Institut Européen
d'Administration Publique

European Institute
of Public Administration

EIPASCOPE

Contents

No. 1995/1

* **Die Europäische Union und die deutsche Ratspräsidentschaft**
Minister Dr. Erwin Vetter

* **Modernization of the Public Administration in Portugal**
Isabel Corte-Real

* **La Belgique fédérale: une construction complexe, mais équilibrée**
Robert Polet

* **The Preparation of Austria for Its Accession to the European Union with Respect to Constitutional and Administrative Reforms**
Theresa Philippi

* **L'IEAP et le nouveau rôle des Régions dans l'Union européenne**
Eduardo Sanchez Monjo

* **New Cooperation Agreements**

* **Announcements/Annonces**

* **Institutional News**

* **EIPA Staff News**

* **Recent and Forthcoming Publications**

* **EIPA Provisional Programme of Activities** ***(Pull-out – Centre Pages)***

Die Europäische Union und die deutsche Ratspräsidentschaft
Vortrag von Minister Dr. Erwin Vetter (Baden-Württemberg)
beim 5. Europa-Seminar der Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer am 11. Oktober 1994

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Übernahme der Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union durch die Bundesrepublik Deutschland am 01. Juli 1994 war auch für die Europapolitik der Länder ein herausragendes Ereignis. Bereits frühzeitig haben die Länder ihren Anspruch auf Mitgestaltung geltend gemacht. Zum ersten Mal seit dem Abschluß der Römischen Verträge haben sie sich schon in der Vorbereitungsphase beteiligt. Die Länder sahen ihre Verantwortung für die Mitgestaltung der Präsidentschaft als logische Konsequenz aus ihren Mitwirkungsrechten in Angelegenheiten der Europäischen Union.

Europapolitik ist längst nicht mehr Außenpolitk im klassischen Sinne, sondern "europäische Innenpolitik". Die Länder sind hier zu föderaler Mitwirkung aufgerufen. Dokumentiert wird dies durch die Regelungen von Artikel 23 Grundgesetz mit seinen Ausführungsbestimmungen. Artikel 146 EG-Vertrag ermöglicht es sogar, in Ratstagungen, bei denen Vorhaben behandelt werden, die im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betreffen, Länderminister zu entsenden. So wurden bisher für den Bildungsministerrat, für den Kultur- und Forschungsministerrat sowie für den Innenministerrat Vertreter benannt.

In Gremien von Kommission und Rat wirken die Länder mit derzeit über 300 Vertretern an den Brüsseler Entscheidungen mit. Auch in den vorbereitenden Besprechungen der Bundesressorts zur Festlegung der Verhandlungsposition im Ministerrat sind inzwischen Ländervertreter tätig.

Zentrales Forum für die Diskussion über die Mitgestaltung der Länder bei der deutschen EU-Ratspräsidentschaft war die Europaministerkonferenz. Konstituiert hat sich diese Konferenz am 01. Oktober 1992 in Wildbad Kreuth mit dem Ziel der Koordination

- bei der Interessenvertretung der Länder in Europaangelegenheiten gegenüber den Organen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft,

- bei den europapolitischen Aktivitäten der Länder

- und in der Informationspolitik der Länder zur Förderung des europäischen Gedankens.

Baden-Württemberg hatte von Mitte 1993 bis Mitte 1994 den Vorsitz in der Europaministerkonferenz inne. Damit kam auf das Land die Aufgabe zu, in der Vorbereitungsphase der deutschen Präsidentschaft die Anliegen der Länder an den deutschen EU-Vorsitz zu koordinieren.

Bei der 4. Europaministerkonferenz am 16./17. September 1993 in Ettlingen wurde beschlossen, zusammen mit den anderen Fachministerkonferenzen, thematische Schwerpunkte für die deutsche EU-Präsidentschaft aus Ländersicht herauszuarbeiten.

Ergebnis dieser Zusammenarbeit war eine umfassende Liste mit Vorschlägen zum weiteren Vorgehen bei einer Vielzahl fachlicher Themen. Diese Liste wurde zunächst mit Vertretern der Bundesressorts diskutiert und dann bereits zum Jahresende 1993 der Bundesregierung übermittelt.

Die Europaminister der Länder haben diese Themensammlung bei ihrer Konferenz am 24.

März 1994 in Bonn mit einer Stellungnahme zu den aus ihrer Sicht wichtigen integrationspolitischen Punkten ergänzt.

Der Bundesrat hat dieses Thema am 20. Mai 1994 debattiert und eine Entschließung zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft gefaßt, die von allen Ländern mitgetragen wurde.

Vergleicht man die Positionen der Länder mit dem von der Bundesregierung für den deutschen Ratsvorsitz erarbeiteten Zielkatalog zu den einzelnen Fachpolitiken aber auch die grundsätzlichen Orientierungen , so ist festzustellen, daß weitgehend Konsens besteht. Besonders betonen möchte ich auch die gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei der Vorbereitung der Präsidentschaft. Dies ist Ausdruck eines konstruktiven Föderalismus. Nach ausgiebiger interner Diskussion müssen Bund und Länder im europäischen Rahmen mit einer Zunge sprechen.

Die deutsche Ratspräsidentschaft war auch Thema für die politische Diskussion in den Landtagen. Im Landtag von Baden-Württemberg war das Thema "Deutsche EU-Ratspräsidentschaft" zum Beispiel Gegenstand einer aktuellen Debatte.

Lassen Sie mich noch einmal auf die Zeit vor der Übernahme der Präsidentschaft zurückblicken. Mit der Ratifizierung des Vertrags über die Europäische Union hatten plötzlich selbsternannte "Maastricht-Gegner" an Kraft gewonnen. Praktisch schlagartig nach Unterzeichnung setzte die Kritik ein. Einer "arroganten" EG-Kommission wurde "technokratische Regelungswut" vorgeworfen, das Gespenst eines "bürokratischen Zentralismus" Brüsseler Prägung an die Wand gemalt.

In dieser Diskussion zeigte sich ein Widerspruch: Einerseits gab es wohl niemanden, der die europäische Idee ablehnte, der ein Zurück zu einem Zeitalter der Nationalstaaten und der Politik eines (labilen) Gleichgewichts der Kräfte wollte. Kritisiert wurde aber das konkrete Europa das Europa der Verträge von Maastricht.

Die Kritik war ausgesprochen unterschiedlich: Wurden von den einen ordnungspolitische Haare in der Suppe gefunden, so kritisierten andere die fehlende Bewältigung der Folgen des Umbruchs von 1989. Kritisiert wurden gleichermaßen mangelnde Rechte für das Europäische Parlament, wie eine Aushöhlung der demokratischen Kontrolle der nationalen Parlamente. Der EG wurde Untätigkeit im Jugoslawienkonflikt vorgeworfen, gleichzeitig aber die Übertragung neuer Kompetenzen kritisiert. Kurzum: Ein breites Spektrum an Ängsten, das eine politische Reaktion nicht einfach machte.

Die Europawahl in Deutschland zeigte dann eine Trendwende, verscheuchte die schwankenden Gestalten" von Ängsten und Befürchtungen. Dabei ist eindeutig bestätigt worden: Die europäische Einigung gehört zusammen mit der deutsch-französischen Aussöhnung und den transatlantischen Beziehungen zu den Grundpfeilern des demokratischen Konsenses der Bundesrepublik.

Politischen Tendenzen, die dies in Frage stellen wollten, ist eine eindeutige Absage erteilt worden. Selbstverständlich gibt es auch auf europäischer Ebene Fehlentwicklungen, denen entgegengesteuert werden muß. Mit der Präsidentschaft eröffnete sich hier für die Bundesrepublik eine Chance, korrigierend einzugreifen.

Gegenüber der Kritik an "überzogenen EG-Regelungen" will ich festhalten:

- Die EG ist im Kern ein riesiges Deregulierungsprogramm:

An die Stelle von 16 verschiedenen Wirtschaftsordnungen tritt eine einzige.

- Marktregeln sind "Marktstraßen" für unsere Wirtschaft und fördern den Export unserer Waren.

- Wenn es trotzem zu viele EG-Regelungen gibt, dann hängt dies weniger mit der Kommission als mit den Anliegen von Interessenverbänden und Fachorganisationen zusammen.

Als weiteres "Trittfassen" für die europäische Integration werte ich den Abschluß der Verträge mit den vier Beitrittsländern und die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu den Verträgen.

Österreich hat durch das Ergebnis der Volksabstimmung gezeigt 66 % Zustimmung bei 82 % Wahlbeteiligung , daß es nur einen Weg in die europäische Zukunft geben kann, den Weg, der mit dem Vertrag über die Europäische Union vorgezeichnet ist.

Auf lange Sicht wird Europa jedoch nur eine Chance haben, wenn es transparenter, bürgernäher und demokratischer sein wird und wenn es klare Perspektiven für die Einbeziehung der Reformstaaten Mittel- und Osteuropas gibt.

Das ist auch die Essenz der Forderungen der Länder an die deutsche Ratspräsidentschaft.

Mehr Bürgernähe kann aus Sicht der Länder vor allem erreicht werden durch:

- Anpacken von Problemen, die die Bürger bewegen. Dazu gehört auch die klare Antwort auf die Frage, was die Bürger von europäischen Entscheidungen haben.

Die Europäische Union muß über wirtschaftliche Themen hinaus Bürgeranliegen aufgreifen, die die Vorteile der Europäischen Integration unmittelbar erfahrbar machen. Die Europaminister haben in diesem Zusammenhang auf die Bereiche Innere Sicherheit hier geht es z. B. um die Einrichtung von Europol , Außen- und Sicherheitspolitik, Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz, die soziale Dimension aber auch kulturelle Aktivitäten hingewiesen. Dabei muß aber auch das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden.

- Die europäische Politik sollte von einer intensiven Informationsarbeit begleitet werden. Dazu ist eine enge Koordinierung zwischen den europäischen Organen und den Mitgliedstaaten erforderlich. Notwendig ist eine Dezentralisierung der Öffentlichkeitsarbeit. Dabei müssen auch die regionale und lokale Ebene sowie Verbände und Organisationen einbezogen werden. Die Länder könnten hierbei "Übersetzungsdienste" wahrnehmen und ihren Bürgern die europäische Politik vermitteln.

- Um mehr Transparenz zu erreichen, muß die Öffentlichkeit der Vorgänge in der Europäischen Union verbssert werden. Das bestehende Informationsdefizit über den gemeinschaftlichen Willensbildungsprozeß, die bestehenden Strukturen und Verantwortlichkeiten und die konkreten Ergebnisse der Subsidiaritätsprüfung muß abgebaut werden. Die Bundesregierung ist deshalb aufgefordert, die öffentliche Darlegung der Ergebnisse von Räten und öffentliche Ratstagungen zu unterstützen. Eine "Dunkelkammer", wie sie die Maastricht-Verhandlungen dargestellt haben, darf es nicht wieder geben.

- Zudem sollte die deutsche Präsidentschaft eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem vom Europäischen Parlament ernannten Bürgerbeauftragten pflegen. Dieser kann zu einer wichtigen Anlaufstelle für die Probleme des Unionsbürgers werden.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer Anliegen der Länder an die Präsidentschaft:

Die Rolle des Ausschusses der Regionen muß gestärkt werden

Im Interesse einer festen Verankerung der Regionen und Kommunen Europas im gemeinschaftlichen Willenbildungsprozeß ist eine intensive Zusammenarbeit der deutschen Ratspräsidentschaft mit dem Ausschuß der Regionen erforderlich.

Jetzt können Maßstäbe einer guten Zusammenarbeit gesetzt werden. Voraussetzung für eine gute und effektive Ausschußarbeit ist eine ausreichende finanzielle, personelle und räumliche Ausstattung. Die Bundesregierung wurde von der Europaministerkonferenz gebeten, sich ganz besonders für diese Anliegen einzusetzen.

Die Mitwirkung der Länder im Ausschuß ist eine Zukunftsinvestition für ein "Europa der Regionen". Damit verbunden ist die Vision einer europäischen politischen Ordnung mit drei Kammern: Dem Europäischen Parlament als Vertretung der Bürger, dem Rat als Vertretung der Nationen, der Regionalkammer als Vertretung der vielfältigen Landschaften.

Um diesem Ziel schnell ein Stück näher zu kommen, muß der Ausschuß jetzt seine Chancen und bestehenden Möglichkeiten nützen. Er wird dann erfolgreich sein, wenn er sich auf politisch bedeutsame und bürgernahe Fragestellungen konzentriert. Durch striktes Bestehen auf dem Subsidiaritätsprinzip als "Hüter der Subsidiarität" kann er einen Beitrag zum Aufbau eines "Europas der Regionen" und damit eines "Europas der Bürger" leisten. Befürchtungen, hier entstehe eine "Konkurrenz" zum Europäischen Parlament, sind unberechtigt.

Stärkung der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament

Die Länder begrüßen die Absicht der Bundesregierung, die Beziehungen zum Europäischen Parlament, dem Vertretungsorgan der europäischen Völker, besonders zu pflegen.

Die Europaminister haben auf die Notwendigkeit der vollen Anerkennung seiner demokratischen Mitspracherechte hingewiesen. Besonders vordringlich ist aus Sicht der Länder ebenfalls eine möglichst weitgehende Beteiligung des Europäischen Parlaments am Willensbildungsprozeß im Bereich Inneres und Justiz.

Erweiterung der Gemeinschaft um die EFTA-Staaten

Insbesondere durch die Mitgliedschaft Österreichs als Bundesstaat kann auch das Bewußtsein in der Europäischen Union für Subsidiarität und Föderalismus gestärkt werden.

Beziehungen zu den assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten

Die Bundesregierung wurde von der Europaministerkonferenz aufgefordert, hier während der deutschen Präsidentschaft Initiativen zu ergreifen. Die Kooperation und Koordination mit diesen Staaten muß vorangetrieben werden. Die Bundesregierung wurde weiter gebeten, die Erfahrungen und Probleme des deutschen Einigungsprozesses, insbesondere auf den Gebieten Wirtschaft, Handelsförderung, Ausbildung, Kultur und der Rechtsangleichung den europäischen Partnern zu vermitteln und in die Zusammenarbeit mit den MOE-Staaten einzubeziehen. Nur durch eine Heranführung dieser Staaten kann einer Destabilisierung des Kontinents z. B. durch Wanderungsbewegungen von Ost nach West entgegengesteuert werden.

Arbeitsweise der Ratsgremien und des Rates

Die Bundesregierung wurde gebeten, während der deutschen Präsidentschaft der vollen Anerkennung der deutschen Sprache als Arbeitssprache in der Europäischen Union besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Es sollten keine Vorlagen behandelt werden, die nicht rechtzeitig auch in deutscher Sprache vorliegen. Weiterhin sollte darauf hingewirkt werden,

daß Dokumente von vornherein in drei Sprachfassungen erarbeitet werden. Längerfristig sollte bei den Einstellungsvoraussetzungen für eine Tätigkeit bei der Europäischen Union die Beherrschung von zwei Fremdsprachen gefordert werden.

Der Bundesrat hat hierzu auf baden-württembergische Initiative eine Entschließung gefaßt, in der ganz konkrete Schritte für eine dauerhafte Gleichstellung der deutschen Sprache vorgeschlagen werden.

In diesem Zusammenhang verweise ich auch auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag über die Europäische Union, das die Sprachenfrage nicht nur als ein Problem der Einhaltung einfachen Gemeinschaftsrechts, sondern als einen Teil der zu verwirklichenden Demokratie ansieht, ohne die die Ausübung von Staatsgewalt durch die Europäische Union gegenüber den Völkern der Mitgliedstaaten keine Legitimation besitzt.

Die Länder sind bereit, aktiv an der Koordinierung einer gemeinsamen deutschen Haltung in der Sprachenfrage mitzuwirken.

Die Länder unterstützen die Initiative des Auswärtigen Amtes, regelmäßig Sprachkurse für EU-Beamte durchzuführen. Dabei übernimmt das Auswärtige Amt die sprachliche Schulung, das gastgebende Land ermöglicht durch ein entsprechendes Begleitprogramm Einblicke in die Verwaltung und die föderale Struktur des Landes.

Ein vom Lande Baden-Württemberg organisierter Lehrgang für 15 hohe EU-Beamte wurde vor kurzem abgeschlossen. Ich kann aufgrund der positiven Erfahrungen die anderen Länder nur dazu auffordern, sich an der Initiative zu beteiligen.

Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996

Die Vorbereitungen zu der in Maastricht für Ende 1996 festgelegten nächsten Regierungskonferenz sollten ein weiterer Schwerpunkt der deutschen Präsidentschaft sein.

Vor dem Hintergrund der zwingenden Notwendigkeit institutioneller Reformen fordern die Länder die Bundesregierung auf, für eine Vereinfachung der Rechts- und Entscheidungsstrukturen, für eine Stärkung des Europäischen Parlaments und für Mehrheitsentscheidungen im Rat einzutreten.

Wichtig ist auch eine Neuordnung der Kompetenzen, das heißt eine klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten von Union und Mitgliedstaaten. Ziel muß weiter eine stärkere Durchsetzung der Subsidiarität als Kompetenzregel sein. Eine "Kompetenz-Kompetenz", wie sie Artikel 235 EU-Vertrag enthält, ist nicht länger nötig.

Das Europäische Parlament muß bei allen Entscheidungen über Rechtsetzungsakte der Europäischen Union, bei denen der Rat mit Mehrheit entscheidet, gleichberechtigt neben dem Rat mitwirken können.

In diesem Zusammenhang geht es auch um die schrittweise Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl. Es handelt sich hier um eine schwierige Frage.

Ein gemeinsames europäisches Wahlverfahren mit an der regionalen Struktur orientierten Wahlkreisen sollte bereits bei der Europawahl 1999 Anwendung finden.

Die Transparenz und die Bürgernähe der Entscheidungs- und Verwaltungsverfahren ist zu erhöhen.Das kann unter anderem dadurch geschehen, daß der Rat immer dann, wenn er als

Legislativorgan fungiert, öffentlich tagt. Die Frage der Einbeziehung eines Grundrechtskatalogs in das Unionsrecht ist zu prüfen.

Die institutionellen Verfahren der Europäischen Union müssen vereinfacht und in ihrer Zahl verringert werden. Hierzu sollten wenige Standardverfahren entwickelt werden, für die jeweils einheitliche Entscheidungsregeln gelten. Mehrheitsentscheidungen sollten im Rat zur Regel werden. Einstimmigkeit sollte auf wenige, besonders sensible Ausnahmefälle begrenzt bleiben.

Die Zahl der Mandate in den verschiedenen EU-Institutionen und das Stimmgewicht der Unionstaaten im Rat ist zu überprüfen. Auch sollte die Regierungskonferenz eine Obergrenze für die Zahl der Mitglieder der Kommission festlegen.

Die Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996 sollte nach Auffassung der Europaminister von einer intensiven öffentlichen Diskussion unter Einbeziehung der Parlamente der verschiedenen Ebenen und der Wissenschaft begleitet werden.

Den Europaministern geht es hier darum, die Arbeiten der vom Europäischen Rat eingesetzten "Reflexionsgruppe" sowie den Bericht des Rates über das Funktionieren des EU-Vertrages vorzubereiten. Sie haben daher eine möglichst frühzeitige formelle Beteiligung der Länder entsprechend Artikel 23 Grundgesetz in Verbindung mit der Bund-Länder-Vereinbarung an den Vorbereitungen der Regierungskonferenz 1996 gefordert.

Nach Auffassung der Länder sollte auch der Ausschuß der Regionen einen eigenen Bericht über das Funktionieren des Maastricht-Vertrags vorlegen. Die Entscheidung, zwei Mitglieder des Europäischen Parlaments an den Beratungen der Reflexionsgruppe zu beteiligen, trägt der Stellung des Parlaments Rechnung.

Das Jahr 1994 muß zu einem Erfolgsjahr für die Europäische Einigung werden. Mit der Präsidentschaft eröffnet sich für Deutschland eine große Chance zur Festigung und Vertiefung der europäischen Integration. Die Bundesregierung sollte alle Möglichkeiten nutzen, Fehlentwicklungen zu korrigieren und neue Visionen zu entwickeln.

Dazu kann die durch das sogenannte "Schäuble-Papier" ausgelöste Debatte um die Zukunft Europas in großem Maße beitragen. Bisher fehlte es an Konzepten, wie die Formel von "Erweiterung und Vertiefung" ausgefüllt werden kann. Hier eine Debatte anzustoßen, war in einer Zeit europapolitischer Orientierungslosigkeit notwendig. Wir brauchen wieder eine Vision, wie sie in der Rede Churchills im Jahr 1946 entwickelt wurde.

Im Mittelpunkt des Papiers steht das politische Ziel der europäischen Integration überhaupt: Friedenssicherung und Stabilität in Europa.

Dieses Ziel ist heute noch aktuell, es ist immer noch dasselbe, wie am Anfang der europäischen Einigung.

Doch das Schäuble-Papier spricht auch eine neue zentrale Aufgabe an: Die Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Staaten in die europäische Ordnung.

Politische, wirtschaftliche und soziale Instabilität, ökologische Katastrophen, die ein immenses Potential darstellen, sind Gefahren, die als erstes Deutschland, aber auch die anderen Mitgliedstaaten der EU bedrohen.

Aus diesem Grund ist eine Heranführung dieser Staaten an die EU absolut notwendig. Allerdings darf damit nicht eine Schwächung der europäischen Integration einhergehen.

Genauso falsch wäre jedoch ein deutscher Alleingang, wenn die EU-Partner zögern.

Die Verankerung Deutschlands in der Europäischen Union darf nicht in Zweifel gezogen werden. Deutschland muß aber Anwalt der Mittel- und Osteuropäer und Motor ihrer Integration in die Europäische Union sein. Mit Österreich erhalten wir hier einen wichtigen Verbündeten.

Modernization of the Public Administration in Portugal

Isabel Corte-Real
Portuguese Secretary of State for Administrative Modernization

Modernization of the Public Administration: Structure, Strategy and Achievements

The Government's Programme has strongly invested in the modernization of the Public Administration in the following terms:

'Building a citizen-oriented Public Administration is a task to be carried out by Portuguese Society as a whole, not only by the Public Administration, for the Administration and Society are not opposed to each other. The former must be at the service of the latter, one cannot be disassociated from the other.

In a European and international context with growing political, economic and social challenges, it is essential to improve the responsiveness of Public Administration, for the responsiveness of Society itself is dependent on it. Public Administration will increasingly have to deal with other Administrations and decision-making and problem-solving will be a major influence on the progress of the nation and its prestige in the international community.

The Public Administration is, and must be, a strategic factor for development and progress. In addition it must also protect the rights of citizens, therefore it is imperative that administrative modernization should be continued and extended following three principles:

- improvement in quality of services to the citizen;

- improvement in the mobilization and enhancement of civil servants' skills;

- the building of an Administration which stimulates both the performance and enterprise capacity of the Portuguese.'

In 1986, the Portuguese Government began an intensive Programme of Administrative Modernization with its own particular philosophy, which differs greatly from previous initiatives in this area, and it receives political and institutional back-up. It has brought about extensive changes which can be seen in the reform structures, their strategies and in the definition of targets to be attained.

Before 1986, public administration reform programmes were handled by large bodies, namely State Secretariats or Ministries with multiple directorates, councils and commissions, and were restricted by a large number of routines which inevitably limited innovation procedures.

One of the first measures taken by the present Government was to abolish the former State Secretariat for Public Administration which brought about the following changes:

- All tasks related to the follow-up and legal and administrative control of the public service were combined and assigned to a single directorate which reports to the Ministry for Finance;

- Innovative matters were allocated to a small structure the Secretariat for Administrative Modernization a task force which reports directly to the Prime Minister and still maintains its original features today.

The setting up and implementation of this structure are based on special characteristics:

- Firstly, from the very beginnig, this unit has been given considerable support by the Prime Minister and occupies an exceptional position within the Public Administration;

- Secondly, it is not concerned with routines but works solely on programmes and projects, with its annual plans of activities approved by the Prime Minister;

- Thirdly, it has a small staff about 20 people all of whom are highly qualified in their fields (economy, law, social sciences, data processing, etc.) and are recruited from the administrative public or private sectors;

- Fourthly, the degree of integration thus obtained in carrying out studies and projects is a result of the active cooperation of this very cohesive and competent team from the very beginning.

Where the market provides consulting services of interest to administrative modernization, work has been and is contracted out to specialized companies or experts.

Besides the *sui generis* feature of this structure, there is a particular new strategy which differs from the previous one (which was based solely on questions of resources, structures, staff and equipment): this new strategy aims at global reform.

The very term administrative reform' has become somewhat discredited. Eça de Queiroz, a great Portuguese novelist back in the 19th century, wrote of great administrative reforms' which had been discussed and approved in Parliament. However, he went on to say that when cross-questioned about these reforms, the members of Parliament could not recall what they actually were.

The new strategy and philosophy is essentially pragmatic starting from the premise that Public Administration exists solely for the citizen, regarded as a client, and that the provision of services is of the essence. The aim has been to get rid of stagnation and inertia in an administration which until recently had been more concerned with itself than with the services that society and the citizen expect and deserve.

Research and action have been combined and, while there is still a need for extensive basic reforms, we have encouraged achievements which directly benefit citizens and economic agents thus creating positive energy and increased credibility for the modernization process.

The third characteristic of this programme is its decentralized nature. It seems to me that administrative modernization does not lead to a final product but rather a semi-product, for its guiding principle is to encourage and give incentive to other departments to improve the quality of their services to the public. Indeed, it would not be viable for a central structure to attempt to substitute all the different sectoral departments.

With a small team and based on a pragmatic decentralizing strategy which encourages the modernization process in a selective, gradual and continuous manner several goals have been set and are centred on the following areas:

- Improving the standards of the public service by:

* informing users of their rights and the procedures and guarantees in the Public Administration citizen relationship;

* dealing with clients in a helpful and courteous manner;

* reducing time and delay in dealing with requests;

- Simplifying procedures by eliminating redundant formalities with a view not only to bettering the relationship with users but also to improving cost-benefits;

- Improving and enhancing public servants' skills to motivate them to be innovatory in administrative modernization.

Some of the changes made following these guidelines include:

- Instructions related to receiving and dealing with the public have been issued; a campaign has also been conducted through posters, leaflets, guides, videos and training initiatives;

- The anonymity of public servants who receive and deal with the public has been eliminated;

- A number of public services are open at lunch time to facilitate client contact;

- Mobile offices have been set up to deal with such things as tax payments and the issuing of identity cards;

- A database, INFOCID, has been set up to inform citizens of procedures and services. In its initial phase, it was based on videotext but it now incorporates multi-media systems which include texts, diagrams, sound, etc. One of its most important facets is that it combines more than 30 information producers in areas such as education, youth, employment, etc., and makes information accessible at points of contact with clients.

The installation of multi-media equipment in central areas has already begun, so information is much more accessible. The planned extension of these services will contribute to decreasing geographical and social distances and will give citizens all necessary information without their having to go to administrative offices. Access to information will strengthen democratic values, namely through equal opportunities.

The most innovative feature of this system is its accessibility. The cooperative efforts that went into making it so should be underlined; a post-bureaucratic attitude was adopted by eliminating boundaries and giving up what had previously been exclusive territories in order to cooperate in the sharing of information:

- Administrative formalities have been greatly simplified;

- The Public Service Pay Scheme set up in 1935 has now been replaced by a new index scale for all professional groups;

- A new Code of Administrative Procedures has been approved. This Code had been promised for 30 years but has only now been put into effect to provide the legal framework for the relationship between the Administration and citizens. The Code reinforces procedures and practices related to the principles of access to inforation, law enforcement, transparency and participation in the decision-making process.

Changing of Administrative Culture and Mentalities, Conditions for the Success of Modernization of the Public Administration; Instruments for Change

Having briefly stated the structure of administrative modernization, its strategy, goals and achievements, it is important to remember the following: the efforts undertaken and politically sustained are primarily based on the concept that society will only favourably view the Administration and the State when the improvements in the public service become a reality. This major objective requires an in-depth change in administrative culture and mentalities in

which political leaders, opinion-makers, society, citizens, economic agents and public servants all have a role to play. It seems essential to transmit systematically and continuously the message of better service and, with the participation of all these groups, obtain considerable improvements in public service. What have been the major innovations involving all these groups?

The following points are included in the changes undertaken:

- Firstly, a high degree of integration and consolidation of documents directing administrative modernization has been achieved after intensive negotiation in the Public Administration as well as in public and private entities:

* the Major Options Plan, a framework text on macroeconomic policy approved by Parliament in conjunction with the Economic and Social Council, sets the major annual goals and measures of administrative modernization;

* the General Principles for the Public Service are included in a specific Act. This legislation has been widely discussed with considerable participation at the administrative and political level and has given rise to agreements achieved with all public service unions from all ideological trends;

* meetings with all Directors-General on administrative modernization were attended by the Prime Minister. The first meeting was held in cooperation with OECD.

- Secondly, reference must be made to working methods adopted by administrative modernization and the different ministries. At the request of the Prime Minister, each ministry has its own Sectoral Plan for Administrative Modernization to improve its services. Each ministry has therefore an interlocutor for administrative modernization.

Those drawing up sectoral plans along with the advisers of the Secretariat establish a network in which relevant information circulates. Meetings, working and training sessions are held on a regular basis.

In certain services, there are pilot teams' whose activity is being closely followed up. In fact, bearing in mind the size of the Public Administration, it is considered necessary to give in-depth examination to certain services to asess progress, difficulties and results.

- Thirdly, new forms of communication have been adopted. Previously, administrative communication was carried out almost exclusively by reading the Official Gazette. In this area, a small revolution has taken place:

* all innovative legislation has been well publicized through placards, posters, leaflets, guides and technical texts;

* the message of improvement in the public service is also carried on pens, paper bags, folders, etc.

* video films are being used to aid training initiatives and to disseminate the message of improvement in an accessible and simple manner.

- Fourthly, an integrated national programme for vocational training which has been co-financed by the EC Commission is being carried out. Universities, scientific associations and unions are also given access to this programme.

The vocational training departments of both central and local administrations, recently rationalized and simplified, have been placed under the jurisdiction of the State Secretary for Administrative Modernization.

- Fifthly, by setting up permanent methods for consulting citizens and economic agents. To cite three examples:

* in offices dealing directly with the public, suggestion boxes have been made available. The public is encouraged to put forward suggestions and criticism;

* a complaints book is also available. Again attention is drawn to it through posters and the slogan this book speaks for you'.

* a Commission for Enterprise-Administration Relationships has also been set up, presided over by the State Secretary for Administrative Modernization. It is made up of members appointed by business associations and directors-general of services which are most frequently in contact with companies. This Commission is responsible for maintaining permanent dialogue between enterprises and the Public Administration with the aim to simplify procedures and eliminate and prevent unnecessary bureaucracy.

- Sixthly, reflection on the efforts undertaken to improve communication with society as a whole. Administrative modernization aims to improve public services. Therefore it is imperative to encourage citizens and economic agents to take part in the process of change by using their critical faculties as a stimulus for innovation. But this is a sensitive area prone to difficulties.

The mass media is particularly critical of the Public Administration, which places it under fire and therefore Public Administration assumes a defensive position.

On the other hand, these mattrs have little appeal to the mass media because of their fluidity and qualitative nature. Improvement in public services' enhancing public servants skills' are immaterial concepts and hardly likely to make front page headlines.

However, making the mass media interested in administrative modernization is both an effort and a risk which in our opinion is worth making and taking. Several initiatives have been carried out on a regular basis to attract the attention of the media and society as a whole. The following, are some, of these initiatives:

- In 1990 the Government set up the National Day for Debureaucratization' to motivate citizens, economic agents and public servants to improve public services. Over the last few years, the events linked to this particular day have been as follows:

* the Cabinet approved legislative measures, namely the Code of Administrative Procedures already referred to, and other measures particularly the facilitating of measures for setting up entrepreneurial activities. The Prime Minister visited various services carrying out programmes of administrative modernization;

* in 1990, the Prime Minister visited a reorganized maternity hospital. He also inaugurated a telephone information service in the ambit of the Programme The Citizen and Justice';

* a contest was carried out in the press on articles related to debureaucratization. The awards were presented on that day;

* the mass media have conducted interviews on matters of administrative modernization.

- In 1992 a National Contest for Ideas on Quality' was promoted through the mass media. It has produced nearly 300 works from all sectors. The awards for this took place on the National Day for Debureaucratization/92.

- Prizes were awarded for quality provided in services which were selected by an independent board;

- A RES PUBLICA' exhibition was also held. It depicted the past, present and future of the Public Administration, with historic research going back to 1640. The exhibition included a number of sections namely:

'From a Quill Pen to Information Technology'; One-Stop Shop'; From the Mail-Coach to the Intelligent Kiosk' and a vision of the future office. It also included a nucleus on Humour and Posters' dating back to the 19th century.'

This exhibition aimed to make leaders of opinion, researchers, university professors and students and the public in general more aware of those matters. It also provided the mass media with a theme which while allowing for criticism nevertheless contained the assertive message that the organization has improved and is capable of still further improvement and development.

- Within the framework of sharing information with the public, savings produced by administrative modernization are being quantified and made known on a regular basis. A booklet on One Thousand Administrative Modernization Measures' was also published.

- A Public Service Quality Charter' was approved. The Prime Minister attended a meeting of all directors-general to present the Charter.

The Prime Minister has also introduced the question of efficiency in the Public Administration at the Economic and Social Council which is made up of business associations, trade unions and government entities. This was one of seven points put forward for discussion in order to obtain a medium-term agreement before the end of the century. Negotiations have already begun on these points and if agreement is obtained this should be a further competitive factor in the Portuguese economy within the context of the new European co-financed framework.

Future Perspectives

The final consideration must be the future of administrative modernization in Portugal:

- Improvement in the quality' of services will continue to be a fundamental concern. The Prime Minister regards the battle for quality as being on a national scale and therefore all sectors must work clearly together.

- The second concern which governs future activity is related to rationalization o the Public Administration for two primary reasons:

* the State must reject the temptation of doing everything. It should withdraw from areas where citizens and economic agents provide cost-effective, quality services and in this way recognize the creative energy, and performance capacity of citizens and companies;

* secondly, the pressure on public expenditure at the present time of limited resources, demands permanent efforts to improve structures and productivity.

- Finally, an ambitious vocational training programme will be sustained to upgrade the public

service. Vocational training is an important instrument to change mentality and to bring about innovation.

To paraphrase Druecker: Man, of all available resources, is the only one which does not dry up but grows and develops'. Our firm belief in Man will certainly be our future strength.

La Belgique fédérale: une construction complexe, mais équilibrée

Robert Polet
Conseiller en gestion publique, IEAP

La dernière réforme constitutionnelle de la Belgique a donné naissance à un État profondément transformé dans ses institutions. L'article 1er de la Constitution révisée en 1993 et coordonnée en 1994* énonce à présent l'affirmation: "La Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions".

Cette transformation de la Belgique constitue un moment important dans un processus long et évolutif. Des éléments importants de la structure nouvelle étaient en place bien avant cette réforme constitutionnelle:

- naissance des "Communautés culturelles" dès 1971, suite à la révision constitutionnelle de 1970;

- régionalisation partielle dès 1974;

- organisation des Régions et Communautés avec de réels pouvoirs législatifs et exécutifs en 1980 et 1988 lors de réformes constitutionnelles qui ont attribué de très larges compétences à ces nouvelles institutions.

Par ailleurs la mise en oeuvre des changements programmés ne sera complète qu'avec l'entrée en vigueur des nouvelles provinces du Brabant wallon et du Brabant flamand au 1er janvier 1995 et après les prochaines élections législatives prévues à la fin de cette même année qui donneront naissance à un nouveau Sénat et à des Conseils régionaux flamand et wallon composés pour la première fois d'élus directs, distincts des parlementaires fédéraux.

Rappel historique

Les institutions communautaires et régionales de la Belgique trouvent leur origine dans l'histoire du Royaume.

Né de la Révolution de 1830, celui-ci connut pendant son premier siècle d'existence un fonctionnement institutionnel essentiellement francophone. La première guerre mondiale révéla cruellement la domination de la culture française lorsque des soldats flamands perdirent la vie parce qu'ils ne comprenaient pas les ordres prononcés dans la langue de Voltaire.

Les années 1920 connurent une première grande bataille culturelle pour la "flamandisation" de l'Université de Gand. L'enseignement universitaire était en effet à l'époque exclusivement francophone.

C'est donc sur des *revendications d'ordre linguistique* que naîtront progressivement les institutions dites d'abord "Communautés culturelles" puis "*Communautés*". Ces institutions se verront dotées de compétences culturelles, d'éducation, d'aide sociale: toutes matières touchant directement aux personnes et donc à leur langue. Dans ce domaine, c'est la *Flandre*, partie septentrionale du pays, qui fut à la fois revendicatrice et motrice.

La Wallonie, partie méridionale et francophone du pays, avait connu au 19ème siècle un développement économique prospère, elle constituait un fleuron européen de l'industrialisation. Mais elle connut aussi au 20ème siècle, et spécialement après la seconde guerre mondiale, le déclin des industries charbonnière et sidérurgique qui avaient constitué sa colonne vertébrale.

La Flandre qui, elle, était peu industrialisée, connut après la seconde guerre mondiale un véritable essor fondé sur de nouvelles industries et le développement de ses installations portuaires.

Sur le plan économique, une inversion des courbes s'opéra: développement flamand et déclin wallon. Il en résulta des revendications wallonnes portant sur l'autonomie de compétences relatives au développement régional: maîtrise des investissements, des aides régionales, de l'aménagement du territoire...

C'est donc sur des *revendications d'ordre économique* que naîtront progressivement les institutions régionales, d'abord par l'instauration de compétences régionales attribuées à des Ministres régioaux au sein du Gouvernement national, puis par la création des *Régions*. Dans ce domaine, c'est la *Wallonie* qui fut à la fois revendicatrice et motrice.

Compétences communautaires et compétences régionales

Des blocs de compétences de plus en plus larges ont été successivement dévolus de l'État central aux Communautés et Régions.

On peut les synthétiser comme suit:

a. Compétences communautaires:

- Les matières culturelles: langue, beaux-arts, patrimoine culturel, bibliothèques, radio et télévision, presse, politiques de la jeunesse et de l'éducation permanente, loisirs, tourisme, sports, monuments et sites, publicité commerciale, soutien à la presse écrite...

- L'enseignement: il est complètement "communautarisé", sauf l'âge de scolarité obligatoire, les conditions minimales de diplômes et le régime des pensions qui restent du ressort des autorités fédérales;

- Les matières "personnalisables", c.-à-d. liées à la vie des personnes et à leurs relations avec les services publics. Elles couvrent la politique de santé et l'éducation sanitaire, hormis la législation organique, le financement des infrastructures hospitalières et de leur exploitation qui restent de la compétence fédérale; l'aide aux personnes, politique familiale, aide sociale, accueil et intégration des immigrés, politique des handicapés, du troisième âge et de la protection de la jeunesse.

b. Compétences régionales:

- Aménagement du territoire;

- Environnement et politique de l'eau;

- Rénovation rurale et conservation de la nature;

- Logement;

- La politique agricole est partagée entre les Régions et l'État fédéral;

- La politique économique est largement régionalisée, sauf la politique monétaire, la politique financière et de l'épargne, la politique des prix et revenus, de la concurrence, du droit commercial, de la propriété industrielle et intellectuelle, le droit du travail et de la sécurité sociale. Ces matières restent du ressort des autorités fédérales afin de maintenir l'unité

économique et monétaire du pays;

- La politique de l'énergie, sauf le plan d'équipement de l'électricité, le cycle du combustible nucléaire, les grandes infrastructures et les tarifs;

- Les pouvoirs subordonnés et la tutelle administrative des provinces et communes;

- La politique de l'emploi: placement, programmes de remise au travail des chômeurs;

- Les travaux publics et le transport, sauf la sécurité aérienne, la gestion des voies ferrées et la Société nationale des Chemins de fer qui restent de la compétence fédérale.

Notons encore que les *matières liées* aux compétences énumérées ci-dessus, telle que la recherche scientifique dans ces domaines, relèvent systématiquement des autorités chargées de ces compétences: ainsi, la recherche en matière d'enseignement est communautaire, la recherche en matière d'énergie est régionale.

De plus, les Communautés et les Régions ont le pouvoir de régler la *coopération internationale*, y compris la *conclusion de traités* pour les matières qui relèvent de leurs compétences.

Pour conclure ce point et souligner le caractère fondamental du passage de l'État unitaire à l'État fédéral, il faut encore noter que le *pouvoir résiduel* appartient dorénavant aux Communautés et Régions. L'article 35 de la Constitution rénovée précise en effet que ce sont les compétences fédérales qui doivent être définies dans le texte constitutionnel et les lois spéciales. Les Communautés et Régions bénéficieront donc du pouvoir résiduel dès que cette définition des compétences exclusives de l'autorité fédérale aura été adoptée par une nouvelle révision de la Constitution.

Trois Communautés et trois Régions

La distinction entre les matières "culturelles et personnalisables", domaine des Communautés, et les matières économiques et territoriales, domaine des Régions, a conduit à des structures institutionnelles étagées mais qui ne se superposent pas exactement.

Pour y voir clair, il faut partir des "régions linguistiques". Celles-ci sont définies par des "frontières linguistiques". Et elles sont au nombre de quatre et non de deux! En effet, en plus des régions linguistiques flamande et française, il faut ajouter la région de langue allemande à l'est du pays et une quatrième région linguistique: la région bruxelloise dans laquelle francophones (environ 80%) et flamands (environ 20%) cohabitent et ne peuvent être séparés par une "frontière linguistique"! Il s'agit donc d'une région "bilingue", ce qui signifie sur le plan des institutions publiques que les citoyens de Bruxelles et de ses 19 communes ont le droit d'obtenir les services délivrés par les autorités publiques dans leur propre langue, française ou flamande.

L'existence d'une "région linguistique bilingue" conduira donc à la mise en place d'institutions pour trois communautés: la Communauté flamande comprenant les habitants de la région linguistique flamande et les Flamands de la région bruxelloise; la Communauté française comprenant les habitants de la région lingustique française et les Francophones de la région bruxelloise, et enfin la Communauté germanophone pour les quelque 66 000 habitants de la région de langue allemande.

Si nous nous plaçons ensuite sur le plan de la vie économique du pays, trois Régions se distinguent qui ne se superposent pas aux trois communautés précédemment définies.

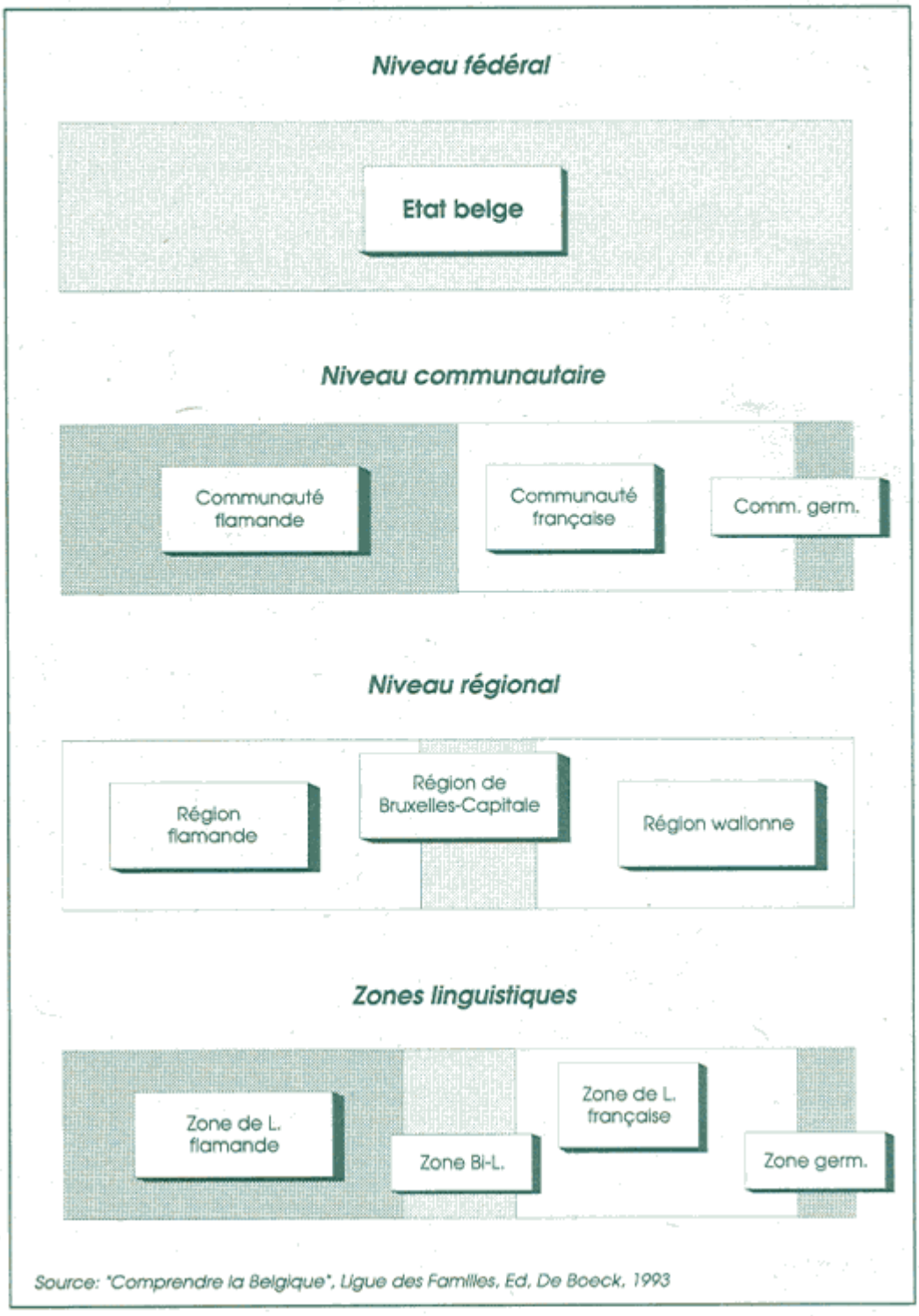
La Région flamande correspond bien à la "région linguistique flamande" et n'englobe donc pas les Flamands de Bruxelles.

La Région wallonne n'englobe pas non plus les Francophones de Bruxelles, mais elle englobe par contre la zone (donc la Communauté) de langue allemande.

Et Bruxelles constitue, avec ses 19 communes, un pôle de développement propre, dotée elle aussi aujourd'hui de ses institutions de Région à part entière.

Le tableau 1 explicite les niveaux de pouvoir fédéral, communautaire et régional, et la non-superposition de ces institutions au niveau territorial.

Tableau 1



Source: "Comprendre la Belgique", Ligue des Familles, Ed. De Boeck, 1993

La structure de l'État fédéral belge

C'est finalement avec une structure à 5 étages que fonctionne politiquement et administrativement notre pays.

Au-dessus des Communautés et Régions, il faut en effet placer les institutions fédérales (appelées antérieurement nationales), et en dessous les institutions provinciales et communales. Certains avaient souhaité, dans un souci de simplification, la disparition des

provinces. Leur point de vue n'a finalement pas prévalu.

Les institutions fédérales elles-mêmes sont modifiées profondément par la réforme. Jusqu'ici, la Chambre des Représentants et le Sénat constituaient deux Chambres législatives dotées de compétences équivalentes et notamment de l'exercice du contrôle politique du Gouvernement. La réforme définit une nouvelle répartition de compétences: la Chambre des Représentants et le Roi (c.-à-d. le Gouvernement) ayant le monopole de l'action législative dans un certain nombre de matières, et la Chambre exerçant seule le contrôle politique de l'Exécutif fédéral. Le Sénat devient une "Chambre de réflexion", garante de la qualité de la législation et lieu de rencontre entre l'autorité fédérale et les entités fédérées que sont Communautés et Régions.

Le tableau 2 donne le plan de cet édifice à 5 étages:

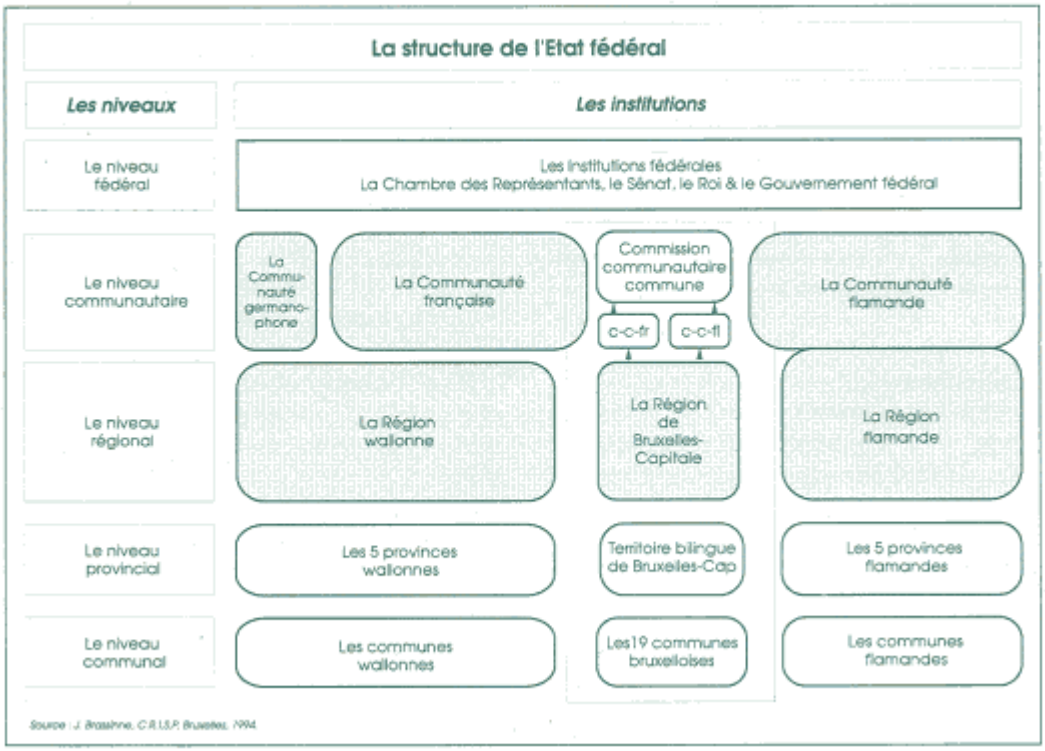
Aux niveaux communautaire et régional, il faut s'arrêter à trois observations:

- les institutions des trois Régions apparaissent clairement;

- on voit que la Communauté germanophone appartient bien, sur le plan régional, à la Région wallonne, et que les Communautés française et flamande s'avancent chacune sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale; mais

- des "institutions communautaires de la Région de Bruxelles-Capitale" apparaissent: c'est qu'en effet les Conseillers régionaux bruxellois qui appartiennent soit à la Communauté française, soit à la Communauté flamande selon leur rôle linguistique s'assemblent en "commission communautaire" française ou flamande pour traiter de sujets de nature culturelle ou "personnalisable" touchant à la population francophone ou flamande de la Région bruxelloise. Ils s'assemblent par ailleurs en "commission communautaire commune" pour traiter de telles matières touchant l'ensemble de la région.

Tableau 2



Au niveau provincial, on peut noter que le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale est soustrait aux divisions provinciales, les compétences provinciales pour ce territoire étant exercées par les institutions de la Région.

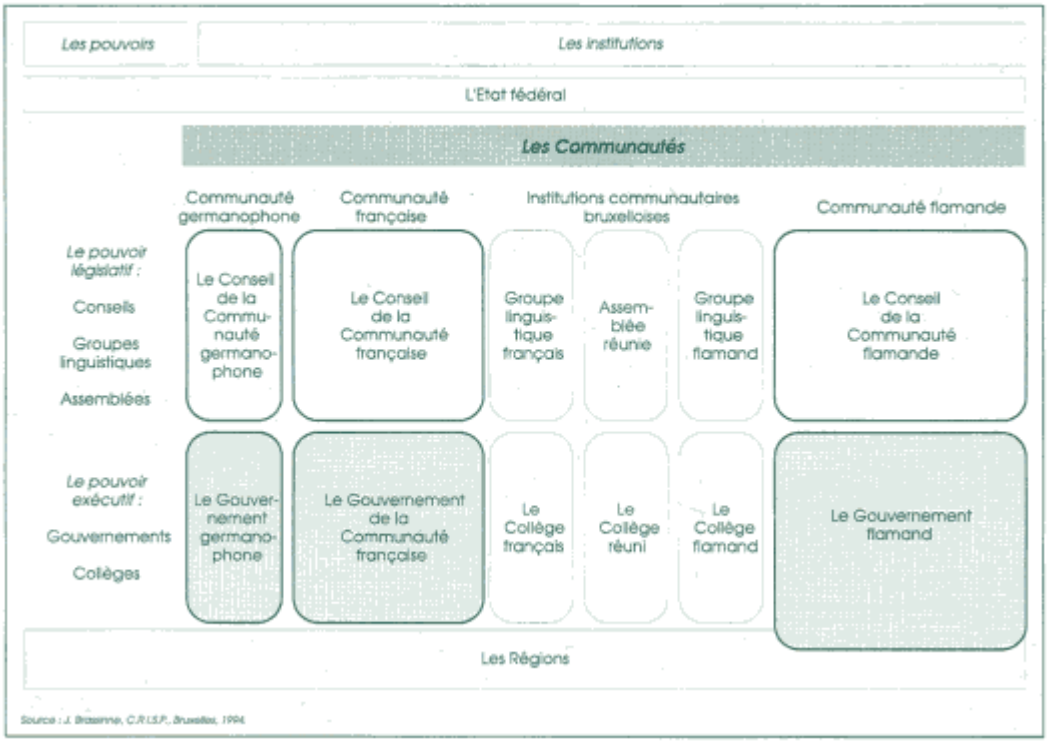
La réforme a en même temps divisé la province de Brabant en deux nouvelles provinces: le Brabant flamand au nord et le Brabant wallon au sud.

Une dissymétrie apparaît enfin entre les institutions communautaires et régionales flamandes et francophones. Le schéma présente une soudure entre la Communauté flamande et la Région flamande: elle résulte de la décision prise par leurs propres autorités de fusionner ces institutions et de constituer un seul Exécutif ou Gouvernement flamand (voir ci-après).

Les institutions communautaires:

Le tableau 3 représente les institutions communautaires, entre le niveau fédéral et le niveau régional.

Tableau 3



Il faut noter cependant que les étages institutionnels communautaire et régional ne connaissent pas entre eux de hiérarchie: leurs compétences sont distinctes; les normes prises par leurs autorités sont équipollentes. Les décrets communautaires et régionaux ont valeur de loi pour les populations ou territoires concernés.

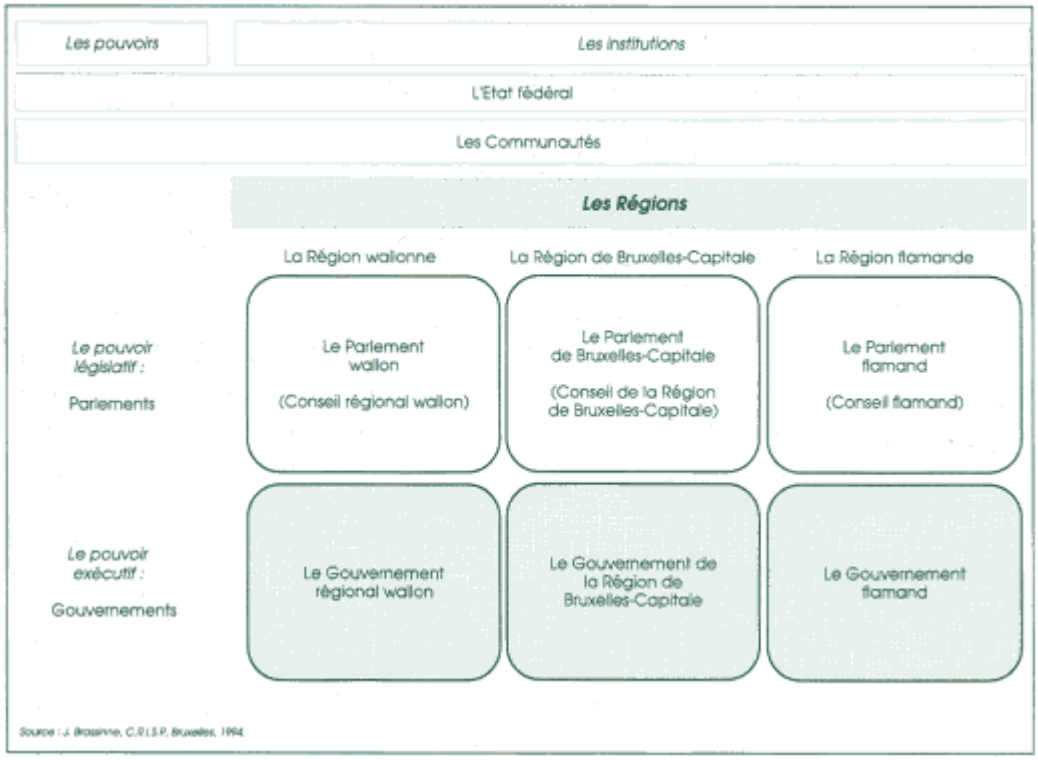
Le pouvoir législatif des trois Communautés est exercé par trois *Conseils* qui sont de véritables parlements communautaires. Les Conseils flamand et de la Communauté française sont aujourd'hui encore constitués par les parlementaires (députés et sénateurs) appartenant à ces Communautés. Le Conseil de la Communauté germanophone est déjà constitué de Conseillers élus directement par le corps électoral de cette Communauté. Les Conseils des deux principales Communautés seront à leur tour constitués d'élus directs dès les prochaines élections législatives qui seront organisées en 1995.

Chaque Communauté dispose également de son Gouvernement, organe du pouvoir exécutif communautaire: le gouvernement de la Communauté française compte 4 ministres, le gouvernement de la Communauté germanophone en compte 3 et le Gouvernement flamand (qui cumule les compétences communautaires et régionales flamandes) en compte 11.

Enfin, bien qu'il n'y ait pas de "communauté bruxelloise", des organes législatifs et exécutifs légers ont été mis en place pour traiter de matières de nature communautaire, comme indiqué ci-dessus.

Les institutions régionales (voir tableau 4)

Tableau 4



Le pouvoir législatif des trois Régions est exercé par trois *Conseils* qui sont de véritables parlements régionaux. Les Conseils flamand et régional wallon sont aujourd'hui encore constitués par les parlementaires (députés et sénateurs) appartenant à ces Régions.

Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale est déjà constitué de 75 conseillers élus directement par le corps électoral de la Région.

Les Conseils ou Parlements régionaux flamand et wallon seront à leur tour constitués d'élus directs dès les prochaines élections législatives de 1995.

Il faut se rappeler encore que le Conseil flamand cumule les compétences communautaires et régionales, et noter que les six membres bruxellois du Conseil flamand (sur les 124 qu'il compte) ne participent pas aux délibérations des matières *régionales* flamandes.

Chaque Région dispose également de son Gouvernement, organe du pouvoir exécutif régional: le gouvernement de la Région wallonne compte 7 ministres, le gouvernement de la R)gn de Bruxelles-Capitale en compte 5.

Conclusions

Les réformes constitutionnelles successives de la Belgique, réalisées entre 1970 et 1993, ont accouché de structures complexes.

Ces structures sont nées d'exigences spécifiques des entités diverses qui composent le pays: exigences surtout culturelles et linguistiques pour les Communautés flamande et germanophone, exigences surtout économiques et de développement régional pour la Wallonie et pour la Région de Bruxelles-Capitale. Elles correspondent finalement assez fidèlement à des besoins d'expression et d'autonomie décisionnelle d'ensembles cohérents de populations.

Ces institutions représentent un coût non négligeable supporté par l'ensemble des citoyens. C'est sans doute le prix à payer pour une démocratie aussi représentative que possible des intérêts collectifs.

---

* Voir *"Douze constitutions pour une Europe..."* sous la direction de E. Cerexhe et L. le Hardy de Beaulieu, Ed. Kluwer, 1994.n

Remerciements

Pour rédiger cet article, je me suis beaucoup servi du remarquable dossier de Jacques Brassinne *"La Belgique fédérale"* édité par le Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (C.R.I.S.P.). Je tiens à remercier Monsieur Xavier Mabille, Directeur général, qui m'a transmis cet ouvrage en hommage de presse. (Dossier n° 40, 379 pages, 1180 BEF, en librairie ou au C.R.I.S.P., 35, rue du Congrès, 1000 Bruxelles).

Merci aussi à la Ligue des Familles et aux Editions De Boeck, co-éditeurs de *"Comprendre la Belgique"*, un "Cahier du Petit Ligueur" (32 pages) rédigé par Pierre Blaise, Alain Desmarets et Thérèse Jeunejean, dont j'ai tiré et remanié le tableau présentant les différents niveaux de pouvoir de la Belgique fédérale.

The Preparation of Austria for Its Accession to the European Union with Respect to Constitutional and Administrative Reforms

*Theresa Philippi**

When the founding nations of the then European Communities came together to sign the Treaties of Rome in 1957, it had not even been two years that Austria had regained its full sovereignty through the State Treaty. This had been concluded with the allied forces after ten years of occupation with which they had put an end to the Anschluss by Nazi-dictated Germany.

In the aftermath of the Second World War, Austria and its neighbours to the south and east had been deprived for more than forty years from establishing a close economic and political cooperation, because Hungary, the Czech and Slovak Republics and Slovenia (which was in former times part of the Republic of Yugoslavia) belonged to the other Europe'.

As it had to face the constraints of a closed border to its East, Austria headed for trade with the free market economies by joining the EFTA and managed to find its position in the international community as a small and neutral European country, being a member of the Council of Europe and the European Convention on Human Rights as well as one of the three sites of the United Nations. Although Austria played an active role in the CSCE process and made attempts to establish regional cooperation with its neighbours to the east and south,[1] it was forced by its delicate geopolitical position to confine itself to a mere association agreement which had been signed with the then EEC in 1972.

After the first signs of the democratic upheavals in the former Eastern bloc, Austria clearly signalled its intention to join the European Communities by sending a letter of application in summer 1989. At that time a sizeable public discussion started and, even before arguments on the merits of accession came up, the questin of Austria's *Europareife* emerged. Discussion has continued, but the very positive *avis* of the Commission on the benefits of Austria's accession gave much comfort to public opinion.

Efforts were made to see that civil servants were effectively prepared for the requirements of having to represent a new Member State in the EU decision-making process. In addition, attempts were made to ensure Austria's shape as a federal country and to settle the role of the federal states (*Bundesländer)* in the process of European integration.

The Reform of the Federal State

Being a federal republic, Austria enabled its nine states, the *Bundesländer*, to participate in the internal decision-making process on EU proposals (so-called *Länderbeteiligungsverfahren*). Additionally, efforts to reform the federal system have commenced.

Since its foundation after the First World War, the Republic of Austria has been a federal state consisting of nine independent states (*Bundesländer*). Yet, Austrian federalism is in many aspects different from the well-known concept of German federalism. Whereas the German *Länder* are generally recognized as the founding entities of the *Bundesrepublik* and the concept of federalism is based on a broad national consensus, Austrian federalism has been a matter of ideological conflict from the start. The 1920 Constitution stipulating a federal structure but allocating the major legislative competences to the central government in Vienna was the result of a compromise between the two leading forces which have dominated the country ever since: the centralist-oriented Socialist Party and the Christian Democrats (currently the People's Party) which has always favoured a strong federalist system.

In addition to a decreasing number of legislative competences and fiscal authority, the

Bundesländer were in charge of implementing federal legislation under the direction of the federal ministers (so-called implementing federalism'). Communities were also granted a small range of competences and financial autonomy.

Soon after Austria had regained its full sovereignty after the Second World War, the *Bundesländer* started to strive for a change in the Constitution in order to increase their power. From the 1970s onwards regular negotiations between the federal entity, the *Bund*, and the *Bundesländer* have led to several constitutional changes which brought several improvements for the *Bundesländer*, among them the competence to conclude treaties under international law with Austria's neighbouring states and their regions, provinces and *Länder*, which enhanced the position of the *Bundesländer* as legal persons. The Austrian *Bundesländer* were conscious of the fact that accession to the EU might mean another level being added to the existing struggle for competences with the central authorities in Vienna. Yet, the *Bundesländer* showed considerable support for Austria's intention to join the European Union as they all have experienced the situation of frontier regions and the need to cooperate with neighbouring states. The participation of the *Bundesländer* in the EU decision-making process with respect to their competences has already been provided for by a change in the Constitution in 1992. The so-called *Länderbeteiligungsverfahren* aims at ensuring the influence of the *Länder* and the communities on opinion-building at federal level whenever the legislative competences or the prerogatives of the communities are involved in a proposal at Union level. *Bundesländer* and communities have the right to be informed of all proposals which touch upon their areas of competence and they have the right to give an opinion. The *Bundesländer* can bind the *Bund* with a joint opinion on matters concerning their legislative competences. The *Bund* may only leave these instructions because of cogent constraints of foreign and integration policy' and has to give a reason for this. A joint opinion' requies the assent of at least five *Bundesländer* and no objection from the four others. This has been agreed in a treaty between the *Bund* and the *Bundesländer*.[2] The ability of the *Bundesländer* to find a joint opinion' will also become of crucial importance with respect to the new Article 146 EC Treaty which also allows the representatives of regional entities to take a country's seat in the Council.

The *Bundesländer* can oblige the federal government to initiate a procedure at the European Court of Justice. In case of a delay of implementation of EU legislation in one of the *Bundesländer* the legislative competence will only shift to the *Bund*[3] if the *Bundesländer* are found guilty of the delay by an international court. The representation of the *Bundesländer* in Brussels is also well provided for: delegates from the *Bundesländer* must be included in national delegations for negotiations on matters of relevance for the *Bundesländer*. The joint conference of the heads of the *Bundesländer* has already attached two permanent delegates to the Austrian mission to the EU in Brussels.

The twelve seats in the Committee of the Regions will be taken by a representative from each *Bundesland* and by deputies from community associations. Delegates from the Austrian *Bundesländer* and communities have already participated in non-EU regional cooperation, e.g. within the Assembly of the Regions of Europe'.

Additionally, several Austrian *Bundesländer* have established representations in Brussels. The main features of the envisaged reform are a renewed and better structured catalogue of competences and the idea of implementing federalism' is sought to be strengthened by abolishing the right of the federal government to give orders to the heads of the *Bundesländer* in matters of federal legislative competences which are administered by the *Bundesländer*. Therefore the Austrian *Bundesländer* will also have to perform an important role in the implementation of EU law.

Training Civil Servants for EU Membership

Senior Austrian officials have the chance either to follow a comprehensive sixteen-week course on EU matters (*Europaakademie*) or, if absence from work for such a long period does not permit, to participate in a series of twelve short seminars (*EU-Curriculum*).

EU matters were integrated into the curriculum of the *Verwaltungsakademie des Bundes*, the federal training institution for civil servants in 1991.[4]

There are the seminars of the *EU Curriculum* on the EU institutions and policies, on economical and legal questions as well as on communication, negotiation and foreign language skills. Participants have to follow six obligatory courses and another six seminars which they can choose from a range of around thirty topics. The choice varies from year to year and aims to provide the civil servants with more specific information on the EU policies related to their field of activity and with more in-depth knowledge of EU law and other matters related to EU, such as lobbyism, the use of databases and again communication and foreign languages. The courses have a duration of two days to one week. It takes the civil servants about two years to run through this programme which is certified by a diploma from the *Verwaltungsakademie*.

A major innovation with respect to the preparation of the administration for EU accession has been the foundation of the *Europaakademie*. Established within the framework of the traditional *Verwaltungsakademie* but with its own academic staff and building, the *Europaakademie* offers a sixteen-week postgraduate academic course on institutional, political, legal and economical aspects of the EU. A precondition for participation is graduation from a university as well as a very good command of either English or French and an active knowledge of the other language. The programme isalso open to members of the administration of the *Bundesländer*, the communities and other public corporations as well as to persons working in the private sector whose employers have to reimburse the costs to the federal administration.

The participants are on academic leave from their working places as they have to follow courses and undergo language training for eighty consecutive days. The participants in the *Europaakademie* as well as the EU Curriculum spend one week on a study tour to the main institutions of the EU in Strasbourg, Luxembourg and Brussels. This programme is organized and guided by the European Institute of Public Administration which also provides several lecturers for the theoretical parts in Vienna. The main purpose of the study tour is to give a practical impression of the decision-making process and the cooperation of the institutions through presentations by members of the EU administration. The curriculum of the *Europaakademie* also includes a study visit to the Bologna Centre at Johns Hopkins University, in Bologna, where lectures on the external relations of the EU are given. A prerequisite for obtaining a diploma is that participants have to write a paper of 20 to 30 pages on an EU-related topic of their choice. In the last week of the course the paper has to be presented and defended before the other participants, the course leadership and a member of the faculty who supervised the paper. The first course of the *Europaakademie* was held in spring 1992, since then the programme has taken place twice a year. The 6th promotion started in September 1994. So far, 86 participants have graduated from the *Europaakademie*, 17 from the *EU Curriculum*. In addition to the regular programme, evening lectures are given on current topics.

Conclusions

Austria's efforts to prepare for EU membership were initiated immediately after application at a time when public consensus on joining and the successful outcome of accession negotiations had still to be reached. In this period of uncertainty the conclusion of the EEA agreement and the experiences with the application of EU rules after its entry into force in January 1994

provided a better insight into EU practice as well as the feeling of having a safety-net' in case accession were to fail. The firm and decisive vote of the Austrian people for EU membership in the referendum in June 1994 not only proved that the efforts made had been effective and justified the investment in administrative and constitutional reforms. It is also the realization of a long desire to participate to the full in the Community that has given a democratic, peaceful and prosperous profile to Europe.

** Theresa Philippi graduated in law at the University of Vienna. She spent a fifteen-month traineeship at EIPA which was funded by the Austrian Ministry for Science and Research*

References

Staudigl Fritz: Zur Rolle der österreichischen Länder im europäischen Integrationsprozeß' in: *Austrian Journal of Public and International Law*, 46, 41-66 1993.

Tschirf Matthias: Das politische Paktum zur Neugestaltung des Bundesstaates die jüngere Föderalismusentwicklung' in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1992, 637-653, 1992.

Pernthaler Peter: Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration', *Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung*, Band 53, 1992.

Holzinger Gerhard: Aktuelle Reformtendenzen im österreichischen Bundesverfassungsrecht in: *ÖGZ* 1991/4.

Schambeck Herbert: *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*, Vienna 1992.

Notes

1 Austria remained involved in efforts to build bridges towards what was the then communist bloc in eastern Europe. Apart from its dedication to the CSCE process, Austria has participated in fostering the idea of regional cooperation among the neighbouring countries of central Europe. The Central European Initiative' was originally founded as The Quadragonale' together with Italy, the former Yugoslavia and Hungary in 1989. Meanwhile, Poland, the Czech and Slovak Republics, Croatia and Slovenia as well as Bosnia-Herzogovina joined while an application for the membership of Macedonia is still pending.

The realization of common projects in Central Europe is prepared in working groups and in cooperation with the EBRD. Minority rights and the tragedy in the former Yugoslavia are treated by special groups of experts. Austria has always made it clear that it understood these activities as a necessary supplement, and not as an alternative, to its efforts to be integrated into the European Union.

2 Article 15a of the Austrian Constitution (B-VG) provides for the conclusion of treaties between the *Bund* and the *Bundesländer* as independent legal entities.

3 In certain matters the *Bund* only enacts framework acts and it remains within the competence of the *Bundesländer* to pass implementing legislation. In case of delay the competence for the implementing legislation shifts to the *Bund* (devolution). This sanction for delay will also be applied with respect to the implementation of EU law in matters falling within the competence of the *Bundesländer*.

4 Junior civil servants are obliged to follow courses at the *Verwaltungsakademie* and to pass

exams within their first year after joining the administration. Apart from this training, which is a precondition for a definitive assignment as a civil servant, the *Verwaltungsakademie* offers several opportunities for facultative vocational training to the members of the federal administration.