

3-Länder Tagung 2016 Regionalismus in einer entgrenzten Welt

Panel 31
Innerstaatliche
Regionalisierungsprozesse
und ihre Folgen

Samstag, 01.10.2016, 09:00 - 10:30 Uhr

Marlon Barbehön (Universität Heidelberg), Wolf J. Schünemann (Universität Heidelberg):
Brexit, Nationalismus und Devolution: Regionalisierung und europäische Integration im
Diskurs des britischen In-/Out-Referendums

Brexit, Nationalismus und Devolution: Regionalisierung und europäische Integration im Diskurs des britischen In-/Out-Referendums

Mit der Ankündigung des britischen Premierministers, bis zum Jahr 2017 ein Referendum über den Verbleib Großbritanniens in einer ggf. reformierten EU abzuhalten, hat die traditionell europaskeptische Haltung des Landes einen neuen Kulminationspunkt erreicht. Zugleich sieht sich die britische Politik im Zuge der Devolution seit Jahrzehnten mit innerstaatlichen Dezentralisierungsprozessen konfrontiert, die zuletzt einen besonderen Ausdruck im Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands fanden. Während diese Phänomene zunächst nebeneinanderstehen, liegt ihr gemeinsamer Kern in der andauernden Selbstverständigung der britischen Gesellschaft über identitäre Grenzziehungen im Inneren ebenso wie gegenüber dem (kontinentaleuropäischen) Außen. Darauf deutet nicht zuletzt die explizite Verschränkung zwischen innerstaatlicher Regionalisierung und europäischer Integration hin, war doch der unklare EU-Mitgliedsstatus Schottlands im Falle eines positiven Ausgangs des Unabhängigkeitsreferendums im September 2014 ein zentrales Argument für den Verbleib im Vereinigten Königreich. Es ist zu erwarten, dass auch die politisch-öffentliche Debatte im Vorfeld des Brexit-Referendums von einer argumentativen Verflechtung innerstaatlicher Dezentralisierungs- und supranationaler Integrationsprozesse gekennzeichnet sein wird. Darüber hinaus lassen sich im Hinblick auf die vorgebrachten Argumente für oder wider einen Austritt aus der EU innerhalb der britischen Debatte regionale Differenzen erwarten.

Die im Rahmen des Panels aufgeworfene Frage nach der Bedeutung von Regionen im europäischen Integrationsprozess lässt sich somit im Falle des bevorstehenden britischen Referendums wie im Brennglas untersuchen. In dem hier vorgeschlagenen Beitrag soll diese Frage aus einer diskursanalytischen Perspektive adressiert werden, indem politische Gemeinschaften auf subnationaler, nationaler und supranationaler Ebene nicht als gegebene Gruppen mit festen (Wahl-)Präferenzen, sondern als ineinander verschränkte gesellschaftliche Konstruktionen betrachtet werden. Verlauf und Ausgang des britischen EU-Referendums hängen nicht zuletzt von der Frage ab, wie es den unterschiedlichen politischen Lagern gelingen wird, sich innerhalb diskursiv vermittelter Wissensbestände zu bewegen und mit ihren Argumenten und Erzählungen an kollektiv verfügbare Vorstellungen über die politische Gemeinschaft Großbritanniens, über regionale Identitäten und die Position dieses Gefüges in der EU anzuschließen.

Das skizzierte Forschungsvorhaben wird begleitend zu der sich sukzessive entwickelnden Referendumsdebatte durchgeführt. Da noch nicht abzusehen ist, wann das Referendum stattfinden wird, ist unklar, wann Datenerhebung und -analyse abgeschlossen sein werden. Deshalb würde sich die Präsentation im Rahmen der 3-Länder-Tagung voraussichtlich auf theoretisch-konzeptionelle und methodologische Aspekte einer diskursanalytischen Referendumsforschung und die Darstellung erster empirischer Befunde (auch unter Rückbezug auf bereits vorliegende Studien der Autoren zu EU-Referendums- und subnationalen Europadiskursen) konzentrieren. Im Zentrum stünde die Entwicklung eines interpretativen Instrumentariums, das eine multimodale und regional differenzierte Erforschung der diskursiven Konstruktion von regionalen, nationalen und europäischen Gemeinschaften im Kontext des britischen EU-Referendums erlaubt.

Stefan Schieren (Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt): „Coming apart“? Die schottischen Unabhängigkeitsbestrebungen und der Regionalismus in Europa

„Coming apart“? Die schottischen Unabhängigkeitsbestrebungen und der Regionalismus in Europa

Seit ihrem Wiederaufleben vor rund fünfzig Jahren hat die schottische Nationalbewegung 2014/15 ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Das Unabhängigkeitsreferendum am 18. September 2014 und der Triumph der Scottish National Party (SNP) bei den Unterhauswahlen am 7. Mai 2015 haben die regionale Konfliktlinie im Vereinigten Königreich endgültig an die Spitze der politischen Agenda katapultiert. An der Schwelle vom Regionalismus zur Sezession verändert die schottische Nationalbewegung das Gesicht des britischen Zentralstaats fortgesetzt auf tiefgreifende Weise. Um die Abspaltung in letzter Sekunde zu verhindern, haben die großen Parteien in Westminster den Schotten versprochen, die Regionalisierung des Landes (devolution) weiter zu treiben, einschließlich weitreichender Steuergesetzgebungskompetenzen. Die weiteren devolvierten Landesteile Wales und Nordirland haben bereits ihre Ansprüche angemeldet.

Die europäische Integration ist auf das Engste mit diesen Entwicklungen verwoben. Die SNP wirbt seit dreißig Jahren mit dem Slogan „Independence in Europe“. Damit will sie den Schotten die Angst nehmen, dass ein kleiner Staat mit fünf Millionen Einwohnern am nordwestlichen Ende des europäischen Kontinents im Weltgetriebe verloren sei. Diese Verheißung steht allerdings auf wackligen Füßen, weil die Abspaltung von Großbritannien sehr wahrscheinlich die Mitgliedschaft in der EU kosten würde. Einzig die Unionsbürgerschaft, so wird argumentiert, könnte die fortgesetzte Mitgliedschaft begründen. Eine solche „Erweiterung von innen“ wiederum hätte ihrerseits erhebliche Auswirkungen auf das Macht- und Institutionengefüge in der EU, ein Aspekt, der eine gründlichere Betrachtung verdient.

Ein nicht auszuschließender Austritt Großbritanniens aus der EU würde die EU in noch erheblicherer Weise verändern. Dieser hätte zudem mit hoher Wahrscheinlichkeit die Abspaltung Schottlands zur Folge, weil die SNP-Regierung wie die Mehrheit der schottischen Bürger die Mitgliedschaft in der EU wünschen. Diese wäre nach einem Austritt Großbritanniens aus der EU nur durch die Abspaltung als neuer souveräner Mitgliedstaat möglich. Auf diese Weise würde die EU auf unbeabsichtigte Weise, alleine durch ihre Anziehungskraft, den schottische Regionalismus doch noch in Richtung Sezession getrieben haben.

Das Papier zeigt auf, in welcher erheblicher Weise die EU die Regionalisierung in Großbritannien gegen die Verfassungstraditionen und starke Widerstände in dem Land so weit gestärkt hat, dass sie an der Schwelle zur Sezession steht. Diese Entwicklung wiederum trägt den Keim der Atomisierung und Fragmentierung der EU in sich, was die Leistungsfähigkeit der europäischen Governance maßgeblich verschlechtert. Da nach Fritz W. Scharpf die demokratische Legitimation der EU primär über deren Performanz (Output-Legitimation) und nicht über das Ausmaß der Partizipation (Input-Legitimation) vermittelt wird, deutet der in Großbritannien durch die EU maßgeblich mitbestimmte Prozess der Regionalisierung auf eine Verschlechterung der demokratischen Qualität europäischer Performanz hin.

Vorarbeiten:

- Schieren, Stefan: „Back to normal“? Keineswegs. Großbritannien steht nach der Wahl vom 7. Mai 2015 vor einer gewaltigen Umwälzung, in: *Politikum 1* (2015) H. 4, S. 82 – 85.
- Schieren, Stefan: In keiner guten Verfassung. Die Verfassungspolitik in Großbritannien seit 1997, in: Schweiger, Christian (Hrsg.): *Drifting Towards the Exit? Taking Stock of Britain's EU Membership after 40 Years*, Augsburg: Wißner-Verlag 2015, S. 70 – 90 [Beiträge zur England-Forschung 70].
- Schieren, Stefan: „Short Track Out, Long Way in!“ The Separation from England will Cost Scotland Its EU Membership, in: Nate, Richard/Gutche, Verena (Hrsg.): *Cultural Identities in Europe. Nations and Regions, Migration and Minorities*, Würzburg: Königshausen & Neumann 2014, S. 108 – 130 [Eichstätter Europastudien 4].
- Schieren, Stefan: Das (weiterhin) Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland nach dem Schottlandreferendum, in: *politische bildung* 47 (2014), S. 176 – 184.
- Schieren, Stefan: „Independence in Europe“? Die Unabhängigkeitsbestrebungen Schottlands nach der Wahl 2011, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 9 (2011), S. 433 – 456.

Chancen und Risiken einer regionalen Integration für die Europäische Union vor dem Hintergrund Europas als Einwanderungskontinent

Die Idee eines „Europas der Regionen“ wird seit längerem diskutiert. Mit der Idee verbunden sind verschiedene Konzepte, welche jedoch alle auf eine Stärkung der Kompetenzen der europäischen Regionen hinauslaufen. Was bedeutet dies für die Weiterentwicklung der Europäischen Union? Welche Chancen und Risiken liegen aus heutiger Sicht in einer stärkeren Regionalisierung?

Diese Fragen sind nicht zuletzt deshalb von besonderer Bedeutung, da in immer mehr Staaten die Identifikation der Bürger (und offenbar zum Teil auch der Regierungen) mit der Europäischen Union stagniert oder sogar abnimmt, was derzeit insbesondere beim Umgang Europas mit Flüchtlingen sehr problematische Auswirkungen hat. Das im Zusammenhang mit der aktuellen Flüchtlingsthematik unvermeidbare Eingeständnis, dass Europa ein Einwanderungskontinent ist, erfordert es deshalb, den Umgang mit wachsender kultureller Heterogenität offen zu diskutieren – gerade auch bezogen auf die Zukunftsfähigkeit eines Europas der Regionen.

Insbesondere Charles Taylor betont in seinem Buch „Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung“ die ambivalenten Wirkungen von kulturellen, religiösen oder sprachlichen Sonderrechten für Minderheiten. Damit sind zum einen Einwandererminderheiten gemeint, aber auch oder gerade Minderheiten mit Territorium, also vielfach Regionen: In Bezug auf Letztere führen Sonderbehandlungen auf der einen Seite zu besseren Entfaltungschancen für die jeweilige Region und könne Konflikte deeskalieren (Taylor 1997), auf der anderen Seite drohe aber eine Verstärkung der kulturellen Unterschiede zwischen den Regionen innerhalb der Europäischen Union, dem jeweiligen Nationalstaat und den Regionen, was Segregation bzw. die Entwicklung von Parallelgesellschaften zur Folge haben könne.

Wendet man diese Theorie konkret auf die Stärkung regionaler Kompetenzen in Europa an, stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen Sonderrechte eingeräumt werden können, damit periphere oder auch semiperiphere Regionen einerseits gestärkt werden, andererseits jedoch eine Fragmentierung der Europäischen Union vermieden wird.

Eine Antwort auf diese Frage könnte in einer Europäischen Union liegen, die auf der einen Seite dem Bedürfnis vieler Regionen nach mehr Autonomie durch eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips gerecht wird und über interregionale Strukturen die Kooperation zwischen den Regionen sowie deren Mitwirkungsmöglichkeiten innerhalb der Europäischen Union ausbaut, beispielsweise durch eine Stärkung des Ausschusses der Regionen. Auf der anderen Seite sind die Identifikationsmöglichkeiten mit der Europäischen Union für die europäische Integration entscheidend, was letztlich eben nicht nur eine Stärkung der Regionen, sondern auch eine gemeinsame europäische „Leitkultur“ voraussetzen würde. Mit europäischer „Leitkultur“ ist ein verbindlicher Rahmen gemeint, wie in Europa mit Einwanderung und mit kultureller Heterogenität umgegangen wird, ein Rahmen der zumindest bezogen auf den Umgang mit kultureller Heterogenität in verschiedenen Regionen durchaus unterschiedlich gefüllt werden könnte und den derzeitigen nationalstaatlich gerichteten Zentralisierungstendenzen entgegentreten könnte.

Institutionelle Dynamiken in unreifen föderalen Systemen. Die Fälle Argentinien und Venezuela

Föderalismus gilt als demokratiefördernd und effizienzsteigernd. Diese Annahmen bestätigten sich jedoch in Lateinamerika vielfach nicht. In Brasilien und Argentinien nahmen makroökonomische Ungleichgewichte ihren Ursprung auf der subnationalen Ebene. In Mexiko und Argentinien entwickelten sich schwerwiegende demokratische Defizite in einigen Gliedstaaten. Diese Beispiele zeigen, dass der Föderalismus in Lateinamerika unter Fehlfunktionen leidet, die eine Neubewertung und neue konzeptionelle Zugänge erfordern.

Nach verbreiteter Meinung liegen die Defizite föderaler Systeme vorwiegend in ihrer Neigung zu Rigidität und institutionellen Blockaden. Insbesondere historisch-institutionalistische Ansätze fokussieren auf die Kontinuitäten und Pfadabhängigkeiten in der institutionellen Entwicklung. Demgegenüber soll in meinem Paper gezeigt werden, dass eine solche Perspektive für Lateinamerika ungeeignet ist, da sich aufgrund des spezifischen institutionellen Kontextes, der geprägt ist von häufigen Verfassungsänderungen, volatilen Parteiensystemen und insgesamt einer mangelnden institutionellen Stabilität, häufig unerwartete Dynamiken in föderalen Systemen entwickeln. An die Stelle der in westlichen Föderationen zu beobachtenden wechselseitigen Stabilisierung institutioneller Teilsysteme tritt eine Dynamik der wechselseitigen Destabilisierung, die ein hohes Maß an Kontingenz mit sich bringt. Als Ursache dieser Dynamik wird die Wechselwirkung zwischen Parteiensystem und föderaler Struktur identifiziert.

Zunächst wird eine Reihe von Mechanismen in der Interaktion zwischen Parteiensystem und föderaler Struktur beschrieben, die im Kontext des lateinamerikanischen Präsidentialismus zentralisierende und dezentralisierende Tendenzen hervorrufen können. Anschließend wird anhand zweier Fallbeispiele, Argentinien und Venezuela, gezeigt, wie diese Mechanismen im Anschluss an die Dezentralisierung dazu führten, dass diese föderalen Systeme über länger Zeiträume hinweg stark zwischen zentrifugalen und zentripetalen Dynamiken oszillierten, wobei die Amplituden in Venezuela besonders stark ausfielen und zur Entstehung eines stark zentralisierten Systems mit autoritären Merkmalen beitrugen. In Argentinien zeigte sich, dass der Föderalismus das Land besonders anfällig für Krisen machte und insbesondere in Phasen wirtschaftlichen Abschwungs ein destabilisierendes Element darstellte.

Anhand beider Fälle wird deutlich, dass die Annahmen des Historischen Institutionalismus nicht geeignet sind, die Dynamik und Kontingenz föderaler Systeme in Lateinamerika adäquat zu erfassen und divergierende Entwicklungen zu erklären.