

Heinz Fassmann

Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus

Begriffe und Konzepte

Spätestens seit Verhängung der Sanktionen gegen die österreichische Bundesregierung durch 14 EU-Staaten und seit der Einführung des Euro als einheitliche Währung innerhalb Europas wurde es vielen klar, was der Europäische Integrationsprozess letztlich bedeutet: Es geht dabei nicht nur um Verträge und um „Hohe Politik“, sondern auch um eine fundamentale Änderung der nationalstaatlichen Souveränität.¹ Das europäische Ausland ist kein „richtiges“ Ausland mehr und die österreichische Binnensphäre ist nicht mehr von außen unantastbar. Galt früher noch die vornehme Zurückhaltung ausländischer Staatskanzleien, ausgedrückt in der Formel von der Nichteinmischung in innenpolitische Angelegenheiten, so nehmen plötzlich die Regierungschefs der benachbarten und befreundeten EU-Staaten zu einer spezifischen Regierungskonstellation in Österreich Stellung. War der Außenwert einer Währung früher noch ein Kernbereich jeder nationalen Wirtschafts- und Währungspolitik, so wird nun in einer supranationalen Instanz über Zinspolitik oder Geldmenge entschieden. Der Nationalstaat ist einfach nicht mehr das, was er einmal war.²

**Änderung
der national-
staatlichen
Souveränität**

Supranationalismus

Die freiwillige Aufgabe ehemals nationalstaatlicher Souveränitätsrechte und deren Übertragung an eine übergeordnete Institution kann als Supranationalismus bezeichnet werden. Supranationalismus ist nicht mit Internationalismus ident, denn im Unterschied dazu kennzeichnet der Begriff die Überordnung der Befugnisse und Rechte der supranationalen Institutionen, während der Begriff „international“ diese spezifische Qualität nicht besitzt.

Die Definition macht klar, dass der Ausdruck „supranational“ besonders für die Europäische Union zutreffend ist. Denn sie steht mit ihren Institutionen über den Nationalstaaten und nimmt deren abgetretene Hoheitsrechte wahr. Welche Hoheitsrechte wahrzunehmen sind, ist vertraglich geregelt und historisch gewachsen. Das Einheben der Außenzölle und die Festlegung ihrer Höhe gehören ebenso wie die gemeinsame Agrarpolitik, die Strukturpolitik und die Handelspolitik zu den Hoheitsrechten der Europäischen Gemeinschaft.

Der „Quantensprung“ bei der Übertragung der Hoheitsrechte vollzog sich mit dem Vertrag von Maastricht (1992 unterzeichnet und 1993 in Kraft getreten). Zu den aufgezählten Aufgabenbereichen kamen damals neue, gemeinsame Regelungsbereiche wie die Wirtschafts- und Währungsunion, die Unionsbürgerschaft oder der Verbraucherschutz hinzu. Zusätzlich wurde die Europäische Union mit einer zweiten und dritten „Säule“ der Zusammenarbeit ausgestattet. Eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und eine enge Zusammenarbeit im Bereich der Politik des Inneren wurden, mit weit reichenden Konsequenzen für die nationalstaatliche Politik in diesen Bereichen, beschlossen.

**Weniger
„national-
staatliche“
Freiheit, mehr
„europäische“
Lösungen**

Im Vertrag von Maastricht wurden die abgetretenen Hoheitsrechte explizit definiert und damit begrenzt, in der Realität aber vielfach erweitert. Wer die engen Maastricht-Kriterien hinsichtlich Neuverschuldung, Gesamtverschuldung und Inflation erreichen möchte, der muss nationalstaatliche Spezifika aufgeben. Die Ausgestaltung des Pensionssystems beispielsweise ist zwar im politischen Portefeuille der Nationalstaaten verblieben, der Zwang, die Neuverschuldung unter einen bestimmten Wert zu drücken, führt aber dazu, dass spezifische „österreichische“, „italienische“ oder „deutsche“ Regelungen verschwinden. Ähnliches gilt für die Bildungspolitik, die Wohnbauförderung und die Sozialpolitik insgesamt. Nach Maastricht haben sich die Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte entscheidend verändert. Die Zahl der nationalstaatlichen „Freiheitsgrade“ wurde reduziert, der Zwang zu „europäischen“ Lösungen nahm zu. „Wie machen es die anderen?“ und „Wie liegt Österreich im europäischen Vergleich?“ stellen daher analytische Standardfragen der aktuellen Politikberatung dar.

Das Schauen auf die anderen und die Rückführung historisch gewachsener und nationalstaatlich abgesicherter Regelungen führen zu konvergenten Strukturen in Europa. Nationalstaatliche Besonderheiten sind entweder nicht mehr leistbar oder stehen unter einem erheblichen Anpassungszwang. Europa wird ähnlicher, die Unterschiede werden geringer. Dies gilt für die Lehrverpflichtung der Lehrer und Lehrerinnen an Österreichs Schulen genauso wie für die Höhe der Kapitalertragssteuer oder die höchstzulässige Nutzlast eines LKW. Die Zeiten, als Käufer eines Grundstückes Inländer sein mussten, als

DIE „DREI SÄULEN“ DER EUROPÄISCHEN UNION		
Europäische Gemeinschaft	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	Innen- und Rechtspolitik
Z.B. Institutionen und Gesetzgebungsverfahren, Agrarpolitik, Binnenmarkt, Umwelt, Bürgerrechte, Wirtschafts- und Währungsunion, Regionalpolitik usw.		Z.B. Asylpolitik, Einwanderung, Drogenbekämpfung, polizeiliche Zusammenarbeit usw.
Quelle: Europa. Der Server der Europäischen Union, http://europa.eu.int/index_de.htm		

Märkte geschützt und abgeschottet werden konnten oder der Außenwert des Schillings durch die Nationalbank bestimmt wurde, sind vorbei. Ob das gut oder schlecht ist, kann nicht pauschal beurteilt werden. Manche sind froh darüber, dass Entscheidungsbefugnisse nach Brüssel gewandert sind und erwarten sich davon ein Mehr an Qualität bei politischen Entscheidungen, andere wünschen, die Zeit des souveränen Nationalstaates solle zurückkehren.

Als Gegenreaktion auf die Funktionsanreicherung der supranationalen Ebene lassen sich jedenfalls zwei unterschiedliche Meinungen in der politischen Debatte verorten: Die eine zielt auf einen kompletten Umbau der EU und der Nationalstaaten in Richtung auf ein Europa der Regionen ab, die andere auf eine tief greifende Reform der föderalen Struktur der Nationalstaaten auf Grund der veränderten Rahmenbedingungen.

Gegenreaktion und Konsequenzen

Europa der Regionen

Die Entwicklung der EU zu einem supranationalen Gebilde geht – so die Meinung derer, die das Modell eines „Europas der Regionen“ vertreten – an den realen Interessen des Bürgers vorbei. Entfremdung von den politischen Entscheidungsstrukturen, Akzeptanz- und Loyalitätsprobleme sind die Folgen des Anwachsens der Macht „in Brüssel“ als verortetes Symbol einer zentralistischen EU. Dazu kommen der verstärkte Konkurrenzkampf auf bisher geschützten Märkten und der drohende Identitätsverlust durch eine Europäisierung von Konsumgütern und medial vermittelten Kulturprogrammen.

**Rückbesinnung
auf Tradition
und Heimat**

Ein verstärkter Regionalismus, die Rückbesinnung auf Tradition und Heimat, war eine Reaktion auf diese Entwicklung. Das „Europa der Regionen“ wurde zur Metapher einer anderen Struktur, die auf Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen, auf Bürgernähe und Subsidiarität setzt. Auch wenn es insgesamt ruhiger geworden ist um das „Europa der Regionen“ und der Begriff in der politischen Debatte seltener aufscheint als noch vor wenigen Jahren, soll dennoch eine kurze Auseinandersetzung mit dem Konzept erfolgen. Die wesentliche Frage lautet dabei: Kann ein „Europa der Regionen“ und damit ein verstärkter Regionalismus tatsächlich ein Gegenmodell sein oder ist es nur Teil einer politischen Rhetorik?

Um diese Frage zu klären, ist eine kurze Diskussion des zentralen Begriffs der „Region“ von Nöten. Was ist darunter zu verstehen? Die Geographie definiert Region – sehr allgemein – als einen zusammenhängenden Teilraum mittlerer Größenordnung. Was dabei eine „mittlere“ Größenordnung darstellt, bleibt leider unpräzise. Mehrheitlich handelt es sich jedoch um Ausschnitte der Erdoberfläche, die größer sind als „lokale Ausschnitte“ und kleiner sind als staatliche. Die Triade „lokal-regional-staatlich“ kennzeichnet die Mittelposition des Begriffs Region.

Regionsabgrenzungen haben immer etwas Relatives an sich. Eine Region steht zwischen der lokalen und einer staatlichen oder manchmal auch der globalen Ebene. Manche verstehen unter einer Region die Eisenwurzten oder das Weinviertel, andere wiederum die österreichischen oder deutschen Länder und die EU selbst interpretiert in ihren Publikationen überstaatliche Gebilde, wie beispielsweise die Beneluxstaaten und das Rhein- und Ruhrgebiet zusammengefasst, als eine Region. Die Einwohnerzahl und auch die politischen Kompetenzen dieser Regionen schwanken ebenfalls erheblich. Sie reichen von einigen tausend Einwohnern bis zu zweistelligen Millionenzahlen. Manche Regionen sind Zusammenfassungen, die nur auf dem Papier existieren, ohne Kompetenz

**„Region“ –
Was ist das?**

und Institutionen, andere Regionen wieder haben Parlamente sowie Regierungen und können Gesetze beschließen (wie beispielsweise die deutschen Länder).

Nicht nur die Größe einer Region ist unklar, sondern auch der konzeptionelle Ansatz, wie Regionen abzugrenzen sind, ist vielfältig. In der wissenschaftlichen Forschung sind die analytischen Regionsabgrenzungen im Sinne homogener bzw. funktionaler Regionen am gebräuchlichsten. Was kompliziert klingt, ist im Prinzip sehr einfach. Bei der Abgrenzung homogener Regionen wird danach getrachtet, einen möglichst ähnlichen Ausschnitt aus der Erdoberfläche abzugrenzen (z.B. das Alpenvorland oder eine Region mit gleichen Einkommensverhältnissen). Bei einer Abgrenzung funktionaler Regionen steht das Verflechtungsmoment im Vordergrund. Die Stadt und das Stadtumland bilden beispielsweise eine funktionale Region, wobei die Stadt und das Stadtumland jeweils spezifische, aber einander ergänzende Funktionen ausüben.

Schließlich existiert neben den analytischen Regionsabgrenzungen ein umfassender, wenn auch unpräziser Ansatz der Regionsabgrenzung, der auf „Kulturräumen“ basiert. Dieser Ansatz geht davon aus, dass unterschiedliche und abgrenzbare Regionen existieren, die eine bestimmte Kultur, eine gemeinsame Geschichte, eine ähnliche ökonomische Struktur, vielleicht dieselben ethnischen Grundlagen und insgesamt ein „gleiches Wesen“ aufweisen. Regionen sind also Ausschnitte der Erdoberfläche mit „unverwechselbaren Eigenheiten“ und einem spezifischen „Wir-Gefühl“. Sie sind a priori vorhanden und müssen nicht erst durch eine Regionalisierung künstlich geschaffen werden. Daneben existiert noch mit der Planungsregion (bzw. der administrativen Region) ein Regionsbegriff, der in der Raumplanung und Regionalplanung verwendet wird. In diesem Fall dient der Raum nicht als wissenschaftliches Analyse- und Erklärungsmittel, sondern die Region wird zum Interventionsobjekt des Staates respektive seiner Raumordnungs- und Regionalpolitik.

Diese knappen Ausführungen über den Begriff der „Region“ zeigen, dass weder eine einheitliche Abgrenzung noch eine allgemein verbindliche Norm bezüglich der Größe einer Region existieren. Das Konzept des „Europas der Regionen“ wird damit mehr und mehr zur hohlen Phrase, wenn nicht einmal der titelgebende Begriff definiert werden kann. Vielleicht lag und liegt aber genau darin der Reiz der Idee. Weil diese konzeptionell nicht beschrieben werden kann, öffnet sie damit Tür und Tor für jede Interpretation und lässt jeden eintreten, der es will.

Der Rückbau föderaler Strukturen

Die Bundesländer – Opfer „schlanker“ Strukturen?

Während die Idee eines „Europas der Regionen“ eine weit über Österreich hinausgehende Gegenreaktion auf den Supranationalismus darstellte, entwickelte sich in Österreich seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eine davon unterschiedliche Diskussion. Ausgangspunkt ist dabei zwar ebenfalls die veränderte Machtbalance zwischen dem Staat und der EU, diese ist aber nicht Gegenstand der Kritik, sondern Auslöser einer als notwendig erachteten, binnenstaatlichen Reform. Es wird nicht kritisiert, dass ehemals nationalstaatliche Kompetenzen an die supranationale Ebene delegiert werden, sondern es wird eine Anpassung an diese neue Situation gefordert. Wenn die Nationalstaaten weniger zu entscheiden haben, dann müssen sie ihre Strukturen anpassen, sie müssen „schlanker“ werden und Institutionen rückbauen. Als „Opfer“ dieses Rückbaus wurden die österreichischen Bundesländer auserkoren.

Damit wurde eine sehr grundsätzliche Debatte akzentuiert, die, im Grunde genommen, genauso alt ist wie die Republik selbst. Wie groß sollen Bundesländer sein, welche Funktionen sollen sie wahrnehmen und wie ist es um den österreichischen Föderalismus

bestellt? Die einen betonen die historische Dimension und sehen die Bundesländer als die gewachsenen Teileinheiten des Staates an, die durch ihre Beitrittserklärungen erst das reale Entstehen der Republik ermöglicht haben. Darüber hinaus vermitteln sie eine sehr spezifische territoriale Identität mit einem starken „Wir-Gefühl“, als ein wichtiges Band, das eine Gesellschaft zusammenhält. Schließlich sind die Bundesländer als politische und verwaltungstechnische Einheiten zu sehen, die im Sinne von Subsidiarität in einer Vielzahl von Bereichen bürgernäher entscheiden und auf regionale Besonderheiten besser Rücksicht nehmen können. Der Föderalismus kräftigt jene Strukturen, die sich einer globalisierten Wirtschaftsweise, einer vereinheitlichenden kulturellen Entwicklung und einer zentralisierten Machtstruktur entgegenstellen. Österreich benötigt die Bundesländer, nicht über Abschaffung sollte nachgedacht werden, sondern über eine Funktionsanreicherung.

Die gegenteilige Meinung dazu orientiert sich an der realen Machtverteilung, an der Größe der Bundesländer und am politischen Ziel, die Verwaltung zu vereinfachen und billiger zu machen. Die Landtage, so das zynische Bonmot Theo Öhlingers (Die Presse, 22.05.1997), werden hinsichtlich ihrer Bedeutung nur mehr vom Bundesrat unterboten. Beide sind politische Leichtgewichte. Die Landtage haben tatsächlich nur in wenigen Bereichen autonome Entscheidungsbereiche und sind damit auch nur schwer den deutschen Ländern vergleichbar. Falsch wäre es aber – so die Kritiker weiter –, analog den deutschen Ländern, den kleinen österreichischen Bundesländern mehr Kompetenz zu übertragen, denn dies würde die Kosten für die öffentliche Verwaltung nur erhöhen und es wäre auch angesichts der wachsenden Konvergenz in Europa nicht sinnvoll, regionale Sonderlösungen im kleinen Maßstab zu produzieren.³

Im Unterschied zur Debatte um ein „Europa der Regionen“ ist die Diskussion über den österreichischen Föderalismus, über die Aufgaben der Bundesländer und über eine Verwaltungsreform noch lange nicht abgeschlossen. Auch wenn manche diese Diskussion als weitgehend entbehrlich, ja sogar als Sakrileg am österreichischen Staatsaufbau empfinden, besitzt sie einen realen Hintergrund.⁴ Österreichs Bundesländer, aber auch die politischen Bezirke sind deutlich kleiner als vergleichbare räumliche Einheiten in Deutschland oder Italien und sie haben relativ wenig zu entscheiden. Diese Situation hat sich seit dem EU-Beitritt Österreichs und auf Grund der Entwicklung der EU selbst deutlich akzentuiert. Weil ein großer Teil der Entscheidungsbefugnisse „nach Brüssel“ abgewandert ist und der Bund auch weiterhin als primärer Ansprechpartner in der Europäischen Politik anzusehen ist, schwindet die reale Bedeutung der Länder. Ob das gewollt wird oder nicht, ist dabei nicht die Frage.

Fazit

Die Europäische Union hat längst das Stadium eines lockeren Staatenbundes verlassen. Auch wenn viele dies nicht wahrhaben wollen, so entwickelt sich die EU eindeutig in Richtung Bundesstaat. Ob es tatsächlich dazu kommen wird und ob ÖsterreicherInnen und Deutsche eines Tages auch zusätzlich BürgerInnen der „Vereinigten Staaten von Europa“ sein werden, bleibt dahingestellt. Dies hängt von vielen Bedingungen ab, insbesondere vom politischen Willen, das supranationale Gebilde EU mit weiteren und zusätzlichen Funktionen auszustatten, die gleichzeitig zu einem Funktionsverlust der Nationalstaaten und ihrer subnationalen Einheiten führen.

Als eine Gegenbewegung zu dieser politischen Entgrenzung der Nationalstaaten innerhalb Europas, zur wachsenden internationalen und globalen Verflechtung der ehemals nationalen Volkswirtschaften und zur Internationalisierung von Kulturen entwickelt sich

Das Regionale vermittelt Sicherheit

eine Diskussion um den Regionalismus, werden lokale und regionale Besonderheiten wiederentdeckt, erfunden oder entschieden bewahrt. Das Regionale stellt dabei Heimat und Ankerplatz in einer Welt der Entterritorialisierung dar. Es vermittelt Sicherheit in einer Welt der Unruhe und über das spezifische Wir-Gefühl („wir Steirer“) kollektive Identität. Dass dabei notwendige Reformschritte über eine politische Neuordnung des Landes nicht einmal diskutiert werden dürfen, verwundert nicht weiter. Ob sich der Luxus lohnt, politische Strukturen aufrechtzuerhalten, die zwar historisch gewachsen sind, aber nicht mehr in das neue europäische Mehrebenensystem passen, bleibt jedoch dahingestellt.

Heinz Fassmann, Univ.-Prof. Dr.

wurde 1955 in Düsseldorf geboren, Studium der Geographie, Geschichte und Soziologie in Wien, 1992–1996 Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1996–2000 Professor für Angewandte Geographie und Geoinformatik an der Technischen Universität München, seit 2000 Professor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung an der Universität Wien. Forschungsschwerpunkte: Europäische Migration, Stadt- und Regionalentwicklung, Arbeitsmarkt.

- 1 Auch wenn die Sanktionen inzwischen aufgehoben sind und im Nachhinein von einer wachsenden Zahl an Politikern und Kommentatoren als problematisch angesehen werden, so dokumentierten sie dennoch eine neue Form des Miteinanders der EU-Mitgliedstaaten.
- 2 Diese Beispiele ließen sich fortsetzen. Der Europäische Gerichtshof befindet über die Modalitäten der Ausschreibung zum neuen Regierungsviertel in St. Pölten, und er entscheidet darüber, ob die Maut über den Brennerpass den Richtlinien der EU entspricht oder nicht. Überall erkennt man Eingriffe in die nationalstaatliche Souveränität, die vor dem EU-Beitritt, aber auch vor der Entwicklung der EU zu einer politischen Union noch undenkbar waren.
- 3 Der steirische Landesrat Gerhard Hirschmann ist einer der Repräsentanten einer „radikalen Lösung“. Er fordert: „Hören wir auf mit dem Gauklertum, das sich Föderalismus nennt“, und meint, „in Landtagen wird nur Geld vernichtet“ (Die Kleine Zeitung, 23.04.1998). Er plädiert für eine Zusammenlegung der Landtage und der Landesregierungen mehrerer Bundesländer. Auf der NUTS-2-Ebene (die erste subnationale Einheit) soll eine neue Regionseinheit entstehen, die politisch die Aufgabe der Bundesländer übernimmt. Diese sollen als historisch gewachsene Einheiten jedoch formell bestehen bleiben.
- 4 Die Wirtschaftskammer empfindet die vermeintliche Zusammenlegung als „unrealistisch und politisch absurd“ (Die Presse, 17.12.1999), und der VP-Klubobmann in Vorarlberg, Gerhard Halder, erachtet es als unsinnig, „/.../ dass kleinräumige, bürgernahe Strukturen zerstört werden sollen, weil ein zentralistischer Apparat nicht mehr funktioniert“. (Die Presse, 18.12.1999).

Literatur

Bauer, U.: Europa der Regionen – zwischen Anspruch und Wirklichkeit. ISR-Forschungsbericht 12. Wien 1994.
Huber, S./Pernthaler, P. (Hg.): Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung 44. Wien 1988.

Kilper, H./Lhotta, R.: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Opladen 1996.
Lauer, H./Fischer, T.: Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union. Gütersloh 1996.