Bund und (einigen) Ländern ermöglicht. Die zweite Stufe der Reform, welche die Finanzbeziehungen neu ordnen sollte, hat sich jedoch auf die Einführung einer Schuldenbremse beschränkt, weshalb wesentliche Fragen in den Finanzverhältnissen nach wie vor offen sind.

In Österreich ist das Warten auf eine Bundesstaatsreform seit mehr als einem Jahrzehnt eine Konstante und in Italien ist die Umsetzung der Reform des V. Titels der Verfassung von 2001 erst mit mehrjähriger Verspätung erfolgt. Überdies haben die Regionen selbst ihre erweiterten Kompetenzen gar nicht oder nur zögerlich genutzt. Die Verfassungsrechtsprechung hat in wichtigen Bereichen – häufig zuungunsten der Regionen – die vor der Reform bestehende Situation bestätigt und festgeschrieben. Zudem hat die Diskussion um die Umsetzung des fiskalischen Föderalismus die Kritik an der Doppelgleisigkeit des italienischen Regionalismus verstärkt, da die Sonderstellung der fünf autonomen Regionen vielfach als unberechtigtes oder überholtes Privileg wahrgenommen und dargestellt wird.

Aber auch die Verfassungsautonomie, als wichtigstes Unterscheidungskriterium zwischen föderalen und regionalstaatlichen Systemen, ist unter dem Gesichtspunkt der Reformfähigkeit zu untersuchen: Welche Reformen sind auf der Ebene der Länderverfassungen bzw der Statute der Regionen erfolgt? Die Langsamkeit im Prozess der Ausarbeitung und Verabschiedung der neuen Regionalstatute in Italien scheint im Widerspruch zu den neuen Möglichkeiten zu stehen, die sich gerade den Regionen mit Normalstatut durch die Verfassungsreform eröffnet haben.

## **6. „Geschichtsräumliche Identität“?**

Schließlich ist bei einem Vergleich des „Föderalismus im Alpenraum“ zu überprüfen, inwieweit eine spezifische „Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes“ festzustellen ist. Welche Besonderheiten weisen der Alpen-

raum und die dortigen Einheiten im Vergleich mit anderen Ländern, Regionen und Kantonen auf und wie kommen diese in rechtlicher Hinsicht zum Ausdruck?

In der Vergangenheit zählte der Minderheitenschutz zu diesen Besonderheiten, auch wenn er – erstaunlicherweise – in der Studie von 1982 nicht als eigener Gliederungspunkt vorkommt. Seine Fortentwicklung nach der Beilegung und Regelung von Konflikten und die besondere Funktion mehrsprachiger Gebiete erfordern auch in Zukunft differenzierte Regelungen, sowohl gegenüber dem Staat als auch im Verhältnis zu anderen, ansonsten ähnlichen Regionen sowie gegenüber der Europäischen Union.

Ein besonderes Bewusstsein von Ökologie und ihr zunehmender rechtlicher Schutz in einem besonderen Lebensraum sind ebenfalls prägend. Die alpinen Berggebiete sind von besonderer Bedeutung in und für Europa, sowohl als Naturraum, als auch für Tourismus. Die besondere Situation als Grenzregionen in der Peripherie der Staaten bedeutete in der Vergangenheit Trennung und wirtschaftliche Nachteile, die jetzt durch Abbau der Grenzen und grenzüberschreitende und interregionale Kooperation überwunden werden können. Von besonderer Bedeutung sind, in Vergangenheit und Gegenwart, der transalpine Verkehr und seine Folgen.

Die Bewahrung und Entwicklung der Besonderheiten, die in der Kleinräumigkeit und in den Besonderheiten der Alpensituation begründet sind (zB die Tal-schaften als institutionelle Zusammenschlüsse), erscheint als die große Herausforderung für die Zukunft im Exekutivföderalismus und in der europäischen Integration.<sup>26</sup> Im Gegensatz zum klassischen, gegenüber den Nationalstaaten definierten Minderheitenschutz, geraten nunmehr die Alpenregionen und ihre Bevölkerung in eine Minderheitsposition in einem von der Logik der Ebenen und der Flächenstaaten dominierten Europa.<sup>27</sup> Auch wenn man diese ökologisch geprägte These nicht teilt, stellt sich angesichts der Besonderheiten und der neuen Kooperationsmöglichkeiten die Frage nach einer übergreifenden Identität im Alpenraum, welche wiederum Grundlage für intensivere – grenzüber-

---

26 Im Gegensatz zu den großen Flächenländern und -regionen: Es drängt sich fast die Frage auf, warum Bayern in der Studie von 1982 vertreten ist, da nur sein südlicher Teil Ähnlichkeiten mit den anderen, durch den alpinen Raum geprägten Körperschaften aufweist.

27 So die These des ehemaligen Präsidenten des Südtiroler Landtages, Riccardo dello Sbarba.

schreitende – Kooperation der subnationalen Körperschaften sein kann. Eine Verstärkung der Kooperation, zumindest im Hinblick auf bestimmte Politikbereiche (etwa Umweltschutz, Tourismus, Verkehr, Berglandwirtschaft, Gesundheitswesen, etc) wäre der Entstehung eines gemeinsamen Leitbildes förderlich.

## **7. Spezifische regionale politische Kultur?**

Dies leitet zur abschließenden Frage über, ob es eine spezifisch (alpen)regionale Kultur gibt. Qualitative Unterschiede zwischen regionalen und föderalen Systemen drücken sich auch in Wahlsystemen und Parteienorganisation sowie in einer politischen Kultur aus. Letztere steht wiederum mit Erwartungshaltung und Vertrauen der Bürger in einer engen Wechselwirkung. Die Auswirkungen des Vorhandenseins regionaler Parteien, auch in ansonsten symmetrisch organisierten Staaten dürfen nicht unterschätzt werden, wie am spanischen Beispiel und jüngst auch in Schottland deutlich wird. Im Alpenraum ist die bayerische CSU ebenso ein Beispiel für eine regionale Partei mit spezifischer, auf den regionalen Raum bezogener Identität, wie die SVP als „Sammelpartei“ der deutschsprachigen Minderheit in Südtirol.<sup>28</sup> Der Wille zu stärkerer regionaler Differenzierung gegenüber nationalen Parteien scheint auch den Erfolg von Bürgerlisten in Tirol und in Bayern bei den jüngsten Landtagswahlen zu erklären. Neben der vergleichenden Untersuchung des Wahlrechts und der Instrumente direkter Demokratie (einschließlich ihrer Nutzung) wäre auch ein Vergleich der Politikerkarrieren interessant für die Frage nach einer besonderen, alpenregionalen politischen Kultur, die sich von jener der Nationalstaaten unterscheidet.<sup>29</sup>

---

28 Zwar wendet sich die SVP in jüngster Zeit immer stärker auch an italienischsprachige Wähler, jedoch ist sie nach ihrem Selbstverständnis weiter vor allem eine Minderheitspartei und (noch) keine territoriale Volkspartei; auf Grund der unterschiedlichen Situation im Aostatal kann die Union Valdôtaine dagegen eher als Regionalpartei angesehen werden (die sich in ihrem Statut ausdrücklich zum Föderalismus bekennt). Aber auch die Südtiroler Grünen unterscheiden sich deutlich und bewusst von der italienischen Mutterpartei, sowohl in ökologischer Hinsicht als auch wegen ihres Charakters als interethnische Partei.

29 In seiner jüngsten Schrift – „Die Identität Tirols in Europa“ – versucht *Pernthaler* Antworten auf die Frage nach einer spezifischen Tiroler Identität zu geben, wobei sein Interesse insbesondere auf das Fortbestehen einer solchen nach jahrzehntelanger Zugehörigkeit zu unterschiedlichen nationalstaatlichen Systemen gerichtet ist.

Gerade die Feststellung starker Gemeinsamkeiten in Bezug auf eine alpen-regionale Kultur wäre ein weiterer wichtiger Beweis für die Annäherung von Föderalismus und Regionalismus und die These eines gleitenden Übergangs vom einen zum anderen. Gleichzeitig könnte jedoch hier vermutlich auch der spezifische Punkt bestimmt werden, an dem quantitative in qualitative Unterschiede umschlagen.

**Regionenbezogene Berichte oder rechtsvergleichender Ansatz?  
Inwiefern sind der föderalistische Standard und die  
„Realien der Region“ verändert?<sup>1</sup>**

**I. Kontinuität oder Diskontinuität traditioneller Methoden der Rechtsvergleichung im Zusammenhang mit „Föderalismus im Alpenraum“**

Allgemein ist zunächst festzuhalten, dass die beiden im Titel meines Impulsreferats erwähnten Methoden – „regionenbezogener Bericht“ oder „rechtsvergleichender Ansatz“ – mE in keinem diametralen Gegensatz zueinander stehen: Das Grundwerk „Föderalismus im Alpenraum“ macht dies evident, da es eben auf einzelnen Regionenberichten aufbaut, die dann sehr wohl auch in eine rechtsvergleichende Synopse münden.

Klar ist auch, dass kein regionaler Rechtsvergleich ohne „Faktenwissen“ über die einzelne Region auskommen kann. Die Frage ist nur, ob dieses Faktenwissen Region pro Region in einzelnen Regionsberichten (die ihrerseits wiederum in einzelne Sachkapitel unterteilt sein können, zB „Die Energiewirtschaft in Tirol“) dargestellt werden oder gleichsam verstreut in Berichten über einzelne Sachmaterien (zB „Die Energiewirtschaft im Alpenraum“) einfließen soll.

Von der Übersichtlichkeit her empfiehlt sich das Grundwerk insofern, als es zunächst klar strukturierte Regionenberichte enthält und dann erst die Synopse durchführt. Dies ist im Übrigen generell der bis heute vorherrschende Stil der Rechtsvergleichung: „Länderkapitel“ und erst darauf folgend Synopse.<sup>2</sup>

---

1 Der Stil des Impulsreferats wurde unverändert beibehalten.

2 Typisch dafür sind etwa die im Rahmen des *Global Dialogue on Federalism* erschienenen rechtsvergleichenden Bände.

Der große Vorteil dieser herkömmlichen Methode liegt darin, dass jemand, der nur an einer einzelnen Region interessiert ist, die Möglichkeit hat, darüber in konzentrierter Form etwas in Erfahrung zu bringen. Sind die Kapitel von Beginn an synoptischer Natur (in Bezug auf die Regionen), hingegen differenziert nach einzelnen Sachmaterien, fällt dies schwerer. Für den synoptisch interessierten Leser bleibt es hingegen an sich gleich, ob der Synopse einzelne Regionenberichte vorangestellt sind oder nicht – wesentlich ist nur, dass es überhaupt eine Synopse gibt.

Ein Nachteil der herkömmlichen Methode ist jedoch, dass in den meisten Fällen – das Grundwerk macht hier keine Ausnahme – die Synopse weit kürzer ausfällt als die einzelnen Regionenberichte. Dies liegt daran, dass viele Wissenschaftler „einseitige“ Experten sind, dh sich im Regelfall in einer Region oder einer einzelnen Sachmaterie besonders gut auskennen, ohne dabei jedoch den gleich guten Überblick über die anderen Regionen oder anderen Sachmaterien zu haben. Diejenigen, die es trifft, die Synopse zu schreiben, sind daher zumeist gezwungen, zumindest teilweise auf fremdem Expertenwissen (eben aus den einzelnen Regionenberichten) aufzubauen, ohne aus eigener Quelle schöpfen zu können. Außerdem steht jede Synopse vor dem Problem, nicht bloß eine Wiederholung des bereits Gesagten zu sein, sondern einen komparatistischen Mehrwert zu entfalten.

Ein anderer Nachteil, der damit unmittelbar in Zusammenhang steht, ist, dass bei herkömmlichen Rechtsvergleichen zumeist mehrere Autoren verantwortlich sind, von denen einigen die Regionenberichte, einem anderen hingegen die Synopse obliegt. Das bedeutet aber für die Regionsberichtersteller, selbst nicht mehr als das eigene System kennen zu lernen, weil die Synopse anderen überlassen ist. Ein von vornherein synoptisch angelegtes Werk zwingt die Autoren jedoch, von Sachmaterie zu Sachmaterie unterschiedliche Regionen zu untersuchen und dadurch auch selbst ein übergreifendes „interregionales“ Wissen zu erlangen. Dabei kann es auch darum gehen, interdisziplinär zu arbeiten, was gerade bei einer umfassenden Untersuchung des Alpenraums sinnvoll ist.

Folgende Fragen stellen sich daher im Zusammenhang mit einer Erneuerung des Grundwerks:

- 1) Will man das Grundwerk nur:
  - a) inhaltlich aktualisieren (wozu verschiedentlich Anlass geboten wäre)?
  - b) um weitere Regionen ergänzen?
  - c) methodisch und strukturell verändern?
  - d) a/b/c kumulieren?
- 2) Betrachtet man Innovation eher aus Sicht der Autoren oder der Leser?  
Während aus Sicht der Autoren vor allem eine Erneuerung nach 1)c) herausfordernd wäre, muss dies aus Sicht der Leser nicht unbedingt den gleich großen Gewinn wie 1)a) oder b) bedeuten.
- 3) Was gilt als Alpenraum?
- 4) Soll nach einer komplexen Methode vorgegangen werden? Welche Wissenschaften sollen dann daran teilhaben?
- 5) Sollen Reformüberlegungen eine Rolle spielen?
- 6) Ist der Begriff „Föderalismus“ im Alpenraum der richtige, oder wäre „Regionalismus“ der breitere?
- 7) Welche konkreten Sachmaterien sollen miteinander verglichen werden?  
Soll es bei den bisherigen 4 bleiben:
  - Kultur
  - Boden/Biosphäre
  - Autonomie
  - Demokratie

Es stellt sich durchaus die Frage, ob diese „Materien“ nicht unterschiedlichen Kategorien angehören, was dem Vergleich eine heterogene Struktur verleiht: Autonomie und Demokratie hängen eng zusammen, haben eine andere politisch-institutionelle Bedeutung als „bloße“ Sachmaterien wie Kultur, Boden/Biosphäre; Autonomie ist außerdem die Voraussetzung der regionalen Demokratie bzw, zusammen mit der regionalen Demokratie, Voraussetzung der beiden Sachmaterien.

Welche anderen Sachmaterien könnte es geben? Zu denken ist hier sicherlich an Materien, die einen starken Bezug zum Raum (zB Naturgefahren, Agrargemeinschaften, Grundverkehr, Energiewirtschaft, Verkehr), aber auch zur ansässigen Bevölkerung haben (zB Sprachregelungen bei Minderheiten).

## **II. Sachbezogene Veränderungen des „Föderalismus im Alpenraum“**

Seit 1982 – dem Jahr, in dem das Grundwerk publiziert wurde – ist mehr als ein Vierteljahrhundert vergangen. Es liegt auf der Hand, dass die „Realien der Region“ dadurch zumindest teilweise verändert worden sind. Die Frage ist, ob überhaupt und, wenn, wie diese „Realien“ in einem Folgewerk zu berücksichtigen wären: Einerseits nämlich, ob sie in Form eigenständiger Kapitel abgehandelt werden sollten; andererseits aber auch, wer damit betraut sein sollte (eventuell Auftrag nicht nur an Juristen, sondern auch an Politologen, Ökonomen, Historiker etc).

Wenn man den Föderalismus in seiner konkreten staatsbezogenen Ausformung zum Bundesstaat nicht völlig verwässern will, wäre es günstiger, für die Studie den Begriff des „Regionalismus“ heranzuziehen – zumindest dann, wenn andere Regionen berücksichtigt werden sollen, die Staaten zugehören, die keine Bundesstaaten sind (Region Trentino-Südtirol ist asymmetrischer Ausnahmefall). Ansonsten sollten die Vergleichsparameter möglicherweise anders gewählt werden. Derzeit handelt es sich um:

- Realien der Region
- Verfassungsmäßiger Zustand
  - Zuständigkeiten
  - Institutionen
  - Stellung der Gemeinden
  - Demokratie
  - Verhältnis zum Zentralstaat
- Finanzielle Situation
- Politische Wirklichkeit
- Kooperationsformen
- Ökonomischer Föderalismus

Begriffe wie „Zustand“ oder „Situation“ erscheinen dabei unzweckmäßig: Geht es darum, eine tatsächliche „Lage“ zu beschreiben, oder geht es doch in erster Linie darum, Rechtsgrundlagen darzustellen, wie immer die Praxis aussehen mag?

ME müsste man den „föderalistischen Standard“ folgendermaßen gliedern:

- Verfassungsrechtlicher Hintergrund:
  - Kompetenzverteilung, inklusive Kompetenzkontrolle und Verfassungsautonomie
  - Partizipation der Regionen auf zentraler Ebene und umgekehrt; Verhältnis zu anderen Gebietskörperschaften
  - Intergouvernementale Beziehungen (Aufsicht, Kooperation, Koordination)
  - Finanzverfassung und Finanzausgleich (hier könnte „ökonomischer Föderalismus“ untergebracht werden)
- (- Verfassungsrechtliche Asymmetrien)
  - Institutionelle Ausgestaltung auf regionaler Ebene
  - Politische Wirklichkeit

Allerdings ist unklar, inwiefern „Föderalismus im Alpenraum“ wirklich der geeignete Titel ist, wenn es darum geht, Sachmaterien wie Naturgefahrenmanagement, Energiewirtschaft, Verkehr, Sozialkapitel etc. vergleichend zu behandeln. Wenn der Schwerpunkt auf diesen Kapiteln liegen soll, rückt die Thematik doch stark auf eine einfachgesetzlich-verwaltungspraktische Ebene, und die Verfassungen stehen naturgemäß eher im Hintergrund.



## **Föderalismus im Alpenraum**

### **Konzeption 1980 – Herausforderungen 2008/2009**

#### **I. Ursprüngliche Hypothese und erkenntnisleitendes Interesse**

Die Verknüpfung einer bestimmten staatsrechtlich-politischen Struktur („*Föderalismus*“) mit einem konkreten geographisch abgegrenzten Territorium – ohne Bezugnahme auf Staatsgebiet und Staatsgrenzen – hat nur dann einen Sinn, wenn man zunächst vom Standpunkt der *politischen Geographie* ausgeht und dabei bestimmte Voraussetzungen (vorläufig) als gegeben annimmt. Diese, das Forschungsprojekt begründende Vor-Annahmen, lassen sich wie folgt formulieren:

Die „Alpen“ bilden einen räumlich abgegrenzten Bereich eigenständiger *politischer Kultur* und selbständiger *politischer Institutionen*; diese beruhen auf besonderen politgeographischen Voraussetzungen, ökologischen Determinanten und darauf aufbauenden wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Entwicklungen der hier ansässigen Völker und Volksgruppen.

Sofort wird klar, dass es in dieser Vor-Annahme eine polit-geographische Schwachstelle gibt, nämlich das Territorium der *französischen Westalpen*, wo es einfach keinen Föderalismus festzustellen und zu untersuchen gibt. Diese Gebiete des „Alpenraumes“ wurden daher von vorneherein ausgeschieden und nicht in die Untersuchung einbezogen. Alle folgenden polit-geographischen Aussagen über den Zusammenhang zwischen Alpenraum und Föderalismus sind unter diesem Vorbehalt zu verstehen.

Dies gilt vor allem für die der Gesamtuntersuchung zugrunde liegende These, dass es folgenden Zusammenhang zwischen *Landschaft* und *politischen Strukturen* im Alpenraum gebe: Die – durch Gebirge und Täler geprägte – alpine Landschaft hat kleinräumige politische Ordnungen, genossenschaftliche und kooperative Verbindungen gefördert, weite Ebenen begünstigen dagegen imperiale und zentralistische Großordnungen.

Allgemeiner formuliert, geht die Untersuchung von der staats- und rechtstheoretischen Grundvoraussetzung aus, dass es auch heute noch – trotz Globalisierung und Relativierung der Grenzen in der Informationsgesellschaft – einen ordnungspolitischen Zusammenhang zwischen *Territorium* („Land“) und *Volk* (bzw. Volksgruppen) gibt, der landschaftsgeprägt ist. Dieser Zusammenhang wurde früher durch das „*dominium terrae*“ des Monarchen geprägt und konkretisiert sich heute durch völkerrechtliche Institutionen, wie zB im Selbstbestimmungsrecht der Völker, im Recht auf Heimat oder in der Autochthonie (Ansässigkeit) von ethnischen Minderheiten.

Das „*erkenntnisleitende Interesse*“ der Untersuchung war nicht nur theoretischer Natur, sondern auch handlungspolitisch orientiert:

Wechselseitige Information über die alpinen Autonomien und Bündelung der Interessen sollte zur Wahrung ihrer Identität, notwendigen Harmonisierung und Integration „von unten“ führen.

## **II. Der Alpenraum als „Heimat“ eines demokratischen Föderalismus**

Eine auf den Alpenbogen (außer den französischen Alpen) beschränkte Untersuchung föderalistischer Strukturen setzt voraus, dass die hier in den verschiedenen Staaten vorkommenden Autonomien und Regionalstrukturen ähnlich sind, dass sie zumindest sinnvoll verglichen und darüber hinaus harmonisiert oder integriert werden können. Diese unterschiedlichen staatsrechtlichen Institutionen unter dem gemeinsamen Konzept „*Föderalismus*“ zu erfassen, gelingt nur, wenn man von einem *funktionalen* Föderalismusbegriff ausgeht. Unter dieser Voraussetzung findet man im Alpenraum tatsächlich so viel Übereinstimmung in den föderalistischen Funktionen und Funktionsvoraussetzungen, dass ein gemeinsamer Systembezug möglich wird. Im Besonderen gilt dies für die politischen Systeme, aber auch die Wirtschafts- und Sozialordnungen, die ökologischen Rahmenbedingungen, die Siedlungsstrukturen, Verkehrsprobleme uva.

Gemeinsam ist im Alpenraum vor allem die besondere Bedeutung des *Bodens* und der *Biosphäre* für die politische, soziale und ökonomische Grundlage des Föderalismus. Prägend waren und sind hier *genossenschaftlich-demokratische*

Strukturen der Menschen und Volksgruppen, die besondere Bedeutung der Täler und Pässe sowie der Berge (Almwirtschaft, Fremdenverkehr) als „incentives“ der Selbständigkeit und der Regionsbildung (Autonomie).

Die Gemeinsamkeit der föderalistischen Strukturen und ihrer Funktionsvoraussetzungen im Alpenraum fand ihren rechtlich-politischen Rahmen in der „Grenz-überschreitenden Zusammenarbeit“, zunächst in der „Arge Alp“, später auch in den „Euregios“ und „Europaregionen“. Ausdrücklich formuliert wurden die Ziele der Harmonisierung des Rechts und der Planungen auf der Grundlage gemeinsamer Wertvorstellungen im „Alpenregionalen Leitbild“ der Arge Alp. „Grenz-überschreitende Zusammenarbeit“ der Regionen wurde und wird vom Europarat und der Europäischen Union planmäßig gefördert, weil sie eine besonders wichtige demokratische Ergänzung und Alternative zur zentralen Integration „von oben“ darstellt.

Trotz aller Übereinstimmungen und gemeinsamer Interessen bleibt der Alpenraum ein *offener Systembezug*. Es gibt keine gemeinsame „alpenföderalistische Struktur“; alle alpinen Regionen sind in alpenübergreifende, nationalstaatliche und transnationale Föderalismen integriert. Der grenzüberschreitende Regionalismus hat bisher keinen „überregionalen Föderalismus“ als eigene Ordnungskategorie oder Institution im Alpenraum entwickelt.

Als „Perspektive 2008/2009“ wäre zunächst die *Relativierung des Raumes als Ordnungskategorie* zu prüfen. Ausschlaggebend scheinen mir in diesem Zusammenhang vor allem die Auswirkungen des Internet, der medialen „Wirklichkeit“, der Globalisierung und der Relativierung der Grenzen sowie die Relativierung des Raumbezuges der regionalen Autonomien durch überregionale *Verflechtung* und den *Vollzugsföderalismus*.

### **III. Die Identität der Regionen als Ausgangspunkt der Untersuchung**

Die Identität der Regionen im Alpenraum wird zunächst begründet durch die Eigenart und Intensität ihrer jeweiligen *Autonomie*. Eine Analyse dieser Autonomien in rechtlicher und politischer Hinsicht ist aber nur im jeweiligen nationalen, bei den Mitgliedstaaten der EU auch im *supranationalen*, Bezugssystem sinnvoll. Entsprechend dem Konzept „funktioneller Föderalismus“ musste ein

(moderner) *staatswissenschaftlicher Ansatz* der Untersuchung gewählt werden; es sollten „*Realtypen*“ der unterschiedlichen Autonomien entwickelt werden. Die wissenschaftliche Methode hierfür ist eine fachübergreifende *Regionalwissenschaft* statt eines „reduktionistischen“ formalen Rechtspositivismus.

Erkennbar sollte einerseits der „*innere Kosmos*“ der sozialen, politischen und ökonomischen Ordnung der Regionen werden, andererseits sollte die Integration dieses „Kosmos“ durch die eigene politische und rechtliche Ordnungshoheit der Regionen, also durch ihre „*interne Selbstbestimmung*“ deutlich gemacht und beurteilt werden.

„Föderalismus im Alpenraum“ heißt aber auch, dass die *Partizipation und Kooperation in überregionalen Ordnungen* als Bedingung und Schranke autonomer Wirkungsmöglichkeit in überregionalen Systembezügen erkannt wird. Der Bundesstaat oder ein hoch entwickelter Regionalstaat und die europäische Integration müssen daher als föderalistischer Ordnungsrahmen des Alpenraumes gleichfalls erkannt und analysiert werden.

#### **IV. Dreifache Methode der Ermittlung föderalistischer Standards**

Die Untersuchung ermittelte die empirischen Unterlagen und die vergleichende Bewertung der unterschiedlichen föderalistischen Strukturen im Untersuchungsgebiet „Alpenraum“ in drei verschiedenen Abschnitten mit einem jeweils unterschiedlichen methodischen Zusammenhang.

Zunächst wurden in „*Länderberichten*“ detaillierte Realtypen der ganz unterschiedlich strukturierten Autonomien im Alpenraum erarbeitet. Wichtig war dabei vor allem der umfassende *regionalwissenschaftliche* Ansatz, der die Einbettung der rechtlichen Institutionen der Selbstbestimmung in die politische, soziale und ökonomische Wirklichkeit zu erfassen trachtet. In der heutigen Perspektive der regionalen Identität würde ich mehr Gewicht auf die Analyse der *kulturellen Eigenständigkeit* der Regionen legen.

In einem zweiten Abschnitt „*Synopse*“ wurde versucht, in einer überblicksartigen Zusammenfassung fünf ganz unterschiedliche institutionelle Komplexe föderalistischer Systeme anschaulich darzustellen und vergleichend nach einem übereinstimmenden „*föderalistischen Standard*“ zu bewerten. Heute

würde ich zusätzlich die Strukturen des *kooperativen Föderalismus* in den verschiedenen Ebenen von der lokalen bis zur europäischen Dimension als wichtige Indikatoren der Systeme heranziehen.

Der letzte Abschnitt „Föderalismusreform und Harmonisierung“ brachte durchwegs negative Ergebnisse. Trotz dringenden Reformbedarfes gab es in allen verglichenen Autonomien weder auf nationalstaatlicher Ebene noch in der Dimension des „europäischen Regionalismus“ entscheidende Verbesserungen. Heute würde ich die Situation differenzierter sehen, weil es sowohl in Deutschland wie in der Schweiz einige bedeutsame Fortschritte in der Föderalismusreform gegeben hat.

Dagegen ist das Anliegen der *Harmonisierung* der benachbarten Autonomien in rechtlicher, politischer, ökonomischer und ökologischer Hinsicht kaum stärker verwirklicht worden. Regionale Wettbewerbsvorteile und Entwicklung regionaler Selbständigkeit überwiegen in der Regel das Interesse an grenzüberschreitender regionaler Integration bei weitem. Heute müsste dafür als Lehrstück eine Analyse der Entwicklung der „*Europaregion Tirol-Trentino*“ angefügt werden.

## **V. Methodische Fallen der Untersuchung**

Aus heutiger Sicht würde man eine vergleichende und staatenübergreifende Studie über so unterschiedliche staatsrechtliche und politische Strukturen, die den „Föderalismus im Alpenraum“ bilden, methodisch kritischer durchführen. Sorgfältiger Prüfung bedürfen insbesondere folgende begriffliche Unschärfen der seinerzeitigen Studie:

Nimmt man die „*regionale Autonomie*“ als Vergleichsgrundlage und gleichzeitig zum Maßstab im Sinne eines „föderalistischen Standards“, so setzt man zunächst Gliedstaaten und autonome Regionen eines dezentralisierten Staates, möglicherweise aber auch Mikrostaaten wie Liechtenstein einander gleich. Im Lichte der europäischen Integration müsste man sich aber um eine Abgrenzung vom europäischen Regionsbegriff und von bestimmten Typen der Lokalautonomie bemühen. Setzt man Regionalautonomie, Lokalverwaltungen und Gliedstaatlichkeit als föderalistische Kategorien gleich, nähert man sich einem Föderalismusbegriff der „*Mehr-Ebenen-Dezentralisation*“, wie ihn etwa die

Reine Rechtslehre, aber auch eine rein funktionalistische Betrachtungsweise, wie zB der „ökonomische Föderalismus“, vertritt. Der in der Studie vertretene „funktionale Föderalismus“ müsste davon abgegrenzt und schärfer als Form der „*internen Selbstbestimmung*“ der Völker und Volksgruppen formuliert werden.

Dabei müsste allerdings die methodische Falle eines rein *ethnisch strukturierten* Regionalismus, der auch mit dem Schimpfnamen „*biologischer Regionalismus*“ bezeichnet wird, vermieden werden. Darunter versteht man eine Regionalautonomie, in der ein „*eigenständiges Volk*“ als ethnische Abstammungs- oder Kulturgemeinschaft über den Raum herrscht, in dem es ansässig („*autochthon*“) ist und interne Minderheiten von der politischen Mitbestimmung ausschließt. An Stelle eines derartigen regionalen Mini-Nationalismus müsste auch in der Regionalautonomie ein System der ethnischen Partnerschaft verwirklicht werden und die Mehrheitsdemokratie in ethnisch gemischten Regionen durch Elemente der Konkordanzdemokratie ergänzt werden. Auch dies wäre eine wichtige Struktur des „Föderalismus im Alpenraum“, soweit er als eine besonders wirksame Institution des Minderheitenschutzes und der regionalen Integration angelegt ist.

## **Wasserkraft und erneuerbare Energiequellen in Südtirol zwischen Autarkie und globalen Netzwerken**

Der vorliegende Beitrag untersucht die rechtlichen Möglichkeiten und faktischen Chancen, die sich für Alpenregionen bieten, die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Energieversorgung möglichst eigenständig zu bewältigen.

Auf der Suche nach Lösungsansätzen im Energiebereich werden sowohl Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit analysiert, als auch die Auswirkungen der Vorgaben und Einflüsse der EU und des Mitgliedstaates auf die Energiepolitik dargelegt.

Die Alpenraumregion Südtirol wird in diesem Zusammenhang als konkretes Beispiel für eine eigenständige Regionalpolitik im Rahmen des weltweiten Stromgeschehens herangezogen.

### **I. Zum europäischen Umfeld**

Das Thema Energie umfasst verschiedene selbständige Bereiche, kann jedoch einheitlich als Erzeugung, Transport, Verteilung und Verkauf von Energieprodukten definiert werden.

Es liegt dabei auf der Hand, dass der Energiesektor vor allem in einer Industriegesellschaft auf Grund seiner zentrale Rolle im Wirtschafts- und Gesellschaftsleben von erheblichem öffentlichen Interesse ist. Daher hat die öffentliche Hand seit jeher einen starken und unmittelbaren Einfluss auf die Energiepolitik ausgeübt, wobei im Rahmen der europäischen Integration auch die gemeinschaftlichen Institutionen eine strategische Rolle eingenommen haben.

Es war jedoch nicht immer so. Ursprünglich haben sowohl der EGKS-Vertrag als auch der EURATOM-Vertrag nur ganz spezifische Energiebereiche (Kohle und Kernenergie) eingehend geregelt. Lediglich in diesen zwei Sektoren wurde

eine sehr starke Integration realisiert, die den Gemeinschaftsorganen weitgehende Eingriffsbefugnisse eingeräumt hat.

Im Gegensatz dazu enthielt ursprünglich der Vertrag zur Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft keine primärrechtlichen Bestimmungen über den Energiesektor – weder allgemeiner Art noch auf einzelne Energiebereiche bezogen.

Das lag wahrscheinlich daran, dass 1957 die Frage der Energieknappheit noch kein so aktuelles Thema war und insbesondere daran, dass man es damals für ausreichend hielt, jene Energiequellen einer Regelung zu unterziehen, die aus unterschiedlichen Gründen (Kohle als europäische Energieressource und Kernkraft als Zukunftsressource) als strategisch betrachtet wurden.

Die Erdölkrise von 1973 zeigte dann auf dramatische Art und Weise die energiepolitische Abhängigkeit Europas vom Ausland. Der Rat erließ damals einige Entschlüsse, die konventionell als Geburtsstunde einer gemeinschaftlichen Energiepolitik bezeichnet werden<sup>1</sup>.

Wegen des Fehlens einer primärrechtlichen Grundlage und spezifischer Aktionsinstrumente, beschränkte sich jedoch lange Zeit die gemeinschaftliche Energiepolitik (die beiden Sektoren Kohle und Atomkraft ausgenommen) auf programmatische und unverbindliche Dokumente<sup>2</sup>.

Eine ausdrückliche Anerkennung einer allgemeinen gemeinschaftlichen Zuständigkeit im Energiesektor erfolgte erst 1992 durch den Maastrichter Vertrag, mit dem „Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr“<sup>3</sup> eingeführt wurden. Dieser lakonische Hinweis ohne Angabe von Grundsätzen, Zielen und konkreter Ausgestaltung dieser Zuständigkeit hat jedoch die Ausübung der Energiepolitik nicht besonders stark verändert. Nur in einem Bereich der Energiepolitik, jenem der transeuropäischen Netze, hat der EG-Vertrag verstärkte Zuständigkeiten im Rahmen der „Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze“ und der „Förderung des Verbunds und der

---

1 Siehe dazu *N. Aicardi*, *Energia*, in M.-P. Chiti/G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 2007, 1009 ff.

2 *N. Aicardi*, aaO, 1010.

3 Art 3 Buchst t) EU-Vertrag.

Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze“ eingeführt. Somit wurde vor allem im Strom- und Gassektor<sup>4</sup> ein neues Integrationsinstrument geschaffen<sup>5</sup>.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird schließlich im Art. 194 die Energie als neue EU-Politik eingeführt, wobei auf folgende Kriterien der Schwerpunkt gelegt wird: Neben dem liberalen Gedanken der Verwirklichung und des Funktionierens des Binnenmarktes, werden die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und die Erhaltung und Verbesserung der Umwelt<sup>6</sup> als ebenso wichtig betrachtet. Die Makroziele werden folgendermaßen aufgeschlüsselt: Sicherstellung und Funktionieren des Energiemarkts, Gewährleistung der Versorgungssicherheit, Förderung der Energieeffizienz und -einsparung, Entwicklung erneuerbarer Energiequellen und Interkonnektion der Energienetze<sup>7</sup>.

Somit erweist sich das Thema Energie eindeutig als Querschnittsmaterie und entpuppt sich zugleich als eigenständiger Politikbereich im europäischen Kontext.

## **II. Zum italienischen Rechtsrahmen**

Mit dem Verfassungsgesetz Nr 3/2001 wurde der Fünfte Titel des zweiten Teiles der italienischen Verfassung über die Beziehungen zwischen dem Staat,

- 
- 4 Siehe Art 3 Buchst o) und Art 154 bis 156 EG-Vertrag in geltender Fassung und die Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates Nr 1364/2006/EG vom 6.9.2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr 96/391/EG und der Entscheidung Nr 1229/2003/EG.
  - 5 Der Erdgasbinnenmarkt befindet sich gegenwärtig im Aufbau. Er wird geregelt durch die RL 2003/55/EG vom 26.7.2003 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und die Verordnung 1775/2005 vom 25.9.2005 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen.
  - 6 Die Verbindung zwischen Umweltschutz und Energiepolitik wird im Art 175 Abs 2 Buchst c) EG-Vertrag hervorgehoben, laut dem im Rahmen der gemeinschaftlichen Umweltpolitik der Rat Maßnahmen beschließen kann, welche die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung „erheblich berühren“.
  - 7 Das sichere Funktionieren des Energiemarktes wird nach Inkrafttreten des Reformvertrags weitgehend den Maßnahmen des europäischen Parlaments und des Rates gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (ehem Mitentscheidungsverfahren) vorbehalten sein. Davon ausgenommen sind steuerliche Aspekte, bei denen das besondere Gesetzgebungsverfahren mit einer einstimmigen Ratsentscheidung nach Anhörung des Parlaments zur Anwendung kommt, sowie die Bedingungen für die Nutzung der nationalen Energieressourcen, die Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur der nationalen Energieversorgung, die weiterhin in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleiben.

den Regionen, den Provinzen, den Großstädten und den Gemeinden grundlegend geändert. Neu geregelt wurde in bundesstaatlicher Sicht die exklusive Gesetzgebungskompetenz des Staates als zentrale Einheit. Sie umfasst nun sowohl die klassischen Makromaterien, wie auswärtige Gewalt, Verteidigung, Steuerwesen und Gerichtsbarkeit, als auch „Querschnittsmaterien“, wie Denkmal- und Umweltschutz und das Wettbewerbsrecht.

Hinzu kommt die „konkurrierende Gesetzgebung“ der Regionen, welche unter anderem die Bereiche Energieerzeugung, -transport und -vertrieb auf gesamtstaatlicher Ebene umfasst. Sie ist anders zu interpretieren als im deutschen Recht. Sie bezeichnet keine alternative Zuständigkeit von Bund und Ländern sondern ein komplementäres Tätigwerden durch die Regionen. Die zentrale Ebene hat lediglich die Aufgabe die „*principi fondamentali*“ (die wesentlichen Grundsätze) festzulegen, die Ausführungsgesetzgebung obliegt dann den Regionen.

In Bezug auf die konkurrierende Gesetzgebung stellt sich eine Frage zum Verhältnis zwischen staatlichen Grundsätzen (also dem staatlicherseits gesetzten Rahmen) und regionaler Detailregelung, die vor allem in der Vergangenheit vom Staat und vom italienischen Verfassungsgerichtshof extensiv interpretiert wurde.

Gerade zum Thema Wettbewerb auf dem Strommarkt im Zusammenhang mit der Wasserkraft hat vor kurzem der italienische Verfassungsgerichtshof Stellung genommen. Mit dem Urteil von 8.1.2008 Nr 1<sup>8</sup> wurde auf Beschwerde von fünf Regionen (Toskana, Piemont, Kampanien, Emilia-Romagna, Friaul-Julisch-Venetien) die Verfassungsmäßigkeit verschiedener staatlicher Bestimmungen<sup>9</sup> über die Konzession von Großwasserableitungen geprüft.

Der Stein des Anstoßes bestand darin, dass unter dem Deckmantel der exklusiven Staatszuständigkeit für den Wettbewerbsschutz (Art 117 Abs 2 Buchst e) ital Verf) und der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen Italiens<sup>10</sup>

---

8 Siehe auch ital VfGH Nr 422 und 423 vom 10.12.2007 und ital VfGH Nr 443 vom 29. 12.2008.

9 Ges vom 23 Dezember 2005 Nr 266 (Haushaltsrahmengesetz für das Jahr 2006), Art 481a bis 492.

10 Umsetzung der RL 2003/54/EG.

der Staatsgesetzgeber eine Detailregelung eingeführt hatte, die mit den regionalen Zuständigkeiten in Konflikt geraten war. Davon betroffen waren sowohl Überleitungsvorschriften als auch Bestimmungen nach Ablauf der Übergangsphase.

Als Übergangsbestimmung war vorgesehen, dass alle Großwasserableitungen auf italienischem Staatsgebiet automatisch um zehn Jahre verlängert werden mussten. Damit wollte man in Rom bis zur vollständigen Integration des europäischen Strommarktes Zeit gewinnen. Auf Grund der festzustellenden asymmetrischen Liberalisierung in den verschiedenen europäischen Staaten hätten sich nämlich unberechtigte Wettbewerbsvorteile für ausländische Bieter gegenüber den italienischen Unternehmen ergeben können. Um eine Gleichbehandlung aller Energieerzeuger und die Festlegung allgemeiner Grundsätze gewährleisten zu können, war vom Parlament also ein zehnjähriges „Moratorium“ beschlossen worden<sup>11</sup>: Man wollte somit einer Inländerdiskriminierung gegensteuern.

Von den beschwerdeführenden Regionen wurde auch die Regelung nach Ablauf der Übergangsphase gerügt, die Detailbestimmungen für öffentliche Ausschreibungen bei der Neuvergabe von Konzessionen vorsah, wobei die Ausschreibungsmodalitäten und die Maßnahmen zur Verbesserung der Wassernutzung einseitig vom Wirtschafts- und vom Umweltministerium ohne Einschaltung der betroffenen Regionen hätten festgelegt werden können, was von den Beschwerdeführern auch als Verletzung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit<sup>12</sup> angesehen wurde.

Die fünf Regionen fühlten sich in ihren konkurrierenden Zuständigkeiten (in den Bereichen Energieerzeugung, -transport und -vertrieb auf gesamtstaatlicher Ebene, Verwertung der Kultur- und Umweltgüter) durch diese Detailbestimmungen verletzt. Diese Rüge wurde jedoch vom Verfassungsgerichtshof als unbegründet erklärt, der die staatliche Regelung über öffentliche Ausschreibungen bei der Konzessionserneuerung als wesentliches Instrument zum

---

11 Die Konzessionäre hätten die Konzessionsverlängerung beantragen und vier Jahre lang eine Zusatzgebühr entrichten müssen, die zu 5/6 an den Staat und zu 1/6 an die Gemeinden gegangen wären.

12 Siehe ital VfGH Nr 303 vom 2.10.2003.

Wettbewerbsschutz und zur Wettbewerbsförderung bestätigte, obwohl die Nicht-Miteinbeziehung der Regionen für verfassungswidrig erklärt wurde. Aufgehoben wurden hingegen die Vorschriften über die automatische Konzessionsverlängerung.

Der Verfassungsgerichtshof betonte zu Recht, dass dadurch der Binnenmarkt im Energiesektor nicht schrittweise geöffnet, sondern ungerechtfertigt geschlossen wurde, wobei zudem eine Detailregelung in einem Bereich (Energieerzeugung, -transport und -vertrieb auf gesamtstaatlicher Ebene)<sup>13</sup> eingeführt wurde, der der konkurrierenden Regionalgesetzgebung (Ausführungsgesetzgebung) vorbehalten ist.

In diesem Zusammenhang stellt sich folgende Frage. Wenn nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes der Zentralstaat die Konzessionen nicht verlängern darf, weil er sonst in die konkurrierende Zuständigkeit der Regionen eingreift, könnten dann umgekehrt die Regionen zur Verbesserung der Leistung und der Umweltverträglichkeit der Anlagen die Konzessionen für ihr Zuständigkeitsgebiet verlängern? Wie steht es dann mit dem Wettbewerbsschutz, der in die exklusive Staatszuständigkeit fällt? Es ist nämlich zweifelhaft, dass eine Region ohne einen besonderen Grund, der eine Übergangsregelung erforderlich machen würde, den Wettbewerb in einem bestimmten Wirtschaftsbereich beschränken bzw ausschließen könnte<sup>14</sup>. Somit erweist sich die Wasserkraft als Zankapfel im italienischen Mehrebenensystem.

### **III. Zu Südtirol**

Vor einigen Monaten bezeichnete die *Südtiroler Wirtschaftszeitung*<sup>15</sup> das Land Südtirol als „Alpen-Kalifornien“. Damit wurde hervorgehoben, dass – genau wie

---

13 Siehe ital VfGH Nr 133 vom 6.4.2005, wonach die Konzessionen über Großwasserableitungen als Regelungsmaterie „Energie“ der konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesen werden.

14 Im Gegensatz zu den Artikeln 3, 41 und 117 Abs 2 Buchst e ital Verf; s ital VfGH Nr 430 und Nr 431 vom 14.12.2007.

15 SWZ Nr 12/2008 vom 21.3.2008, 3.

im als „grüner Zukunftsstaat“ bezeichneten Kalifornien – in Südtirol eine äußerst fortschrittliche Energiepolitik<sup>16</sup> betrieben wird.

Während jedoch der Preisanstieg beim „schwarzen Gold“ für die US-Wirtschaft als Hauptgrund für die Suche nach alternativen Energiequellen angesehen werden kann, spielen im „Kalifornien der Alpen“ auch ganz andere Erwägungen eine Rolle.

Südtirol ist als Fremdenverkehrsgebiet besonders bemüht, Ökologie und Ökonomie in Einklang zu bringen, wobei die Frage berechtigt ist, ob dem ersten bzw dem zweiten Element der Vorrang eingeräumt werden soll.

Somit kommt die Wasserkraft ins Spiel, die als ökologische, erneuerbare, saubere, heimische, jedoch insbesondere Gewinn bringende Energiequelle die alpenraumbezogene Ressource schlechthin darstellt. Die Eigenbestimmung über die Wasserkraft und die Beteiligung der Bevölkerung an der Verwertung und Verwaltung dieser natürlichen Ressource wird in Südtirol weitläufig als autonomiepolitisches Schlagwort verwendet. Es wird darauf hingewiesen, dass Südtirols Wasserreichtum mehr als sechzig Jahre lang von den großen Stromkonzernen Enel und Edison „fremdbestimmt“ worden sei, wobei die Erträge aus

---

16 Laut dem Artikel der SWZ soll Landeshauptmann Durnwalder erklärt haben, dass es das ehrgeizige Ziel der Landesregierung sei, bis 2013 rund 75% des Energiebedarfs für Heizzwecke aus erneuerbaren Energiequellen zu decken, bis 2020 gar 100%. Gemäß einer Aufstellung des Landesinstituts für Energieeinsparung sind heutzutage in Südtirol 55 Biogas-Fernheizwerke mit einer Gesamtleistung von 200 Megawatt in Betrieb, die somit das Heizöl ersetzen und den CO<sub>2</sub>-Ausstoß vermindern. Hinzu kommen die privaten Anlagen (Hackschnitzel oder Pelletsheizungen), die Hotels, Betriebe und Wohnhäuser versorgen. Ein grünes Land ist Südtirol auch auf dem Gebiet der Nutzung der Sonnenenergie. Laut einer weiteren Aufstellung des Landesamtes für Energieeinsparung wurden bis Ende 2007 insgesamt über 16.000 Solaranlagen zur Gewinnung von Warmwasser gefördert. Fast 18 Hektar Sonnenkollektoren wurden dafür gebaut (entspricht 1,4% des Gesamtenergiebedarfs in Südtirol). Auch der Bereich der Fotovoltaik (Stromgewinnung durch Sonnenenergie) wird in Südtirol konsequent betrieben. Es gibt zahlreiche auf die Nutzung von Sonnenenergie spezialisierte Betriebe. Eine Firma arbeitet unter dem Monitoring der Europäischen Akademie an einem Projekt für solares Kühlen. Ansprechpartner im Bereich der alternativen Energien ist auch das im TIS (Technology Innovation Centre) angesiedelte Kompetenzzentrum für regenerative Energien (Renertec). Eine Vorreiterrolle spielt Südtirol auch in der energietechnischen Optimierung von Gebäuden im Rahmen des Vorzeigeprojekts „Klimahaus“. Zu diesem Thema wurde an der Universität Bozen ein Masterkurs eingerichtet. Die von der Messe Bozen veranstaltete Fachschau „Klimahouse“ wurde auch in Rom veranstaltet und soll zur Verbreitung des Konzepts und des Wissens der Südtiroler Anbieter beitragen. Die Südtiroler Firma Leitner entwickelt und produziert schließlich Windkraftanlagen. Derzeit erzeugen zwei Windräder im Vinschgau Strom, obwohl geographische Bedingungen und Landschaftsschutz ihrer Ausbreitung Grenzen setzen könnten. Hinzu kommt die Erschließung alternativer Energiequellen wie zB die Verwendung von Strom für die Wasserstofferzeugung durch Elektrolyse, womit man das Erdöl als Treibstoff ersetzen möchte.

dieser Ressource fast zur Gänze an Südtirol vorbei geflossen seien. Sowohl autonomiepolitische Überlegungen als auch finanzielle Gründe würden dafür sprechen, eine der wertvollsten heimischen Ressourcen nach vielen Jahrzehnten fremdbestimmter Nutzung wieder in den autonomen Wirkungsbereich zurückzuführen.

Zu diesem Zweck hat sich die Provinz Bozen jahrzehntelang bemüht, vom Staat die Zuständigkeit über öffentliche Gewässer und über die Stromerzeugung und -verteilung zu erhalten<sup>17</sup>. Genau um die Jahrtausendwende war es so weit: Am 1.1.2000 trat die Durchführungsbestimmung<sup>18</sup> zum Sonderstatut der Region Trentino Südtirol in Kraft, durch die das öffentliche Wassergut, die Wasserkraftwerke und die Konzession von Großwasserableitungen zur Erzeugung von Wasserkraft, die Stromerzeugung und -verteilung an die beiden Provinzen Trentino und Südtirol übertragen wurden. Somit wurde den beiden Provinzen die Zuständigkeit zur Konzessionsvergabe für Großwasserableitungen in Gesetzgebung bzw Vollziehung übertragen<sup>19</sup>.

Vorher hatte das Land Südtirol 1998 die SEL AG als Aktiengesellschaft des Landes, der Gemeinden und Bezirksgemeinschaften gegründet, wobei die Landesverwaltung mit ca 94% den Löwenanteil am Gesellschaftskapital innehat, während die restlichen 6% über die Gesellschaft SELFIN AG 112 Gemeinden und den 4 Bezirksgemeinschaften gehören. Über die SEL-Tochtergesellschaften werden Strom<sup>20</sup>, Gas<sup>21</sup>, Wärme<sup>22</sup>, Klimaschutz<sup>23</sup> und die damit verbundenen Dienstleistungen aus einer Hand als Multi-Utility-Anbieter ge-

---

17 Großwasserableitungen werden von Art 13 des Autonomiestatuts (D.P.R. vom 31. August 1972, Nr 670) geregelt.

18 Gesetzesvertretendes Dekret Nr 463 vom 11.11.1999.

19 In der staatlichen Zuständigkeit bleiben die großen Netze für die gesamtstaatliche Stromübertragung. Die Landeszuständigkeit umfasst die Erstellung des Wassernutzungsplanes, der die Wasserverwendung für die Landwirtschaft, für Industriezwecke, als Trinkwasser, für die Beschneiungsanlagen und für sonstige Nutzungen festlegt.

20 Über die Seltrade AG betreibt die SEL AG den Stromhandel und -vertrieb. Mit der vollständigen Liberalisierung des Strommarktes seit dem 1. Juli 2007 kann SELTRADE nun auch Privatkunden im Sinne von privaten Haushalten mit Strom beliefern, eine Möglichkeit, die bis zu diesem Datum nur Unternehmen vorbehalten war. Über die Seledison führen SEL und Edison gemeinsam die Wasserkraftwerke am Reschenpass.

21 Selgas AG.

22 Fernheizwerke Schlanders, Klausen, Sexten und Bozen Süd.

23 KlimaHaus GmbH.

boten. Die SEL AG investiert verstärkt in den Ausbau und in die Nutzung regenerativer Energiequellen, wie die Biomasse und die Wasserkraft. Durch die Förderung heimischer Energiequellen will sie sich auch als heimatverbundener, bodenständiger und umweltorientierter Energieversorger profilieren.

Damit entstand jedoch eine wettbewerbsrechtlich bedenkliche Situation, weil das Land Südtirol auf Grund der neuen Durchführungsbestimmung mit der Gründung der landeseigenen SEL AG gleichzeitig Konzessionsgeber und (potenzieller) Konzessionsnehmer geworden war. Ziel der SEL AG war es nämlich von Anfang an, die bis 2020 verfallenden Konzessionen von Enel (19 Kraftwerke)<sup>24</sup> und Edison (7 Kraftwerke) zu übernehmen.

Das erwähnte Urteil Nr. 1/2008 des Italienischen Verfassungsgerichtshofes hat die autonomen Befugnisse Südtirols im Hinblick auf die Konzessionsvergabe unangetastet gelassen. Es hat jedoch die Exklusivzuständigkeit des Staates als Wettbewerbshüter bestätigt und die automatische Konzessionsverlängerung aufgehoben, mit der das Land Südtirol gewissermaßen gerechnet hatte. So hat sich im Jahr 2005 die landeseigene SEL mit 225 Milliarden € beim Stromriesen Edison eingekauft, mit dem Ziel die Edison- und Enel-Kraftwerke zu erwerben<sup>25</sup>. Die Aufhebung der automatischen Konzessionsverlängerung bewirkt

---

24 Die Enel-Konzessionen verfallen 2010. Bis 2005 mussten die Bewerbungen eingereicht werden.

25 Die Übernahme hat sich folgendermaßen abgespielt: Seit September 2005 ist die SEL AG mit 10% an der Delmi Spa beteiligt. Die Gesellschaft hält gemeinsam mit EdF (Electricité de France), die Kontrolle der Edison AG. Durch diese strategische Allianz ist die Südtiroler Elektrizitätsaktiengesellschaft mit 2,3% an der EDISON AG, dem zweitgrößten Energiekonzern Italiens, beteiligt. Diese Investition versprach für Südtirol stärkere Synergien im Energiebereich. Durch eine Mitgliedschaft im Verwaltungsrat der DELMI Spa und der Edison AG sicherte sich die Südtiroler Elektrizitätsaktiengesellschaft ein Mitspracherecht im internationalen Energiegeschehen und insbesondere mit Bezug auf die in Südtirol befindlichen Kraftwerke. Tatsächlich hat diese Verflechtung bereits Früchte getragen. Das Vorhaben wurde „Projekt Lagrein“, nach einem der besten und geschätztesten Südtiroler Weine, dem Lagrein, benannt. Nach einem langen „Reifungsprozess“ wurde am 11.4.2008 in Bozen zwischen SEL und Edison ein Abkommen unterzeichnet, wonach eine gemeinsame Gesellschaft gegründet wurde, bei der SEL eine Beteiligung von 60% und Edison von 40% haben. Die Gesellschaft wird die Führung der sieben Großwasserkraftwerke der EDISON in Südtirol übernehmen.

25 SEL und EDISON verpflichten sich, an den zukünftigen Ausschreibungen über die Kraftwerke der neuen Gesellschaft ausschließlich gemeinsam teilzunehmen. Das Abkommen sieht die Möglichkeit der Abtretung der Anteile der neuen Gesellschaft im Besitz der SEL an lokale Körperschaften und deren kontrollierte Gesellschaften sowie Gesellschaften mit Wohnsitz bzw Rechtssitz in Südtirol. Auch Private sollen eventuell durch die Ausgabe von Volksaktien am Gesellschaftskapital beteiligt werden. Durch dieses Kooperationsmodell entsteht eine Public-Private-Partnership in Form eines gemischt-wirtschaftlichen Unter-

jedoch, dass der Einstieg der SEL bei den Edison- und Enel-Kraftwerken von kurzer Dauer sein dürfte<sup>26</sup>, da eine Verlängerung durch das Land um zehn Jahre unter den gegebenen Umständen unzulässig sein könnte. Noch ist es nicht möglich festzustellen, wie diese Frage gelöst werden soll.

Südtirol versucht darüber hinaus, die noch fehlende direkte Anbindung an die europäischen Stromnetze im Norden herzustellen. Mit dem SEL-Projekt „Interconnectirol – Strom“ wird die Möglichkeit geschaffen, das Südtiroler Stromnetz mit einer Leitung über den Brenner (eventuell durch den Brennerbasistunnel) direkt mit dem Nordtiroler Stromnetz zu verbinden. Diese Anbindung verringert die Abhängigkeit vom italienischen Strommarkt, was höhere Versorgungssicherheit und wettbewerbsfähigere Preise gewährleisten könnte<sup>27</sup>. Seit ihrer Gründung setzt die SEL AG besonders auf strategische Kooperationen im Land und mit den Nachbarn im Norden und Süden, wie das Joint-Venture mit Edison und Enel gezeigt hat.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Zusammenarbeit mit den lokalen Körperschaften sowie ihren Betrieben. Gemeinsam sollen neue Projekte in den Bereichen der Wasserkraft, der Fernwärme und der Verteilung realisiert und in Absprache mit den jeweiligen Standortgemeinden vorangebracht werden.

Was die grenzüberschreitenden Kooperationen betrifft, ist das Beispiel von SEL und TIGAS – dem Tochterunternehmen der TIWAG (Tiroler Wasserkraft AG)<sup>28</sup> – zu erwähnen, obwohl es nicht die Wasserkraft, sondern das Erdgas betrifft. Beide Unternehmen haben zusammen die beiden Gasgesellschaften Energias und Südgas gekauft. Ziel war es, mit SELGAS – der gemeinsamen Gasgesellschaft von SEL und TIGAS – die gesamte Gasversorgung in den

---

nehmens, was ein weiterer Schritt zu einer eigenständigen und unabhängigen Energiepolitik darstellt, die auch Steuereinnahmen für das Land wieder erschließt. Ähnliche Absprachen wurden auch mit Enel getroffen.

26 Als erste Edison-Konzession verfällt Laas-Martell (2011), als letzte Prembach-Gröden (2020).

27 Auch SEL und Edison überprüfen die Möglichkeit einer Stromverbindung durch die grenzüberschreitende „Wiltener Leitung“ und über den Reschenpass.

28 Die TIWAG ist nicht nur der Stromversorger Tirols, sondern auch ein international tätiges Verbundunternehmen. Über die Tochtergesellschaft der TIWAG, die TIGAS, wird seit 1987 die Erdgasversorgung Tirols betrieben. Seit mehreren Jahren betreibt das Unternehmen TIWAG eine konsequente Wachstumsstrategie; so wurden vom multinationalen Großkonzern E.ON die Gesellschaften Energias und Südgas angekauft, während im Jahr 2005 6% der Bayerngas GmbH erworben wurden.

ländlichen Bereichen Südtirols, bis auf die Städte von Bozen und Meran, in einer Gesellschaft zusammenzufassen. Im Bundesland Tirol hat die TIGAS bereits Erfahrungen in der Gasversorgung von 80 Nordtiroler Gemeinden gemacht. Die TIGAS ist anfänglich mit 30% in die SELGAS eingestiegen, die in der östlichen Hälfte Südtirols für die Gasversorgung zuständig ist. Lange angestrebt wurde die organisatorische Eingliederung von Energias AG und Südgas AG in die SELGAS. Die ursprünglich zwei Gesellschaften Energias AG und Südgas AG wurden im Laufe von 2004 zu einer einzigen Gesellschaft fusioniert. Seit 2005 hat die SELGAS AG die operative Führung dieser Gesellschaft übernommen. Hintergrund der Übernahme war der Einstieg im Ausmaß von 60% des Kapitals von Seiten der SEL AG, wobei der österreichische Partner, die TIGAS AG, die restlichen 40% der Gesellschaft übernommen hat. Die Südtiroler Landesenergiegesellschaft hält somit das Mehrheitspaket der Anteile an der Energias Südgas AG, während im Gegenzug die TIGAS ihren Anteil an der SELGAS AG um 10% auf 40% erhöht hat. Somit ist eine einzige südtirolweite Gasverteilungsgesellschaft entstanden, die vom Pustertal bis ins Meraner Land reicht. Die SELGAS AG wurde somit der flächenmäßig größte Gasverteiler Südtirols<sup>29</sup>.

Diese Beispiele zeigen, dass gegenwärtig die Energiepolitik auf regionaler Ebene mitbestimmt werden kann und dass nicht nur autonomiepolitische Gründe dafür sprechen, gerade bei knapper und teurer werdenden Ressourcen eine Politik der verstärkten Unabhängigkeit und Versorgungssicherheit zu betreiben. Das beweist die Absicht Südtirols, die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Energieversorgung möglichst eigenständig zu bewältigen, sowie sein Interesse an zwischenstaatlichen Kooperationen auf der Suche nach grenzüberschreitenden Lösungen.

#### **IV. Neueste Entwicklungen und Ausblick**

Das Beispiel Südtirol zeigt die „glokale“ Dimension der Energiepolitik und ihrer internationalen Verflechtungen.

---

<sup>29</sup> Von der SELGAS AG werden über 25.000 Kunden in 50 Gemeinden mit ca 95 Millionen m<sup>3</sup> Erdgas im Jahr versorgt werden.

Die europäische Liberalisierungspolitik<sup>30</sup> hat ein Spannungsverhältnis zwischen Konkurrenz und Regulierung<sup>31</sup> geschaffen: Die zunehmende Konzentration und Globalisierung des Energiemarktes erfordert zur Vermeidung von Mißbräuchen eine strenge Kontrolle über Absprachen und marktbeherrschende Stellungen. Ebenso wichtig erweist sich die Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen.

Der Regulierungsprozess<sup>32</sup> fordert zum Beispiel einen einzigen, unabhängigen Betreiber der italienischen Netzinfrastruktur. Daher hat sich der italienische Gesetzgeber für einen reglementierten, allgemeinen Netzzugang entscheiden. So ist die Gesellschaft Terna (Trasmissione Elettricità Rete Nazionale S.p.A) entstanden, die den gesamten Stromtransport auf der Höchstspannungsebene (HÖS) sowie der Hochspannungsebene (HS) betreibt. Terna unterhält mehr als 90% des italienischen Stromnetzes und wurde im Rahmen des Börsengangs 2004 als Stromnetztochter des italienischen Energieversorgers Enel S.p.A. eigenständig.

Durch diesen Prozess sollten sektorale Einflüsse und insbesondere das Einwirken von dominanten Versorgern im Strommarkt unterbunden werden. Die Eigentümer der Stromnetze vermieten sie an Terna, wobei die Muttergesell-

---

30 Die Europäische Gemeinschaft hat bekanntlich in mehreren Richtlinien die Liberalisierung des Strommarktes vorangetrieben. Der erste gemeinschaftsrechtliche Schritt zur Schaffung des Energiebinnenmarktes wurde durch die RL 90/954/EWG des Rates vom 5.6.1990 über den Transit von Elektrizitätslieferungen über große Netze und die RL 90/377/EWG des Rates vom 29.6.1990 zur Einführung eines gemeinschaftlichen Verfahrens zur Gewährleistung der Transparenz der vom industriellen Endverbraucher zu zahlenden Gas- und Elektrizitätspreise gesetzt. Auf diese Richtlinien nahm dann auch die RL 96/92/EG (Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie und die spätere Erdgasbinnenmarktrichtlinie) Bezug, die durch die RL 2003/54/EG vom 26.6.2003 über gemeinsame Vorschriften über den Elektrizitätsbinnenmarkt ersetzt wurde. Erwähnenswert sind auch die RL 2005/89/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.1.2006 über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen; die RL 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt und die RL 2004/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt.

31 *E. Bruti Liberati/F. Donati*, Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza, Torino 2007; *S. Mariotti/P.G. Torrani* (cur), Energia e comunicazioni, Milano 2006; *L. Ammannati* (cur), Monopolio e regolazione preconcorsenziale nella disciplina dell'energia, Milano 2005.

32 Das so genannte „Bersani-Dekret“ (Nr 79 von 16. März 1999) trat am 1. April 1999 in Kraft. Es nahm die RL 96/92/EG auf und setzte sie in nationales Recht um. Der Netzausgleich (Dispatching) bzw die Netzverteilung wurden durch das Bersani-Dekret dem „Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale“ (GRTN) übertragen.

schaft Enel sich als größter italienischer Stromlieferant mehrheitlich im Staatsbesitz befindet.

Der Sicherung des freien Wettbewerbs soll auch das so genannte „unbundling“ (Trennung der Stromversorger) dienen, das seit 1.7.2008 in Italien vorgeschrieben ist. Nach diesem Kriterium sollen Verteilung, Handel und Transport von (auch *de facto*) selbständigen Gesellschaften durchgeführt werden.

Aus dieser Warte ist auch die Betonung des Wettbewerbsgedankens im Urteil des italienischen Verfassungsgerichtshofes zu betrachten, wobei der Konkurrenzbegriff nicht nur gesetzliche Maßnahmen zum Wettbewerbsschutz umfasst, sondern sich auch auf die aktive Förderung der Marktöffnung erstrecken soll<sup>33</sup>. Im öffentlichen (auch unterschwelligen) Vergaberecht und bei Konzessionen spielen darüber hinaus auch gemeinschaftsrechtliche Prinzipien wie Diskriminierungsverbot, gegenseitige Anerkennung, Verhältnismäßigkeit und Transparenz eine strategische Rolle<sup>34</sup>.

Andererseits fördert der liberalisierte Energiemarkt – wie das Südtiroler Beispiel zeigt – sowohl grenzüberschreitende Verbindungen als auch öffentlich-private Partnerschaften auf regionaler Ebene. Der Auf- und Ausbau von Kooperationen führt zu wettbewerbsfähigeren Einkaufsmöglichkeiten zum Vorteil der Kunden, da gerade in Zeiten der steigenden Energiepreise ein gemeinsamer Marktauftritt immer wichtiger wird. Auch im technischen Bereich ermöglichen Partnerschaften eine fortschreitende Optimierung im Sinne von technologischer Innovation, Effizienzsteigerung und Umweltschutz. Sie bedeuten ferner Diversifizierung der Energiequellen und Nutzung heimischer Energieressourcen, um möglichen Versorgungsengpässen vorzubeugen<sup>35</sup>.

---

33 Ital VerfG Nr 14 vom 13.1.2004, Nr 272 vom 27.7.2004 und Nr 336 vom 27.7.2005.

34 S ausführlicher S. Manica, Concessioni idroelettriche e tutela della concorrenza nella sentenza della Corte Costituzionale 14 gennaio 2008, Nr 1, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Nr 8/2008, 5 f.

35 Dabei ist zu bedenken, dass in Italien 60% des Energieverbrauchs mit Erdgas gedeckt wird, das zu 90% aus den Krisenregionen Russland, Algerien und Libyen importiert wird. Unlängst wurde von Wirtschaftsminister Scajola der Wiedereinstieg in die Kernenergie angeregt, nachdem sich Italien vor 20 Jahren in einer Volksabstimmung für die Schließung der Atomreaktoren ausgesprochen hatte.

In dieser erfreulichen Konstellation eröffnen sich durchaus Spielräume für eine lokale Energiepolitik zur Sicherstellung eines funktionierenden Energiemarkts und zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit, die sich an die erwähnten Prinzipien des EU-Reformvertrages anlehnt.

Den ökologischen Belangen wird mit der Entwicklung erneuerbarer Energiequellen und vor allem mit der Verbesserung von Energieeffizienz und -einsparung Rechnung getragen<sup>36</sup>. Wichtig ist auch das Prinzip der Solidarität, das in Alpenregionen eine sichere Versorgung auch der ländlichen Gebiete und von abgelegenen Ortschaften bedeutet. Es bedeutet jedoch auch – ganz im Sinne der Subsidiaritätsprinzips – Mitsprache der verschiedenen lokalen Akteure und der betroffenen Bevölkerung in wichtigen energiepolitischen Fragen und Teilhabe an den Einnahmen aus der Energieerzeugung.

Autarkie ist jedoch selbst im „Alpenkalifornien Südtirol“ eher als Wunschvorstellung anzusehen. Wenn das Land Südtirol dank der Stromerzeugung aus Wasserkraft Überschüsse produziert, so kann trotzdem der Gesamtenergiebedarf bei weitem nicht mit erneuerbaren Energiequellen gedeckt werden.

Dies spiegelt die Situation auf europäischer Ebene wider. Wenn auch in den jüngsten Mitteilungen der Kommission die Bedeutung der erneuerbaren Energiequellen<sup>37</sup> und der Kraft-Wärme-Kopplung<sup>38</sup> betont wird, so sind die Ziele der Gemeinschaft im Energiesektor weitaus vielseitiger und differenzierter.

---

36 Umweltschutz bedeutet gerade bei der Wasserkraft, sparsamer Umgang mit den Wasserläufen, genug Restwassermengen, um den Fischbestand, die Auwälder und die landwirtschaftliche Nutzung nicht zu gefährden. Umweltschutz bedeutet auch, Schutz der Landschaft vor der Verunstaltung durch Staudämme und Stromleitungen und Schutz der Bevölkerung vor elektromagnetischen Strahlungen.

37 Zur RL 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.9.2001. S auch die RL 2003/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2003 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor.

38 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – KOM (2008) 771 vom 13.11.2008 – auf der Grundlage der RL 2004/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.2.2004 über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt, auch KWK-Richtlinie genannt, welche die Einführung von Herkunftsnachweisen über die Energieerzeugung aus KWK zur transparenten Information der Energieverbraucher bezweckt.

Angesichts der strategischen Bedeutung der Energie für das Bestehen der Europäischen Gemeinschaft werden immer wieder sichere Energieversorgung, Diversifizierung der Energiequellen, Förderung ihres effizienten Einsatzes und der Energieeinsparung, und Reduzierung der energetischen Abhängigkeit vom Ausland als Gemeinschaftsinteressen hervorgehoben.

Die sichere Energieversorgung wird jedoch in erster Linie mit Erdöl- und Erdgaslieferungen<sup>39</sup> und insbesondere mit der Kernenergie<sup>40</sup> in Verbindung gebracht, die europaweit als die wichtigsten Energieträger gelten.

Mit dem Thema einer integrierten, gemeinschaftlichen Energiepolitik hat sich insbesondere der Europäische Rat vom 8. und 9. März 2007 befasst.

---

39 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – KOM(2008) 769 vom 13.11.2008 – zur RL 2004/67/EG des Rates vom 26. April 2004 über Maßnahmen zur Gewährleistung einer sicheren Erdgasversorgung. Erdgas ist derzeit der zweitwichtigste Energieträger im Energiemix der EU mit einem Anteil von etwa einem Viertel des Bruttoinlandsverbrauchs.

Die Versorgungssicherheit wurde vom Europäischen Rat im März 2007 als einer der drei Eckpfeiler der Energiepolitik bezeichnet und wird in zunehmendem Maße als öffentliches Gut betrachtet. Daher beabsichtigt die Kommission die Aufstellung von einem Notfallplan und von einer Notfallskala, was die Einführung von europaweit vergleichbaren Standards für die Versorgungssicherheit voraussetzt. Die Gasversorgung beruht im Unterschied zum internationalen Ölhandel vorwiegend auf fest installierten Pipelineinfrastrukturen. Derzeit werden 61% des Bruttoinlandsverbrauchs der EU an Erdgas importiert. Diese Einfuhren stammen zu 42% aus Russland, zu 24% aus Norwegen, zu 18% aus Algerien und zu 16% aus anderen Staaten und erfolgen im letzteren Fall vorwiegend in Form von Flüssigerdgas. Der Anteil der Einfuhren am Verbrauch wird bis 2020 angesichts rückläufiger einheimischer Produktion voraussichtlich von derzeit 61% auf 73% ansteigen (Daten der Kommission: KOM(2008) 781.

40 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Aktualisierung des Nuklearprogramms im Zuge der zweiten Überprüfung der Energiestrategie – KOM(2008) 776 vom 13.11.2008. In diesem Dokument weist die Kommission darauf hin, dass die Kernenergie eine Schlüsselrolle einnehme, da sie gegenüber Brennstoffpreisveränderungen weniger anfällig sei. Dadurch schütze sie die Volkswirtschaften der EU vor Preisvolatilität bei den Rohstoffen. Sie erhöhe auch die Sicherheit der Energieversorgung in Europa, da Uranquellen weit über die Erde gestreut sind und in politisch stabilen Regionen zu finden sind. Sie spiele eine wichtige Rolle beim Übergang zu einer Wirtschaft, die nur geringe CO<sub>2</sub>-Emissionen verursacht. Außerdem verringere sie die Abhängigkeit der EU von der auswärtigen Versorgung. Allerdings liegt die Entscheidung, ob die Kernenergie Teil des Energiemix sein soll, bei den Mitgliedstaaten. Es ist dabei zu bedenken, dass – nach Ansicht der Kommission – nahezu zwei Drittel der Stromerzeugung der EU ab 2020 mit geringeren CO<sub>2</sub> Emissionen erfolgen könnte, falls rasch strategische Investitionsentscheidungen über die Stromerzeugungskapazitäten im Bereich der Kernenergie wie auch der erneuerbaren Energieträger gefällt werden. Die Akzeptanz der Kernenergie in der Öffentlichkeit hänge entscheidend davon ab, ob dauerhafte und sichere Lösungen für die Entsorgung radioaktiver Abfälle vorhanden seien, da diese Art der negativen Externalität (Kosten, die Dritten angelastet werden und nicht direkt vom Erzeuger bezahlt werden) noch nicht geregelt ist.

Darauf folgte die jüngste Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur zweiten Überprüfung der Energiestrategie<sup>41</sup>.

Darin wird im Rahmen der vom Europäischen Rat im März 2007 vereinbarten neuen Energie- und Umweltpolitik der EU ein politisches Programm zur Verwirklichung der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft im Energiebereich, nämlich Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit, erstellt. Um dies zu erreichen, hat sich die EU auf die Initiative „20-20-20“ verpflichtet: Nach diesem Konzept sollen bis zum Jahr 2020 die Treibhausgasemissionen um 20% gesenkt, der Anteil erneuerbarer Energieträger am Energieverbrauch von heute 8,5% auf 20% gesteigert und die Energieeffizienz um 20% verbessert werden.

Die Kommission hat dabei einen EU-Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit<sup>42</sup> und -solidarität mit fünf Schwerpunkten vorgeschlagen: Infrastrukturbedarf und Diversifizierung der Energieversorgung, Außenbeziehungen im Energiebereich, Öl- und Gasvorräte und Krisenreaktionsmechanismen, Energieeffizienz und optimale Nutzung eigener Energieressourcen der EU.

Dies zeigt auf eindeutige Art und Weise das facettenreiche Tätigkeitsspektrum der EU im Energiebereich. Wenn auch angesichts der beschriebenen komplexen Verflechtungen ein Kampf um Autarkie und das ausschließliche Setzen auf alternative Energiequellen illusorisch erscheinen mag, so besteht dennoch sicher Handlungsbedarf auch auf regionaler Ebene.

---

41 EU-Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit und -solidarität KOM(2008) 781 vom 13.11.2008.

42 Zum Thema der sicheren Energieversorgung siehe den am 13.11.2008 veröffentlichten Vorschlag der Kommission (KOM(2008) 775) für eine Richtlinie des Rates zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an Erdöl bzw. Erdölerzeugnissen zu halten, durch die die RL 73/238/EWG, die RL 2006/67/EG und die Entscheidung 68/416/EWG aufgehoben werden sollen. Gemäß der RL 2006/76/EG des Rates vom 24.7.2006 besteht für die Mitgliedstaaten bereits die Verpflichtung, Mindestvorräte an Erdöl bzw. Erdölerzeugnissen zu halten. Nach dem Richtlinienentwurf (Art 10) soll jeder Mitgliedstaat ein detailliertes Verzeichnis aller von ihm auf seinem Hoheitsgebiet gehaltenen spezifischen Vorräte erstellen. Ferner sollen ein Notfallverfahren bei einer bedeutenden Versorgungsunterbrechung und die Einberufung einer Koordinierungsgruppe durch die Kommission bei Schwierigkeiten mit der Versorgung der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaates mit Erdöl bzw. Erdölerzeugnissen vorgesehen werden.

Wie der Fall Südtirol zeigt, ergeben sich durchaus rechtliche Möglichkeiten und faktische Chancen für die Alpenregionen, die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Energieversorgung eigenständig zu bewältigen

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip gibt es außerdem Komponenten dieses Gemeinwohlinteresses (etwa Förderung des sozialen Zusammenhalts, Umweltschutz, Verbraucherschutz usw), die sich auf lokaler Ebene besonders effektiv verfolgen lassen.



## Föderalismus im Alpenraum

### Verkehr und Infrastruktur

#### I. Einleitung – Problemaufriss

In erster Linie auf Grund der geographischen Lage der Alpen zwischen Italien und Deutschland bzw Frankreich werden die Alpenübergänge schon seit Jahrhunderten als wichtige Verkehrswege genutzt.

Besonders der Verkehr und die damit verbundene Belastung der Umwelt sowie auch der Menschen stellen ein vielbeachtetes Thema in den Regionen des Alpenraumes dar. Die Zunahme der Verkehrsbelastung ist unübersehbar. Durch den Ausbau der Straßen und insb der Autobahnen wird der alpenquerende Verkehr von der Bevölkerung jedoch zunehmend als Belastung empfunden. So verdoppelte sich der alpenquerende Güterverkehr in den letzten zwei Jahrzehnten und stieg von 97,7 Mio t (1986) auf 193,3 Mio t (2005).<sup>1</sup> Im Jahr 2005 wurden zB über den Brenner Güter in der Größenordnung von knapp 42 Mio t und über den Gotthard von 26 Mio t befördert.<sup>2</sup> Generell kann davon ausgegangen werden, dass zwischen 75% und 90% aller LKW-Fahrten als Transitfahrten gewertet werden können.<sup>3</sup>

Angesichts dieser Zahlen hat der Verkehr in der Alpenregion wohl überregionale, ja internationale Dimensionen erreicht. Es drängt sich die Frage auf, inwieweit die Regionen im Alpenraum eigenständig Beschränkungen des Ver-

---

1 *Lange/Ruffini*, Alpenquerender Güterverkehr. Entwicklungen und Herausforderungen unter besonderer Berücksichtigung des Umwegverkehrs, in: Schrenk/Popovich/Benedikt (Hg), *To plan is not enough. Strategies, Concepts, Plans, Projects and their Successful Implementation in Urban, Regional and Real Estate Development*. Tagungsband REAL CORP (2007) 801 (802).

2 *Lange/Ruffini*, in: Schrenk/Popovich/Benedikt (Hg) 802; *Moroder*, Die Irrwege des Transits, in Kußstatscher (Hg), *Tunnelblick. Der Brennerbasistunnel* (2008) 16 (17).

3 Der Transitanteil beträgt zB am Brenner 89% sowie am Gotthard 76%. Vgl dazu *Lange/Ruffini*, in: Schrenk/Popovich/Benedikt (Hg) 802; *Obwexer*, Das sektorale Fahrverbot in Tirol auf dem Prüfstand des Gemeinschaftsrechts – Paradigmenwechsel in der Verkehrspolitik des EG? ZVR 2006, 56.

kehrs erlassen können bzw in welchem Umfang sie an nationale, gemeinschaftsrechtliche oder internationale Vorgaben gebunden sind.

So empfiehlt es sich zuerst einen Blick auf relevante Staatsverträge und Quellen des Gemeinschaftsrechts zu werfen, um in weiterer Folge die einzelnen Verpflichtungen der Regionen des Alpenraumes daraus zu beleuchten.

Abschließend wird eine Bewertung der rechtlichen Möglichkeiten und faktischen Chancen zur eigenständigen Bewältigung der Herausforderungen vorgenommen.

## **II. Situation und Regelungen**

### **A. Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention**

Neben den jeweiligen Transitverträgen der Schweiz bzw Österreich mit der Europäischen Gemeinschaft, die unten näher besprochen werden, ist in erster Linie das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention hervorzuheben.<sup>4</sup> Nach jahrelangen zähen Verhandlungen wurde bei der VI. Alpenkonferenz am 31.10.2000 in Genf das Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Verkehr (Verkehrsprotokoll) von Österreich, der Schweiz, Deutschland, Frankreich, Liechtenstein, Italien und Monaco unterzeichnet.<sup>5</sup> Dem gegenüber wurde am EU-Verkehrsministerrat vom 12.10.2006 das Verkehrsprotokoll angenommen, was weithin als wichtiges Zeichen für eine alpenweite Verkehrspolitik gesehen werden kann.<sup>6</sup>

Als wesentlicher Inhalt verpflichten sich die Vertragsparteien in Art 1 Verkehrsprotokoll zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik, die

- a) Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs auf ein Maß senkt, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie

---

4 Vgl dazu *Lebel*, Das „Verkehrsprotokoll“ der Alpenkonvention, in: Busek/Hummer (Hg), Alpenquerender und inneralpiner Transitverkehr (2005) 5–13; *Ehlotzky/Kramer*, Die Novelle der Wegekosten-RL und das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention, ZVR 2009, 193.

5 Bis zum heutigen Tage ist jedoch die Ratifizierung der Schweiz, Italiens und Monacos ausständig (19.11.2008).

6 Vgl dazu [www.cipra.org/de/alpmedia/news/2323/](http://www.cipra.org/de/alpmedia/news/2323/) (17.11.2009).

deren Lebensräume erträglich ist, unter anderem durch eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs, insb des Güterverkehrs, auf die Schiene, vor allem durch Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktkonformer Anreize;

- b) zur nachhaltigen Entwicklung des Lebens- und Wirtschaftsraumes als Lebensgrundlage der im Alpenraum wohnenden Bevölkerung durch eine alle Verkehrsträger umfassende, aufeinander abgestimmte Verkehrspolitik der Vertragsparteien beiträgt;
- c) dazu beiträgt, Einwirkungen, die die Rolle und die Ressourcen des Alpenraums – dessen Bedeutung über seine Grenzen hinausreicht – sowie den Schutz seiner Kulturgüter und naturnahen Landschaften gefährden, zu mindern und soweit wie möglich zu vermeiden;
- d) den inneralpinen und alpenquerenden Verkehr durch Steigerung der Effektivität und Effizienz der Verkehrssysteme und durch Förderung umwelt- und ressourcenschonenderer Verkehrsträger unter wirtschaftlich tragbaren Kosten gewährleistet;
- e) faire Wettbewerbsbedingungen unter den einzelnen Verkehrsträgern gewährleistet.

Weiters verpflichten sich die Vertragsstaaten ua

- ein grenzüberschreitendes aufeinander abgestimmtes Verkehrsnetz umzusetzen, das die Verlagerung der Transportleistungen auf das jeweils umweltverträglichere Verkehrsmittel begünstigt (Art 7 Abs 1 lit c);
- bei großen Neubauten und wesentlichen Änderungen oder Ausbauten vorhandener Verkehrsinfrastrukturen Zweckmäßigkeitprüfungen, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Risikoanalysen vorzunehmen und deren Resultaten im Hinblick auf die Ziele dieses Protokolls Rechnung zu tragen (Art 8 Abs 1);
- die Verbesserung der Bahninfrastruktur durch den Bau und die Entwicklung großer alpenquerender Achsen einschließlich der Anschlüsse und angepasster Terminals zu unterstützen (Art 10 Abs 1 lit a);

- Maßnahmen mit dem Ziel, insb den Gütertransport über längere Distanzen auf die Eisenbahn zu verlagern und die Tarifierung der Verkehrsinfrastrukturen stärker zu harmonisieren, zu unterstützen (Art 10 Abs 1 lit c).

Es findet sich somit mE im Verkehrsprotokoll zwar kein Bekenntnis zur allgemeinen Reduktion des alpenquerenden Transitverkehrs, jedoch ein klares und mehrfach betontes Bestreben den Ausbau der Bahn zu forcieren, um eine weitgehende Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene zu erreichen. Dies kann durchaus auch durch entsprechende Anpassung der Tarife erreicht werden.

## **B. Gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen**

Neben dem auch vom EU-Verkehrsministerrat am 12.10.2006 unterzeichneten Verkehrsprotokoll treten verschiedenste Normen des Gemeinschaftsrechts, die den alpenquerenden Transitverkehr betreffen, in den Vordergrund.

### **1. Primärrecht**

Als charakteristisches Merkmal der Europäischen Union ist jedenfalls der Binnenmarkt hervorzuheben, der nach Art 14 EG einen Raum ohne Binnengrenzen umfasst, indem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.<sup>7</sup> Aus der darauf gründenden Freiheit des Warenverkehrs (Art 23 EG)<sup>8</sup> ergibt sich ein allgemeiner Grundsatz der Freiheit der Warendurchfuhr innerhalb der Gemeinschaft.<sup>9</sup> In diesem Sinne behindern Fahrverbote oder Beschränkungen offensichtlich den freien Warenverkehr.

Überdies ist das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten (Art 28 bis 30 EG) seit der *Dassonville*-Entscheidung des EuGH dahingehend zu verstehen, dass sie auf die Beseitigung aller unmittelbaren

---

<sup>7</sup> Durch den Vertrag von Lissabon wird dieser Wortlaut nicht verändert, jedoch finden sich die Regelungen über den Binnenmarkt in Art 26 f AEUV.

<sup>8</sup> Art 28 AEUV.

<sup>9</sup> EuGH 16.3.1983, *SIOT*, 266/81, Rn 16. Ausführlich *Weber/Engel/Wasserer*, Der Transitverkehr in der Judikatur des EuGH: Spannungsfeld zwischen Warenverkehrsfreiheit und Umweltschutz, in Roth/Hilpold (Hg), *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten* (2008) 395; *Wasserer*, Warenverkehrsfreiheit versus sektorales Fahrverbot: Europäische Verkehrspolitik und nationale Handlungsspielräume, JRP 2009, 115.

oder mittelbaren, tatsächlichen oder potenziellen Beeinträchtigungen der Handelsströme innerhalb der Gemeinschaft abzielen.<sup>10</sup>

Auf der anderen Seite ist es nach Art 2 EG Aufgabe der Gemeinschaft „ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“ zu fördern, weshalb der Umweltschutz eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft darstellt.<sup>11</sup> So müssen nach Art 6 EG die „Erfordernisse des Umweltschutzes ... bei der Festlegung und Durchführung der ... Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden“.

## **2. *WegekostenRL***

Neben der den Umweltschutz und die Luftqualität betreffenden RL ist insb die WegekostenRL<sup>12</sup> für die Verkehrssysteme relevant.<sup>13</sup>

Durch die seit 10.6.2006 in Kraft getretenen „neuen“ WegekostenRL wurden gemeinsame Grundsätze für Maut- und Benützungsgebühren für Straßen festgelegt. Grundsätzlich fallen ausschließlich für die Güterbeförderung eingesetzte Kraftfahrzeuge, deren zulässiges Gesamtgewicht mehr als 3,5 t beträgt, in deren Anwendungsbereich.<sup>14</sup> Personenkraftwagen werden demnach nicht erfasst.<sup>15</sup> Kernstück der RL ist der Grundsatz der ausschließlichen Anlastung von

---

10 EuGH 11.7.1974, *Dassonville*, 8/74, Rn 5; 12.7.2003, *Schmidberger*, C-112/00, Rn 56.

11 EuGH 15.11.2005, *Kommission/Österreich*, C-320/03, Rn 72.

12 RL 1999/62/EG vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge idF RL 2006/38/EG vom 17.5.2006 (in weiterer Folge RL 1999/62 idF 2006/38). Ausführlich dazu *Hartl/Wagner*, Zur neuen Wegekosten-RL, RdU 2006, 4 und 58; *Resch*, Verkehrssteuerung durch Mauteinhebung, ZVR Verkehrsrechtstag 2008, 63; *Kessler*, Die „neue“ WegekostenRL, in Busek/Hummer (Hg), *Alpenquerender und inneralpiner Transitverkehr* (2005) 243; *Klingenbrunner*, Mautrecht, in: Bauer (Hg) *Handbuch Verkehrsrecht* (2009) (in Druck); *Obwexer*, Die „neue“ Wegekosten-Richtlinie, *ecolex* 2005, 663; *Obwexer*, Regelungen des Transitverkehrs, in: Hummer/Obwexer (Hg), *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs* (2006) 299 (339ff); *Obwexer*, ZVR 2006, 56.

13 RL 1996/62/EG des Rates vom 27.9.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität; RL 1999/30/EG des Rates vom 22.4.1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, geändert durch die Entscheidung 2001/744/EG der Kommission vom 17.10.2001. Dazu *Ehlotzky/Kramer*, ZVR 2009, 193.

14 Art 1 iVm Art 2 d RL 1999/62 idF 2006/38.

15 *Klingenbrunner*, in: Bauer (Hg).

Infrastrukturkosten.<sup>16</sup> Demnach müssen sich die ausgewogenen durchschnittlichen Mautgebühren ausdrücklich an den Baukosten und den Kosten für den Betrieb, an der Instandhaltung und dem Ausbau des betreffenden Verkehrsnetzes orientieren.

Trotzdem können Gebührensätze ua für die Bekämpfung von Umweltschäden und die Verringerung der Verkehrsüberlastung auf bis zu 100% der üblichen Gebühr<sup>17</sup> erhöht werden.<sup>18</sup> Diese Differenzierung muss jedoch angemessen und transparent sein und darf keine Diskriminierung zur Folge haben sowie nicht auf die Erzielung zusätzlicher Mauteinnahmen gerichtet sein.<sup>19</sup>

In Ausnahmefällen kann bei Verkehrswegen in Bergregionen ein Mautaufschlag von bis zu 25% der üblichen Gebühr für bestimmte Straßenabschnitte erhoben werden, wenn diese von einer akuten, den ungehinderten Fahrzeugverkehr beeinträchtigenden Verkehrsüberlastung betroffen sind oder deren Benutzung durch Fahrzeuge erhebliche Umweltschäden verursacht (Art 7 Abs 11 lit a und b). Dieser Aufschlag ist jedoch nur zulässig, wenn

- die dadurch erzielten Einnahmen in vorrangige Vorhaben von europäischem Interesse investiert werden, die unmittelbar zur Verringerung der betreffenden Verkehrsüberlastung bzw der betreffenden Umweltschäden beitragen und die auf derselben Verkehrsachse liegen wie der Straßenabschnitt, für den der Mautaufschlag gilt;
- die Erhebung des Aufschlags keine Benachteiligung des gewerblichen Verkehrs gegenüber anderen Verkehrsteilnehmern zur Folge hat;
- der Kommission Finanzierungsvorschläge für die Infrastruktur, für die der Aufschlag erhoben wird, und eine Kosten-Nutzen-Analyse für das neue Infrastrukturvorhaben gelegt werden;

---

16 Art 7 Abs 9 RL 1999/62 idF 2006/38.

17 Nach Art 7 Abs 9.

18 Art 7 Abs 10 lit a und b RL 1999/62 idF 2006/38.

19 Die Diskriminierung ist ausdrücklich auf Grund der Staatsangehörigkeit des Verkehrsunternehmers, des Landes oder Ortes der Niederlassung des Verkehrsunternehmers oder der Zulassung des Fahrzeugs oder des Ausgangs- oder Zielortes der Fahrt unzulässig (Art 7 Abs 10 lit a 2.GS).

- der Zeitraum, in dem der Aufschlag erhoben werden soll, im Voraus festgelegt und begrenzt wird und hinsichtlich der erwarteten Einnahmen mit dem vorgelegten Finanzierungsplänen und der vorgelegten Kosten-Nutzen-Analyse vereinbar ist.

## **C. Schweiz**

### **1. Transitvertrag**

Die Schweiz schloss am 2.5.1992 einen Transitvertrag mit der Europäischen Gemeinschaft, der als Voraussetzung für die Unterzeichnung des EWR-Abkommens von der Schweiz gefordert wurde.<sup>20</sup>

Durch den auf 12 Jahre befristeten Staatsvertrag verpflichtete sich die Schweiz erstens zum Ausbau der Schieneninfrastruktur, dabei insb zum Bau zweier neuer Alpentransversalen (NEAT) mit Basistunnel durch Gotthard und Lötschberg.<sup>21</sup> Zweitens durfte die Durchfahrt in der EG zugelassener Fahrzeuge nicht verweigert werden. Als gewichtige Ausnahme blieben jedoch das 28t-Limit sowie das Sonntags- und Nachtfahrtverbot.<sup>22</sup> Drittens wurden ökologische Begleitmaßnahmen vereinbart, die zur Einführung einer Straßengebühr führten. Als vierten Punkt verpflichteten sich die EG und die Schweiz zu einer konstruktiven Zusammenarbeit im Bereich des Transits und Verkehrs.<sup>23</sup>

### **2. Alpenschutzartikel**

Durch Volksabstimmung vom 20.2.1994 wurde entgegen der Empfehlung des Bundesrates durch die Alpeninitiative ua ein „Alpenschutz-Artikel“ in die Schweizer Bundesverfassung (Art 84) aufgenommen. Demnach schützt der Bund das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. Dabei werden Belastungen durch den Transitverkehr auf ein für Menschen,

---

20 Gruber, Die Bewältigung des alpenquerenden Transitverkehrs durch die Schweiz – Rechtliche Rahmenbedingungen und Perspektiven, in: Busek/Hummer (Hg), Alpenquerender und inneralpiner Transitverkehr (2005) 117 (119).

21 Lamprecht, Kombinierte Verkehr am Beispiel Brenner, in: Busek/Hummer (Hg), Alpenquerender und inneralpiner Transitverkehr (2005) 165 (179).

22 Lamprecht, in: Busek/Hummer (Hg) 179; Gruber, in: Busek/Hummer (Hg) 121.

23 Gruber, in: Busek/Hummer (Hg) 122.

Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensräume nicht schädliches Maß begrenzt. Darüber hinaus manifestiert Art 84 ein Bekenntnis zur Verlagerung des Transits auf die Schiene<sup>24</sup> sowie eine Deckelung der Transitstraßen-Kapazität.<sup>25</sup>

### **3. Landverkehrsabkommen EG-Schweiz**

Als Nachfolgeregelung des Transitvertrags 1992 wurde am 21.6.1999 nach langen und harten Verhandlungen zwischen der EG und der Schweiz das Landverkehrsabkommen unterzeichnet. Inhaltlich wurden eine schrittweise Aufhebung der 28t-Beschränkung sowie ein Wegfall der Kontingentierung vereinbart. Überdies wurde ein Abgabensatz von maximal 380 CHF<sup>26</sup> (umgerechnet ca € 230,-) festgesetzt, wodurch das Preisniveau offensichtlich nur mehr im Gleichschritt mit der WegekostenRL angepasst werden kann. Das Landverkehrsabkommen sieht außerdem ähnlich wie schon der Transitvertrag ein Diskriminierungsverbot als Grundsatz sowie ein Verbot einseitiger mengenmäßiger Beschränkungen vor, das sich an Art 28 EG orientiert, jedoch kein Verbot von „Maßnahmen gleicher Wirkung“ enthält.<sup>27</sup>

### **D. Deutschland – Bayern**

Der Anteil Deutschlands an den Alpen ist vergleichsweise klein. Nur ca 1% des deutschen Staatsgebietes ist von Alpen bedeckt und liegt in Bayern. Deutschlands Interesse liegt demnach eher an einem funktionierenden Übergang über die Alpen, was alleine schon durch dessen Beitritt als Streithelfer der Kommission in Verfahren gegen Österreich den Verkehr betreffend deutlich wird.<sup>28</sup>

---

24 Abs 2: Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene. Der Bundesrat trifft die notwendigen Maßnahmen. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie unumgänglich sind. Sie müssen durch ein Gesetz näher bestimmt werden.

25 Abs 3: Die Transitstraßen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Von dieser Beschränkung ausgenommen sind Umfahrungsstraßen, die Ortschaften vom Durchgangsverkehr entlasten.

26 Gruber, in: Busek/Hummer (Hg) 128. Eine Überprüfung bzw Anpassung der Gebührensätze ist jedoch mit beiderseitiger Zustimmung, eine Inflationsanpassung auch einseitig möglich.

27 Gruber, in: Busek/Hummer (Hg) 133. Dazu Epiney/Heuck, Zur Verlagerung des alpenquerenden Straßengüterverkehrs auf die Schiene: die „Alpentransitbörse“ auf dem Prüfstand des europäischen Gemeinschaftsrechts, ZUR 2009, 178.

28 EuGH 11.9.2003, Österreich/Rat, C-445/00; 15.11.2005, Kommission/Österreich, C-320/03.

Vorherrschend ist der Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsmittels, wonach es dem Spediteur selbst überlassen bleibt, ob er die Straße oder die Bahn benutzt.<sup>29</sup> Der Staat greift nur ausnahmsweise regulierend ein. Im Jahre 2002 wurde eine „Maut“ für Fahrzeuge ab einem Gesamtgewicht von über 12 t eingeführt.<sup>30</sup> Überdies gilt ein Sonntags- und Feiertagsfahrverbot, das jedoch durch zahlreiche Ausnahmen aufgeweicht ist.<sup>31</sup>

#### **E. Italien – Südtirol/Trentino**

Ebenso wie Deutschland trat Italien als Streithelfer der Kommission im Verfahren gegen Österreich den Verkehr betreffend bei.<sup>32</sup> So liegt ein funktionierender Alpenübergang auch im wirtschaftlichen Interesse Italiens. Dadurch wird jedoch die Position Südtirols bzw des Trentinos massiv geschwächt, die von der gleichen Transitlast betroffen ist wie Nordtirol.

Für Fahrzeuge mit einem höchstzulässigen Gesamtgewicht von über 7,5 t gilt auch in Italien ein generelles Fahrverbot an allen Sonn- und Feiertagen zwischen 7.00 Uhr bzw 8.00 Uhr und 22.00 Uhr bzw 24.00 Uhr.<sup>33</sup>

#### **F. Österreich – Vorarlberg/Tirol/Salzburg**

Die Transitproblematik in den Alpen wird wohl am lautesten von Österreich propagiert. In diesem Zusammenhang wurde schon eine Vielzahl von Regelungen erlassen, die schon des Öfteren zu Rechtsstreitigkeiten geführt haben.<sup>34</sup>

---

29 *Burgmann*, Innerstaatliche Regelungen (Maut, Fahrverbote, sonstige Maßnahmen) in Mitgliedstaaten – am Beispiel Deutschlands, in: Busek/Hummer (Hg), Alpenquerender und inneralpiner Transitverkehr (2005) 105 (108).

30 *Burgmann*, in: Busek/Hummer (Hg) 109 f.

31 § 30 StVO; *Burgmann*, in: Busek/Hummer (Hg) 112 f.

32 EuGH 11.9.2003, *Österreich/Rat*, C-445/00; 15.11.2005, *Kommission/Österreich*, C-320/03.

33 Ministerialdekret 204T vom 21.12.2007.

34 Vgl VfSlg 17.059, wo das Tiroler Nachtfahrverbot als rechtskonform angesehen wurde. EuGH 26.9.2000, *Kommission/Österreich*, C-205/98 über die Höhe der Maut auf der Brennerstrecke; 11.9.2003, *Österreich/Rat*, C-445/00 über die ÖkopunkteVO; 15.11.2005, *Kommission/Österreich*, C-320/03 über das sektorale Fahrverbot auf der Inntalautobahn; 12.6.2006, *Schmidberger/Österreich*, C-112/00 über die Rechtmäßigkeit einer Demonstration auf der Brennerautobahn.

## **1. Transitvertrag – Ökopunkte**

Auf Grund der geographischen Bedeutung Österreichs für die Europäische Gemeinschaft und die durch den Verkehr verursachten Belastungen konnten sich die beiden Vertragsteile lange nicht auf ein gemeinsames Abkommen einigen. Nach zähen Verhandlungen wurde jedoch am 2.5.1992 in Porto in zeitlichem Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen ein Transitvertrag zwischen der EG und Österreich geschlossen. Der Vertrag trat mit 1.1.1993 in Kraft und war auf eine Laufzeit von 12 Jahren (somit bis Ende 2004) befristet. Als Eckpfeiler wurden das Ökopunktesystem und eine Plafonierung der Transitarbeiten vereinbart.<sup>35</sup>

## **2. Beitrittsvertrag – Transitprotokoll**

Im Zuge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union 1995 wurde der Transitvertrag in seinem wesentlichen Inhalt in das Protokoll Nr 9 über den Straßen- und Schienenverkehr sowie den kombinierten Verkehr in Österreich (Transitprotokoll) übernommen.<sup>36</sup> Die Änderungen betrugten in erster Linie die Verkürzung der Laufzeit um ein Jahr (bis Ende 2003). Auch wurden spezielle Regelungen für schwere LKWs nicht einheitlich für die gesamte Laufzeit, sondern in drei Übergangstranchen ausgestaltet. Ebenfalls wurde die Berechnung der Ökopunkte modifiziert, was in weiterer Folge zu einem Rechtsstreit zwischen Österreich und der EG führte.<sup>37</sup>

Nach dem Auslaufen dieses Übergangszeitraumes wurde zwar seitens der EG eine VO für den Transit durch Österreich für das Jahr 2004 erlassen. Österreich stimmte jedoch schon bei der Beschlussfassung im Rat gegen den VO-Vorschlag der Kommission. Mittels einstweiliger Verfügung wurde nach Be-

---

35 *Lamprecht*, in: Busek/Hummer (Hg) 181; *Obwexer*, in: Hummer/Obwexer (Hg) 300.

36 *Obwexer*, in: Hummer/Obwexer (Hg) 301; ABI 1994 C 241, S 361 ff = *Hummer/Obwexer*, Österreich in der Europäischen Union. Beitrittsvertrag – Beitrittsakte – Schlussakte (1995) 506 ff.

37 EuGH 11.9.2003, *Österreich/Rat*, C-445/00.

treiben Österreichs Art 2 Nr 1 der angefochtenen VO zuerst ausgesetzt und in weiterer Folge für nichtig erklärt.<sup>38</sup>

Nunmehr gelten keine Übergangs- oder Sonderregelungen mehr für den Transit durch Österreich, weshalb sämtliche Beschränkungen dem Gemeinschaftsrecht entsprechen müssen.

### **3. Fahrverbote in Vorarlberg, Tirol und Salzburg**

Im gesamten Bundesgebiet besteht gemäß § 42 StVO ein Wochenend- und Nachtfahrverbot für Lastkraftwagen.<sup>39</sup> Überdies sind nach § 43 Abs 2 StVO Fahrverbote auch aus Gründen des Umweltschutzes möglich.<sup>40</sup>

Neben dem unten näher beschriebenen sektoralen Fahrverbot wurde in Tirol nach Überschreiten der Stickstoffdioxid-Grenzwerte erstmals 2002 für die Wintermonate ein Nachtfahrverbot für den schweren Güterverkehr auf einem Teil der Inntalautobahn verordnet.<sup>41</sup> Diese VO wurde später ausgedehnt und gilt derzeit zwischen Kufstein und Zirl in der Zeit von 20.00 bis 5.00.<sup>42</sup> In Zusammenhang mit den österreichweiten Fahrverboten ist praktisch auf dieser

---

38 VO (EG) Nr 2021/2000 des Rates vom 21.9.2000 zur Änderung des Anhangs 4 des Protokolls Nr 9 zur Beitrittsakte von 1994 und der VO (EG) 3298/94 über ein System von Ökopunkten für Lastkraftwagen im Transit durch Österreich; EuGH 23.2.2001 (Beschluss des Präsidenten) und 11.9.2003 (Urteil), *Österreich/Rat*, C-445/00; ausführlich dazu *Obwexer*, EuGH-Beschluss zum Transitregime, *ecolx* 2001, 331.

39 § 42 StVO: Fahrverbot für Lastkraftfahrzeuge

(1) An Samstagen von 15 Uhr bis 24 Uhr und an Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen von 00 Uhr bis 22 Uhr ist das Befahren von Straßen mit Lastkraftwagen mit Anhänger verboten, wenn das höchste zulässige Gesamtgewicht des Lastkraftwagens oder des Anhängers mehr als 3,5 t beträgt.

(2) In der im Abs 1 angeführten Zeit ist ferner das Befahren von Straßen mit Lastkraftwagen, Sattelkraftfahrzeugen und selbstfahrenden Arbeitsmaschinen mit einem höchsten zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 7,5 t verboten. ...

(6) Ab 1. Jänner 1995 ist das Fahren mit Lastkraftfahrzeugen mit einem höchsten zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 7,5 t in der Zeit von 22 Uhr bis 5 Uhr verboten. Ausgenommen von diesem Fahrverbot sind Fahrten

(a) mit Fahrzeugen des Straßendienstes,

(b) mit Fahrzeugen des Bundesheeres, die zur Aufrechterhaltung des militärischen Dienstbetriebes unumgänglich sind und

(c) mit lärmarmen Kraftfahrzeugen, bei denen eine Bestätigung nach § 8b Abs 4 KDV 1967 mitgeführt wird.

40 *Engleder*, Innerstaatliche Regelungen (Maut, Fahrverbote, sonstige Maßnahmen) in Mitgliedstaaten – am Beispiel Österreich, in: *Busek/Hummer* (Hg), *Alpenquerender und inneralpiner Transitverkehr* (2005) 91 (101).

41 *Obwexer*, ZVR 2006, 56.

42 VO des LH vom 24.11.2006, LGBl 2006/91.

Teilstrecke der Inntalautobahn das Befahren mit schwerem Güterverkehr täglich zwischen 20.00 und 5.00 Uhr sowie von Samstag 15.00 Uhr bis Montag 5.00 Uhr verboten. Ein generelles Verbot für Sattelkraftfahrzeuge und Lastkraftfahrzeuge Schadstoffklassen EURO 0, 1 und 2 gilt ab Anfang 2009.<sup>43</sup>

In Vorarlberg und Salzburg sind keine vergleichbaren Beschränkungen bekannt.

#### **4. *Sektorales Fahrverbot in Tirol***

Neben oben erwähnten Beschränkungen erließ der Landeshauptmann von Tirol am 27.5.2003 eine VO, die mit Wirkung vom 1.8.2003 den Transport bestimmter Güter auf der Inntalautobahn zwischen Kundl und Ampass verbot (sektorales Fahrverbot).<sup>44</sup> Diese Maßnahme wurde gemäß § 1 mit

- der Verbesserung der Luftqualität,
- der Verringerung der Immissions-Grenzwertüberschreitung,
- dem dauerhaften Schutz der Gesundheit des Menschen, des Tier- und Pflanzenbestands, ihrer Lebensgemeinschaften, Lebensräume und deren Wechselbeziehungen sowie der Kultur- und Sachgüter vor schädlichen Luftschadstoffen sowie
- dem Schutz der Menschen vor unzumutbar belästigenden Luftschadstoffen begründet.

Unter diese bestimmten Güter fielen nach § 3:

- alle Abfälle, die im Europäischen Abfallverzeichnis aufgenommen sind,<sup>45</sup>
- Getreide,
- Rundholz und Kork,
- Nichteisen- und Eisenerze,
- Steine, Erden, Aushub,

---

43 VO des LH vom 24.11.2006, LGBl 2006/90.

44 VO des LH vom 27.5.2003, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot), BGBl II 2003/279; ausführlich *Obwexer*, ZVR 2006, 56; *Wasserer*, JRP 2009, 115.

45 Entsprechend der Entscheidung der Kommission über ein Abfallverzeichnis, 2000/532/EG, idF 2001/573/EG.

- Kraftfahrzeuge und Anhänger,
- Baustahl.

Ausgenommen von diesem Verbot waren jene Fahrten, deren Ausgangs- oder Zielpunkt im Gebiet der Stadtgemeinde Innsbruck oder der Bezirke Kufstein, Schwaz oder Innsbruck-Land liegen.<sup>46</sup>

Nach Klage der Kommission setzte der EuGH das sektorale Fahrverbot zuerst mittels einstweiliger Verfügung aus, um es in weiterer Folge mit Urteil vom 15.11.2005 als gemeinschaftsrechtswidrig zu befinden.<sup>47</sup> Dabei wurde festgestellt, dass dieses Verbot „ganz offensichtlich den freien Warenverkehr und insbesondere die freie Warendurchfuhr (behindert)“<sup>48</sup>, wodurch „die Möglichkeiten des Handelsverkehrs zwischen dem nördlichen Europa und Norditalien“ beschränkt werden könnten.<sup>49</sup> Auch wurde der Umweltschutz als „eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft“<sup>50</sup> und die daraus resultierende Handlungsverpflichtung Österreichs auf Grund des Überschreitens der Luftgrenzwerte anerkannt.<sup>51</sup> Trotzdem hätten die österreichischen Behörden untersuchen müssen, „ob das Ziel der Verringerung der Schadstoffemissionen nicht auch durch andere, den freien Verkehr weniger beschränkende Maßnahmen erreicht werden könnte und ob tatsächlich eine realistische Ausweichmöglichkeit besteht, um die Beförderung der betroffenen Güter mit anderen Verkehrsträgern oder über andere Straßenverbindungen sicherzustellen“.<sup>52</sup>

Außerdem sei ein Übergangszeitraum von nur zwei Monaten zwischen Erlassung der VO und Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens „offensichtlich unzureichend, um es den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern in zumutbarer Weise zu ermöglichen, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen“.<sup>53</sup>

---

46 § 4 der VO BGBl II 2003/279.

47 EuGH 15.11.2005, *Kommission/Österreich*, C-320/03, Rn 66.

48 Ibidem, Rn 66.

49 Ibidem, Rn 68.

50 Ibidem, Rn 72.

51 Ibidem, Rn 80.

52 Ibidem, Rn 89.

53 Ibidem, Rn 90; vgl idS EuGH 14.12.2004, *Kommission/Deutschland*, Rn 79 f; EuGH 14.12.2004, *Radlberger & Spitz*, C-309/02, Rn 80 f.

Somit verstoße das sektorale Fahrverbot nach Ansicht des EuGH gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und könne nicht aus Gründen des Schutzes der Luftqualität gerechtfertigt sein.<sup>54</sup>

Nach *Obwexer* stellte dieses Urteil des EuGH einen wichtigen Teilerfolg dar, da nunmehr die Möglichkeit eröffnet worden sei, zum Schutze der Umwelt Fahrverbote für bestimmte Güter befördernde LKWs zu verordnen.<sup>55</sup>

Mit VO des Landeshauptmannes für Tirol vom 17.12.2007 wurde abermals ein sektorales Fahrverbot erlassen und wiederum auf einem Teilstück der Inntalautobahn (diesmal zwischen Langkampfen und Zirl) der Transport folgender Güter verboten:<sup>56</sup>

- ab dem 2.5.2008
  - alle Abfälle, die im Europäischen Abfallverzeichnis aufgenommen sind,<sup>57</sup>
  - Steine, Erden, Aushub,
- ab dem 1.1.2009
  - Rundholz und Kork,
  - Nichteisen- und Eisenerze,
  - Kraftfahrzeuge und Anhänger,
  - Stahl, ausgenommen Bewehrungs- und Konstruktionsstahl für die Belieferung von Baustellen,
  - Marmor und Travertin,
  - Fliesen (keramisch).

Durch diese jüngste VO wurde praktisch dasselbe vom EuGH aufgehobene sektorale Fahrverbot wieder eingesetzt, wobei jedoch laut den erläuternden

---

54 EuGH 15.11.2005, *Kommission/Österreich*, C-320/03, Rn 91. Es wurde somit ein Verstoß von Art 28 und 29 EG festgestellt.

55 *Obwexer*, ZVR 2006, 56.

56 VO des LH vom 17.12.2007, mit der auf der A12 Inntal Autobahn der Transport bestimmter Güter im Fernverkehr verboten wird (Sektorales Fahrverbot), LGBl 2007/92.

57 Wiederum entsprechend der Entscheidung der Kommission über ein Abfallverzeichnis, 2000/532/EG, idF 2001/573/EG.

Bemerkungen allen Argumenten des EuGH Rechnung getragen wurde.<sup>58</sup> Dieser Ansicht kann mE aus folgenden Gründen auch gefolgt werden:

Die erste Rüge des EuGH betraf den Mangel der Prüfung oder des Versuchs gelinderer Mittel.<sup>59</sup> In diesem Sinne galt nunmehr von November 2006 bis April 2007 eine generelle Geschwindigkeitsbeschränkung von 100 km/h für alle Fahrzeuge.<sup>60</sup> Seit November 2007 wird die Geschwindigkeitsbeschränkung temporär mittels Verkehrsleitsystem gesteuert.<sup>61</sup> Überdies wird vom Land Tirol die Erlassung eines Nachtfahrverbots zur Reduktion der durch den Straßenverkehr verursachten Immissionsbelastung als Begründung angeführt.<sup>62</sup>

Zweitens hob der EuGH die nicht ausreichende Auseinandersetzung mit Alternativrouten hervor.<sup>63</sup> Nunmehr wird in den erläuternden Bemerkungen zur VO LGBI 2007/92 (Sektorales Fahrverbot) ausführlich auf die Möglichkeiten der Verlagerung des Transports auf die Schiene berichtet und dabei angeführt, dass die Auslastung der Rollenden Landstraße (RoLa) kontinuierlich sank und im Jahr 2006 nur 75% betrug. Überdies wurden zur Steigerung der Kapazität sämtliche größere Bahnhöfe entlang des Brennerkorridors ausgebaut.<sup>64</sup>

Drittens kritisierte der EuGH den kurzen Übergangszeitraum von nur zwei Monaten. Bei der nunmehrigen VO beträgt der Zeitraum ein Jahr, nur bei Abfällen, sowie Steinen, Erden und Aushub vier Monate. Dieser Zeitraum wird im Hinblick auf die Rsp des EuGH als ausreichend angesehen werden können.<sup>65</sup>

---

58 Erläuternde Bemerkungen zu der VO des LH vom 17.12.2007, mit der auf der A12 Inntal Autobahn der Transport bestimmter Güter im Fernverkehr verboten wird (Sektorales Fahrverbot), LGBI 2007/92, 5.

59 EuGH 15.11.2005, *Kommission/Österreich*, C-320/03, Rn 87.

60 VO des LH vom 23.10.2006, LGBI 2006/86.

61 VO des LH vom 8.11.2007, LGBI 2007/72.

62 Letzter Begründungspunkt ist mE jedoch nicht stichhaltig, da in Österreich auch schon zu Zeiten des ersten sektoralen Fahrverbots ein Nachtfahrverbot für LKW in Geltung war. Wie oben aufgezeigt, wird durch das Nachtfahrverbot die „Nachtruhe“ nur geringfügig ausgeweitet.

63 EuGH 15.11.2005, *Kommission/Österreich*, C-320/03, Rn 88.

64 Erläuternde Bemerkungen zur VO des LH vom 17.12.2007, mit der auf der A12 Inntal Autobahn der Transport bestimmter Güter im Fernverkehr verboten wird (Sektorales Fahrverbot), LGBI 2007/92, 26.

65 So erachtet auch *Obwexer* einen Übergangszeitraum von gut einem Jahr für zulässig (ZVR 2006, 56).

Das abermalig verordnete sektorale Fahrverbot entspricht mE nunmehr den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. Es wurde tatsächlich auf sämtliche vom EuGH gerügte Punkte Rücksicht genommen. Auch wurde die Handlungspflicht Österreichs bei Überschreiten der Luftgrenze nicht nur anerkannt sondern vom EuGH sogar ausdrücklich hervorgehoben. Durch gelindere Mittel kann offensichtlich eine Reduktion der Luftverschmutzung nicht erreicht werden.

### **III. Schlussfolgerungen – Welche rechtlichen Möglichkeiten und faktischen Chancen haben die Regionen, die Herausforderungen eigenständig zu bewältigen?**

In den letzten Jahrzehnten entwickelte der Verkehr immer mehr eine überregionale und internationale Dimension. In diesem Sinne hat die Warenverkehrsfreiheit der Europäischen Integration voll zugeschlagen und mittlerweile benutzen gut 80% der LKW die Verkehrswege der Alpen nur als Durchzugswege.<sup>66</sup>

Es stehen theoretisch verschiedene Regulierungsmöglichkeiten zur Auswahl, um dem überhand nehmenden Verkehr wirksam entgegenzutreten. So besteht einerseits die Möglichkeit der Gebührenerhöhung (Maut). Deren Wirkung wird jedoch als beschränkt eingeschätzt, da der Einfluss von Sondermauten bei Langstreckentransporten wesentlich geringer ist als im regionalen Güterverkehr.<sup>67</sup> Es würde eher der Quell- und Zielverkehr als der Transit getroffen werden. Selbstverständlich könnte in diesem Zusammenhang auch nur der Durchzugsverkehr mit höheren Gebühren belegt werden.

Andererseits könnte der Verkehr durch Fahrverbote eingeschränkt werden, die sich entweder an der Tageszeit, an Sonn- und Feiertagen oder an der Art des LKW bzw des transportierten Gutes orientieren.

---

66 Brenner 89%, Gotthard 76%, Reschen 68% (*Lange/Ruffini*, in: Schrenk/Popovich/Benedikt [Hg] 802).

67 *Lange/Ruffini*, in: Schrenk/Popovich/Benedikt (Hg) 811.

Die Situation der Regionen der Alpen stellt sich auf Grund der verschiedenen Rahmenbedingungen höchst unterschiedlich dar, weshalb nochmals auf die Regionen individuell eingegangen wird.

#### **A. Schweiz**

Auch ohne EU-Mitgliedschaft ist die Schweiz durch Staatsverträge an gewisse Schranken gebunden. So ist bspw der Spielraum hinsichtlich der Erhebung von Straßengebühren, der Kontingentierung oder Regelung höchstzulässiger Gesamtgewichte der LKW geringer geworden.<sup>68</sup> Die Straßenbenützungsgebühr in der Schweiz ist jedoch ohnehin schon höher als bspw auf den Alpenübergängen Österreichs.

Trotz des Landverkehrsabkommens mit der EG bleiben nach *Gruber* gewisse Möglichkeiten um korrigierend einzugreifen, wie insb im Infrastrukturbereich, in Bezug auf die Ausrichtung von Beihilfen zugunsten des Schienen- bzw kombinierten Verkehrs sowie allgemein hinsichtlich verkehrsordnender Maßnahmen im Straßenverkehr, etwa zur Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses oder zur Sicherstellung der Verkehrssicherheit.<sup>69</sup>

#### **B. Deutschland – Bayern**

In Bayern wird die Belastung des Verkehrs offensichtlich nicht als solche empfunden. Dies wird auch durch den Beitritt Deutschlands als Streithelfer der Kommission im Verfahren gegen Österreich den Transit betreffend bedeutsam.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> *Gruber*, in: Busek/Hummer (Hg) 132.

<sup>69</sup> *Gruber*, in: Busek/Hummer (Hg) 132.

<sup>70</sup> Insb EuGH 11.9.2003, *Österreich/Rat*, C-445/00 über die ÖkopunkteVO; 15.11.2005, *Kommission/Österreich*, C-320/03 über das sektorale Fahrverbot auf der Inntalautobahn.

### **C. Italien – Südtirol/Trentino**

Ebenfalls als Streithelfer trat Italien Verfahren gegen Österreich den Transit betreffend bei.<sup>71</sup> Allgemein kann Italien eher als Gegner der Bestrebungen für eine Reduktion des Transitverkehrs betrachtet werden.

Obwohl Südtirol und Trentino vom Verkehr über den Brenner gleich stark wie (Nord-)Tirol betroffen sind, bestehen mangels Unterstützung der Regierung in Rom jedoch noch weniger rechtliche und faktische Möglichkeiten als in Österreich.

### **D. Österreich – Vorarlberg/Tirol/Salzburg**

Durch den Beitritt Österreichs zur EU wurden viele rechtliche Möglichkeiten eingebüßt. Dies ist wohl auch auf einen mangelnden Verhandlungserfolg im Zuge der Beitrittsverhandlungen zurückzuführen. So kann mittlerweile bspw die Brennermaut auf Grund der WegekostenRL nicht mehr erhöht werden.<sup>72</sup> Auch die Möglichkeit von Fahrverboten stellt laufend eine Gratwanderung zwischen Umweltschutz und freiem Warenverkehr dar, was des Öfteren zu Rechtsstreitigkeiten beim EuGH führte. Es kann somit die Zunahme des Transitverkehrs in Österreich ohne Zweifel auf die Mitgliedschaft bei der EU und die damit verbundene Warenverkehrsfreiheit zurückgeführt werden.

Andererseits bestehen durch die EU-Mitgliedschaft vermehrt Möglichkeiten der Subventionierung alternativer Projekte. So liegt bspw der Brennerbasistunnel auf der von der EU geförderten Strecke Berlin-Neapel-Messina, was im Zuge der Finanzierung dieses Projektes zu einer Entlastung der betroffenen Regionen führen kann.

Auch bekommen die Regionen des österreichischen Alpenraumes durch Österreich Rückendeckung bei Regelungen zur Eindämmung des Verkehrs, was sich bspw in bundesweiten Nacht- bzw Wochenendfahrverboten niederschlagen hat.

---

<sup>71</sup> Insb EuGH 11.9.2003, *Österreich/Rat*, C-445/00 über die ÖkopunkteVO; 15.11.2005, *Kommission/Österreich*, C-320/03 über das sektorale Fahrverbot auf der Inntalautobahn.

<sup>72</sup> *Obwexer*, *ecolex* 2005, 663.

#### IV. Zusammenfassung

Im Gleichschritt mit Überregionalität und Internationalität der Straßen- bzw Schienenbenutzer werden die Regionen der Alpen durch überregionale und internationale bzw gemeinschaftsrechtliche Vorgaben gebunden. Diese Vorgaben erschweren es einfach gesprochen den Regionen autonom, den insb durch den Transitverkehr verursachten Beeinträchtigungen wirksam entgegenzutreten. Eine Bevorzugung des regionalen Verkehrs ist jedoch in sämtlichen Regionen auf Grund von Anti-Diskriminierungs-Regelungen unzulässig. Die rechtlichen Möglichkeiten können somit mE als eher gering eingeschätzt werden.

Trotzdem verbleiben der Schweiz ohne EU-Mitgliedschaft mehr Möglichkeiten den Verkehr zu beschränken als zB Österreich. Dies zeigt sich am eindrucksvollsten anhand der Zahlen über die Zunahme der Transitzfahrten. So stieg die Zahl der LKW-Transitzfahrten zwischen 1994 und 2004 auf den Alpenübergängen Westösterreichs (Tauern, Brenner, Reschen) um ca 1,21 Mio an (von 1,1 Mio auf 2,31 Mio Fahrten), im gleichen Zeitraum die Zahl der Transitzfahrten durch die Schweiz nur um ca 0,23 Mio (von 0,47 Mio auf 0,7 Mio LKW).<sup>73</sup>

Die unterschiedlichen gemeinschaftsrechtlichen bzw internationalen Verpflichtungen führen in weiterer Folge zu unterschiedlichen Möglichkeiten und Belastungen. In Österreich betrug der Straßengüterverkehr im Jahr 2005 69% im Vergleich zur Schiene, in der Schweiz hingegen nur 35%. Ebenso ist die Gesamtmenge der transportierten Güter im Jahr 2005 am frequentiertesten Alpenübergang Österreichs und Italiens dem Brenner mit 41,7 Mio t bedeutend höher als am frequentiertesten Schweizer Übergang dem Gotthard mit 25.8 Mio t.<sup>74</sup>

Bestätigt wird dieser Trend auch durch eine Untersuchung über den Umwegverkehr. So hätten von den rund 2 Mio LKW-Fahrten am Brenner im Jahr 2004 etwa 560.000 LKW (also mehr als ein Viertel) eine um mindestens 60 km kürzere Strecke über den Gotthard gehabt. Umgekehrt wurden am Gotthard

---

73 Erläuternde Bemerkungen zur VO des LH vom 17.12.2007, mit der auf der A12 Inntal Autobahn der Transport bestimmter Güter im Fernverkehr verboten wird (Sektorales Fahrverbot), LGBl 2007/92, 24.

74 *Lange/Ruffini*, in: Schrenk/Popovich/Benedikt (Hg) 802.

hingegen nur 6.000 LKW gemessen, die über den Brenner eine um 60 km kürzere Alternativstrecke gehabt hätten.<sup>75</sup>

Dies wird wohl zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auf die Unterschiede in der Straßenbenützungsgebühr zurückzuführen sein. Während eine Fahrt von München nach Verona € 91,- kostet, kommen die parallelen Strecken Basel-Como auf € 163,- und Genf-Mailand auf € 192,-.<sup>76</sup>

Andererseits eröffnen sich durch die überregionale Dimension der Verkehrs und der Infrastruktur auch neue Chancen. So kann zB das große Interesse der angrenzenden Staaten an einem zügigen und barrierefreien Alpenübergang dahingehend genutzt werden, finanzielle Subventionen für große Verkehrsprojekte zu gewinnen. Auch bestehen durch gezielte Zusammenarbeit Möglichkeiten alternative Verkehrsmittel attraktiver zu gestalten. Die faktischen Chancen zur Bewältigung der Herausforderung sind durch internationale Zusammenarbeit somit eher gestiegen. Eine Bewährungsprobe der Wirksamkeit dieser faktischen Chancen wird wohl der Brennerbasistunnel darstellen.

---

75 Erläuternde Bemerkungen zur VO des LH vom 17.12.2007, mit der auf der A12 Inntal Autobahn der Transport bestimmter Güter im Fernverkehr verboten wird (Sektorales Fahrverbot), LGBl 2007/92, 24.

76 Moroder, in: Kußstatscher (Hg) 17.

## **Sozialkapital, regionale Identität und Demokratie im Alpenraum – Perspektiven der Forschung<sup>1</sup>**

### **I. Einleitung**

Seit den 1990er Jahren wird verstärkt die Frage nach der Zukunft von Demokratie und Wohlfahrtsstaaten in Europa gestellt. Sowohl die Wissenschaft wie auch die politische Öffentlichkeit werfen angesichts von Globalisierung, Europäisierung und Individualisierung die – alte wie neue – Frage auf, was liberale Gesellschaften, ihre politischen Systeme mit ihren marktwirtschaftlich organisierten Ökonomien im Innersten zusammenhält und wie stark die „Ligaturen“ (Dahrendorf) sind. Die Politikverdrossenheit und die, von den Medien zum Teil kräftig geschürte, Frustration über *die* Politiker schließt an eine Krisendebatte an, welche vor allem in Deutschland von neomarxistischen Theoretikern in den 1970er Jahren geführt wurde und ein Ende des Kapitalismus und seiner politischen „Herrschaftsstruktur“ am Horizont aufscheinen sah (vgl. Schäfer 2009). Sowohl linke wie rechte Theoretiker sahen damals den (west-)deutschen Staat auf dem Weg in die „Unregierbarkeit“ und den „Spätkapitalismus“ über kurz oder lang an seinen immanenten Widersprüchen zerbrechen. Aus heutiger Sicht mag die Krisen- und Untergangsrhetorik der 1970er Jahre befremden und angesichts der – trotz aller Krisen – hohen Stabilität der politischen wie der ökonomischen Systeme überholt erscheinen. Freilich ist mit dem „Siegeszug“ von westlich-liberaler Demokratie und Marktwirtschaft kein „Ende der Geschichte“ (Fukuyama) in dem Sinne erreicht, dass mit der Demokratie des westlichen Typs ein Ende des Nachdenkens über die Organisation von Politik und Gesellschaft erreicht sei. Denn es gehört offensichtlich zum Wesenskern von Demokratien und offenen Gesellschaften im Sinne Karl Poppers, dass in einem permanenten Prozess von *trial and error* und des *piecemeal engineering* eine Evolution der politischen Strukturen möglich ist. So

---

1 Ich danke Julian Siegl für seine Hilfe bei der Recherche.

scheint es kein Zufall gewesen zu sein, dass wenige Jahre nach dem kontrovers diskutierten Buch des US-amerikanischen Politikwissenschaftler Francis Fukuyama unter dem Begriff „Sozialkapital“ debattiert wurde, wie die westlichen Demokratien mehr Stabilität und neue Akzeptanz gewinnen könnten. Vor allem durch die Arbeiten von Robert Putnam, die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre publiziert wurden, gewann dieses Konzept eine für sozialwissenschaftliche Debatten ungewohnte Popularität in einer politisch interessierten Öffentlichkeit. Zu dieser Verbreitung haben die in den USA und auch in Europa seit den 1990er Jahren an Terrain gewinnenden Politikberatungseinrichtungen und „Think tanks“ einen ganz wesentlichen Anteil geleistet (vgl. Gabriel 2008). Im Folgenden möchte ich an diese Debatte anschließen und die Frage aufwerfen, ob und inwiefern das Konzept des Sozialkapitals für eine Untersuchung von Demokratie und Identität in einem besonderen regionalen Raum, dem Alpenraum, Gewinn bringend zur Anwendung gebracht werden kann. Die in diesem Raum siedelnden Regionen und Länder zeichnen sich, so die These des vorliegenden Bandes, durch historisch gewachsene und fest verankerte Formen der Identität und des politischen Selbstbewusstseins aus. Das von Peter Pernthaler 1980 vorgelegte Konzept eines „Föderalismus im Alpenraum“ ging davon aus, dass die Alpen einen räumlich begrenzten Bereich politischer Kultur und eigenständiger politischer Institutionen darstellen, welche auf ganz spezifischen „politgeographischen Voraussetzungen, ökologischen Determinanten und darauf aufbauenden wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Entwicklungen der hier ansässigen Völker und Volksgruppen“ basieren (Pernthaler 2008). In meinem Beitrag gehe ich, im Anschluss an Pernthaler, von der These aus, dass sich die Regionen des Alpenraums durch besondere gesellschaftlich, politisch und historisch verankerte Traditionen, diesen Raum kennzeichnende Wertvorstellungen und eine „geschichtsräumliche Verbundenheit“ (Pernthaler 2008) der im Alpenraum lebenden Menschen auszeichnen, die eine merklich andere Form der Politikgestaltung, Identitätsbildung und Systemperformanz mit sich bringen. Um diese Frage systematisch zu bearbeiten, werde ich zunächst das Konzept des Sozialkapitals, seine Herkunft und Bedeutung in der aktuellen politikwissenschaftlichen Debatte erläutern, sodann die traditionellen Begriffe Identität und Demokratie sowie Legitimität damit verknüpfen, ehe ich abschließend die Grenzen der Konzepte und die Probleme der Anwendung

ebenso wie die sich daraus ergebenden Folgen für künftige Forschungsarbeiten diskutieren werde. Dabei will ich am Schluss kurz die Frage aufwerfen, ob die Globalisierung und Europäisierung der regionalen Ebene im Zuge der „Mehrebenenpolitik“ der EU einen neuen politischen Ort zuweisen kann. Damit schließt sich der Bogen zur klassischen Föderalismusdebatte und zur Debatte über die ‚richtige‘ Zuordnung von Kompetenzen und Ressourcen, um eine effiziente und effektive Versorgung mit öffentlichen Gütern in territorial gegliederten politischen Systemen sicherzustellen (vgl. Hooghe/Marks 2009).

## **II. Sozialkapital – ein theoretisches Konzept und seine Geschichte**

Die sozialwissenschaftliche Debatte um das Sozialkapital steht in einem engen Zusammenhang mit anderen Konzepten und Denktraditionen, die sich mit ähnlichen Fragen auseinander setzt. Dazu gehören erstens der Kommunitarismus, der ein Gegenmodell zum Liberalismus darstellt, dem Selbstzerstörungstendenzen und ein Anspruchsdenken des Einzelnen an den Staat unterstellt werden und der für eine Rückbesinnung auf die Gemeinschaft („community“) und eine Stärkung des Gemeinsinns plädiert (Roßteutscher et al 2009, 15); zweitens, die mit den politischen Umbrüchen in Ost- und Ostmitteleuropa 1989/90 in den „Westen“ gekommenen Konzepte der „Zivilgesellschaft“ bzw. „Civil Society“; dann, drittens, die in der jüngeren demokratietheoretischen Debatte zu findenden Konzepte einer „Assoziativen Demokratie“, in der die Probleme einer „Parteiendemokratie“ durch die verstärkte Einbindung von intermediären Gruppen, Verbänden und Netzwerken behoben oder zumindest gelindert werden sollen. Diese Diskussion spielt vor allem im Rahmen der Debatten um den Umbau und die Reform von Wohlfahrtsstaaten eine wichtige Rolle; und schließlich, viertens, gibt es Anknüpfungspunkte zur Dritte-Sektor-Forschung, wo die Frage nach der Bedeutung von Non-Profit-Organisationen und sozialen Dienstleistungen in modernen Wohlfahrts- und Industriestaaten gestellt wird. In diesem größeren Diskussionskontext steht die seit Anfang der 1990er Jahre aufziehende Debatte um das Sozialkapital.

Der bekannteste Vertreter des Sozialkapital-Konzeptes, Robert D. Putnam, hat in seiner Studie über die US-amerikanische Politik dem Sozialkapital wahre Wunder zugeschrieben: „Social capital makes us smarter, healthier, safer,

richer and better able to govern a just and stable democracy“ (Putnam 2000, 290). Im Folgenden will ich die Hintergründe und den Entstehungszusammenhang dieses Konzeptes aufzeigen und dabei erläutern, worauf dieser normative Überschuss und das weit verbreitete Vertrauen basieren, dass ein Mangel an „Sozialkapital“ nicht nur politische Missstände in modernen Demokratien erklärt, sondern gleichzeitig damit auch Abhilfe geschaffen werden kann.<sup>2</sup> Seinen echten Aufschwung, um nicht zu sagen „Hype“, hat das Sozialkapital-Konzept durch die Arbeit von Putnam zur modernen Demokratie in Italien gefunden. Andere wichtige Autoren sind Pierre Bourdieu und James S. Coleman. Der französische Soziologe Bourdieu hatte als erster Sozialwissenschaftler mit dem Konzept des Sozialkapitals systematisch gearbeitet und in seine Studien über soziale Ungleichheiten („Die feinen Unterschiede“) integriert. Seiner Meinung nach ist Sozialkapital eine Eigenschaft, die einer Einzelperson zukommt und die diese zur Förderung und zum Erreichen persönlicher Ziele einsetzen kann. Der Mangel bzw das Vorhandensein von Sozialkapital ist, so Roßteutscher et al (2009, 23), bei Bourdieu ein „Baustein der Klassen- und Ungleichheitsstruktur einer Gesellschaft“. Bei Coleman stellt Sozialkapital eine Handlungsressource dar, die nicht als Eigenschaft einer Person zu verstehen ist, sondern im Zusammenhang mit sozialen Beziehungen und sozialen Kontexten (vgl Roßteutscher et al 2009, 29). Als ein Beispiel für das Vorhandensein von Sozialkapital nennt Coleman die wechselseitig eingegangenen Verpflichtungen und gegenseitigen Erwartungen, die in sozialen Beziehungen zu beobachten sind und die maßgeblich davon abhängen, wie groß die tatsächliche Vertrauenswürdigkeit des konkreten sozialen Umfelds ist.

Die für uns hier relevantere Perspektive und Konzeption von Sozialkapital geht auf Putnam zurück. Er ist der Frage nachgegangen, weshalb zwischen dem Norden und dem Süden Italiens für einen Nationalstaat ungewöhnlich große Unterschiede in der politischen und wirtschaftlichen Leistungskraft festzustellen und auch durch politische Eingriffe und Maßnahmen der Regierungen in Rom offensichtlich nicht aus der Welt zu schaffen sind. Der im Süden Italiens zu beobachtende Modernisierungsrückstand und die tief verankerte Korruption, der

---

<sup>2</sup> Vgl zum Folgenden den Überblick bei Gabriel (2008) und Roßteutscher et al (2009) sowie die Beiträge in Castiglione et al (2008).

Mangel an politischer Effizienz und die sehr schwach ausgeprägte Loyalität der Bevölkerung gegenüber den staatlichen Strukturen erklärt Putnam mit einem seit jeher schwach bzw nicht existenten Sozialkapital. Seiner Ansicht nach gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen Effizienz und Effektivität des Staates bzw seiner in den 1970er Jahren reformierten Regionalverwaltungen und dem in einer Gesellschaft verankerten Sozialkapital (Putnam 1993). Der Titel des Buches ist insofern programmatisch: „Making Democracy Work“. Ihm geht es also um die Frage, welche nicht-institutionell verankerten und durch die demokratischen Institutionen auch nur sehr begrenzt sicherzustellenden Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit eine Demokratie „funktioniert“ und damit lebensfähig ist. Putnam (1993, 167) definiert Sozialkapital als „... features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions“. Mit seiner ersten größeren Arbeit hat Putnam eine Reihe von weiteren Forschungsarbeiten angestoßen.<sup>3</sup> Putnam und anderen Autoren geht es um die in den Sozialwissenschaften seit langem diskutierten Kollektivgüterprobleme, also um die von Mancur Olsen (1968) aufgeworfene Frage, wie Kollektivgüter – also Güter, die etwa allen Mitgliedern einer sozialen Gruppe zur Verfügung stehen sollen, und zwar unabhängig davon, ob der Einzelne zur Herstellung beigetragen hat – bereitgestellt werden können. Das Problem oder Dilemma besteht darin, dass der Einzelne aus egoistisch-rationalen Erwägungen keinen Anreiz verspürt, zur „Produktion von Kollektivgütern beizutragen, weil er davon ausgehen kann, dass die anderen Mitglieder der sozialen Gruppe dies tun. Wenn freilich alle dieser egoistischen Maxime folgten, würde niemand von den Segnungen und Kollektivgütern profitieren. Ist aber ein ausreichend hohes Maß an Sozialkapital in einer sozialen Gruppe vorhanden, können diese Kollektivgüterprobleme überwunden werden. Die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Regionalverwaltungen im Norden bzw im Süden Italiens erklärt Putnam – in Anlehnung an die Arbeit von Alexis de Tocqueville über die Demokratie in Amerika – mit den in langen Zeiträumen gewachsenen „zivilen“ oder „Bürger-Tugenden“. Roßteutscher et al (2009, 32 f) fassen die Ergebnisse der Putnam’schen Italien-

---

3 Vgl dazu die Nachweise in Roßteutscher et al (2009) 31 sowie die in der Literaturliste dieses Beitrags aufgeführten Titel.

studien und seine Erklärung der unterschiedlichen Effektivität der Verwaltungen so zusammen:

„Wenn Menschen einander vertrauen, vielseitige soziale Kontakte miteinander unterhalten und Normen befolgen, sind kollektive politische Ziele mit weniger Aufwand zu erreichen als in Situationen, in denen solche Voraussetzungen fehlen. Denn die Zusammenlegung von Ressourcen fördert die Verfolgung gemeinsamer Ziele und darüber hinaus reduzieren sich die Kontroll- und Verhandlungskosten, weil die Erfüllung politischer Vorgaben und Regeln nicht erzwungen werden muss.“

Die seit dem Ende des Mittelalters unterschiedliche historische Entwicklung der norditalienischen Stadtrepubliken auf der einen Seite und des autokratischen Königreichs im Süden auf der anderen Seite haben, so Putnam und seine Mitautoren, im Norden die Grundlagen gelegt für die Herausbildung von Sozialkapital und im Süden diese Entwicklung behindert.

Robert Putnam hat die Ergebnisse seiner langjährigen Italienforschung in der Folge auf die US-amerikanische Demokratie und Gesellschaft übertragen. Hier sieht er einen Rückgang an Sozialkapital, der zu einer Schwächung der amerikanischen Demokratie führe. Die Vereinzelung und die Zurückgezogenheit der Bürger in ihre Wohnstuben, in denen sie vor dem TV-Gerät sitzen, und der Rückgang der Parteibindungen und des sozialen sowie politischen Engagements in Vereinen sind seiner Ansicht nach Krisenphänomene, mit denen die Demokratien in den USA und anderswo zu kämpfen haben. Ein Problem sieht Putnam in der schwindenden Rolle, die politischen Parteien als Transmissionsriemen zukommt. Er macht die Massenmedien – vor allem das Fernsehen – und die Meinungsumfragen dafür verantwortlich: „Als Grundlage für die Meinungsbildung über öffentliche Angelegenheiten konnten sich die Wähler früher auf ihre Parteibindungen und auf den direkten Kontakt mit den Repräsentanten der Partei stützen. Die Parteiführungen ihrerseits erfuhren aus Gesprächen mit den Organisationen der Parteibasis die Ansichten ihrer Wählerschaft“ (Putnam 1996, 65). Der in den USA und in anderen westlichen Demokratien zu beobachtende Bedeutungsverlust der politischen Parteien hat diese traditionellen Informationskanäle versiegen lassen und neue Formen der Kommunikation sehr viel wichtiger werden lassen: die medial vermittelte Ansprache der Politiker

an die Wählerinnen und Wähler über das Fernsehen und die Vermittlung von Wählerinteressen an die Politiker über das Instrument von Umfragen (vgl ebd). Diese neue, als Einbahnstraße angelegte Form der politischen Kommunikation geht einher mit einem Generationenwechsel, wonach die jetzige jüngere Generation zur ersten Kohorte gehöre, die „bereits in ihrer formativen Phase dem Einfluss des Fernsehens ausgesetzt waren“ (Roßteutscher et al 2009, 34).

Neuere politikwissenschaftliche Arbeiten und Autoren kritisieren jedoch Putnam, weil er ihrer Ansicht nach eine „ziemlich idealisierte Darstellung“ davon liefere, wie sich „in Teilen Italiens jenseits der staatlichen Institutionen auf der lokalen Ebene starke Normen und Praktiken der Kooperation entwickelt haben“, so Colin Crouch (2008, 25). Italienische Autoren haben darauf verwiesen, dass Putnam die Rolle der Kommunen und kommunalen Politik in seinen Arbeiten unterschätzt habe (vgl ebd).

### **III. Identität, Sozialkapital und Demokratie in den Regionen des Alpenraums**

Die Frage, welche Rolle dem Sozialkapital in Regionen und in unserem Fall in Föderalstaaten im Alpenraum zukommt, eröffnet wissenschaftliches Neuland. Eine Ausnahme dazu liefert der Band von Peter Bußjäger (2008). Hier wird in überzeugender Weise erstmalig dieser Zusammenhang systematisch diskutiert und reflektiert. Bisherige Arbeiten und Studien beschränkten sich vor allem auf die Bedeutung, die dem Sozialkapital in der – auch regional unterschiedlichen – ökonomischen Performanz von Staaten und Volkswirtschaften zukommt (vgl stellvertretend Blume/Sack 2008, Hauser et al 2007 und Iyer et al 2005). Hier wird ua diskutiert, inwiefern das Vorhandensein von Sozialkapital die Innovationsfähigkeit von so genannten „Lernenden Regionen“ steigern kann (vgl Hauser et al 2007). In unserem Kontext wird die Bedeutung des Sozialkapitals für Regionen im Alpenraum in einem breiteren Kontext zu diskutieren sein. Hier geht es um die Frage, wie regionale Identität und föderale Strukturen, die möglicherweise die regionale Identität befördern, neu geschaffen bzw erhalten werden können. Der Hintergrund dieser Frage ist, dass Föderalstaaten im Unterschied zu Zentralstaaten eine politische und räumliche Nähe zugeschrieben werden kann und bürgerschaftliches Engagement „vor Ort“ leichter

zu organisieren ist als dies in der Fläche möglich erscheint. Die in der Wissenschaft weit verbreitete Überzeugung ist, dass Partizipation und bürgerschaftliches Engagement zum Beispiel in Schützen- und Trachtenvereinen als Träger- und Vermittlerorganisationen einer historisch gewachsenen alpenländischen regionalen Identität zu einer Gesamtzufriedenheit mit dem regionalen politischen System beitragen kann. Roland Sturm (2008, 47 f) verweist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf, dass dem Sozialkapital im regionalen Kontext ein enormes Entwicklungspotential zukommt: „Die Region wird zur Mobilisierung ihres Sozialkapitals als politisch-kulturelle Entität definiert, von der angenommen wird, dass sie einen traditionellen, historisch begründbaren, landsmannschaftlich vermittelten Zusammenhalt habe und sich von Nachbarregionen unterscheide“. Bei künftigen Untersuchungen muss also auch die Frage geklärt werden, wie regionale politische Akteure und Parteien eine „Konstruktion“ von regionaler Identität befördern (vgl ebd).

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der „Absturz“ von Regionalparteien bzw regional verankerten Parteien wie der CSU in Bayern, der Südtiroler Volkspartei oder der ÖVP in Tirol in jüngster Zeit. Der Einbruch der zum Teil seit Jahrzehnten mit stabilen Mehrheiten regierenden regionalen „Volksparteien“ und als „Staatsparteien“ auftretende Vereinigungen zeigen, dass sich hier ein Paradigmenwandel abzuzeichnen scheint, der in seinen Ausmaßen und den Folgen für Zusammenhang von regionaler Identität und Demokratie erst noch erforscht werden muss. Auch die von Regionalparteien zum Teil ausgehende Fremden- und Europafeindlichkeit wird gerade erst genauer untersucht (vgl Elias 2008 und Hepburn 2009). Da Identität auch immer mit der Fragen nach Inklusion („Mir san mir“) und Exklusion („Die anderen“) einhergeht, stellt sich die Frage, wie der von manchen Regionalparteien verfolgte Populismus auf die größeren politischen Parteien abfärbt und die nationale Politik beeinflusst. Diese ‚Kehrseite‘ der Bildung von Sozialkapital wird in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte, in der dem Sozialkapital mitunter die Wirkung eines umfassenden politischen Heilmittels zugeschrieben wird, ignoriert. Ein breiter angelegtes Forschungsprojekt müsste auch diese Perspektiven – frei von normativer Wertung – in empirisch-analytischer Hinsicht genauer untersuchen.

#### IV. Probleme der Messung von Sozialkapital

Es wird von Oscar Gabriel (2008, 19) kritisiert, dass in der empirischen Erforschung des Sozialkapitals die Fragen nach Messung und Operationalisierung zum Teil „recht leichtfüßig“ angegangen wurden. Die unterschiedlichen Herangehensweisen der Messung können hier nicht im Einzelnen dargestellt (vgl. Kunz et al 2009), sondern nur in allgemeiner Form diskutiert werden. Grundsätzlich wird in der wissenschaftlichen Literatur betont, dass die Analyse und Messung von Sozialkapital einem multiplen Indikatorenmodell folgen sollte und sich nicht mit einer Messvariable begnügen könne, da hier Messfehler leicht zu gravierenden Verzerrungen führen könne, während in Mehrindikatorenmodellen sich solche Messfehler ausgleichen. In der Regel wird eine Unterscheidung vorgenommen zwischen strukturellen und kulturellen Elementen von Sozialkapital (vgl. unten stehende Tabelle nach Kunz et al 2009, 43).

| <b>Sozialkapital</b>        |                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Strukturelle Aspekte</b> | <b>Soziale Netzwerke</b><br>Mitgliedschaft in Freiwilligenorganisationen<br>Aktivität in Freiwilligenorganisationen<br>Zeitverwendungen in Netzwerken<br>Familienbindungen (Kinderzahl)<br>Freundschaftsbeziehungen<br>Kontakte am Arbeitsplatz |
| <b>Kulturelle Aspekte</b>   | <b>Vertrauen</b><br>soziales Vertrauen<br>Institutionenvertrauen<br><br><b>Soziale Werte und Normen</b><br>Solidarität<br>Reziprozität<br>Toleranz<br>demokratische Einstellungen                                                               |

## V. Schluss

Der vorliegende Beitrag hat zu skizzieren versucht, welche Forschungsperspektiven sich bei der Verknüpfung der Themen Sozialkapital, Identität und Demokratie im Alpenraum eröffnen. Dabei wurde deutlich, dass der Forschungsbedarf sehr groß ist und die politische Relevanz eines solchen Unternehmens angesichts der politischen und ökonomischen Krisen, mit denen die OECD-Staaten konfrontiert sind, auf der Hand liegen sollte. Die historisch verankerte regionale Identität und sich die daraus ableitende Herausbildung eines Fundus an Sozialkapital, welcher gerade in Zeiten der Krise die schwächer werdenden Systemperformanz auffangen könnte, steht somit vor einer Bewährungsprobe. Die Voraussetzungen für die Herausbildung von Sozialkapital scheinen auf der regionalen Ebene besonders gut und die Stabilität einer Demokratie „vor Ort“ hoch zu sein. Was bislang in den vorliegenden Analysen noch nicht hinreichend untersucht und erklärt werden konnte, ist die Frage, welche Konsequenzen die Globalisierung und Europäisierung von politischen Entscheidungsprozessen in politischen Mehrebenensystemen für die Chancen einer Stärkung von Sozialkapital auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene besitzt. In den bisherigen Reformdiskursen hat diese Frage bislang keine Rolle gespielt – es wäre eine lohnende Aufgabe für die Politik und die Wissenschaft dieser Frage intensiver nachzugehen: „Wenn etwa regionale Identität und Föderalismus gute Voraussetzungen für die Herausbildung von Sozialkapital bilden, (...) dann ist die föderative Aufgabenverteilung der Verfassung der richtige Ort, die entsprechenden Zuordnungen zu treffen“ (Bußjäger 2008a, 59). Diese Auseinandersetzung wurde in den nationalen wie auch in der europäischen Verfassungsdebatte bislang nicht geführt. Neben diesen Fragen der ‚großen‘ Politik wird es auch darum gehen, wie etwa die unter Druck geratenen sozialen Sicherungssysteme in einem regionalen Kontext und auf der Basis eines regional begründeten Sozialkapitals reformiert und gestärkt werden können.

## Literatur

- Beugelsdijk, Sjoerd/van Schaik, Ton 2005, Social capital and growth in European regions: an empirical test, in: *European Journal of Political Economy*, Vol 21, 301-324
- Blume, Lorenz/Sack, Detlef 2008, Patterns of Social Capital in West German Regions, in: *European Urban and Regional Studies*, 15: 3, 229-248.
- Bußjäger, Peter (Hg) 2008, Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus, Wien
- Bußjäger, Peter 2008a, Sozialkapital und Verfassungsdiskurs in Österreich, in: Bußjäger, Peter (Hg) 2008, Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus, Wien, 59-76
- Castiglione, Dario/van Deth, Jan/Wolleb, Guglielmo (Hg) 2008, *The Handbook of Social Capital*, Oxford
- Crouch, Colin 2008, *Postdemokratie*, Frankfurt/M
- Elias, Anwen 2008: *Minority Nationalist Parties and European Integration. A Comparative Analysis*, London
- Freitag, Markus/Traunmüller, Richard 2008, Sozialkapitalwelten in Deutschland. Soziale Netzwerke, Vertrauen und Reziprozitätsnormen im subnationalen Vergleich, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, Heft 1, 221-256
- Gabriel, Oscar 2008, Zwischen Markt und Staat: Sozialkapital und die Zukunft der Demokratie, in: Bußjäger, Peter (Hg) 2008, Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus, Wien, 9-42
- Gesthuizen, Maurice/van der Meer, Tom/Scheepers, Peer 2008, Ethnic Diversity and Social Capital in Europe, Tests of Putnam's Thesis in European Countries, in: *Scandinavian Political Studies*, 32: 2, 121-142
- Grix, Jonathan/Knowles, Vanda 2002, The Euroregion and the Maximization of Social Capital: Pro Europa Viadrina, in: *Regional and Federal Studies*, 12: 4, 154-176

- Hauser, Christoph/Tappeiner, Gottfried/Walde, Janette 2007, The Learning Region. The Impact of Social Capital and Weak Ties on Innovation, in: Regional Studies, 41: 1, 75-88.
- Hepburn, Eve 2009, The New Politics of Territorial Autonomy in Europe. Territorial Strategies and the Uses of European Integration by Parties in Scotland, Bavaria and Sardinia 1979-2005, Florence.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2009, Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government?; paper presented at the 11<sup>th</sup> Biennial International Conference of the European Union Studies Association, Los Angeles, California, April 23-25, 2009
- Iyer, Sriya/Kitson, Michael/Toh, Bernard 2005, Social Capital, Economic Growth and Regional Development, in: Regional Studies, 39: 8, 1015-1040
- Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin 2006, Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg), Theorien der europäischen Integration, 2. Aufl., Wiesbaden, 223-247
- Kunz, Volker/Westle, Bettina/Roßteutscher, Sigrid 2009, Dimensionen und die Messung des sozialen Kapitals, in: Westle, Bettina/Gabriel, Oscar W. (Hg) 2009, Sozialkapital – Eine Einführung, Baden-Baden, 41-50
- Olsen, Mancur (1968), Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen
- Pernthaler, Peter 2008, Föderalismus im Alpenraum. Konzeption 1980 – Herausforderungen 2008, Thesenpapier
- Putnam, Robert D. 1993, Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton
- Putnam, Robert D. 1996, Symptome der Krise. Die USA, Europa und Japan im Vergleich, in: Weidenfeld, Werner (Hg), Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, Berlin, 52-80
- Putnam, Robert D. 2000: Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community, New York

- Roßteutscher, Sigrid/Westle, Bettina/Kunz, Volker 2009, Das Konzept des Sozialkapitals und Beiträge zentraler Klassiker, in: Westle, Bettina/Gabriel, Oscar W. (Hg) 2009, Sozialkapital – Eine Einführung, Baden-Baden, 11-40
- Schäfer, Armin 2009: Krisentheorie der Demokratie, Spätkapitalismus und Postdemokratie, in: dms – der moderne staat (Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management), Heft 1, 159-183
- Sturm, Roland 2008: Bürgerschaftliches Engagement und Föderalismus, in: Bußjäger, Peter (Hg) 2008, Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus, Wien, 43-57
- von Beyme, Klaus 2007, Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich, München
- Weidenfeld, Werner (Hg) 1996, Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, Berlin
- Weidenfeld, Werner (Hg) 1996, Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, Berlin
- Westle, Bettina/Gabriel, Oscar W. (Hg) 2009, Sozialkapital – Eine Einführung, Baden-Baden



## **Naturschutz in den politischen Mehrebenensystemen des Alpenraums.**

### **Kompetenzverteilung in Deutschland, Österreich, Italien und der Schweiz**

Mit dem Pilotprojekt „MONARPOP“ (Monitoring Network in the Alpine Region for Persistent and other Organic Pollutants) förderte die EU im Rahmen von Interreg III B – Alpenraum – die Analyse der Belastung der Alpen mit langlebigen organischen Schadstoffen.<sup>1</sup> Die Untersuchungen stehen im Zusammenhang mit der Stockholmer Konvention,<sup>2</sup> einem völkerrechtlichen Vertrag, mit dessen Hilfe diese Schadstoffe eingeschränkt werden sollen. Durchgeführt wurde MONARPOP von teils auf nationaler, teils auf subnationaler Ebene angesiedelten staatlichen und nichtstaatlichen Stellen in acht Nationen im Alpenraum. Beteiligt waren unter anderen die regionale Umweltschutzagenturen in Veneto und der Lombardei, das Bundesamt für Naturschutz, Wald und Landschaft der Schweizerischen Eidgenossenschaft und die Universität Basel, das bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz sowie das deutsche Umweltbundesamt und das deutsche Forschungszentrum für Umwelt und Gesundheit, ein slowenisches Forschungszentrum und in Österreich das Umweltbundesamt, das Lebensministerium sowie die Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik.<sup>3</sup> In dem von Österreich initiierten Projekt wurden mit innovativen Methoden kontinuierlich Proben der Luft, des Regens und Schnees, des Humus und Bodens und der Fichtennadeln genommen. Die Proben von über 40 Stellen im Alpenraum, von den Tälern bis zu hohen Gipfeln – die höchsten Stellen waren der Sonnblick in Österreich, die Zugspitze in Deutschland und das Weißfluhjoch in der Schweiz – wurden auf 30

---

\* Ich danke ganz herzlich Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle für hilfreiche Kommentare zum gesamten Artikel und für ihren Beitrag zum Unterkapitel über Italien, ohne den dasselbe nicht entstanden wäre.

1 [www.monarpop.at](http://www.monarpop.at) (letzter Zugriff am 10.08.2009).

2 <http://chm.pops.int/> (letzter Zugriff am 10.08.2009).

3 Weitere Informationen unter [www.monarpop.at](http://www.monarpop.at) (letzter Zugriff am 10.08.2009).

giftige und krebsfördernde Stoffe wie DDT und PCB und deren Herkunft untersucht. Dabei stellte sich heraus, dass die Schadstoffbelastung im Alpenraum seit vergleichbaren Messungen im Jahr 1993 zwar zurück gegangen ist, dass sich aber dennoch gerade in höheren Lagen längst verbotene Pestizide ansammeln. Das Bergmassiv bildet eine Barriere für Luftmassen und durch niedrige Temperaturen in den Hochlagen eine „Kältefalle“, die die Schadstoffe bindet. Insbesondere die Vor- und Randalpen bilden so einen ökologischen Filter. Die Schadstoffe stammen teilweise aus weit entfernten Quellen, sogar aus anderen Kontinenten.

Das Beispiel aus dem Bereich der Luftreinhaltung als mit dem Naturschutz teilweise überlappendem Politikfeld lässt schon vermuten, dass der Alpenraum für umweltpolitische Zusammenhänge einige Spezifika aufweist. Es zeigt auch die internationale Vernetzung, das Zusammenspiel verschiedener staatlicher Ebenen sowie staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in der Umweltpolitik, den Einfluss der EU und die Anwendung verschiedener Steuerungsinstrumente (hier der Forschung). Im folgenden Artikel geht es um die Naturschutzpolitik im Alpenraum. Naturschutz stellt nur einen Teilbereich der Umweltpolitik dar. Er umfasst alle Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und der biologischen Vielfalt (Biodiversität). Ziel der Naturschutzpolitik ist es, Natur und Landschaft zu erhalten.<sup>4</sup> Schutzgüter des Naturschutzes sind neben Fauna und Flora auch Böden, Gewässer, Klima, Luft, Biotop, Naturdenkmäler und das Landschaftsbild. Naturschutz ist eine Querschnittspolitik, es bestehen Überschneidungen mit anderen Untergruppen der Umweltpolitik und anderen Politikfeldern. Betroffen vom Naturschutz sind unter anderem die Raumplanung, die Siedlungspolitik, die Luft-

---

4 In § 1 des deutschen Bundesnaturschutzgesetzes wird Naturschutz wie folgt definiert: Natur und Landschaft sind auf Grund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlagen des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass 1. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, 2. die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, 3. die Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume sowie 4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind. Im österreichischen Recht existiert keine Definition von Naturschutz. Karl Weber definiert „Naturschutz ist Teil der komplexen Materie Umweltschutz und ist das Kernstück des Landesumweltschutzes.“ Sein Ziel sei der Schutz von wildlebenden Tieren und Pflanzen und deren Lebensgrundlagen sowie die langfristige Erhaltung und Sicherung der schutzwürdigen Landschaften und Landschaftsteile, Weber, Naturschutzrecht, in: Rath-Kathrein/Weber (Hg), Besonderes Verwaltungsrecht (2005), 5. Aufl., 64-82.

reinhaltung, der Bodenschutz, die Sicherung des Wasserhaushalts und der Wasserqualität, Abfallbeseitigungs-, die Landwirtschafts-, Tourismus- und die Verkehrspolitik sowie die Forst- und die Energiewirtschaft. Es bestehen auch Vernetzungen mit Politikbereichen wie Gewerbe, Industrie, Bildung und Erziehung, Forschung sowie Information. In der Naturschutzpolitik kommen verschiedene Steuerungsmittel zum Einsatz. Neben verwaltungspolizeilichen Instrumenten (Ge- und Verbote, Genehmigungspflichten) sowie planungsrechtlichen Instrumenten (Raumplanung, Schutzgebiete) stehen weichere Mittel wie ökonomische Anreize (Steuern, Naturschutzabgaben, Wettbewerbssituationen), freiwillige Selbstverpflichtungen, Fördermaßnahmen (Vertragsnaturschutz, Naturschutzfonds), Beratung und Information der Öffentlichkeit.<sup>5</sup> An der Naturschutzpolitik beteiligt sind staatliche Akteure auf verschiedenen Ebenen, darunter neben den Parlamenten nicht nur einzelne Abteilungen in Ministerien, sondern auch staatliche Sonderbehörden wie beispielsweise in Deutschland das Bundesamt für Naturschutz und das Bayerische Landesamt für Umwelt. Daneben gibt es von staatlicher Seite legitimierte Stellen, die Beratungs- und Öffentlichkeitsarbeit leisten, in Tirol beispielsweise der Naturschutzbeirat, der die Landesregierung berät und auch Naturschutzverbände integriert, und der Landesumweltanwalt, ein von der Landesregierung bestellter Naturschutzfachmann, der informiert, berät und in Verfahren nach dem Naturschutzgesetz Parteistellung innehat (§§35, 36 TNatSchG). Die Naturschutzpolitik bedient sich einer Vielzahl nichtstaatlicher Akteure: neben privaten Landwirten (ua im Rahmen des Vertragsnaturschutzes) gehören dazu im Alpenraum die Bergwacht, der Forstschutz, Fischereischutz etc. Außerdem nehmen nichtstaatliche Akteure Einfluss auf die Naturschutzpolitik, einerseits Verbände wie beispielsweise der WWF, der Alpenverein und die Naturfreunde, andererseits aber auch wirtschaftliche Akteure.

Der vorliegende Artikel bietet eine exemplarische und thesenartige erste Annäherung an das Thema „Naturschutz im Alpenraum“, das möglicherweise in einem größeren Projekt zum Thema „Föderalismus im Alpenraum“ genauer

---

5 *Bisang/Moser/Zimmermann*, Erfolgsfaktoren in der Naturschutzpolitik. Beispiele aus vierzig Jahren Natur- und Landschaftsschutzpolitik in der Schweiz (2008) 16 ff; *Weber*, aaO (2005) (FN 4); *Biermann*, Umwelt, in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hg), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder (2007) 424-436.

analysiert werden kann. Der Fokus dieses Artikels soll auf einem Vergleich der Kompetenzverteilung in der Naturschutzpolitik zwischen supranationaler, nationaler und subnationaler Ebene liegen. Ausgangspunkt des Vergleichs der Naturschutzkompetenzen ist Deutschland, und daneben wurden die Naturschutzpolitiken in Österreich, Italien und der Schweiz berücksichtigt. Es wird sich zeigen, dass Naturschutzpolitik sich zwischen regionalem Bezug und Globalisierung bewegt und dies zu Spannungen und Anpassungsleistungen in den politischen Systemen des Alpenraumes führen kann. Im Folgenden soll anhand einiger Thesen vorgegangen werden:

1. Im Alpenraum bestehen de facto spezifische naturschutzrechtliche Herausforderungen.
2. Naturschutzpolitik bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und regionaler Verortung.
3. Naturschutzpolitik findet in einem „globalen Mehrebenensystem“ statt.
4. Auf die nationalen Politiken und Kompetenzverteilungen zwischen nationaler und subnationaler Ebene kann daraus Anpassungsdruck erwachsen.

### **1. Spezifische naturschutzpolitische Herausforderungen im Alpenraum**

In den Alpen ergeben sich spezielle Herausforderungen im Bereich der Naturschutzpolitik. Das höchste Gebirge Europas, das sich von Frankreich bis Slowenien in einem Bogen von 1100 km zieht, bildet einen Lebensraum für Tiere, die sonst nirgends anzutreffen sind, wie etwa das Alpenschneehuhn und der Schneehase. Rund ein Fünftel aller europäischen Pflanzenarten kommen nur im Hochgebirge vor, und einige der Pflanzen gibt es allein im Alpenraum. Pflanzen wie der Gletscherhahnenfuß, das einblütige Hornkraut und das Alpenglöckchen sind in ihrer Existenz bedroht. Mit Bergwäldern, alpinen Rasen, Gewässern, Hochmooren, Naturhöhlen und Gletschern bilden die Alpen eine einzigartige Naturlandschaft und ein hochempfindliches Ökosystem. Sie sind jedoch auch Lebensraum und Wirtschaftsgrundlage für ungefähr 13 Millionen Menschen in acht Staaten. Oft konkurrieren verschiedene Arten der Nutzung der Alpen miteinander und können – gerade in engen Tälern – eine Belastung der Natur darstellen. Die Alpen werden als beliebtes Urlaubs- und Sportgebiet genutzt, bilden eine Barriere für den europäischen Fernverkehr und sind eine

Grundlage für die Nutzung alternativer Energien. Verkehr, Tourismus, Sport, Siedlung und Entwicklung der Wirtschaft sowie die Intensivierung von Land- und Forstwirtschaft können zu einer Überbelastung der Natur führen. Dazu kommen allgemeine Umweltbelastungen, die sich im Alpenraum auf besondere Art auswirken. Ein Beispiel ist die oben angeführte Luftverschmutzung, aber auch die Klimaerwärmung betrifft die Alpen in besonderem Maße. Ökosysteme verlagern sich in höhere Gebirgsregionen, die Gletscherschmelze und das Auftauen des Permafrostbodens machen den Untergrund instabil und führen zu Veränderungen der natürlichen Wassermengen.<sup>6</sup>

## **2. Naturschutz im Spannungsfeld von Globalisierung und regionaler Verortung**

Naturschutz ist eng mit den Gegebenheiten vor Ort verbunden. In den acht Alpenstaaten bestehen jeweils in den alpinen Regionen besondere Herausforderungen hinsichtlich des Naturschutzes. Es liegt eine faktische Asymmetrie vor, da in den Staaten jeweils nicht alle Regionen von den alpinen Naturschutzproblemen betroffen sind. In Föderalstaaten wie Deutschland, Österreich und der Schweiz sind es nur einige Länder und Kantone, oder in regionalisierten Staaten wie Italien nur einige Regionen, und auch in Einheitsstaaten wie Frankreich und Slowenien sind nur einige Gebiete betroffen (während in Liechtenstein und Monaco der gesamte Staat betroffen ist). Insofern liegt die Frage nahe, wie Naturschutzpolitik in den sehr unterschiedlichen politischen Systemen des Alpenraumes betrieben wird, welche staatliche Ebene, welche staatlichen und nichtstaatlichen Akteure beteiligt sind und welche politischen und rechtlichen Steuerungsinstrumente in den verschiedenen Staaten angewandt werden. Problemlösungen, die den Naturschutz im Alpenraum betreffen, müssen sich möglicherweise von denen in anderen Regionen desselben Staates unterscheiden, könnten die alpinen Regionen jedoch über die Staatsgrenzen hinweg verbinden. Es stellen sich also auch Fragen der Vernetzung der Naturschutzpolitiken im Alpenraum, da die Herausforderungen des Naturschutzes im gesamten Alpenraum bestehen und nicht an Staatsgrenzen Halt machen. Darüber hinaus ist der Naturschutz im Alpenraum mit weltweiten Phänomenen

---

<sup>6</sup> [www.swissworld.org/umweltschutz](http://www.swissworld.org/umweltschutz) (letzter Zugriff am 10.08.2009).

wie der Klimaerwärmung oder Luftreinhaltung vernetzt. Völkerrechtliche Verträge, die Politik der Europäischen Union (EU) sowie regionale Netzwerke spielen eine Rolle.

### **3. Naturschutz im „globalen Mehrebenensystem“**

Naturschutzpolitik findet insofern in einem „globalen Mehrebenensystem“ statt, als von der lokalen, über die subnationale/regionale, nationale und europäische bis hin zur internationalen, völkervertraglichen Ebene überall naturschutzrechtliche Regelungen erlassen werden.

#### **3.1. Völkerrechtliche Naturschutzregelungen**

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environmental Programme, UNEP) befasst sich mit grenzüberschreitenden Umweltproblemen, indem es seit Mitte der 1970er Jahre viele Konventionen im Umweltbereich initiierte (etwa über den Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten, über den Schutz der Ozonschicht, über Giftmülltransporte etc). Neben den Vereinten Nationen betreiben auch andere internationale Organisationen Umweltschutz, zum Beispiel das OECD Umweltdirektorat, das umweltpolitische Prüfberichte für die einzelnen Staaten erstellt. Unter der Schirmherrschaft des Europarates ist die „Berner Konvention“ (Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere von 1979) entstanden. Die Berner Konvention ist ein Wegbereiter des europäischen Naturschutzes, sie war der erste völkerrechtliche Vertrag im Naturschutzbereich. Angestrebt wird ein europaweites Netzwerk von Naturschutzgebieten. Die EU hat die Berner Konvention durch das Schutzgebietsnetz „Natura 2000“ umgesetzt, das durch die Vogelschutzrichtlinie und die Fauna-Flora-Habitat Richtlinie etabliert wird. Auch der Kongress der lokalen und regionalen Behörden des Europarates verfügt über eine Arbeitsgruppe „Naturschutz“, die im Jahr 2000 eine Landschaftskonvention verabschiedet hat.

Völkerrechtliche Vereinbarungen im Bereich des Naturschutzes sind insbesondere das Washingtoner Artenschutzabkommen (Handel mit gefährdeten Arten, 1978), das Übereinkommen über Feuchtgebiete („Ramsar-Konvention“ 1971), das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt (Biodiversität, 1992) und die

Bonner Konvention (Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten von 1979). Auch das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes (1975) trägt zum Naturschutz bei. So wurden die Dolomiten im Juni 2009 von der UNESCO zum Weltnaturerbe erhoben – ein rund 135.000 Hektar großes Schutzgebiet, das sich über fünf Provinzen Norditaliens erstreckt.<sup>7</sup>

Für den Naturschutz im Alpenraum ist auch das Protokoll zu Naturschutz und Landschaftspflege der Alpenkonvention („Übereinkommen zum Schutz der Alpen“ vom 07.11.1991) relevant.<sup>8</sup> Mitglieder der Alpenkonvention sind alle Staaten, die alpine Gebiete in ihrem Staatsgebiet haben (Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, Schweiz, Slowenien, Monaco und auch die EU). Ziel der Alpenkonvention ist der Schutz und die nachhaltige Entwicklung der Alpen. Der Sitz des ständigen Sekretariats ist in Innsbruck, eine Außenstelle befindet sich in Bozen. Die Rahmenkonvention enthält mehrere Protokolle, die im Bereich Naturschutz relevant sind: Naturschutz und Landschaftspflege, Berglandwirtschaft und Raumplanung, nachhaltige Entwicklung, Verkehr, Bergwald, Tourismus, Bodenschutz, Energie.

Das Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege von Ende 1994 hält fest, dass die Vertragsparteien gemeinsame Maßnahmen ergreifen, „um Natur und Landschaft so zu schützen, zu pflegen und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme, die Erhaltung der Landschaftselemente und der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten einschließlich ihrer natürlichen Lebensräume, die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Leistungsfähigkeit der Naturgüter und die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur- und Kulturlandschaft in ihrer Gesamtheit dauerhaft gesichert werden“ (Artikel 1 des Protokolls).

---

7 Die Entstehungsgeschichte der Dolomiten ist einzigartig in den Alpen: Vor 250 Millionen Jahren bildeten sie ein riesiges Korallenriff im Urmeer Tethys. Heute wechseln sich die schroffen Felstürme der „Bleichen Berge“ ab mit tiefen Tälern und sanften Hügeln. Die Dichte geologischer Zeugnisse der Erdgeschichte in einem einfach zugänglichen Raum macht die Dolomiten zu einem idealen Forschungs- und Lehrgebiet.

8 [http://www.alpconv.org/NR/rdonlyres/59883AF8-ED44-4C1E-8842-BD4643557CB3/0/protokoll\\_d\\_naturschutz.pdf](http://www.alpconv.org/NR/rdonlyres/59883AF8-ED44-4C1E-8842-BD4643557CB3/0/protokoll_d_naturschutz.pdf) (letzter Zugriff am 10.08.2009).

Im Rahmen des Naturschutz-Protokolls der Alpenkonvention erfolgt unter anderem eine Zusammenarbeit bei der Kartierung, der Ausweisung und Überwachung von Schutzgebieten, bei der Biotopvernetzung, der Aufstellung von Konzepten, Programmen und Plänen der Landschaftsplanung, bei der Vermeidung von Belastungen und bei der Forschung. Auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Naturschutz und Landschaftspflege auf regionaler und lokaler Ebene soll gefördert werden. Jede Vertragspartei bestimmt im Rahmen ihrer geltenden Ordnung die für die Zusammenarbeit am besten geeignete Ebene. Die Ziele des Protokolls sollen in den anderen Politiken berücksichtigt werden und deren Erreichen wird durch die Vertragsparteien überwacht.

### **3.2. Die Naturschutzpolitik der Europäischen Union**

Ein sehr hoher Anteil der Umweltpolitiken der EU-Mitgliedstaaten ist von der EU bestimmt. Durch die Verträge von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) wurden für die meisten umweltpolitischen Maßnahmen die qualifizierte Mehrheit im Rat und das Mitentscheidungsverfahren eingeführt. Das Europäische Parlament ist in diesen Fällen gleichberechtigt mit dem Rat an den umweltpolitischen Entscheidungen beteiligt und tritt im Gesetzgebungsprozess oft für hohe Umweltstandards ein. Ein einzelner Mitgliedstaat hat also nur bedingte Möglichkeiten, die Politik der EU im Umweltbereich in seinem Sinne mitzugestalten. Häufig bezieht die EU in ihrer Umweltpolitik gleichzeitig mehrere Umweltmedien ein (Wasser, Luft, Boden etc), darüber hinaus werden oft Verfahrensvorschriften erlassen.<sup>9</sup> Gerade diese Charakteristika der EU-Umweltpolitik können zu Umsetzungsschwierigkeiten in den Mitgliedstaaten führen. Die EU verwirklicht ihre Ziele im Rahmen von „Umweltaktionsprogrammen“, und es gibt keinen umweltpolitischen Bereich mehr, in dem keine europäischen Regelungen vorliegen.

Einer der Schwerpunkte des 6. Umweltprogramms der EU ist die Naturschutzpolitik. Im Bereich des Naturschutzes ergreift die EU eine Vielzahl von

---

<sup>9</sup> Knill, Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem (2008); Eppler, Europäische Umweltpolitik, in: Große Hüttmann/Wehling (Hg), Das Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen (2008); McCormick, Environmental Policy in the European Union (2001); Umbach, Umweltpolitik, in: Weidenfeld/Wessels (Hg), Jahrbuch der Europäischen Integration (2008), 189-192.

Maßnahmen, die unter anderem Wälder, die Meeresumwelt, die nachhaltige Nutzung von Ressourcen und genetisch veränderte Organismen betreffen. Der wichtigste Baustein der Naturschutzpolitik der EU ist ein ausgedehntes Netz von ökologischen Schutzgebieten, „Natura 2000“, das durch die Fauna-Flora-Habitat Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie errichtet wird und zum Ziel hat, seltene Tier- und Pflanzenarten zu schützen und ihre Lebensräume europaweit zu vernetzen. Sie dient der Umsetzung der „Berner Konvention“ von 1979 (Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, siehe oben). Alpine Gebiete stellen innerhalb von Natura 2000 eine eigene, besondere Gebietskategorie dar. Die Alpenregion wird also innerhalb des EU-Naturschutzes in besonderer Weise erfasst und als Einheit betrachtet. Einige Naturschutzverbände kritisieren, dass die Einbindung der Alpenregion und die Meldungen der Schutzgebiete in den Alpen über die verschiedenen Nationalstaaten erfolgen und dass es möglicherweise angemessener wäre, die subnationalen Einheiten, die jeweils einer Kategorie zugewiesen sind, zusammen arbeiten zu lassen und direkt mit der EU zu verlinken.<sup>10</sup>

Andere naturschutzrechtliche Maßnahmen der EU sind etwa der Aktionsplan zu Erhaltung der biologischen Vielfalt (2006-2010), der als Ziel beispielsweise die Erhaltung der biologischen Vielfalt in der EU und weltweit hat und die Auswirkungen der Klimaerwärmung auf den Naturschutz einschränken möchte. Auf den Naturschutz wirken sich auch Richtlinien aus, die mehrere Umweltmedien (Wasser, Luft etc) betreffen, etwa die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU), die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP) und die Richtlinie zur Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Strategische Umweltprüfung, Plan-UVP, SUP).

Für die Naturschutzpolitik der EU spielen auch die EU-Förderprogramme eine Rolle. Speziell für den Naturschutz verfügt die EU über das Programm „LIFE“ („L’Instrument Financier pour l’Environnement“), das die Umsetzung und Weiterentwicklung der Umweltpolitik der EU zum Ziel hat. Mit „LIFE+“ (2007-

---

<sup>10</sup> Hintergrundgespräch mit einer Vertreterin des Naturschutzbundes Baden-Württemberg.

2013) werden drei Programminhalte besonders gefördert: Natur und Biologische Vielfalt (ua Umsetzung Natura 2000), Umweltpolitik und Verwaltungspraxis (innovative Konzepte, Best-Practice), Information und Kommunikation (Sensibilisierung der Öffentlichkeit). Aber auch andere Förderlinien der EU, etwa Interreg (Europäische Territoriale Zusammenarbeit), fördern naturschutzrechtliche Projekte. Für den Naturschutz im Alpenraum ist insbesondere Interreg III B – Alpenraum – von Interesse.

### **3.3. Naturschutzpolitik in einzelnen Alpenstaaten**

#### **3.3.1. Deutschland**

In Deutschland beschloss das Bundesverfassungsgericht in den 1950er Jahren unter der Annahme, dass das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 im wesentlichen nicht von nationalsozialistischer Weltanschauung geprägt sei, zur Verhinderung von Regelungslücken im Naturschutz, dass dasselbe mit Ausnahmen als Landesnaturschutzrecht fortgelten solle. Nach dem Grundsatz des Art 30 GG (die Ausübung staatlicher Befugnisse und Aufgaben ist Sache der Länder, sofern das Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft) fiel auch die Gesetzgebung im Naturschutz in die Kompetenz der Länder, die wie oben erläutert bereits Naturschutzgesetze hatten.<sup>11</sup> Ende der 1960er Jahre verstärkte sich das Bewusstsein für die Herausforderungen des Umweltschutzes in der Politik. Im Laufe der 1970er Jahre wurden Gesetzgebungskompetenzen für einzelne Umweltmedien nach und nach dem Bund übertragen. Darin liegt auch der Ursprung der Medienorientierung der deutschen Umweltpolitik, die für einige der Probleme der Umsetzung von europäischem Naturschutzrecht in Deutschland verantwortlich ist. In manchen Fällen hatten die Länder selbst auf bundeseinheitliche Regelungen gedrängt.<sup>12</sup> Sie wollten damit die Ergreifung unangenehmer Maßnahmen auf den Bund abwälzen und sich selbst die Möglichkeit

---

11 Vgl. Volkery, Naturschutz und Föderalismus. Anatomie eines Spannungsfeldes (2007); Eppler, Die Umweltpolitik von Bund und Ländern zwischen Kooperation und Entflechtung angesichts europäischer Vorgaben und heterogener sachpolitischer Herausforderungen, in: Scheller/Schmid (Hg), Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern (2008) 311-342.

12 Vgl. für die Ausführungen zu den Ländern: Müller-Brandeck-Bocquet, Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik. Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union (1996) 146-157.

regionaler Wirtschaftsförderung erhalten, die damals oft als Gegensatz zur Umweltpolitik gesehen wurde. Die Länder befürchteten, mit einem erfolgreichen Umweltschutz innerhalb der eigenen Landesgrenzen die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit gegenüber den anderen Ländern einzubüßen und plädierten deswegen, auch im Sinne einer durchschlagkräftigen Umweltpolitik, für bundeseinheitliche Regelungen. Im Bereich des Naturschutzes wurde in Art 75 aF GG die Rahmengesetzgebung festgelegt. Das bedeutet, dass der Bund im Bundesnaturschutzgesetz lediglich die Grundzüge des Naturschutzrechtes regeln durfte, die dann von den Ländern in ihren Landesnaturschutzgesetzen ausgefüllt wurden.

Mit der 2006 in Kraft getretenen „Föderalismusreform I“ wurde in den Bereichen Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt eine konkurrierende Gesetzgebung mit materiellem Abweichungsrecht der Länder von Bundesgesetzen eingerichtet. Das sind die Bereiche des Umweltrechts, die vorher zum Rahmenrecht gehörten, das durch die Föderalismusreform abgeschafft worden ist. Damit wird es in diesen Materien der Umweltpolitik möglich, dass einige Länder individuelle Landesregelungen aufstellen, während in anderen Ländern weiterhin Bundesrecht gilt. Der Bund hat hier die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art 74 Abs 1 Nr 28-32 GG, die er ohne Einhaltung der Erforderlichkeitsklausel nutzen kann, Art 72 Abs 2 GG. Die Länder haben in Bezug auf diese Kompetenzen ein Abweichungsrecht nach Art 72 Abs 3 Nr 1-5 GG. Das bedeutet, dass die Länder entweder ein ganzes Bundesgesetz ersetzen oder auch nur Teilmaterien selbst regeln können. Machen sie von ihrem Abweichungsrecht Gebrauch, ist das Bundesgesetz zwar nicht außer Kraft gesetzt, wird aber im Rechtsraum des abweichenden Landes verdrängt. In den Ländern, die nicht abweichen, besteht das Bundesgesetz fort.<sup>13</sup> Regelt der Bund die gleiche Materie erneut, etwa bei Implementierung einer EU-Richtlinie, geht das neue Bundesrecht dem alten Landesrecht vor. Bestimmte Bereiche in den Materien, die mit dem materiellen Abweichungsrecht versehen sind, sind abweichungsfest, etwa stoff- und an-

---

13 Mit dem materiellen Abweichungsrecht wurde eine Spielart des asymmetrischen Föderalismus eingeführt, vgl *Watts*, Comparing Federal Systems, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University Press (1999), 63-68; vgl *Eppler*, Das materielle Abweichungsrecht in der deutschen Umweltpolitik, in: Palermo/Hrbek ua (Hg), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus? (2007) 179-194.

lagebezogene Regelungen im Wasserhaushalt und die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes. Außerdem sind die Länder an EU-Recht gebunden, sie können also nicht weiter vom Bundesrecht abweichen, als es etwa einer EU-Richtlinie entspricht.

Durch die neue Kompetenzordnung in der Umweltpolitik sollte der Weg für ein schon lange diskutiertes Bundesumweltgesetzbuch frei werden, welches das Umweltrecht medienübergreifend regeln sollte. Damit wäre es vermutlich einfacher geworden, europarechtliche Vorgaben zu erfüllen. Außerdem sollte durch das Umweltgesetzbuch eine „integrierte Vorhabengenehmigung“ eingeführt werden und damit bürokratische Doppelungen im Genehmigungsverfahren beseitigt werden (medienübergreifend hätte das Prinzip gelten sollen: „Ein Projekt – eine Behörde – ein Verfahren – eine Genehmigung“). Vorerst ist das Bundesumweltgesetzbuch am Widerstand von CDU und CSU, die die Gefahr sahen, es hätte sich „in der Land- und Ernährungswirtschaft zu einem Investitionsverhinderungsgesetz“ entwickeln können.<sup>14</sup> Im Sommer 2009 wurde das Bundesnaturschutzgesetz unabhängig vom gescheiterten Bundesumweltgesetzbuch reformiert. Das alte Rahmenrecht wurde, in Ausübung der nun bestehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, durch Vollregelungen ersetzt, die erstmals direkt in den Ländern gelten. Hintergrund der Neufassung ist der Ablauf der Frist Ende 2009, nach der es den Ländern möglich sein wird, von ihrem Abweichungsrecht Gebrauch zu machen. Es bleibt abzuwarten, inwiefern die Länder in Zukunft im Naturschutz von ihrem Abweichungsrecht Gebrauch machen werden.

Der Vollzug der Naturschutzpolitik liegt in Deutschland in der Zuständigkeit der Länder, Art 83 ff GG. Auch darin können Hindernisse bei der Umsetzung des oft stark verfahrensbezogenen europäischen Umweltrechtes liegen.<sup>15</sup> Der Bundesrat hat auf Grund der hohen Betroffenheit der Länder Mitsprachemöglichkeiten.

---

14 [www.cducsu.de/Titel\\_pressemitteilung\\_ugb\\_haette\\_investitionen\\_in\\_der\\_landwirtschaft\\_verhindert/TabID\\_6/SubTabID\\_7/InhaltTypID\\_1/InhaltID\\_12034/Inhalte.aspx](http://www.cducsu.de/Titel_pressemitteilung_ugb_haette_investitionen_in_der_landwirtschaft_verhindert/TabID_6/SubTabID_7/InhaltTypID_1/InhaltID_12034/Inhalte.aspx) (letzter Zugriff am 10.08.2009).

15 Für die Umsetzung der UVP-Richtlinie und andere Umsetzungsprobleme vgl. *Sturm/Pehle*, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland (2005), 2. Aufl., 275-300.

### 3.3.2. Österreich

Auch in Österreich<sup>16</sup> blieb nach 1945 das Reichsnaturschutzgesetz formell in den einzelnen österreichischen Ländern in Kraft. Wie Peter Bußjäger analysierend darlegt,<sup>17</sup> hat Landesnaturschutzpolitik in Österreich eine lange Tradition. Die Heimatschutzbewegungen, die um die Jahrhundertwende entstanden waren, hatten sich in den einzelnen Ländern der österreich-ungarischen Doppelmonarchie organisiert. Der Naturschutz blieb auch nach Inkrafttreten der Bundesstaatlichen Verfassung 1920 und ihrer Kompetenzartikel 1925 Ländersache und hatte in den folgenden Jahren einen „beachtlichen Stand“ erreicht. Bis heute bildet die Naturschutzpolitik in Österreich eine Domäne der Länderebene. „Die Angelegenheiten des Natur- und Landschaftsschutzes stellen in Österreich eine wichtige und vergleichsweise abgerundete Landeskompetenz dar.“<sup>18</sup>

Insbesondere seit den 1970er Jahren verstärkten die Länder ihre naturschutzrechtlichen Bemühungen.<sup>19</sup> 1974 wurde die letzte Kompetenz des Bundes im Naturschutzbereich – der Schutz der Naturhöhlen – beseitigt und auf die Länder übertragen. Heute ist Naturschutz in den Kompetenzartikeln der Bundesverfassung nicht explizit erwähnt, damit gilt die Generalklausel des Art 15 Abs 1 B-VG und die ausschließliche Kompetenz der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung. Der Bund fördert heute lediglich über Art 17 B-VG die Nationalparks. Andere Bundeskompetenzen, die für den Naturschutz relevant sind, wie beispielsweise Wasserrecht, Forstrecht, Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung, Bergrecht, Eisenbahnrecht (Art 10 Abs 1 Z 9, 12 B-VG) verdrängen die Naturschutzkompetenzen der Länder in diesen Materien nicht, die Länder können in Anwendung der Gesichtspunkttheorie auch solche Belange natur-

---

16 Ich bedanke mich sehr herzlich bei Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger für seine Hinweise zum Naturschutzrecht in Österreich und beim Institut für Föderalismus in Innsbruck für die Möglichkeit, während eines sehr gewinnbringenden Forschungsaufenthalts im April 2009 auch Informationen zum Naturschutz in Österreich zu sammeln.

17 Bußjäger, Österreichisches Naturschutzrecht (2001); Bußjäger, Innovativer Föderalismus? – Das österreichische Naturschutzrecht zwischen Deregulierungsdruck und Europäisierung, in: Natur und Recht 29/2007, 85-89.

18 Bußjäger aaO (2007) (FN 17), 85.

19 Broschüre Naturschutz in Vorarlberg. Leistungen, Aufgaben, Perspektiven.

schutzrechtlich regeln (zB Bewilligungen oder Verbote für Wasserkraftwerke, Steinbrüche, Seilbahnen etc).<sup>20</sup>

Seit den 1990er Jahren stehen die Länder vor der Herausforderung, europäisches Naturschutzrecht umsetzen und in die eigenen Rechtsordnungen integrieren zu müssen. Ein Recht des Bundes, naturschutzpolitisch tätig zu werden, würde dann in Kraft treten, wenn ein Land einer Verpflichtung, die aus europarechtlichen Quellen resultiert, nicht nachkommen würde, Art 23d Abs 5 B-VG<sup>21</sup> – ein Fall, der bisher nicht eingetreten ist. Neben dem Europäisierungsdruck steht in den letzten Jahren auch ein Deregulierungsdruck, der zu Veränderungen in den naturschutzpolitischen Instrumenten führen könnte.<sup>22</sup> Im Rahmen des Österreich-Konvents haben mehrere nichtstaatliche Umwelt- und Naturschutzverbände gefordert, die Kompetenzen der Länder einzuschränken und das Naturschutzrecht in einem Grundsatzgesetz des Bundes zu regeln.<sup>23</sup> Diese Forderung wurde jedoch von den für die Diskussionen im Konvent prägenden Seiten nicht übernommen.<sup>24</sup>

Als naturschutzrechtliche Rechtsquellen existieren in Österreich also pro Land ein Naturschutzgesetz, beispielsweise das Tiroler Naturschutzgesetz und das Vorarlberger Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, daneben gibt es jeweils mehrere Durchführungsverordnungen. Darüber hinaus bestehen in einigen Ländern Nationalparkgesetze, Baumschutzgesetze und Höhlengesetze.

---

20 Weber aaO (2005) (FN 4), 64-82.

21 Fischer, Naturschutz, in: Fischer/Freytag (Hg), Österreich und das Umweltrecht der Europäischen Union (1996).

22 Bußjäger aaO (2007) (FN 17).

23 Bußjäger/Heißl, Probleme in der Umsetzung von EU-Naturschutzrecht in Österreich, in: Natur und Recht 30/2008, 382-385, hier 383 und FN 8; Vgl auch Bußjäger aaO (2007) (FN 17), 86 mit Verweis auf die Protokolle des Österreich-Konvents vom 15.12.2003.

24 Eine Synopse der wichtigsten Vorschläge bei Bußjäger zeigt, dass Naturschutz von den relevanten Vorschlägen durchweg auf der Länderebene verortet wurde: Bußjäger, Der Österreich-Konvent und die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Vogel/Hrbek/Fischer (Hg), Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich (2006) 156-179, insbesondere 171 ff.

### 3.3.3. *Italien*

In Italien<sup>25</sup> wurde der Landschaftsschutz vor der Verfassungsreform von 2001<sup>26</sup> verfassungsrechtlich lediglich von Art 9 Abs 2 Verf erwähnt: „Die Republik schützt die Landschaft und den historischen und künstlerischen Reichtum der Nation“. Der Landschaftsschutz wurde also mit der Denkmalpflege in Verbindung gebracht. Als zusätzliche Schutznorm wurde der Gesundheitsschutz (Art 32 Verf) angeführt. Die Reform von 2001 hat den Umwelt- und Naturschutz in die exklusive Staatsgesetzgebungsbefugnis übertragen: „Umwelt-, Ökosystem-, und Kulturgüterschutz“ (Art 117 Abs 2 Buchst s) Verf).

Diese staatliche Kompetenz wurde von der Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs extensiv interpretiert. Die Materie gehört zusammen mit dem „Wettbewerbsschutz“ ((Art 117 Abs 2 Buchst e) Verf) und der Zivilordnung (Art 117 Abs 2 Buchst h) Verf) zu den so genannten „norme di scopo“ (Zielnormen), also zu den Querschnittsbestimmungen, die einen staatlichen legislativen Eingriff auch in Bereichen rechtfertigen, die der Gesetzgebungsbefugnis der Regionen übertragen sind.<sup>27</sup>

Vor kurzem haben 12 Regionen (Emilia-Romagna, Calabrien, Toskana, Piemont, Aostatal, Umbrien, Ligurien, Abruzzen, Apulien, Campania, Marche und Basilicata) die Verfassungsmäßigkeit eines jüngst vom Zentralstaat erlassenen Einheitstextes über den Umweltschutz gerügt (Codice dell'ambiente),<sup>28</sup> der 318 Artikel enthält und mit dem man eine umfassende Neuregelung der Materie vornehmen wollte. In seinem Urteil<sup>29</sup> hat der Verfassungsgerichtshof sämtliche Rügen zurück- bzw abgewiesen und die exklusive Staatszuständigkeit im Umweltschutzbereich bekräftigt (dabei wurde auch die Notwendigkeit der Einhaltung des Prinzips der „loyalen Zusammenarbeit“, also der Anhörung der Staats-Regionen-Konferenz in Frage gestellt).

---

25 Mein Dank gilt Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle für ihren maßgeblichen Beitrag zu dem Kapitel über Italien.

26 Verfassungsgesetz Nr 3 vom 18. Oktober 2001

27 Ital. Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr 259 vom 22.7.2004 und Nr 307 vom 7.10.2003.

28 Gesetzesvertretendes Dekret Nr 152 vom 3. April 2006 geändert durch das Gesetzesvertretende Dekret Nr 284 vom 8. November 2006 und Nr 4 vom 16. Januar 2008.

29 Ital. Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr 225 vom 22.7.2009.

Zu erwähnen ist allerdings, dass die Materie „Aufwertung der Kultur- und Umweltgüter“ (Art 117 Abs 3 Verf) in die konkurrierende regionale Zuständigkeit fällt. Sie ist anders zu interpretieren als etwa im deutschen Recht. Sie bezeichnet keine alternative Zuständigkeit von Bund und Ländern sondern ein komplementäres Tätigwerden durch die Regionen. Die zentrale Ebene hat lediglich die Aufgabe die „*principi fondamentali*“ (die wesentlichen Grundsätze) festzulegen, die Ausführungsgesetzgebung obliegt dann den Regionen. Die Regionen mit Sonderstatut haben diesbezüglich umfassendere Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung. Im Südtiroler Autonomiestatut<sup>30</sup> werden zB in Art 8 als primäre Gesetzgebungsbefugnis der beiden Autonomen Provinzen Landschaftsschutz,<sup>31</sup> Jagd und Fischerei, Almwirtschaft sowie Pflanzen- und Tierschutzparke, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Forstpersonal, Vieh- und Fischbestand, Pflanzenschutzanstalten, landwirtschaftliche Konsortien und landwirtschaftliche Versuchsanstalten, Hagelabwehr, Bodenverbesserung und Wasserbauten angeführt.

Es darf auch nicht vergessen werden, dass eine andere durch Verfassungsreform 2001 eingeführte Verfassungsbestimmung (Art 116 Abs 3 Verf) auch den Regionen mit Normalstatut die Möglichkeit einräumt, zusätzliche besondere Befugnisse („weitere Formen und besondere Arten der Autonomie“) zu erhalten. Voraussetzung dafür ist, dass ein entsprechendes Gesetz von beiden Parlamentskammern mit absoluter Stimmenmehrheit auf Grund eines Einvernehmens zwischen dem Staat und der entsprechenden Region verabschiedet wird. Art 116 Abs 3 Verf verweist dabei explizit auf Art 117 Abs 2 Buchst s) Verf also auf den Umweltschutz.

---

30 D.P.R. vom 31. August 1972, Nr 670.

31 Es gibt ein Landesgesetz über den Ensembleschutz, [http://www.provincia.bz.it/ensembleschutz/index\\_d.asp](http://www.provincia.bz.it/ensembleschutz/index_d.asp) (letzter Zugriff am 02.09.2009).

### 3.3.4. Schweiz

Die Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft<sup>32</sup> hält an verschiedenen Stellen fest, dass die Nutzung und der Schutz der Umwelt sowie der natürlichen Ressourcen eine staatliche Aufgabe sind (Art 2, Art 54, Art 73-80). Art 78 BV ist für den Naturschutz einschlägig.<sup>33</sup> Art 78 Abs 1 BV, „Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig“, wurde durch ein Referendum eingeführt und hat „vorwiegend deklaratorischen Charakter“<sup>34</sup> (Art 42 BV (Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.), Art 3 BV (Subsidiaritätsprinzip)). De facto sind die Kantone lediglich für die Bereiche „Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutz“<sup>35</sup> zuständig, die der Zuständigkeit für Raumplanung folgen. Art 74 Abs 4 BV ist die Ermächtigungsgrundlage des Bundes zum Erlass von Vorschriften im Bereich des Tier- und Pflanzenschutzes, des Schutzes von Lebensräumen und natürlicher Vielfalt. Art 74 Abs 5 BV gibt dem Bund die Kompetenz, Moorlandschaften von gesamtschweizerischer Bedeutung zu schützen. Nach Art 79 BV regelt der Bund die Grundsätze der Fischerei und der Jagd.<sup>36</sup> Damit besteht im Bereich des Naturschutzes eine „weitgehende Gesetzgebungskompetenz des Bundes“<sup>37</sup>. Dabei handelt es sich um eine konkurrierende Gesetzgebung, dh die Kantone können ergänzende Regelungen erlassen.

Der Bund hat auf dieser Grundlage das Gesetz über den Natur- und Heimatschutz und zahlreiche Verordnungen erlassen. Daneben gibt es auch Bundes-

---

32 Ich danke herzlich Christian Kilchhofer und Thomas Gossner für Informationen und Literatur über die Naturschutzpolitik in der Schweiz.

33 Die Nennung des „Umweltschutzes“ in Art 74 BV ist keine Generalkompetenz, die den Naturschutz mit einschließen würde, sondern bezieht sich auf den „technischen Umweltschutz“, Luftreinhaltung, Lärmschutz etc; Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK/Bundesamt für Umwelt BAFU 2008, Die Umweltpolitik des Bundes. Grundsätze für die Umsetzung und die Weiterentwicklung, abrufbar unter <http://www.bafu.admin.ch/org/03549/index.html?lang=de> (letzter Zugriff am 10.08.2009).

34 *Marti*, Art 78, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hg), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar (2008), Art 78 Rn 4. Dort wird angemerkt, dass Art 78 BV „völlig unübersichtlich strukturiert“ sei, *ebd*, Rn 5.

35 *Ebd*, Rn 5.

36 Damit verbunden ist ein rudimentärer Lebensraumschutz. Für alle anderen Arten gilt die generellere Norm des Art 74 Abs 4 und 5 BV.

37 *Marti aaO* (2008) (FN 34).

regelungen zum Naturschutz, die sich auf andere Verfassungsartikel stützen.<sup>38</sup> Nachdem der Bund damit im Wesentlichen den Regelungsbedarf im Naturschutz erfüllt hat, sind die Kantone in ihrer eigenen Gesetzgebung in diesem Bereich eingeschränkt. Der Vollzug des Bundesrechts liegt in den meisten Fällen bei den Kantonen, in anderen Fällen findet ein Direktvollzug durch den Bund statt.<sup>39</sup>

Auf kantonaler Ebene finden sich ergänzende Gesetze und Verordnungen mit naturschutzrechtlichen Bezügen. Die Ausprägung der Normgebung ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Vor allem kleinere Kantone stoßen bereits an ihre Kapazitätsgrenzen, wenn sie dem Vollzug der Bundesgesetzgebung nachkommen wollen, während größere Kantone eine eigene Naturschutzpolitik betreiben. Neben Ausführungs- und Verwaltungsvorschriften zum Vollzug des Bundesrechtes enthalten die kantonalen Regelungen Spezifizierungen der Gesetze, die auf die kantonale Situation zugeschnitten sind und – in seltenen Fällen – eigene kantonale Regelungen, die erlassen werden können, sofern sie nicht dem Bundesrecht widersprechen. An welchen Stellen die kantonalen Regelungen zum Naturschutz stehen, ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich.<sup>40</sup> So sind die naturschutzrechtlichen Regelungen im Kanton Zürich schwerpunktmäßig im kantonalen Planungs- und Baugesetz zu finden (Art 203 ff). Bei der Erhebung von Inventaren – Bestandesaufnahmen der Natur, die wertvolle Lebensräume, Objekte oder Artenvorkommen auflisten – bildet das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz und dazugehörige Verordnungen die Rechtsgrundlage für die Bundesinventare.<sup>41</sup> Im kantonalen Naturschutzgesetz Bern wird sowohl der Vollzug des Bundesgesetzes als auch die Erhebung von Kantonsinventaren geregelt.<sup>42</sup> Bundesinventare sind Inventare von nationaler Bedeutung, etwa Moore, Auen, Amphibienlaichgebiete,

---

38 Nachweise *ebd.*, Rn 3.

39 Bundesvollzug etwa für bestimmte Bewilligungen im Jagdbereich und für das Aussetzen von bestimmten Arten.

40 Hintergrundgespräch mit einem Mitarbeiter des Amts für Landschaft und Natur, Fachstelle Naturschutz des Kantons Zürich.

41 [www.naturschutz.zh.ch](http://www.naturschutz.zh.ch) (insbesondere: U. Kuhn, Rechtsgrundlagen für den Naturschutz, als PDF erhältlich, letzter Zugriff: 10.08.2009).

42 Inventare im Kanton Bern, <http://www.vol.be.ch/site/dokumentation-inventare.pdf> (letzter Zugriff am 10.08.2009); Broschüre „Naturschutz im Kanton Bern“.

während kantonale Inventare etwa Quellbiotope oder Reptiliengebiete sind, die aber in aller Regel bereits in den Bundesinventaren enthalten sind. Das kantonale Recht ist insofern eher von deklaratorischem Charakter.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) bringt im Naturschutzbereich grundlegende Änderungen bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, die den Vollzug von Bundesrecht anbelangt und bei der Finanzierung ansetzt.<sup>43</sup> Die vorher kostenorientierte Subventionierung einzelner Projekte wurde abgelöst und seit 2008 werden zwischen dem Bund und den einzelnen Kantonen vierjährige Programme vereinbart, bei denen der Bund die strategische Führung übernimmt, indem er Ziele festlegt und Global- oder Pauschalsubventionen erteilt. Die Kantone entscheiden eigenständig, wie sie die abgesprochenen Ziele erreichen wollen und erhalten so mehr Verantwortung und größere Handlungsspielräume. Außerdem sollen administrative Abläufe vereinbart werden, in dem mittelfristig auf die Doppelüberprüfung einzelner Maßnahmen durch Bund und Kanton verzichtet wird.<sup>44</sup> Nachdem der Bund den Kantonen Mitte 2006 Ziele und Mittel vorgegeben hatte, haben die Kantone dem Bund in den Zielbereichen „Natürliche Entwicklung ermöglichen“, „Artenförderung und Biotopschutz“ und „Landschaftliche Vielfalt und Vernetzung“ im Frühjahr 2007 konkrete Programmvorschlge unterbreitet, die in vierjährigen Vereinbarungen festgehalten wurden und seit Anfang 2008 umgesetzt werden.

---

43 2. Newsletter NFA Juli 2009, <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/03762/08831/index.html?lang=de>, letzter Zugriff am 10.08.2009).

44 Einführungsverordnung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Naturschutzes (EV NFA Naturschutz) vom 24. Oktober 2007; *Bollinger*, Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen zur Förderung der Biodiversität im Wald 2008 bis 2011, in: Zürcher Wald 5/2006, 4-5.

### **3.4. Regionale und nichtstaatliche Zusammenarbeit in der Naturschutzpolitik des Alpenraumes**

Naturschutzpolitik im Alpenraum findet auch über die regionale Zusammenarbeit statt. Die 1972 gegründete ARGE Alp<sup>45</sup>, in der sich subnationale Regionen aus dem Alpenraum zusammengeschlossen haben, verfügt über eine Kommission „Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft“, die mit dem Ziel der nachhaltigen Nutzung des Alpenraumes und des Erhalts der alpinen Landschaft Maßnahmen ergreifen, etwa gemeinsame Schutzgebietskarten erstellen.<sup>46</sup> Auch das Gemeindenetzwerk „Allianz in den Alpen“, in dem sich rund 270 Gemeinden zusammengeschlossen haben, verfolgt unter anderem umwelt- und naturschutzrechtliche Ziele.<sup>47</sup>

Die CIPRA (Commission Internationale pour la Protection des Alpes) setzt sich als internationaler, nichtstaatlicher Akteur mit Sitz in Liechtenstein seit 1952 dafür ein, im Alpenraum „Natur, Wirtschaft und Soziales in Einklang zu bringen“.<sup>48</sup> Bereits in den 1950er Jahren hatte die CIPRA Forderungen gestellt, die in Richtung der Alpenkonvention gingen. Die international agierende Organisation hat Vertretungen auf nationaler und regionaler Ebene in den Staaten des Alpenraumes. Sie gibt den naturschutzpolitisch orientierten Newsletter „alpMedia“ heraus und ist in vielen Arbeitsgruppen zum Naturschutz vertreten.

Weitere nichtstaatliche Akteure, die sich unter anderem mit dem Naturschutz im Alpenraum befassen, sind das WWF Alpenprogramm, der Club Arc Alpin (Zusammenschluss von Alpenvereinen), das Internationale Wissenschaftliche Komitee Alpenforschung (ISCAR).

---

45 [www.argealp.org](http://www.argealp.org) (letzter Zugriff am 10.08.2009). Mitglieder sind Bayern, Graubünden, Lombardei, Salzburg, St. Gallen, Südtirol, Tessin, Trentino, Vorarlberg. Vgl auch Mayer, Multilaterale Zusammenarbeit von Ländern und Regionen in Mitteleuropa, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2006, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa (2006), 496-512.

46 [www.alpenschutzgebiete.bayern.de/arge\\_alp](http://www.alpenschutzgebiete.bayern.de/arge_alp) (letzter Zugriff am 10.08.2009).

47 [www.alpenallianz.org](http://www.alpenallianz.org) (letzter Zugriff am 10.08.2009).

48 [www.cipra.org](http://www.cipra.org) (letzter Zugriff am 10.08.2009).

### 3.5. Zwischenfazit

Die Natur des Alpenraumes macht vor Staats- und Regionengrenzen nicht Halt,<sup>49</sup> und auch Naturschutzpolitik im Alpenraum muss über Staatsgrenzen hinweg gehen. Regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit, europäische und internationale Regelungen im Naturschutzbereich sorgen für einen hohen Grad an einheitlichen Regelungen im gesamten Alpenraum, stellen an die einzelnen Staaten aber auch die Herausforderung der Umsetzung.

Im Naturschutz nehmen die subnationalen Einheiten mit Alpenlandschaft innerhalb der einzelnen Staaten eine besondere Stellung ein. Naturschutzkompetenzen haben eine hohe regionale Verortung und die sachpolitischen Herausforderungen variieren innerhalb der Staaten zwischen alpinen und nichtalpinen Regionen. Während die einzelnen Staaten unterschiedliche Zuweisungen der Gesetzgebungskompetenzen vornehmen, obliegt in allen hier untersuchten Staaten der Vollzug naturschutzrechtlicher Regelungen hauptsächlich der subnationalen Ebene.

In Österreich ist die Gesetzgebungskompetenz der Länder im Naturschutzbereich von den oben erläuterten Staaten am weitesten ausgeprägt, hier haben die Länder die ausschließliche Kompetenz. In Deutschland hatten die Länder mit der ehemaligen Rahmengesetzgebung weitgehende Rechte. Mit dem in der neuen konkurrierenden Gesetzgebung verankerten Bundesnaturschutzgesetz hat der Bund erstmals ein direkt gültiges, umfassendes Gesetz im Naturschutz erlassen. Es bleibt abzuwarten, wie die deutschen Länder ihre neuen materiellen Abweichungsrechte in diesem Bereich ausüben werden. Durch die materiellen Abweichungsrechte bleibt auch in Deutschland Spielraum für unterschiedliche naturschutzrechtliche Regelungen je nach Besonderheit des Landes. In der Schweiz dagegen hat der Bund eine sehr weitgehende Kompetenz im Naturschutzbereich, die er auch ausgeschöpft hat. Die Kantone sind im Wesentlichen auf den Vollzug der Bundesregelungen fokussiert und erlassen daneben periphere, ergänzende eigene Regelungen. Durch die Neuregelungen des NFA bekommen sie jedoch im Vollzug des Bundesrechtes mehr Eigenver-

---

49 „Elegant segelt der Bartgeier von Österreich in die Schweiz und wieder zurück“, WWF Info Schule 3/2004.

antwortung und Gestaltungsmöglichkeiten. In Italien liegt der Naturschutz dagegen in der exklusiven Staatsgesetzgebungsbefugnis. Regionen mit Sonderstatut können jedoch im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung naturschutzrechtliche Gesetzgebungsbefugnisse ausüben, und auch Regionen mit Normalstatut haben die Möglichkeit, in der Umweltpolitik eigene Rechte zu erlangen. Die Naturschutzkompetenzen waren Punkte der jüngsten Reformbemühungen in allen untersuchten Staaten, mit ganz unterschiedlichen Ausgangslagen, Argumenten und Ergebnissen.

#### **4. Auf die nationalen Politiken und Kompetenzverteilungen zwischen nationaler und subnationaler Ebene kann Anpassungsdruck erwachsen**

Der regional spezifische Charakter einiger Naturschutzprobleme einerseits und ihr grenzüberschreitender Charakter, gerade im Alpenraum, sowie die Notwendigkeit des Zusammenwirkens mit anderen Politiken und der supranationalen Zusammenarbeit in manchen naturschutzrechtlichen Zusammenhängen andererseits erzeugt einen Spannungsbogen, der sich auf die nationalen und regionalen Naturschutzpolitiken und die Kompetenzverteilung zwischen nationaler und subnationaler Ebene auswirken kann.

Auf die Frage: „Gibt es für den Naturschutz [...] spezielle Herausforderungen in der Schweiz?“ antwortete Otto Sieber, Zentralsekretär von Pro Natura, dem größten und bereits seit 1909 bestehenden Naturschutzverein der Schweiz: „Der Föderalismus kann Fortschritten im Natur- und Landschaftsschutz entgegen stehen“<sup>50</sup>. Inwieweit föderale und dezentrale Strukturen in einem Nationalstaat dem umweltpolitischen Fortschritt dienlich oder hinderlich sind, wird ganz unterschiedlich beurteilt. Einerseits wird auf den hohen Koordinationsaufwand zwischen einzelnen Akteuren in föderalen Systemen bei der politischen Entscheidungsfindung und ihrer Umsetzung abgestellt. Andererseits werden gerade diese gut ausgebildeten Verhandlungssysteme in Föederal

---

<sup>50</sup> [www.swissinfo.ch/ger/news](http://www.swissinfo.ch/ger/news) (letzter Zugriff am 10.08.2009).

staaten als Ursache für eine hohe Umweltperformanz gesehen.<sup>51</sup> So kommen Jahn und Wälti in ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Umweltpolitik in föderalen und regionalen Systemen besonders gute Ergebnisse zeitigt.

Gerade die Umwelt- und Naturschutzpolitik der EU führt zu einem hohen Maß an Vereinheitlichung und bringt für die nationalen und subnationalen Naturschutzpolitiken einen teilweise enormen Anpassungsdruck mit sich. Auch die Schweiz, obwohl nicht Mitglied der EU, ist in die internationale Naturschutzpolitik im Alpenbogen integriert und verfügt mit dem Naturschutzprogramm „SMARAGD“ zur Erfüllung der Berner Konvention über Maßnahmen, die mit „Natura 2000“ in der EU korrelieren.<sup>52</sup>

Für die subnationale Ebene kann die Umsetzung europäischer und völkerrechtlicher Naturschutzpolitik zur Herausforderung werden, wie Verfahren vor dem EuGH im Bereich der Umweltpolitik – insbesondere bei der Umsetzung von Natura 2000 – in Deutschland<sup>53</sup> und Österreich<sup>54</sup> zeigen. Die österreichischen Länder standen anlässlich des EU-Beitritts vor der Herausforderung, das bereits weit entwickelte EU-Naturschutzrecht in die eigene naturschutzrechtliche Ordnung integrieren zu müssen.<sup>55</sup> Auch hinsichtlich der Umsetzungsproblematik wird von manchen Seiten versucht, dem Föderalismus die Schuld zuzuschieben: „In Sachen Natura 2000 ist Österreich Schlusslicht in Europa – zu verantworten haben das die Bundesländer, die hinsichtlich des europaweiten Schutznetzwerks fahrlässig und ignorant agieren“, so die Meinung von Dr. Gerhard Heilingbrunner, Präsident des Umweltdachverbandes in Österreich.<sup>56</sup>

---

51 Jahn/Wälti, Umweltpolitik und Föderalismus, Zur Klärung eines ambivalenten Zusammenhangs, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft, 39/2007, 262-279, insbesondere 262 f; *Knoepfel*, Regulative Politik in föderativen Staaten – das Beispiel der Umweltpolitik, in: Benz/Lehmbruch (Hg), Föderalismus. Analyse in entwicklungsgeschichtlicher Perspektive, PVS Sonderheft 32/2001, 306-332; *Bußjäger/Heißl* aaO (2008) (FN 23), 385.

52 Amt für Geoinformation des Kantons Bern 2008, SMARAGD: Smaragd-Gebiete in der Schweiz. WWF Schweiz 2004: Das europäische Natur-Netzwerk, in: WWF Info Schule 3/2004; alpMedia-Newsletter 35/2002.

53 „Natura 2000 in Baden-Württemberg“, <http://www.naturschutz.landbw.de/servlet/PB/menu/1157984/index.htm> (letzter Zugriff am 10.08.2009).

54 [www.naturschutz.at/schutzgebiete/natura-2000](http://www.naturschutz.at/schutzgebiete/natura-2000) (letzter Zugriff am 10.08.2009).

55 *Bußjäger* aaO (2007) (FN 17), 88; vgl auch *Bußjäger*, Federalism versus Europeanisation? The case of Austria, Manuskript, ECPR Tagung 10.-12.09.2009.

56 [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20070405\\_OTS0023](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20070405_OTS0023) (letzter Zugriff am 10.08.2009).

Das Gegenargument lautet, dass die Umsetzung der naturschutzpolitischen Richtlinien in Föderal- und Einheitsstaaten gleichermaßen problematisch ist.<sup>57</sup>

Im Rahmen der Reformbemühungen des Österreich-Konvents und der Bundestaatskommission I in Deutschland spielte gerade diese kontroverse Sicht der Umsetzungskompetenz durch subnationale Einheiten eine Rolle.<sup>58</sup> In Österreich plädierten lediglich Naturschutzverbände für eine Verlagerung der Naturschutzkompetenzen auf die Bundesebene und ihre Vorschläge fanden keinen Eingang in die für die Konventsarbeit wesentlichen Vorlagen (siehe oben).<sup>59</sup> In Deutschland aber entwickelte sich die Naturschutzpolitik zusammen mit anderen Materien der Umweltpolitik zu einem Zankapfel der „Föderalismusreform I“.

Vertreter der deutschen Bundesregierung argumentierten mit Blick auf die Quote an EU-Umweltrecht, die im Nationalstaat umgesetzt werden muss, für die Schaffung eines einheitlichen, medienübergreifenden Kompetenztitels „Umwelt“ in der konkurrierenden Gesetzgebung, der es dem Bund ermöglichen sollte, europäisches Recht rasch und problemlos umzusetzen. Die Länder hingegen fürchteten eine „Generalkompetenz Umweltschutz“ des Bundes und lehnten eine konkurrierende Querschnittskompetenz des Bundes ab. Sie waren nicht bereit, ihre durch die Rahmengesetzgebung verbürgten Rechte unter anderem in der Naturschutzpolitik aufzugeben. Argumentiert wurde, wegen regionaler Bezüge und unterschiedlicher örtlicher Gegebenheiten spräche das Subsidiaritätsprinzip für landesrechtliche Regelungen in diesen Bereichen. Gerade die starke europäische Prägung der deutschen Umweltpolitik garantiere ein Maß an Einheitlichkeit, die einer übermäßigen Differenzierung Schranken setze.<sup>60</sup> Durch die nun in Kraft getretene Föderalismusreform I dürften be-

---

57 *Bußjäger/Heißl* aaO (2008) (FN 23).

58 Zur Frage der Europäisierung der nationalen Umweltpolitiken bzw der föderalen Systeme hinsichtlich der Umweltpolitik vgl *Börzel*, States and Regions in the European Union. Institutional Adaption in Germany and Spain (2002), insb 153 ff; *Knill/Lenschow* (Hg), Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems (2000).

59 *Bußjäger/Heißl* aaO (2008) (FN 23), 383 und FN 8; vgl auch *Bußjäger* aaO (2007) (FN 17), 86 mit Verweis auf die Protokolle des Österreich-Konvents vom 15.12.2003; *Bußjäger* aaO (2006) (FN 24), insb 171 ff.

60 Die Argumentation ist nachgezeichnet in *Eppler*, Föderalismus-Reform in Deutschland: die geplante Kompetenzverteilung in der Umweltpolitik, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa (2006) 200-219.

stimmt „misfits“ im Umweltbereich, nämlich die medienbezogene Zuordnung einiger Umweltkompetenzen in die Rahmengesetzgebung und anderer in die konkurrierende Gesetzgebung und die Zustimmungspflichtigkeit durch den Bundesrat bei der Umsetzung verfahrensbezogenen Umweltrechts, beseitigt worden sein. Dies ist durch die Einführung materieller und formeller Abweichungsrechte ermöglicht worden, die es vermochten, auch die Interessen der Länder zu befriedigen.

Auch in der Schweiz traten mit dem NFA Reformen im Bereich des Naturschutzes in Kraft, die allerdings nicht die Gesetzgebung, sondern lediglich den Vollzug von Bundesgesetzen betreffen. Die Neuregelungen, die auf mehr Eigenverantwortlichkeit der Kantone bei der Umsetzung der naturschutzrechtlichen Ziele des Bundes setzen, stehen deutlich im Spannungsbogen von einer Gewährleistung eines einheitlichen Schutzniveaus einerseits und der Naturschutzpolitik vor Ort, die die Möglichkeit braucht, auf regionale Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen.

## **5. Ausblick**

Im Bereich des Naturschutzes im Alpenraum ist der vorliegende Text eine erste thesenartige Annäherung anhand der Kompetenzordnungen einzelner Alpenstaaten. Eine Vervollständigung um die Kompetenzordnungen der nun nicht behandelten Staaten ist wünschenswert. Darüber hinaus eröffnen die Spezifika des Politikfelds eine ganze Anzahl weiterer interessanter Vergleichsparameter. In einer erweiterten Studie wäre es sicher gewinnbringend, neben der Kompetenzordnung die Akteure (staatliche und nichtstaatliche Akteure auf den verschiedenen Ebenen und ihre Konstellationen) und die in den verschiedenen Staaten von verschiedenen Ebenen angewandten Steuerungsinstrumente im Naturschutz zu erheben und zu vergleichen. Weitere Fragen könnten die Innovationsfähigkeit und Umweltperformanz im Naturschutz sein, sowie eine vertiefte Beschäftigung mit dem Anpassungsdruck und seinen Folgen, der auf die einzelnen Staaten von europäischen und völkerrechtlichen Regelungen ausgeht. Nicht zuletzt wäre es interessant, in den einzelnen Staaten genauer zu analysieren, wie sich die Naturschutzpolitik der Alpenregion im Vergleich zu den Naturschutzpolitiken anderer Regionen desselben Nationalstaates verhält und

ob sich hinsichtlich dieser Verhältnisse Regelmäßigkeiten in föderalen, regionalen und dezentralisierten Staaten finden lassen.

## FÖDERALISMUS - DOKUMENTE

- FÖDOK 1 Materialien zur Bundesstaatsreform. Innsbruck 1998. ISBN 3-901965-00-9 (€ 6,54)
- FÖDOK 2 Parlamentarische Enquete des Vorarlberger Landtages zum Thema „Föderalismus“ am 27.2.1980 in Bregenz. Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-01-7 (€ 5,09)
- FÖDOK 3 **Peter Pernthaler/Stefan Ebensperger**, Die rechtlichen Auswirkungen völkerrechtlicher Abkommen und Normen der Europäischen Union auf die Kompetenzverteilung und Vollziehung des Naturschutzrechts. Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-02-5 (€ 6,54)
- FÖDOK 4 **Peter Pernthaler/Anna Gamper**, Verfassungsrechtliche Probleme einer regionalen Beitragsautonomie und der Vertretung kleiner Gebietskrankenkassen im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-03-3 (€ 3,63)
- FÖDOK 5 **Peter Pernthaler**, Die steirische Wasserentnahmesteuer. Verfassungsrechtliche Probleme einer ökologischen Lenkungsabgabe auf Landesebene. Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-04-1 (€ 3,63)
- FÖDOK 6 **Christian Ranacher**, Die Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung 1999. Ein Überblick über den Reformprozess und die wesentlichen Neuerungen. Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-05-X (€ 3,63)
- FÖDOK 7 **Peter Pernthaler**, Der Einfluss der geplanten Erweiterung der EU auf die Entwicklung des „europäischen Föderalismus“ und die Stellung der Regionen in der EU. Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-06-8 (€ 3,63)
- FÖDOK 8 **Christian Smekal/Erich Thöni**, Österreichs Föderalismus zu teuer? Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-07-6 (€ 3,63)
- FÖDOK 9 **Peter Pernthaler/Ernst Wegscheider**, Der Konsultationsmechanismus in der österreichischen Finanzverfassung, Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-08-4 (€ 3,63)
- FÖDOK 10 **Peter Pernthaler/Anna Gamper**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als verfassungswidriges Element des Finanzausgleichs, Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-09-2 (€ 5,09)
- FÖDOK 11 **Helmut Kramer**, Internationale Vergleichbarkeit der Aufwandsdaten des Staatssektors nach Aufgabenbereichen und Ebenen der Staatstätigkeit, Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-10-6 (€ 5,09)
- FÖDOK 12 **Peter Bußjäger** (Hg), Neue Wege der Verwaltungsreform? Innsbruck 2001. ISBN 3-901965-11-4 (€ 3,63)
- FÖDOK 13 **Peter Bußjäger**, Reform und Zukunft des Föderalismus, Innsbruck 2002. ISBN 3-901965-12-2 (€ 5,00)
- FÖDOK 14 **Peter Bußjäger** (Hg), Zukunft der regionalen Wirtschafts- und Sozialpolitik, Innsbruck 2003. ISBN 3-901965-13-0 (€ 5,00)
- FÖDOK 15 **Helmut Kramer**, Internationaler Vergleich der Verwaltungskosten. Volkswirtschaftliche und wirtschaftspolitische Interpretation, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-14-9 (€ 6,50)

- FÖDOK 16 **Peter Bußjäger/Daniela Larch**, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad – eine Untersuchung über die Bindungsdichte der Landesgesetzgebung durch das EU-Recht, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-15-7 (€ 5,00)
- FÖDOK 17 **Gioachino Fraenkel**, Eine kritische Analyse des neuen italienischen Steuerföderalismus, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-16-5 (€ 5,00)
- FÖDOK 18 **Roberto Anero Ordóñez**, Reformprozess und Zukunft des spanischen Finanzgleichsystems – ein gebundenes Trennsystem für Spanien?, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-17-3 (€ 5,00)
- FÖDOK 19 **Peter Bußjäger/Peter Pernthaler**, Verfassungsbegründung und Verfassungsautonomie – Beiträge zur Entwicklung des österreichischen Bundesstaates, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-18-1 (€ 5,00)
- FÖDOK 20 **Peter Bußjäger/Daniela Larch** (Herausgeber), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-19-X (€ 5,00)
- FÖDOK 21 **Peter Bußjäger/Daniela Larch**, Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich, Innsbruck 2005. ISBN 3-901965-20-3 (€ 5,00)
- FÖDOK 22 **Peter Bußjäger**, Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus, Innsbruck 2005. ISBN 3-901965-21-1 (€ 5,00)
- FÖDOK 23 **Peter Bußjäger/Silvia Bär/Ulrich Willi**, Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration, Innsbruck 2006. ISBN 3-901965-22-X, 978-3-90165-22-7 (€ 7,00)
- FÖDOK 24 **Vladislava Hristozova**, Die Europäische Integration: Vorteile oder Nachteile für die subnationalen Gebietskörperschaften. Eine vergleichende Fallstudie von Österreich und der Tschechischen Republik, Innsbruck 2007. ISBN 3-901965-23-4 (€ 7,00)
- FÖDOK 25 **Oskar Peterlini, Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien**, Ein Streifzug von den gescheiterten Föderalismusdiskussionen in den 90er Jahren, über die neue Verfassung von 2001, den Weg zu einem neuen Wahlgesetz zum Steuerföderalismus, Innsbruck 2007. ISBN 978-3-901965-24-1 (€ 7,00)
- FÖDOK 26 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Dienstrechtsreformen im Bundesstaat, Innsbruck 2007. ISBN 978-3-901965-25-8 (€ 7,00)
- FÖDOK 27 **Oskar Peterlini, Evoluzione in senso federale e riforma costituzionale in Italia**. Un percorso dalle discussioni sul federalismo degli anni '90, passando dalla nuova Costituzione del 2001, fino alla nuova legge elettorale ed il federalismo fiscale, Innsbruck 2008. ISBN 978-3-901965-26-5 (€ 7,00)
- FÖDOK 28 **Peter Bußjäger/Karl Kössler**, Die Föderalismusreform in Deutschland und ihre Erkenntnisse für die Verfassungsreform in Österreich. Innsbruck 2008. ISBN 978-3-901965-27-2 (€ 7,00)
- FÖDOK 29 **Niklas Sonntag**, Europaausschüsse in Bund und Ländern. Innsbruck 2008. ISBN 978-3-901965-28-9 (€ 7,00)
- FÖDOK 30 **Christina Schön**, Zur EU-Politik der österreichischen Bundesländer – unter besonderer Berücksichtigung ihrer regionalpolitischen Interessen. Innsbruck 2009. ISBN 978-3-901965-29-6 (€ 7,00)
- FÖDOK 31 **Stefan Waschmann**, Transposition von EU-Richtlinien auf Ebene der österreichischen Bundesländer. Innsbruck 2009. ISBN 978-3-901965-30-2 (€ 7,00)

FÖDOK 32 **Peter Bußjäger/Jens Woelk** (Herausgeber), Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Streiflichter zu einem komplexen Projekt. Innsbruck 2009.  
ISBN 978-3-901965-31-9 (€ 7,00)

## SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

erschienen bei:

**Wilhelm Braumüller**

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.

A-1092 Wien, Servitengasse 5

<http://www.braumuellner.at>

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94 vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (€ 28,71 vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (€ 11,99)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (€ 4,21 vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (€ 18,17)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (€ 10,17 vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (€ 10,03)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (€ 10,03 vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (€ 20,35 vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (€ 34,88 vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (€ 13,66)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (€ 10,76 vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42 vergriffen)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- 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. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des **Bundesrates** der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (€ 34,88)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96 vergriffen)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (€ 19,62)
- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (€ 52,32 vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)

- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (€ 37,79)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (€ 14,17)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (€ 13,08)
- 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. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (€ 21,08 vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (€ 16,71)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (€ 18,89)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)

- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- 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. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 – 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (€ 33,14 vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostenträgungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)

- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1261-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (€ 23,90)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90).
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (€ 18,90)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (€ 18,90 vergriffen)

- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5, 978-3-7003-1563-6 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5, 978-3-7003-1580-3 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9, 978-3-7003-1589-6 (€ 20,90)
- Bd. 100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich. 2006. ISBN 3-7003-1595-3, 978-3-7003-1595-7 (€ 32,90)
- Bd. 101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive, 2006. ISBN 3-7003-1608-9, 978-3-7003-1608-4 (€ 29,90)
- Bd. 102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd. 103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage im Bundesstaat und in der EU. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd. 104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd. 105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd. 106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)
- Bd. 107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd. 108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd. 109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle, 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd. 110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung, 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (€ 24,90)

## SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (€ 26,16)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (€ 20,35 vergriffen)
- 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. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (€ 21,08)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.  
**Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)

## SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2004. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (€ 7,90)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3, 978-3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Neubegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1, 978-3-7003-1582-7 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)

# INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b  
A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594  
www.foederalismus.at

Fax +43/512/574594-4  
e-mail: institut@foederalismus.at

**Direktor:** Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

## **Kuratorium:**

Landesamtsdirektor Dr. Werner SEIF, Niederösterreich  
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Wolfgang NEBES, Niederösterreich  
Hofrat Dr. Ludwig STAUDIGL, Niederösterreich  
Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich  
Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER, Oberösterreich  
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Jörg MAYER, Oberösterreich  
Hofrat Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich  
Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol  
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Dietmar SCHENNACH, Tirol  
Dr. Christian RANACHER, Tirol  
Mag. Christine SALCHER, Tirol  
Landesamtsdirektor Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg  
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg  
Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg  
Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg, Niederösterreich und Oberösterreich. 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 den Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.