

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 %.

über die Europäische Union verheißt, wird wahrgenommen als Raum der Überreglementierung, der bedrohlichen Ungewissheit und der Rechtsunsicherheit. Die Union gerät unter ungewohnten Rechtfertigungszwang.

1.2 Die Nationalstaaten

1.2.1 Herren der Verträge

Der prognostizierte Untergang der Nationalstaaten lässt noch auf sich warten. In der Gegenwart sind die Mitgliedsstaaten die Herren der Verträge geblieben. Ungeachtet aller gewollten oder ungewollten Kompetenzeinbußen, haben sie die Kompetenz-Kompetenz behalten, mit ihr die Souveränität.¹³ Die Union hat die Schwelle zur Staatlichkeit nicht überschritten. Den Mitgliedsstaaten kommt die ursprüngliche Fülle der Zuständigkeiten zu, und sie entscheiden, welche von diesen sie der Union übertragen. Die zentralen Kompetenzen, von denen ihre nationale Identität und ihre außenpolitische und militärische Bedeutung abhängen, sind ihnen verblieben. Als Nationalstaaten spielen sie ihre eigene Rolle in der Weltgemeinschaft der Staaten und lassen sich nicht durch die Union mediatisieren. Ein extremes Beispiel: für Frankreich und für Großbritannien ist es undenkbar, auf ihren ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Residuum einstiger Weltmacht, zugunsten der Europäischen Union zu verzichten; das gleiche gilt für ihr atomares Potential, das Symbol heutiger Weltmachtprätention.

Dass die Souveränität bei den Nationalstaaten liegt, zeigt sich in der Stunde der Not. In der Krise der Währungsunion fällt auf sie die Entscheidungsmacht zurück. Sie entscheiden über die Maßstäbe und Maßnahmen der Rettung. Soweit die Entscheidungen rechtliche Form annehmen, ist es die Form des Völkerrechts, nicht die des Europarechts. Die europäischen Organe wie Kommission und Parlament fungieren als kommentierende Statisten. Dagegen gewinnen Entscheidungen nationaler Instanzen europäische Bedeutung. Ein Gesetzesbeschluss des griechischen Parlaments, eine Wahl in Italien, ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland lassen das ganze Unionsgebäude erbeben und können es zum Einsturz bringen. Doch die Bedeutung verdanken die Nationalstaaten nicht sich selbst, sondern dem Integrationsstand der Europäischen Union, in der sie den Status von Mitgliedsstaaten erlangt haben. Dieser Status, der in der einen Hinsicht eine Minderung der nationalstaatlichen Eigenständigkeit voraussetzt, schafft in der anderen einen Zugewinn an nationaler Macht.

Die Nationalstaaten haben sich nicht zum europäischen Verbund zusammengeschlossen, um sich selbst preiszugeben und in ihm aufzugehen, sondern um mit seiner Hilfe in einer globalen Welt zu überleben und sich als kontinentale Gemeinschaft gegenüber den außereuropäischen Weltmächten von heute zu behaupten,

¹³ BVerfGE 89, 155 (187 f., 192, 199); 123, 267 (349, 351); P. Kirchhof (N 3), § 214 Rn. 41; Streinz (³2012, § 218 Rn. 48).

nachdem die Weltmacht europäischer Staaten dahin ist. Die Integration ist nicht Zeichen der Dekadenz des Nationalstaates, sondern seiner Anpassungsfähigkeit an gewandelte Verhältnisse. Sie bekundet seine Vitalität.

1.2.2 Vielvölkerstaat Europa?

Würden sich die Mitgliedsstaaten heute darauf verständigen, durch Vertragsänderung die Europäische Union in einen Bundesstaat zu verwandeln, so entstünde kein europäischer Nationalstaat, weil es keine europäische Nation gibt, sondern nur eine Vielzahl von Nationen in Europa.¹⁴ Es entstünde ein Vielvölkerstaat, in mancher Hinsicht vergleichbar dem einstigen Vielvölkerreich Habsburgs.

Doch im demokratischen Zeitalter haben die Vielvölkerstaaten geringe Überlebenschancen. Das zeigt gerade die jüngste Entwicklung nach dem Zerfall des Sowjetlagers vor einem Vierteljahrhundert. Unter der Knute des totalitären Sozialismus wie zuvor der des Zaren hatte der Vielvölkerstaat der Sowjetunion Bestand. Auch der Vielvölkerstaat Jugoslawien hielt nur so lange wie sein autokratisches System. Als die Zentralmacht zerbrach, machten sich die Gliedstaaten selbständig, etablierten sie sich als Nationalstaaten. Die bundesstaatlichen Binnengrenzen verwandelten sich in völkerrechtliche Außengrenzen. Mit einiger Verspätung löste sich auch die Tschechoslowakei in ihre beiden Teile auf, nachdem sie als ganze zu äußerer Unabhängigkeit und innerer Freiheit gelangt war.

Im Gefüge der Europäischen Union sind die Mitgliedsstaaten ihrer Einheit nicht sicher, soweit sie nicht aus national konsistenten Völkern hervorgehen. Spanien kämpft um seine Einheit gegen nationale Sezessionsbestrebungen der Basken und Katalanen. Das Vereinigte Königreich ist bei dem Sezessionsversuch der Schotten mit einem blauen Auge davongekommen. Die Hauptstadt der Europäischen Union, Brüssel, zeigt, wie wenig das supranationale Prinzip die nationalen Differenzen erledigt. Den flämischen und den wallonischen Volksteilen korrespondiert keine belgische Nation, sondern nur ein belgischer Staatsverband, der nicht durch nationales Wir-Gefühl, sondern allein durch die einheitlich-belgische Staatsangehörigkeit, also ein lediglich rechtliches Band zusammengehalten wird. Dass der belgische Staat noch nicht zerbrochen ist, liegt im Wesentlichen daran, dass die beiden Volksteile sich nicht einigen können, wer von ihnen die Hauptstadt Brüssel, ihrer Geschichte nach flämisch, in ihrer Bevölkerungsmehrheit wallonisch, für sich beanspruchen kann. Europäische Ironie!

1.2.3 Europäische Nation?

Wenn die Möglichkeit einer europäischen Nation geprüft wird, ist eine begriffliche Klärung angebracht: Das Wort „Volk“ ist doppelsinnig. Zum einen meint es die Gesamtheit der Staatsangehörigen und bezeichnet jene rechtliche Einheit, von der

¹⁴ Näher Isensee (2009, S. 131 ff.).

demokratische Herrschaft ausgeht. Insoweit handelt es sich um einen Rechtsbegriff. Zum anderen ist „Volk“ auch ein politisch-soziologischer Begriff. Er bezeichnet die Nation als vorrechtliche, reale Größe: die Menschengruppe, die durch den Willen zur staatlichen Gemeinschaft zusammengeführt und zusammengehalten wird. Dieser politische Wille entzündet sich an wirklichen oder auch nur gefühlten gemeinsamen Eigenschaften wie Sprache, Religion, Kultur, Geschichte. Der Wille bewährt sich in der Bereitschaft zur Solidarität. Er bildet sich frei, und er muss sich stetig erneuern, wenn die Einheit halten soll. Die Nation ist ein Gewächs der Geschichte; in ihr entsteht, lebt und erlischt sie. Eine jede hat ihren Anfang und ihre mögliche Blüte, einer jeden droht das Ende. Der Staat kann die Nation nicht von oben herab erzeugen und nicht erzwingen, weil sie nur von unten her unter den Bedingungen der Freiheit wachsen kann. Aber er kann die Bereitschaft zur Einheit fördern und sich bemühen, die Bevölkerung, Einheimische wie Zuwanderer, zu integrieren. Eine klassische Definition gibt Ernest Renan: „Eine Nation ist die große Solidargemeinschaft, getragen von dem Gefühl der Opfer, die man gebracht hat, und der Opfer, die man noch zu bringen gewillt ist. Sie setzt eine Vergangenheit voraus und muss in der Gegenwart zu einem greifbaren Faktor zusammenzufassen sein: der Übereinkunft, das gemeinsame Leben fortzusetzen. Die Existenz einer Nation ist ... ein Plebiszit, das sich jeden Tag wiederholt. ...“¹⁵

Niemand kann ausschließen, dass sich einmal die Staatsvölker in Europa zu einer europäischen Nation zusammenfinden. Derzeit fehlen jedoch alle Voraussetzungen, zumal eine politische Idee, an der sich das Gefühl der Gemeinsamkeit entzünden könnte. Die Europaidee, die nach der Katastrophe des zweiten Weltkriegs und unter der bolschewistischen Bedrohung flammte, ist erloschen. Die Idee der Menschenrechte und der Demokratie, denen die Union sich verpflichtet fühlt, sind universalistisch und vermögen nicht, Europa in seiner kontinentalen Besonderheit zu legitimieren. Bloße Gemeinsamkeit der Interessen reicht nicht aus, um eine Nation zu begründen. Noch einmal Ernest Renan: „Die Gemeinschaft der Interessen führt zu Handelsverträgen. Die Nationalität jedoch hat eine Gefühlsseite, sie ist Seele und Körper zugleich. Ein *Zollverein* ist kein Vaterland.“¹⁶ Bloßes Interessenkalkül schafft nicht Solidarität, sondern Gegenseitigkeitsmentalität, wie sie die Europapolitik der britischen Premierministerin Thatcher prägte: „I want my money back.“ Für Interessen zahlt man einen Preis, aber für Interessen bringt man kein Opfer.

Die Union ist ein Konstrukt der politischen Vernunft. Aber sie hat keine Seele. Sie sucht noch nach ihr, ohne eine Vorstellung, wo sie zu finden sei. Die Nation aber hat eine Seele. An ihr entzündet sich Patriotismus. Sie entfacht politische Leidenschaften, wie es die Schotten und die Katalanen zeigen, und sie speist das Ethos der Solidarität. Wo aber nationale Solidarität herrscht, lässt sie sich nicht durch Kosten-Nutzen-Rechnung beirren. Versuche, in Oberitalien ein unabhängiges Padanien zu errichten, das die Lasten des Dauertransfers an den Süden abschüttelt, sind – bislang jedenfalls – erfolglos geblieben. Funktionalismus vermag Nationalbewusstsein nicht abzulösen. Das zeigt sich auch auf kommunaler Ebene. Jedermann ist auf

¹⁵ Renan (1882), S. 57.

¹⁶ Renan (N 15), S. 55.

die Leistungen der Stadtwerke angewiesen, die für die Voraussetzungen urbanen Lebens sorgen. Doch niemand liebt sie dafür. Der Lokalpatriotismus gilt der städtischen Gemeinschaft. Diese, eben nur diese, hat eine Seele.

Eine Bemerkung zum Terminus „national“. Auch er ist mehrdeutig. Im Europarecht ist „national“ der Gegenbegriff zu „supranational“ (wie im Völkerrecht zu „international“). Die „nationale“, einzelstaatliche Rechtsordnung steht der europäischen gegenüber. In diesem Licht sind die einzelnen Mitgliedsstaaten im Verhältnis zur Union alle „Nationalstaaten“. Dagegen bezeichnet der Nationalstaat in der Staatstheorie den Staat, der seinem Selbstverständnis nach von der Willenseinheit einer Nation getragen wird und in dem ihr Recht auf Selbstbestimmung sich erfüllt. Zu Recht oder zu Unrecht verstehen sich die europäischen Staaten nach dem ersten Weltkrieg als Nationalstaaten, nachdem Vielvölkerstaaten, die den Krieg verloren hatten, zerschlagen worden waren, obwohl manche der Nachfolgestaaten, Jugoslawien und die Tschechoslowakei, in kleinerem Rahmen wiederum als Vielvölkerstaaten zugeschnitten wurden.

Auch wenn heute die nationalen Gefühle abgekühlt sind, so sind an ihre Stelle keine europäischen Gefühle getreten. Das Pluriversum der Nationen macht die Identität des Kontinents aus: dass auf engem Raum vielgestaltige Kulturen erwachsen, die sich im ständigen Austausch entwickeln und wechselseitig befruchten. Das schließt nicht die Möglichkeit aus, dass sich, heute unabsehbar, die Nationen der Mitgliedsstaaten einmal zu einer europäischen Nation integrieren werden. Sollte der Fall eintreten, so würde mit der nationalen Vielfalt freilich die kulturelle Identität des alten Kontinents erlöschen.¹⁷

1.2.4 Nationalstaat als Verfassungsstaat

Der multinationale Verband strebt nach demokratischer Legitimation. Doch effektive Legitimation erreicht er aus den Nationalstaaten über ihre demokratisch gewählten Regierungen, indes das europäische Parlament mangels eines europäischen Volkes keine europäische Volksvertretung bildet, sondern nur eine Versammlung von Vertretern der europäischen Völker, die nicht nach den Regeln demokratischer Gleichheit, sondern denen einer gewichteten Staatenparität gewählt werden. Das Stimmgewicht des Wählers in Malta ist erheblich größer als das des Wählers in Deutschland. Das ist kein verfassungsrechtlicher Defekt, sondern der sachgerechte Ausgleich zwischen demokratischer Gleichheit der Wähler und föderaler Gleichheit der Mitgliedsstaaten. Die Demokratie ist ein Kind des Nationalstaats, der auf eine konsistente Willenseinheit des Volkes gründet und der auf Solidarität aller Bürger rechnen kann, so dass die Minderheit den Mehrheitsentscheid achtet. Diese Voraussetzung geht der Union ab. Das Demokratiedefizit, das ihr attestiert wird, ist struktureller Natur. Soweit sie der demokratischen Legitimation bedarf, bleibt sie angewiesen auf die Legitimationszufuhr des Nationalstaats. Nur in ihm kommen

¹⁷ *Isensee* (N 14), S. 131 ff.

die verfassungsstaatlichen Prinzipien, nicht zuletzt durch die Grundrechte, zu optimaler Entfaltung.

1.3 Die Regionen

1.3.1 Was ist eine Region?

Der Nationalstaat, der gegenüber der Europäischen Union an Bedeutung verliert, wird noch auf anderer Seite bedrängt, von den Regionen, die nach Autonomie streben, die mehr Zuständigkeiten begehren und von einem „Europa der Regionen“ als dritter Regierungsebene träumen.¹⁸

Die Region bildet eine organisatorische Ebene unterhalb des Nationalstaates, aber oberhalb der Kommunen.¹⁹ Sie tastet seine Souveränität nicht an, und sie strebt nicht wie er nach umfassender politischer Einheit. Vielmehr will sie seine Einheit modifizieren. Die Region ist kompetentiell bescheiden. Sie beansprucht nicht wie der Staat die Kompetenz-Kompetenz, und sie geht nicht aufs Große und Ganze der Allzuständigkeit im Gemeinwesen.²⁰ Vielmehr beschränkt sie sich auf bestimmte Lebensbeziehungen. Sie knüpft an partielle gemeinsame Eigenschaften an, die eine Minderheit des Volkes ausmachen: Sprache, Kultur, ethnische Zugehörigkeit, landschaftliche, ökologische und ökonomische Zusammenhänge. Immer aber geht es um räumliche Gemeinsamkeit. Die Region will radizierte Besonderheit hegen und nachbarschaftliche Zusammenarbeit ermöglichen. Eine Region des Typus, wie ihn Südtirol repräsentiert, sichert den Lebensraum einer nationalen Minderheit gegenüber dem Assimilationsdruck des Nationstaates und schützt die Eigenart

¹⁸ Repräsentativ Art. 25–27 Gemeinschaftscharta der Regionalisierung (GChReg) des Europäischen Parlaments vom 18.11.1988 (ABl. EG Nr. C 326, S. 296 ff.); Art. 13 Nr. 6 der Erklärung der Versammlung der Regionen Europas (EVReg) vom 4.12.1996 (<http://www.aer.eu/publications/declaration-on-regionalism.html>).

¹⁹ Art. 1 Nr. 1 EVReg definiert die Region als „die unmittelbar unter der Ebene des Staates angeordnete Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts mit politischer Selbstregierung“. Die „*Gemeinschaftscharta der Regionalisierung*“ (GChReg) des Europäischen Parlaments definiert sie als ein „Gebiet, das aus geographischer Sicht eine deutliche Einheit bildet, oder aber als einen gleichartigen Komplex von Gebieten, die ein in sich geschlossenes Gefüge darstellen und deren Bevölkerung durch bestimmte gemeinsame Elemente gekennzeichnet ist“ (Art 1 Nr. 1). Als solche gemeinsamen Elemente werden die Sprache, die Kultur, die geschichtliche Tradition und Interessen im Bereich der Wirtschaft und des Verkehrswesens angeführt (Art. 1 Nr. 2). Auf die verschiedenen Bezeichnungen und die rechtlich-politische Stellung, die den Regionen innerhalb der Nationalstaaten zukommt, soll es dabei weniger ankommen (Art. 1 Nr. 3). – Zum Begriff Schadebach (2005, S. 95 f.).

²⁰ Wenn Art. 11 Nr. 2 a GChReg den Regionen Allzuständigkeit zuspricht, so bezieht sich diese lediglich auf den Wirkungskreis und die Organisationsebene der Region, wie es auch für die „Allzuständigkeit“ der Gemeinden in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gilt (Püttner ³2008, § 144 Rn. 37). „Allzuständigkeit“ dieser Art ist von vornherein relativiert und partikularisiert im Unterschied zu der mit der Kompetenz-Kompetenz verbundenen „Allzuständigkeit“ des Staates (Isensee ³2006, § 73 Rn. 55 ff.).

eines Kulturrums vor dem Nivellement der Mehrheitsdemokratie.²¹ Eine Region, die den Namen verdient, muss gegenüber der staatlichen Mutterorganisation mit Rechtsfähigkeit und einem Mindestmaß an Autonomie ausgestattet sein.²²

Der Regionalismus ist Reaktion auf Entgrenzung, auf Globalisierung und Freizügigkeit, auf Niederlegung der Mauern, die bedrücken, beengen und abweisen, aber auch bergen und schirmen. Der Regionalismus kam auf, als Fortschrittseuphorie in Fortschrittsphobie umschlug und die Rückbesinnung einsetzte auf das Bewahrenswerte in Ortschaft und Landschaft, Natur und gewachsener Kultur. Denkmalschützer, Umweltschützer, Naturschützer rebellieren gegen die enthemmte technische Moderne. Nach nationaler Konfektionierung und internationaler Standardisierung rückt nun wieder kleinräumige, bodenverhaftete, heimatermöglichende Eigenart in das Blickfeld. Der Regionalismus zieht dem Nationalstaat innere Grenzen.

Aber er vermag, nach Maßgabe seiner jeweiligen Aufgaben, äußere Grenzen des Nationalstaates zu überschreiten, wenn es die Natur der Sache erheischt.²³ So, wenn Probleme des Landschafts- und Umweltschutzes, der Kulturpflege, Verkehrsverbindungen, der Infrastruktur oder der industriellen Entwicklung Lösungen über die Grenzen hinweg erfordern, wie im Dreiländereck Baden – Basel – Elsass, im Saar – Lor – Lux-Bereich oder in den zehn alpinen Ländern, Provinzen, Regionen und Kantonen Deutschlands, Österreichs, der Schweiz und Italiens, die sich zur „Arge Alp“ zusammengeschlossen haben. Wo der Nationalstaat schroffe Grenzen zieht und harte Unterschiede schafft, können die Regionen für weiche Übergänge und fruchtbare Osmose sorgen.

1.3.2 Regionalismus und Föderalismus

Die Region stellt den Nationalstaat nicht in Frage. Sie modifiziert ihn und sie differenziert ihn aus. Das hat sie gemeinsam mit dem Gliedstaat eines Bundesstaates, dem freilich selber Staatlichkeit zukommt: Staatlichkeit ohne Souveränität. So sind die deutschen Bundesländer zwar nicht Staaten im Sinne des Völkerrechts, wohl aber Staaten nach Maßgabe der Bundesverfassung.²⁴ Sie nehmen teil an der

²¹ Zum Status Südtirols Hilpold und Perathoner (2006, S. 15 ff, 77 ff.); Oellers-Frahm (1993); Murswiek (³2012 § 213 Rn. 1 ff.); Peterlini (2008, S. 189 ff.) Im Auftrag des Auswärtigen Amtes erstellte Übersicht: Born und Dickgießer (1989). – Allgemein zum Begriff und Schutz der Minderheit, Thürer (1998, 2009, S. 539 ff.); Blumenwitz (1995); Gornig (2001); Oeter (2001, S. 63 ff.); Murswiek (2001, S. 83 ff.) Nationale Minderheiten aus deutscher Perspektive: Klein (³2012, § 212 Rn. 38 ff.); Murswiek (³212, § 213 Rn. 1 ff.).

²² Die Gemeinschaftscharta der Regionalisierung sieht eine Konzeption für die Verfassung der Regionen vor: eine gewählte Regionalversammlung mit Legislativ- und Kontrollbefugnissen (Art. 6 und 7), eine präsidial geführte Regionalregierung mit exekutiven und administrativen Aufgaben (Art. 6 und 8), eigene Finanzausstattung (Art. 17 ff.) sowie Mitwirkungsrechte bei den Entscheidungen des Mitgliedsstaates (Art. 24 ff.). Konsequenter durchgeführt, müßte die Region so dem Status eines deutschen Bundeslandes entsprechen. Doch hier vermag das Europäische Parlament keine Vorschriften zu machen, weil diese die nationale Identität der Mitgliedsstaaten antasteten (Art. 4 Abs. 2 EUV).

²³ Dazu Art. 23 GChReg.

²⁴ Isensee (³2008, § 126 Rn. 14 ff., 65 ff.).

politischen Willensbildung und Führung des Gesamtstaates und heben sich damit ab von der einfachen Region, die, jedenfalls als Typus, kein Medium hoher Politik ist, sondern Medium der Selbstverwaltung. Die Bundesländer beanspruchen nicht, alle Möglichkeiten des Regionalismus abzudecken. Dazu ist dieser zu mannigfaltig, zu beweglich, zu anpassungsfähig, zu wandelbar. Die Region ist ein Begriffschamäleon. „Innerhalb eines Staates kann jede Region, entsprechend ihrer historischen, politischen, sozialen und kulturellen Charakteristika, einen unterschiedlichen Status annehmen.“²⁵ Gleichwohl bildet der Status eines deutschen Bundeslandes oder eines schweizerischen Kantons das uneingestandene Ideal, das die Versammlung der Regionen Europas anstrebt, wenn sie „eigene politische Identität“ und Verfassungshoheit (Art. 1 Nr. 3 und 4) fordert, „volle Rechtspersönlichkeit“ (Art. 2 Nr. 1), Selbstorganisation und Autonomie in einem rechtlich abgesicherten Zuständigkeitskreis (Art. 2 und 3), Finanzhoheit und angemessene Finanzausstattung (Art. 4 und 5), Beteiligung an den Gesetzgebungsorganen des Staates (Art. 7), Recht auf internationale Beziehungen (Art. 10). Sie lassen sich als die höchstpotenzierte Erscheinung einer Region deuten.

Die Region kann sich auf Teile des Staatsgebietes beschränken und somit einen Sonderfall innerhalb der ansonsten gleichförmigen Staatsorganisation bilden wie bisher Schottland innerhalb des Vereinigten Königreiches. Eine vereinzelte Gebietskörperschaft mit autonomem Sonderstatus wie Katalonien macht Spanien nicht zu einem Bundesstaat. Der Bundesstaat erfasst das ganze Staatsgebiet und errichtet das duplex regimen einer Zwei-Ebenen-Staatsorganisation flächendeckend. Dem Zentralstaat stehen durchgehend Gliedstaaten gegenüber. Alle Gliedstaaten haben den gleichen verfassungsrechtlichen Status.

Dennoch vermag sich der Föderalismus mit dem Regionalismus zu verbünden. Die junge, aufstrebende europaweite Bewegung bestätigt die tradierten, legitimierungsschwächelnden Bundesstaaten und vermag, ihnen neue Bedeutung zuzuführen.²⁶ Regionalismus wie Föderalismus wahren das Recht der kleineren Gebietseinheiten, sich nach eigenem Gesetz zu entfalten. Sie folgen der Idee der Subsidiarität, die eine dezentrale Erfüllung des Gemeinwohls verlangt, die bei der Zuteilung der öffentlichen Aufgaben wie bei ihrer Ausübung der jeweils kleineren Einheit den Vorrang im Handeln zuspricht und die höhere Einheit unter Rechtfertigungszwang setzt, wenn sie eine Aufgabe an sich zieht.²⁷

Gebietseinheiten unterhalb der zentralstaatlichen Ebene tragen räumlichen Sonderbedürfnissen Rechnung. Sie ermöglichen mehr Bürgernähe der Problemdiskussion und mehr Sachnähe der Lösung. Der Bundesstaat tut sich leichter als der Einheitsstaat, raumbundene Verschiedenheit aufzunehmen, zu wahren und in das staatliche Ganze einzubeziehen. In Deutschland trägt der Föderalismus nach der nationalen Wiedervereinigung wesentlich dazu bei, die Folgen der Teilung in unvereinbare Systeme zu verarbeiten, weil die politischen und die wirtschaftlichen, die

²⁵ Art. 1 Nr. 3 S. 3 EVR (N 19).

²⁶ Isensee (N 24), § 126 Rn. 337 ff. Huber (³2003, § 4 Rn. 52 ff.).

²⁷ Näher mit Nachw. Isensee (²2001, S. 340 ff., 349 ff., 355 ff., passim).

Europa der Regionen

Hilpold, P.; Steinmair, W.; Perathoner, C. (Hrsg.)

2016, XIV, 185 S. 12 Abb., 6 Abb. in Farbe., Hardcover

ISBN: 978-3-662-48204-9