

Zurück ins Mittelalter? Westfälische Souveränität als nationalstaatliche Monopolisierung der Außenpolitik.¹

Historische Entwicklung und Unterschiede in den Bundesstaaten Deutschland, Österreich und der Schweiz

Der Aufsatz untersucht die historische Entwicklung der rechtlichen Regelungen im Bereich der außenpolitischen Kompetenzen in den Föderalstaaten Deutschland, Schweiz und Österreich seit dem Westfälischen Frieden von 1648. Die aktuellen Diskussionen zur Außenpolitik von subnationalen Einheiten werden dadurch in einen längeren historischen Kontext gestellt. Zumindest in Bezug auf den strukturellen Indikator „Monopolisierung der gate-keeper-Position zwischen Innen- und Außenpolitik durch die nationalstaatlichen Exekutiven“ zeigt sich, dass die aktuellen Thesen von einem Wandel des Westfälischen Systems souveräner, territorial exklusiver Nationalstaaten und einer Entwicklung zurück zum mittelalterlichen System überlappender Herrschaften wenig Bestätigung finden. Die vergleichende Untersuchung verdeutlicht aber auch, dass sowohl beim Übergang von der mittelalterlichen zur modernen Ordnung wie auch bei den aktuellen Veränderungstendenzen bereits bei so „verwandten“ Staaten wie Deutschland, Österreich und der Schweiz erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Dauer und die Stabilität des nationalstaatlichen Monopols in der Außenpolitik festzustellen sind.

1. Zurück ins Mittelalter? Aktuelle Diskussionen zur Veränderung der „Westfälischen Ordnung“

Die Jahrtausendwende war geprägt von einer zunehmend differenzierter werdenden Diskussion um die Veränderung politischer Ordnungsvorstellungen im Zeichen von Globalisierung und kontinentaler Integration. Ein Grundpfeiler der politischen Ordnung, die in den Internationalen Beziehungen als „Westfälische Ordnung“ bezeichnet wird, die Souveränität der territorial definierten Nationalstaaten, wurde in den neunziger Jahren vielfach in Frage gestellt. Grenzüberschreitende Finanz-, Informations-,

Waren- und Menschen-Ströme wurden als Bedrohung für das souveräne Handeln der staatlich verfassten politischen Gemeinschaften der Moderne betrachtet. Durch diese Bedrohungen wurde auch die Kontingenz der nationalstaatlichen politischen Ordnung der jüngeren Zeit deutlich und so wurde die Frage aufgeworfen, ob uns die aktuellen Entgrenzungs- und Vernetzungstendenzen wieder in einen mittelalterlichen Zustand zurückführen (z.B. Kobrin 1998; Teschke 1998).

Zwei Elemente kennzeichneten den Übergang von einer mittelalterlichen zu einer modernen politischen Ordnung: Die Territorialisierung von politischen Gemeinschaften und die Mono-

polisierung der Hoheitsgewalt. Der mittelalterliche Zustand von überlappenden, personen gebundenen Hierarchien mit universalistischem Anspruch (Kirche und Kaisertum) wurde ersetzt durch ein System von partikularen, geographisch abgegrenzten, souveränen Staaten, mit exklusiven Loyalitäts- und Legitimitätsansprüchen (Ruggie 1993).

Immer deutlicher melden sich nun allerdings auch Stimmen, die den bereits konstatierten oder zumindest proklamierten Untergang des nationalstaatlichen Systems bezweifeln und auf gegenteilige Entwicklungen hinweisen. So wird zum einen darauf verwiesen, dass trotz einer globalisierten Ökonomie die Handlungsoptionen der Nationalstaaten nicht abgenommen haben, denn bei einem Vergleich der Staaten korrelieren weltwirtschaftliche Verflechtung und Staatsquote nicht negativ sondern positiv, und die Staatsquote ist insgesamt auch in den neunziger Jahren angestiegen (Bernauer 2000, 87–117). Zum anderen wird argumentiert, dass sich die Nationalstaaten durch die Bildung von internationalen Regimen nicht nur ihre Handlungsfähigkeit sichern, sondern dass dadurch die nationalstaatlichen Exekutiven sogar eine größere Autonomie gegenüber binnenstaatlichen Bindungen (Lobbys) und Kontrollen (Parlamenten) erreichen (Wolf 2000).

Insgesamt dominiert heute eher die Meinung, dass die Internationalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft möglicherweise die Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten gegenüber „ihren“ Ökonomien und Gesellschaften reduziert hat, die nationalstaatlichen Exekutiven diesen Machtverlust aber über eine Verlagerung zentraler Politikbereiche in intergouvernementale Sphären kompensieren konnten. Die Entgrenzung der Nationalstaaten und die damit verbundene grenzüberschreitende Vernetzung von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik hat damit zu einer „Entkoppelung“ zwischen diesen sozialen Systemen geführt, innerhalb des politischen Systems haben die nationalstaatlichen Exekutiven sich aber eine vorteilhafte *gate-keeper*-Position zwischen Innen- und Außenpolitik sichern können und sind damit mächtiger denn je. Die *gate-keeper*-Rolle er-

möglicht den nationalstaatlichen Exekutiven im Rahmen von „two-level-games“ (Putnam 1988) Informationsasymmetrien strategisch einzusetzen, da sie als einzige Spieler sowohl in den internationalen wie auch in den binnenstaatlichen Arenen präsent sind. Insofern kann Thomson/Krasner (1989) zugestimmt werden, wenn sie von einer Konsolidierung der nationalstaatlichen Souveränität im Kontext der Globalisierung sprechen. Allerdings ist von einer umgekehrten Kausalität auszugehen: Während Thomson/Krasner (1989, 198) argumentieren, dass die Konsolidierung von staatlicher Souveränität eine Voraussetzung für die Zunahme internationaler ökonomischer Transaktionen war, wird hier argumentiert, dass die Zunahme transnationaler Interaktionen zu einer Stärkung der nationalstaatlichen Exekutiven und ihrer politischen Macht geführt hat.

Während diese Argumentation darauf hinausläuft, dass die Globalisierung innerhalb des politischen Subsystems die nationalen Exekutiven gestärkt hat, gibt es eine Fülle von Veröffentlichungen, in denen eine Stärkung der subnationalen, d.h. lokalen bzw. regionalen Einheiten proklamiert wird. Grundlage der Argumentation liefern Erkenntnisse der Wirtschaftsgeographie, die zeigen, dass sich im Zuge einer globalisierten Ökonomie regionale Produktionscluster bilden, die auch nationalstaatliche Grenzen überschreiten können (z.B. Feldman und Audretsch 1996; Ohmae 1993). Im globalen Standortwettbewerb geht es für die Politik vor allem um die Förderung innovativer Wirtschaftssektoren durch den Aufbau und die Pflege von regionalen Innovationsmilieus (Camagni 1991; Cook/Morgan 1993; Maillat 1995). Behauptet wird, dass die wichtigsten Rahmenbedingungen und Weichenstellungen für wirtschaftlichen Erfolg sich von der nationalen auf die supranationale Ebene (z.B. EU, NAFTA, WTO) wie auch auf die regionale Ebene verlagert haben. Als Konsequenz gewinnen subnationale politische Einheiten nicht nur mehr Gewicht, sie engagieren sich auch immer stärker international, entweder direkt und an den nationalstaatlichen Regierungen vorbei oder in kooperativer Form in einer mehr oder minder stark geregelten Zusammenarbeit mit ihnen (vgl. z.B.

für die europäische Diskussion Conzelmann/Knodt 2002, für die angelsächsische, nicht EU-zentrierte Diskussion Hocking 1993a, 1993b; Brown/Fry 1993; Michelman/Soldatos 1990).

Für eine Bewertung des behaupteten Wandels der „Westfälischen Ordnung“ im politischen System rückt deswegen die *gate-keeper*-Position der nationalstaatlichen Exekutiven in den Vordergrund. Solange die nationalstaatlichen Exekutiven die einzigen Akteure sind, die sowohl in der internationalen Arena wie auch in der Innenpolitik legitime Akteure darstellen, bleiben die Interaktionsmuster und damit die strukturellen Grundlagen für die Westfälische Ordnung des politischen Systems erhalten. Deswegen ergeben sich die folgenden zentralen Fragestellungen für eine empirische Untersuchung: Inwieweit ist die Anerkennung als völkerrechtliches Subjekt ein nationalstaatliches Privileg und inwieweit besitzen die nationalstaatlichen Exekutiven in den Internationalen Beziehungen Exklusivität und Handlungsfreiheit? Als zweites stellt sich dann die Frage, ob ein gegebenenfalls festgestellter aktueller Wandel der „Westfälischen Ordnung“ als Rückentwicklung hin zu mittelalterlichen Zuständen gewertet werden kann.

Der Aufsatz konzentriert sich bei der Beantwortung dieser Fragen auf mögliche Einschränkungen der *gate-keeper*-Position der nationalstaatlichen Exekutiven durch subnationale staatliche Einheiten, insbesondere auf deren internationale Handlungs- und binnenstaatliche Mitbestimmungsmöglichkeiten. Aktuelle Tendenzen zu einer noch radikaleren Infragestellung des Westfälischen Systems souveräner Nationalstaaten durch die zunehmende Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren und die Etablierung von transnationalen nicht-territorialen *politiques*² werden damit genauso vernachlässigt wie die Frage der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive. Weiterhin konzentriert sich dieser Aufsatz auf zentrale Gebiete des ehemaligen Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation und damit auf die heutigen Nationalstaaten Schweiz, Deutschland und Österreich.³ Im Gegensatz zu den klassischen Nationalstaaten (Frankreich und England) verlief hier der Weg vom mittelalterlichen Personen-

verbundstaat zum territorialen Nationalstaat (und der Monopolisierung der Außenpolitik) über staatenbündische Zwischenstufen, so dass ein „Zurück ins Mittelalter“ ebenfalls über eine Dualisierung oder Multiplizierung territorial definierter Einheiten verlaufen müsste, bevor die Territorialität zugunsten anderer Bindungslogiken aufgelöst wird. Im Gegensatz zur eingangs zitierten Literatur gilt es zuerst einmal zu präzisieren, dass der Weg von einer mittelalterlichen Ordnung zur modernen politischen Ordnung nicht vollkommen einheitlich verlaufen ist. Für eine empirisch fundierte Diskussion der „Zurück ins Mittelalter“-These muss zuerst der länderspezifische Weg von der mittelalterlichen zur modernen Ordnung dargestellt werden, um anschließend die aktuellen Veränderungen damit zu vergleichen.

Der Aufsatz unterscheidet sich durch den längeren historischen Blickwinkel und durch die Einbeziehung der Schweiz von der in der europäischen Diskussion üblichen Konzentration auf die Europäische Union und liefert damit neue Interpretationsperspektiven. Damit soll aber die Bedeutung der Europäischen Union für das Themenfeld nicht bestritten werden.

Im nachfolgenden Abschnitt werden zuerst Indikatoren für die Monopolisierung der Außenpolitik entwickelt. Die empirische Darstellung erfolgt dann in vier Schritten. In Kapitel 4 wird kurz auf die Situation im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation eingegangen. Dann werden die politischen und verfassungsrechtlichen Festlegungen in den drei Staaten in den Zeiträumen vor der Monopolisierung der Außenpolitik dargestellt. In Kapitel 6 erfolgt die Beschreibung der Situation während der Blütezeit der nationalstaatlichen Ordnung und im Kapitel 7 werden aktuelle Tendenzen zu einer Unterminierung der nationalstaatlichen Monopolstellung skizziert. Zum Schluss werden die empirischen Ergebnisse mit Blick auf die Untersuchungsfragen zusammengefasst und sowohl die Generalisierbarkeit der Ergebnisse wie auch die Validität des Indikators „rechtliche Kompetenzen in der Außenpolitik“ für die zugrundeliegende Diskussion um die Veränderung der Grundstrukturen des politischen Systems kritisch reflektiert.

2. Indikatoren für die nationalstaatliche Monopolisierung der Außenpolitik

Die *gate-keeper*-Position der nationalstaatlichen Exekutiven beruht zum einen auf ihrer völkerrechtlichen und faktischen Anerkennung als einzige legitime Akteure in den Internationalen Beziehungen⁴ und zum anderen auf ihrer verfassungsrechtlichen und faktischen Kompetenz innerhalb der binnenstaatlichen Ordnung. Die folgende Untersuchung beschränkt sich auf die binnenstaatlichen Festlegungen, da an dieser Stelle vor allem der Vergleich zwischen den Staaten im Vordergrund steht.

Binnenstaatlich hängt das Ausmaß der Monopolisierung der Außenpolitik durch die nationalstaatliche Ebene von folgenden Festlegungen ab:

- Bündnis- und Vertragskompetenz: Dies betrifft die grundlegende Zuordnung der außenpolitischen Kompetenzen auf eine Ebene des Bundesstaates und um Aussagen, inwieweit diese Zuordnung allumfassend ist oder ob es Ausnahmeregelungen gibt.
- Kompetenz für eine eigenständige Außenpolitik der subnationalen Einheiten: Die Möglichkeit einer eigenständigen Außenpolitik entspricht der stärksten Unterminierung des nationalstaatlichen Monopols. Von besonderer Bedeutung ist dabei, ob diese Kompetenz auch eine völkerrechtliche Vertragskompetenz mit einschließt, ob hoheitliche Aufgaben auf transnationale Institutionen delegiert werden können und ob dem Nationalstaat Kontroll- und Veto-Möglichkeiten eingeräumt werden.
- Teilnahme von subnationalen Akteuren in internationalen Gremien als Teil der nationalen Delegation: Die *gate-keeper*-Position der nationalstaatlichen Exekutiven wird auch dadurch stark unterminiert, indem Vertreter subnationaler Einheiten bei den internationalen Gesprächen und Verhandlungen beteiligt sind. Von Bedeutung ist dabei, ob diese Beteiligungen obligatorisch sind oder auf dem *good-will* der nationalen Regierungen beruht; ob diese Beteiligungen weit verbreitet, oder nur in sehr beschränkten Feldern vorgesehen ist und inwieweit eine Gleichstellung der sub-

nationalen Akteure mit den nationalen Akteuren existiert.

- Informations-, Beteiligungs- und Vetorechte für subnationale Einheiten während der nationalen Meinungsbildung und der Implementation internationaler Verträge: Die schwächste Unterminierung der nationalen *gate-keeper*-Position erfolgt durch Informations-, Beteiligungs- und Vetorechte der subnationalen Einheiten. Dabei bleibt der nationalen Ebene die Möglichkeit der strategischen Nutzung von Informationsasymmetrien. Diese Möglichkeiten können allerdings eingeschränkt werden, indem entweder die Informationsasymmetrien reduziert werden, oder indem der inhaltliche Spielraum der nationalen Exekutiven auf internationaler Ebene reduziert wird. Letzteres muss allerdings nicht unbedingt eine Reduktion der nationalstaatlichen Macht bedeuten, sondern kann in bestimmten Situationen deren Verhandlungsmacht auf internationalem Parkett auch erhöhen (Schneider/Aspinwall 2001, 179).⁵

3. Der Westfälische Friede als zentraler Schritt zur Transformation der politischen Ordnung im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation

Als zentrales Kriterium für den Übergang vom im 5. Jahrhundert entstandenen Frankenreich zum Deutschen Reich um das Jahr 920 wird von Rechtshistorikern das Prinzip der Unteilbarkeit des Reiches angesehen. Damit wurde ein erster Schritt von einem personalen Herrschaftsverband zu einem territorialen System vorgenommen (Randelzhofer 1967, 27–28). Weitere Schritte hin zu einem System von Territorialstaaten, wie die Verdinglichung des Lehenswesens, die Königswahl und die Bündelung der Vielzahl von Landeshoheitsrechten zu dem einen Landeshoheitsrecht (*ius territoriale*) erfolgten im Heiligen Römischen Reich im Laufe der Jahrhunderte bis zur expliziten rechtlichen Normierung im Westfälischen Frieden (Randelzhofer 1967, 57, 128–129). Der Westfälische Friede stellt damit nicht, wie Krasner (2001) zu

Recht betont, einen revolutionären Umbruch von der mittelalterlichen Ordnung zur modernen Ordnung dar, allerdings ist damit sehr wohl ein markanter Wechsel von der gewohnheitsrechtlichen Verankerung zur expliziten vertragsrechtlichen Verankerung der Kompetenzverteilung verbunden. Die zweite zentrale Bedeutung des Westfälischen Friedens liegt in der deutlichen Unterordnung der kirchlichen Autorität unter die weltlichen Autoritäten, so dass der bisher dominierende Dualismus zwischen Kirche und Kaisertum nun auf deutschem Gebiet vom Dualismus zwischen Reich und Reichsständen überlagert wird (Nipperdey 1980, 126–129).

Der Westfälische Friede (die Verträge von Münster und Osnabrück) im Jahr 1648 bestätigte das bereits faktisch bestehende Recht der Fürsten (und andere Reichsstände) zum Vertragsabschluß mit anderen reichsangehörigen wie auch nichtreichsangehörigen Herrschern. Eingeschränkt wurde die außenpolitische Bündnisfreiheit durch die Bestimmung, dass sich solche Bündnisse nicht gegen Kaiser und Reich richten durften. Der Kaiser war als Kaiser sogar in seinen Bündnisentscheidungen an den Reichstag gebunden. Aber nicht nur die Bestimmungen der Verträge, sondern auch die Tatsache, dass neben dem deutschen Kaiser und den französischen und schwedischen Königen auch Vertreter der jeweiligen Stände die Verträge unterschrieben haben, machte deutlich, dass „die Gliedstaaten zu Völkerrechtssubjekten“ geworden waren (so die etwas zu sehr auf moderne Begrifflichkeiten basierende Feststellung von Nipperdey 1980, 131).

Bis zum formalen Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation im Jahre 1806 blieb es auf deutschem Boden aber bei einem lockeren föderalen Gebilde, aus dem bis dahin nur periphere Gebiete ausgeschieden waren. Die deutliche Dominanz dezentraler Einheiten bedeutete eine massive Schwächung vor allem auch in der Sicherheits- und Außenpolitik, so dass den Expansionsgelüsten des unitarischen Frankreich unter Napoleon zu Beginn des 19. Jahrhunderts von deutscher Seite nichts Wirkungsvolles entgegengesetzt werden konnte (Grzeszick 1996, 135).

4. Divergierende Übergänge vom Reich zum souveränen Nationalstaat

Schweiz: Externe Souveränität vor der Territorialisierung des Staates

Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat ihren Ursprung im Pakt der drei Waldstätte-Ortschaften Uri, Schwyz und Unterwalden im Jahr 1291. Solche ständischen Bünde waren für das Reich bis ins 17. Jahrhundert charakteristisch, allerdings gelang es nur den Schweizern, sich bereits 1499 durch einen militärischen Sieg faktisch vom Deutschen Reich abzukoppeln. Dies wurde 1648 im Westfälischen Frieden von den europäischen Mächten auch formal anerkannt.

Die Waldstätte bildete den innersten Kreis der Schweizerischen Eidgenossenschaft und stellte im wesentlichen eine Allianz nach Außen dar, die jedwelche politische Verhandlungen mit Dritten unter den Zustimmungsvorbehalt der anderen beiden Parteien stellte. Der zweite Kreis bestand aus der sog. „Konföderation der acht Alten Ortschaften“. Diese Konföderation war ein loser Zusammenschluss der Waldstätte mit fünf weiteren Ortschaften, wobei die drei Kernortschaften gemeinsam jeweils unterschiedliche Verträge abschlossen. Das außenpolitische Handeln der Beteiligten wurde kaum beschränkt. Die „Konföderation der dreizehn Ortschaften“ bildete den dritten Kreis. Mit diesen fünf weiteren Ortschaften schlossen die „Alten Ortschaften“ gemeinsame Verträge, wobei den neuen Ortschaften ein niedrigerer Status im gemeinsamen Parlament und geringere Autonomie in der Außenpolitik zugestanden wurden. Der vierte Kreis bestand aus den sog. „Zugewandten“, welche normalerweise nur vertragliche Bindungen mit einzelnen Teilen der Konföderation besaßen. Obwohl die außenpolitische Autonomie der Beteiligten durch die gegenseitigen Bündnisverpflichtungen beschränkt wurde, schlugen Ansätze, dem gemeinsamen Beschlussorgan (der Tagsatzung) eine zentralisierte Vertragskompetenz zuzuweisen, fehl. Auch wurden die Kontakte der einzelnen Stände zum Kaiser durch die Bündnisse nicht beschränkt und auch kaum koordiniert (Wildhaber 1990, 245–246).

Bis 1798 blieb die Schweiz ein kompliziertes Bundesgeflecht, basierend auf asymmetrischen mittelalterlichen Ständebeziehungen ohne eigene Rechtsperson aber mit Souveränität nach außen. Es war gerade diese Bewahrung der mittelalterlichen Ordnung, die die Schweizer aus dem Reich ausscheren ließ, als sich diese in der Reichsreform von 1495 und dann endgültiger im Westfälischen Frieden zu einem losen Bund territorialer Monarchien entwickelte (Reinhard 1999, 252).

Erst die Herrschaft Napoleons über die Schweiz (1798–1813) brachte eine Egalisierung der Bürger und territorialen Einheiten (nun „Kantone“). Die Zentralisierung zu einer Helvetischen Republik musste Napoleon zwar bereits 1803 zurücknehmen, die vorgenommene formale Zentralisierung der Außenpolitik blieb aber im Wesentlichen erhalten. Allerdings konnte das Bundesparlament Verträge und Allianzen nur mit Zustimmung von Dreiviertel aller Kantone abschließen. Eine autonome Außenpolitik der Kantone wurde weitgehend der Zustimmung des gemeinsamen Parlaments unterworfen, allerdings blieben den Kantonen noch erheblich Spielräume für eigene diplomatische Aktivitäten. Diese Regelungen blieben auch nach der Niederlage Napoleons und der Restaurierung des alten Regimes durch den Föderalen Pakt im Jahr 1815 erhalten. Die wiedererstarkte Stellung der Kantone drückte sich aber darin aus, dass die Tagsatzung die meisten Verträge im Namen der Kantone abschloss (Wildhaber 1990, 247–248; Schmitt 2000).

Der endgültige Übergang von der Konföderation zur Föderation erfolgte dann durch die Verfassung von 1848. Die konservativen Kantone, die sich gegen eine Modernisierung stemmten, wurden 1847 in einem Bürgerkrieg besiegt. Sie wehrten sich ein letztes Mal bei den Abstimmungen über die föderale Verfassung – in einem Drittel der Kantone wurde sie durch Referenden abgelehnt. Sie konnten den Verfassungswandel aber damit nicht aufhalten. Wildhaber (1990, 249) spricht deswegen von einem revolutionären Akt der konstitutionellen Neugründung, und im Gegensatz zum restlichen deutschsprachigen Gebiet gelang es der Schweiz

1848, Demokratisierung und Bundesstaatlichkeit gleichzeitig einzuführen. Es dauerte allerdings Jahrzehnte, bis der Bund sich mit handlungsfähigen Institutionen verankern konnte. Die Verfassungsreform von 1874 verankerte die bestehende außenpolitische Kompetenzverteilung in expliziter Form in der Verfassung.⁶ Diese Verfassung blieb im Grundsatz bis 1999 in Kraft (Schmitt 2000).

Deutschland: Der Übergang durch hegemonial dominierte Fürstenbünde

Auch in Deutschland führte erst die militärische Macht Napoleons zur territorialen „Flurbereinigung“ (Nipperdey 1980, 134) unter den Ständen und zur endgültigen Auflösung des Heiligen Römischen Reiches im Jahre 1806. Neben der territorialen Arrondierung durch die Auflösung vieler kleiner Herrschaften brachte die Hegemonie Napoleons damit die rechtliche Souveränität der zahlreichen Monarchien und Republiken auf deutschem Boden. Eine völlig ungebundene Souveränität konnten diese Staaten allerdings nie erreichen. Bereits 1806 zwang Napoleon die kleineren süddeutschen Staaten zur Gründung des Rheinbundes, zu dem sich bis 1812 fast alle westdeutschen Staaten (unter Ausschluss von Preußen und Österreich) zusammenschlossen (Puttkamer 1955, 58). Im Rheinbund besaß der von Napoleon bestimmte Bundesprotektor die außen- und sicherheitspolitische Kompetenz. Durch die im Vertrag verankerte Verpflichtung zum militärischen Beistand hatten die Rheinbundstaaten faktisch ihre außenpolitischen Befugnisse an Napoleon abgegeben (Grzeszick 1996, 153).

Nach der Niederwerfung Napoleons wurde auf dem Wiener Kongress (1815) der Deutsche Bund gegründet. Auch diese staatenbündische Vereinigung stand unter der Hegemonie von Staaten, die mit ihrem Territorium z. T. gar nicht zum Deutschen Bund gehörten (Preußen und Österreich). Noch bedeutender war allerdings die Tatsache, dass der Deutsche Bund in erster Linie ein Bündnis der europäischen Monarchen gegen revolutionäre und nationalliberale Demokratisierungsbestrebungen darstellte. Die

Generalmächtigung für die Bundesebene, die in der Wiener Schlussakte von 1820 festgelegt wurde, ist dann vor allem im Rahmen einer restaurativen Intervention in einzelstaatliche Verfassungsentwicklungen benutzt worden, während in der Außenpolitik der Bund trotz gegenteiliger rechtlicher Festlegungen keine Bedeutung erreichen konnte. Durch die faktisch eigenständige Außenpolitik der Mitgliedsstaaten wurde eine völkerrechtliche Doppelstellung der deutschen Bundesgebiete geschaffen (Grzeszick 1996, 230–236).

Während der Deutsche Bund auf bestimmte Territorien beschränkt war, stellte der von Preußen initiierte Deutsche Zollverein (1833–1871) einen sektoral orientierten Ansatz zur deutschen Integration dar. Zusammen mit der damit verbundenen staatlichen und ökonomischen Modernisierung gelang es Preußen schließlich, die Habsburger zu besiegen und damit Österreich aus Deutschland zu verdrängen (Leonardy 1994, 137–138).

Der Norddeutsche Bund von 1867 bildete den Übergang zum Deutschen Reich von 1871 unter der Vorherrschaft Preußens. Die Verfassung des Deutschen Reiches lehnte sich stark an die des Norddeutschen Bundes an. Das Deutsche Reich bildete rechtlich einen stark dezentralisierten Bundesstaat, dessen Verfassung vom 16. April 1871 von Bismarck bewusst mit „elastischen, unscheinbaren, aber weitgreifenden Ausdrücken“ (nach Nipperdey 1980, 146) versehen wurde. Die Verfassung des Kaiserreiches machte den Kaiser zwar zum Herren der Außenpolitik, sie ließ den Mitgliedsstaaten aber formal einen großen Spielraum für eine eigenständige Außenpolitik. Art. 11 Abs. 1 S. 2 der Reichsverfassung legt einerseits fest, dass der Kaiser das Reich völkerrechtlich zu vertreten hatte und Bündnisse und Verträge mit auswärtigen Staaten eingehen konnte. In den folgenden Sätzen des Art. 11 Abs. 1 der Verfassung von 1871 wird dem Bundesrat als Gremium der Länder ein Zustimmungsvorbehalt bezüglich fast aller außenpolitischen Aktivitäten des Reiches zugeschrieben. Die Mitgliedsstaaten konnten darüber hinaus in allen Bereichen, in denen sie innenpolitische Regelungskompetenzen besaßen, eigenständige Verträge abschließen, solange sie

nicht gegen die Sicherheit und Einheit des Kaiserreiches gerichtet waren (Di Marzo 1980, 31). Das Reich war zum Vertragsabschluss nur insofern ermächtigt, als der Vertrag nicht die Legislativkompetenz der Mitgliedsstaaten berührte.⁷ Die Bundesstaaten unterlagen keiner Einschränkung in ihren diplomatischen Beziehungen zu auswärtigen Mächten und die größeren von ihnen (z.B. Bayern, Württemberg, Baden und Sachsen) behielten dementsprechend die zuvor eingerichteten diplomatischen Vertretungen im Ausland bei. Deren Anzahl sank allerdings von 20 im Jahre 1872 auf acht im Jahre 1910. Faktisch schritt die Zentralisierung und Monopolisierung der außenpolitischen Kompetenzen im Kaiserreich sowohl durch innenpolitische Kompetenzverlagerungen als auch durch die Militarisierung der Außenpolitik deutlich voran (Bauer/Hartwig 1994, 44; Leonardy 1994, 138; Michelmann 1990, 214).

Österreich: Die Doppelmonarchie als Zwischenstufe

Die Habsburger Dynastie konnte über Jahrhunderte nicht nur den deutschen Kaisertitel tragen, sondern im 17. Jahrhundert beherrschten die Habsburger auch Ungarn und durch ihre spanische Linie auch Kastilien, Aragon sowie Burgund und die Niederlande. Während im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation der Westfälische Friede einen entscheidenden Meilenstein zur Entpersonalisierung und Verrechtlichung der Herrschaft darstellte, kann die „Pragmatische Sanktion“ (1713/1723) als ein ähnlicher Schritt für die sich entwickelnde Donaumonarchie angesehen werden. Darin wurde die Unteilbarkeit der Erbkönigreiche und Länder festgelegt (Hantsch 1968, 100–102). Auch in der sich mit dem Deutschen Reich überlappenden Donaumonarchie entwickelte sich in der darauf folgenden Zeit ein territorialer Dualismus (zwischen Österreich und Ungarn), der die bisher dominierende Dualität zwischen Monarch und Ständen überlagerte. Im Gegensatz zum Deutschen Reich wurde diese Dualität aber durch eine Doppelmonarchie zum einen dynastisch und zum anderen durch den sog.

„Ausgleich mit Ungarn“ rechtlich integriert. Nachdem sich Österreich aufgrund der Niederlage gegen Preußen von seinen Ambitionen in Deutschland verabschieden musste, konnten auch die Ungarn die Schwäche der Habsburger nutzen und ihre völkerrechtliche Eigenstaatlichkeit durchsetzen. Beim „Ausgleich mit Ungarn“ entschied man sich 1867 gegen einen föderalistischen Aufbau des Vielvölkerstaates und für eine dualistische und monarchische Realunion, bei der nur das Militär und die Außenpolitik gemeinsam organisiert wurden. Das Kaisertum Österreich wurde in „Österreichisch-Ungarische Monarchie“ umgenannt und der Monarch bezeichnete sich als „Kaiser von Österreich und Apostolischer König von Ungarn“. Bis zu diesem Ausgleich war die Außenpolitik beim gemeinsamen Monarchen zentralisiert und dieser konnte außenpolitisch uneingeschränkt handeln, durch den Ausgleich ergab sich nach ungarischer Ansicht eine Vetomöglichkeit durch den ungarischen Ministerpräsidenten. Diese nur im ungarischen Recht verankerte Vetomöglichkeit wurde von Österreich zwar nicht anerkannt, allerdings ergaben sich daraus in der Folgezeit erheblich verstärkte Einflussmöglichkeiten Ungarns bis zum Untergang der Donaumonarchie im Jahr 1918 (Matsch 1986, 13–30).

Ingesamt zeigen sich damit sehr unterschiedliche Übergänge vom Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation zu den territorialen Nationalstaaten. Die Entwicklung in der Schweiz war gekennzeichnet durch eine lange Konservierung eines ständischen Bundesgeflechtes im Innern einerseits und durch eine frühe gemeinsame außenpolitische Unabhängigkeit (korrekter: Isolierung) andererseits. Die Phase einer dualistischen Außenpolitik zweier territorialer Ebenen vor dem Übergang zur Föderation war sehr kurz (1815–1848). In Deutschland fand dagegen der Übergang von der mittelalterlichen Ordnung zum Nationalstaat über formal lose gekoppelte, aber faktisch hegemonial dominierte Fürstentümer statt, und es gab eine sehr lange Zeit, bei der die dezentralen Territorien eine relativ unabhängige Außenpolitik betrieben. Für Österreich wiederum kann man feststellen, dass es in Bezug auf die Außenpolitik gar kein wirkliches

Zwischenspiel zwischen mittelalterlichen dynastischem System und Nationalstaat gab. Durch die immer wieder hinausgeschobene Modernisierung der Habsburger Monarchie war der Übergang sehr abrupt.

5. Die Regelungen zur Außenpolitik während der Blütezeit des Westfälischen Systems

Schweiz: Zunehmende Zentralisierung, aber liberales und kooperatives Verhalten des Bundes

Die Blütezeit der Westfälischen Ordnung im Sinne einer Monopolisierung der Außenpolitik reichte in der Schweiz fast uneingeschränkt von 1848 bis 1999. Die grundlegende Maxime der Verfassungsväter lautete „Einheit nach außen, Vielfalt nach innen“. Sie wurde in Art. 90 der Verfassung von 1848 bzw. in Art. 102 der Verfassung von 1874 explizit verankert. Regelungen zur außenpolitischen Kompetenzverteilung gab es in der Verfassung von 1874 in den Artikeln 8 und 9. Nach Art. 8 dieser Verfassung stand dem Bund alleine das Recht zu, „Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Auslande, einzugehen“. Art. 9 der Bundesverfassung (BV) verlieh den Kantonen „ausnahmsweise (...) die Befugnis, Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschließen“.

Nach Art. 10 BV fand der kantonale Verkehr mit auswärtigen Völkerrechtssubjekten auf jeden Fall über die Bundesvertreter statt, während mit untergeordneten Akteuren eines auswärtigen Staates direkter Kontakt aufgenommen werden konnte (allerdings wurde diese Regel wiederum sehr liberal ausgelegt, denn der direkte Kontakt wurde auch zu den deutschen und österreichischen Ländern und zum Fürstentum Liechtenstein erlaubt). Alle Vereinbarungen der Kantone mussten vom Bundesrat gemäss Art. 102 Ziff. 7 BV genehmigt werden. Die Kantone hielten sich an diese verfassungsrechtlichen Spielregeln allerdings nicht immer. Über 50% aller kantonalen Verträge wurden dem Bund

nicht zu Genehmigung vorgelegt (Wildhaber 1990, 255), was der Bund bis in die 1990er Jahre tolerierte. Während die Kantone im 19. Jahrhundert noch regen Kontakt mit ausländischen Staaten besaßen und Staatsverträge abschlossen, erlosch diese Aktivität zu Beginn des 20. Jahrhunderts bis in die 70er Jahre fast vollständig (Wildhaber 1990, 263–264).

Juristisch besiegelte 1928 ein Bundesratsbeschluss den „Triumph der zentralistischen Auslegung“ (Zellweger 1992, 70) bezüglich der Kompetenzverteilung. In diesem Beschluss nahm der Bundesrat für sich in Anspruch, alle Doppelbesteuerungsabkommen, d.h. auch die kantonalen Steuern betreffenden, einzugehen. Auch das Bundesgericht hat in den wenigen Fällen, in denen es sich zum Umfang der Staatsvertragskompetenz äußerte, die zentralistische Auffassung bestätigt (Sturny 1998, 75). Während es im 19. Jahrhundert aufgrund von Bundeseingriffen in kantonale Kompetenzen über Staatsverträge noch zu massiven Auseinandersetzungen zwischen Bund und Kantonen kam, reduzierte sich diese Problematik im 20. Jahrhundert durch die Tatsache, dass die Bundesebene in praktisch allen Politikfeldern eigene Gesetzgebungskompetenzen erlangen konnte. Des Weiteren sahen die Kantone deswegen kaum Veranlassung zu einer eigenständigen Außenpolitik und zu stärkeren formalen Mitbestimmungsrechten, da der Bundesrat sich wohl stets darum bemühte, die Stellungnahmen der für die Implementation der Abkommen zuständigen Kantone einzuholen und in den Verhandlungen zu berücksichtigen. Oft wurden die Kantone in die schweizerischen Verhandlungsdelegationen integriert, bei den Erziehungsministerkonferenzen des Europarates, der UNESCO und der OECD ist die Schweiz sogar ausschließlich durch eine kantonale Delegation vertreten, die von der kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz bestimmt wird (Sturny 1998, 164–165).

In der Schweiz wird die zunehmende (im Vergleich zu den anderen beiden Föderalstaaten aber noch geringere) Verlagerung von Gesetzgebungskompetenz auf die bundesstaatliche Ebene durch die Mitwirkung der Bevölkerung und durch das bei Volksabstimmun-

gen notwendige Ständemehr etwas kompensiert. Durch die Volkswahl der Zweiten Kammer, des Ständerates, ist eine direkte formale Mitwirkung der kantonalen politisch-administrativen Führung aber nicht mehr möglich. Im Gegensatz zu den USA gab es in der Schweiz aber traditionell eine starke personelle Verflechtung zwischen Kantonsregierungen und Ständerat (diese ist allerdings im Schwinden). Eine erste Reaktion auf die zunehmende Internationalisierung der Politik war rein defensiv: Das Prinzip des Ständemehrs bei Volksabstimmungen zu Verfassungsreformen wurde 1977 auch auf Verträge, die einen Beitritt der Schweiz zu supranationalen Organisationen zur Folge haben, ausgedehnt. Dieser föderalistische Aspekt gewinnt im Zusammenhang der insgesamt gestärkten Möglichkeit der Kontrolle der Exekutive durch die Bevölkerung im Rahmen eines ausgebauten Staatsvertragreferendums an Gewicht (Sturny 1998, 43–48).

Insgesamt gilt für die Schweiz, dass das zweite Drittel des 20. Jahrhunderts den Höhepunkt der nationalstaatlichen Monopolisierung der außenpolitischen Kompetenz darstellte. Die schweizerischen Kantone hatten praktisch aufgehört, eigenständige außenpolitische Kontakte zu unterhalten. Erste Versuche zur Einschränkung der außenpolitischen Handlungsspielräume der Bundesregierung erfolgten über die Berücksichtigung der kantonalen Einheiten bei Volksabstimmungen über wichtige Verträge.

Deutschland: Zentralisierung in der Republik und im Dritten Reich, erfolgloser Widerstand gegen die Unitarisierung im kooperativen Bundesstaat

Da den Verfassungsgebern nach der Niederlage des Wilhelminischen Reiches noch deutlich vor Augen war, wie Bismarck mit Hilfe der bundesstaatlichen Verfasstheit des Deutschen Reiches dessen Demokratisierung hinauszögerte, führte der Übergang zu einer republikanischen Verfassung zu einer stärkeren Zentralisierung Deutschlands und zur Zurückdrängung des Föderalismus. Dies bedeutete auch die formale Monopolisierung der Au-

ßenpolitik auf nationaler Ebene. Artikel 78 Abs. 1 der Weimarer Verfassung von 1919 legte fest, dass die auswärtigen Beziehungen eine ausschließliche Angelegenheit der Bundesregierung darstellt. Die Länder konnten zwar weiterhin Verträge in den Feldern abschließen, in denen sie legislative Kompetenzen besitzen, allerdings mussten diese Verträge nun von der Bundesregierung genehmigt werden (Art. 78 Abs. 2 WRV). Außerdem wurde ihnen das Recht genommen, permanent diplomatische Vertretungen im Ausland zu unterhalten.⁸ Die außenpolitischen Aktivitäten der Länder reduzierten sich in der Folgezeit auf ein Minimum (Di Marzo 1980, 32).

Die Auflösung der Länder als souveräne Einheiten im Dritten Reich bedeutete auch den Höhepunkt der Monopolisierung der deutschen Außenpolitik. Dies entsprach der faschistischen Betrachtung der Außenpolitik als vorwiegend militärisch gestützte Expansionspolitik (Michelmann 1990, 214).

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 knüpfte in Bezug auf die Kompetenzverteilung in der Außenpolitik an die Regelungen der Weimarer Verfassung an. In Art. 32 Abs. 1 wurde festgelegt „(d)ie Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes.“⁹ In Abs. 2 wurde den Ländern allerdings ein Anhörungsrecht bei Verträgen, die ihre besonderen Verhältnisse berühren, zugesprochen und Abs. 3 erlaubt den Ländern in den Bereichen, in denen sie für die Gesetzgebung zuständig sind, mit Zustimmung der Bundesregierung Verträge mit auswärtigen Staaten abzuschließen. Schon bald ergaben sich Uneinigheiten über die Auslegung des Art. 32 Abs. 3 GG. Vor allem die süddeutschen Bundesländer wehrten sich gegen Verträge des Bundes, bei denen Länderkompetenzen tangiert waren. Die süddeutschen Länder interpretierten den Art. 32 Abs. 3 GG dahingehend, dass ihnen in den Bereichen, in denen sie eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz besitzen, auch eine exklusive Vertragsschlusskompetenz zukommt.

Noch viel bedeutender für die Gewichtsverteilung in der Bundesrepublik erwies sich allerdings Art. 24 Abs. 1 GG, der es dem Bund ermöglicht, „durch Gesetz Hoheitsrechte auf

zwischenstaatliche Einrichtungen (zu) übertragen.“ Die dadurch begründete „Integrationsgewalt“ erwies sich bald als „offene Flanke der föderativen Ordnung“ (Leonardy 1994, 142).¹⁰ Dementsprechend führten bereits die Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1957 dazu¹¹, die seit Jahren schwelenden Streiterein zwischen Bund und Ländern zu verschärfen und in intensive Verhandlungen zu überführen (Hartung 1980, 10–19). Ergebnis dieser Verhandlungen war die sog. „Lindauer Absprache“, in der dem Bund die Möglichkeit gegeben wird, (im Namen der Länder) auch Verträge im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder abzuschließen. Dabei muss er allerdings die Zustimmung der Länder eingeholt haben. Während die Zustimmungspflicht der Länder formal eine Soll-Bestimmung ist (Bauer/Hartwig 1994, 45), hatte sich bald eine Konsultationspraxis herausgebildet, bei welcher der Bund die Zustimmung aller Länder einholt, bevor die Verträge völkerrechtliche Geltung erlangen (Leonardy 1994, 145). Auch bei Verträgen, die nicht in den exklusiven Gesetzgebungsbereich der Länder fallen, aber „wesentliche Interessen der Länder“¹² berühren (Ziffer 4 Lindauer Absprache), wurde eine frühzeitige Information und eine Berücksichtigung der Länderwünsche vereinbart (Hartung 1984).

Damit hatten sich die Länder praktisch von der (in Süddeutschland verbreiteten) Vorstellung einer eigenständigen Außenpolitik verabschiedet¹² und dafür im Gegenzug eine gewisse Beteiligung bei der innerstaatlichen Meinungsbildung und eine personelle Beteiligung bei den internationalen Verhandlungen gesichert. Zur Umsetzung der Lindauer Absprache wurde eine Ständige Vertragskommission der Länder eingerichtet. Sie bestand aus Länderbeamten aus den Landesvertretungen beim Bund und wurde durch ein ständiges Sekretariat in der bayrischen Landesvertretung unterstützt (Leonardy 1994, 144).

Die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder richtete bereits 1957 einen Ständigen Beobachter der Länder in Brüssel ein, der den einzelnen Ländern¹³ Informationen vermittelte. Dieser Ständige Beobachter der Länder ist Mitglied der bundesdeutschen Delegation im Ministerrat. Die

personelle Beteiligung der Länder an den auswärtigen Beziehungen wurde durch Beschlüsse vom 5. und 26. Juli 1968 (sog. „Kramer-Heubel“-Papier) umfassender geregelt. Dabei wurde grundsätzlich festgelegt, dass jeder Vertreter der Länder, der an internationalen Verhandlungen des Bundes teilnimmt, die Position eines Regierungsvertreters der Bundesrepublik hat, der gegenüber dem auswärtigen Partner im Rahmen eines Mandates des Bundes handelt. Keine Einigung konnte in Bezug auf die Frage erreicht werden, in welchen Fällen Ländervertreter an internationalen Verhandlungen und in den Gremien der internationalen Organisationen beteiligt werden (vgl. Anlagen des „Kramer-Heubel“-Papiers bei Hartung 1984). In dieser Frage blieben die Länder bis zum Jahre 1986 auf den guten Willen der Bundesregierung angewiesen.

Mit Verweis auf Art. 24 Abs. 1 GG verweigerte die Bundesregierung die Anwendung der Beteiligungsregeln der Lindauer Absprache im Bereich der Europäischen Gemeinschaften. Bis in die 70er Jahre war die europäische Integration aber bereits soweit fortgeschritten, dass die Länder auf eine bessere Mitbestimmung in EG-Angelegenheiten drängten. 1975 richtete die Ministerpräsidentenkonferenz eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema ein. In einem Briefwechsel mit dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz akzeptierte der Bundeskanzler im Jahr 1979 die Forderungen der Länder nach rechtzeitiger und umfassender Information. Ebenso wurde den Ländern zugesichert, dass von ihren Stellungnahmen nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abgewichen wird. Auch eine Beteiligung von Ländervertretern in den Verhandlungen des Ministerrates wurde zugesagt, die Bundesregierung behielt sich aber die Entscheidung darüber vor (Sturny 1998, 175; Nass 1989, 177).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die souveränitätsbewussten süddeutschen Bundesländer bereits in den 50er Jahren versuchten, wieder an den Zustand im Deutschen Kaiserreich anzuschließen und zumindest in ihrem Kompetenzbereich eine unabhängige Außenpolitik zu betreiben. Dabei waren sie aber nicht erfolgreich, bis Mitte der 80er Jahre kam sie über

eine informatorische und beratende Beteiligung kaum hinaus, die Bundesregierung sicherte sich weitestgehend die *gate-keeper*-Position. Bis Mitte der 80er Jahre waren die (süddeutschen) Länder vor allem auf die Wahrung ihrer individuellen Eigenständigkeit bedacht. Die Ländermitwirkung erfolgte fast ausschließlich auf der Dritten Ebene, d.h. die Länderposition gegenüber dem Bund wurde nach dem Konsensprinzip ermittelt (sog. „Maußer“-Verfahren). Gerade dieser Aspekt war aber ein wesentlicher Grund für die Erfolglosigkeit der Länder. Denn über die Dritte Ebene wurde es mit zunehmender Bedeutung der Europäischen Integration immer schwerer, rechtzeitig zu reagieren und wirklichen Einfluss auszuüben (Leonardy 1994, 148; Michelmann 1986, 554–555; Hrbek/Weyand 1994, 88).

Österreich: Die Republik als korporatistisch geprägten Quasi-Bundesstaat

Nachdem österreichische Absichten zu einem Anschluss an Deutschland von den siegreichen Alliierten nach dem 1. Weltkrieg nicht akzeptiert wurden¹⁴, gab sich der deutschsprachige Teil der ehemaligen Donaumonarchie eine republikanische Verfassung. Nach der Phase des doch noch erfolgten „Anschlusses“ an das Deutsche Reich von 1938–45 wurde diese Verfassung des Jahres 1920 nach dem Zweiten Weltkrieg wieder aufgenommen. Österreich erhielt allerdings erst durch den Vertrag der Siegermächte vom 15.5.1955 seine volle Souveränität zurück. Der universalistische Geist der Habsburger Monarchie lebte in der Folgezeit wieder auf, als Österreich seine Neutralität nicht wie die Schweiz mit einer politischen Abstinenz verband (und als Zufluchtsort für das internationale Finanzkapital nutzte), sondern sich als Vermittler in internationalen Konflikten anbot.

Obwohl im österreichischen Bundesstaat den Ländern in Art. 15 Abs. 1 Bundesverfassungsgesetz (B-VG) die Kompetenz für sämtliche Angelegenheiten zugeschrieben wurde, die nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung dem Bund zukommen, wurden bereits in der Verfassung von 1920 dem Bund so viele Zu-

ständigkeiten eröffnet, dass den österreichischen Bundesländer nur noch sehr geringe eigenständige Gesetzgebungsbefugnisse übrig blieben. Sie sind deswegen bis heute primär als Vollzugsorgane für die Bundesgesetzgebung von Bedeutung. Die geringe Bedeutung der territorialen Dimension bis in die siebziger Jahre war nicht nur durch das konkordante Interaktionsmuster zwischen den Parteien und die korporatistische „Sozialpartnerschaft“ bedingt, sondern spiegelte sich auch in der zweiten Kammer der bundesstaatlichen Legislative. Der Bundesrat besaß bis 1984 nicht nur keine wirklichen Mitentscheidungs- oder Vetomöglichkeiten (weder in innenpolitischen noch in außenpolitischen Angelegenheiten). Die Bestimmung seiner Mitglieder durch die Landesparlamente führte zu einer Überlagerung der territorialen Logik durch die parteipolitische Logik (Morass 1994, 200–217). Um diese Charakteristika auf den Punkt zu bringen, könnte man das moderne Nachkriegs-Österreich zusammenfassend auch als korporatistisch geprägten Quasi-Bundesstaat bezeichnen.

Diese starke Zentralisierung des Bundesstaates spiegelte sich auch in der Außenpolitik wider. Art. 10 Abs. 1 Ziff. 2 B-VG verleiht dem Bund eine umfassende Kompetenz zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen sowohl in seinem eigenen Gesetzgebungsbereich als auch in demjenigen der Länder. Den Ländern wurde keinerlei Möglichkeit eingeräumt, mit ausländischen (Glied-)Staaten völkerrechtliche Verträge abzuschließen¹⁵, sie blieben auf privatrechtliche Regelungen angewiesen (Art. 17 B-VG). Auch bei der Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in Landesangelegenheiten kommt dem Bund eine starke Stellung zu, da er die notwendigen Gesetze selber erlassen darf, wenn ein Land den Verpflichtungen nicht rechtzeitig nachkommt (Sturny 1998, 104–105).

Die geringen Kompetenzen der österreichischen Länder in der Außenpolitik zeigten sich auch dadurch, dass erst 1974 in Art. 10 Abs. 3 B-VG das Recht der Länder verankert wurde, eine Stellungnahme abzugeben, bevor der Bund Staatsverträge im Wirkungsbereich der Länder abschließt. Zwar war dies bereits vorher gängige Praxis, aber erst nachdem die Große Koaliti-

on der Nachkriegszeit auf der Bundesebene 1966 zerbrochen war und sich zu Beginn der 70er Jahre die oppositionellen Konservativen unter anderem auch mit eigenständigen Aktivitäten in der Außenpolitik gegenüber Wien profilieren wollten (z.B. durch die Gründung der ARGE Alp), verlangten die Länder in den 70er Jahren eine formale Aufwertung ihrer Rechte (Pelinka 1990, 127–128).

Aufgrund ihrer Fachkompetenz erlaubte die Bundesregierung einzelnen Ländervertretern auch die Teilnahme an Vertragsverhandlungen und die Vertretung in zwischenstaatlichen Abkommen. Ein Recht darauf oder eine eigenständige formale Rolle konnten die Länder aber nicht für sich reklamieren (Sturny 1998, 199–200). Auch die sehr heiklen Beziehungen zwischen Tirol und Südtirol¹⁶ wurden in den 60er Jahren zwischen den nationalen Hauptstädten – und unter Vermittlung der UNO – verhandelt. Erst in den 70er Jahren gab es erste vorsichtige Versuche zur Etablierung direkter Kontakte – und diese wurden unter ein größeres Dach, der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE Alp) gestellt (Pelinka 1990).

Das langsam wiedererwachende Selbstbewusstsein der österreichischen Länder in den 70er Jahren führte nicht nur zu grenzüberschreitenden Kooperationen mit nachbarlichen subnationalen Einheiten, sondern auch zu ersten Forderungen nach mehr innerstaatlicher Mitbestimmung. Es dauerte allerdings bis Mitte der 80er Jahre bis erste zaghafte Schritte durchgesetzt werden konnten. Ab 1984 besitzt der Bundesrat ein effektives Vetorecht bei Verfassungsänderungen zu Lasten von Länderkompetenzen (Art. 44 Abs. 2 B-VG), 1988 wurde dieses Vetorecht auch auf Staatsverträge ausgedehnt (Morass 1994, 213).

Im Rahmen einer Verfassungsreform im Jahre 1988 wurde in Art. 16 Abs. 1 B-VG den Ländern auch die Kompetenz eingeräumt, Staatsverträge mit angrenzenden (Glied-)Staaten abzuschließen. Allerdings sind in Art. 16 Abs. 2 B-VG eine ganze Reihe von Kontrollvorkehrungen durch den Bund vorgesehen. Insgesamt wandelte sich die Einstellung der Bundesregierung zu den außenpolitischen Aktivitäten der Länder, allerdings war diese Groß-

zügigkeit auf die grenzüberschreitende, regionale Zusammenarbeit begrenzt. Die starken Kontrollmechanismen, die diese Novelle dem Bund einräumte, führte dazu, dass die Länder diese Möglichkeit nicht annahmen und statt dessen weiterhin privatrechtliche Kooperationsformen vorzogen (Sturny 1998, 105–107).

Insgesamt existierte in Österreich von 1920 bis Ende der 1980er Jahre eine sehr starke Monopolisierung der Außenpolitik. Erste zaghafte Reformen in den 80er Jahren zielten auf eine Stärkung des Bundesrates, der allerdings keine wirksame Vertretung von Länderinteressen darstellt, und auf eine kontrollierte Länderautonomie im Bereich der regionalen, grenzüberschreitenden Kooperation.

Vergleichend lässt sich feststellen, dass in Deutschland nur eine relativ kurze Zeitspanne der uneingeschränkten und unangefochtenen Monopolisierung der Außenpolitik festzustellen ist (ungefähr die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts), während dies für die Schweiz und für Österreich bis Ende der 80er Jahre konstatiert werden kann. Auch in Deutschland konnte die Bundesregierung allerdings in den 50er Jahren Versuche der Länder zu einer Wiederbelebung der dualen Außenpolitik abwehren (Lindauer Absprache) und durch die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften ihre *gate-keeper*-Position ausbauen. Die auf dem Prinzip der individuellen Eigenstaatlichkeit beruhende Strategie der (süddeutschen) Länder war weder bei der eigenständigen Außenpolitik noch bei der innerstaatlichen Mitbestimmung besonders erfolgreich.

6. Aktuelle Herausforderungen für das nationalstaatliche Monopol

Schweiz: Mikro-Integrationspolitik der Kantone und die Induzierung einer Dritten Ebene

Erste Tendenzen zu einer erneuten eigenständigen Außenpolitik der Kantone können in den 1970er Jahren ausgemacht werden, aber erst in den 1990er Jahren sind signifikante Entwick-

lungen zu verzeichnen. In den 70er Jahren begannen einige Grenzkantone informelle Kontakte zu ihren Nachbarn zu institutionalisieren und Verträge mit deutschen Ländern und Kommunen zur gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur zu schließen. Während die Schweizer Bundesregierung diese Aktivitäten tolerierte, intervenierte die französische Zentralregierung und es wurden zwischenstaatliche Kommissionen für grenznachbarschaftliche Fragen eingerichtet und subnationale Infrastrukturverträge nachträglich mit zwischenstaatlichen Rahmenverträgen versehen (Blatter 2000, 105–106; Schlögel 1982, 192–220).

Nach seiner Abspaltung vom mehrheitlich deutschsprachigen Kanton Bern im Jahre 1978 hat der französischsprachige Kanton Jura (der sich in seiner Verfassung auch Republik nennt) in den achtziger Jahren eine stark symbolisch orientierte Außenpolitik betrieben. Am 1. Juli 1983 schloss man mit der kanadischen Provinz Quebec einen Kooperationsvertrag. Dieser wurde von der schweizerischen Bundesregierung formell nie genehmigt. Die frankophonen Kantone und die Basler Halbkantone verstärkten ihre Kontakte insbesondere zu ihren Nachbarregionen deutlich, aber nur der Kanton Jura provozierte durch sein souveränitätsbezogenes Agieren Konflikte mit der Bundesregierung (Wildhaber 1990, 256).

Seit Ende der 80er Jahre und insbesondere in Vorbereitung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum 1992, aber auch als Reaktion auf dessen Ablehnung durch das Schweizer Volk, sind die außenpolitischen Aktivitäten der Kantone massiv gestiegen. Die Kantone beteiligten sich an transregionalistischen Vereinigungen wie z.B. der 1985 gegründeten „Versammlung der Regionen Europas“ (Schmitt-Egner 2000, 475) und verstärkten die „kleine Außenpolitik“, indem sie die bestehenden grenzüberschreitenden Institutionen massiv ausbauten und sich an der Gemeinschaftsinitiative INTERREG der Europäischen Gemeinschaft beteiligten (Haefliger 1997). Alle Kantone richteten sog. „Europadienste“ ein bzw. ernannten sog. „Eurodelegierte“, die sich 1994 zu einer ständigen „Konferenz der Europa-Beauftragten der Kantone“ zusammenschlossen.

Am 8. Oktober 1993 wurde die „Konferenz der Kantonsregierungen“ gegründet. Ein zentrales Motiv war die bessere kantonale Interessenvertretung in der Außen- und Europapolitik, da mit der Ablehnung des EWR-Beitritts auch die verfassungsrechtliche Verankerung der kantonalen Mitwirkungsrechte gescheitert war. Das seit 1978 existierende Kontaktgremium Bund-Kantone wurde als zu „bundeslastig“ empfunden und 1997 „stillgelegt“ (aber auf Wunsch des Bundes offiziell nicht abgeschafft). Anstelle des Kontaktgremiums gibt es seit 1997 einen institutionalisierten Meinungs-austausch zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen unter dem Titel „Föderalismus-Gespräche“. Des Weiteren wurden 1990 sowohl in Bern als auch in Brüssel kantonale Informationsbeauftragte (in der Bundesverwaltung bzw. in der Schweizer Mission) eingerichtet, die eine schnelle Information der Kantone sicherstellen sollen (Sturny 1998, 160–167).

Diese Entwicklungen schlugen sich auch in der Verfassungsreform in den neunziger Jahren nieder. Obwohl die Verfassungsreform eigentlich nur eine bessere Systematisierung und keine substantielle Änderung der Verfassung von 1874 bringen sollte, ergaben sich insbesondere im Bereich der Kompetenzverteilung in der Außenpolitik ausführliche Diskussionen und schließlich auch einige deutliche Veränderungen. Die am 18. April 1999 vom Volk angenommene neue Verfassung der Schweizer Eidgenossenschaft besitzt nun ein eigenes Kapitel mit dem Titel „Auswärtige Beziehungen“. In Art. 54 Abs. 1 wird nun explizit festgestellt „Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes“. Im dritten Absatz des gleichen Artikels wird aber auch festgehalten „Er nimmt Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone und wahrt ihre Interessen“. In Art. 55 sind die Mitwirkungsrechte der Kantone an der Außenpolitik detailliert verankert. Abs. 2 verpflichtet den Bund zur rechtzeitigen und umfassenden Information. In Abs. 3 wird festgelegt, dass die Kantone „in geeigneter Weise bei internationalen Verhandlungen mitwirken“, wenn ihre Zuständigkeiten betroffen sind. Die bisherige Praxis, die auf der Groß-

zügigkeit des Bundes ruhte, erhält damit ein rechtliches Fundament.

Bemerkenswert sind vor allem die Regelungen in Art. 56 BV, indem es um die direkten Beziehungen der Kantone mit dem Ausland geht. Art. 56 Abs. 1 BV lautet „Die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schließen.“ Dies bedeutet eine geringere Eingrenzung der Bereiche, in denen die Kantone autonom handeln können, als bisher. Und in Art. 56 Abs. 2 BV ist nun keine Genehmigungspflicht, sondern nun noch eine Informationspflicht gegenüber dem Bund vorgesehen. Die kantonalen Verträge dürfen allerdings „dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen.“ Die Ablösung der Genehmigungspflicht durch eine Informationspflicht wurde im Laufe der parlamentarischen Beratungen gegen die Bundesregierung durchgesetzt. Dies führte zu einer Ergänzung des Art. 186 BV, indem nun in Abs. 3 festgelegt ist, dass der Bund „gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland Einsprache erheben“ kann, wobei bei Konflikten dem Bundesparlament das letzte Wort verbleibt (Schmitt 2000).

Nach jahrelangen Verhandlungen zwischen dem Bundesrat und der Konferenz der Kantonsregierungen konnte am 22. Dezember 1999 auch das „Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Außenpolitik des Bundes“ im Parlament verabschiedet werden, dabei einigte man sich in Bezug auf die Bindungswirkung der kantonalen Stellungnahmen auf folgenden Kompromiss (Art. 4 Abs. 3): „Der Bundesrat berücksichtigt die Stellungnahmen der Kantone. Sind die Zuständigkeiten der Kantone betroffen, so kommt deren Stellungnahmen besonderes Gewicht zu; weicht der Bundesrat von den Stellungnahmen der Kantone ab, so teilt er ihnen die maßgeblichen Gründe mit.“ Auch in Bezug auf die Beteiligung der Kantone bei den Verhandlungen gab es einen ähnlichen Kompromiss (Art. 5 Abs. 1): „Betreffen außenpolitische Vorhaben die Zuständigkeit der Kantone, so zieht der Bund für die Vorbereitung der Verhandlungsmandate und in der Regel auch für die Verhandlungen Vertreterinnen und Vertreter der Kantone bei.“

Obwohl die schweizerische Bevölkerung bisher ihre Souveränität stets über die Ziele Europäischer oder Internationaler Integration stellte, brachte die Europäische Integration auch für den schweizerischen Föderalismus deutliche Veränderungen. Mit der Einrichtung der Konferenz der Kantonsregierungen und deren starken Stellung bei den Abstimmungen zwischen Bund und Kantonen in der Außenpolitik zeigt sich ein Bruch zum bisherigen schweizerischen Föderalismus. Die Entstehung einer deutlich sichtbaren politischen Dritten Ebene, auf der die schweizerischen Kantone nun gemeinsam ihre Interessen gegenüber dem Bund artikulieren (und ihre Beteiligung an der horizontalen Kooperationen europäischer subnationaler Einheiten) bedeuten eine Verstärkung der territorialen Logik (gegenüber parteipolitischen und verbandlichen Logiken) im schweizerischen politischen System. Noch ist allerdings nicht eindeutig, inwieweit die neuen Regeln und Institutionen an praktischem Gewicht gewinnen, einige Jahre nach dem Veränderungsschub in den 1990er Jahren ist Ernüchterung eingetreten.

Deutschland: Binnenstaatliche und europäische Verankerung des Beteiligungs-föderalismus, alte und neue Formen der Sicherung eigenständiger Handlungsfähigkeit

Obwohl es in der Bundesrepublik Deutschland im Gegensatz zur Schweiz keine sehr ausgeprägten kulturellen (ethnisch-sprachlichen) Unterschiede gibt, führte das ausgeprägte Souveränitätsbewusstsein einzelner Bundesländer, insbesondere des Freistaates Bayern, gepaart mit parteipolitischem Wettbewerb, zu Beginn der 70er Jahre zu vereinzelt außenpolitischen Aktivitäten. Nachdem der Europarat die Bildung von Raumplanungskommissionen für die Grenzregionen angeregt hatte, lieferten sich die süddeutschen Bundesländer ein Rennen mit dem Bund (und örtlichen Initiativen) um die Besetzung dieser Kommissionen (Blatter 2000, 144–146). Bayern beteiligte sich an der Gründung der „Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer (ARGE Alp)“, die nicht nur die sehr heikle Ver-

bindung zwischen Tirol und Südtirol (Italien) einschloss¹⁷, sondern auch als Allianz der konservativen Regionalfürsten gegen die sozialdemokratischen Bundesregierungen betrachtet wurde (Pelinka 1990, 130).

Die außenpolitischen Aktivitäten der Länder waren aber zu diesem Zeitpunkt weitgehend auf solche grenznachbarschaftlichen Verbindungen oder auf sporadische Aktivitäten im Bereich der Kultur, der Entwicklungshilfe und der Wirtschaftsförderung beschränkt (Nass 1989, 167–175). Dies änderte sich deutlich mit den Plänen der Europäischen Kommission für einen Europäischen Binnenmarkt und der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Dezember 1985.

Die Länder wurden sich schnell über die einschneidenden Konsequenzen des Binnenmarktprogramms für ihre Handlungsmöglichkeiten bewusst. Sie reagierten einerseits mit der Forderung nach mehr binnenstaatlichen Mitbestimmungsrechten und begannen andererseits verstärkt, Kontakte mit anderen subnationalen Einheiten in der Europäischen Gemeinschaft aufzunehmen (Bauer 1991). Diese Aktivitäten zielten auf eine direkte Vertretung subnationaler Interessen in Brüssel. Dies führte zum einen zum Aufbau von Europaministerien auf Länderebene und zur Etablierung von Länderbüros in Brüssel.¹⁸ Zum anderen wurden transregionalistische Vereinigungen wie die Vereinigung der Regionen Europas (VRE) ins Leben gerufen. Während die 1985 gegründete VRE als umfassende Vertreterin regionaler Interessen vor allem für Mitsprachmöglichkeiten bei Brüssler Entscheidungen eintrat, initiierten verschiedene Länder auch spezifische regionalistische Bündnisse, die Sonderinteressen in Brüssel vertreten bzw. ihre Besonderheiten gegenüber privaten Investoren signalisieren (z.B. „Vier Motoren für Europa“; Vereinigung der Europäischen Industrie- und Technologieregionen; Schmidt-Egner 2000; Hrbek/Weyand 1994).

Ein Durchbruch in Bezug auf das Ziel der direkten Vertretung subnationaler Interessen in Brüssel gelang den deutschen Ländern im Vertrag von Maastricht durch die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 3 b EGV), durch die Revision des Art. 146 EGV, der nun auch

Länderminister als Teilnehmer im Europäischen Rat erlaubt, und durch die Einrichtung des Ausschusses der Regionen (Art. 198 a-c EGV).

Auch innerstaatlich konnten die Bundesländer in zwei weiteren Schritten ihre Mitwirkungsmöglichkeiten deutlich ausbauen. Wie bereits bei den Römischen Verträgen nutzten die Länder die Notwendigkeit der Ratifikation der Einheitlichen Europäischen Akte durch den Bundesrat als Druckmittel, um ihre Mitwirkungsrechte auszubauen und rechtlich zu verankern. Während man sich bezüglich des Mitwirkungsumfangs an den Regeln von 1979 orientierte, wurde die Mitwirkung im Art. 2 des Ratifikationsgesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEAG) vom 28.2.1986 festgeschrieben (Blume/Graf von Rex 1998, 31). Vor allem aber wurde die Mitwirkung von der Dritten Ebene in das Bundesratsverfahren verlagert. Im Bundesrat wurde 1988 eine Kammer für Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften eingerichtet und diese Kammer wurde ermächtigt, in Fällen der Dringlichkeit und/oder der Vertraulichkeit an der Stelle des Bundesrates zu entscheiden. Diese Verlagerung der Ländermitwirkung in ein Bundesorgan sorgte einerseits für eine schnellere und effektivere Mitwirkung der Länder, allerdings entfiel damit aufgrund des im Bundesrat herrschenden Mehrheitsprinzips die bisherige Vetomöglichkeit der einzelnen Länder (und damit ein Teil ihrer eigenstaatlichen Autonomie und Souveränität) (Leonardy 1994, 148–149). Der Bundesrat machte in der Folgezeit immer umfassenderen Gebrauch von seinem Recht, Ländervertreter für Gremien der Kommission und des Rates zu benennen. Diese Ländervertreter konnten ihre Anliegen aber meist nur innerhalb der deutschen Delegation geltend machen – die Stimmführung und das Rederecht blieb bei dem von der Bundesregierung bestimmten Delegationsleiter (Blume/Graf von Rex 1998, 34).

Die im Gefolge der deutschen Wiedervereinigung beschlossene Verfassungsreform fiel zeitlich mit dem Vertrag von Maastricht zusammen. Dieser am 7.2.1992 unterzeichnete Vertrag brachte eine weitere deutliche Erweiterung des Aktionsfeldes der Europäischen Union, so dass die Ländervertreter in der Verfassungs-

kommission mit einer Nichtratifizierung des Maastrichter Vertrages drohten, falls keine deutlichen Veränderungen in Bezug auf die „Integrationsgewalt“ des Art. 24 GG erfolgen würde (Schmalenbach 1996, 41). Vor diesem Hintergrund einigten sich Bundes- und Ländervertreter auf die folgenden Neuerungen: In dem durch die Wiedervereinigung freigewordenen Artikel 23 GG wurde nun die Europäische Einigung als Staatsziel festgeschrieben. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 sieht eine generelle Zustimmungspflicht des Bundesrates bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU vor. Art. 23 Abs. 2 verpflichtet die Bundesregierung zur umfassenden und frühestmöglichen Unterrichtung des Bundesrates (und des Bundestages). Die in Abs. 4 formulierte Mitwirkung des Bundesrates wird in Abs. 5 differenziert, indem die Berücksichtigung der Stellungnahme der Länder durch die Bundesregierung je nach deren Zuständigkeit bzw. Betroffenheit abgestuft wird. In Abs. 6 wird festgelegt, dass die Bundesregierung einem vom Bundesrat benannten Landesminister die Verhandlungsführung in den EU-Gremien übertragen soll, wenn „im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind“ (Blume/Graf von Rex 1998, 35).

Die Länder konnten ihre Vorstellungen von einer verfassungsrechtlichen Normierung der Lindauer Absprache und der Länderbüros in Brüssel nicht durchsetzen.¹⁹ Insbesondere wehrte sich die Bundesregierung gegen jegliche Änderungen, die ihr Außenvertretungsmonopol (jenseits der EU-Angelegenheiten) in Frage stellen würde. Die Bundesländer konnten im Rahmen der Verfassungsreform nur ein einziges Element verankern, das nicht auf die Verstärkung innerstaatlicher Mitbestimmung sondern auf die Stärkung ihrer Eigenstaatlichkeit abzielt. Nach Art. 24 Abs. 1a dürfen die Länder im Rahmen ihrer Befugnisse, mit Zustimmung der Bundesregierung, Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen (Schmalenbach 1996, 169–182).²⁰

Die Verlagerung der Mitwirkung von der Dritten Ebene auf den Bundesrat²¹ hatte in den 90er Jahren erhebliche Konsequenzen. Da zu diesem Zeitpunkt der Bundesrat von der SPD in erster

Linie als Oppositionsinstrument auf nationaler Ebene eingesetzt wurde, konnte man gegenüber der Bundesregierung nicht gemeinsam auftreten und die Bundesregierung setzte sich bei der Regierungskonferenz 1996 dementsprechend auch kaum für die institutionellen Hauptanliegen der Länder ein (Aufgabenabgrenzung und echte Mitbestimmungsrechte des AdR). Obwohl die Länder proklamierten, „Gewinner von Amsterdam“ zu sein, hatten sie fast ausschließlich kurzfristige Erfolge mit defensivem Charakter zu verbuchen (Schutz der regionalen öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute und der Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge vor europäischen Liberalisierungsmaßnahmen). Diese Themen signalisierten aber bereits einen gewissen Strategiewechsel. Während von Mitte der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre der Ausbau der Mitbestimmung auf nationaler und europäischer Ebene im Zentrum der Länderstrategie stand, versuchen einige Länder unter bayrischer Führung in jüngster Zeit verstärkt, ihre autonomen Kompetenzen zu sichern bzw. wiederzuerlangen. Dieser Strategie ist bisher allerdings kein Erfolg beschieden, da es zwischen den reicheren, konservativ regierten Ländern und den ärmeren, sozialdemokratisch regierten Ländern erhebliche Differenzen gibt. Auf der europäischen Ebene mussten sich die Länder mit ihrer Forderung nach einem „Kompetenzkatalog“ für die verschiedenen Ebenen auf die nächste Regierungskonferenz vertrösten lassen, nachdem sie noch im Frühjahr 2000 gedroht hatten, den neuen EU-Vertrag (Vertrag von Nizza) nicht zu ratifizieren (Große Hüttmann/Knodt 2000). Auch auf nationaler Ebene scheinen die süddeutschen Länder keinen Erfolg bei ihrer Forderung nach mehr „Wettbewerbsföderalismus“ zu haben (Scharpf 2001).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die deutschen Bundesländer Mitte der 80er Jahre ihre erfolglose Strategie der individuellen Autonomiesicherung zugunsten der Verstärkung der gemeinsamen innerstaatlichen Mitbestimmung (Bundesrat) und zugunsten europäischer Mitsprache- und Konsultationsrechte (AdR) aufgegeben haben. Während jüngste Versuche zur Autonomiesicherung durch Bewahrung oder Rückverlagerung von Kompetenzen kaum Aus-

sicht auf Erfolg besitzen, ergab sich eine neue Form der Autonomiesicherung als nicht intendierter Seiteneffekt der Bemühungen um Beteiligungsrechte auf europäischer Ebene. Die deutschen Bundesländer konnten eine massive Welle des grenzüberschreitenden und transnationalen Regionalismus auslösen. Die damit verbundene direkte horizontale Kooperation mit anderen subnationalen Akteuren und die Vorbildfunktion der deutschen Bundesländer für diese Akteure (Engel 2001, 503) führt in einem doppelten Sinne zu einer neuen Form der Autonomiesicherung: Zum einen gibt es einen Konversionstrend innerhalb der europäischen Föderalstaaten hin zu den Charakteristika des bundesdeutschen Föderalismus (stärkere Beteiligung der subnationalen Exekutiven an der Formulierung der Bundespolitik). Neben den hier skizzierten Entwicklung für die Schweiz und Österreich kann dies z.B. auch für Spanien behauptet werden, wo sich der konfrontative Föderalismus hin zu einem eher kooperativen Föderalismus entwickelt (so Börzel 2000; kritisch hierzu Engel 2001, 514). Zum anderen können die erarbeiteten Zugangsmöglichkeiten in vertikaler und horizontaler Hinsicht als heute adäquate Form der Autonomiesicherung bezeichnet werden.

Österreich: Die EU erweckt den österreichischen Föderalismus (vorübergehend) zu neuem Leben

Der Beschluss der Europäischen Gemeinschaft zum Europäischen Binnenmarkt löste auch in Österreich erhebliche Reaktionen aus. Auf Initiative der westlichen Landeshauptmänner forderte die Landeshauptmännerkonferenz bereits im November 1987 die Vollmitgliedschaft Österreichs in der EG. Diese Initiative der Landeshauptmänner zu einem Zeitpunkt als die Bundesregierung einen Beitritt noch nicht einmal offiziell erwogen hatte, brachte einen erheblichen Schub für den österreichischen Weg in die EU. In der Folgezeit versuchten die Landesregierungen – gestützt durch einen intensiven Erfahrungsaustausch mit

den deutschen Bundesländern – ihre innerstaatlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten in EG-Angelegenheiten im Rahmen der Beitrittsverhandlungen auszubauen (Morass 1994, 298–397).

Die Bundesregierung hat die Länder von Beginn an in die Vorbereitung der europäischen Integration (d.h. sowohl EWR wie auch EU-Beitritt) mit einbezogen, u.a. im Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik und in der Arbeitsgruppe für Integrationsfragen. Zugleich erarbeitete eine „Arbeitsgruppe EG/Föderalismus“ mit Vertretern von Bund und Ländern eine Verfassungsnovelle, in der eine verstärkte Länderbeteiligung in EG-Angelegenheiten verankert werden sollte (Morass 1994, 367–405).

Diese Novelle ist am 6.6.1992 in Kraft getreten.²² In Art. 10 Abs. 4–6 B-VG wurde eine Informationspflicht des Bundes und das Recht zur Stellungnahme für Länder und Gemeinden (sic!) in allen EU-Angelegenheiten, die für diese von Interesse sein könnten, festgeschrieben. In Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, können die Länder durch eine einheitliche Stellungnahme den Bund bei seinen Verhandlungen und Abstimmungen in der EU binden.²³ Dieser darf allerdings aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen davon abweichen, er muss die Länder aber über diese Gründe informieren. Dieser Fall ist bis heute noch nicht aufgetreten. Die gemeinsame Willensbildung der Länder regelten diese in einem Staatsvertrag und richteten die Integrationskonferenz der Länder (IKL) ein, in der jedes Land durch den stimmführenden Landeshauptmann und den Landtagspräsidenten vertreten ist. Allerdings wurde die damit verankerte Beteiligung der Landtage in der Folgezeit dadurch unterlaufen, dass der Bund auch im Umlaufverfahren zustande gekommene Beschlüsse als Stellungnahmen akzeptierte und die IKL in den ersten 7 Jahren nur zwei Mal tagte. Die Länderinteressen werden deswegen vor allem von Länderbeamten im Rahmen der Ständigen Integrationskonferenz der Länder (SIL) und durch die Ländervertreter in Brüssel wahrgenommen (Sturny 1998, 203–208; Morass 1994, 412).

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union am 1. Januar 1995 wurden die Regelungen des Art. 6 B-VG in den Art. 23d B-VG überführt. Dabei gab es nur im Bereich der Einbindung der Ländervertreter in die österreichischen Delegationen beim Ministerrat nennenswerte Veränderungen (Fischer 2000, 122). In Umsetzung des Art. 146 EG-V (Art. 203 EG-Vneu) wurde auch den österreichischen Landeshauptmännern und Landesministern erlaubt, als österreichische Vertreter im Ministerrat teilzunehmen. In den Artikeln 8 und 9 der BLV von 1993 ist die thematische Breite, bei der Ländervertreter in die Verhandlungsdelegationen einbezogen werden, noch sehr großzügig (falls ein „Interesse“ der Länder besteht), dafür kann der Bund die Einbindung verweigern, wenn integrationsrechtliche und „tatsächliche“ Gründe dagegen sprechen. Auch darf sich der Ländervertreter nur nach Genehmigung durch den bundesstaatlichen Vertreter zu Wort melden. In dem 1995 eingeführten Art. 23d Abs. 3 B-VG wird dagegen festgelegt, dass bei Vorhaben, die Ländersache sind, die Bundesregierung einem Landesminister die Mitwirkung an der Willensbildung im Rat übertragen kann. Dieser muss dann nur noch das zuständige Mitglied der Bundesregierung „beteiligen“ und sich mit ihm abstimmen, von einer Übertragung der „Verhandlungsführung“ wie im deutschen Art. 23 ist aber nicht die Rede (Engel 2001, 505; Schreiner 2000).

Was in Deutschland Mitte der 80er Jahre zu erheblichen Konflikten führte, haben die Österreicher bereits vor dem EU-Beitritt reibungslos arrangiert – die Integration der Ländervertretung in die österreichische Mission in Brüssel. Bereits 1990 wurde ein Beamter der Verbindungsstelle der Bundesländer (VST)²⁴ in Wien nach Brüssel delegiert, seit 1993 sind dies zwei Beamte. Sie sind einerseits Delegierte der VST und werden von den Ländern finanziert, sie sind aber auch zugleich Referenten der Abteilung „Länderangelegenheiten“ der österreichischen Ständigen Vertretung und unterstehen dienstrechtlich der Missionsleitung (Schreiner 2000; Morass 1994, 364–366). Diese problemlose Unterbringung der Ländervertreter in der österreichischen Botschaft hat die österreichischen Länder allerdings nicht gehindert, auch hier ihren deutschen Vor-

bildern zu folgen, und eigene Länderbüros in Brüssel zu eröffnen²⁵ (Sturny 1998, 213).

Die Europäische Integration hat damit auch in Österreich zu einer Belebung der territorialen Dimension der Interessenbildung geführt. Aber gerade auch weil die Landeshauptmänner eine Antreiberrolle bezüglich der EU-Mitgliedschaft spielten, konnten sie ihre Hauptforderung nach einer Bundesstaatsreform im Laufe der Beitrittsverhandlungen nicht umsetzen. Der damit nach wie vor geringe Gestaltungsspielraum der österreichischen Länder relativiert damit die formalen Erfolge bei der innenpolitischen Mitbestimmung und vor allem bei der eigenständigen Vertretung ihrer Interessen in Brüssel. Wie in der Schweiz wurde durch die Europäische Integration innenpolitisch die Dritte Ebene der subnationalen Exekutiven im Vergleich zur parteipolitisch strukturierten Zweiten Kammer gestärkt, was eine (leichte) Annäherung an den Typus des länderfürstlichen deutschen Föderalismus bedeutet.

7. Ergebnis und Schlussbetrachtungen

Können wir einen aktuellen Wandel des Westfälischen Systems im Bereich der Organisation der Außenpolitik in den untersuchten Staaten feststellen? Kann der festgestellte Wandel als Weg „zurück ins Mittelalter“ gedeutet werden? Bevor eine zusammenfassende Antwort gegeben werden kann, erfolgt zuerst eine Auswertung anhand der entwickelten Indikatoren.

Generelle Regelungen zur Bündnis- und Vertragskompetenz sowie formale Möglichkeiten zur eigenständigen Außenpolitik der subnationalen Einheiten

Die generelle Zuständigkeit für die Außenpolitik im Sinne der Bündnis- und Vertragskompetenz ist heute klarer denn je in den Verfassungen der drei Bundesstaaten geregelt und zwar eindeutig zugunsten der Bundesebene. Die subnationalen Einheiten besitzen heute verfassungsrechtlich immer noch einen deutlich geringeren Spielraum für eine eigenständige Außenpolitik als vor dem Höhepunkt der

Monopolisierung. Die deutschen Bundesländer konnten ihre z.T. weitreichenden Ambitionen für eine autonome Außenpolitik in den Nachkriegsjahren nicht durchsetzen. Sie erhielten zwar bereits sofort nach dem Zweiten Weltkrieg das Recht zur eigenständigen Außenpolitik in ihrem Kompetenzbereich – der Bund schaffte sich aber bald durch binnenstaatliche Ausdehnung seiner Gesetzgebungskompetenzen und durch die EG eine hegemoniale Stellung in der Außenpolitik. In Österreich und der Schweiz ist die fast vollständige außenpolitische Abstinenz der Länder und Kantone erst durch die Auflösung des Kalten Krieges und durch die Annäherung an die Europäische Union aufgegeben worden. In beiden Ländern gaben die nationalen Exekutiven dem Bestreben nach einer eigenständigen Außenpolitik der Länder und Kantone in engen Grenzen etwas nach. Außerdem versuchten sie dabei jegliche Störung der nationalen Außenpolitik durch starke Kontrollrechte zu vermeiden. Während dadurch der Spielraum der Länder in Österreich minimal ist, konnten sich die schweizerischen Kantone in dieser Hinsicht mehr Autonomie erkämpfen. Der Bereich, in dem die subnationalen Einheiten in allen Ländern am deutlichsten die *gate-keeper*-Position der nationalen Exekutiven durch autonomes Handeln unterminieren konnten, ist der Bereich der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Subnationale Beteiligung im Rahmen nationaler Delegationen in internationalen Gremien

Genauso wie in allen Ländern die jeweils letzte Phase vor der klaren Monopolisierung der Außenpolitik durch eine stärkere Beteiligung von und eine stärkere Kontrolle durch die subnationalen Einheiten geprägt war, sind die deutlichsten Entwicklungen in der jüngeren Zeit in diesem Bereich zu verzeichnen. Die markanteste Unterminierung der *gate-keeper*-Position stellt dabei sicherlich das auf europäischer und nationaler Ebene kodifizierte Recht der deutschen und österreichischen Länderminister zur Delegationsführung bei europäischen Verhandlungen dar – wenn primär ihre Gesetzgebungs-

kompetenzen berührt sind. Die Schweizer Regelungen bleiben in diesem Bereich deutlich hinter denen der EU-Mitglieder zurück. Auch auf bürokratischer Ebene konnten die deutschen und österreichischen Länder wie auch die schweizerischen Kantone erreichen, dass die nationale Ebene kaum mehr einen Informationsfilter zwischen der supranationalen und der subnationalen Ebene darstellt. Zwar wird den subnationalen Einheiten nach wie vor auch in den Bundesstaaten das Recht auf eigene formelle diplomatische Vertretungen vorenthalten (im Gegensatz zum Kaiserreich), aber der Ausschuss der Regionen stellt in Europa ein gewisses Äquivalent dar, das der Transformation der europäischen Politik vom Völkerrecht zum Staatsrecht Rechnung trägt.

Informations-, Beteiligungs- und Kontrollrechte der subnationalen Einheiten

Bei den internen Beteiligungsrechten konnten zuerst die deutschen Bundesländer, dann auch die österreichischen Länder und die schweizerischen Kantone eine massive Verbesserung ihrer Positionen erreichen. Zwar konnten nur die deutschen Bundesländer eine rechtlich „wasserdichte“ Regelung erreichen, bei der die Bundesregierung in den europäischen Verhandlungsarenen von der Stellungnahme der Länder (des Bundesrates) nicht mehr abweichen kann, wenn die Länderkompetenzen „schwerpunktmäßig“ betroffen sind (zu Details: Callies 2000, 15–17), aber auch in der Schweiz und in Österreich führten die jüngsten Regelungen zu einer deutlich stärkeren Beteiligung der Länderexekutiven an der nationalen Außenpolitik. Dies bedeutet allerdings keineswegs zwingend eine Schwächung der nationalen Exekutiven, da diese daraus resultierenden internen Bindungen möglicherweise bei den internationalen Verhandlungen zum eigenen Vorteil eingesetzt werden können.

Ergebnis: Ausmaß und Richtung der aktuellen Veränderungen

So lässt sich insgesamt feststellen, dass zwar eine gewisse Tendenz zur Auflösung der *gate-*

keeper-Position der nationalen Exekutiven beobachtbar ist. In den deutschsprachigen Bundesstaaten erfolgt diese vor allem durch eine Verbesserung der innerstaatlichen Mitbestimmung und durch die z.T. weitreichende personelle Beteiligung bei internationalen Verhandlungen – allerdings auf thematisch eng begrenzten Feldern der Politik. Neben dieser thematisch begrenzten Unterminierung der *gate-keeper*-Position zeigt sich noch eine räumlich begrenzte Auflösung im Bereich der grenzüberschreitenden, regionalen Zusammenarbeit. Damit ist das Ausmaß der Veränderung der Westfälischen Ordnung als wenig weitreichend bzw. als sehr „begrenzt“ zu bezeichnen.

Kann die Richtung der Veränderung als ein „Zurück ins Mittelalter“ interpretiert werden? Wohl kaum, denn im historischen Vergleich zeigt sich, dass heute die binnenstaatliche Beteiligung subnationaler Einheiten an der Willensbildung (bzw. bezüglich der Vertragsratifikation) wie auch die Felder autonomer Außenpolitik subnationaler Einheiten rechtlich verbindlich und relativ detailliert geregelt sind, während vor der Monopolisierung der Außenpolitik durch die nationalen Exekutiven weniger klare Regelungen vorherrschten. Eine solche binnenstaatliche Verregelung bzw. Verrechtlichung der außenpolitischen Kompetenzen ist aber eindeutig ein Ausdruck einer modernen bzw. Westfälischen Ordnung.

Im historischen Vergleich fällt ein zweiter Unterschied auf. Vor der Monopolisierung der außenpolitischen Kompetenzen durch die nationalen Exekutiven besaßen die dezentralen Einheiten ein generelles Mitbestimmungsrecht in der Außenpolitik (Deutscher Bund, Deutsches Reich von 1879, Schweizerische Konföderation von 1815–1848) bzw. reklamierten dies für sich (Österreichisch-Ungarische Monarchie). Heute dagegen besitzen die subnationalen Einheiten nur in spezifisch festgelegten, eng umgrenzten Politikfeldern Beteiligungs- und Kontrollrechte sowie in den Grenzregionen auch rechtliche Spielräume für autonomes grenzüberschreitendes Handeln. Die politikfeldbezogene (funktionale) Ausdifferenzierung der Außenpolitik und die Kompetenzzuweisung an verschiedene Ebenen ist wie die rechtliche Kodifizie-

rung als typisches Element einer modernen Herrschaftsordnung zu interpretieren.

Die Zurücknahme der nationalstaatlichen Kontrolle über die politischen Aktivitäten in den Grenzregionen (zumindest innerhalb der Europäischen Union) ist dagegen eine deutliche Abkehr von der Westfälischen Ordnung, in der die Kontrolle der geographischen Demarkationslinien ein wesentlicher Aspekt der Souveränitätssicherung der territorial definierten Nationalstaaten darstellt. Aber auch dieser letzte Aspekt lässt sich schwerlich als ein „Zurück zur mittelalterlichen Ordnung“ deuten – im Gegenteil, hier lässt sich am ehesten eine konsequente Weiterentwicklung politischer Herrschaft über die Westfälische Ordnung hinaus konstatieren. In der mittelalterlichen Ordnung gab es zwar keine Klarheit und keine Stabilität bezüglich des Territoriums von Herrschaftseinheiten, aber dafür war die Kontrolle von Territorium von großer Bedeutung für politische Herrscher, da der Produktionsfaktor Land die Grundlage für die ökonomischen Ressourcen des Herrschers darstellte. Im modernen Westfälischen System schufen klare Festlegungen der territorialen Grundlagen von Herrschaft die Voraussetzungen dafür ein kapitalistisches System, in dem die natürlichen (d.h. territorial basierten) Produktionsfaktoren (Landwirtschaft und Rohstoffe) immer weniger für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines sozialen und politischen Verbandes und damit auch für dessen politische Stärke ausschlaggebend sind. Eine post-westfälische Ordnung ist dann auch dadurch gekennzeichnet, dass sich nicht nur die ökonomische Produktion, sondern auch die politische Steuerung und Herrschaftssicherung nicht mehr an den ausschließlichen Zugriff auf ein spezifisches Territorium gebunden ist. Wenn nicht nur die ökonomische Stärke, sondern auch die politische Macht eines Herrschaftsverbandes weniger durch seinen (territorialen bzw. materiellen) „Besitz“ und vielmehr durch seine externen „Verbindungen“ (seine Vernetzung) erworben und gesichert wird, dann erscheint es folgerichtig, dass in Westeuropa die Vorstellung von Grenzregionen als nationalen Verteidigungslinien durch eine Konzeption von Grenzregionen als Kontaktzonen abgelöst wird

und dies auch in den nationalen Verfassungsregelungen zur Außenpolitik seinen Ausdruck findet. Insgesamt zeigen sich somit viel mehr Kontinuitäten der modernen Ordnung (Verrechtlichung und Differenzierung) und konsequente Weiterentwicklungen (Deterritorialisierung) als ein Rückentwicklung hin zu mittelalterlichen Zuständen.

*Abschließende Bemerkungen:
Generalisierbarkeit und Validität der
Untersuchung*

In dieser Untersuchung wurde die Entwicklung der Monopolisierung der Außenpolitik mit Blick auf die rechtlichen Regeln in Föderalstaaten dargelegt. Hinsichtlich der Generalisierbarkeit sind in diesem Blick zwei *bias* enthalten, die sich gegenseitig etwas ausgleichen. Zum einen ist die momentane Aufweichung des nationalstaatlichen Monopols bei den betrachteten Föderalstaaten sicherlich weitergehend als bei unitarischen Staaten, so dass für die generelle Diskussion um eine Veränderung der Westfälischen Ordnung die Schlussfolgerungen noch konservativer ausfallen müssten. Andererseits bedeutet die vorgenommene, auf (verfassungs-)rechtliche Festlegungen fokussierte Untersuchung aber wahrscheinlich eine erhebliche Unterschätzung der tatsächlichen Unterhöhnung des nationalen Monopols in der Außenpolitik. An einem wichtigen Beispiel kann dies deutlich gemacht werden: In Österreich wird bei der Qualifikation privatrechtlichen Handelns nicht auf den Inhalt der Handlung, sondern auf die rechtliche Form abgestellt. Die Länder (und der Bund) benutzen deswegen unter Berufung auf Art. 17 B-VG sowohl innenpolitisch wie auch außenpolitisch privatrechtliche Mittel, um auch in Bereichen tätig zu sein, die ihnen verfassungsrechtlich nicht zustehen (Sturny 1998, 105). Die außenpolitischen Aktivitäten der österreichischen Bundesländer sind deswegen sehr viel mehr von ihren materiellen Ressourcen und ihren Motivationen als von ihrer verfassungsrechtlichen Befugnis abhängig. Dies wird z.B. deutlich an der besonders großen Reichweite der außenpolitischen Aktivitäten des ressourcen-

stärksten Bundeslandes, der Stadt Wien (Stadt Wien 1999).

Möglicherweise greift der Versuch, aktuelle Veränderungen der Westfälischen Ordnung mittels einer Untersuchung, die sich auf Veränderungen der (verfassungs-)rechtlichen Normen konzentriert, zu kurz. Dadurch werden die vielfältigen Aktivitäten und Vernetzungen öffentlicher Akteure auf privatrechtlicher und formloser Basis vernachlässigt. Es spricht sehr viel dafür, dass hoheitsrechtliches Handeln ein typisches Phänomen der Moderne darstellt. Sowohl die vormoderne wie auch die „postmoderne“ (hier i.S. einer nach-Westfälischen) Ordnung könnten sich aber gerade darin ähnlich sein, dass das moderne öffentliche Recht als relativ eindeutiger normativer Code an Strukturierungskraft für Politik und Gesellschaft verliert. Wenn die erfolgreiche Präsenz auf internationaler Bühne nicht mehr nur von der Truppenstärke und der rechtlichen Anerkennung als Völkerrechtssubjekt, sondern immer mehr von Kommunikationsfähigkeiten abhängt, spielen die verfassungsrechtlichen Festlegungen bezüglich der außenpolitischen Kompetenzverteilungen nicht mehr die alles entscheidende Rolle. Die Tatsache, dass in diesem Bereich in den letzten Jahren in den europäischen Staaten ein Fülle von neuen und detaillierten Kodifizierungen eingeführt wurden, wäre dann nichts anderes als ein Phänomen institutioneller Hysterese.

ANMERKUNGEN

- 1 Der vorliegende Beitrag stellt eine überarbeitete Fassung eines Vortrags dar, den der Autor auf der gemeinsam von der DVPW, der ÖGPW und der SVPW veranstalteten Tagung „Der Wandel föderativer Strukturen“ am 8. Juni 2001 in Berlin gehalten hat. Ich möchte mich bei Tamara Münger, Dieter Freiburghaus sowie den Herausgebern und Gutachtern der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft für hilfreiche Kommentare bedanken. Ein weiteres Dankeschön gebührt Ingo Rohlfing für seine Hilfe bei der Erstellung des Manuskripts.
- 2 Vgl. hierzu Blatter 2000 und 2001. Dort wird die Entstehung von transnationalen tauschbasierten Connections an der US-Mexikanischen Grenze und von transnationalen ideologiebasierten Coalitions an der US-Kanadischen Grenze dargestellt.
- 3 Im Rahmen eines größeren Forschungsprojektes in Zusammenarbeit mit Prof. Emmanuel Brunet-Jailly, University of Victoria, Kanada, werden in ähnlicher Weise die historischen Entwicklungen in den USA, Kanada, Australien, Belgien und Spanien untersucht.
- 4 Internationale Organisationen besitzen ihre Rechte (und Pflichten) als internationale Subjekte (Persönlichkeiten) dagegen nur aufgrund der Übertragung dieser Rechte durch die Nationalstaaten (Di Marzo 1980, 1).
- 5 An dieser Stelle ist zu betonen, dass es hier nur um die Machtverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems geht. Die Frage der Konsens- und Problemlösungsfähigkeit des Gesamtsystems stehen hier nicht im Blickpunkt der Analyse.
- 6 Vorstöße zur vollständigen Monopolisierung einerseits und zur Beschränkung auf die innenpolitisch zugewiesenen Politikfelder andererseits konnten sich bei den Beratungen zur Verfassungsreform nicht durchsetzen (Sturny 1998, 71–72).
- 7 Bei überschneidenden Kompetenzbereichen konnten Teilstaaten und Reich gesonderte Verträge abschließen oder die Teilstaaten stimmten dem vom Reich geschlossenen Vertrag zu (Bauer/Hartwig 1994, 44).
- 8 Im Gegensatz zu den schweizerischen Kantonen entspricht ihre völkerrechtliche Handlungsfähigkeit, d.h. insbesondere das Recht zu direkten Vertragsverhandlungen und Vertragsabschlüssen, aber doch weitgehend den innenpolitischen Handlungskompetenzen (Sturny 1998, 102).
- 9 Weitere Bestimmungen, die die Dominanz des Bundes im Bereich der Außenpolitik verfestigten, waren Art. 73 GG (Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes) und Art. 87 GG (Auswärtiger Dienst als bundeseigene Verwaltung).
- 10 Die „Integrationsgewalt“ nach Art. 24 GG ist als lex specialis zur „treaty-making power“ des Art. 32 GG anzusehen (Winkelmann 1993, 1133).
- 11 Im Ratifikationsgesetz zum Vertrag von Rom war auch dem Bundesrat (wie dem Bundestag) ein Informations- und Befassungsrecht in Fragen der Europäischen Wirtschafts- und Atomgemeinschaften eingeräumt worden. Der Bundesrat richtete darauf auch bereits 1957 einen Ausschuss für EG-Angelegenheiten ein (der Bundestag erst 1991). Bis 1986 blieb dieser Einflusskanal der Länder auf bundesdeutsche Entscheidungen im Bereich der Europäischen Integration aber randständig (Leonardy 1994, 149).
- 12 Die Länder schlossen bis Mitte der 80er Jahre nur ungefähr 30 Verträge (Michelmann 1986, 550), bis Mitte der 90er Jahre kamen weitere 20 hinzu. Vertragspartner sind fast ausschließlich nachbarschaftliche (Glied-) Staaten (Beyerlin/Lejeune 1994).
- 13 Bis 1988 geschah die Informationsvermittlung nicht über den Bundesrat, sondern über die Dritte Ebene. Während man sich 1985 mit dem Bund nicht über eine Einbindung des Ständigen Vertreters in die deutsche Mission in Brüssel einigen konnte (Streitpunkt war das Weisungsrecht), ist die örtliche Einbindung

- in den 90er Jahren faktisch doch erfolgt (Morass 1994, 110–113).
- 14 Plebiszite in einzelnen Ländern, die einen „kleinen“ Anschluss verlangten (Tirol und Salzburg votierten für einen Anschluss an Deutschland, Vorarlberg für einen Anschluss an die Schweiz), wurden ebenfalls ignoriert (Pelinka 1990, 127).
 - 15 Diese harte Regelung war durchaus klare Absicht der Verfassungsgeber von 1920, die explizit die souveränen Regungen insbesondere in Tirol unterbinden wollten (vgl. Hammer 1992, 19 mit Verweis auf dementsprechende Ausführungen des einflussreichen Juristen Kelsen).
 - 16 Südtirol wurde 1919 von den Siegermächten Italien zugesprochen.
 - 17 Des weiteren waren die folgenden Regionen an der Gründung der ARGE Alp beteiligt: die Region Lombardei, die Provinz Bozen, die Länder Vorarlberg und Salzburg sowie der Kanton Graubünden (Müller-Schnegg 1994, 108).
 - 18 Die Länderbüros wurden eingerichtet, nachdem der Bund Länderbeamte nur in seine Ständige Vertretung in Brüssel aufnehmen wollte, wenn diese in den auswärtigen Dienst abgeordnet und den Weisungen des Leiters der Ständigen Vertretung unterstehen würden (Sturny 1998, 196, Fn. 891).
 - 19 Eine gewisse rechtliche Absicherung der Länderbüros gelang ihnen allerdings im Rahmen des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) vom 12.3.1993 (vgl. § 8 EUZBLG) (Winkelmann 1993, 1131).
 - 20 Erst im Vermittlungsverfahren konnten sich Bund und Länder auf das in Art. 23 Abs. 7 GG vorgesehene Ausführungsgesetz (EUZBLG) einigen. Drei Tage vor Inkrafttreten der Verfassungsreform und des Ausführungsgesetzes (und der offiziellen Gründung der Europäischen Union) einigte man sich schließlich auf die Bund-Länder-Vereinbarung (BLV), die weitere Einzelheiten hinsichtlich des Einbezuges des Bundesrates regelt (Sturny 1998, 176).
 - 21 Ein gewisses Gegengewicht setzte allerdings die im Oktober 1992 gegründete „Ständige Konferenz der Europaminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“ (EMK).
 - 22 Am 26. Dezember 1992 ist die konkretisierende „Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration (BLV)“, BGBl 775/1992, in Kraft getreten (abgedruckt in Fischer 2000, 137–141).
 - 23 Entscheidend für die Reichweite der Mitbestimmung ist allerdings, dass die 1992 im sog. „Perchtoldsdorfer Vertrag“ von Bund und Ländern vereinbarte Bundesstaatsreform bis heute nicht umgesetzt wurde, und deswegen den Ländern nach wie vor ein nur minimaler autonomer Gesetzgebungsbereich bleibt (Schreiner 2000).
 - 24 Die Verbindungsstelle der Bundesländer (VST) wurde 1951 im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in Wien eingerichtet und dient der hori-

zontalen Koordination der Länder wie auch dem Informationsfluss zwischen Bund und Ländern (Morass 1994, 253).

- 25 Während alle Länder mit Ausnahme Vorarlbergs Büros in Brüssel besitzen, haben die Länder mit Ausnahme der Steiermark ihre 1980 eingerichteten Delegationen im „Bundesländerhaus“ in Wien wieder aufgelöst (E-Mail des Leiters der Verbindungsstelle der Länder in Wien vom 17.4.2001).

LITERATURVERZEICHNIS

- Bauer*, Joachim (1991). Europa der Regionen: Aktuelle Dokumente zur Rolle und Zukunft der deutschen Länder im europäischen Integrationsprozeß, Berlin.
- Bernauer*, Thomas (2000). Staaten im Weltmarkt, Opladen.
- Beyerlin*, Ulrich/Yves *Lejeune* (1994). Sammlung der internationalen Vereinbarungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Blatter*, Joachim (2000). Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika, Baden-Baden.
- Blatter*, Joachim (2001). Debordering the World of States: Towards a Multi-Level System in Europe and a Multi-Polity System in North America? Insights from Border Regions, in: European Journal of International Relations 7(2), 175–209.
- Blume*, Gerd/Alexander Graf von *Rex* (1998). Weiterentwicklung der inhaltlichen und personellen Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der EU nach Maastricht, in: Franz H.U. *Borkenhagen* (Hg.): Europapolitik der deutschen Länder: Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam, Opladen, 29–50.
- Börzel*, Tanja A. (2000). Europäisierung und innerstaatlicher Wandel: Zentralisierung und Entparlamentarisierung?, in: Politische Vierteljahresschrift 41(2), 225–250.
- Brown*, Douglas M./Earl H. *Fry* (Hg.) (1993). States and Provinces in the International Economy, Berkeley.
- Callies*, Christian (2000). Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene, in: Rudolf *Hrbek* (Hg.): Europapolitik und Bundesstaatsprinzip, Baden-Baden, 13–26.
- Camagni*, Roberto (1991). Local „Milieu“, Uncertainty and Innovation Networks: Towards a New Dynamic Theory of Economic Space, in: Roberto *Camagni* (Hg.): Innovation Networks: Spatial Perspectives, London/New York., 121–144.
- Conzelmann*, Thomas/Michèle *Knodt* (2002). Regionales Europa – Europäisierte Regionen, Frankfurt/New York.
- Cooke*, Philip N./Kevin *Morgan* (1993). The Network Paradigm: New Departures in Corporate and Regional Development, in: Environment and Planning: Society and Space 11, 543–564.

- Di Marzo*, Luigi (1980). Component Units of Federal States and International Agreement, Alphen aan den Rijn.
- Engel*, Christian (2001). "Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus" in Europa? Eine kritische Würdigung der Verfahren regionaler Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden, 497–515.
- Feldman*, Maryann P./David B. *Audretsch* (1996). Location, Location, Location: The Geography of Innovation and Knowledge Spillovers, Discussion paper FS IV 96 – 29, Berlin.
- Fischer*, Klemens H. (2000). Die Positionierung der österreichischen Bundesländer im institutionellen Gefüge der Europäischen Union, in: Rudolf *Hrbek* (Hg.): Europapolitik und Bundesstaatsprinzip, Baden-Baden, 117–142.
- Große Hüttmann*, Martin/Michele *Knodt* (2000). Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ vom 22. Dezember 2000, Bonn, 31–38.
- Grzeszick*, Bernd (1996). Vom Reich zur Bundesstaatsidee. Zur Herausbildung der Föderalismusidee als Element des modernen deutschen Staatsrechts, Schriften zum Öffentlichen Recht (Band 705), Berlin.
- Haefliger*, Christian J. (1997). Sechs mal „Aussen-Schweiz“: Die Mikrointegration der Kantone, in: Stephan *Kux*/Christian *Haefliger*/Danielle *Bossaert* (Hg.): Aufbruch der Kantone nach Europa, Basel/Frankfurt am Main, 27–31.
- Hantsch*, Hugo (1969). Die Geschichte Österreichs, Graz/Wien/Köln.
- Hartung*, Bernhard (1984). Die Praxis des Lindauer Abkommens, Köln/Berlin/Bonn/München.
- Hocking*, Brian (1993a). Introduction, in: Brian *Hocking* (Hg.): Foreign Relations and Federal States, London/New York, 1–8.
- Hocking*, Brian (1993b). Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy, London/New York.
- Hrbek*, Rudolf/Sabine *Weyand* (1994). Betrifft: das Europa der Regionen: Fakten, Probleme, Perspektiven, München.
- Kobrin*, Stephen J. (1998). Back to the Future: Neomedievalism and the Postmodern Digital World Economy, in: Journal of International Affairs 51(2), 361–386.
- Krasner*, Stephen D. (2001). Sovereignty, in: Foreign Policy 122, 20–29.
- Leonardy*, Uwe (1994): Auswärtige Beziehungen und Europäische Angelegenheiten im Bund/Länder-Verhältnis, in: Tilman *Evers* (Hg.): Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden, 137–157.
- Maillat*, Denis (1995). Territorial Dynamic, Innovative Milieus and Regional Policy, in: Entrepreneurship and Regional Development (7)2, 157–165.
- Matsch*, Erwin (1986). Der Auswärtige Dienst von Österreich-(Ungarn) 1720–1920, Wien/Köln/Graz.
- Michelmann*, Hans J. (1990). The Republic of Germany, in: Hans J. *Michelmann*/Panayotis *Soldatos* (Hg.): Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units, Oxford, 211–244.
- Michelmann*, Hans J./Panayotis *Soldatos* (Hg.) (1990). Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford.
- Morass*, Michael (1994). Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union: Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der europäischen Integration, Wien.
- Müller-Schnegg*, Heinz (1994). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion: Bestandaufnahme und Einschätzung der Verflechtungen politisch-administrativer und organisierter privater Gruppierungen, Hallstadt.
- Nass*, Klaus Otto (1989). The Foreign and European Policy of the German Länder, in: Publius 19, 165–184.
- Nipperdey*, Thomas (1980). Der Föderalismus in der deutschen Geschichte, in: Johan C. *Boogman*/G.N. *van der Plaats* (Hg.): Federalism: History and Current Significance of a Form of Government, The Hague, 125–176.
- Ohmae*, Kenichi (1993): The Rise of the Region State, in: Foreign Affairs 72, 78–87.
- Pelinka*, Anton (1990). Austria, in: Hans J. *Michelmann*/Panayotis *Soldatos* (Hg.): Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, 124–140.
- Putnam*, Robert D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games, in: International Organization 42(3), 427–460.
- Puttkamer von*, Ellinor (1955). Förderative Elemente im deutschen Staatsrecht seit 1648, Göttingen.
- Randelzhofer*, Albrecht (1967). Völkerrechtliche Aspekte des Heiligen Römischen Reiches nach 1648, Berlin.
- Reinhard*, Wolfgang (1999). Geschichte der Staatsgewalt, München.
- Ruggie*, John G. (1993). Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations, in: International Organization 47(1), 139–174.
- Scharpf*, Fritz (2001). Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. April 2001, 15.
- Schlögel*, Birgit (1982). Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit – Voraussetzungen und Rechtsgrundlagen sowie Beispiele in der Abwasserbeseitigung, Energie- und Wasserversorgung sowie im Nahverkehr, Berlin.
- Schmalenbach*, Kirsten (1996). Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission. Motive einer Verfassungsänderung, Berlin.
- Schmitt*, Nicolas (2000). The Foreign Relations of Swiss Cantons within the Frame of the new 1999 Swiss Constitution, in: Lidija R. *Basta-Posavec* (Hg.): Federalism and multiethnic states: The case of Switzerland, München, 167–210.

- Schmitt-Egner*, Peter (2000). Handbuch der Europäischen Regionalorganisation, Baden-Baden.
- Schneider*, Gerald/Mark *Aspinwall* (2001). Moving beyond outworn debates: a new institutionalist research agenda, in: Gerald *Schneider*/Mark *Aspinwall* (Hg.): The rules of integration. Institutional approaches to the study of Europe, Manchester, 177–187.
- Schreiner*, Helmut (2000). Rückwirkungen der europäischen Integration auf den österreichischen Bundesstaat und die Stellung der Länder, in: Rudolf *Hrbek* (Hg.): Europapolitik und Bundesstaatsprinzip, Baden-Baden, 101–116.
- Stadt Wien* (1999). Stadtaußenpolitischer Bericht der Stadt Wien. Jahresbericht 1999, Wien.
- Sturny*, Thimo (1998). Mitwirkungsrechte der Kantone in der Außenpolitik des Bundes, Freiburg.
- Teschke*, Benno (1998). Geopolitical Relations in the European Middle Ages: History and Theory, in: *International Organization* 52(2), 325–358.
- Thompson*, Janice/Stephen D. *Krasner* (1989). Global Transactions and the Consolidation of Sovereignty, in: Ernst-Otto *Czempiel*/James N. *Rosenau* (Hg.): Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s, Lexington, Massachusetts, 195–219.
- Wildhaber*, Luzius (1990). Switzerland, in: Hans J. *Michelmann*/Panayotis *Soldatos* (Hg.): Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, 245–275.
- Winkelmann*, Ingo (1993). Innerstaatliche Kompetenzverteilung bei Vertragsabschlüssen in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: DVBI, 15. Oktober 1993, 1128–1136.
- Wolf*, Klaus Dieter (2000). Die neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden.
- Zellweger*, Valentin (1992). Völkerrecht und Bundesstaat. Mittel des Völkerrechts zur Vereinbarung von Staatsvertrags- und Bundesstaatsrecht, Berlin.

AUTOR

Dr. Joachim Blatter, geb. 1966, Wissenschaftlicher Assistent an der Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Lehrstuhl Innenpolitik und öffentliche Verwaltung. Forschungsinteressen: Regionalismus, Föderalismus und Internationale Beziehungen; Metropolitan Governance; Institutionentheorie; Gewässerpolitik.

Kontaktadresse: Joachim Blatter, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Lehrstuhl Innenpolitik und öffentliche Verwaltung, Fach D 89, 78457 Konstanz, Deutschland. E-mail: joachim.blatter@uni-konstanz.de