



Peter Hilpold · Walter Steinmair
Christoph Perathoner
Herausgeber

Europa der Regionen

Europa der Regionen

Peter Hilpold • Walter Steinmair
Christoph Perathoner
(Hrsg.)

Europa der Regionen

Gefördert von



 Springer

Herausgeber

Peter Hilpold
Universität Innsbruck
Innsbruck
Österreich

Walter Steinmair
Interconsult
Bozen
Italien

Christoph Perathoner
Rechtsanwaltssozietät „Christoph
Perathoner & Partner“
Bozen
Italien

ISBN 978-3-662-48204-9

ISBN 978-3-662-48205-6 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-662-48205-6

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Berlin Heidelberg ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Vorwort

Im Juli 2014 hat auf Schloss Prösels bei Bozen eine internationale Tagung mit dem Titel „Regionen in Europa – Europa der Regionen“ stattgefunden, die von der Südtiroler Landesregierung, der Universität Innsbruck und dem Südtiroler Bildungszentrum – Forum für Rechtsvergleichung organisiert worden ist. Die hier veröffentlichten Beiträge stellen die – z. T. erheblich erweiterten und aktualisierten – Schriftfassungen der Referate auf dieser Tagung dar. Ziel dieser Veranstaltung war es, das Phänomen des Regionalismus in Europa von unterschiedlichen Warten aus zu beleuchten. Die Grundprämisse lautete, dass eine Wissenschaftsdisziplin allein (bspw. die rechtliche oder die ökonomische) diesem Phänomen nicht hinlänglich gerecht werden kann. Mit der Zusammenstellung dieser unterschiedlichen Referate wird die Hoffnung verknüpft, dass damit Material für eine interdisziplinäre Diskussion zusammengestellt und auch ein entsprechender Anreiz gegeben wird, eine verstärkt interdisziplinäre Auseinandersetzung mit dieser Thematik anzustreben. Die regionale Verankerung ist für viele Unionsbürger eine Realität; die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Region ist Teil ihrer Identität. In einem Europa der Bürger muss diesem Wunsch schon aus demokratiepolitischen Gründen Rechnung getragen werden. Die Region ist aber auch häufig der Verbund, über welchen sich Wirtschaftsräume abgrenzen und nachfolgend in einen wohlstandsmehrenden Wettbewerb treten. Auch unter dieser Perspektive ist es deshalb angezeigt, das Phänomen des Regionalismus zur Kenntnis zu nehmen und zu versuchen, steuernd auf diesen Prozess so Einfluss zu nehmen, dass dieser gegebenenfalls auch zur Lösung zentraler Probleme in Europa, insbesondere auch jene wirtschaftlicher Art, beitragen kann.

Der Nationalismus hat in Europa im 20. Jahrhundert zu vielen, sehr negativen Entwicklungen geführt. Die europäische Staatenwelt ist mittlerweile in eine internationale rechtliche Rahmenordnung eingebunden, die aufgrund ihrer Fundierung auf Demokratie und Menschenrechten die erneute Herausbildung solcher Situationen unwahrscheinlich werden hat lassen. Die Regionalidee bezieht aus Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aber wichtige Impulse und sie kann gleichzeitig auch dazu beitragen, diese zentralen Ansprüche der europäischen Integration zu fördern und unterstützen. Die Qualität regionaler Prozesse, ihre

Orientierung am Nutzen und an den Interessen der Bürger kann gestaltet und gesteuert werden. Dies setzt allerdings eine detaillierte Kenntnis der zugrunde liegenden Mechanismen sowie des Ist-Standes in diesem Prozess voraus. Es ist das Anliegen dieses Bandes, dazu beizutragen.

Innsbruck, Bozen
im Juli 2015

Peter Hilpold
Christoph Perathoner
Walter Steinmair

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Peter Hilpold	
Union – Nation – Region: eine schwierige Allianz	7
Josef Isensee	
Kurze Geschichte der Europäischen Zukunft	27
Robert Menasse	
Europa gebaut auf Staat und Region	39
Werner Weidenfeld	
Die Region in der Europäischen Union. Ist-Zustand und Ausblick	49
Christoph Perathoner	
Was die Union von Staaten und Bürgern zusammenhält	93
Sergio Fabbrini	
Die Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Dimension	111
Peter Hilpold	
Fragmentation and Coordination of Public Authority: The Foreign Relations of Politically Autonomous Territorial Entities in the Transfrontier Dimension	125
Francesco Salerno	
Italien: Krisenbewältigung im Solidarverbund EU, Staat und Region	145
Walter Steinmair	

Regional Innovation in Europe: A Multidimensional Approach	167
Matthias Siller, Thomas Schatzer and Gottfried Tappeiner	
Sachverzeichnis	185

Autorenverzeichnis

Sergio Fabbrini LUISS Guido Carli, Roma, Italien

Peter Hilpold Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Josef Isensee Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Bonn, Bonn, Deutschland

Robert Menasse Wien, Österreich

Christoph Perathoner Rechtsanwaltssozietät „Christoph Perathoner & Partner“, Bozen, Italien

Francesco Salerno c/o Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Ferrara, Ferrara

Thomas Schatzer Institut für Wirtschaftstheorie, -politik und -geschichte, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

WIFO – Institut für Wirtschaftsforschung, Bozen, Italien

Matthias Siller Institut für Wirtschaftstheorie, -politik und -geschichte, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Walter Steinmair Interconsult, Bozen, Italien

Gottfried Tappeiner Institut für Wirtschaftstheorie, -politik und -geschichte, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Werner Weidenfeld Centrum für angewandte Politikforschung, München, Deutschland

Die Herausgeber

Dr. Peter Hilpold ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck und Gastprofessor an der Universität Padua. Er verfügt über abgeschlossene Studien in den Fächern Rechtswissenschaften, Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre und Philosophie, ist Autor von über 200 Publikationen und wirkt als Hrsg. bzw. ständiger Mitarbeiter bei mehreren wissenschaftlichen Zeitschriften mit.

Christoph Perathoner LL.M. (Eur. Law) Jahrgang 1973, Master of Advanced Studies in European Law; zu den Höchstgerichten zugelassener Rechtsanwalt (avvocato cassazionista) mit Schwerpunkt Wirtschafts-, Handels- und Unternehmensrecht in Italien mit Kanzleiniederlassungen in Österreich und Deutschland; Autor verschiedener Veröffentlichungen zu verfassungsrechtlichen, europarechtlichen und völkerrechtlichen Themen.

Dr. Walter Steinmair Honorarprofessor für italienisches Finanzrecht an der Universität Innsbruck und Steuerberater mit Kanzlei in Bozen; Autor zahlreicher Publikationen zum italienischen und internationalen Steuer-, Finanz- und Wirtschaftsrecht.

Grußwort von Landeshauptmann Arno Kompatscher

Im Frühsommer 2014 trafen wir uns auf Schloss Prösels, um über den Beitrag der Regionen zur Lösung der großen Probleme Europas zu diskutieren. Damals war die Europäische Union noch ganz im Griff der Finanz- und Wirtschaftskrise, die auch Gegenstand der Referate war. Gleichzeitig wurde aber auch verdeutlicht, dass Europa mehr ist als Wirtschaft und dass dieses Integrationsvorhaben ein einzigartiges Friedensprojekt ist, das alle gesellschaftlichen Bereiche berührt. Wir brauchen ein starkes Europa, das aber kein Europa allein der Staaten ist, sondern auf eine solide Basis gesetzt werden muss und diese finden wir u.a. in den Regionen. Das große Europa muss von unten, von seinen kleinen Einheiten getragen werden, wenn es Bestand haben will angesichts der einzigartigen Herausforderungen unserer Zeit.

Eine dieser Herausforderungen ist die aktuelle Flüchtlingskrise und auch diese wird primär im Kleinen, auf regionaler Ebene bewältigt, auch da den großen Akteuren, den Staaten und den internationalen Organisationen, noch ein überzeugender Plan zur Lösung der Krise fehlt.

Die hier vorliegenden Beiträge beziehen sich im Kern auf die auf Schloss Prösels gehaltenen Vorträge, gehen aber inhaltlich darüber hinaus und sind auch in vielem aktualisiert worden. Ich denke, hier wird ein breites Spektrum an Ideen geboten, aufgezeigt, worauf es ankommt, wenn wir ein Europa schaffen wollen, das von der Basis verstanden und unterstützt wird.

Ich hoffe, dass diese Publikation viele Leserinnen und Leser findet, dass die darin enthaltenen Ansätze aufgegriffen und – auch kritisch – diskutiert werden. Die Europaidee lebt schon seit jeher vom Dialog, von der Kraft der Ideen im Widerstreit und letztlich natürlich auch von der Synthese. Ich finde in diesem Buch zahlreiche Gedanken, die sich nicht auf ein spezifisches Problem einer bestimmten Periode beziehen, sondern die in vielem zeitlos sind, Fragen aufwerfen und Antworten bieten, die den ganzen Integrationsprozess begleitet haben.

Ich bin stolz darauf, dass diese Tagung in Südtirol stattfinden konnte. Südtirol ist ein Land, das geographisch im Mittelpunkt der europäischen Integrationsbewegung steht, aber auch inhaltlich von dieser enorm profitiert und zu dieser auch einiges beigesteuert hat. Dieser Band ist damit auch als Beitrag zu sehen, der diesen Prozess weiter fördern soll und dabei auch sicherstellen will, dass die Regionen ausreichend Gehör finden. Für den Erfolg des Integrationsprozesses ist dies unerlässlich und

damit liegt die kritische und konstruktive Mitsprache der Regionen im Interesse aller beteiligten Akteure und somit auch der Mitgliedstaaten und der einzelnen Bürgerinnen und Bürger.

Arno Kompatscher
Landeshauptmann von Südtirol

Einleitung

Peter Hilpold

In diesem Buch wurde versucht, das Thema „Regionen und Regionalismus in Europa“ aus unterschiedlichsten Perspektiven anzugehen, wobei völkerrechtliche, europarechtliche, verfassungsrechtliche, aber auch philosophische, politikwissenschaftliche und ökonomische Ansätze verwendet werden.

Im einleitenden Kapitel „Union – Nation – Region: eine schwierige Allianz“ zeigt *Josef Isensee* die ganze Ambivalenz der Idee eines Drei-Ebenen-Systems Union – Staat – Region auf: Aus EU-rechtlicher Sicht werde die dritte, die unterste Ebene weitgehend ignoriert. Nur in bescheidenem Maße könnten die Gliedstaaten auf die supranationale Willensbildung einwirken. Die Hoffnungen derer, die im „Ausschuss der Regionen“ eine wirksame Vertretung der dritten Ebene sahen, mussten enttäuscht werden. Laut *Isensee* sei in dieser Einrichtung nicht mehr als eine „folkloristische Schaubühne“ zu sehen, bei welcher es fraglich sei, ob sie die Übersetzungs- und Reisekosten rechtfertige, die sie auslöse. Dennoch aber nähmen die Regionen im europäischen Integrationsprozess eine wichtige Rolle ein, gerade weil die Union ein „Konstrukt der politischen Vernunft“ sei, wenngleich sie noch ohne Seele sei. Die Regionen wiederum seien „vitale Elemente europäischer Identität“, denn die Regionen machten das Prinzip der Bürgernähe realistisch. Die abstrakt allgemeine Freiheit der Grundrechte werde ergänzt durch die konkret raumbezogene Freiheit der Regionen, in denen die Bewohner sich ihrer Besonderheit gemäß entfalten könnten. In den Regionen erlange die Idee Europas Bodenhaftung.

Robert Menasse verfasst in seinem Beitrag über die „Kurze Geschichte der Europäischen Zukunft“ ein Plädoyer gegen den Nationalstaat und für die Aufwertung der Regionen. Laut *Menasse* sind alle Argumente, die noch für die Unverzichtbarkeit nationaler (Selbst)Organisation vorgebracht werden, längst widerlegt, so ihre angebliche identitätsstiftende Rolle, die Vermittlung gemeinsamer Kultur, Geschichte, Mentalität und Sprache sowie die solidarische Zugehörigkeit des Einzelnen zu einem gesellschaftlichen Ganzen. Er liefert dazu eine Reihe von Argumenten, weshalb diese Ziele von der Nation nicht bzw. von der Region besser

P. Hilpold (✉)

Universität Innsbruck, Innrain 52, 6020 Innsbruck, Österreich

E-Mail: Peter.Hilpold@uibk.ac.at

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2016

P. Hilpold et al. (Hrsg.), *Europa der Regionen*, DOI 10.1007/978-3-662-48205-6_1

verwirklicht werden könnten. Der Nationalismus lässt sich laut Menasse nicht domestizieren. Im europäischen Integrationsprozess blockierten die Nationen – unter Hinweis auf die Notwendigkeit, nationale Interessen zu verteidigen – weiteren Fortschritt, zum Schaden aller. Gleich wie *Isensee* weist *Menasse* darauf hin, dass der Region im Lissaboner Vertrag nur eine ganze marginale Rolle zukomme, während es die Region sei, die in Wahrheit für den Menschen mentalitätsprägend und identitätsstiftend sei.

Für *Menasse* steht fest, dass der Nationalstaat untergehen werde. „Je früher wir uns mit diesem Sachverhalt vertraut machen, desto besser für unsere demokratische und selbstbestimmte Zukunft“.

Werner Weidenfeld sieht in seiner Abhandlung „Europa gebaut auf Staat und Region – Das strategische Zukunftsgut“ das Interesse an einem „Europa der Regionen“ als Teil einer thematischen Konjunktur: Mal stehen bestimmte Themen im Mittelpunkt, mal bestenfalls am Rande. Weidenfeld fordert aber ein viel weiter greifendes strategisches Denken, das die EU angesichts neuer globaler Herausforderungen tatsächlich weiterbringt. Dabei umreißt er drei Problemfelder: die ungeklärte Führungsfrage, die Notwendigkeit, Transparenz zu schaffen und die Frage der Legitimation. Für die Lösung dieser Herausforderungen fordert Weidenfeld in erster Linie die Realisierung eines Europas der Bürger, wozu es aber einer strategisch denkenden Politik-Generation bedürfe.

In vielem – und insbesondere was die Wertung der Rolle der Region in der EU der Gegenwart anbelangt – stellt der Beitrag von *Christoph Perathoner* „Die Region in der Europäischen Union. Ist-Zustand und Ausblick“ einen Kontrapunkt zu den vorgenannten Aufsätzen dar. Perathoner zeichnet die Entwicklung der Regionalismusdebatte in Europa nach und kommt dabei zu einem grundsätzlich positiven Ergebnis. Ausgehend von der häufig zitierten Feststellung *Daniel Bells*, die Nationalstaaten seien zur Lösung der großen Probleme zu klein und zur Lösung der kleinen Probleme zu groß, sieht *Perathoner* eine Entwicklung, nach welcher die Regionen Europas im Begriff sind, diese Lücke zu schließen. Besonderes Augenmerk widmet er der Darstellung der Rolle der italienischen Regionen bei der Umsetzung des EU-Rechts, wobei er im Detail die umfassende Rechtsprechung und Gesetzgebung dazu analysiert. Abschließend stellt Perathoner eine Reihe von Thesen auf und untermauert diese mit umfangreichen Material: Es fehle zwar an einem einheitlichen normativen Begriff der Region im Unions- und Europarecht, doch würden der Bedeutungsverlust der Nationalstaaten und die generellen Dezentralisierungstendenzen neue Chancen für die Regionen in Europa schaffen. Diese würden von einer weitgehend ignorierten territorialen Entität zu Gebietskörperschaften mit dem Potential einer *emerging power* mutieren. Der rasante Erweiterungsprozess der EU erfordere nun eine Vertiefung des Integrationsprozesses über die Regionen, wobei die Einbindung der Regionen in den europäischen Normsetzungsprozess die meritorisch-inhaltliche Qualität der Gesetzgebung steigern und die Umsetzung des Unionsrechts durch die Regionen zu mehr Bürgernähe führe. Darauf aufbauend trägt Perathoner auch eine Reihe von rechtspolitischen Forderungen vor, die auf eine weitere Stärkung der Regionen abzielen. So verlangt er ein privilegiertes Klagerecht für die Regionen in den Bereichen, in welchen sie über eine ausschließliche

Gesetzgebungsbefugnis verfügen, die Umgestaltung des Ausschusses der Regionen zu einem Senat der Regionen nach dem Vorbild des deutschen Bundesrates und die Zuerkennung eines Rechts, die Außenbeziehungen selbst zu gestalten.

Sergio Fabbrini untersucht in seinem Beitrag „Was die Union von Staaten und Bürgern zusammenhält“, wie die heterogenen Verfassungsmodelle, auf welchen die Europäische Union beruht, wechselseitig miteinander in Einklang gebracht werden können. Fabbrini weist darauf hin, dass der Vertrag von Lissabon ein doppeltes Verfassungsmodell institutionalisiert habe: ein supranationales, was das Management der öffentlichen Ressourcen, die in Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Markt stehen, anbelangt und ein intergouvernementales bei souveränitätsrechtlichen Fragen, nach welchem die Entscheidungsgewalt bei jenen Institutionen (Europäischer Rat und Ministerrat) angesiedelt ist, die die Regierungen der Mitgliedstaaten repräsentieren. Die Finanz- und Wirtschaftskrise habe aber die unzulängliche wechselseitige Koordinierung der beiden Modelle an den Tag gelegt. Dieses Problem sei bislang auch deshalb nicht gelöst worden, da es kein umfassendes Konzept für die Gestaltung der politischen Ordnung der EU gebe. Zwei Ansätze stehen hier im Widerstreit: der staatliche französischer Provenienz und der ethnische deutschen Ursprungs. Keiner dieser beiden Ansätze ist geeignet, einen zukunftssträchtigen Weg für die Union aufzuzeigen. *Fabbrini* fordert deshalb einen Verfassungsvertrag zwischen den Staaten und den Unionsbürgern, der eine Mehrebenen-Union mit Selbstverwaltung verwirklichen sollte, soweit diese möglich erscheint.

Im Beitrag von *Peter Hilpold* „Die Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrisen unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Dimension“ wird die Entwicklung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise nachgezeichnet, wobei aufgezeigt wird, dass diese Union nach wie vor eine „hinkende“ in dem Sinne ist, dass einer völlig vergemeinschafteten Währungsunion eine Wirtschaftsunion gegenübersteht, die nach wie vor von einem dominanten Einfluss der Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist. An einer Stärkung der europäischen Wirtschaftspolitik führt kein Weg vorbei, doch divergieren die Auffassungen über den geeigneten Weg. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welche Rolle dem Solidaritätsgrundsatz zukommen soll bzw. wie dieser zu verstehen ist. In diesem Beitrag wird aufgezeigt, dass die europäische Regionalpolitik dazu wertvolle Anregungen liefern kann. Dabei wird verdeutlicht, dass Solidarität nicht als grenzenlose Nächstenliebe und Mittelzuwendung zu verstehen ist, sondern als Hilfe zur Selbsthilfe. Zur Behebung der Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise wird auch mehr Solidarität zwischen den einzelnen Regionen in den verschiedenen Mitgliedstaaten gefordert. In diesem Zusammenhang gelten ähnliche Regelungen: Interregionale Solidarität wird gefordert und ist geschuldet, sie kann aber nicht in unbeschränkter Form erfolgen.

Francesco Salerno untersucht in seinem Beitrag mit dem Titel „Fragmentation and Coordination of Public Authority: The Foreign Relations of Politically Autonomous Territorial Entities in the Transfrontier Dimension“ die hoheitlichen Funktionen der Regionen und der autonomen Provinzen sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch aus völkerrechtlicher und EU-rechtlicher Perspektive. Besonderes Augenmerk widmet er der Situation in Italien, wobei er den Prozess nachzeichnet, über

welchen die Regionen (und die Autonomen Provinzen Bozen und Trient) sukzessive mit immer weiter reichenden völkerrechtlichen Vertragsabschlusskompetenzen beliehen worden sind. In diesem Rahmen stellt die institutionalisierte grenzüberschreitende Kooperation der Regionen – auch über die EU – eine neue Entwicklungsstufe dar. Hoheitliche Funktionen werden über ein Mehr-Ebenen-System ausgeübt, wobei dieses Phänomen nur vollumfänglich verstanden werden kann, wenn es gleichzeitig aus den erwähnten Perspektiven: der verfassungsrechtlichen, der völkerrechtlichen und der EU-rechtlichen betrachtet wird.

Walter Steinmair beschäftigt sich in seiner Abhandlung mit dem Titel „Italien: Krisenbewältigung im Solidarverbund EU, Staat und Region“ mit der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise im Allgemeinen und mit ihren Auswirkungen auf die italienische Wirtschaft im Besonderen. Dabei ortet er in Italien im Speziellen ein Wachstumsproblem, das er auf seine Ursachen hin analysiert. Er verweist dabei auf dringenden Reformbedarf in den Bereichen Arbeitsmarkt, Schule und Universität, Politik, Wettbewerbsfähigkeit und Steuerpolitik. Er zeigt auf, dass von der regionalen bzw. der lokalen Ebene entscheidende Impulse für eine Sanierung des Staatshaushalts und eine Sanierung der italienischen Wirtschaft ausgehen können. Die Föderalisierung Italiens sei ein unumkehrbarer Prozess. Damit dieser sich aber positiv auf das Wohl des Landes auswirkt, muss sichergestellt werden, dass es sich dabei um einen verantwortungsbewussten Föderalismus handelt. Neben den vielen Negativbeispielen inkompetenter und korrupter Lokalverwaltungen gäbe es auch das Gegenteil in Italien und diese Fälle könnten als best-practice-Beispiele herangezogen werden. Insbesondere das Funktionieren der Lokalverwaltungen in der Autonomen Region Trentino-Südtirol sei in vielem mustergültig.

Der abschließende Beitrag von *Matthias Siller, Thomas Schatzer* und *Gottfried Tappeiner* zum Thema „Regional Innovation in Europe: A Multidimensional Approach“ beschäftigt sich mit der Frage der Messung der Innovationsfähigkeit einzelner Regionen. Innovation ist bekanntlich von grundlegender Bedeutung für Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen. Die Messung dieser Fähigkeit ist allerdings schwierig. Die Autoren entwickeln einen multidimensionalen Ansatz auf dessen Grundlage sie zu überraschenden Ergebnissen gerade auch für die Regionen Mitteleuropas gelangen.

Diese Beiträge sollten in ihrer Gesamtheit aufzeigen, dass das Phänomen des Regionalismus in Europa ein sehr vielschichtiges ist. Zweifelsohne haben die Regionen in den letzten Jahren und Jahrzehnten eine starke Aufwertung erfahren. Sie werden nicht nur auf verfassungsrechtlicher, sondern zusehends stärker auch auf völkerrechtlicher und auf europarechtlicher Ebene zur Kenntnis genommen. Der Nationalstaat hat aber – anders als vielfach vorausgesagt – noch nicht definitiv abgedankt und mit der Europäischen Union ist ein weiterer Akteur hinzugekommen, der dem Gesamtbild zusätzliche Komplexität verleiht. Die Region wird jedoch immer mehr identitätsstiftend für die Bürger der Union und diese fordern vielerorts immer stärker die Herausbildung einer regionalen Dimension. Mit diesem Sammelwerk sollten mögliche Entwicklungslinien der einschlägigen Diskussion sowie des rechtlichen Rahmens für diesen Prozess aufgezeigt werden.

Prof. Dr. Peter Hilpold ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck und Gastprofessor an der Universität Padua. Er verfügt über abgeschlossene Studien in den Fächern Rechtswissenschaften, Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre und Philosophie, ist Autor von über 200 Publikationen und wirkt als Herausgeber bzw. ständiger Mitarbeiter bei mehreren wissenschaftlichen Zeitschriften mit. Web: www.peterhilpold.com.

Union – Nation – Region: eine schwierige Allianz

Josef Isensee

1 Drei Ebenen politischer Organisation

1.1 Die Europäische Union

1.1.1 Supernova

Die Europäische Union ist eine riesige Baustelle, auf der an allen Ecken und Enden gearbeitet wird. Doch die vielen Baumeister, die hier das Sagen haben, folgen keinem gemeinsamen Plan, wie das fertige Werk denn am Ende aussehen soll.¹ Die einen wollen, dass es ein Verbund souveräner Staaten bleiben, also in jenem singulären Schwebezustand verharren solle, der in kein Schema des Staatsrechts und des Völkerrechts passt. Andere streben einen supranationalen Bundesstaat an, die Vereinigten Staaten von Europa. Wieder andere haben den kosmopolitischen Traum, dass die Europäische Union die Zwischenstufe zu einem Weltstaat bilden werde. Das Unfertige verleiht der Union einen eigenen Charme.² Es regt die Phantasie an, weckt politische Hoffnungen, die einander schadlos widersprechen dürfen, und es tröstet über Mängel hinweg, die dem Unfertigen nun einmal anhaften.

Den Baugrund stellen die einzelnen Staaten, die sich zur Union verbunden haben. Sie liefern das Baumaterial, das sie ihren eigenen Gehäusen entnehmen. Die Union ist das Werk ihrer Mitgliedsstaaten. Sie zehrt von deren Substanz. Das supranationale Wachstum führt zu nationaler Reduktion. Das allein ist schon Grund zur Genugtuung für alle, die unter nationalstaatlicher Intransigenz gelitten haben.

¹ Exemplarisch der gegenwärtige Stand der Wirtschafts- und Währungsunion. Darstellung und Analyse: Hilpold (2014, S. 3 ff.).

² Isensee (²1994, S. 103 (127)).

Der Nationalstaat hat schlechte Presse. Sein Rückbau und der weitere Ausbau der Union gelten als politische Notwendigkeit, die nicht hinterfragt werden darf. Die Integration umgibt der Nimbus des Progressiven.

Die Entwicklung scheint unaufhaltsam: hin zu „einer immer engeren Union“, wie es in der Präambel des Unionsvertrages von Lissabon heißt, der auch schon auf die nicht näher vorgezeichneten Schritte hinweist, „die getan werden müssen, um die europäische Integration voranzutreiben“. Weist die Union Erfolge auf, so liefern sie den Baumeistern das Argument, die Union durch zusätzliche Kompetenzen zu stärken und durch weitere Mitglieder zu vergrößern, damit sich künftig noch mehr Erfolge einstellen. Zeigen sich Misserfolge, wie die selbstverschuldeten des voreiligen und leichtfertigen Konstrukts der Währungsunion, so geraten diese ebenfalls zum Argument, den Bau voranzutreiben, damit künftig Misserfolge vermieden werden.

Ein so bewegliches Gebilde wie die Union hat keine auf Dauer angelegte rechtlich verfestigte Struktur, wie sie dem Verfassungsstaat eigen ist. Ihre Verfassung, so sie denn eine hat,³ ist eine Wandelverfassung.⁴ Überhaupt bereitet diese Supernova den Juristen Schwierigkeiten, weil sie sich nicht in die geläufige Begrifflichkeit fügt: mehr als ein völkerrechtlicher Staatenbund, doch – derzeit jedenfalls – weniger als ein Bundesstaat. Die Theorie hinkt hinter der Entwicklung einher.

Die europäische Integration hat den Kontinent von Grund auf verändert. Der gemeinsame Binnenmarkt ist machtvolle Wirklichkeit. Die Wirtschaftsgemeinschaft hat sich zur Rechtsgemeinschaft geweitet und ist auf dem Wege zur politischen Gemeinschaft. Die Nationalstaaten öffnen zueinander ihre Grenzen. Ihre kulturellen und rechtlichen Besonderheiten gleichen sich an. Sie nehmen Eigeninteressen zurück zugunsten gemeinsamer Belange und entsagen Autarkiestreben. Rivalität weicht der Handlungseinheit, Konflikte werden in geordnete Bahnen gelenkt. Der nationalistischen Aggressivität werden die Reißzähne gezogen. Europa ist befriedet.

1.1.2 „Immer engere Union“

Je enger die Union, desto geringer die Beweglichkeit und die Selbständigkeit ihrer Mitglieder. Diese büßen an Kompetenz ein, was die Union an Kompetenz gewinnt. Ihr Kompetenzhunger ist unersättlich. Die europäischen Verträge machen es ihr leicht, sich Nahrung zu verschaffen. Denn die Kompetenztitel werden nicht wie die des deutschen Bundesstaates nach Gegenständen, sondern nach Zielen bestimmt, indes die Wege zu den Zielen nicht vorab festgelegt werden.⁵ Die vertraglichen Zuständigkeiten werden extensiv auf effēt utile hin wahrgenommen, „abgerundet“, durch „Brückenklauseln“ gedehnt und durch ungeschriebene Kompetenzen

³ Verneinend Kirchhof (³2012, § 214 Rn. 128 ff.).

⁴ Begriff: Ipsen (1990, S. 159 (172 f.)).

⁵ Heintzen (1994, S. 189 ff.); Kirchhof (2001, S. 9 (11 ff.)).

ergänzt.⁶ Grundrechtsgarantien verwandeln sich unter der Hand in Kompetenztitel.⁷ Die Ausweitung des Handlungspotentials der Union gilt den Akteuren per se als Fortschritt, so dass sie sich nicht weiter zu rechtfertigen braucht, die vertraglichen Barrieren der Subsidiarität wie der Erforderlichkeit beiseite schieben und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung beliebig dehnen kann. Zu letzter Konsequenz getrieben, könnte die „immer engere Union“ zur Garotte werden, welche die Mitgliedsstaaten erwürgt. In der Tat prognostizieren manche Beobachter das Aufgehen der Mitgliedsstaaten in einem europäischen Bundesstaat, der sie zu bloßen Gliedstaaten nach seiner Fassung degradieren werde.

1.1.3 „Europa der Bürger“

Die europäische Integration bezog sich ursprünglich auf die Mitgliedsstaaten und ihre Volkswirtschaften. Heute bezieht sie sich auch unmittelbar, ohne staatliche Vermittlung auf die Bürger, die den Status von Unionsbürgern erhalten, freilich vermittelt durch die Zugehörigkeit zu den Mitgliedsstaaten. Die Unionsbürger wählen direkt das europäische Parlament. Das Europarecht erkennt ihnen Grundrechte zu: als allgemeine Rechtsgrundsätze, in Übernahme der Europäischen Menschenrechtskonvention, vollends durch die Charta der Grundrechte,⁸ von Anfang an aber schon durch die Grundfreiheiten des europäischen Marktes.⁹ Vollends verspricht die Union, dass ihre Entscheidungen „möglichst bürgernah“ getroffen werden¹⁰ – ein Versprechen freilich, das diese Megaorganisation nicht ernst meint, weil sie es auch bei gutem Willen nicht einlösen könnte.

Die Integration der Bürger ist bislang nur unzulänglich gelungen. Der Aufbau und der Ausbau der Union ist im Wesentlichen Sache der politischen Klasse. Eine unmittelbare Beteiligung der Völker, wie Beispiele aus Frankreich, Dänemark und den Niederlanden zeigen, ist riskant. Das Vertrauen in die supranationalen Institutionen ist gering. Die Abgabe weiterer Befugnisse an sie wird überwiegend abgelehnt,¹¹ wenn sich auch keine Mehrheiten dafür finden, die Union zu verlassen.¹² Gleichwohl erhalten euroskeptische Parteien Zulauf der Wähler. Der Hiatus zwischen der supranationalen Organisation und den nationalen Bevölkerungen wird größer. Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, den der Vertrag

⁶ Vgl. Koenig und Haratsch (⁸2012, Rn. 159 ff.); Herdegen (¹⁵2013, § 8 Rn. 61 ff.) – Perspektive des deutschen Verfassungsrechts BVerfGE 89, 155 (210); 123, 267 (393 ff.).

⁷ Paul Kirchhof (N 3), § 214 Rn. 61 ff. Vgl. auch Gärditz (³2011, § 189 Rn. 50 ff.).

⁸ Herdegen (³2012, § 211).

⁹ Haratsch (³2012, § 210).

¹⁰ Präambel zum EUV.

¹¹ Nach einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach gilt das für 44 % in Deutschland, 58 % in Frankreich, 41 % in Spanien und 62 % in Großbritannien, indes mehr Befugnisse nur von 7 % in Deutschland, 16 % in Frankreich und in Spanien und 4 % in Großbritannien befürwortet werden (Bruttel (15.8.2014, Nr. 188, S. 8)).

¹² Nach der Allensbach-Erhebung (N 11) sind in Großbritannien 51 % für den Verbleib und nur 38 % für den Ausstieg. In Deutschland ist das Verhältnis 72 zu 10 %.