

Regionalismus in den Ländern der Europäischen Union – das Streben nach Autonomie und Selbstbestimmung

Roland Sturm

Der Regionalismus in der Europäischen Union hat in der wissenschaftlichen Betrachtung schon viele Themenkonjunkturen hinter sich. Einst war er ein Hoffnungsträger für die Freunde eines „Europa der Regionen“, wie des bayerischen Ministerpräsidenten Max Streibl, der München zum Vorreiter dieser Idee machen wollte. Dem Nationalstaat wurde nachgesagt, er sei eigentlich überflüssig, weil er – um den amerikanischen Soziologen Daniel Bell zu zitieren – zu groß sei für die kleinen Probleme der Menschen, da helfe nur das Land bzw. die Region, und zu klein für deren große Probleme. Diese seien nun Angelegenheit der Europäischen Union. Peter Glotz, ein wohlbekannter Vertreter der bayerischen Sozialdemokratie, publizierte 1990 ein Buch mit dem einschlägigen Titel: „Der Irrweg des Nationalstaates“, in dem er unter anderem die Frage stellte „warum sollte es (...) unmöglich sein, statt einer ‚Deutschen‘ eine Europäische Bewegung, statt eines Nationalstaats ein Europa der Regionen, zugleich übernational und föderalistisch, zu schaffen?“ (S. 39)

Bisher kein Europa der Regionen, aber ein Europa mit Regionen

Heute hat Ernüchterung Platz gegriffen, zumindest was den Funktionsverlust des Nationalstaats betrifft. Hier hat sich der EU-Ministerrat als Forum der Nationalstaaten in der EU deutlich in seinem Verhältnis zur quasi EU-Regierung, zur Kommission, rückgemeldet. Der Maastrichter Vertrag hat zwar einen Ausschuss der Regionen geboren, in dem aber zum einen nicht nur Regionen sitzen und zum anderen eher informelle und beratende Politik gemacht werden kann als gestaltende. Alle mit Parlamenten und Regierungen ausgestatteten europäischen Regionen vertrauen in Brüssel auf die eigene Kraft, haben Vertretungen und organisieren die Repräsentation ihrer Interessen. In der Forschung spricht man davon, dass in Bezug auf das EU-Institutionengefüge zwar nicht ein Europa der Regionen verwirklicht werden konnte, aber doch mindestens ein Europa mit Regionen.



Prof. Dr. Roland Sturm
Institut für Politische Wissenschaft
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen Nürnberg

Mindestens auch deshalb, weil der Regionalismus in den Ländern der Europäischen Union zum zweiten Mal nach den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts im nationalen Rahmen und im Erfolgsfall auch für die Europäische Union sein Potential entdeckt hat. Der Kern dieses Erkenntnisprozesses ist der Bezug auf regionale Selbstbestimmung und die Forderung nach Autonomie, worauf die davon in erster Linie betroffenen europäischen Zentralstaaten mit Dezentralisierung bzw. Föderalismus antworteten. Eine föderale Umgestaltung von EU-Staaten, wie dies in Belgien geschah, wo es seit 1994 eine föderale Verfassung gibt, sucht den Ausgleich mit den Autonomieforderungen durch innerstaatliche Anerkennung von regionalen Selbstbestimmungsrechten. Als Zwischenschritt erscheint da die britische Devolution-Politik, die damit begann, staatliche Kompetenzen zu dezentralisieren, und Schottland heute mehr Rechte einräumt als die deutschen Länder haben. Dennoch reicht dies zur Befriedung der dortigen Autonomiewünsche nicht. In Schottland stellt schon in der dritten Legislaturperiode, also seit 2007, eine Partei die Regierung, die die Unabhängigkeit des Landes will. Ähnlich ist die Situation in Katalonien und im Baskenland in Spanien, jedoch bei weit härterem Widerstand des Zentralstaats gegen die Unabhängigkeitsforderungen als in Großbritannien. Die Demokratisierung Spaniens in der Nach-Franco-Zeit ging einher mit der Regionalisierung des Landes. Regionen sind also Spanien nicht fremd, und durch die Reform regionaler Statuten sind auch Machtzuwächse für die Regionen bei Zustimmung der Cortes Generales, des spanischen Parlaments, möglich. Sowohl im spanischen als auch im britischen Fall spielt die Europäische Union als Referenzrahmen für autonomistische Bewegungen eine Rolle. Schottlands und Kataloniens Nationalisten streben eine eigene EU-Mitgliedschaft an, Spanien und das Vereinigte Königreich wollen diese Perspektive nicht bieten, die aus europäischem Regionalismus eine nationalstaatliche Rolle machen würde. Auch Frankreich hat sich seit 1982 dezentralisiert, allerdings nicht, um Autonomierechte zu verteilen, sondern um Staatsaufgaben effektiver wahrnehmen zu können. Die regionale Struktur hat hier die bestehende zentralstaatliche ergänzt, nicht wie in Belgien, ersetzt. Dennoch sind regionale Parlamente und regionale Regierungen entstanden,

die den Nucleus regionaler Bezogenheit bilden können, auch wenn dies in der Tagespolitik nur selten der Fall ist.

Autonomiebewegung als Befreiungskampf

In den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts hatten Autonomiebewegungen häufig mit Gewaltbereitschaft und teilweise auch mit dem Bekenntnis zur Überwindung des kapitalistischen Systems zu tun. Vor vierzig Jahren übersetzten viele Autonomiebewegungen Selbstbestimmung mit dem Begriff „Befreiungskampf“. Das galt beispielsweise für die ETA in Spanien, die FNLC in Korsika, die IRA in Nordirland und sogar im Schweizer Jura für die Béliers. Alle diese Bewegungen bekennen sich heute zur Gewaltfreiheit. Der Weg wurde gefunden, wie es im Englischen heißt, vom „bullet“ zum „ballot“, von der Kugel zur Wahlurne. Das Instrument zur Durchsetzung von Autonomieforderungen sind Wahlen und Referenden geworden. Staatliche Institutionen werden anerkannt. Oft spielen die Urteile oberster Gerichte, zum Beispiel in Spanien, eine Rolle im politischen Streit um mehr Autonomie. Die repräsentative Demokratie wird nicht in Frage gestellt, die Verbindung von Separatismus und Antikapitalismus ist zerbrochen. Der Minderheitsnationalismus wird heute eher von Parteien im traditionellen Sinne als von politischen Bewegungen vertreten. Und dies außerordentlich erfolgreich. Nicht nur in Katalonien, in Schottland oder im Baskenland regieren gegenwärtig Autonomieparteien, auch in Nordirland, schon lange in Südtirol, und sogar seit den französischen Regionalwahlen 2015 in Korsika.

Regionalismus ist heute nicht mehr durch Terrortaten desavouiert, aber dennoch nicht gefeit vor Radikalismus. In der Politikwissenschaft hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Wähler und Wählerinnen in ethnisch fragmentierten Gesellschaften dazu neigen, jene Parteien zu unterstützen, die besonders radikal und damit – in der allgemeinen Wahrnehmung – besonders authentisch die Interessen ihrer Regionen vertreten, sogenannte „tribune parties“. Das Auftreten von radikalen Kritikern des gemäßigten Regionalismus kann zu Erfolgen radikaler Parteien und einer Zersplitterung der Autonomiebewegungen führen. Wir sehen

dies beispielsweise in Katalonien, wo die frühere Parteienkoalition der Autonomiebewegung, die *Convergència i Unió*, 2015 zerbrach und sich eine radikale linke Partei, die *Candidatura d'Unitat Popular*, etablieren konnte. Auch die Südtiroler Volkspartei verlor bei den Landtagswahlen 2013 erstmals seit 1948 die Mandatsmehrheit mit dem Aufkommen der Freiheitlichen und der Süd-Tiroler Freiheit. In Nordirland lösten sowohl auf der unionistischen Seite als auch auf der nationalistischen Seite die radikalere *Democratic Unionist Party* die gemäßigtere *Official Unionist Party* bzw. die radikalere *Sinn Féin* die gemäßigtere *Social Democratic and Labour Party* als Stimme ihrer Communities ab. In Flandern beobachten wir die gegenläufige Bewegung – eine „Verbürgerlichung“ des flämischen Nationalismus. Die *N-VA*, die neue flämische Allianzpartei, hat dort den rechtsradikalen *Vlaams Belang* unbedeutend werden lassen.

Regionen als EU-Anhänger

Die Europäische Union hat in den historisch gewachsenen Regionen heute überzeugtere Anhänger als in einigen großenteils vergleichbaren Kleinstaaten, die Mitglied der Europäischen Union sind. Für die Autonomiebewegungen mag der eigene Nationalstaat keine Heimat mehr sein, Europa aber schon. Eine Ausnahme bilden die *Lega Nord*, die aber eher eine rechtspopulistische Partei ist, die sich ein Territorium im italienischen Norden erfunden hat, das eben gerade nicht historisch gewachsen ist, und die *Sinn Féin*-Partei in Nordirland. Der politische Arm der früheren *IRA* ist teilweise bei seiner antikapitalistischen Linie geblieben und sieht die Europäische Union als Teil eines neoliberalen Projektes, das es zu bekämpfen gilt.

Inwertsetzung des Subsidiaritätsprinzips

Es fällt auf, dass die Forderung, das eigene regionale Schicksal in die Hand nehmen zu dürfen, mehr Unterstützung in wohlhabenden als in armen Regionen Europas findet. Das Streben nach regionaler Kontrolle über regionale Angelegenheiten ist keine Verzweiflungstat der Verarmten. Im Kern stellt die Forderung nach regionaler Selbstbestimmung die Frage nach der

Inwertsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Nur dessen konsequente Umsetzung bietet eine Brücke zur Einheit des bestehenden Nationalstaats, falls Region und Staat überhaupt bereit sind, eine solche zu bauen. Die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit von Regionen, wenn sie der eigenen Steuerkraft und anderen Einkünften vertrauen sollen, wird immer wieder heftig diskutiert. Sie ist nicht abschließend zu entscheiden, wie beispielsweise die Modellrechnungen für das wirtschaftliche Überleben Schottlands nach der Unabhängigkeit gezeigt haben. Die Argumentation des Zentralstaats ist widersprüchlich: Einerseits spricht er den Regionen die Fähigkeit ab, wirtschaftlich auf eigenen Beinen zu stehen, andererseits beharrt er darauf, dass sein eigenes wirtschaftliches Wohlergehen davon abhängt, dass die wirtschaftlich besser gestellten Regionen im Staatsverband bleiben.

Föderalismus und Identitätspolitik

In den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts war der Regionalismus in europäischen Ländern für viele nur rückwärtsgewandt und überflüssig. Linke Parteien bevorzugten den proletarischen Internationalismus, also die Verbrüderung der arbeitenden Bevölkerung über Grenzen hinweg und nicht deren regionale Aufteilung. Konservative Parteien betonten immer die Werte von Heimat und Tradition, waren aber skeptisch gegenüber Bemühungen, Nationalstaaten durch alternative politische Strukturen aufzulösen bzw. die Macht des Zentrums zu verwässern und gewachsene Wirtschaftsgebiete aufzuteilen. Der Föderalismus bot in den wenigen EU-Ländern, in denen dieser verwirklicht ist, das sind heute nur Deutschland, Österreich und Belgien, eine Alternative zum Grundsatzkonflikt mit dem Zentralstaat. Selbstverständlich bedeutet Föderalismus aber nicht Konfliktfreiheit, wie beispielsweise die immer wieder umstrittene Finanzverfassung in Deutschland zeigt. Immerhin erkennt der Föderalismus zumindest im Prinzip, wenn auch nicht immer in der Realität an, dass das Zentrum nicht immer Recht haben muss und dass regionale Vielfalt und regionale Autonomie gesellschaftlich und politisch positive Wirkungen haben. In der Politikwissenschaft hat die neue Welle des Regionalismus im 21. Jahrhundert zur stärkeren Beachtung der sogenannten Identitätspolitik ge-

führt. Hier geht es darum, auch mit Methoden der Umfrageforschung die Selbstverortung der Bürgerinnen und Bürger in Staaten der Europäischen Union und deren Konsequenzen zu erforschen. In einem Mehrebenensystem wie der EU ist durchaus die Frage zu stellen, wie unterschiedlich stark sich Bürgerinnen und Bürger mit den Ebenen Kommune, Land, Bund und EU identifizieren. In allen EU-Mitgliedstaaten findet man Mehrfachidentitäten mit starker Identifikation mit den Kommunen, die machtpolitisch gelegentlich übersehen werden. Wo die Integration der Region in den Nationalstaat gefährdet ist, wie beispielsweise in Schottland und in Katalonien, überwiegt die regionale Identität der Bürgerinnen und Bürger deutlich ihre nationale.

Regionalismus ohne Ausgrenzung

Regionalistische Bewegungen, die sich als Nationalbewegungen verstehen, haben mit dem hergebrachten Nationalismus wenig gemein. Zwar fordern auch sie einen eigenen Staat, schließen aber niemanden aus. Sie suchen nicht nach Kriterien, um Angehörige ihrer Nation von denjenigen abzugrenzen, die dieser Nation nicht angehören. Sie sind inklusiv, nicht exklusiv. Sowohl bei der Abstimmung über die schottische Unabhängigkeit als auch bei den von der katalanischen Regierung arrangierten Abstimmungen durfte jeder abstimmen der in Schottland bzw. Katalonien wohnt. Schotte ist, wer in Schottland wohnt, ist der Grundsatz der schottischen Politik. Hier wird nicht nach Nationalität oder Religion, beispielsweise, unterschieden. Für die Unabhängigkeit Schottlands gab es eine Initiative muslimischer Imame. Ein Abgeordneter des schottischen Parlaments ist Franzose usw.

Hier stellt sich der europäische Regionalismus der Realität globalisierter Gesellschaften. Anders als ihm vorgeworfen wird ist er nicht rückwärtsgewandt und vertritt Parolen wie etwa „Schottland den Schotten“, im Gegenteil. In vieler Hinsicht ist er, was die Inklusion der in seinen Territorien lebenden Menschen betrifft, offener als manche Nationalstaaten. Und wo er noch Defizite hat, lernt er dazu. In Wales musste ein echter Regionalist aus der Sicht der dortigen Nationalpartei Plaid Cymru noch bis vor etwa zehn Jahren walisisch sprechen. Jetzt tut das nicht einmal die aus Südwa-

les stammende Vorsitzende der Partei, Leanne Wood. Die Partei ist schon lange nicht mehr damit zufrieden, die begrenzte Klientel der Kulturregionalisten zu erreichen. Sie setzt auf ein breiteres Themenspektrum und die Strategie der Wählerinklusion.

Dezentraler Föderalismus

Da der Regionalismus in den Ländern der Europäischen Union heute friedliebend ist und da sich nicht bestreiten lässt, dass in Ländern wie Belgien, dem Vereinigten Königreich oder Spanien Defizite der regionalen Autonomie bestanden oder bestehen, die die Bevölkerung in den betroffenen Regionen und die regionalen Eliten nicht mehr akzeptieren wollten und wollen, fällt allenthalben der Blick auf den Föderalismus als mögliches Ziel von Staatsreformen. Um einem Missverständnis vorzubeugen, damit ist nicht der deutsche oder österreichische Föderalismus der Einheitlichkeit und Politikverflechtung – mit wenigen verbliebenen exklusiven Landeskompetenzen – gemeint, sondern ein Föderalismus der Vielfalt, der die Rolle des Zentralstaats in den Regionen deutlich reduziert. Selbst dieser dezentrale Föderalismus ist einigen Regionalbewegungen nicht genug. Aber immer wieder nötige Kompromisse zwischen regionalen Forderungen und zentralstaatlichem Entgegenkommen haben in der Praxis quasi-föderale Strukturen ermöglicht. In Belgien ist der dezentrale Föderalismus verwirklicht. Im Vereinigten Königreich und in Spanien nicht, auch wenn die Politikwissenschaft beide Fälle, sicher aber den Fall Spanien, als föderal betrachtet. Im Vereinigten Königreich sind die Schottlandgesetze so gestaltet, dass sie beispielsweise die Allzuständigkeit, wie in Zentralstaaten üblich, nicht mehr dem Westminster Parlament zuordnen, was bei früheren gesetzlichen Regelungen der Fall war, sondern dem schottischen Parlament in Holyrood. Parteipolitisch treten nur die Liberaldemokraten offen für eine Föderalisierung des Vereinigten Königreichs ein. De facto hat sich diese aber weit entwickelt und hätte bessere Perspektiven, wenn es das Problem England nicht gebe. England ist zu groß, um eine völlig asymmetrische Föderalstruktur zu vermeiden. Die Alternative, auch England in politische Regionen zu unterteilen, findet in der englischen Bevölkerung keine Unterstützung. Pläne in einigen englischen Regio-

nen, wo der Wunsch nach einer regionalen Versammlung gesellschaftlich spürbar zu sein schien (North-East, North-West, Yorkshire), Repräsentationsorgane nach einem erfolgreichen Referendum einzuführen, wurden bereits 2004 wieder zu den Akten gelegt. Der Grund war das gescheiterte Referendum vom 4. November 2004 in der Pilotregion North-East. 78% der Abstimmenden (Wahlbeteiligung: 47,7%) sprachen sich hier gegen die Einrichtung einer regionalen Volksvertretung aus.

Regionalismus trotz offener Probleme eine wichtige Kraft in Europa

Heute konfrontiert uns der Regionalismus in den Ländern der Europäischen Union noch mit einer Reihe weiterer, offener Problemstellungen. In Südtirol macht man sich Sorgen über die Neigung der Zentralregierung, angesichts der ökonomischen Probleme Italiens stärker in die Finanzhoheit Südtirols einzugreifen, das 90% seiner Steuereinnahmen behalten darf. De facto geschah dies dadurch, dass Rom die Bozen zustehenden Steuern schleppend oder gar nicht überwies. Landeshauptmann Arno Kompatscher, seit 2014 für die Südtiroler Volkspartei im Amt, hat seinen guten Draht zu Ministerpräsident Matteo Renzi genutzt und ein gentlemen's agreement zustande gebracht, das lautet, dass Südtirol mehr Aufgaben des Staates selbst bezahlt, dafür aber seinen Steueranteil auch ausgezahlt bekommt. Der Südtiroler Volkspartei ist das nicht genug, und die Sorge ist nicht vom Tisch, dass Rom sich nicht an das Abkommen hält. Die Schritte zu einer Föderalisierung Italiens, die vor allem von der Regierungsbeteiligung der Lega Nord ausgingen, sind im Gesetzgebungsprozess des italienischen Parlaments weitgehend versandet.

In Schottland bleibt das Thema Unabhängigkeit auf der politischen Agenda. Bei der Unterhauswahl 2015 hat die derzeitige schottische Regierungspartei 56 der 59 schottischen Parlamentssitze gewonnen. Sollte das Vereinigte Königreich aus der EU austreten, will Schottland bleiben. Dies ist nicht nur die Politik der SNP, sondern nach Umfragen auch eindeutige Mehrheitsmeinung in der schottischen Bevölkerung. Ein Verbleib in der EU ist nur möglich auf dem

Wege eines neuen schottischen Unabhängigkeitsreferendums.

Katalonien ist in einer verfassungspolitischen Sackgasse. Gegen den Willen von Verfassungsgericht, Regierung und Parlament in Madrid hat sich die katalanische Regierung unter dem neuen Ministerpräsidenten Carles Puigdemont vorgenommen, innerhalb von anderthalb Jahren einen eigenen katalanischen Staat aufzubauen. Angesichts der schwierigen Mehrheitsverhältnisse im spanischen Parlament nach den Wahlen 2016 ist dieser offene Konflikt noch nicht im Fokus der spanischen Politik. Er steht aber bevor.

In Flandern ist die N-VA Teil der belgischen Regierung. Das ist aber nicht, was ihr Parteivorsitzender als Ziel vorgegeben hat. Die N-VA kann nur mit einer möglichst schwachen belgischen Regierung leben. Die Partei setzt sich für eine Republik Flandern ein. Sie tut dies mit dem Einsatz für ein konföderales Regierungsmodell in Belgien, das die Kompetenzen des Zentralstaats immer mehr aushöhlt. Belgien soll mit der Zeit „verdampfen“ – wie dies genau vonstattengehen soll, lässt der N-VA Vorsitzende Bart de Wever im Vagen. Größtes Hindernis für eine Sezession bleibt der Status des mehrheitlich französischsprachigen aber geographisch in Flandern liegenden Brüssel. Deshalb auch der Vorschlag der flämischen Unabhängigkeitsbefürworter, die belgische Föderation in eine noch losere Konföderation zu verwandeln, ohne den Gesamtstaat aufzulösen. Ein Auseinanderbrechen Belgiens ist unwahrscheinlich, ein weiteres Auseinanderleben seiner Regionen nicht.

Neben diesen offenen Problemen bleibt festzuhalten, der Regionalismus ist wieder eine wichtige Kraft in Europa. Er verweist auf die Bedeutung von Identitäten und Selbstbestimmung. Autonomie kann produktiv verwendet, aber auch missbraucht werden. Wichtig ist aber, dass es sie gibt, dass Responsivität und Bürgernähe eine Chance haben. Dazu bedarf es regionaler Kompetenzen, ausreichender Finanzmittel und eines Interessenausgleichs mit dem Nationalstaat. Der Föderalismus ist kein schlechtes Mittel, diesem Ziel nahe zu kommen. Es muss aber anders, als dies einige Föderalstaaten vorleben, Vielfalt und regionale Eigenständigkeit begrüßen.