

# Entwurf eines Abkommens zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates über ihre Regionalisierung

## Vorbemerkung

Der Vorschlag, der nachstehend unterbreitet werden soll, wird beim gegenwärtigen Stand der Dinge nicht überall auf bereitwilliges Verständnis stoßen. Obschon nicht abgestritten werden kann, daß der in den letzten Jahren allgemein erkennbare Zug zu pluralistischen Lebens- und Verfassungsformen sich auch auf den Gebieten des Staats- und Verfassungsrechts bemerkbar macht – und zwar dadurch, daß allenthalben nach Systemen gesucht wird, die ermöglichen sollen, überkommene Machtstrukturen zu dezentralisieren –, stößt der Gedanke der Regionalisierung, d. h. die Anwendung des Dezentralisierungsprinzips auf die Frage der räumlichen Einteilung von Staatsgebieten, noch immer auf Widerstände. Dies kann verwundern, weil die Vorteile einer solchen Reform deutlich erkennbar sind: sie liegen in der größeren Bürgernähe der Verwaltungseinrichtungen, in einem höheren Maß von Gleichförmigkeit der Sozialentwicklung für verschiedene Teile des Staatsgebiets, in der Intensivierung eigenverantwortlich-spontaner Zusammenarbeit der verschiedenen Gruppen der Staatsbevölkerung und – last not least – in der Möglichkeit, Frieden und Sicherheit durch grenzüberschreitende Koordination öffentlicher Tätigkeiten zu fördern.

Diese Ziele werden von einer gut unterrichteten öffentlichen Meinung mit vollem Recht hoch bewertet. Der hiernach vorgelegte *Entwurf eines Abkommens über die Regionalisierung der im Europarat zusammengefaßten Staaten* stellt sich ganz und gar in ihren Dienst.

Er mag beim ersten Hinsehen vielleicht den Eindruck erwecken, als strebe er eine tiefgreifende, ja geradezu revolutionäre Umgestaltung des Gefüges der öffentlichen Verwaltung in allen Europarat-Staaten an. Bei genauerer Prüfung wird der unvoreingenommene Betrachter indes gewahr, daß das Ziel des Entwurfs viel bescheidener ist – ja, daß sich für eine nicht zu kleine Anzahl von Staaten keinerlei Veränderung ihres Verfassungs- und Verwaltungsgefüges ergeben würde, abgesehen von der Errichtung einer europäischen Rechtsprechungsinstanz, deren Aufgabe vor allem sein soll, auch ihrerseits zur Verwirklichung der bereits durch Art. 1 Buchst. a) der Satzung des Europarates völkerrechtsverbindlich umschriebenen Ziele – Herstellung einer engeren Verbindung zwischen den Mitgliedstaaten zum Schutz und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden – auf dem verhältnismäßig engen Gebiet, das der Entwurf für sie absteckt, einen Beitrag zu leisten. In diesem Sinn kann um die wohlwollende Prüfung des Projekts gebeten werden.

Es ist auch darauf aufmerksam zu machen – und dieser Gesichtspunkt wird der geneigten Beachtung des Lesers ebenfalls angelegentlich empfohlen –, daß die Bestrebungen und Bedürfnisse, die sich zum vorliegenden Vorschlag verdichtet haben, tief in der gemeinsamen Geschichte der europäischen Staaten verwurzelt sind. Dies wird in dem nachfolgenden Einführungsmemorandum dargetan.

## Einführungsmemorandum: Zur historisch-politischen Begründung

Von Prof. Dr. Karl Möckl (Universität Bamberg)

### I.

Die Region ist eine Ordnungsform der geschichtlichen Entfaltung Europas. Als Bauplan des menschlichen Lebens trägt sie in sich Werte, die ein gemeinsames Erbe des Abendlandes bilden.

### II.

Das regionale Wesen bildet sich in Europa mit der Renaissance des 12. Jahrhunderts durch die verstärkte Wechselwirkung des herrschaftlichen und genossenschaftlichen Prinzips aus. Verdichtungen in den Institutionen und in der Gesellschaft geben der historischen Region Gestalt. Die Geschichtslandschaft prägt als lebendige Erscheinung die europäische Kultur und ist in Gliederung und Begrenzung wichtiger Ausdruck europäischer Lebensform.

Der Regionalismus als Grundthema bestimmt die geschichtliche Wirklichkeit. Die historischen Räume entwickeln durch die verschiedenen wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Gegebenheiten unterschiedliche Integrationskraft. Die Geschichtslandschaft gewinnt Individualität und ist für den Menschen Grundlage seines Zusammengehörigkeitsgefühls. Die Dauerhaftigkeit der historischen Region des alten Europa spiegelt sich noch heute in der Heimat. Das Eigenleben der Menschengruppen beschreiben Verhaltensweisen, Normen, mentale Orientierungen sowie die im Bewußtsein fortlebenden Institutionen und kulturellen Gemeinsamkeiten. Die Geschichtslandschaft behält in Alteuropa trotz herrschaftlicher Zersplitterung und territorialer Verschiebung ihre Ordnungsfunktion und ihren grenzübergreifenden Charakter.

Die Staatsbildung als überregionale politische Organisation des Raumes bedeutet für den Regionalismus die Herausforderung. Der Vorgang vollzieht sich seit dem

13. Jahrhundert in dynamischer Wechselwirkung zur Dauerhaftigkeit der Geschichtslandschaft in verschiedenen Stufen vom Personenverbandsstaat über den institutionellen Flächenstaat bis zum absolutistischen Territorialstaat.

### III.

Im 18. Jahrhundert läuten Modernisierungsvorgänge in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik den Aufbruch zur modernen Welt ein. Die Neugestaltung wächst aus der industriellen Revolution in England, der politischen Revolution in Frankreich von 1789 und den Reformen in den übrigen europäischen Staaten. Sie führt bei unterschiedlichem Entwicklungsniveau der einzelnen Staaten auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte, der Grundrechte und der freien Wirtschaft zur Herausbildung des Verfassungsstaates als wichtigste Form des modernen Staates.

Die Modernisierung der Gesellschaft vollzieht sich um die Wende zum 19. Jahrhundert im Zusammenhang und in Wechselwirkung mit der Nationsbildung. Diese Stufe auf dem Weg zur Gestaltung der modernen Welt läßt den Nationalstaat zur vorherrschenden Erscheinung in Europa werden. Der daraus folgende Nationalismus belebt durch seine innere Folgerichtigkeit der Einebnung und Popularisierung das Eigenständigkeitsbewußtsein der historischen Regionen neu. Die Nation tritt sich steigernd in ein Spannungsverhältnis zur Region. Die ältere Geschichtslandschaft besteht fort, zum Teil entwickeln sich aber aus ihr bei ethnisch-nationalem Antrieb regionalistische Bewegungen mit dem politischen Ziel der staatlichen Unabhängigkeit oder der Autonomie der Region.

Überregionale Ziele verstärken die nationalen und regionalen Bewegungen und die kämpferisch-öffentlichen Auseinandersetzungen vertiefen die Wirkung. Die territoriale Konzentration erzwingt innerstaatliche Durchdringung und Integration, sichtbar im Aufbau funktionierender Bürokratien. Das nationale Denken bestimmt die politische Kultur und die Form der Sozialisation. Es kommt zum Umbau der Gesellschaft. Die weitreichende Kommunikation durch neue Verkehrsmittel, Vereine und Zeitungen begünstigt eine durchgreifende Identitätsfindung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Die Unterschiede folgen nicht mehr dem Stand, sondern der Güterordnung. Die Legitimität des Staates wird neu begründet. Die nationale Willens- und Bewußtseinsbildung wirkt emanzipativ, führt zur Beteiligung der Bürger und erfordert neue politische Institutionen, so in der Kontrolle der Regierung und in der Repräsentation des Volkes. Die Entwicklung wird von Reformdiskussionen und Reformbewegungen begleitet. Das in der nationalen Vorstellungswelt angelegte Gleichheitsprinzip bewirkt eine tatsächliche und eine ideologische Nivellierung der Gesellschaft. Die tatsächliche Einebnung zeigt sich in der ganzen oder teilweisen Erfüllung der politischen Programme. Die ideologische oder fiktive „Nivellierung“ ergibt sich aus der Möglichkeit, die nationale Einheit als propagandistisches Ziel trotz regionaler und sozialer Gegensätze zu

formulieren. Das gelingt um so mehr, je nachdrücklicher sich das Massenphänomen bemerkbar macht. Die soziale und regionale Frage stellt sich gerade deswegen, da die nationalen Bewegungen politisch-egalitäre und emanzipative Züge tragen.

Die Entwicklung neigt damit sowohl zur Einebnung der Individualität der Geschichtslandschaften als auch zur Ausformung eines veränderten Wesens der historischen Region unter nationalen Vorzeichen. Die Geschichtslandschaften bleiben Heimat, werden autonom oder bilden Nationalstaaten. Begünstigt wird dies dadurch, daß sich Modernisierung immer partiell, ungleichgewichtig vollzieht und weniger Staaten insgesamt als eigentlich bestimmte Regionen „rückständig“ bleiben. In diesem Sinne entwickeln sich manche Regionen langsam, andere außerordentlich dynamisch. Der Nationalismus steigert die Kluft; dennoch wirken die nationalen Ideen durch allgemeine Bildung und nationalpolitische Agitation auf *alle* Volksteile.

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts vollzieht sich in Europa der Übergang vom Nationalismus als einer Bewegung der Patrioten zu einer Bewegung der Massen. Die Träger der nationalen Modernisierung wenden sich mit dem Mittel staatsbürgerlicher Gleichberechtigung gegen soziale Gleichheit. Es kommt zu Krisen. Deren Bewältigung erfolgt durch verstärkte Beteiligung der unteren und mittleren Volksschichten *oder* durch eine Politik der angleichenden Entwicklung benachteiligter Regionen. So vollzieht sich die weitere Nationsbildung als Prozeß der Integration und politischen Sozialisation gesamtstaatlich *oder* regional.

### IV.

Der fortgeschrittene Einheitsstaat neigt zwar zum Zentralismus, aber in einer Art Rückkoppelung benützen die Regionen das nationale Instrumentarium dazu, um an die alten Geschichtslandschaften in Sprache, Kultur, Religion, Geschichte usw. anzuknüpfen und um ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen gegen den Zentralstaat durchzusetzen. Der politische Regionalismus ist das Merkmal dieser Entwicklung. Zunächst geht es um Autonomie; haben die Träger der Modernisierung den Schwerpunkt ihrer wirklichen und propagandistischen Tätigkeit jedoch in Regionen, die sich durch Merkmale wie Sprache und Kultur voneinander unterscheiden, genügen die nationalpolitischen Zielsetzungen und Programme für den Zusammenhalt nicht mehr. Die soziale Aktivierung verschafft den auseinanderstrebenden Kräften das Übergewicht. Es kommt zur Separation von Staaten, wie bei Österreich/Ungarn oder bei England im Falle Irlands. Der Vorgang kann durch Krisen beschleunigt werden. Der europäische Regionalismus des 19. Jahrhunderts weist nach strukturellen Kennzeichen und nach Problemen des gesellschaftlichen-wirtschaftlichen Wandels unterschiedliche Ausprägung auf. Als in seinem Wesen nationale Bewegung tritt er in jenen Staaten, die schon seit dem 16. Jahrhundert zu starken Einheitsstaaten zusammengewachsen waren, so in Frankreich und Spanien, besonders nachdrücklich hervor. Überspitzt ausgedrückt,

sind die regionalistischen Bewegungen in den genannten Ländern die Antwort auf eine innere Hegemonie, die auch in einen internen Kolonialismus ausarten konnte.

In Italien und Deutschland, die nie Zentralstaaten waren, haben die Geschichtslandschaften zu einem großen Teil staatliches Profil. Die nationale Einheit kommt spät, erst nach der Mitte des 19. Jahrhunderts. Neue Regionen, die durch die sich sprunghaft entwickelnden industriellen Verhältnisse entstanden, überlagern die alten Geschichtslandschaften. Aus dem Spannungsverhältnis erwächst für das 20. Jahrhundert die Notwendigkeit der Planung.

Typologisch tritt der Regionalismus des 19. Jahrhunderts in zweifacher Weise auf: Einmal als „unbefriedigter“ Nationalismus, wie in Frankreich, England und Spanien und zum anderen als durch die Modernisierung mehr oder minder veränderte Form der Geschichtslandschaften, die vorübergehend im Besitz staatlicher Qualität einem nationalen Bundesstaat angegliedert oder in einen nationalen Einheitsstaat integriert wurden, wie in Deutschland und Italien. Der gesellschaftlich-wirtschaftliche Wandel hat manche Geschichtslandschaften nur wenig berührt, ihr Wesen wird heute mit dem Begriff Heimat erfaßt, andere hat er zu erhöhter Eigenständigkeit mit autonomistischen Bestrebungen entwickelt und manche mit Eigenständigkeitsbewußtsein neu geschaffen, so die Industrieregionen; in anderen Fällen hat er die Grundlage zur Separation gelegt. Die Formen der Identität sind vielfach abgestuft; das Bestreben, die Staaten politisch multizentral oder multiregional zu organisieren, ist dennoch sichtbar. Auf jeden Fall hatte der Regionalismus an der Umbildung und Auflösung von Staaten zu Beginn des 20. Jahrhunderts und nach dem Ersten Weltkrieg den entscheidenden Anteil.

So lebt die nationale Idee im Regionalismus fort, allerdings mit neuen Funktionen, aber fast im ursprünglichen Gewande: emanzipativ im Sinne der Autonomiebewegung, zugunsten des Schutzes der Minderheiten, sowie in der Förderung ausgewogener politischer Organisationen durch Partizipation und in der Minderung qualitativer Entwicklungsunterschiede. Jedoch zeigen sich hier bereits die Erfordernisse der pluralistischen Massengesellschaft im industriellen Wachstumsgesetz gehorchenden Europa. Die Probleme regulieren sich nicht mehr selbst. Planung und Raumordnung werden zu Mitteln der Krisenbewältigung und Zukunftsordnung.

## V.

Der Übergang von verhältnismäßig unverbundenen und dem Überkommenen zugeneigten Geschichtslandschaften zum Regionalismus des 19. Jahrhunderts kennzeichnet das dynamische Prinzip nationaler Entfaltung in der modernen Welt. Die Akzeleration der Geschichte äußert sich in immer unüberschaubarer werdender Komplexität. Neben die Zukunftsorientierung tritt der Zwang zum Wachstum. Die sich durchsetzende Rationalität verdrängt Tradition und Reformation durch

Plan und Fortschritt. Dahinter steckt der Wille zur Optimierung, zur Leistungssteigerung.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts ergibt sich durch die Verdichtung des materiellen Lebens die Notwendigkeit der Planung. Die eigentliche Epoche der Planung beginnt mit dem 20. Jahrhundert. Zwei Faktoren, die in einem funktionalen Zusammenhang stehen, sind wichtig: Einmal der Trend der Rationalisierung, zum anderen die Verbindung von Planung und Selbstverwaltung. Planung ging von der Stadt aus und erfaßte den umliegenden Raum. Diese Entwicklung ließ sie zur Forderung oder Aufgabe von Selbstverwaltungskörpern auf unterer und mittlerer staatlicher Ebene vor allem dann werden, wenn sich autonomistische oder regionalistische Bewegungen ihrer annahmen.

Die planende Durchdringung von Räumen führt zu einer interdependenten Raumpluralität. Sie erfaßt die Mikrostruktur einer politischen Ordnung. Als Erlebnisraum des Menschen öffnet sie einerseits den Blick auf Individualisierung sowie Dezentralisierung und macht andererseits Notwendigkeiten der Föderation sichtbar. Regionale Föderationen erlauben genaue Einsichten in Herrschaft, Wirtschaft und Kultur, die Grundlage der Überregionalität zu ermitteln und das Maß der Offenheit nach außen festzustellen. Die Wirksamkeit einer politischen Ordnung nach außen setzt eine bestimmte innere Struktur voraus. Dies ist nur dann gegeben, wenn der Raum zur Freiheit der Person wird, sich als Wirkungsbasis zeigt, durch die sich Norm und Wirklichkeit verbinden, sich in einem unmittelbaren Sinn Einsichten in die Erprobung von Normen gewinnen lassen. Pluralität umgreift in diesem Sinne nicht die Gleichartigkeit, sondern die Gleichgewichtigkeit der Räume.

Regionalplanung behält im Sinne einer Humanisierung der engeren Lebenswelt des Menschen ihre Bedeutung. Von globaler Sicht aus betrachtet, stellt sich die Regionalplanung als eine reduzierte Planung dar. Dieses Bekenntnis zur begrenzten Rationalität zeigt den bedeutsamen Vorgang, wie abnehmende Quantität an einem bestimmten Punkt in Qualität umschlagen kann. Die kritische Schwelle nach oben – und das ist wichtig für die Abgrenzung der Region überhaupt – ist erreicht, wenn eine Gesamtplanung vorliegt, deren Folgeprobleme nicht mehr überschaubar sind. Dies ist vor allem bei politischer Planung der Fall, in der sich gesamtgesellschaftliche Ziele mit Programmen und Planung verknüpfen.

## VI.

Worin liegt die Einheit? Sie bedeutet nicht Zentralsteuerung, sondern ein System subsidiärer rückkoppelnder Koordination. Die Verantwortung bleibt in der Region. Die Faktizität und die Erfahrung des Geschichtlichen im überschaubaren Bereich ermöglicht Anstöße zur Verwirklichung von Demokratie, die als praktische Politik Werte spiegelt, die sich auf überregionale, staatliche oder föderative Ebenen übertragen. Der Vorgang kann als Lernprozeß begriffen werden, wenn Regionalismus in diesem Sinne zum politischen Programm wird. Das ist einer europäischen Ordnung

günstig. Das Verantwortungsbewußtsein gebietet eine politische Ordnung, die dem freiheitlichen Menschenbild entspricht. Der Regionalismus verbindet sich auf diese Weise mit einer Wertordnung, die allerdings nicht vorgegeben ist. Die Region selbst bringt sie hervor, indem die tragenden Komponenten, die in den Bildungsmöglichkeiten, in der Wirtschaftsform, in der Mentalität und in der Infrastruktur verankert sind, den Menschen geistig, psychisch und physisch beeinflussen.

Hier tritt die Personalität der Anonymität gegenüber. Dies gilt auch dann, wenn die einer hochindustrialisierten Gesellschaft innewohnenden Gesetze auf Zentralisierung drängen und unter vielfältigen Gesichtspunkten eine Konzentration der politischen Macht angezeigt ist. Die Vereinheitlichung kann nicht durch eine uniforme, vertikallastige Entscheidungsstruktur erfolgen, sondern nur durch Konsens und Koordination geschehen. Der größtmöglichen Beteiligung der Bürger muß Rechnung getragen werden. *Die Region ersetzt in diesem Sinne letztlich die Fiktion der individuellen politischen Entscheidung, die in einer zunehmend korporativer und pluralistischer werdender Demokratie nur mehr schwer gegeben ist, durch die ergänzende Möglichkeit der wirksamen Partizipation des einzelnen Bürgers am öffentlichen Geschehen in der Region als tragfähigen politischen Körper.* Die regionale Individualität ist geeignet, der Herrschaft der Verbände und Interessengruppen entgegenzuwirken, indem diese gezwungen werden, anhand eines dem einzelnen Bürger plausiblen Maßstabes ihre Entscheidungen im überschaubaren Raum sichtbar, nachvollziehbar und kontrollierbar zu machen.

Die Gesellschaft muß in ihrer Grundform universalistisch und offen bleiben. Die Ausgewogenheit der Lebensbedingungen gewährleisten dies und sind gleichzeitig ein Kennzeichen der Lebensfähigkeit der Region und sind entscheidend für die Bestimmung der politischen Form. *So erlaubt die Feststellung der regionalen Identität den Vergleich mit anderen Regionen. Unterschiede und Gemeinsamkeiten rücken die höhere Einheit ins Blickfeld und bieten Einsichten in Koordination und Trennung. Dezentralisierung schwächt einerseits den Einfluß von Interessenverbänden, andererseits wird aber gerade dadurch die Beteiligung der öffentlichen Körperschaften und gesellschaftlichen Gruppen am öffentlichen Gesamtgeschehen sinnvoll ermöglicht.* Der historisch gewordene Raum mit seiner Wertord-

nung kann so erhalten werden. Gleichzeitig ermöglicht dieser Weg, an den übergeordneten überregionalen Aufgaben in politischer Verantwortung teilzunehmen. Schließlich kann der Mensch und die Region erst dann sinnvoll und vernünftig mit anderen Menschen oder anderen Regionen in Verbindung treten, wenn beide eine Identität besitzen und um diese Identität wissen. Richtig verstanden, ist die Region eine intermediäre Einrichtung, die das höchstmögliche Maß an individueller Freiheit zu retten vermag, da der liberal-individualistische Freiheitsbegriff heute und künftig immer schwerer zu verwirklichen sein wird. *Die Individualität der Region könnte die Möglichkeit bieten, die korporativen pluralistischen Tendenzen gleichsam aus dem wildwuchernden Bereich herauszuführen und über regionale Körperschaften in den gestuften und kontrollierbaren politischen Entscheidungsprozeß einzubinden. Der Regionalismus würde damit zu jener Form der politischen Repräsentation des Volkes, die über sich hinausdrängt und gerade in ihrer Bindung an historisch gewachsene Einheiten eine individuell-freiheitliche Alternative zum manipulierbaren und manipulierten, d. h. seiner Individualität entäußerten Menschen darstellt.* So gesehen, ist insbesondere die Wirksamkeit moderner Planungsregionen nur bei Identität mit den historischen Regionen gewährleistet.

## VII.

Die Geschichtslandschaft Alteuropas, die Region der Industrialisierungsperiode und die Planungsregion der Gegenwart sind drei aufeinanderfolgende Entwicklungsstufen, bestehen aber heute noch nebeneinander fort. In Wechselwirkung und geschichtlich-dynamischer Entwicklung ergeben sie Erscheinung und Wesen des modernen Regionalismus, wie er für die Gegenwart und nächste Zukunft ideell und real, politisch und juristisch zu konzipieren ist. Die hier sichtbare und wirksame historische Kraft hat die staatliche Ebene der europäischen Nationen bisher nur teilweise erreicht; zum durchgängigen Gestaltungsprinzip einer europäischen regionalen Verfassungsordnung aber ist sie noch nicht geworden. Diese politische Aufgabe zu verwirklichen, bedeutet aber, den kostbarsten geschichtlich-geistigen Besitz Europas zu festigen, zu erhalten und immer wieder aufs neue zu hoher Leistung fruchtbar werden zu lassen: Europas Einheit in seiner Vielheit.