

Von Mitspielenden zu Gestaltenden? Herausforderungen für Regionen im dynamischen Mehrebenensystem der Europäischen Union

Tagungsbericht

Mirjam Zillober

Am Europatag des Jahres 2021 wurde nicht nur der Schuman-Erklärung und damit dem Grundstein der heutigen Europäischen Union (EU) gedacht; er stellte auch den offiziellen Beginn der Konferenz zur Zukunft Europas¹ dar. In diesem Kontext, insbesondere der Frage nach der Zukunft der Rolle der Regionen im EU-Mehrebenensystem, fand am 6. und 7. Mai 2021 die digitale Konferenz „From Takers to Shapers? Challenges for Regions in a Dynamic EU Polity“ statt. Ihre Beiträge und Diskussionsergebnisse stehen nicht nur in diesem zeitlichen Zusammenhang, sondern sind auch von besonderer politischer Relevanz. An der zweitägigen Tagung, organisiert von *Frau Prof. Dr. Gabriele Abels* (Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen) in Kooperation mit dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) und dem Projekt Regional Parliaments Lab (REGIOPARL) nahmen insgesamt mehr als 100 Interessierte aus Wissenschaft, politischer Praxis und Zivilgesellschaft teil.

1 Regionen als gestaltende Akteure der Europäischen Union

Die erste der insgesamt drei Sitzungen widmete sich dem Thema „Regions as actors in EU constitution-making“. Zu Beginn standen historische Betrachtungen über die Rolle der Regionen im europäischen Integrationsprozess sowie deren fortschreitende Konstitutionalisierung im Fokus. Die Regionen seien demzufolge im europäischen Mehrebenensystem insgesamt relevanter geworden. Dies gilt, obwohl dem einst als Sprachrohr der Regionen eingerichteten Ausschuss der Regionen (AdR) auch im Vertrag von Lissabon kein Status als eigenständiges EU-Organ, sondern lediglich als beratendes Gremium zuerkannt wurde (*Prof. Beniamino Caravita di Toritto*). Zwar gewährte der Vertrag von Lissabon dem AdR zur Wahrung seiner Rechte das Klagerecht vor dem EuGH (Europäischer Gerichtshof), dennoch sei die Einbindung der Regionen als eine „Geschichte der Enttäuschung“ zu bewerten (*Dr. Anna-Lena Högenauer*). Im neuen Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle seien immer weniger Regionen aktiv; insbesondere Regionen mit legislativen Kompetenzen würden die Relevanz des AdR zu Gunsten von individuellen Vertretungen in Brüssel herabsetzen. Bereits an diesem Punkt stellte sich die – im weiteren Verlauf der Konferenz kontrovers diskutierte – normative Frage, wie viel Einfluss Regio-

1 Die Konferenz zur Zukunft Europas setzt an der Frage an, welche Gestalt die Europäische Demokratie in Zukunft annehmen soll und wie die nächsten Schritte der Europäischen Integration aussehen sollen. Dazu sollen sich EU-BürgerInnen im Rahmen von Debatten und Diskussionsreihen austauschen und mitgestalten. Siehe *Europäische Kommission* 2021: Konferenz zur Zukunft Europas. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_de (14.07.2021).

nen in der EU haben *sollten* und inwiefern hier eine politische und akademische Verschiebung stattgefunden hat. Hier sei insbesondere das Konzept der Opportunitätsstruktur geeignet, um auch die mögliche Rolle des AdR in der Zukunftskonferenz sowie dessen Selbstverständnis zu erfassen. Unter Verweis auf die Lehren aus dem Verfassungskonvent könnten die Regionen den Stimmen der EU-BürgerInnen in Form einer aktiv vermittelnden und unterstützenden Rolle Gehör verschaffen und diese besser einbeziehen. Sie seien also entscheidend, um einen inklusiven Prozess zu ermöglichen und infolgedessen das häufig zitierte demokratische Defizit der EU zu reduzieren. Dem AdR komme dabei eine wichtige Rolle als Vermittler zwischen politischen Entscheidungsinstanzen und BürgerInnen in der EU („facilitator“) zu (*Prof. Gabriele Abels, Dr. Martin Große Hüttmann, Dr. Sarah Meyer* sowie *Simon Lenhart*). Diese demokratische Verantwortung sei in der Vergangenheit nicht genügend genutzt worden; Krisen der EU seien in erster Linie durch traditionelles top-down-Führungsverhalten begegnet worden. Um im Gegensatz dazu und im Hinblick auf die Covid-19-Pandemie eine homogenere Erholung unter den EU-Mitgliedstaaten zu ermöglichen, seien ein Sustainable Leadership² sowie ein Design Thinking-Zugang³ gewinnbringend (*Marie Kapretz*). Hier wurde zudem auf die Heterogenität der Regionen innerhalb der EU hingewiesen – sowohl in Bezug auf ihre politischen Entscheidungskompetenzen als auch ihre ökonomische Situation; eine Problematik, welche im Tagungsverlauf präsent blieb. Die abschließende Diskussion dieses ersten Panels wurde vor allem durch die Frage nach der Rolle von Regionen in der Zukunftskonferenz sowie das angenommene Dilemma zwischen möglicher erhöhter demokratischer Legitimität der EU-Institutionen einerseits und abnehmender Effektivität politischer Prozesse in der EU andererseits beherrscht. Dieses entstehe durch den Einbezug der Regionen in das politische System der EU – beide Aspekte müssen und sollten sich aber nicht notwendigerweise gegenseitig ausschließen.

2 Wie können Regionen und ihre Parlamente die Europäische Union formen?

Die Frage der potenziell demokratisierenden Rolle von Regionen für das EU-Mehrebenensystem stand auch zu Beginn der zweiten Sitzung „How can regions and their parliaments shape the EU?“ im Mittelpunkt – mit einem Fokus auf ihre Parlamente. Während durch einen theoretischen Ansatz spezifische Wege kategorisiert werden können, durch die der stärkere Einbezug regionaler Parlamente bestimmte Aspekte des Demokratiedefizits der EU schmälern könnte, bliebe das demokratisierende Potenzial in der Praxis bislang vergleichsweise geringe. Die Funktion regionaler Parlamente bestünde derweil vor allen Dingen in der Prüfung der EU-Regionalpolitik sowie der Vermittlung regionaler Interessen (*Paul Kindermann*). Im Sinne des letzteren Kritikpunktes sei ebenfalls die Konferenz der Europäischen Regionalen Gesetzgebenden Parlamente (CALRE) von starken strukturellen Problemen geprägt, denn auch sie stelle kein effektives Netzwerk dar, um

- 2 Dieser fördert kontextgebundene, bewusste und nachhaltige Ansätze im Gegensatz zu einer traditionellen, wettbewerbsorientierten Mentalität.
- 3 Aus der Wirtschaft kommend handelt es sich hierbei um eine schnelle, lösungs- und anwendungsorientierte Herangehensweise, deren Potenzial für den politischen Bereich aber noch offen ist.

die europäische Debatte zur Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem und die Zukunftskonferenz zu beeinflussen. Nichtsdestotrotz sei sie jedoch ein hilfreiches Instrument, um regionale Parlamentsmitglieder zu vernetzen (*Prof. Dr. Peter Bußjäger*). Interparlamentarische Vernetzungsstrategien und -aktivitäten deutscher regionaler Parlamentsmitglieder dienen im europäischen Rahmen trotz insgesamt komplexer Motivlage vor allem dem Informationsaustausch. Diese Kooperation hänge jedoch nicht nur vom Willen der Parlamentsmitglieder, sondern insbesondere von deren Ressourcenausstattung ab (*Dr. Sarah Meyer* und *Mario Wolf*). Aufgrund der auch unter den Mitgliedern der CALRE erheblichen Heterogenität fehle es innerhalb dieser häufig an einer gemeinsamen Basis, um zusammen produktiv arbeiten zu können (*Carolin-Charlotte Kosel*). Diskutiert wurde hierbei die Frage, ob Regionen, deren Parlamente über legislative Kompetenzen verfügen, nicht zu dominant werden könnten, falls ihnen innerhalb des EU-Mehrebenensystems mehr Macht zugestanden würde. Daraus entwickelt sich selbstredend die potenzielle Problematik, durch eine mögliche Stärkung der Rolle von Regionen diejenigen Mitgliedstaaten zu benachteiligen, welche keine beziehungsweise keine starken Regionen aufweisen. Neben der vielschichtigen Heterogenität zwischen den Regionen in der EU wurde in der Diskussion auch die Vielzahl koexistierender Organisationen, die regionale Interessen im EU-System vertreten, betont, da sie deren Effektivität zusätzlich verringere.

3 Regionale Stimmen im Kontext des EU-Mehrebenensystems und der Pandemie

Thematisch eingebettet in die Konferenz referierte zudem *Prof. Dr. Simona Piattoni* von der Universität Trient im Rahmen einer Annual Lecture des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) zum Gegenstand „Regional Voices in Multi-level Politics and the Pandemic“. Auch sie zeigte sich insgesamt skeptisch bezüglich des Einflusses, welchen der AdR in der Zukunftskonferenz tatsächlich einnehmen könne. Diese Einschätzung resultiere aus den vielfältigen, zum Teil gegensätzlichen bis spaltenden Meinungen im Ausschuss, welche auf Grundlage des Charakters als rein konsultatives Gremium von den anderen EU-Organen häufig übergangen würden. Das stark begrenzte Einflusspotential des AdR zeige sich außerdem in der Tatsache, dass nur eines der fünf Szenarien des Weißbuches der EU-Kommission zur Zukunft Europas der regionalen Ebene tatsächlich Aufmerksamkeit schenke. In Bezug auf die Pandemie identifizierte Piattoni vier Problemfelder, die sich in diesem Zuge für die Regionen eröffnen und Gegenstand zukünftiger wissenschaftlicher Betrachtungen sein sollten. Neben der temporären Aussetzung der Regelungen des Binnenmarktes und des Schengenraums in mehreren Mitgliedstaaten und deren Auswirkungen auf viele grenznahe Regionen ist hier die Nutzung von Regionalfonds zu anderweitigen Zwecken zu nennen. Obwohl in diesem Moment eine notwendige Notfallmaßnahme, signalisiere diese Tatsache in vielerlei Hinsicht, dass die Mittel der Kohäsions- und Strukturfonds als Möglichkeit gesehen würden, um Ressourcen für Ziele jenseits der jeweiligen Förderperioden zu nutzen. Zudem müssten die unterschiedlichen Auswirkungen der Pandemie auf die regionalen Gemeinschaften und Volkswirtschaften unter Berücksichtigung ihrer Heterogenität weiter überwacht werden. Die Pandemie habe insgesamt zu einer Re-Zentralisierung vieler Politikbereiche und

Befugnisse beigetragen, welche insbesondere in stark föderal gegliederten Staaten nach der Krise zu neuen Diskussionen über die Rolle und Relevanz von Regionen führen könnte.

4 Der Einbezug von BürgerInnen: Regionen und Identitätspolitik im EU-Führungsverhalten

Die dritte und letzte Sitzung der Tagung mit dem Titel „Bringing citizens in: Regions and identity politics in EU governance“ widmete sich nach den vorangegangenen Betrachtungen der institutionellen Einbindung von Regionen einer identitätspolitischen sowie zivilgesellschaftlichen Perspektive. Um regionale Identitäten sowie die Unterstützung für die europäische Integration zu untersuchen, sei eine Wiederbelebung der Strategie des Parochialismus gewinnbringend – ein Phänomen, welches vor allem in den strukturschwachen Regionen der EU vorzufinden sei. Statt einer Kooperation mit außenstehenden Akteuren oder einem Eingriff durch die EU werden hierbei die regionale Verwirklichung sowie regionale Netzwerke bevorzugt. Mit der europäischen Integration in Zusammenhang gebrachter ökonomischer Erfolg vergrößere die öffentliche Unterstützung europäischer Integration; dem gegenüber könne die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes durch Migration nicht direkt in Euroskeptizismus übersetzt werden (*Prof. Dr. Anna Brigevidh*). Insbesondere die Regionen der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten, so wurde betont, sollten in der akademischen Analyse wie auch der politischen Praxis nicht vernachlässigt werden. Der AdR sowie transnationale Kooperationsmöglichkeiten wie der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) oder die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) würden dabei zentrale Elemente darstellen, um die Regionen zu fördern und zu unterstützen (*Emma-Katharina David*). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen untereinander oder mit anderen regionalen Akteuren könnte zudem eine horizontale Dimension europäischer Integration bilden; eine vertikale Dimension würde im Gegensatz dazu eine Hierarchie beinhalten, in der die Regionen von den jeweiligen Nationalstaaten sowie der EU ergänzt oder herausgefordert werden. Insbesondere der Zukunftskonferenz solle ein horizontaler Blickwinkel hinzugefügt werden (*Dr. Tees Terlouw*). Falls Perspektiven von EU-BürgerInnen nicht mit einbezogen und sich diese damit nicht gehört fühlen, entstünden mögliche Gefahren, welche beispielsweise in einer wachsenden ablehnenden Haltung gegenüber der EU und damit geringer werdenden demokratischen Legitimation von EU-Institutionen gesehen werden können. Die momentan noch „stumme“ Bevölkerung zu mobilisieren und dieser eine Stimme zu geben sei der Schlüssel für die Zukunft Europas (*Stephanie Hartung*).

Die Heterogenität der PanelistInnen wie DiskussionsteilnehmerInnen, sowohl aufgrund ihrer Tätigkeitsfelder, ihrer Herkunft aus unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten als auch in Bezug auf die Perspektiven einer neuen WissenschaftlerInnen-Generation, sorgte für eine Vielfalt an Blickwinkeln sowie für intensive und aufschlussreiche Diskussionen. In diesen wurden insbesondere die Problematiken von mehr Demokratie gegenüber weniger Effektivität durch den Einbezug der Regionen in das politische System der EU sowie ihre Heterogenität, vor allem im Hinblick auf legislative Kompetenzen, hervorgehoben. Auf die im Konferenztitel gestellte Frage „From Takers to Shapers?“ konnte keine

abschließende Antwort gegeben werden, da es sich um einen ambivalenten und laufenden Prozess handelt. Diese Tagung sowie der Kontext der Konferenz zur Zukunft Europas boten allerdings die Chance, Geschichte im Entstehen zu beobachten sowie die Rolle der Regionen im EU-Mehrebenensystem im akademischen Blick zu behalten.

