Dr. Franz Schausberger

Franz Schausberger wurde 1950 in Steyr, OÖ. geboren. Studium der Philosophie, Pädagogik und Geschichte an der Universität Salzburg. 1973 Promotion zum Dr. phil., im Jänner 1996 Habilitation zum Universitätsdozenten für Neuere Österreichische Geschichte an der Universität Salzburg. Gründer und Vorsitzender des Forschungsinstitutes für politisch-historische Studien und der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek. Vorstand des Institutes der Regionen Europas (IRE).

1979 bis 1996 Mitglied des Salzburger Landtages. 1996 bis 2004 Landeshauptmann von Salzburg. Seit 1996 Mitglied des Ausschusses der Regionen der EU. Seit 2004 Vorsitzender der „Kommission für konstitutionelle Fragen und Regieren in Europa“ des Ausschusses der Regionen.

Bücher: Eine Stadt lernt Demokratie. Bürgermeister Josef Preis und die Salzburger Kommunalpolitik 1919 – 1927. Salzburg 1983; Im Dienste Salzburgs. Zur Geschichte der Salzburger ÖVP. Salzburg 1985; Josef Hauthaler. Salzburger Bauernführer in schwersten Zeiten. Salzburg 1988; Letzte Chance für die Demokratie. Die Bildung der Regierung Dollfuß I im Mai 1932. Wien, Köln, Weimar 1993; Volkspartei – Anspruch und Realität. Zur Geschichte der ÖVP seit 1945 (gem. mit R. Kriechbaumer). Wien, Köln, Weimar 1995; Ins Parlament, um es zu zerstören. Das „parlamentarische“ Agitieren der Nationalsozialisten in den österreichischen Landtagen nach den Landtagswahlen 1932. Wien, Köln, Weimar 1995; Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz. Die Reform der Salzburger Landesverfassung 1998. Wien 1999; Die Ära Haslauer. Salzburg in den siebziger und achtziger Jahren. (gem. mit H. Dachs, R. Floimair, E. Hanisch). Wien, Köln, Weimar 2001; Fast eine Insel der Seligen. Handlungsspielräume regionaler Finanz- und Wirtschaftspolitik am Ende des 20. Jahrhunderts am Beispiel Salzburgs. (gem. mit R. Kriechbaumer). Wien, Köln, Weimar 2002; Engagement und Bürgersinn. Helmut Schreiner zum Gedenken. Wien, Köln, Weimar 2002.

Ca. 150 weitere Publikationen vor allem zu zeitgeschichtlichen Themen, zur EU und zu den Regionen und Kommunen Europas.

Anschrift

Univ. Doz. Dr. Franz Schausberger
Landeshauptmann a. D.
Institut der Regionen Europas
Franz-Josef-Kai 1
A-5020 Salzburg
franz.schausberger@inode.at

Europa, deine Regionen

Die steigende politische und wirtschaftliche Bedeutung der europäischen Regionen.

Als am 17. Jänner 2005 das „Centre for Economics and Business Research (CEBR)“ in London den Investment Index der EU-Regionen veröffentlichte[1], war das Erstaunen groß. Unter den 223 EU-Regionen führen der vorgelegten Studie zufolge 15 Regionen aus den ehemals kommunistischen Ländern die Rangfolge der wirtschaftlich attraktivsten Gebiete an. An der Spitze der „sunrise regions“ der EU steht der Großraum der tschechischen Hauptstadt Prag gefolgt von der Region Budapest. Unter den ersten 15 Spitzenregionen sind fünf tschechische, vier ungarische und vier slowakische Regionen. Litauen ist der Studie zufolge das wirtschaftlich attraktivste Land der EU. Unter den ersten 30 Regionen sind nur drei Regionen (Süd- und Ostirland, Ile de France, Border/Midlands and Western Ireland), die nicht dem osteuropäischen Raum angehören.

„Sunrise regions“ der EU

Großraum Prag an der Spitze

EU Regional Investment Index (Auswahl)

Region	Index*
1. Prag	178 %
2. Mittelungarn (Budapest)	172 %
3. Bratislava	168 %
4. Mitteltransdanubien (Ungarn)	167 %
5. Litauen	167 %
6. Mittelslowakei	163 %
7. Westdanubien (Ungarn)	161 %
8. Ostslowakei	160 %
106. Niederösterreich	95 %
115. Wien	93 %
222. Alentejo (Portugal)	61 %
223. Korsika (Frankreich)	48 %

Quelle: CEBR. *EU-Durchschnitt = 100 %

Diese Studie, die nach den Kriterien Wirtschaftswachstum, Qualifikationsniveau der Bewohner, Marktgröße der Region und Höhe der Subventionen erstellt wurde, zeigt einerseits die steigende wirtschaftliche Bedeutung der Regionen Europas, vor allem der 2004 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten, und auch das damit verbundene, zunehmende wirtschaftswissenschaftliche Interesse an den Regionen der EU.

Steigende wirtschaftliche Bedeutung der Regionen Europas

Die zunehmende politische und wirtschaftliche Stärke der Regionen in der EU hat inzwischen zur allgemeinen Erkenntnis geführt, dass die Regionen nicht bloß „Umsetzungsagenturen“ für Politiken und für Rechtsakte der Europäischen Union sind. Sie haben eigene – wenn auch sehr unterschiedliche – Kompetenzen und

Kompetenzen und Gestaltungsspielräume

wollen ihre politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gestaltungsspielräume verteidigen und ausbauen. Denn sie wollen ihre politische Verantwortlichkeit gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern auch wirklich wahrnehmen.

„Europa der Regionen" oder europäischer Einheitsbrei?

Das Jahr 2004 war europapolitisch nicht nur geprägt vom EU-Beitritt zehn neuer Staaten, von den Europawahlen, von der komplizierten Bestellung einer neuen Kommission, sondern vor allem auch von der Diskussion und Beschlussfassung einer EU-Verfassung. Es stellt sich mit Recht die Frage, was die Regionen und in weiterer Folge auch die Kommunen, von dieser Europäischen Verfassung zu erwarten oder zu befürchten haben. Werden sie ihre Identitäten verlieren und in einem europäischen Einheitsbrei aufgehen? Werden ihre, in vielen Ländern ohnehin sehr bescheidenen Kompetenzen, weiter beschnitten? Gehen wir einem zentralistisch organisierten Europa entgegen oder wird es doch das immer wieder strapazierte „Europa der Regionen" geben?

EU-Verfassung: eine „neue Stufe der Identität Europas"

Mit dem am 18. Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs beschlossenen und am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichneten Verfassungsvertrag wird die Europäische Union zwar nicht neu erfunden, aber immerhin neu begründet, sie bekommt ein neues Gesicht. Mit dem Begriff einer „Verfassung" ist man in eine „neue Stufe der Identität Europas" eingestiegen.[2]

Der Verfassungsvertrag trägt der zunehmend wichtigen politischen Rolle der Regionen in weiten Bereichen Rechnung! Schließlich war es eine der zentralen Aufgabenstellungen des EU-Konvents, der den Verfassungsentwurf ausgearbeitet hat, die Grundlagen für mehr Bürgernähe in Europa zu schaffen, was ohne die regionale Ebene sicher nicht möglich ist. Denn keine demokratisch legitimierte Ebene in Europa steht dem Bürger näher als die Regionen und die Gemeinden.

Bei aller positiven Gesamtbeurteilung der Verfassung darf aber auch nicht verschwiegen werden, dass manche der Forderungen, die die Regionen vorgebracht haben, nicht erfüllt wurden.

Ausschuss der Regionen: beratende Rolle wurde nicht ausreichend gestärkt

So bekommt etwa der Ausschuss der Regionen (AdR), in dem jetzt immerhin 317 Regionen und Kommunen Europas vertreten sind, nicht jene Verankerung in der Verfassung, die von den Regionen gewünscht worden wäre. Die Bereiche für seine obligatorische Befassung wurden nicht genau festgelegt und seine beratende Rolle wurde nicht ausreichend gestärkt. In Bereichen der geteilten Zuständigkeit, bei Maßnahmen zur Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik wünscht der Ausschuss der Regionen stärker zur Beratung herangezogen zu werden.[3]

Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit

Ein gravierender Mangel in der neuen Verfassung ist auch, dass nicht auf die grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit eingegangen wird, obwohl diese Kooperationen heute längst an der Tagesordnung sind. Es gibt weder ein klares Rechtsinstrument noch einen Rahmen für die erfolgreichen Euregios, für Städtepartnerschaften oder ähnliche Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, obwohl Europa auf eine lange Tradition der interregionalen Kooperationen zurückblicken kann. Diese

transregionalen Kooperationen stellen eine wichtige Grundlage der europäischen Integration dar und gewinnen im Zusammenhang mit der neuen Nachbarschaftspolitik eine zunehmende Bedeutung. Eine entsprechende Rechtsgrundlage dafür ist daher unverzichtbar.

Eine entsprechende Rechtsgrundlage ist unverzichtbar

Gerade die interregionalen, wirtschaftlichen Kooperationen in den Grenzregionen könnten noch ausgebaut werden. Derzeit nimmt nur etwa ein Viertel der österreichischen Unternehmen in Grenzregionen an solchen grenzüberschreitenden Kooperationen teil, obwohl etwa drei Viertel dazu bereit wären.[4]

Wirtschaftliche Kooperationen in den Grenzregionen

Trotz dieser Mängel vertreten die Regionen einhellig die Auffassung, dass der Vertrag einen deutlichen Fortschritt für die Europäische Union bedeutet, die Regionen stärkt und damit bessere Voraussetzungen für ein effektives Regieren der Union schafft.

Zur Entstehung der EU-Verfassung.

Die Ausarbeitung der Verfassung war vom Europäischen Rat am 14./15. Dezember 2001 auf seiner Tagung in Laeken festgelegt worden.

Dezember 2001: Ausarbeitung der Verfassung festgelegt

Ein Konvent, bestehend aus 105 Mitgliedern wurde beauftragt, die wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit der künftigen Entwicklung der Union zu untersuchen, verschiedene Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen und einen Entwurf für eine Verfassung auszuarbeiten.

Dieser Europäische Konvent nahm als Ergebnis seiner Arbeit am 11. Juli 2003 einvernehmlich einen Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa an, den der Europäische Rat als gute Ausgangsbasis für die Regierungskonferenz betrachtete. Am 4. Oktober 2003 wurde von der italienischen Präsidentschaft eine Regierungskonferenz einberufen, die Beratungen wurden aber nach der Tagung des Europäischen Rates vom 12./13. Dezember 2003 in Brüssel ausgesetzt, weil es zu keiner Einigung kam. Unter irischem Ratsvorsitz wurde schließlich die Regierungskonferenz am 18. Juni 2004 mit der Annahme des Verfassungsdokuments abgeschlossen. Nach der Unterzeichung am 29. Oktober 2004 in Rom begann das Ratifikationsverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Juni 2004: Annahme des Verfassungsdokumentes

Regionale Aspekte im Verfassungsprozess

Durch die Entscheidung des Europäischen Rats von Laeken, zu den Arbeiten des Konvents sechs Vertreter des Ausschusses der Regionen als Beobachter einzuladen, wurde die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Stimme der Regionen und der kommunalen Gebietskörperschaften bereits im Konvent erhoben werden konnte. Die Delegation der Vertreter des Ausschusses der Regionen, die an den Arbeiten des Konvents beteiligten Mitglieder des deutschen Bundesrates sowie des österreichischen Bundesrates sowie namhafte Mitglieder des Präsidiums des Konvents sowie

Vertreter des Ausschusses der Regionen als Beobachter beim Konvent

Regionale und kommunale Anliegen flossen in Beratungen ein

des Konvents selbst brachten regionale und kommunale Anliegen in die Beratungen ein.[5]

Koordinationsgespräche des Ausschusses der Regionen mit den wichtigsten europäischen Verbänden der Regionen und der lokalen Gebietskörperschaften optimierten die Einflussnahme auf die Arbeit des Konventes im Interesse der Regionen und Kommunen.[6]

Engagement der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen

Besonders wichtig war das Engagement der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, wie etwa der österreichischen und deutschen Bundesländer oder der belgischen Regionen, die in ihren Staaten stark in die nationale Europapolitik ihrer Regierungen integriert sind. Sie nutzten ihre Kanäle zur Unterstützung der regionalen Anliegen bei den Mitgliedern des Konvents. Bei der entscheidenden Regierungskonferenz trugen in erster Linie die Vertreter der Regionen von Belgien, Deutschland, Italien und Österreich, die in die nationalen Delegationen der Regierungskonferenz eingebunden waren, dafür Sorge, dass die Errungenschaften des Konvents im Hinblick auf die Regionen und kommunalen Gebietskörperschaften in der Regierungskonferenz nicht mehr in Frage gestellt wurden. Vor allem der österreichische Bundeskanzler Wolfgang Schüssel engagierte sich besonders stark in der Vertretung der regionalen und kommunalen Interessen.

Anerkennung der Regionen und Kommunen in der Europäischen Verfassung.

Gewinner der Verfassungsdiskussion

Die Regionen und die kommunalen Gebietskörperschaften können neben dem Europäischen Parlament, das zahlreiche neue Befugnisse erhält, als Gewinner der Verfassungsdiskussion bezeichnet werden. Zahlreiche Bestimmungen von regionaler und lokaler Bedeutung sind erstmals in dem Verfassungstext aufgenommen, andere sind klarer und verbindlicher gegenüber früheren Fassungen formuliert.[7]

Dabei handelt es sich zum Beispiel um

Kommunale und regionale Selbstverwaltung

- die verfassungsrechtliche Anerkennung der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung;
- die Anerkennung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt der Mitgliedsstaaten und ihrer Regionen und die Ablehnung einer „Europäischen Einheitskultur“. Damit können die Regionen ihre kulturelle Identität auf der Grundlage des gemeinsamen europäischen Erbes bewahren;
- die Anerkennung der Bedeutung einer bürgernahen Demokratie, die sich vor allem auf der regionalen und kommunalen Ebene realisieren läßt;

Neue Definition des Subsidiaritätsprinzips

- die neue Definition des Subsidiaritätsprinzips;
- die Einführung eines sogenannten „Frühwarnsystems“, also von Instrumentarien zur Überwachung der Einhaltung der Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit unter Einbeziehung der Regionen – vor allem jener mit Gesetzgebungsbefugnissen;

- die Verpflichtung der Kommission zu frühzeitiger Konsultation und zur Folgenabschätzung (impact assessment);
- die Aufwertung des Ausschusses der Regionen durch Ausweitung seiner beratenden Tätigkeit, ein eigenes Klagerecht zur Wahrung seiner Rechte und im Falle von Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip;

Frühzeitige Konsultation und Folgenabschätzung

um nur die wichtigsten zu nennen.

Wenn die Europäische Verfassung nun erstmals die regionale und kommunale Selbstverwaltung als Ausdruck der nationalen Identität der Mitgliedstaaten anerkennt und garantiert, so bedeutet dies, dass der Union jeder Eingriff in die grundlegende politische und verfassungsrechtliche Struktur der Mitgliedstaaten verwehrt ist. Der Staatsaufbau, ob zentralistisch oder föderalistisch, und die innerstaatliche Kompetenzzuweisung auf die einzelnen Ebenen obliegen ausschließlich dem Mitgliedsstaat selbst.

Innerstaatliche Kompetenzzuweisung obliegt dem Mitgliedsstaat

Wenn allerdings Rechtsakte der Union ganz konkrete Auswirkungen auf innerstaatliche Strukturen haben, kann Artikel I – 5 der EU-Verfassung zum Tragen kommen. Ein Beispiel wäre etwa die Absicht der EU, konkrete „nationale Koordinationsstellen“ vorzuschreiben, wo die ausschließliche Zuständigkeit dafür bei den substaatlichen Ebenen, etwa den Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, liegt. Das betrifft etwa den Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt[8]. Darin ist vorgesehen, dass „einheitliche Ansprechpartner“, also Behörden, eingerichtet werden müssen, bei denen alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind, abgewickelt werden. Diese Regelungen sind mit föderalen verfassungsrechtlichen Strukturen nicht vereinbar und würden auch in die Gemeindeautonomie eingreifen.

„Nationale Koordinationsstellen“

Subsidiaritätskontrolle in der Europäischen Verfassung

Der Verfassungsvertrag sieht nun klarer definierte Zuständigkeiten als bisher nach dem Subsidiaritätsprinzip vor. Die Kommission wird nun verpflichtet, die Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf die Mitgliedsstaaten und auf die Regionen und Kommunen zu berücksichtigen und darzustellen. Die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der Regionen und Kommunen, der Wirtschaft und der Bürgerinnen und Bürger ist so gering wie möglich zu halten.

Klarer definierte Zuständigkeiten

Durch die Betonung des Subsidiaritätsprinzips (Art. I – 9) wird nunmehr der Union – in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen – eine Grenze gesetzt. Es muss von der EU nachgewiesen werden, dass ein bestimmtes Ziel wegen seines Umfanges oder seiner Wirkungen auf Unionsebene besser erreicht werden kann **und** es muss nachgewiesen werden, dass die Mitgliedstaaten, Regionen oder Kommunen dieses Ziel nicht ausreichend erreichen können. Nur dann kann es in die Zuständigkeit der EU fallen. Hier wird es besonders an den Regionen und den lokalen Gebietskörperschaften liegen, den entsprechenden Nachweis zu erbringen, dass sie es tatsächlich **zumindest**

Betonung des Subsidiaritätsprinzips

Schlüssel für Erhaltung der Gestaltungsspielräume

gleich gut und **ausreichend können**.[9] Dies ist ein Schlüssel für die Erhaltung der innerstaatlich (verfassungs)rechtlich eingeräumten Handlungs- und politischen Gestaltungsspielräume der Regionen und Kommunen!

Ein wesentlicher Fortschritt aus Sicht der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften ist die im Subsidiaritätsprotokoll der EU-Verfassung erstmals verankerte direkte Konsultation der regionalen Ebene durch die EU-Kommission, ohne Einschaltung der nationalen Regierung. Dies kann dazu beitragen, die Qualität der europäischen Rechtsetzung zu verbessern.

So kann also kurz zusammengefasst gesagt werden: das Subsidiaritätsprinzip regelt das „Ob", das Verhältnismäßigkeitsprinzip das „Wie" des europäischen Handelns.

Das neue Subsidiaritätsprotokoll bringt folgende wesentliche Konsequenzen:

- Die Kommission muss (unter Einbeziehung vor allem der Regionen mit Gesetzgebungsfugnissen) für die Bewertung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips Kriterien ausarbeiten;

„Impact Assessment"

- Die Kommission muss die Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken auf die lokale und regionale Ebene darstellen (impact assessment);
- Die nationalen Parlamente und regionalen gesetzgebenden Versammlungen werden einen Dialog für das Frühwarnsystem aufbauen müssen;

Einrichtung eines Systems zur Überwachung der Subsidiarität

- Ein System zur Überwachung der Subsidiarität in jedem Mitgliedstaat und Netzwerkarbeit mit den betroffenen europäischen Verbänden, ist einzurichten;
- Abstimmung mit den einzelstaatlichen Parlamenten, der COSAC, den regionalen Parlamenten und dem Netzwerk der Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen hinsichtlich der gerichtlichen Kontrolle ex post;
- Klärung der Voraussetzungen für die Ausübung des Klagerechts des Ausschusses der Regionen gemeinsam mit dem Gerichtshof.

Klagemöglichkeit als letztes Mittel

Das Ziel aller politischen Akteure sollte es aber sein, die Klagemöglichkeit gegen eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips als **letzte** Möglichkeit anzusehen. Vielmehr sollten die Anstrengungen darauf gelegt werden, in der prä-legislativen Phase sowie im politischen Willensbildungsprozess behauptete Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsprinzips geltend zu machen und zu argumentieren. Zu diesem Zeitpunkt ist die Durchsetzung der Interessen der Regionen und Kommunen viel Erfolg versprechender, als im Nachhinein in einem gerichtlichen Verfahren.

Man kann also sagen, dass die Europäische Verfassung für die Regionen und Kommunen ein Meilenstein in der Kodifizierung ihrer Rechte und ihrer Handlungsmöglichkeiten in wichtigen Politikfeldern ist. Dies gilt für das Subsidiaritätsprinzip, die Konsultations-

verpflichtung mit regionalen und kommunalen Verbänden sowie für die Verpflichtung der Kommission, finanzielle Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf nachgeordnete Gebietskörperschaften abzuschätzen sowie u. a. für die Verankerung der Besonderheit der Daseinsvorsorge (Wasser, Ver- und Entsorgung, Bildungswesen etc.)

Besonderheit der Daseinsvorsorge

Die Regionen und Kommunen sowie der Ausschuss der Regionen haben sich bereits jetzt vorzubereiten, die neuen Möglichkeiten der EU-Verfassung zu gestalten und zu nutzen.

In der nächsten Zeit müssen die Kommission, die Mitgliedstaaten, die Regionen, die lokalen Gebietskörperschaften sowie der Ausschuss der Regionen die Voraussetzungen schaffen, um die Anwendung des Subsidiaritätsprotokolls sicherzustellen. Um rechtzeitig auf die europäischen Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen zu können, sind Informationsnetzwerke und Kommunikationsschienen aufzubauen. Das war u. a. auch der Beweggrund für die im Dezember 2004 erfolgte Gründung des „Institutes der Regionen Europas (IRE)“ mit Sitz in Salzburg. Es soll die Regionen Europas bei der Bildung dieser Netzwerke in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht unterstützen. Das Interesse daran vor allem seitens der Regionen Zentral-, Ost- und Südosteuropas ist sehr groß.

Gründung des „Institutes der Regionen Europas (IRE)“ mit Sitz in Salzburg

Regionalisierung in Europa.

Das Schlagwort vom „Europa der Regionen“ geistert schon lange durch die Europäische Union. In Festansprachen und Sonntagsreden wird es gerne strapaziert. Die entscheidende Frage aber ist: Hat die fortschreitende europäische Integration auch in der Praxis zur Dezentralisierung, zur Regionalisierung und zur Stärkung der Regionen geführt? Aktualisiert wurde dieses Thema durch den Beitritt neuer Staaten am 1. Mai 2004, die nach jahrzehntelanger zentralistischer Herrschaft des Kommunismus praktisch keine Erfahrung mit föderalistischen Strukturen haben und durch die Unterzeichung des EU-Verfassungsvertrages durch die Staats- und Regierungschefs am 29. Oktober in Rom.

EU-Beitritt neuer Staaten am 1. Mai 2004

Die fortschreitende europäische Integration hat für die Regionen und Kommunen ein neues administratives und rechtliches Umfeld geschaffen, an das sie sich anpassen mussten. Aber auch neue Möglichkeiten haben sich für sie ergeben. Sie haben neue Beziehungsgeflechte mit ihren Partnern in ganz Europa und darüber hinaus hergestellt, etwa auf der Ebene der „Versammlung der Regionen Europas“. Die neue Rolle der europäischen Regionen und Kommunen wurde im Vertrag von Maastricht mit der Gründung des Ausschusses der Regionen (AdR) im Jahr 1994 anerkannt. Dieser Ausschuss schaffte sich trotz der Tatsache, dass er lediglich beratende Funktion hat und nur Stellungnahmen abgeben kann, eine wichtige Position im institutionellen Gefüge der EU, um die Interessen der Regionen und Kommunen zu vertreten. Er bringt Regional- und Kommunalpolitiker aus sämtlichen Mitgliedstaaten zusammen. Er ist damit ein wichtiger Ort des Sammelns und Austausches von Erfahrungen und eine Vermittlungsstelle, durch die unterschiedliche demokratische Erfahrungen und bewährte Prakti-

Neue Beziehungsgeflechte mit Partnern in ganz Europa

AdR: Ort des Erfahrungsaustausches und Vermittlungsstelle

ken in ganz Europa verbreitet werden. Das ist gerade für die Vertreter aus den neuen Mitgliedstaaten von großer Bedeutung. Durch die neue Verfassung wird der AdR noch gestärkt werden.[10]

Dynamische Tendenz zur regionalen Entwicklung

Zweifellos ist in Europa eine dynamische Tendenz zur regionalen Entwicklung in den derzeitigen und künftigen Mitgliedstaaten der EU zu beobachten. Diese Entwicklung entspricht den Erfordernissen des europäischen Integrationsprozesses sowie der Wirtschafts-, Kultur- und Sozialpolitik auf lokaler und regionaler Ebene. Auch die wirtschaftliche Bedeutung der Regionen und Kommunen wird in der Zukunft noch wesentlich steigen. Kein Investor wird in Zukunft an den Vertretern der kommunalen und regionalen Ebene mehr vorbei kommen.

Stärkung der regionalen Selbstverwaltung

In Europa gibt es seit einigen Jahren zunehmend Bestrebungen, die auf eine Stärkung der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung auch durch Verfassungsänderungen abzielen – und zwar auch in Ländern, die bei der Dezentralisierung bisher besonders zögerlich waren. Derartige Verfassungsänderungen wurden immerhin in rund dreißig Staaten vorgenommen. Dazu hat sicher der fortschreitende europäische Integrationsprozess wesentlich beigetragen. Der EU-Verfassungsentwurf wird diese Tendenz noch verstärken.

Modernisierung der zentralstaatlichen Verwaltung

In mitteleuropäischen Ländern mit starken föderalen Traditionen wie Österreich und Deutschland machen die bundesstaatlichen Einrichtungen derzeit einen Diskussionsprozess durch: Die neuen Herausforderungen der europäischen Integration und die gegenwärtig schwache Weltkonjunktur leiteten einen Reformprozess zur Modernisierung der zentralstaatlichen Verwaltungen ein.

Föderalismuskommission in Deutschland

In **Deutschland** wurde 2003 eine Föderalismuskommission eingerichtet, die aber vorläufig gescheitert ist. Rund 60 Prozent aller Gesetze in Deutschland bedürfen derzeit der Zustimmung des Bundesrates, der deutschen Länderkammer. Dadurch kommt es immer wieder zu Blockaden und langwierigen Entscheidungsprozessen, die sich vor allem im Rahmen der EU nachteilig auswirken. Es wurde deshalb vorgeschlagen, dass die Länder auf einen Teil ihrer Mitwirkungsrechte im Bundesrat verzichten, der Bund im Gegenzug aber den Ländern bestimmte Gesetzgebungskompetenzen ganz überträgt. Davon will die deutsche Bundesregierung aber wieder vor allem in den Bereichen Kultur, Hochschulen und Wissenschaft nichts wissen. Nachdem sich der deutsche Bundespräsident Köhler persönlich eingeschaltet hat, versicherten die Verhandlungspartner, man werde alsbald einen neuen Anlauf nehmen.[11]

Österreich-Konvent

In **Österreich** sollte im Rahmen eines Österreich-Konvents, der 2003 eingerichtet wurde, eine neue Bundesverfassung erarbeitet werden. Das Ziel dieser Bestrebungen ist es, die Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen neu zu definieren und die Bundesverwaltung zu reformieren. Am 12. Jänner wurde vom Vorsitzenden des Konvents, Franz Fiedler, ein 200 Seiten umfassender Entwurf vorgelegt, der vor allem von den Ländern sofort mit Vehemenz abgelehnt wurde. Der Entwurf sieht eine Neuregelung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nach ei-

nem „Dreisäulenprinzip“ in 50 Kompetenzfeldern vor. 25 von diesen Kompetenzfeldern sollten künftig dem Bund, 16 Kompetenzfelder den Ländern zugeordnet werden. In der „dritten Säule“ wären die Länder zuständig, solange der Bund nicht von sich aus tätig wird.[12]

Deutschland und Österreich: lange föderalistische Tradition

Bei Deutschland und Österreich muss allerdings bedacht werden, dass es sich hier um Länder handelt, die auf eine lange föderalistische Tradition auf hohem Niveau zurückblicken können. Die Diskussion über Regionalisierung und Dezentralisierung läuft daher in diesen Staaten in andere Richtungen als etwa in den neuen Beitrittsstaaten oder in Staaten mit zentralistischer Struktur.

Alte Rivalitäten in Belgien

In **Belgien**, einem Föderalstaat, der sich aus den Gemeinden und den drei Regionen Flamen, Wallonie und Brüssel zusammensetzt, gibt es Bemühungen, die regionale Regierungsebene zu festigen und weiterzuentwickeln, etwa durch die jüngst erfolgte Übertragung der Zuständigkeiten für die Gemeinden auf die Regionen. Weitere Reformen sind derzeit auf Grund der unterschiedlichen politischen Konstellationen in der nationalen Regierung und in den drei Teilregionen und der alten Rivalitäten zwischen Flamen und Frankophonen kaum durchführbar.[13]

Spanien: Separatismusbestrebungen des baskischen Regierungschefs

In Ländern mit gefestigten regionalen Traditionen wie **Spanien** erheben die Regionen Forderungen, die auf die Ausdehnung der regionalen Autonomie abzielen. Die Zentralregierung hat angekündigt, aus dem Senat eine echte Kammer zur Vertretung der autonomen Gemeinschaften zu machen. Keinesfalls im Sinne des Regionalismus sind die Separatismusbestrebungen des baskischen Regierungschefs Juan Jose Ibarretxe, der eine weitgehende Abspaltung und Selbständigkeit der Baskenregion fordert. Das Baskenland soll ein „Freistaat“ mit eigener Staatsbürgerschaft samt Sitz in der EU und loser Assoziation mit Spanien werden. Dies wird verständlicherweise von der spanischen Regierung strikt abgelehnt. Derartige separatistische Forderungen schaden dem Gedanken der Regionalisierung insgesamt. Das spanische Parlament hat diesen, auch im Baskenland selbst nicht ganz unumstrittenen Unabhängigkeitsplan mit einer großen Mehrheit von 313 von 344 Abgeordneten abgelehnt. Der spanische Ministerpräsident Zapatero bot den Basken aber Gespräche über eine Erweiterung der Autonomierechte an.[14]

Italien: Stärkung der regionalen Zuständigkeiten wird angestrebt

Italien befindet sich im Übergang zu einem noch nicht genau definierten Föderalismus, die zentralstaatliche Regierung und die erstarkten regionalen Gebietskörperschaften sind auf der Suche nach einem gemeinsamen Weg. Ausgangpunkt für diese Bestrebungen war die Krise des politischen Systems in den neunziger Jahren, als die Bevölkerung das bestehende Parteiensystem deutlich ablehnte und es zu einem Zusammenbruch dieses Parteiensystems kam. Jedenfalls wird eine Stärkung der regionalen Zuständigkeiten angestrebt, die Präsidenten der Regionen werden seit einer Verfassungsrevision direkt gewählt. Vor allem auf Drängen der Lega Nord ist die Stärkung der Regionen eine aktuelle innenpolitische Frage. Zusätzliche Kompetenzen etwa im Bereich Schule, Gesundheit, innere Sicherheit, Steuern sollen an die Re-

Schaffung einer zweiten Kammer beabsichtigt

gionen übertragen werden. Derzeit gibt es 20 Regionen, davon fünf mit einem besonderen Autonomiestatus. Beabsichtigt ist auch die Schaffung einer zweiten Kammer, die als Ländervertretung gedacht ist.

Regionalisierungsbewegung in Großbritannien

Der dynamische Dezentralisierungsprozess in **Großbritannien** führt zu recht unterschiedlichen Formen der von der Zentralregierung gewährten Autonomie. Jedenfalls wurde die anomale Situation des Vereinigten Königreiches, als einziger EU-Mitgliedsstaat keine regionale Ebene zu haben, durch die Schaffung des schottischen Parlaments, der walisischen Versammlung und der Schaffung der englischen Regionen, beendet. Die im Jahr 2002 begonnene Regionalisierungsbewegung hat die Schaffung von acht regionalen Gebietseinheiten zum Ziel. Der Grundsatz der „Sovereignty of Parliament“ darf aber bislang in Großbritannien nicht angetastet werden, weshalb nicht von Föderalisierung oder Regionalisierung die Rede ist, sondern von „Devolution“.

22 Regionen in Frankreich: Status von selbstständigen Gebietskörperschaften

Überraschend ist der Verfassungsreformprozess in Ländern wie **Frankreich**, die über eine lange einheitsstaatliche Tradition verfügen, wo plötzlich die Dezentralisierung und das Subsidiaritätsprinzip zu neuen Säulen des Staatsaufbaus werden. Frankreich verfügt nun auch über stärkere, durch Wahlen legitimierte regionale Gemeinschaften. Die 22 Regionen, die früher reine Verwaltungseinheiten waren, haben seit 1986 den Status von selbstständigen Gebietskörperschaften. Die Regionalräte werden für fünf Jahre gewählt und wählen ihrerseits den Regionalratspräsidenten und die Vizepräsidenten. Ihre Zuständigkeiten liegen vor allem im Wirtschafts- und Bildungsbereich. Der Zentralstaat ist aber nach wie vor durch den Regionalpräfekten stark vertreten.[15]

Partieller Regionalismus in Portugal

Ansätze eines aufkeimenden Regionalismus lassen sich auch in **Portugal** feststellen, das traditionell über starke lokale Institutionen verfügt. Die Vorstellungen, dass Portugal in acht selbstverwaltete Regionen aufgeteilt werden soll, trifft das latente Nationalbewusstsein. Deshalb wurde in einem Referendum die Regionalisierung 1998 von der Bevölkerung klar abgelehnt. Dennoch hat sich ein partieller Regionalismus entwickelt: die beiden Inselgruppen Azoren und Madeira sind zwei autonome Regionen mit eigenem Regionalparlament und Regionalregierungen. Alberto Jardim, der Präsident der Region Madeira hat sich eine starke und anerkannte Position unter den europäischen Regionalpräsidenten erarbeitet. Die anderen regionalen Behörden in Portugal haben nur begrenzte Kompetenzen und sind vor allem nicht von der Bevölkerung gewählt. Trotz allem geht die „Regionalizacao“, die Diskussion um die Regionalisierung, weiter.

Finnland: 19 Regionalräte

In **Finnland**, das bis dahin nur die kommunale Selbstverwaltung kannte, war der Beitritt zur EU der Auslöser einer – wenn auch unvollständigen – Regionalisierung. Die 19 Regionalräte sind regionale Entwicklungs- und Planungsgemeinschaften von Gemeinden. 1994 und 2002 wurden wichtige Schritte zur Stärkung des Regionalismus getan.[16] Ähnliches gilt für **Schweden**.

Die europäische Integration gab auch in **Polen** den Anstoß zur Neuordnung der subnationalen Regierungs- und Verwaltungsebe-

nen. Die Wiederherstellung der lokalen Strukturen und der Dezentralisierung der Verwaltung fanden zeitgleich mit dem Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen Anfang der 90er Jahre statt. Inzwischen gibt es 16 Wojwodschaften, an deren Spitze jeweils ein vom Regionalparlament gewählter Marschall mit seiner fünfköpfigen Landesregierung steht. Der Landtag wird durch eigene Wahlen gewählt. Die Wojwodschaften leiden vor allem noch an der äußerst geringen finanziellen Ausstattung.

Polen: 16 Wojwodschaften mit geringer finanzieller Ausstattung

Andere Staaten wie **Ungarn**[17], **Estland**, **Lettland** und **Litauen** planen die Schaffung regionaler Strukturen. In Ungarn sind es 19 selbstverwaltete Komitate mit einem Regionalrat, der den Komitatspräsidenten wählt. Die statistischen Regionen wurden zur Abwicklung von EU-Förderungen geschaffen, haben aber keine politische Bedeutung und wären zu diesem Zweck auch sicher nicht notwendig gewesen.

Statistische Regionen zur Abwicklung von EU-Förderungen

In **Tschechien** wurden seit 2002 insgesamt 14 Regionen (kraje) gegründet, die über eine eigene gewählte Regionalversammlung verfügen, die wiederum die Regionalregierung mit einem Landeshauptmann (Hejtman) an der Spitze wählen.[18]

Im Dezember 2001 wurden in der **Slowakei** acht selbstverwaltete Regionen geschaffen, an deren Spitze ein direkt von der Bevölkerung gewählter Regionalpräsident mit einem Regionalrat steht.

Eine Verfassungsreform bewirkte, dass **Griechenland** nun über autonome Departements verfügt.

Daneben gibt es auch Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen und einem Sonderstatus, den sie wahren oder gar weiterentwickeln konnten. Das sind etwa die Insel Åland im Einheitsstaat Finnland, Neukaledonien, das zu Frankreich gehört, sowie die portugiesischen Inseln Azoren und Madeira.

Regionen mit Sonderstatus

Bei einem vergleichenden Überblick über die Entwicklung der Regionalisierung in der EU kann also ziemlich klar festgestellt werden, dass die europäische Integration – von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt – zu einer Vertiefung der demokratischen Dezentralisierung unter Wahrung der Vielfalt und der Verfassungsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten geführt hat. Der Verfassungsvertrag fördert diese Entwicklung und trägt damit zur verstärkten Akzeptanz der EU bei ihren Bürgern bei.

Vertiefung der demokratischen Dezentralisierung

Der Stand der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung sollte auch in den Beitrittsverhandlungen ein entscheidendes Kriterium sein. Die EU mischt sich zwar in den inneren Aufbau der Mitgliedstaaten nicht ein, aber die starke Verankerung des Subsidiaritätsprinzips und die Stärkung der Regionen und Kommunen in der künftigen EU-Verfassung gibt ein klares Signal, in welche Richtung sich die EU entwickeln soll, nämlich in die Richtung eines „Europa der Regionen."

Ein klares Signal: „Europa der Regionen"

Die größten Defizite im Bereich der Regionalisierung und Dezentralisierung weist eindeutig die **Türkei** auf, die eine sehr zentralstaatliche Struktur aufweist. Von einer Selbstverwaltung auf regionaler Ebene ist keine Rede, wirklich eigenständige Gemeinden

Mächtige Zentralverwaltung in der Türkei

gibt es auch noch nicht. Die mächtige Zentralverwaltung wirkt bis auf die unterste Ebene. Neben den vielen anderen Bedenken gegenüber einem EU-Beitritt der Türkei sollten in Hinkunft diese eklatanten Mängel gegenüber dem von der EU so klar definierten Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip stärker in die Beurteilung einbezogen werden.

Nachholbedarf Bulgariens und Rumäniens auf regionaler Ebene

Was die regionale Ebene betrifft, so haben auch **Bulgarien** und **Rumänien** noch beträchtlichen Nachholbedarf. In Bulgarien sind die 264 Kommunen in einem nationalen Gemeindeverband zusammengefasst, die Regierung bekennt sich zur Dezentralisierung und zur Steigerung der Eigenfinanzierung der Gemeinden und hat im März 2002 eine Arbeitsgruppe zur Finanzdezentralisierung eingesetzt und ein Gesetz über kommunale Steuern beschlossen. Keine besondere Bedeutung haben die neun regionalen (Bundes-) Behörden, die nur die Aufgabe der Bündelung von Ressourcen zur Optimierung von Programmen haben. Die Regionalgouverneure sind als Vertreter der Zentralregierung von dieser eingesetzt.

„Europäische regionale Charta“ wäre wichtig

In Rumänien haben die rund 2800 Gemeinden durch die neue Verfassung aus dem Jahr 2003 mehr Selbständigkeit vor allem durch die Zuweisung von Finanzmitteln aus verschiedenen Steuern und Übertragung von Zuständigkeiten erhalten. Die neue rumänische Verfassung hat sich teilweise schon an die EU-Verfassung angelehnt. In die 41 Bezirksorganisationen werden die politischen Vertreter direkt gewählt. Der Präfekt als Vertreter der nationalen Regierung hat aber noch zu viele Eingriffsrechte in die regionale Selbstverwaltung. Überdies sind die Regionalverwaltungen in Rumänien historisch belastet, da sie früher nur der gefürchtete verlängerte Arm des kommunistischen Regimes waren. An diesem Beispiel zeigt sich, wie wichtig eine „Europäische regionale Charta“ wäre, in der der Begriff der Regionen klar definiert wird. Die acht regionalen Entwicklungsagenturen Rumäniens haben keinerlei politische Bedeutung und dienen nur zur Koordinierung der regionalen Entwicklungsprogramme.

Kroatien: Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung schreitet voran

Am weitesten fortgeschritten in der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung ist **Kroatien**. Die 425 Gemeinden und 21 Regionen haben klar in der Verfassung verankerte Zuständigkeiten, die Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung schreitet voran. Die Regionalverwaltungen (Zupanjes) wurden auf Initiative des früheren EU-Ministers und jetzigen Präsidenten der starken Region Istrien, Ivan Jakovcic, in der Verfassung grundgelegt und gewinnen an politischer Bedeutung.

Ratifizierungsphase der Verfassung

EU-Bürger wissen nur wenig über die neue EU-Verfassung

Nun beginnt die Phase der Ratifizierung der Verfassung in den Mitgliedsstaaten. Sie kann nur dann in Kraft treten, wenn sie in allen Mitgliedstaaten angenommen wird. Wie eine kürzlich veröffentlichte Eurobarometer-Studie zeigt, wissen die EU-Bürger nur sehr wenig über die neue EU-Verfassung. Ein Drittel weiß von der EU-Verfassung gar nichts, nur jeder zehnte behauptet, den Inhalt des Vertrags zu kennen. Österreich liegt im EU-Durchschnitt. EU-weit befürwortet die Hälfte der Bevölkerung die neue Verfassung.

Bedenklich ist, dass etwa in Großbritannien nur ein Fünftel für die Verfassung stimmen würde, ein Drittel würde mit Nein votieren.[19]

„Tausend Diskussionen über Europa“

Das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Ausschuss der Regionen sind daher übereingekommen, eine Initiative „Tausend Diskussionen über Europa“ zu starten, in der alle gewählten Volksvertreter Europas aufgerufen werden, aktiv dazu beizutragen, die Verfassung den Bürgern näher zu bringen. Bürgermeister, Ministerpräsidenten, Landeshauptleute und die sonstigen Mandatsträger auf lokaler und regionaler Ebene in allen Mitgliedstaaten der EU sind aufgefordert, der Europäischen Kommission Vorschläge für Debatten mit Bürgern zu machen.[20] Das Echo lässt bisher sehr zu wünschen übrig.

Ratifikationsprozesse unterstützen

Es muss das gemeinsame Ziel sein, die Ratifikationsprozesse in den Mitgliedstaaten nach Kräften zu unterstützen. Dabei ist es nicht relevant, ob es sich um parlamentarische Ratifikation oder um Referenden handelt. Alle müssen ihren Beitrag leisten, damit die Europäische Verfassung, die zahlreiche Verbesserungen für die Regionen und Kommunen bringt, wie geplant in zwei Jahren in Kraft treten kann!

Anmerkungen:

[1] Which are the EU’s sunrise regions? The EU Regional Investment Index. Centre for Economics and Business Research Ltd. London. January 2005.

[2] Vgl. Udo Di Fabio: Der Europäische Verfassungsvertrag: Eine Analyse. Vortrag bei einer Veranstaltung der Verbindungsstelle Brüssel der Hanns-Seidel-Stiftung am 19. Juli 2004.

[3] Vgl. Die regionale und lokale Dimension beim europäischen Verfassungsprozess. Herausgegeben vom Ausschuss der Regionen. Brüssel 2004.

[4] Vgl. Die Presse, 2. 12. 2004. S. 13.

[5] Zum Konvent und zur Europäischen Verfassung vgl. Erhard Busek, Waldemar Hummer (Hg.): Der Europäische Konvent und sein Ergebnis. Eine Europäische Verfassung. Wien, Köln, Weimar 2004.

[6] Versammlung der Regionen Europas (VRE), Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (AGEG), Konferenz der gesetzgebenden Regionalparlamente (CALRE), Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), Konferenz der peripheren Küstenregionen (KPKR), EURO-CITIES, Konferenz der Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (REG LEG).

[7] Vgl. Franz Schausberger: Die Europäische Verfassung und die Regionen. In: Österreichische Monatshefte. 6/2004. S. 9 – 14.

[8] Beispiel entnommen aus: Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (KOM (2004) 2 endg/2), Artikel 6.

[9] Vgl. Eine Verfassung für Europa. Hg. von der Europäischen Gemeinschaft. Luxemburg 2004. S. 9.

[10] Vgl. John Loughlin (Hrsg.): Die regionale und lokale Demokratie in der Europäischen Union. Herausgegeben vom Ausschuss der Regionen. Brüssel 1999. CdR 222/98. S. 13.

[11] Vgl. Der Spiegel, 31/ 2003. S. 34 – 36. Neue Zürcher Zeitung, 9./10. 10. 2004. S. 6. Wiener Zeitung, 18. 12. 2004. S. 7. Neue Zürcher Zeitung. 12. 1.2005. S. 4.

[12] Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 13. 1. 2005. S. 2. Wiener Zeitung, 13. 1. 2005. S. 7.

[13] Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 9./10. 10. 2004. S. 2.

[14] Vgl. Die Presse, 2. 2. 2005 S. 6, Wiener Zeitung, 14. 1. 2005, Wiener Zeitung, 3. 2. 2005. S. 5.

[15] Vgl. Wolfgang Brücher: Frankreich im Umbruch zwischen Zentralismus, Dezentralisierung und europäischer Integration. In: Europa Regional 5, Heft 4. 1997, S. 4 – 11.

[16] Vgl. Aimo Ryynänen: Regionalisierung im Einheitsstaat – Finnlands aktuelle Reform. In: Jahrbuch des Föderalismus 2003. Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (EZFF). Tübingen 2003. S. 160 – 173.

[17] Vgl. Jürgen Dieringer: Regionalisierung im ungarischen EU-Beitrittsprozess: Lehrbuchreform oder symbolische Politik? In: Jahrbuch des Föderalismus 2003. Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (EZFF). Tübingen 2003. S. 160 – 173.

[18] Vgl. Stephanie Weiss: Regionalisierung als politisches Projekt – die tschechischen Regionen in ihrem zweiten Jahr. In: Jahrbuch des Föderalismus 2003. Europäisches Zentrum für Förderalismusforschung. Tübingen 2003. S. 160 – 173.

[19] Vgl. Die Presse, 29. 1. 2005. S. 6.

[20] Vgl. Ausschuss der Regionen. 82. außerordentliche Präsidiumssitzung. 21. 10. 2004. Punkt 5 der Tagesordnung. Vorlage des Generalsekretärs: „Strategische Debatte über die Zukunft der Union“. S. 2 (R/CdR 279/2005 Punkt 5 (FR) JB-KL/HB/bb).