

Ein „Europa der Regionen“?

Europa besteht heute politisch gesehen aus 46 Nationalstaaten (ohne Transkaukasien, Transnistrien, Kasachstan, Türkei), 28 dieser Staaten sind Mitglieder der Europäischen Union (EU, ab 2019: 27). Diese wird getragen von Staaten als Hauptrechtssubjekten. Der Rat der einzelstaatlichen Regierungschefs (EU-Rat oder Ministerräte) ist das mächtigste Organ der EU. Der Unionsvertrag legt fest, dass die Union in den innerstaatlichen Aufbau der Mitgliedstaaten nicht eingreifen darf: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“ (Art. 4, Abs. 2, AEUV).

Die Regionen waren zu Beginn des europäischen Einigungsprozesses vorrangig Objekte europäischer Politik. Schon seit Mitte der 1980er Jahre haben die Regionen der EU eine Weiterentwicklung der EU zu einem „Europa der drei Ebenen“ gefordert. Neben der Gemeinschafts- und der nationalstaatlichen Ebene sollten die Regionen auf einer dritten Ebene an der Entscheidungsfindung in der EU mitwirken. Dies entspräche auch dem Demokratiegebot der EU und vermiede eine von den Bürgerinnen nicht gewünschte Zentralisierung von Macht auf der europäischen Ebene.

Der 1993 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht (Vertrag über die Europäische Union, kurz EUV) enthielt eine Reihe von Positionsverbesserungen für die Regionen auf der europäischen Ebene. Die wichtigsten davon sind:

- die EU wird gekennzeichnet als „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas (...), in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden“ (Art. 1, EUV). Diese „Bürgernähe“ darf aus Sicht der Regionen nicht bei der nationalen Ebene Halt machen.
- Im Ausschuss der Regionen (AdR) wirken heute 337 Vertreterinnen und Vertreter der Regionen und der kommunalen Ebene beratend an der europäischen Rechtsetzung mit. Der AdR kann nur nicht bindende Gutachten zu EU-Normen abgeben.
- Durch die mit dem Vertrag von Maastricht geänderte Festlegung der Zusammensetzung des Rates (Art. 16, Abs.2 EUV) können Minister der regionalen Ebene für die Mitgliedstaaten im Rat handeln.

Mit der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in Art. 3b, Abs. 3, EUV von 2007 ist auch die Bedeutung der regionalen und lokalen Ebene in der Gemeinschaft etwas gestärkt worden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in jenen Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an. Die nationalen Parlamente

achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.¹ Mit diesen Reformen hat sich die EU erkennbar in Richtung eines „Europa der drei Ebenen“ weiterentwickelt, wobei neben den Mitgliedstaaten und der europäischen Ebene auch die Regionen eine eigenständige Rolle spielen sollten.

Innerhalb der EU-Institutionen gibt es den „Ausschuss der Regionen“, dieser ist jedoch kein Organ der EU, sondern hat nur beratenden Status. Dem AdR gehören derzeit 337 Vertreter von Regionen und Gebietskörperschaften an, darunter auch LH Kompatscher. Von den bald 27 EU-Mitgliedstaaten hat nur die Minderheit Regionen mit legislativen Kompetenzen, auch weil manche Mitgliedsländer dafür zu klein sind. Die Konferenz der Präsidenten der Regionen mit Legislativkompetenzen (www.regleg.eu) listet derzeit 74 solcher Regionen auf. Insgesamt zählt die EU heute gemäß Eurostat rund 270 Regionen (sog. NUTS-2-Regionen).

Ein Problem besteht allerdings darin, dass es eine allgemein akzeptierte Definition von „Region“ in der EU nicht gibt. Die Größe und die Machtbefugnisse der Regionen sind in den EU-Staaten sehr unterschiedlich. Die Bandbreite reicht von den vergleichsweise finanzstarken und einflussreichen deutschen und österreichischen Bundesländern mit Staatscharakter, eigener Regierung und Gesetzgebungsgewalt über die Regionen in Belgien und die Autonomen Gemeinschaften in Spanien über die relativ schwachen Regionen Italiens (mit Ausnahme der Regionen mit Sonderstatut) bis hin zu dezentralen Verwaltungseinheiten ohne autonomen Gestaltungsmöglichkeiten wie etwa in Polen und Rumänien. Die Mehrheit der Staaten Europas hat noch keine Regionen oder Länder mit einem Mindestmaß an Gesetzgebungsbefugnissen bzw. mit politischer Autonomie. Hier ein Überblick:

Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (RGB) in der EU

Bevölkerung zum 01.01.2008

Land	Zahl Regionen RGB	Einwohner in RGB, Millionen	Einwohner außerhalb RGB, in Mio.	Insgesamt in Millionen
Gruppe A: das ganze Land besteht aus Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (RGB)				
Österreich	9	8.327	-	8.327
Belgien	6	10.661	-	10.661
Deutschland	16	82.200	-	82.200
Italien	20	59.578	-	59.578
Spanien	17	45.258	-	45.258
Total	68	206.024	-	206.024

¹ Art. 3a EUV (2): „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.“

Gruppe A: Teile des Landes bestehen aus Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen

Finnland	1	0.027		5.270	5.297
Åland		0.027	(1)	10.144	10.633
Portugal	2	0.489			
Azoren		0.243	(2)		
Madeira		0.246	(3)	51.346	61.270
Vereinigtes Kön.	3	9.924			
Schottland		5.157	(4)		
Wales		2.993	(5)		
Nordirland		1.774	(6)		
Total	6	10.440		66.760	77.200

Gruppe C: Länder ohne Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (RGB)

Bulgarien	-	-		7.605	7.605
Tschechien	-	-		10.346	10.346
Zypern	-	-		0.796	0.796
Dänemark	-	-		5.480	5.480
Estland	-	-		1.339	1.339
Frankreich	-	-		63.779	63.779
Griechenland	-	-		11.217	11.217
Ungarn	-	-		10.046	10.046
Irland	-	-		4.415	4.415
Lettland	-	-		2.269	2.269
Litauen	-	-		3.365	3.365
Luxemburg	-	-		0.482	0.482
Malta	-	-		0.410	0.410
Niederlande	-	-		16.402	16.402
Polen	-	-		37.996	37.996
Rumänien	-	-		21.423	21.423
Slowakei	-	-		5.399	5.399
Slowenien	-	-		2.023	2.023
Schweden	-	-		9.182	9.182
Total	-	-		213.974	213.974

Insgesamt	74	RGB	216,464 Mio. Einwohner in RGB: 43.5%	280,734 Mio. Einwohner in RGB: 56.5%	497,198 Mio. Einwohner insgesamt 100%
------------------	-----------	------------	---	---	--

Quelle: [Eurostat](#)

Nur 43,5% der Einwohner der EU leben in Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, während die Mehrheit in ihrer unmittelbaren politischen Erfahrung diese Regierungsebene gar nicht kennt. Regionen, Départements, Woiwodschaften, Counties, Distrikte usw. sind in jenen EU-Mitgliedsländern zwar in der Verwaltung tätig, verfügen aber meist nicht über gewählte Regionalparlamente bzw. haben nur Regionalräte ohne echte legislativen

Zuständigkeiten. Die Regulierung der Zuständigkeiten innerhalb eines Staates (vertikale Gewaltenteilung) ist jedoch ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Doch bilden Regionen überschaubare politische Einheiten, mit denen sich ihre Bürgerinnen überwiegend identifizieren. Diese Problemnähe der regionalen Ebene wird als wesentliche Voraussetzung für eine effiziente Umsetzung von getroffenen Entscheidungen angesehen. Wenn die Bürger über die Regionen an der Entscheidungsfindung beteiligt werden, könnte dies zur Legitimität und Effizienz von europäischen Entscheidungen beitragen. Europäisierung und Regionalisierung in Europa sind aus diesem Blickwinkel in einem engen Zusammenhang zu sehen. Eine wachsende Zahl an Bürgern sieht in einer stärkeren Regionalisierung der EU ein Gegengewicht zur allgemeinen Tendenz zu mehr Zentralisierung der Entscheidungsprozesse in der EU. Die Einflussmöglichkeiten der Regionen gegenüber der staatlichen und europäischen Ebene könnte verstärkt werden, etwa durch die Einführung einer dritten Kammer des Europaparlaments neben der Staatenkammer (EU-Rat) und dem direkt gewählten Europaparlament (vgl. [„Più democrazia per l’Europa“](#)).

Die Aufwertung der Rolle der Regionen innerhalb der EU könnte durchaus einen Beitrag zu einer stärkeren Akzeptanz der europäischen Einigung bei den Bürgern leisten. Unterstützt wird das Modell von den Regionen selbst sowie von einigen Politikern aus Staaten mit föderalen Strukturen (Österreich, Belgien, Deutschland, Spanien, Italien). Von Gegnern wird auf die Gefahr der Zersplitterung und der Lähmung des Entscheidungsprozesses durch allzu viele Beteiligte hingewiesen. Zudem gibt es verschiedene EU-Mitgliedsländer, die für die Bildung von Regionen entweder bevölkerungsmäßig zu klein wären (Luxemburg, Zypern, Malta, Estland) oder aufgrund ihrer Geschichte derzeit eine solche Regionalisierung nicht anstreben.

Auf der anderen Seite gibt es für ein „Europa der Regionen“ Gegenwind von nationalistischer Seite. Heute wollen wohl die meisten Europäer ihre nationalen Identitäten nicht aufgeben, im Gegenteil sogar stärken. Deutlichstes Zeichen dafür ist der Volksentscheid im Vereinigten Königreich zum Brexit, die derzeitigen Regierungsmehrheiten in Ungarn und Polen, der Aufschwung EU-skeptischer, nationalistischer Parteien in verschiedenen Ländern. Aber auch die Tatsache, dass 40% der Franzosen am 30. April 2017 für eine nationalistischere Politik links oder rechts gestimmt haben. Nicht von ungefähr streben deshalb einige große europäische Kulturnationen und Sprachgemeinschaften konsequenterweise einen eigenen Staat an, weil sie sich von einem fernen, vagen Bild des „Europa der Regionen“ nichts versprechen.

Thomas Benedikter