



Die Außenbeziehungen autonomer Regionen

am Beispiel einiger
autonomer Regionen Europas

Thomas Benedikter



Politische Bildung und Studien in Südtirol
 Centro sudtirolese di formazione e studi politici
 Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
 South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Impressum

Die Außenbeziehungen autonomer Regionen am Beispiel einiger autonomer Regionen Europas

Autor: Dr. Thomas Benedikter
 Herausgeber: POLITIS - Politische Bildung und Studien in Südtirol
 Weinstr. 60 - I-39057 Frangart
 Tel. +39 324 5810427
 info@politis.it
 www.politis.it

Bozen, Juni 2016



Die von Transparency Deutschland genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin bzw. des Autors genannt wird, wenn die Verbreitung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.

Die in den POLITIS-Expertisen vertretenen Positionen decken sich nicht unbedingt mit jenen des Vereins als solchem.

Der Verein POLITIS "...verfolgt erzieherische und wissenschaftliche Zwecke aufbauend auf den Grundsätzen der Solidarität und den Grundwerten der Demokratie...Insbesondere fördert der Verein zukunftsfähige Ansätze der demokratischen Partizipation, solidarischer Wirtschaftsformen, sowie der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit."

Art. 2 des Vereinsstatuts

Die Außenbeziehungen autonomer Regionen

anhand einiger Beispiele in Europa

Überblick

1. Einführung	3
2. Auswärtige Angelegenheiten der autonomen Nordischen Inselregionen	6
2.1 Überblick.....	6
2.2 Der Nordische Rat.....	9
2.3 Der Nordische Ministerrat.....	10
2.4 Die Außenbeziehungen der Åland Inseln.....	11
2.5 Die Rechte der nordischen Inselregionen: ein Modell für Europas Territorialautonomien?.....	13
3. Schottland und seine Außenbeziehungen	14
4. Der Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit EVTZ und Südtirol	17
4.1 Allgemeines zum EVTZ.....	17
4.2 Der EVTZ Europaregion Tirol.....	19
5. Die internationalen Beziehungen der Autonomen Gemeinschaften Spaniens	20
5.1 Allgemeine Aspekte.....	20
5.2 Die EU und die Autonomen Gemeinschaften Spaniens.....	23
6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	25
6.1 Außenbeziehungen autonomer Regionen im Rahmen der EU.....	27
6.2 Schlussfolgerungen.....	29
Bibliographie	

1. Einführung

Autonome Regionen haben definitionsgemäß keinen internationalen Charakter bzw. souveränen Status und werden im Völkerrecht nicht als Staaten bzw. Völkerrechtssubjekte betrachtet. Somit können autonome Regionen in der Regel keine Verträge mit Staaten abschließen oder vertragsgestützte Beziehungen mit Drittstaaten (Völkerrechtssubjekten) eingehen. Staaten sind im Allgemeinen nicht bereit, ihren Teilgebieten – gleich ob autonom oder nicht – Zuständigkeiten im Bereich der Außenpolitik zu gewähren, zumal dies einer Anerkennung internationaler Rechtsfähigkeit von substaatlichen Einheiten gleichkäme. Doch gibt es Ausnahmen von dieser Regel? Welche Art von Außenbeziehungen können Europas am weitesten entwickelte Autonomiesysteme eingehen? Welche Rechte im Bereich Außenpolitik kommen ihnen zu?

Bei den folgenden Betrachtungen wird von Territorialautonomie ausgegangen, sofern einige wesentliche Bestimmungskriterien zutreffen (vgl. BENEDIKTER 2012), wobei es in der Literatur noch keine allgemein akzeptierte Definition gibt. „Autonomie ist die rechtlich begründete Zuständigkeit ethnischer oder territorialer Gemeinschaften, politische Entscheidungen unabhängig von anderen Regierungsebenen eines Staats und im Rahmen seiner allgemeinen Rechtsordnung zu treffen und umzusetzen“ (WELLER/WOLFF 2005, 5).

Autonomie kann somit als ein System vertikaler Gewaltenteilung in einem Staat betrachtet werden, mit dem Ziel der Wahrung der kulturellen oder ethnischen Eigenart einer speziellen Region unter Achtung der Souveränität und Einheit des Staats. Territorialautonomie besteht in der permanenten Übertragung eines Mindestumfangs von legislativen und exekutiven Zuständigkeiten an ein oder mehrere Teilgebiete eines Staats. Dabei wird der Bevölkerung dieser Gebiete substanzielle Selbstregierung erlaubt, während die „Residualkompetenzen“ beim Zentralstaat verbleiben (WELLER/METZGER 2008, 16-18).

Territorialautonomie in demokratischem Verständnis setzt nicht nur Verwaltungszuständigkeit von Gebietskörperschaften voraus, sondern setzt auch die Existenz eines regional gewählten Parlaments (Legislativorgans), das unabhängig von den Institutionen des Zentralstaats in einem Mindestmaß Gesetzgebungsgewalt ausübt, als auch eine gewählte Regionalregierung (Exekutivorgan) voraus, das die autonome Gesetzgebung im betreffenden Gebiet umsetzt (BENEDIKTER 2013, 9-22). In der Praxis verfügen allerdings bei Weitem nicht alle als „autonom“ etikettierten Regionen über demokratisch gewählte Versammlungen, vor allem dann, wenn sie zu nicht demokratischen Staaten gehören. Wenn die Gesamtbevölkerung und einzelne Volksgruppen solcher als autonom bezeichneten Gebiete in politischen Entscheidungen einbezogen werden, mag zwar kein modernes, demokratisches Autonomiesystem vorhanden sein, doch kann man von „Autonomieähnlichen Arrangements substaatlicher Gewaltenteilung“ sprechen (BENEDIKTER 2012, 2). Im Folgenden wird nicht Bezug genommen auf die Außenbeziehungen der Gliedstaaten von Bundesstaaten, doch muss der Unterschied zwischen Gliedstaaten asymmetrischer Föderalsysteme und Autonomen Regionen klar vor Augen bleiben. Gliedstaaten (Bundesländer) von Bundesstaaten unterscheiden sich auch bei den Außenbeziehungen deutlich von Territorialautonomien. Dagegen bietet sich ein Vergleich zwischen autonomen Regionen und „normalen“ Regionen mit Legislativgewalt an, der das vorliegende Thema und Rahmen sprengen würde (ABELS/EPPLER 2011).

Im Bereich der außenpolitischen Beziehungen sind die Zuständigkeiten autonomer Regionen nicht so klar geregelt wie gemeinhin angenommen. Obwohl die meisten autonomen Regionen keine Zuständigkeiten im Bereich der Außenpolitik haben, gibt es verschiedene Formen internationaler Tätigkeit solcher Regionen, die unterschiedliche Rechte zur Mitwirkung an der Außenpolitik des Zentralstaats beanspruchen können (SUKSI 2011, 576). Völkerrechtliche Verträge mit internationalen Rechtssubjekten bleiben in der Regel ausschließlich den Staaten vorbehalten, mit nachfolgender Ratifizierung durch die nationalen Parlamente. Doch können auch autonome Regionen mit einigen Befugnissen bei der innerstaatlichen Vorbereitung internationaler Verträge aufwarten, bei Abkommen, die in ihre Zuständigkeiten eingreifen oder bei der Gestaltung der grenzüberschreitenden interregionalen Zusammenarbeit. So sind etwa die meisten europäischen Regionen auf der

Grundlage der Madrider Konvention von 1980 des Europarats¹ unter staatlicher Aufsicht zur direkten Zusammenarbeit mit Regionen in Drittstaaten befugt.

Im Rahmen supranationaler Organisationen wie etwa der EU ist die interregionale Zusammenarbeit nicht nur allen Regionen der Mitgliedstaaten erlaubt, und zwar unabhängig von Territorialautonomie oder dem Vorhandensein von regionalen Legislativorganen, sondern wird seitens der EU auch politisch und finanziell gefördert. Zudem sind die Regionen und Lokalkörperschaften der EU auch auf institutioneller Ebene im Rahmen des „Ausschusses der Regionen“ der EU vertreten. Außerdem haben zahlreiche autonome Regionen bei der EU in Brüssel eine eigene Vertretung errichtet, unabhängig und getrennt von der Vertretung des jeweiligen Mitgliedstaats, doch in Übereinstimmung mit der gesetzlichen Regelung im jeweiligen Staat.

Bei den Außenbeziehungen autonomer Regionen gilt es, auch den Sonderfall jener Regionen zu beachten, die einen Schutzmachtstaat haben, wie z.B. Südtirol (bzw. seine deutsche und ladinische Volksgruppe) mit Südtirol, Nordirland mit der Republik Irland, die Åland Inseln mit Schweden. Offizielle bilaterale Abkommen zwischen den betroffenen Staaten regeln diese Beziehungen, die interregionale Zusammenarbeit, „positive Diskriminierung“ von Angehörigen der ethnischen Minderheiten der autonomen Region innerhalb des Schutzmachtstaats und grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit und Institutionen.²

Eine weitere Form außenpolitischer Beziehung – auch hier waren die Staaten Skandinaviens Pioniere – ist die Vertretung autonomer Regionen in internationalen Organisationen (Nordischer Rat, Gesamtpolarer Inuit-Rat, Westnordischer Rat). In Finnland und Dänemark sind die Staaten außerdem verpflichtet, beim Abschluss von internationalen Verträgen ihre autonomen Regionen zu konsultieren, sofern ihre Interessen und Zuständigkeiten berührt werden. Dies schließt sogar das Recht der autonomen Regionen ein, sich von internationalen Verträgen des eigenen Staats auszuklammern (*opting out*) oder überhaupt aus der Mitgliedschaft bei supranationalen Staatenverbänden wie der EU auszusteigen, wie das Grönland und die Färöer Inseln getan haben. Die Åland Inseln, die Färöer und Grönland sind eigenständige Mitglieder bei internationalen Fischerei- und Sportorganisationen. Neukaledonien und Französisch-Polynesien, autonome Regionen Frankreichs, haben Verträge mit 18 Drittstaaten in Ozeanien abgeschlossen (BENEDIKTER 2012, 176).

Bezüglich der Mitgliedschaft von autonomen Regionen in internationalen Organisationen kann man drei Fälle unterscheiden:

1. Autonome Regionen haben kein Recht, sich von der Mitgliedschaft des Zugehörigkeitsstaats auszuklammern und sind mit diesem automatisch Teil der fraglichen Organisation (Regelfall).

¹ The “European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities”, Madrid, 21 May 1980, on: www.cvce.eu

² Vgl. z.B. den Dreier-Landtag Tirol-Südtirol-Trentino und den EVTZ Europaregion Tirol, www.europaregion.eu.

2. Eine autonome Region ist es freigestellt, sich von der Mitgliedschaft in einer speziellen internationalen Organisation zurückzuziehen (Beispiel der autonomen Inselregionen Skandinaviens).
3. Es kann autonomen Regionen erlaubt werden, internationalen Organisationen getrennt bzw. eigenständig beizutreten (Hong Kong und Macau sowie China bei der WTO, Katalonien und Spanien bei der UNESCO).

Darüber hinaus kann der Zentralstaat verpflichtet werden, die Regierung der autonomen Region zu konsultieren, sofern durch einen Vertrag mit Drittstaaten in die Zuständigkeiten der Region eingegriffen wird. Jeder völkerrechtlich bindende Akt, der substantiell in den Bereich autonomer Zuständigkeiten eingreift, erfordert in diesen Fällen die Zustimmung der gewählten Organe dieser Region oder gegebenenfalls der Bevölkerung im Wege einer Volksabstimmung. Dies war der Fall auf den Åland Inseln, als Finnland sich 1994 anschickte, der EU beizutreten. Die Mitgliedschaft Finnlands in der EU beschränkt dauerhaft die Autonomie der Åland Inseln. Theoretisch waren die Åländer 1994 auch berechtigt, gänzlich auf die EU-Mitgliedschaft ihrer Region zu verzichten, wie Grönland es 1985 getan hatte. Doch beim Konsultativreferendum vom November 1994 stimmte die große Mehrheit der Åländer für den EU-Beitritt. Der Landtag von Åland nahm den Rechtsakt mit Zwei-Drittel-Mehrheit an und machte damit den Weg frei für den Beitritt Finnlands zur EU. Die Integration eines Staats in einen supranationalen Staatenverbund mit eigener Rechtssphäre bringt ganz beträchtliche Eingriffe in die Autonomie der substaatlichen Einheiten und insbesondere der mit Gesetzgebungsbefugnissen ausgestatteten substaatlichen Einheiten mit sich. Somit müssen hier neue Formen der Koordination und demokratischen Legitimation gefunden werden.

In den folgenden Kapiteln werden kurz vier verschiedene Fälle von autonomen Regionen Europas hinsichtlich ihrer Rechte und Zuständigkeiten bei den Außenbeziehungen diskutiert: die Nordischen autonomen Inselregionen Dänemarks und Finnlands, Schottland, die Autonomen Gemeinschaften Spaniens, und Südtirol, bevor wir einige Schlussfolgerungen ziehen.³

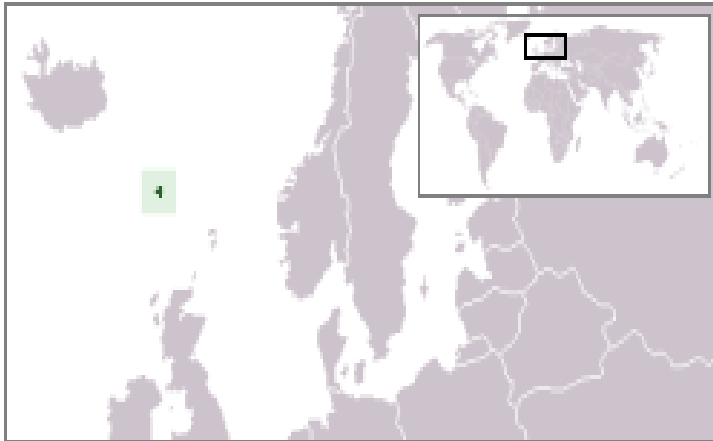
2. Auswärtige Angelegenheiten der autonomen Nordischen Inseln

2.1 Überblick

Die drei autonomen Inselgruppen Skandinaviens unterscheiden sich sehr deutlich voneinander. Grönland und die Färöer Inseln liegen sehr weit von Dänemark entfernt und

³ Abgesehen von Spanien, Italien, Großbritannien, Dänemark und Finnland, die in diesem Text zur Sprache kommen, haben folgende europäische Länder Territorialautonomie eingerichtet: Frankreich (Neu-Kaledonien, Franz. Polynesien), Portugal (Madeira und Azoren), Belgien (Deutsche Gemeinschaft in Ost-Belgien), Serbien (Vojvodina) und Moldawien (Gagausien). In der Ukraine gibt es nach der Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 keine autonome Region mehr, ebenso wenig in den Niederlanden, deren karibische Inseln 2010 von Autonomie zu einem anderen Rechtsstatus innerhalb des Königreichs gewechselt haben.

haben es vorgezogen, sich ganz aus der EU zurückzuziehen, unbeschadet der Mitgliedschaft Dänemarks bei der EU. Die Åland Inseln sind kulturell und sprachlich gesehen eigentlich schwedisch, gehören aber seit 1917 zum unabhängigen Finnland. Alle drei autonomen Regionen sind Mitglieder des Nordischen Rats und des Nordischen Ministerrats, haben eigene Flaggen und verfügen über eine beträchtliche Bandbreite an autonomen Zuständigkeiten. Die Autonomie der Åland Inseln, in Kraft seit 1921, kann als erstes modernes Autonomiesystem weltweit betrachtet werden. Die Färöer Inseln erhielten 1948 Autonomie, Grönland 1979.



Die Färöer und Grönland sind seit Jahrhunderten Teil des dänisch-norwegischen Königreichs. Die **Färöer** (2015: rund 49.000 Einwohner) kamen 1814 zusammen mit Grönland und Island unter die dänische Krone. Die Autonomie der Färöer ist 1948 in der dänischen Verfassung verankert worden. 1948 wurde dort auch die kleinste

germanische Sprache, das Färöerische, als Amtssprache dem Dänischen gleichgestellt. Das Autonomiestatut behält die Außenpolitik ausdrücklich der dänischen Regierung bzw. dem Zentralstaat vor (NAUCLÈR 2009, 101). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Färöer Inseln zwangsläufig und automatisch bei internationalen Verträgen Dänemarks als Vertragsgebiet eingeschlossen sind. Darüber hinaus erlaubt das Autonomiestatut der Färöer auch, als Vertragspartner internationale Verträge ausschließlich für das autonome Gebiet abzuschließen.

1972 trat Dänemark der EU (damals noch EWG) bei. Im Beitrittsvertrag wird den Färöern das Recht eingeräumt, selbst zu entscheiden, ob sie Teil der EU bleiben oder sich ausklammern wollen. Zudem gibt der Beitrittsvertrag Dänemark das Recht, die Anwendung von Speziellen Verträgen und Abkommen auf dem Gebiet der Färöer Inseln zu verzögern oder zu verschieben. Wirtschaftlich hängen die Färöer Inseln fast gänzlich von der Fischerei ab. Beim EWG-Beitritt Dänemarks 1972 war noch nicht klar, welche Auswirkungen die Fischerei-Politik der EWG auf die Inseln haben würde. 1974 entscheidet sich die Bevölkerung der Färöer per Volksabstimmung zum Ausstieg aus der EU. Damit sind auch die von der EU abgeschlossenen Verträge und Abkommen auf dem Gebiet und in den Gewässern um die Färöer Inseln nicht mehr gültig. Die Färöer sind auch kein Teil des Schengen-Abkommens, doch gibt es im Personenverkehr zwischen Dänemark und den Färöern seit 2001 auch keine speziellen Grenzkontrollen. Gestützt auf ein eigenes Abkommen mit Dänemark können die Färöer Inseln eigenständig politische Beziehungen mit Drittstaaten unterhalten. So konnte die autonome Inselregion einigen internationalen Organisationen beitreten, wie z.B. der Welt-Fischerei-Organisation, der UEFA, der FIFA. Die Färöer haben eine eigene Internationale

Telefonvorwahl, einen eigenen Post- und Banken-Code sowie eine Internet-Top-Level-Domäne.

Das Abkommen von Famjin vom 29. März 2005 hat den Färöern weitere Rechte bei den auswärtigen Angelegenheiten übertragen. Seit 2002 betreiben die Färöer im Rahmen der dänischen Botschaft eine diplomatische Vertretung in London und in Dublin. Seit 2007 haben die Färöer eine eigene diplomatische Vertretung in Reykjavik. Schon seit 1972 sind die Färöer auch direkt bei der EU in Brüssel akkreditiert. Das Abkommen von Hoyvik von 2005 legte den Grundstein für eine Wirtschaftsunion mit Island, die auch Grönland offensteht. 2005 gaben die Färöer ihre Absicht bekannt, der EFTA beitreten zu wollen, der bereits Island und Norwegen angehören. Einen entsprechenden Antrag wollte die Autonomieregierung bereits 2006 stellen, wobei fraglich war, ob Dänemark diesem Vorgehen zustimmen würde. Die EFTA-Mitgliedschaft könnte einige Vorteile in der Fischerei bedeuten, da der EFTA auch die Nachbarstaaten Island und Norwegen angehören. Bereits seit 1985 kooperieren diese drei Länder im Westnordischen Rat.

Grönland ist seit 1397 ein Teil Dänemarks. Die meisten der gut 56.000 Einwohner (2015) sind ethnische Inuit: somit gehört Grönland nicht nur geografisch, sondern auch ethnisch nicht zu Europa, sondern eher zu Nordamerika. Grönland war bis 1953 eine dänische Kolonie und wurde erst dann gleichberechtigter Teil des dänischen Staats. In den 1970er Jahren fasste die Autonomiebewegung Fuß und erreichte ihr Ziel 1979.

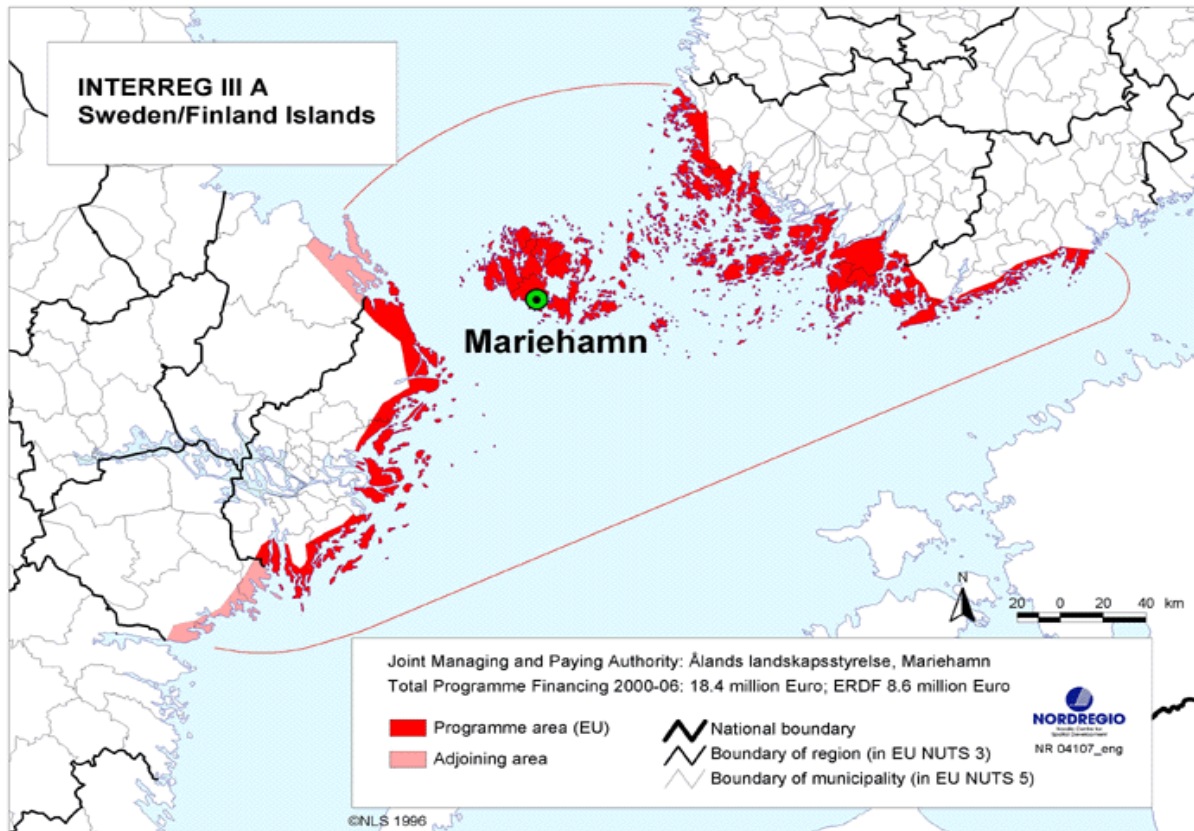


Aufgrund des 2009 neu gefassten Autonomiestatuts⁴ kann Grönland eigenständig in allen Bereichen außer der Außen- und Verteidigungspolitik, der Justiz, Staatsbürgerschaftsfragen und der Geldpolitik entscheiden. 1972 hatte Grönland noch keine Autonomie, doch schon damals entschieden sich beim dänischen Beitrittsreferendum 70% der Grönländer gegen die EWG-Mitgliedschaft. Die Einbeziehung in die Hoheitsgewässer der EWG bedeutete damals vor allem, dass alle Fischfangflotten der EWG-Länder unbeschränkt in Grönlands Gewässer fischen durften. Nach Einführung der Autonomie 1979 hielt Grönland deshalb eine neue Volksabstimmung zur EWG ab, die die mehrheitliche Ablehnung der EWG-Mitgliedschaft bestätigte. 1985 verließ Grönland die EWG (EG), hielt allerdings im Rahmen des Abkommens der EU mit Überseeterritorien spezielle Beziehungen zur EU

aufrecht. Das Recht auf Austritt aus der EU ist auch im Autonomiestatut Grönlands verankert. Darüber hinaus gibt das 2009 neu gefasste Autonomiestatut Grönland das Recht,

⁴ Vgl. das Autonomiestatut Grönlands "Act of Greenland Self-Government" vom 12. Juni 2009 auf der offiziellen Website Grönlands: <http://naalakkersuisut.gl>

eigenständig über den Verbleib im dänischen Staat zu entscheiden.⁵ In zwei getrennten Abkommen zwischen dem dänischen Staat und den beiden Autonomiegebieten von 2005 wurden Ausnahmeregelungen für das Recht Dänemarks zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge geschaffen. Den Autonomiegebieten wurde eine beschränkte internationale Rechtsfähigkeit zuerkannt, die ihnen den eigenständigen Abschluss von Verträgen mit Drittstaaten erlaubt. Aufgrund dieser Abkommen bleibt jedoch der dänische Staat die letztverantwortliche Instanz für die aus diesen Verträgen der Autonomiegebiete erwachsenden Verpflichtungen.



Die Åland Inseln sind eine neutrale und demilitarisierte autonome Inselgruppe innerhalb Finnlands (Bevölkerung 2015: 29.000), die mehr als 6.500 einzelne Inseln umfasst. Die Åland Inseln waren kulturell gesehen in der Geschichte immer ein Teil des schwedischen Kulturraums gewesen, gehörten bis 1809 zu Schweden, mussten dann zusammen mit Finnland an Russland abgetreten werden. Vor 1917 bemühten sich die Åländer um die Wiedervereinigung mit Schweden, was zu einem Streit zwischen Finnland und Schweden führte. 1921 entschied der Völkerbund in Genf, dass Åland bei Finnland bleiben sollte, allerdings mit autonomem Status. Somit hat diese Autonomie, ähnlich jener Südtirols, eine

⁵ "Where international organisations allow entities other than states and associations of states to attain membership in their own name, the Government may, subject to request by Naalakkersuisut, decide to submit or support such an application from Greenland where this is consistent with the constitutional status of Greenland." (Autonomiestatut Grönland, Kapitel 4, Punkt 14)

gewisse völkerrechtliche Absicherung. Seitdem ist das Autonomiestatut der Åland Inseln zweimal umfassend reformiert worden, nämlich 1951 und 1991.⁶

2.2 Der Nordische Rat

Der Nordische Rat ist 1952 als ein Forum der Zusammenarbeit der Parlamente von vier Staaten (Norwegen, Dänemark, Island und Schweden) konstituiert worden, dem 1995 auch Finnland beitrug. Der Nordische Rat mit Sitz in Kopenhagen, ist kein Parlament im rechtlichen Sinn und hat keine Zuständigkeit, rechtlich bindende Entscheidungen zu treffen. Dennoch spielt er eine Schlüsselrolle für die Zusammenarbeit der skandinavischen Staaten. Der Nordische Rat war zudem Vorreiter für andere, internationale Organisationen hinsichtlich der Einbeziehung von Autonomiegebieten in die auswärtigen Angelegenheiten. Mit dem 1962 abgeschlossenen Helsinki-Abkommen zur nordischen Zusammenarbeit gingen die fünf Mitgliedstaaten formelle Verpflichtungen ein. 1967 schlug Dänemark vor, auch den autonomen Regionen der Färöer und der Åland Inseln eine Vertretung im Nordischen Rat zu bieten. Dieses Recht wurde erst 1979 auf Grönland ausgedehnt, als diese Insel Autonomie innerhalb Dänemarks erhielt. Die Vertreter des Nordischen Rats werden von den fünf nationalen Parlamenten und den drei Regionalversammlungen der autonomen Regionen nominiert und entsandt.

Der Nordische Rat kann zwar keine rechtlich bindenden Entscheidungen treffen, kann aber wichtige Initiativen ergreifen und den Mitgliedstaaten Empfehlungen abgeben. Die Vertreter der autonomen Regionen haben im Nordischen Rat Stimmrecht und können Anfragen an die Regierungsvertreter stellen. Sie können auch den Vorsitz des Nordischen Rats übernehmen und einige Ausschüsse dieses Forums leiten. Sie sind also gleichberechtigte Mitglieder des Rats (SUKSI, 2001, 606): "Im Vergleich mit anderen internationalen und intergouvernementalen Organisationen wird der Nordische Rat als eine Art Modell gleichberechtigter Beteiligung von substaatlichen Gebietskörperschaften auf der Ebene souveränen Staaten betrachtet" (NAUCLÈR 2005, 105).

2.3 Der Nordische Ministerrat

Dieses Gremium ist 1971 eingerichtet worden, um die nordische Zusammenarbeit auf Regierungsebene umzusetzen. 1976 wurde den Färöer Inseln und den Åland Inseln das Recht eingeräumt, Delegierte mit Beobachterstatus zu den Treffen auf Ministerebene zu entsenden. 1983 wurden die drei Autonomiegebiete formell in die Arbeit des Nordischen Ministerrats aufgenommen. Die Entscheidungen dieses Organs müssen einstimmig getroffen werden, doch die Zustimmung der drei autonomen Organe ist nicht erforderlich. Andererseits sind die Entscheidungen des Nordischen Ministerrats für die autonomen

⁶ Das Autonomiestatut Grönlands auf: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf>

Regionen auch nicht bindend, wenn sie in deren Zuständigkeitsbereich fallen. Die Umsetzung solcher Entscheidungen wird dann zu einer innenpolitischen Frage Finnlands oder Dänemarks (NAUCLÉR, 2005, 107). Die autonomen Regionen haben jedenfalls das Recht, den Regierungen Vorschläge vorzulegen. Ihr Status im Nordischen Ministerrat ist insgesamt etwas schwächer als im Nordischen Rat, weil ihnen kein gleichberechtigtes Stimmrecht zusteht. „Im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen kann der Nordische Rat als eine Art Modell für die gleichberechtigte Beteiligung von substaatlichen Einheiten auf der Ebene zwischenstaatlicher Zusammenarbeit betrachtet werden“ (NAUCLÈR, 2005, 105), denn in der Regel geben weder der Europarat noch die Interparlamentarische Union nicht-souveränen Territorien oder nationalen Minderheiten das Recht auf formelle, gleichberechtigte Vertretung. Ihre Vertreter haben bestenfalls einen Beobachterstatus erhalten. Die Art der Zusammenarbeit der skandinavischen Staaten und autonomen Regionen erfüllt höhere Standards der Anerkennung und Beteiligung von substaatlichen Einheiten. Der Nordische Rat und der Nordische Ministerrat können somit als Beispiel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Regierungsebenen dienen. Dänemark und Finnland weichen außerdem vom sonst üblichen Grundsatz ab, dass der Staat völkerrechtlich für alles verantwortlich zeichnet, was auf der substaatlichen Ebene in internationaler Hinsicht vereinbart wird. (SUKSI, 2011, 576).

2.4 Die Außenbeziehungen der Åland Inseln

Es gibt verschiedene Ansätze der Regelung der Außenbeziehungen autonomer Regionen. Zum einen sind autonome Regionen interessiert, ihre Zusammenarbeit mit anderen Regionen und Drittstaaten in einem gewissen Maß eigenständig organisieren zu können. Zum anderen müssen die Vertragspartner von autonomen Regionen auch wissen, wer letztendlich für die vertraglichen Verpflichtungen internationalrechtlich haftet. Im Allgemeinen ist jener Staat, zu dem die autonome Region gehört, als Rechtspersönlichkeit verantwortlich.⁷

Neben den Färöer Inseln und Grönland haben die Åland Inseln die am weitesten gehenden Zuständigkeiten bei auswärtigen Angelegenheiten erhalten. Dies ist sowohl im Autonomiestatut von 1991 als auch in anderen Bestimmungen verankert.⁸ Das Statut von 1991 sieht eine Reihe von Beteiligungsrechten der Åland Inseln bei Entscheidungsprozessen zum EU-Recht in Finnland vor. Dennoch haben die Åland Inseln wie die allermeisten autonomen Regionen keine eigenständige Rechtsfähigkeit auf internationaler Ebene.

⁷ “The ability of autonomous entities to participate in international affairs depends primarily on whether the entity has been authorized by the State to do so. It is not surprising if demands for domestic authorizations will increase due to the greater impact and effect of international affairs on autonomies” (SILVERSTRÖM, 2008, 259). Dies war der Fall beim EU-Beitritt Finnlands.

⁸ Vgl. das Autonomiestatut von Åland (1991) auf: [<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9911144.PDF>].

In der Regel verhandelt und entscheidet die finnische Regierung über völkerrechtliche Verträge mit Drittstaaten.⁹ Wenn Finnland ein internationales Abkommen abschließt, dessen Inhalt in den Zuständigkeitsbereich der Åland Inseln fällt, ist die Zustimmung der Åland Inseln für die Anwendung des Abkommens auf ihrem Gebiet erforderlich. Auch die aländische Regierung kann den zuständigen Regierungsstellen Verhandlungen zu einem Abkommen oder anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen vorschlagen. Andererseits muss die Regierung von Åland über Verhandlungen und Abkommen informiert werden, wenn es um eine Frage im Zuständigkeitsbereich der autonomen Region geht. Wenn es eine besondere Begründung dafür gibt, muss die aländische Regierung in die Verhandlungen selbst einbezogen werden, kann aber auch direkt mit der EU-Kommission in Kontakt treten, wenn es um die Umsetzung von EU-Recht im Zuständigkeitsbereich der autonomen Region geht, worüber das finnische Außenministerium informiert werden muss (SUKSI 2011, 590).

Wenn die Åland Inseln gewichtige Einwände zu einem Vertragsvorhaben des finnischen Staats mit einem Drittstaat vorbringen, kann dieser Vertrag auch mit einer Klausel versehen werden, die die Åland Inseln als Anwendungsgebiet ausschließen (SUKSI, 2011, 592). Jedenfalls werden die Åland Inseln auch in den Ratifizierungsprozess eingeschlossen: „Wenn ein für Finnland bindendes Abkommen eine Bestimmung enthält, die eine laut Autonomiestatut im Zuständigkeitsbereich der Åland Inseln liegende Frage betrifft, muss die gesetzgebende Versammlung gemäß Art.59 (1) dieser Bestimmung zustimmen, damit die auf den Åland Inseln in Kraft treten kann“ (SUKSI 2011, 592).

Die meisten Abkommen dieser Art (rund zehn pro Jahr) befassen sich mit Fragen der Doppelbesteuerung oder Sozialleistungen. Wenn die Åland Inseln nicht zustimmen, tritt das Abkommen auf ihrem Gebiet nicht in Kraft, sondern nur im restlichen Staatsgebiet. Ausgehend von diesem Prinzip musste auch der Beitrittsvertrag Finnlands mit der EU selbst vom Landtag der Åland Inseln genehmigt werden. Solange diese Zustimmung fehlte, konnte auch die Verabschiedung der Lissaboner EU-Verträge vom 1. Dezember 2009 nicht erfolgen, was Finnland und die EU in arge Verlegenheit gebracht hätte. Schließlich gab auch Åland am 25. November 2009 seine Zustimmung zu den Lissaboner Verträgen.¹⁰

Die Regierung der Åland Inseln unterhält direkte Kontakte mit Schweden auf Ministerebene (Abschnitt 27, § 4 Autonomiestatut). Es gibt eine Vorzugsschiene für aländische Studenten in der Hochschulausbildung in Schweden. Åland betreibt zudem eine eigene Informationsagentur in Stockholm und kann ausländische Unternehmen, die auf den Inseln investieren, ganz eigenständig betreuen. „Obwohl die Åland Inseln keine völkerrechtlich bindenden Verträge abschließen können, ist es erlaubt, Verträge privatrechtlicher Natur mit

⁹ Das Protokoll Nr. 2 des Beitrittsabkommens Finnlands zur EU ist ein Beispiel für die Einbeziehung der Åland Inseln schon in der Verhandlungsphase zum Beitritt.

¹⁰ Die Beziehung der Åland Inseln zur EU wird durch ein eigenes Zusatzprotokoll des EU-Beitrittsakts Finnlands geregelt (SILVERSTRÖM, 2008, 259-271), worin einige Ausnahmeregelungen getroffen werden. Einige EU-Regeln wie die Zollunion sind auf den Åland Inseln immer noch nicht in Kraft. Zudem steht es Åland frei, sich aus einzelnen EU-Regelungen zurückzuziehen bzw. auszuklammern.

öffentlichen Körperschaften im Ausland zwecks Beschaffung von Dienstleistungen abzuschließen“ (SUKSI, 2011, 610).¹¹

Die Åland Inseln sind außerdem der Konferenz der Europäischen Regionalen Gesetzgebenden Parlamente (CALRE, *Conférence des assemblées législatives regionales d'Europe*) beigetreten, der die Präsidenten der 74 regionalen Legislativorgane von substaatlichen Einheiten in Europa angehören. Auch Schottland und Südtirol gehören dieser internationalen Organisation an.¹²

Haben die Åland Inseln ein Recht auf Sezession? Unter völkerrechtlichem Aspekt wird bei den Åland Verträgen ganz unmissverständlich festgehalten, dass den Åland Inseln ein solches Recht nicht zusteht, also eine Loslösung von Finnland mit Angliederung an Schweden nicht möglich ist. Über die nordische Kooperation sind Finnland und die Åland Inseln näher zu Schweden gerückt und bilden gemeinsam entscheidungsbefugte Organe Skandinaviens: „So ist Schweden an Entscheidungen mitbeteiligt, über gemeinsame Fragen, die nicht nur in Finnland, sondern auch die Åland Inseln betreffen“ (SUKSI 2011, 611).

2.5 Die Rechte der nordischen Inselregionen: ein Modell für Europas Territorialautonomien?

Zusammenfassend gesagt: die Zuständigkeiten der autonomen Inselregionen Finnlands und Dänemarks in Sachen auswärtige Angelegenheiten sind ziemlich weitreichend, zumal sie Vollmitglieder des Nordischen Rats sind und Beobachterstatus im Nordischen Ministerrat haben. Sie werden in die Verfahren zum Abschluss internationaler Verträge des jeweiligen Staats einbezogen und können frei entscheiden, ob sie sich aus der Mitgliedschaft ihres Staats in supranationalen Organisationen zurückziehen wollen oder nicht.

In diese Form der Einbeziehung in die nordische zwischenstaatliche Zusammenarbeit können die politischen Vertreter sich direkt bei Fragen autonomer Zuständigkeit im Nordischen Rat beteiligen. Die Mitglieder ihrer regionalen Parlamente sind Mitglieder des Nordischen Rats. Die Regierungen der Autonomen Regionen müssen den Entscheidungen des Nordischen Ministerrats zustimmen, andernfalls sind sie nicht daran gebunden. Dies bedeutet einen hohen Grad politischer Anerkennung der Eigenständigkeit auf zwischenstaatlichem Niveau, vor allem wenn man berücksichtigt, dass für alle drei Inselregionen (Grönland, Färöer und Åland) außenpolitische Fragen fast ausschließlich auf bloß zwei Spielfeldern ausgetragen werden: Skandinavien und die EU.

¹¹ Sowohl Schweden wie die Russische Föderation unterhalten Generalkonsulate auf den Åland Inseln. Diese sind auch damit beauftragt, die mit einer zwischen Schweden und Finnland getroffenen Übereinkunft von 1921 verfügte Demilitarisierung der Inseln zu überwachen. Finnland hat in einem bilateralen Abkommen mit Russland 1940 der Demilitarisierung und Nicht-Befestigung der Åland Inseln zugestimmt. (SUKSI 2011, 609).

¹² Näheres zur CALRE auf URL: <http://www.calrenet.eu>

Die Mitwirkungsmöglichkeiten autonomer Regionen in der EU unterscheiden sich sehr deutlich von jenen im Nordischen Rat. In der EU gibt es keine vergleichbare Regelung zu jener der Einbeziehung der autonomen Inselregionen in den Nordischen Rat. Die EU gewährt aufgrund der Lissaboner Verträge 2009 keinen anderen Subjekten Mitgliedsrechte als den Mitgliedstaaten selbst. Die autonomen Regionen des Nordens hätten über ihre Staaten diese EU-Regeln in Frage stellen können, doch zogen Grönland und die Färöer Inseln es vor, sich gleich aus der EU-Mitgliedschaft zurückzuziehen. Autonome Regionen in anderen EU-Mitgliedstaaten meldeten diesen Anspruch nicht an, doch waren in den ersten zwei Jahrzehnten der EWG Regionalautonomien überhaupt eine Seltenheit substaatlicher Organisation der EU. Nur die deutschen Bundesländer und vier Regionen Italiens mit Sonderstatut hätten diese Frage bezüglich der damaligen EWG aufwerfen können.

In der Zwischenzeit hat die Zahl autonomer Regionen beträchtlich zugenommen: es gibt eine autonome Gemeinschaften in Belgien, drei autonome Einheiten in Großbritannien, zwei in Portugal und Spanien wird aus 17 Autonomen Gemeinschaften gebildet. Österreich ist ein Bundesstaat und sogar Frankreich hat zwei echte Territorialautonomien, Neu-Kaledonien und Französisch Polynesien. Nichts desto trotz sind Territorialautonomien immer noch eine Ausnahme und auch die Mitgliedstaaten mit Regionen mit Legislativkompetenzen sind unter den 28 Mitgliedstaaten immer noch in der Minderheit: „Mit Ausnahme der Insel Man und der Kanalinseln hatten diese autonomen Territorien alle etwas gemeinsam: sie konnten nicht außerhalb der EU bleiben, als ihr Staat sich für die Mitgliedschaft in der EU entscheidet. Das unterscheidet sie von der Situation der autonomen Inselregionen der Nordischen Länder, deren Rechtsordnung ihnen das ‚opting out‘ von der EU-Mitgliedschaft erlaubte (NAUCLÉR, 107). Wie ist es mit den Außenbeziehungen Schottlands bestellt?

3. Schottland und seine Außenbeziehungen

Schottland gehört seit dem Vereinigungsvertrag von 1707 zu Großbritannien. Jahrhundertlang konnte es sein eigenes, von England, Wales und Nordirland getrenntes Rechtssystem behalten. 1998 wurde das schottische Parlament mit dem *Devolution Act* wieder eingesetzt und erhielt eine beträchtliche Bandbreite an Gesetzgebungszuständigkeiten. Aufbauend auf dem novellierten Schottland-Gesetz von 2012¹³ bildet Schottland heute einen eigenen Raum sowohl für das öffentliche Recht wie für das Zivilrecht. Eine All-Parteien-Konferenz unter dem Vorsitz von Lord Kelvin arbeitet derzeit an der Weiterentwicklung von Schottlands Autonomie nach dem gescheiterten Unabhängigkeitsreferendum vom 18. September 2014.

¹³ Der "Scotland Act" von 2012: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/pdfs/ukpga_20120011_en.pdf



Das Schottland-Gesetz von 1998 behält alle auswärtigen Angelegenheiten als “dem Staat vorbehaltene Fragen” dem britischen Parlament vor, wie auch das Steuersystem, die Sozialversicherung, die Verteidigung und das Medienwesen (Abschnitt 5 der Novelle des Schottland-gesetzes von 2012). Doch ist Schottlands Autonomie auch vom EU-Recht und seiner Umsetzung ins britische Recht betroffen. Sofern die Umsetzung von internationalen Verpflichtungen Großbritanniens auf regionaler Ebene zu erfolgen hat, ist das schottische Parlament gefragt. Andererseits wird Schottland auch in gewissem Maß in den Rechtsetzungsprozess auf EU-Ebene und in die Vertragstätigkeit Großbritanniens einbezogen. Das Einvernehmensprotokoll von 2013 zwischen der britischen Regierung und den

Regionalregierungen Schottlands, Nordirlands und Wales’ enthält ein spezielles “Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues”.¹⁴ In diesem Abkommen werden einige Arrangements für die Berücksichtigung internationaler Beziehungen in den Zuständigkeiten der autonomen Regionen getroffen (MoU 2013, § 18). So enthalten “die Schnittstellen zwischen der UK-Regierung und der schottischen Regierung zumindest die folgenden Dimensionen: Informationsaustausch, Formulierung der britischen Politik und Führung internationaler Verhandlungen, Umsetzung internationaler Verpflichtungen, Zusammenarbeit bei Rechtsverfahren, Vertretung im Ausland.” (SUKSI 2011, 588).¹⁵

Die britische Regierung hat sich mit dieser Vereinbarung verpflichtet, Schottland soweit wie möglich in die Formulierung ihrer Europapolitik und ihrer Außenbeziehungen einzubeziehen, sofern diese die autonomen Zuständigkeitsbereiche Schottlands betreffen. Schottland hat in diesem Sinn das Recht erhalten, einen Teil der britischen Vertreter im Wirtschafts- und Sozialrat der EU zu benennen. Eine ähnliche Form der Einbeziehung erfolgt auch bei der Aushandlung internationaler Verpflichtungen außerhalb des EU-Rahmens. Schottland ist verantwortlich für die Umsetzung von internationalen Abkommen, der EMRK und der EU-Verträge auf seinem Gebiet, sofern sie die in den autonomen Zuständigkeitsbereich übertragenen Politikbereiche betreffen. Doch sind Minister der britischen Regierung auch berechtigt, die tatsächliche Umsetzung der EU-Verpflichtungen sicherzustellen und gegebenenfalls zu intervenieren (MoU 2013, § 20).

¹⁴ Vgl. Part. II, section B des MoU von 2013: <http://www.gov.scot/resource/0043/00436627.pdf>

¹⁵ In der britischen Botschaft in Washington, D.C., ist ein Vertreter Schottlands akkreditiert, designiert von der schottischen Regierung, ebenso in Brüssel bei der Ständigen Vertretung Großbritanniens bei der EU.

Im Allgemeinen haben das britische Parlament und die britische Regierung die Macht, auf dem gesamten britischen Staatsgebiet zwecks Umsetzung der EU-Verpflichtungen tätig zu werden. Dennoch werden die autonomen Regionen Großbritanniens in relativ hohem Ausmaß in die EU-Politik Großbritanniens formell und informell einbezogen. So kann beispielsweise ein schottischer Minister Mitglied der britischen Verhandlungsdelegation bei den Treffen des EU-Rats sein. Dabei liegt die Letztverantwortung immer bei der britischen Regierung. Schottland kann jedoch keine eigenständigen Beziehungen zur EU unterhalten.

Ein gutes Beispiel für diese Art geteilter gemeinsamer Verantwortung sind die Fälle des Bruchs von EU-Recht oder der Nicht-Umsetzung von EU-Recht. Dies hat meist auch finanzielle Folgen für den betroffenen EU-Mitgliedstaat. Doch kann über den innerstaatlichen Rechtsweg auch die entsprechende autonome Region haftbar gemacht werden. Schottland hat zugestimmt, dass im Falle von finanziellen Strafgebühren der EU infolge der Nicht-Erfüllung von EU-Rechtsnormen, auch Schottland für Schäden und Kosten haftet. Ein Bruch von EU-Recht durch Schottland wird somit von der britischen Regierung als erstverantwortlicher Instanz an Schottland weitergereicht. Wenn die Verletzung des EU-Rechts durch beide Regierungsebenen zu verantworten ist, kann die finanzielle Strafe auch von beiden Instanzen gemeinsam getragen werden (TRENCH 2007, 63), weil britische Minister laut Schottland-Gesetz (Abschnitt 57) grundsätzlich das Recht haben, in den Entscheidungsprozess Schottlands einzugreifen und somit eine Mitverantwortung tragen.

Andererseits ist Schottland in die übrige Außenpolitik Großbritanniens im Allgemeinen eingebunden. In Großbritannien ist es den autonomen Regionen gestattet, einige auswärtige Angelegenheiten wahrzunehmen, ohne die allgemeine zentralstaatliche Zuständigkeit in der Außenpolitik in Frage zu stellen. So ist Schottland vorsichtig in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv geworden. In völlig unabhängiger Form kann Schottland außenpolitisch nicht tätig werden (SUKSI 2011, 588).

Insgesamt betrachtet hat Schottland im Vergleich mit den nordischen autonomen Inselregionen weit beschränkere Möglichkeiten, Beziehungen zur EU und zu anderen Regionen der EU zu entfalten. Es lässt sich feststellen, dass die schottische Regierung ein Recht auf gewisse Formen der Konsultation durch den Zentralstaat zwecks Beteiligung an der Außenpolitik innehat. Dies reicht im Bereich der EU-Politik Großbritanniens weiter als in den übrigen auswärtigen Angelegenheiten. „Dieser Rahmen umfasst nicht die Möglichkeit, Großbritannien daran zu hindern, eine Maßnahme auf EU-Ebene zu unterstützen oder einen internationalen Vertrag abzuschließen, noch umfasst dies die Möglichkeit, sich aus der Umsetzung von EU-Recht oder einer anderen internationalrechtlichen Verpflichtung Großbritanniens auszuklammern.“ (SUKSI 2011, 589).

4. Der Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) und Südtirol

4.1 Allgemeines zum EVTZ

Eine Besonderheit im Rahmen auswärtiger Beziehungen von autonomen Regionen stellt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit anderen Regionen innerhalb der EU dar. Diese kann eher als eine neue Facette „europäischer Innenpolitik“ betrachtet werden als das klassische außenpolitische (zwischenstaatliche) Handeln von Völkerrechtssubjekten. Mit der Schaffung des EU-Binnenmarkts 1992, dem Schengen-Abkommen von 1998, der Einführung des Euro 2001 ist die EU-Integration im Zuge der Dynamik des schrankenlosen EU-Binnenmarkts weiter vertieft worden. Daraus ergab sich in der EU die Notwendigkeit, eine stärkere territoriale Kohäsion zwischen Grenzgebieten zu fördern, um auf dezentraler (regionaler) Ebene die Entwicklungen auf den freien Märkten zu ergänzen und zu unterstützen. Die Zusammenarbeit zwischen Regionen über Staatsgrenzen hinweg und zwischen mehreren Regierungsebenen ist zu einem Eckpfeiler der Vertiefung der Integration geworden. Nachbarregionen mit gemeinsamen Interessen können im Rahmen der EU in einem breiten Feld politischer Sachbereiche zusammenarbeiten. Nach einigen Jahrzehnten Erfahrungen mit den ebenfalls grenzüberschreitenden INTERREG-Programmen (Partner in mindestens drei Mitgliedstaaten) erkannte die EU die Notwendigkeit, eine solidere, angemessenere Organisationsstruktur für die Mehrebenen-Kooperation zur Durchführung von EU-Programmen zu schaffen. Damit sollte der wachsenden Bedeutung der Regionen als Träger und Akteure der territorialen Kohäsionspolitik aufgewertet werden.

Tatsächlich machen ja wirtschaftliche, soziale und Umweltprobleme nicht an den Grenzen der Nationalstaaten Halt und erfordern neue Lösungsansätze. Um diese Probleme effizienter als bisher anzugehen, muss der geografische Rahmen breiter gefasst werden, also möglichst alle betroffenen Regionen einschließen. Dies geschieht z.B. beim Gebiet Galizien-Nordportugal, der Region Pyrenäen-Mittelmeer, den Donau-Anrainer-Regionen, den Alpenregionen. Unabhängig von Autonomie und Legislativkompetenzen können Regionen auf diese Weise Ressourcen zusammenführen und Initiativen koordinieren, finanziell unterstützt durch die EU, um auf überregionaler Ebene bessere Lösungen zu finden. Seit den 1980er Jahren hat die EU solche Programme unterstützt, doch gab es keinen institutionellen Unterbau und rechtliche Stabilität für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Somit drängte der EU-Ausschuss der Regionen 2004 die EU-Kommission, einen Vorschlag vorzulegen, der 2006 in Form der Verordnung 1082/2006 zur Errichtung der EVTZ erfolgte.¹⁶ Dieses Instrument hatte den Zweck, eine Institution für die grenzüberschreitende

¹⁶ Der erste EVTZ, nämlich Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai (Frankreich/Belgien), ist am 21. Januar 2008 gegründet worden, ein halbes Jahr nach Inkrafttreten der EU-Verordnung 1082/2006. Seit 2006 sind rund 30 EVTZ gegründet worden, vor allem in den Grenzregionen zwischen Spanien und Portugal, Spanien und Frankreich, Frankreich und Belgien, Frankreich und Italien, Ungarn und der Slowakei, Österreich und Italien. In einigen EVTZ konnte er auf schon bestehenden bilateralen Kooperationsabkommen wie z.B. der Euregio Tirol aufbauen (gegründet 1998). Vgl. deutsche WIKIPEDIA: EVTZ

Zusammenarbeit von Regionen zu schaffen und zur Stärkung der auf mehreren Regierungsebenen durchgeführten EU-Programme beizutragen. 10 Jahre nach Verabschiedung dieser Verordnung gibt es bereits 30 EVTZ wie z.B. den EVTZ "Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino".¹⁷

Diese EVTZ haben neue grenzüberschreitende Partnerschaften zwischen Regionen in institutionalisierter Form ermöglicht und eine zusätzliche *governance*-Ebene für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ermöglicht. Der EVTZ ist ein vielversprechender Ansatz durch lokale Entwicklung die Kohäsion in jenen Gebieten zu fördern, die in der Geschichte durch Staatsgrenzen geteilt worden sind. Als ein Nebeneffekt fördern EVTZ auch die Entwicklung der internationalen Beziehungen von Regionen (mit und ohne Gesetzgebungsbefugnissen) im Rahmen der EU. EVTZ-Trägerregionen müssen keine autonome Region sein, doch je größer ihre Sphäre an politischen Zuständigkeiten, desto mehr potenzielle Tätigkeiten kann der EVTZ entfalten. Die EVTZ sind zwar meist mit der Durchführung von EU-finanzierten Projekten und EU-Programmen betraut, können aber durchaus auch selbst finanzierte und eigenständige Programme durchführen. Im Unterschied zu den Vorgängern, z.B. den Europaregionen, erlaubt ein EVTZ die Zusammenarbeit von verschiedenen Regierungsebenen in einer neuartigen „Mehrebenen-*governance*“ zwischen mehreren Partnern: regionale und lokale Behörden, Mitgliedstaaten und öffentliche Körperschaften öffentlichen Rechts mit ganz spezifischen Aufgaben (Universitäten, Handelskammern usw.). Diese Körperschaften können nun auch grenzüberschreitend für spezifische Projektzwecke unter Federführung eines EVTZ zusammengespannt werden.¹⁸

Mit einem EVTZ wird eine Institution öffentlichen Rechts geschaffen, die bindende Entscheidungen für vergleichsweise umfassende Gebiete treffen kann. Dank seiner Rechtspersönlichkeit verfügt ein EVTZ über ein eigenes Budget, mit eigenem Entscheidungsorganen, Geschäftsführung und eigenem Personal. Ein EVTZ kann Eigentum bilden, kann als klagebefugte Instanz Gerichtsverfahren anstrengen, kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Legitimation der EU betreiben, sozusagen unter der Schirmherrschaft der EU. Diese rechtliche Stabilität stärkt nicht nur die gemeinsame Entscheidungsfähigkeit der Trägerregionen eines EVTZ, sondern auch ihre Handlungsfähigkeit gegenüber den EU-Institutionen. Es verstärkt auch ihre Möglichkeiten, die Projektabwicklung und EU-Programme noch effizienter zu gestalten. Der EVTZ war ursprünglich vor allem für diesen Zweck konzipiert, nämlich EU-Strukturfonds finanzierte Programme durchzuführen, ist aber längst auch unabhängig von EU-finanzierten Programmen tätig geworden. Dabei müssen die Mitgliedstaaten die einzelstaatliche Regelung für EVTZ verabschieden. Somit stützt sich die EVTZ auf eine dreifache

¹⁷ Vgl. die Europaregion Tirol: <http://www.europaregion.info/en/default.asp>

¹⁸ Eine ausführliche Erläuterung zum EVTZ bietet: Alice Engl (2014), *Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen. Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit in normativer und praktischer Dimension*. Baden-Baden: Nomos

Rechtsgrundlage: Unionsrecht, das jeweilige Staatsgesetz zur Umsetzung der Verordnung 1082/2006 und das EVTZ-Statut.¹⁹

4.2 Der EVTZ “Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino”



Dieser EVTZ umfasst ein österreichisches Bundesland (Tirol) und zwei Autonome Provinzen Italiens. Es ist 2011 als eine Körperschaft öffentlichen Rechts mit einer eigenen Satzung gegründet worden, ohne das Autonomiestatut von Trentino-Südtirol zu ändern, auf der Grundlage des Unionsrechts und der einschlägigen Staatsgesetze. In der Geschichte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb der historischen Teile Tirols hatte es bereits andere Institutionen gegeben, wie eben die ARGEALP (gegründet 1972) und die

Europaregion Tirol (gegründet 1998), doch hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen diesen drei Regionen mit der Schaffung der EVTZ Europaregion Tirol 2011 eine neue Rechtsqualität und ganz neue praktische Handlungsfähigkeit erworben.²⁰

Italien und Österreich haben die Madrider Konvention zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von 1980 des Europarats sowie ein weiteres Rahmenabkommen 1993 unterzeichnet. Doch erst 2009 hat Italien alle drei Zusatzprotokolle zur Madrid-Konvention ratifiziert und damit den Weg zur Schaffung von EVTZ mit italienischen und österreichischen Partnerregionen geöffnet. Die Mitgliedstaaten Österreich und Italien behalten sich jedoch gemäß Staatsgesetzen wichtige Rechte zur Kontrolle und Überwachung des EVTZ vor. Die Aufgaben und Programme dieser EVTZ sind gemäß Statut weitreichend, ihre Umsetzung hängt grundsätzlich vom politischen Willen der Träger und dem verfügbaren Budget ab.

Wie alle übrigen EVTZ ist die Europaregion Tirol auf die exekutive Ebene begrenzt, denn es gibt gemäß Statut keine gemeinsame direkt gewählte Versammlung dieses EVTZ. Aus der Perspektive der Demokratietheorie betrachtet fehlt dieser grenzüberschreitenden Institution die demokratische Kontrolle durch ein parlamentarisches bzw. gewähltes Organ. Andererseits wird der EVTZ sowohl seitens der Trägerregionen als auch seitens der staatlichen Regierungen kontrolliert. Jedes Mitglied – Trentino, Südtirol und das Bundesland

¹⁹ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:0024:IT:PDF>

²⁰ Vgl. die Europaregion Tirol auf: <http://www.europaregion.info/it/22.asp>

Trentino – haben ein Vetorecht, weshalb die Arbeitsweise des EVTZ dem einer internationalen Institution mit Einstimmigkeitsprinzip gilt. Alle Vorhaben und Ziele können laut Art. 5 des Statuts des EVTZ Europaregion Tirol nur über gemeinschaftlichen Einsatz erreicht werden. Die wichtigsten Kontrollrechte liegen bei den drei Landesregierungen, nicht bei den drei Landtagen. Neue Formen demokratischer Kontrolle und Mitbestimmung müssen noch entwickelt werden.

Der EVTZ Europaregion Tirol hat bisher Tätigkeiten und Projekte in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Energie, Mobilität, Gesundheit mit einem besonderen Schwerpunkt auf der Förderung wissenschaftlicher Forschung durchgeführt. Auf politischer Ebene ist manchmal eingewandt worden, dass EVTZ möglicherweise eine subversive Rolle spielen können, da sie oft Minderheitsgebiete und Regionen mit grenzüberschreitenden Sprachräumen umfassen wie z.B. in Galizien (Portugal-Spanien), in Tirol (Österreich-Italien), in Wallonien (Frankreich und Belgien), in Irland, im ungarisch-slowakischen Grenzgebiet. Doch gerade weil die EVTZ unter der direkten Aufsicht der Mitgliedstaaten und der EU stehen, bilden sie keine Gefahr für die territoriale Integrität dieser Staaten, sondern fördern aktiv die gute Nachbarschaft, den Minderheitenschutz, die kulturelle und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Sprachgruppen über Grenzen hinweg (ENG/ZWILLING 2008, 175-176).

Das gemeinsame Engagement für gemeinsame Probleme zur Förderung der Lebensqualität der gesamten Bevölkerung der Mitgliedsregionen tragen zum Abbau von Spannungen und zu mehr gemeinschaftlicher Verantwortung der beteiligten Regionen bei. Das Instrument EVTZ führt heute schon auf der regionalen Ebene zu einer Fülle neuer Initiativen: "Er könnte eine neue Art europäischer Nachbarschaft von Bürgern befördern und verleiht den regionalen politischen Eliten auch eine ganz greifbare europäische Dimension. So bildet sich eine neue Vision für eine junge Politikergeneration heraus, die sich nicht mehr durch Nachkriegsgrenzen getrennt fühlt, sondern die Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit als neue gemeinsame Herausforderung betrachtet" (SPINACI/VARRIBAS 2009, 11).

5. Die internationalen Beziehungen der Autonomen Gemeinschaften Spaniens

5.1 Allgemeine Aspekte



Mit seinen 17 Autonomen Gemeinschaften und zwei autonomen Städten baut Spanien auf dem Prinzip der Regionalautonomie auf. Die spanische Verfassung von 1978 hat ein quasi-föderales System

geschaffen, das allerdings die internationalen Beziehungen grundsätzlich dem Zentralstaat vorbehalten.²¹ Doch haben die Autonomen Gemeinschaften schon sehr bald ihre eigenen auswärtigen Beziehungen entwickelt: „Für einige Autonomen Gemeinschaften wie das Baskenland und Katalonien war die Präsenz im Ausland seit Wiedereinführung der Demokratie sehr wichtig, weil sie damit auch symbolisch nach außen hin als eigenständige politische Einheiten, getrennt vom Rest Spaniens, wahrgenommen werden“ (ALDECOA/CORNAGO 2009, 241). Der Zweck der internationalen Tätigkeiten der Autonomen Gemeinschaften Spaniens lag meist in der Förderung der regionalen Wirtschaft, doch die staatlichen Behörden wachten eifersüchtig über diese Tätigkeiten. Die Umsetzung der EU-Programme bewog auch alle anderen Autonomen Gemeinschaften zu verstärkten politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zum Ausland. So war es denn primär die EU-Mitgliedschaft, die den Autonomen Gemeinschaften ein Spielfeld für auswärtige Beziehungen verschafft hat (ALDECOA/CORNAGO 2009, 247). In der politischen Anerkennung der Rolle der Regionen durch die EU sind drei Meilensteine festzuhalten:

1. 1994 erfolgte die Gründung des Ausschusses der Regionen mit Beraterstatus, vor allem bezüglich der Kohäsionsprogramme, dem regionalen Strukturfonds, Kultur und Bildung, Transport und Gesundheitswesen und Infrastrukturprogramme.
2. Die Regionalregierungen wurden dadurch für die Umsetzung der EU-Politik in vielen Bereichen unverzichtbar.
3. Es wurde die Möglichkeit geschaffen, die Mitgliedstaaten in den jeweiligen EU-Ministerräten auch durch Minister der Regionalregierungen zu vertreten.

So drängten die Autonomen Gemeinschaften die Zentralregierung dazu, direkt in die Entscheidungsprozesse auf EU und zur Ressourcenzuteilung durch die EU eingebunden zu werden. Spanien war bis zum Beitritt Rumäniens und Bulgariens der größte Netto-Empfänger der EU-Struktur- und Kohäsionsfonds (in absoluten Zahlen). Die EU-Programme bildeten generell für die Autonomen Gemeinschaften einen starken Anreiz, sich international nachhaltig zu betätigen (ALDECOA/CORNAGO 2009, 248).

Die spanische Verfassung von 1978 sieht nicht explizit außenpolitische Tätigkeiten der Autonomen Gemeinschaften vor, die im Rahmen der Art. 148 und 149 der spanischen Verfassung über die im jeweiligen Statut vorgesehenen Zuständigkeiten, und zwar exklusiv und konkurrierender Art verfügen.²² In der Verfassung werden die internationalen Beziehungen sogar als ausschließliche Zuständigkeit des Zentralstaats bezeichnet (Art. 149, Abs.1) genauso wie die Außen- und Verteidigungspolitik insgesamt (Art. 97), die Vertretung im Ausland und diplomatische Beziehungen (Art. 56, Abs.1 und Art. 63, Abs. 1), die Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Verträge (Art. 93, 94 und 98) und eine Reihe weiterer Zuständigkeiten wie Staatsbürgerschaft, Einwanderung, Asylrecht, Außenhandel, Geld- und Währungspolitik, Zölle, Luftfahrt, Schifffahrt (Art. 149, Abs.1). Doch im

²¹ Vgl. die Erläuterungen des spanischen Parlaments zur Aufteilung der Zuständigkeiten in der Außenpolitik Spaniens: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>

²² Vgl. die Spanische Verfassung von 1978 (mit Änderungen von 2011), Abschnitt 149, P.1, Unterabschnitt 3a, auf: https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en

Unterschied zu anderen Bundesstaaten, die die Zuständigkeit für die Außenpolitik ausschließlich den Bundesorganen zuordnen, verlangt das spanische Modell die Einbindung der Autonomen Gemeinschaften in die Außenpolitik, insofern diese in regionale Zuständigkeiten eingreift. Bei dieser Art der Pflicht zur Einbeziehung der Regionen in die internationale Vertragstätigkeit ist Spanien mit Finnland und Dänemark vergleichbar (ALDECOA/CORNAGO 2009, 249).

Die Autonomen Gemeinschaften Spaniens sind somit berechtigt, auch auf internationaler Ebene tätig zu werden, insofern ihre Zuständigkeiten betroffen sind und zwar in Besonderen durch das Unionsrecht. Andererseits hat der Senat, der eigentlich auch die Interessen der Autonomen Gemeinschaften bezüglich parlamentarischer Entscheidungsprozesse in auswärtigen Fragen vertritt, kaum Relevanz. „Viele Jahre lang war der Rahmen der Diskussion für die Außenbeziehungen der Autonomen Gemeinschaften die EU und vor allem die kontroverse Diskussion über die Rolle, die die Regionen innerhalb der EU-Architektur spielen sollten“ (ALDECOA/CORNAGO 2009, 251).

Die Statuten der Autonomen Gemeinschaften unterscheiden sich bezüglich der Zuständigkeiten in den Außenbeziehungen:

1. Einige Statuten sehen das Recht der betroffenen Autonomen Gemeinschaft vor, über internationalrechtliche Abkommen, die von der Zentralregierung abgeschlossen werden, informiert zu werden.
2. Einige andere Statuten erkennen das Recht der Autonomen Gemeinschaften an, die Regierung zur Aufnahme von Verhandlungen zu veranlassen und zwar zu Sachbereichen, die in die Zuständigkeit der Autonomen Gemeinschaften fallen (z.B. Katalonien, Art. 195 und 197).
3. Wieder andere Statuten erlauben die Teilnahme der Autonomen Gemeinschaften an Verhandlungen im Rahmen der spanischen Delegation (Katalonien, Art. 185 und 187).

Mit dem Urteil Nr. 61 vom 20.3.1997 hat das Verfassungsgericht Spaniens die Reichweite und die Grenzen der Befugnisse der Autonomen Gemeinschaften in der Außenpolitik geklärt. Die Autonomen Gemeinschaften sind demgemäß berechtigt, verschiedene Tätigkeiten im Rahmen ihrer autonomen Zuständigkeiten auszuführen, die nicht der außenpolitischen Tätigkeit der Zentralregierung im engeren Sinn vorbehalten sind und für diese keine neuen Verpflichtungen schaffen: „Internationale Beziehungen der Autonomen Gemeinschaften sind erlaubt, insofern sie die Wahrnehmung der Aufgaben der Autonomen Gemeinschaften erlauben, die ihnen gemäß ihres Statuts zuerkannt worden sind“ (ALDECOA/CORNAGO, 2009, 251).

Alle 17 Autonomen Gemeinschaften haben offizielle Delegationen in Brüssel eröffnet. Das spanische Verfassungsgericht akzeptiert diese Büros mit der Begründung, dass diese Delegationen als Interaktion zwischen Körperschaften und Regierungsebenen innerhalb der EU nicht mehr als „internationale Beziehungen“ betrachtet werden können.

Darüber hinaus unterhalten alle Autonome Gemeinschaften Handelsbeziehungen und Handelsdelegationen im Ausland, um sich als Standort zu präsentieren und die eigene Wirtschaft zu bewerben. Katalonien hat 40 solcher Handelsbüros weltweit eingerichtet, die Kanaren sieben wie etwa in Agadir, Praia, Nouakchott.

Als weiterer Bereich auswärtiger Beziehungen ist die grenzüberschreitende interregionale Zusammenarbeit für die Autonomen Gemeinschaften sehr bedeutsam. Galizien, Castilla-Leon, Extremadura und Andalusien pflegen interregionale Zusammenarbeit mit portugiesischen Partnern sowie EVTZ, das Baskenland, Navarra, Aragon und Katalonien mit französischen Départements. Die EU-Verordnung 1082/2006 zum EVTZ hat die Institutionalisierung dieser grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erleichtert. Die EVTZ sind vor allem mit der Durchführung von EU-Programmen betraut (vgl. Kap 44 dieses Dossiers zum EVTZ), INTERREG-Programme zielen auf die Stärkung der wirtschaftlichen Kohäsion und werden von der EU und den Mitgliedstaaten kofinanziert.



Das neue Statut Kataloniens²³, in Kraft seit August 2006, geht von einem ambitionierten Ansatz aus, der ohne Zweifel von anderen Autonomen Gemeinschaften aufgenommen werden wird. Dieses Statut sieht die Einsetzung einer bilateralen Kommission zwischen Katalonien und der spanischen Regierung vor, die

- die Beteiligung Kataloniens in der EU in allen Bereichen überwacht;
- die die auswärtigen Tätigkeiten der Zentralregierung verfolgt, insofern sie Zuständigkeiten Kataloniens berühren;
- die Information Kataloniens seitens der Zentralregierung auch über eventuelle Initiativen zur Reform der EU-Verträge regelt (Art. 187 Statut)

Dieser bilaterale Ansatz ist von Katalonien und dem Baskenland gefordert worden, in Katalonien in hohem Maß verwirklicht worden. Seine Erweiterung auf weitere Autonome Gemeinschaften ist allerdings zurzeit eher unwahrscheinlich.

Katalonien kann selbst Außenbeziehungen mit Dritten zwecks Vertretung seiner Interessen aufnehmen, bei Wahrung der übergeordneten außenpolitischen Zuständigkeit der Zentralregierung. So kann Katalonien Vertretungsbüros im Ausland einrichten und internationale Verträge unterzeichnen, die auch eine Einbeziehung der Vertreter Kataloniens in die jeweilige Verhandlungsdelegation vorsehen (Art. 195 und 196 Statut).

²³ Vgl. das katalanische Autonomiestatut auf dem Internetportal der Regierung von Katalonien: <http://web.gencat.cat/en/generalitat/estatut/estatut2006/>

Katalonien fördert die Zusammenarbeit mit anderen Regionen Europas, mit welchen es wirtschaftliche, soziale und kulturelle Interessen teilt (Art. 197 Statut). Katalonien ist außerdem eigenständiges Mitglied bei internationalen Organisationen wie z.B. der UNESCO und anderen Kulturorganisationen (Art. 198 Statut). Schließlich sieht das neue Statut die Möglichkeit vor, selbst internationale Initiativen im Bereich Sport, Kultur, Soziales zu lancieren (Art. 200 Statut).

Spaniens Autonome Gemeinschaften waren seit Jahrzehnten in die Außenpolitik des Landes einbezogen, und zwar vor allem die einflussreichsten wie Katalonien, das Baskenland und Galizien. Somit haben diese Regionen auch besondere Ansprüche auf Vertretungsrechte nach außen hin entwickelt, im Unterschied zu den restlichen Autonomen Gemeinschaften. Sie waren auch über Nicht-Regierungs-Organisationen (NROs) auf internationaler Ebene aktiv, was weitgehend akzeptierte Praxis ist. Bei der Tätigkeit von NROs können drei Aspekte für andere Staaten beispielhaft sein:

- Übereinkommen mit NROs können nicht getroffen werden, wenn sie bindende Verpflichtungen für den Staat mit sich bringen.
- Übereinkünfte dürfen der staatlichen Außenpolitik nicht zuwiderlaufen.
- Wenn Autonome Regionen internationale Verpflichtungen eingehen, könne sie nicht als Subjekte internationalen Rechts betrachtet werden.

5.2 Die EU und die Autonomen Gemeinschaften Spaniens

Spanien hat seit seinem Beitritt 1986 zahlreiche Zuständigkeiten, die vorher ausschließlich bei den Autonomen Gemeinschaften lagen, an die EU übertragen. Dieser Prozess hat zu einer stufenweisen Aushöhlung von Gesetzgebungsbefugnissen der Autonomen Gemeinschaften geführt. Andererseits sind sie gleichzeitig in die Pflicht gerufen worden, um das Unionsrecht im Rahmen ihrer Zuständigkeiten umzusetzen. Die Autonomen Gemeinschaften haben sich daraufhin bemüht, stärker in die Politikgestaltung gegenüber der EU einbezogen zu werden. Insbesondere das Baskenland und Katalonien waren in dieser Hinsicht stark engagiert. Zu diesem Zweck wurde mit Gesetz Nr.2/1997 die sog. „Sektorenkonferenz für EU-Angelegenheiten“ (genannt SCREU) geschaffen. Hauptzweck des sich regelmäßigen zusammentretenden SCREU ist die Förderung der Beteiligung der Autonome Gemeinschaften bei der Umsetzung, der Planung und dem Monitoring der EU-Politik, als auch der Formulierung gemeinsamer Positionen gegenüber der EU. „Obwohl das SCREU-Modell eine nur bescheidene Errungenschaft darstellt und keine greifbaren Ergebnisse gebracht hat, war es doch wegberreitend für Erfahrungen in der gemeinsamen Politikgestaltung zwischen der Regierungs- und Regionalebene“ (ALDECOA/CORNAGO 2009, 255). Nichtsdestotrotz setzen Katalonien und das Baskenland auch weiterhin auf direkte Beziehungen mit der Zentralregierung: „Obwohl das System noch allerhand Mängel aufweist, hat es den Autonomen Gemeinschaften die direkte Beteiligung bei den EU-

Ministerräten sowie bei Spaniens Ständiger Vertretung erlaubt.“ (ALDECOA/CORNAGO 2009, 256).

Die Autonomen Gemeinschaften Spaniens sind zunehmend auch in der Entwicklungszusammenarbeit tätig, und gehören zu den aktivsten substaatlichen Akteuren auf diesem Gebiet. Das Staatsgesetz zur spanischen Entwicklungszusammenarbeit von 1998 erlaubt den lokalen Körperschaften eine eigene Tätigkeit in diesem Bereich, in Abstimmung mit der Zentralregierung. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Autonomen Gemeinschaften weder direkten politischen Einfluss noch das Recht auf ein Veto gegenüber außenpolitischen Entscheidungen der Zentralregierung haben, und zwar auch dann nicht, wenn sie wesentliche Interessen dieser Regionen berühren.

Katalonien hat sich mittlerweile auf den Weg zur Unabhängigkeit begeben. Seit 15.1.2016 hat Katalonien eine Art Außenminister an der Spitze einer außenpolitischen Abteilung der Regierung der Autonomen Gemeinschaft. Schon vorher hatte Katalonien sieben Auslandsvertretungen in New York, London, Brüssel, Paris, Rom und Wien eingerichtet, während die nächste Vertretung in Lissabon entstehen soll. Die katalanische Regierung will diese Tätigkeiten weiter ausbauen, um sich als internationalen Wirtschaftsstandort besser zu positionieren und um mehr Unterstützung für die Unabhängigkeit zu gewinnen. Noch 2015 haben offizielle Besuche katalanischer Regierungsvertreter in den USA, Irland, Belgien, Schweden, Uruguay und Paraguay diplomatischen Protest seitens der spanischen Botschaften ausgelöst.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die derzeit funktionierenden 34 Territorialautonomien Europas verfügen über sehr unterschiedliche Zuständigkeiten hinsichtlich ihrer Außenbeziehungen, wie auch als Autonomiesysteme insgesamt. Dies reicht von schwachen Formen von Autonomie im Fall von Korsika über ein mittleres Ausmaß an Autonomie wie in Gagausien und der Vojvodina, den Regionen mit Sonderstatut Italiens bis hin zu Katalonien und dem Baskenland und den drei autonomen Inselregionen Dänemarks und Finnlands als weitreichenden Formen territorialer Selbstregierung. Dieser unterschiedliche Grad an Autonomie spiegelt sich auch in den Zuständigkeiten für auswärtige Beziehungen. Im Allgemeinen werden die klassischen Befugnisse der Außenpolitik schon per Verfassung ausschließlich dem Zentralstaat vorbehalten. Auch in den Autonomiestatuten der autonomen Einheiten werden solche Tätigkeiten meist explizit ausgeschlossen. Im Allgemeinen gilt, dass substaatliche Einheiten kein Recht haben, internationalrechtliche Verpflichtungen gegenüber Subjekten internationalen Rechts einzugehen, doch kann der Staat Formen der Beteiligung dieser Gebietskörperschaften bei internationalen Beziehungen in beschränktem Maß zulassen.

Andererseits sind in den meisten europäischen Autonomiesystemen besondere Befugnisse statutarisch verankert, um – im Rahmen der internationalen Gesamtverantwortung des

Staats – einige auswärtige Angelegenheiten und Außenbeziehungen zu pflegen. Auch hier spannt sich der Bogen von eher schwachen Möglichkeiten wie in Südtirol und Schottland zu einem höheren Niveau in den Nordischen Inseln und einigen Autonomen Gemeinschaften Spaniens. Wir können zwischen folgenden wichtigsten Rechten bei den Außenbeziehungen autonomer Regionen unterscheiden:

- das Recht, von der Zentralregierung konsultiert zu werden, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag abgeschlossen wird, der die Zuständigkeit der autonomen Region berührt;
- das Recht, an der offiziellen Verhandlungsdelegation des Staatsvertreters beteiligt zu sein, wenn internationale Verpflichtungen eingegangen werden, die in autonome Zuständigkeiten eingreifen;
- das Recht, NROs und internationalen Organisationen beizutreten, die von ihren Mitgliedern nicht den Status eines völkerrechtlichen Rechtssubjekts verlangen;
- das Recht, eigene Vertretungen im Ausland zu unterhalten;
- das Recht, bei internationalen Organisationen von Staaten als Beobachter (oder auch gleichrangig mit den Vollmitgliedern) mitzuwirken;
- das Recht, Übereinkommen mit Subjekten öffentlichen Rechts (z.B. Regionen, anderer Gebietskörperschaften) abzuschließen, nach Abstimmung und Genehmigung durch die zuständigen Stellen des Zentralstaats.

Auf diesem Hintergrund kann man unterscheiden einerseits zwischen internationalen Beziehungen, die völkerrechtliche Verpflichtungen mit sich bringen, und andererseits solchen, die keine derartigen Verpflichtungen auslösen. Ein Übereinkommen zwischen der Autonomen Provinz Bozen und dem Gesundheitsdienst des Bundeslands Tirol zur Erbringung spezialisierter Dienstleistungen zugunsten Südtiroler Patienten oder zwischen den Åland Inseln und einem Krankenhaus in Schweden ist auf privatrechtlicher Ebene völlig unkompliziert und verletzt nicht die Souveränität Italiens oder Finnlands. Wenn die Färöer Inseln und Grönland eine Wirtschaftsgemeinschaft mit Island abschließen, ist die Frage schon etwas anders gelagert. Autonome Regionen innerhalb der EU sind zudem berechtigt, grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Form eines EVTZ mit Rechtspersönlichkeit auszuüben. Diese EVTZ können aufbauend auf Unionsrecht in verschiedenen Politikfeldern gemeinsame Programme durchführen und sowohl mit privaten Unternehmen wie mit öffentlichen Körperschaften Verträge abschließen.

Es gibt aber auch seitens des Staats Verpflichtungen gegenüber autonomen Gebietskörperschaften, wenn völkerrechtliche Verträge abgeschlossen werden, die in die Zuständigkeiten dieser autonomen Regionen eingreifen oder Verpflichtungen auf der regionalen Ebene zur Folge haben. Wenn dies der Fall ist, sind die Åland Inseln berechtigt, in internationale Verhandlungen Finnlands einbezogen zu werden. Katalonien muss von der Regierung in Madrid über neue internationale Vertragsverpflichtungen informiert werden, wenn es dadurch betroffen ist. Italiens autonome Regionen mit Sonderstatut haben dagegen kein Recht auf Mitwirkung an der Außenpolitik des Staats.

Die Umsetzung der aus internationalen Abkommen hervorgehenden Verpflichtungen im Inland wird je nach Zuordnung der Zuständigkeiten gemäß Verfassung und Autonomiestatut zwischen Zentralstaat und der autonomen Region aufgeteilt. Die diesbezüglichen am weitesten reichenden Rechte haben die nordischen autonomen Inselregionen: der Staat muss ihr Einverständnis zu einem internationalen Vertrag einholen, wann immer dadurch in ihre Zuständigkeiten eingegriffen wird. Wird diese Zustimmung verweigert, kann für das betreffende Territorium eine Ausnahmeregelung getroffen werden. Wird die Zustimmung erteilt, ist die autonome Einheit verpflichtet, das Abkommen zu ratifizieren und in seinem Zuständigkeitsbereich umzusetzen.

6.1 Außenbeziehungen autonomer Regionen im Rahmen der EU

Für alle autonomen Regionen der EU-Mitgliedstaaten (Finnland, Dänemark, Großbritannien, Belgien, Italien, Frankreich und Portugal) hat die EU in beträchtlichem Ausmaß dafür gesorgt, dass die Unterscheidung zwischen der internationalen Ebene (zwischenstaatlichen) und der innenpolitischen Ebene fließender geworden ist. Seit den 1980er Jahren werden viele Politikbereiche, die vorher in ausschließlicher Zuständigkeit der autonomen Regionen lagen, auf Unionsebene geregelt. Die substaatlichen Einheiten haben im Gegenzug Rechte auf Beteiligung an der Umsetzung des Unionsrechts auf ihrem Territorium gefordert und erhalten, doch auch versucht, in der Bildung des Unionsrechts direkt mitwirken zu können, sofern ihre Zuständigkeiten betroffen sind.

Was geschieht, wenn die autonomen Regionen ihren Verpflichtungen nicht nachkommen bzw. säumig sind? Dies ist nicht selten bei der Umsetzung von EU-Richtlinien und EU-Verordnungen der Fall. Gemäß geltendem EU-Recht ist in solchen Fällen der Mitgliedstaat gegenüber der EU verantwortlich, der sich seinerseits bei der Auferlegung von Verwaltungsstrafen an die konkret verantwortliche Region halten kann. Geldstrafen werden dann gemäß innerstaatlicher Regelung meist zwischen Staat und Region aufgeteilt.

Ist es den autonomen Regionen Europas gestattet, Mitglied in einer internationalen Organisation zu werden? Hier gibt es verschiedene Regelungen. In jenen Staaten mit sehr begrenzter internationaler Rechtsfähigkeit von autonomen Gebieten werden diesen substaatlichen Einheiten auch kaum Rechte auf Beitritt zu internationalen Organisationen öffentlichen Rechts gewährt. Wenn eine autonome Region hingegen in bestimmtem Ausmaß in die Vertragstätigkeit seiner Zentralregierung einbezogen wird, können sie meist auch Mitglied bei internationalen Organisationen werden. So haben die nordischen autonomen Inselregionen im Rahmen des Nordischen Rates und des Nordischen Ministerrats eine den Staaten nahezu gleichrangige Position. Dies wird auch durch den gemeinsamen EU-Rechtsrahmen erleichtert. Einige Autonome Gemeinschaften Spaniens sind mit eigenen Vertretern innerhalb der spanischen Delegationen bei der EU sowie mit eigenen ständigen Büros in Brüssel vertreten. Allerdings sind nicht nur autonome Regionen, sondern Regionen, Bundesländer und andere konstituierende Gebietskörperschaften bei der EU mit eigenen

Vertretungen präsent sowie berechtigt, in direkten Kontakt mit der EU-Kommission und anderen EU-Institutionen zu treten. Zahlreiche substaatliche Einheiten sind auch direkt einem Mitglied im EU-Ausschuss der Regionen vertreten, wie z.B. Südtirol.

Der durch die EU institutionalisierte supranationale Regierungs- und Rechtsebene hat zu einer beträchtlichen Verschiebung in der innerstaatlichen Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen Staat und Regionen geführt. Die Gesetzgebung ist in diesem „Mehrebenensystem“ komplexer geworden, weil die Regionen in ihrer Verwaltungstätigkeit gleich drei Rechtsquellen zu beachten haben. Dabei haben von 28 EU-Mitgliedstaaten allerdings erst 10 überhaupt konstituierende Regionen, entweder infolge ihres bundesstaatlichen Aufbaus (Deutschland, Belgien und Österreich), oder aufgrund der Präsenz von autonomen Regionen oder einer allgemeinen Regionalisierung (Italien, Spanien, Portugal, Dänemark, Frankreich, Großbritannien und Finnland). Die verschiedenen Mitgliedstaaten unterscheiden sich nicht nur in der Größe, sondern auch im jeweiligen Aufbau nach Regierungsebenen. Die EU erkennt die substaatlichen Einheiten in verschiedener Form an (EVTZ, Regionaler Strukturfonds, EU-Ausschuss der Regionen). Auch einzelne Mitgliedstaaten erkennen den autonomen Regionen und ihren gesetzgebenden Regionen im Allgemeinen bestimmte Rechte in auswärtigen Fragen zu. Dies geschieht beispielsweise in Großbritannien gegenüber Schottland und Nordirland, in Finnland (Åland Inseln) und in Spanien, wo ein innerstaatliches Konsultationsorgan SCREU zur Einbeziehung der Autonomen Gemeinschaften in alle EU-Fragen eingerichtet worden ist. Ein solches Organ gibt es wiederum in Italien nicht.

Auch in manch anderer Hinsicht unterscheiden sich die Staaten in der Regelung der Rechte und Möglichkeiten autonomer Regionen bei auswärtigen Fragen. Die britische Regierung kann zwecks Umsetzung des Unionsrechts in den betroffenen Zuständigkeitsbereichen Schottlands intervenieren. Dasselbe geschieht im Wege der Ersatzvornahme des italienischen Staats bei der Umsetzung von EU-Recht (Richtlinien) im Trentino und in Südtirol, in Spanien bezüglich Katalonien und der anderen Autonomen Gemeinschaften. Andererseits sind derartige Eingriffsrechte weder der finnischen Regierung gegenüber den Åland Inseln, noch der dänischen Regierung im Fall der Färöer und Grönlands gestattet. Mit anderen Worten: Autonomie als per Verfassung anerkannte Sphäre politischer Eigenständigkeit ist in den beiden skandinavischen Staaten deutlich robuster ausgebaut, da es die autonome Gesetzgebung schützt sowohl gegenüber der EU als auch gegenüber anderen Drittstaaten, die in diesem Staat in vertraglicher Beziehung stehen. Die autonomen Regionen Spaniens und Italiens haben weit geringere Möglichkeiten autonomer Gestaltung bei der Umsetzung von Unionsrecht in ihrem Gebiet. Andererseits ist das innerstaatliche Gewicht von Regionen wie Schottland, Katalonien und Sizilien in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht ganz anders gelagert als jenes der nordischen Inseln. Es macht einen Unterschied, ob eine Region eine Bevölkerung von 7 Millionen und einen Anteil des gesamtstaatlichen BIP von rund 20% aufzuweisen hat wie Katalonien, oder eine Region wie Åland mit 29.000 Einwohnern verglichen mit den 5 Millionen Einwohnern Finnlands die Dimension eines größeren Dorfs einnimmt.

Bei der Regelung der auswärtigen Beziehungen von autonomen Regionen gibt es in rechtlicher Hinsicht eine deutliche Demarkierungslinie, nämlich beim Recht, international verbindliche Verträge abzuschließen. Die völkerrechtliche Rechtsfähigkeit ist auch in Europa noch weitestgehend bei den Staaten verblieben mit wenigen Ausnahmen wie etwa Dänemark, das es den Färöern und Grönland erlaubt, bindende Vereinbarungen mit Drittstaaten abzuschließen. Doch sogar in diesen Fällen verbleibt die Letztverantwortung für die Erfüllung der jeweiligen Verpflichtungen beim dänischen Staat.

In diesem Kontext tritt folgende Frage auf: wenn ein internationales Abkommens des Staats in die autonomen Zuständigkeiten eingreift, wer ist für die Ausführungsbestimmungen verantwortlich? In der Region Åland wird folgendermaßen verfahren: die autonome Region muss ihre Zustimmung geben. Erfolgt diese Zustimmung sind die Åland Inseln verpflichtet, den Vertrag auf ihrem Gebiet umzusetzen. Erfolgt keine Zustimmung, bleiben die Åland Inseln von der Pflicht zur Umsetzung befreit. Somit aktiviert die Verweigerung der Zustimmung eine territoriale Ausnahmeklausel, die den Staat jeder Verantwortung zur Umsetzung des Abkommens im Autonomiegebiet, den Åland Inseln, enthebt.

Was geschieht, wenn die autonome Region trotz Zustimmung ihren Verpflichtungen nicht nachkommt? Im geltenden internationalen Recht haftet in einem derartigen Fall der Staat, was je nach Vertragsbedingungen auch finanziellen Strafen für den Staat zur Folge haben kann. Diese Geldstrafen, etwa seitens der EU, können im Anschluss gemäß nationalem Recht zwischen dem Staat und der betroffenen Region aufgeteilt werden.

Die Mitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Organisationen wird den autonomen Nordischen Inselregionen erlaubt, auf gleicher Ebene mit den fünf Staaten Skandinaviens. Diese Art von Mitgliedschaft wird ansonsten Regionen in anderen EU-Mitgliedstaaten nur in kulturellen und sportlichen Bereich erlaubt.

6.2 Schlussfolgerungen

Auch in den funktionierenden Regionalautonomien Europas unterscheidet sich das Ausmaß der Beteiligung autonomer Regionen bei internationalen Beziehungen sehr deutlich. Die Bandbreite reicht von einer den Staaten schon fast ebenbürtigen Position der Regionen in Skandinavien bis zum fast völligen Ausschluss solcher Rechte in der Hand autonomer Regionen. Wenn autonomen Regionen solche Befugnisse zustehen, sind sie durch Statuten und Staatsgesetze sehr genau begrenzt. Die Einbeziehung von substaatlichen Einheiten wird in der Regel auf jene Sachbereiche und Politikfelder begrenzt, die in autonomer Zuständigkeit liegen, während die Gesamtverantwortung des Zentralstaats für die Außenpolitik nicht in Frage gestellt wird. Im Rahmen der EU kommt darüber hinaus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Regionen wachsende Bedeutung zu, abgesehen von Autonomie oder legislativen Zuständigkeiten der jeweiligen Partnerregionen. Einen derart rechtlich ausgefeilten und politisch konsolidierten Rahmen für die Tätigkeit von

Staaten und Regionen in einem legislativen Mehrebenensystem gibt es ansonsten weltweit noch kaum.

Im Rahmen der EU und des Europarats wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen benachbarten Regionen verschiedener Staaten nicht nur völkerrechtlich erlaubt, sondern auch gefördert. Diese Zusammenarbeit hat in der EU seit 10 Jahren eine institutionelle Ausprägung in Form des EVTZ erfahren und dient einem zweifachen Ziel: zum einen der territorialen Kohäsion der beteiligten Regionen, zum andern auch den gut nachbarschaftlichen Beziehungen der Staaten, denen diese Regionen angehören.

Es kann in den Staat-Regionen-Beziehungen in Europa eine bestimmte Flexibilität festgestellt werden, internationale Fragen gemeinsam zu bearbeiten, ohne den Grundsatz zentralstaatlicher Zuständigkeit für die Außenpolitik anzutasten. Dies erfolgt in verschiedenen Formen umso eher, wenn die beteiligten Partner (Regionen, andere substaatliche Gebietskörperschaften, Drittstaaten) allesamt Teil des supranationalen Staatenverbunds der EU sind. Insgesamt erlaubt die EU als quasi-föderale Konstruktion eine stärkere Rolle der Regionen in auswärtigen Angelegenheiten vor allem bei der Umsetzung von EU-Programmen und gewährt eine gewisse Vertretungsrechte auf EU-Ebene. Ganz allgemein gilt: je ausgeprägter die verfassungsrechtliche Position einer Region oder autonomen Gemeinschaft im Rahmen des Staats, desto höher auch der Grad an außenpolitischen Zuständigkeiten.

Bibliografie

Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (Hrsg.)(2011), *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*, Baden-Baden : Nomos Band 75

Palermo, Francesco (2008), *International Relations of Sub-national Entities and Minority Rights*, in: Marc Weller/Barbara Metzger (eds. 2008), *Settling Self-Determination Disputes: Complex Power-Sharing in Theory and Practice*, Amsterdam: Nijhoff.

Palermo, Francesco (2013), *Der EVTZ als neues Instrument grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, in: Happacher, Esther/Obwexer Walter (eds.), *40 Jahre Zweites Autonomiestatut – Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration*, Wien: facultas, 158-172

Salat L./Constantin S./Osipov A./Székely I.G. (2014), *Autonomy Arrangements around the World – A Collection of Well and Lesser Known Cases*, Cluj-Napoca: EURAC-ECMI-Romanian Institute for Research on National Minorities

Aldecoa, Francisco/ Cornago, Noé (2009), *Kingdom of Spain*, in: Michelmann, Hans (ed. 2009), *Foreign Relations in Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, 246-270

Suksi, Markku (2011), *Sub-state Governance through Territorial Autonomy*, Berlin-Heidelberg: Springer

Engl, Alice/Zwilling, Carolin (2008), *Cross-border Cooperation between Historical Legacies and New Horizons*, in: Woelk/Palermo/Marko (eds. 2008), *Tolerance through Law – Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, M. Nijhoff, Leiden-Boston, 161-176

Bußjäger, Peter/Gamper, Anna/Happacher Esther/Woelk, Jens (2011), *Der Europäische Verbund Territorialer Zusammenarbeit (EVTZ)*, Wien: Braumüller

Skurbaty, Zelim (ed., 2005), *Beyond a One-Dimensional State: an Emerging Right to Autonomy?* M. Nijhoff, Leiden-Boston.

Trench, A. (2007), *The framework of devolution: the formal structure off devolved power*, in: Trench A. (ed.), *Devolution and power in the United Kingdom*, Manchester: Manchester University Press

Engl, Alice (2007), *Future Perspectives on Territorial Cooperation in Europe*, EDAP papers 3/2007

Malloy, Tove/Palermo, Francesco (2015), *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial autonomy*, EURAC-ECMI Bozen-Flensburg

Olausson, Pär M. (2007), *Autonomy and Islands, A Global Study of the Factors that Determine Island Autonomy*, Åbo: Åbo Akademi University Press

Silverström, Sören (2008), *The Competence of Autonomous Entities in the International Arena – With Special Reference to the Åland Islands in the European Union*, in: *Int. Journal on Minority and Group Rights* 15 (2008), pp. 259-271

Weller, Marc/Barbara Metzger (eds), 2008, *Settling Self-Determination Disputes: Complex Power-Sharing in Theory and Practice*, Amsterdam: Nijhoff.

Wolff, Stefan (eds.), 2005, *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution*, London: Routledge

Nauclér, Elisabeth (2005), *Autonomy and multilevel governance: Experiences in Nordic and Continental European cooperation*, pp.98-116 in: Marc Weller and Stefan Wolff (eds.), *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution*, London/New York: Routledge

Joseph Marko/Francesco Palermo/Jens Woelk (2007), *Tolerance established by Law – The Autonomy of South Tyrol: Self-Governance and Minority Rights*, EURAC Bozen, Amsterdam: BRILL

Ackrén, Maria (2009), *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World*, Åbo: Åbo Akademi University Press

Spinaci, Gianluca/Vara-Arribas, Gracia (2009), *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration?* EIPASCOPE 2009/2, 6

Ruiz, Eduardo/Kallonen Markko (2003), *Territorial and European National Minorities: South Tyrol, Basque Country and Åland Islands*, Working Papers, Bozen: EURAC

Alberto Lopez-Basaguren/Leire Escajedo San Epifanio (eds., 2013), *The Ways of federalism in western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Vol. 1, Heidelberg: Springer Verlag,

Hilpold, Peter/Steinmair Walter/Perathoner Christoph (Hg.)(2016), *Europa der Regionen*, Heidelberg: Springer

Hilpold Peter (Hg.) (2016), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Wien: Nomos-facultas

Alice Engl (2014), *Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen. Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit in normativer und praktischer Dimension*. Nomos

Esther Happacher (2014), *Modelle für die Weiterentwicklung der Autonomie: der europäische Faktor*, in Thomas Benedikter (Hg.), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie*, SBZ-POLITIS, Bozen, 118-124

Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hg. 2015), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen*. Verlag Österreich, Wien

Esther Happacher (2012), *Südtirols Autonomie in Europa. Institutionelle Aspekte der Europäischen Integration*. Wien: Jan Sramek Verlag

Das Portal der Europaregion: <http://europaregion.info>

Benedikter, Thomas (2009), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government*, EURAC Bozen (Internet)

Benedikter, Thomas (2011), *Territorial autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience - An overview and schematic comparison*, at: <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy.html>

Benedikter, Thomas (2012), *Moderne Autonomiesysteme*, 2. überarbeitete Auflage, EURAC Bozen, URL: www.politis.it/download.php?file=135dextaam8Zu.pdf&name=Autonomiesysteme

Benedikter, Thomas (2013), *Eine Typologie moderner Formen politischer Autonomie*, in: *Aue Stiftung (Hg.), Autonomie – Hoffnungsschimmer oder Illusion?* Snellman-Stiftung, Helsinki