

Jahrbuch des Föderalismus

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa

2022



Nomos

Jahrbuch des Föderalismus 2022 | Band 23

Herausgegeben vom Vorstand des Europäischen
Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF):

Prof. Dr. Gabriele Abels (Sprecherin des Vorstands)

Prof. Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M.

Dr. Martin Große Hüttmann (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied)

Prof. em. Dr. Rudolf Hrbek

Prof. Dr. Sebastian Kinder

Prof. Dr. Martin Nettesheim

Prof. Dr. Barbara Remmert (Stellv. Sprecherin des Vorstands)

Prof. Dr. Josef Schmid

Prof. Dr. Gunter Schubert

Prof. Dr. Christian Seiler

Koordination und redaktionelle Betreuung:

Thomas Klöckner, M.A.

Europäisches Zentrum für
Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Jahrbuch des Föderalismus

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa

2022



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-0422-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-3673-2 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
1. BEITRAG AUS DER POLITIK	
Die Konferenz zur Zukunft Europas – Persönliche Erfahrungen und Erwartungen aus Sicht der deutschen Landesparlamente <i>Muhterem Aras</i>	21
2. SPECIAL ISSUE I „The Conference on the Future of Europe – national and regional participation”	
National and regional participation in the Conference on the Future of Europe: Introduction <i>Gabriele Abels</i>	37
The Conference on the Future of Europe and the involvement of the European Committee of the Regions <i>Wolfgang Petzold</i>	63
French perspective on the Conference on the Future of Europe <i>Servane Metzger/Mattéo Torres-Ader</i>	78
The Belgian experiments of deliberative democracy – An analysis of the institutionalisation of deliberative citizen participation in multi-level Belgium <i>Ann-Mireille Sautter/Min Reuchamps</i>	90
The Conference on the Future of Europe in Germany: Activities at federal and Länder level <i>Gabriele Abels</i>	102
The contribution of Baden-Württemberg to the Conference on the Future of Europe – Taking the conversation to the people <i>Timo Peters/Florian Ziegenbalg</i>	120
Austria in the Conference on the Future of Europe <i>Sarah Meyer/Lukas Böhm/Anna Dermizakis/Leopold Kernstock/Oskar Kveton/Patrick Steindl/Melina Weilguni/Jasmin Zengin</i>	130
The Conference on the Future of Europe and the Autonomous Communities in Spain <i>Mario Kölling</i>	146

Conference on the Future of the EU in Czechia: Success or failure? <i>Jarolím Antal</i>	159
3. SCHWERPUNKTTHEMA II „70 Jahre Baden-Württemberg“	
Identität(en) im Bindestrichland: 70 Jahre Baden-Württemberg <i>Martin Große Hüttmann/Maike Hausen/ Reinhold Weber</i>	171
Zwischen Dialektpflege und Denglisch – Imagekampagnen in Baden-Württemberg <i>Ulrich Eith/Florian Kech</i>	182
Mehr direkte Demokratie wagen? Die „Politik des Gehörtwerdens“ zwischen Anspruch und Wirklichkeit <i>Rolf Frankenberger</i>	196
4. THEMEN DER FORSCHUNG	
Was leisten Zweite Kammern für die repräsentative Demokratie? <i>Suzanne S. Schüttemeyer/Roland Sturm</i>	213
The European Regional Democracy Map – europeanregionaldemocracy.eu <i>Paul Kindermann/Sarah Meyer/Mario Wolf</i>	228
Forschungsagenda Föderalismus und Corona <i>Ursula Münch</i>	237
5. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS	
Infektionsschutz im föderalen Rechtsstaat <i>Hans-Jürgen Papier</i>	255
Das Politikfeld Jugend – eine Annäherung <i>Frederike Hofmann-van de Poll</i>	268
Regieren mit dem Bundesrat – eine Analyse der Ära Merkel und drei Szenarien für die Ampelkoalition <i>Hendrik Träger</i>	283
Kommunalfinanzen in Deutschland – ein Weg in die Tragfähigkeit <i>Isabelle Jänchen/Tim Starke</i>	298
Die EU-Aufbau- und Resilienzfazilität: Föderale Konflikte im Entstehungs- und Implementationsprozess in Deutschland <i>Henrik Scheller/Anna Sophia Körner</i>	313

6. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

- Der belgische Föderalismus auf dem Prüfstand der Pandemie 333
Olivier Hermanns
- Offene Rechnungen? Die Finanzen des Föderalismus in der Pandemie
am Beispiel Österreichs 347
Peter Bußjäger/Mathias Eller
- Russlands neue Scheinbundesstaatlichkeit: Zur Frage der Gleichschaltung
der Staatsorganisation in den russischen Föderationssubjekten 360
Alexander Gorskiy
- Bosnien und Herzegowina in der Sackgasse? 377
Jens Woelk
- Übersee-Frankreich und die Unabhängigkeitsreferenden in Neukaledonien:
Autonomien, Rechtspluralismus, Quasi-Föderalismus 389
Elisabeth Alber

7. AUSSEREUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

- Wahlen in den USA: Ein elektoraler Flickenteppich mit wachsenden
demokratischen Defiziten 407
Philipp Adorf
- Justin Trudeau and the Multinational State: Québec, Indigenous Peoples,
and the Canadian francophonie 423
Jean-Rémi Carbonneau/Rémi Léger/Nicolas Houde

8. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA

- Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Europäischen Verwaltungsraum –
Ein Konzeptvorschlag zur Analyse horizontaler administrativer Integration 441
Joachim Beck/Annegret Eppler/Tobias Heyduk
- Regional economic cooperation in the Western Balkans:
Successes, failures, and new approaches 458
Richard Grieveson/Branimir Jovanović/Nina Vujanović

9. EUROPÄISCHE UNION/EUROPÄISCHE INTEGRATION

- Sisyphos im Labyrinth. Die unverändert schwierige europapolitische
Wegstrecke zwischen Bern und Brüssel 473

Burkhard Steppacher

- Konditionalität in der gemeinsamen Schuldenaufnahme:
Vorbild für ein verstetigtes Instrument? 489

Thomas Lenk/Christian Bender/Maren Springsklee

10. REZENSIONEN

- Eine überzeugende und willkommene Studie zur Arbeit des
EU-Ausschusses des Bundesrates 507

Martin Große Hüttmann

- Ein neues Handbuch zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit –
Ein strategischer Kompass auf dem Weg zum grenzenlosen Europa,
der zur richtigen Zeit kommt 508

Michael Gerner

- Die Autorinnen und Autoren 513

Vorwort

Alle Jahre wieder ist es so weit: Es ist uns wieder ein großes Vergnügen, Ihnen das neue „Jahrbuch des Föderalismus“ präsentieren zu können. Nunmehr handelt es sich um das 23. Jahrbuch – wenngleich nun in neuer Ausstattung. Wir hoffen, dass auch Sie die neue Umschlaggestaltung ansprechend und passend finden. Im Inneren des Jahrbuchs setzen wir in Bezug auf die Konzeption hingegen auf Kontinuität. Bereits im Vorwort des ersten Bandes aus dem Jahr 2000 hieß es, dass das Jahrbuch „als ein thematisch breit angelegtes Kompendium konzipiert [ist], das den Leserinnen und Lesern – primär in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft und Forschung, Lehre und Studium sowie in der interessierten Öffentlichkeit – fortlaufend ohne erheblichen eigenen Rechercheaufwand einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte föderaler und regionaler Struktur und Politik bieten soll.“ Diesem Anspruch soll auch das Jahrbuch 2022 wieder gerecht werden.

Das Jahrbuch 2022 hat gleich zwei thematische Schwerpunkte neben den Ihnen bekannten üblichen Rubriken. Der Hauptschwerpunkt ist der „Conference on the Future of Europe“ gewidmet. Hierbei handelt es sich um einen partizipativ-deliberativen Prozess, in dem im Zeitraum Mai 2021 bis Mai 2022 sowohl transnationale Bürgerforen stattfanden als auch Beratungen zwischen politischen Akteuren und Bürgerinnen und Bürgern etwa im Rahmen der sog. Plenarversammlung. Herausgekommen ist ein Bericht mit insgesamt 49 Empfehlungen und mehr als 300 Maßnahmen für die Reform der Europäischen Union in zahlreichen Themenfeldern. Dieser Konferenz-Prozess fand aber nicht nur auf der supranationalen EU-Ebene statt, sondern wurde durch intensive Debatten und zahlreiche Aktivitäten in den Mitgliedstaaten sowie in diversen Regionen begleitet. Diesen Debatten und Aktivitäten ist der Schwerpunkt gewidmet, der insgesamt neun Beiträge umfasst. Da dem Schwerpunkt eine längere Einleitung vorangestellt ist, in der zum einen die Entwicklung der Zukunftskonferenz sowie die Konflikte um diese analysiert werden und zum anderen die Beiträge im Einzelnen dargestellt werden, kann hier im Vorwort auf eine weitergehende inhaltliche Einführung verzichtet werden. Eines ist jedoch erklärungsbedürftig: Erstmals erscheint ein kompletter Schwerpunkt in englischer Sprache. Diese Entscheidung ist dem Umstand gewidmet, dass die Zukunftskonferenz bislang nur wenig akademische Aufmerksamkeit gefunden hat; die Forschung steckt noch in den berühmten Kinderschuhen. Somit ist es unser Anliegen, die Analysen im Schwerpunkt einer internationalen Leserschaft zugänglich zu machen und damit die weitere Forschung zu befruchten.

Passend zum Schwerpunktthema konnte ein *Beitrag aus der Politik* gewonnen werden. Wir freuen uns sehr, dass die Präsidentin des Landtags von Baden-Württemberg *Muhterem Aras* ihre Erfahrungen mit dem Prozess der Zukunftskonferenz sowie ihre „Erwartungen aus Sicht der deutschen Landesparlamente“ schildert. Frau Aras war als eine von 18 Delegierten der regionalen Ebene Mitglied in der Plenarversammlung der Zukunftskonferenz und hat dort in der Themengruppe „Klimawandel und Umwelt“ mitgewirkt.

„Happy birthday to the Länd“ – so könnte der zweite, kleinere Themenschwerpunkt überschrieben sein. Ein Sonderfall unter den Bundesländern – nicht nur, aber auch durch die besondere Rolle, die dem Bundesverfassungsgericht und dem Grundgesetz dabei zukam – wird das Land Baden-Württemberg erst 1952 gegründet und somit in diesem Jahr 70 Jahre alt. Unser Rückblick auf diese Jahre ist weniger institutionen-orientiert als eher „identitätspolitisch“ angelegt, wobei oftmals ein Schmunzeln zwischen den Zeilen nicht verhehlt wird. Die drei Beiträge zum Landesjubiläum blicken auf die Frage nach der oder den Identitäten im Bundesland, analysieren die Imagekampagnen sowie den Wandel in den Beziehungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat.

Der Beitrag „Identität(en) im Bindestrichland“ von *Maike Hausen*, *Reinhold Weber* und *Martin Große Hüttmann* diskutiert die These, dass Baden-Württemberg „als politisches Erfolgsmodell im Umgang mit verschiedenen Identität(en)“ gelten kann. Zugleich wird attestiert, dass es sowohl historisch als auch aktuell gelegentlich Schwierigkeiten in der „Identitäts- und Integrationspolitik“ gibt, die jedoch auch schon weit in die Zeit vor 1952 mit ihren „kleinräumigen Identitäten“ zurückreichen. Bei der Gründung des „Land des Zufalls“ (Carlo Schmid) ging es darum, eine neue politische Gemeinschaft zu schaffen, die aus den bisherigen regionalen Identitäten hervorgeht, diese weiterhin respektiert, aber zugleich als prinzipiell wandlungsfähig betrachtet. Es sei gerade die „historische und kulturelle Vielfalt des Landes“, die „bis heute das Erfolgsrezept für die politische Einheit“ ist und den Südweststaates und dessen Gründung geprägt habe. Dabei zeigen die Autoren, welche zentrale Bedeutung im Laufe der Zeit auch dem europapolitischen Diskurs für die Standortbestimmung des Landes zukam. Neben identitätspolitischen spielen dabei ebenso wirtschaftspolitische Faktoren eine wesentliche Rolle.

„The Länd“ – so lautet der Titel der aktuellen Kampagne des Landes Baden-Württemberg. In ihrem Beitrag „Zwischen Dialektpflege und Denglisch“ befassen sich *Ulrich Eith* und *Florian Kech* ebenfalls mit Identitätspolitik anhand der Imagekampagnen. Die aktuelle reiht sich ein in – teils durchaus humorvolle, immer aber umstrittene – Kampagnen der letzten Jahrzehnte. Diese entsprangen dem jeweiligen Zeitgeist und dienten dem Ziel, den Südweststaat in anderen Bundesländern ebenso wie im Ausland bekannt zu machen. Nicht zuletzt auch im wirtschaftlichen Wettbewerb mit anderen Bundesländern oder anderen Regionen in Europa. Trotz aller Kritik, so das Fazit von *Eith* und *Kech*, „The Länd“ erzeugt zunächst Aufmerksamkeit, provoziert Diskussionen – nicht der schlechteste Start für eine Imagekampagne“.

„Politik des Gehörtwerdens“ lässt sich in gewissem Sinne ebenfalls als Imagekampagne und Identitätspolitik verstehen. Es ist aber mehr als das, wie *Rolf Frankenberger* in seinem Beitrag „Mehr direkte Demokratie wagen? Die ‚Politik des Gehörtwerdens‘ zwischen Anspruch und Wirklichkeit“ darlegt. Seit dem Regierungswechsel 2011 hin zu einer ersten von einem grünen Ministerpräsidenten angeführten Landesregierung hat sich „ein Perspektivwechsel auf die öffentlichen Meinung weg vom elitenzentrierten ‚aufs Maul schauen‘ Erwin Teufels ... hin auf das bürger:innenzentrierte ‚Gehörtwerden‘ Winfried Kretschmanns ... vollzogen“. Wie diese politische Agenda im Land durch die Einführung vielfältiger direktdemokratischer und deliberativer Instrumente umgesetzt wird – nicht zuletzt kanalisiert durch die Ernennung einer Staatsrätin

mit Stimmrecht für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, die Einrichtung eines digitalen Beteiligungsportals und einer Servicestelle –, zeigt *Frankenberger* auf. Er argumentiert, dass diese Politik deshalb erfolgreich sei, weil sie mit der politischen Kultur im Bundesland kompatibel sei. Gemessen an einschlägigen demokratietheoretischen Maßstäben sei eine positive Bilanz zu ziehen.

Unter der Überschrift „Themen der Forschung“ sind insgesamt drei Texte versammelt. Mit der Frage, welchen Beitrag Zweite Kammern in repräsentativen Demokratien leisten, beschäftigen sich *Suzanne S. Schüttemeyer* und *Roland Sturm* in einem vergleichend angelegten Forschungsprojekt. In der Politikwissenschaft und auch in der Öffentlichkeit wird seit vielen Jahren über „Repräsentationsdefizite“ gesprochen. Meist stehen dabei die ersten Parlamentskammern im Fokus: in Deutschland also der Bundestag und nicht der Bundesrat. Die Ersten Kammern gelten, so die beiden Autoren, als die „natürlichen“ Institutionen, denen die Aufgabe der Repräsentation zugewiesen wird. Es geht im Projekt darum, die ganz unterschiedlichen Dimensionen und Funktionen von Repräsentation (Öffentlichkeit, Gesetzgebung und Wahrnehmung durch die Bürgerinnen und Bürger) in empirischer, aber auch in theoretisch-konzeptioneller Hinsicht sichtbar zu machen. Als zentrale Variable sehen *Schüttemeyer* und *Sturm* dabei die Kontextualisierung: Erst der Kontext, also „das Handeln im Selbstverständnis einer Zweiten Kammer“, ermögliche die Repräsentationsleistung.

Ein Projekt besonderer Art stellen *Paul Kindermann*, *Sarah Meyer* und *Mario Wolf* vor. Das „European Regional Democracy Map“ (ERDM), dessen Planung im Jahr 2020 startete und das im Rahmen des REGIOPARL-Projektes an der Donau-Universität Krems angesiedelt ist, wird in Kooperation mit der University of Bergen (Leitung: Arjan Schakel) organisiert. Es bietet für die Regionen- und Föderalismusforschung ein einmaliges Angebot an Daten und versammelt sechs Datensätze, so etwa die Ergebnisse von Regionalwahlen, die Beteiligung von regionalen Akteuren in der EU-Politik des Landes und vieles andere mehr. Die interaktiv gestaltete Navigation und die Aufbereitung von und der Zugang zu den jeweiligen Daten über diese Daten-Plattform wird in der „scientific community“ auf regen Zuspruch stoßen und als ein sehr willkommenes Instrument der international vergleichend angelegten Forschung begrüßt werden.

Eine oft gehörte These lautet, dass die Covid-19-Pandemie wie ein „Brennglas“ wirke und die Defizite, Probleme und aber auch die Stärken eines politischen Systems sichtbar mache. Das gilt auch und gerade für die Frage, wie sich Föderalstaaten im Vergleich zu Zentralstaaten in der Pandemie geschlagen haben. Das Thema wird in verschiedenen Beiträgen im Jahrbuch und in mehreren Rubriken aufgegriffen. Es handelt sich um ein zentrales Thema für die international vergleichende Föderalismus-Forschung, die – trotz erster Studien und Analysen, die inzwischen vorliegen – ein „Datenproblem“ habe, so *Ursula Münch*. Die Autorin präsentiert in ihrem Beitrag eine lange Liste von möglichen Thesen und Fragestellungen, mit denen sich ihrer Ansicht nach die Forschung beschäftigen sollte. Sie plädiert dafür, sich nicht nur auf einen „Vergleich zwischen Bundes- und Einheitsstaaten zu beschränken“, sondern darüber hinaus den „Grad der (De-)Zentralisierung des Pandemiemanagements in den Blick zu nehmen“ oder auch den

Zusammenhang zwischen dem föderalen und dem parteipolitischen Wettbewerb sowie den unterschiedlichen Logiken von Politik und Wissenschaft zu untersuchen.

In der Rubrik „Beiträge zum deutschen Föderalismus“ finden sich fünf Beiträge. Auch hier spielt das Management der Covid-19-Pandemie im föderalen Bundestaat durchaus eine Rolle. Der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichtes *Hans-Jürgen Papier* beschreibt in seinem Beitrag die Herausforderungen, die sich für den Rechtsstaat auf der einen und für den Bundestaat auf der anderen Seite gestellt haben und noch immer stellen. Immer wieder kommt der Autor dabei auf das Dilemma zu sprechen, mit denen Regierung und Gesetzgeber in der Krise konfrontiert waren: Auf der einen Seite sei der Staat zwar „grundsätzlich verpflichtet, für den Sicherheits- und Gesundheitsschutz der Bevölkerung hinreichend Sorge zu tragen“; er habe „aber auch bei der Erfüllung dieser verfassungsrechtlich begründeten Verpflichtungen die unmittelbar geltenden Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu wahren“. Die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie, die im Einzelnen beschlossen wurden, beschreibt Papier „in ihrem Ausmaß und in ihrer Schwere als einmalig und erstmalig“; erschwerend für die rechtliche Beurteilung komme hinzu, dass „ein hinreichendes Maß an Gewissheit über Inhalt und Umfang der Gefahren“ weitgehend gefehlt habe. Die in der Öffentlichkeit vorherrschende Debatte über „Sonderwege“ und einen „Flickenteppich“ der Maßnahmen, die von den Ländern beschlossen worden seien, beschreibt er als „Pawlow’schen Reflex“, der „jeden Versuch landeseigener Regelungen“ als problematisch kritisiert habe.

Einem gänzlich anderen und bislang weitgehend vernachlässigten Politikfeld widmet sich der Beitrag von *Frederike Hofmann-van de Poll*. Die Autorin beschäftigt sich mit der Frage, wie sich Jugendpolitik als „Politikfeld“ im Sinne der Policy-Analyse (als einem Teilgebiet der Politikwissenschaft) definieren und einordnen lässt und zieht hierfür eine Reihe von Merkmalen heran. Dazu gehört etwa der „Querschnittscharakter“ der Jugendpolitik, also die Tatsache, dass es viele andere Politikbereiche berührt. Ein weiteres Merkmal ist die Mehrebenen-Struktur, der zufolge in der Jugendpolitik unterschiedliche Ebenen der Rechtsetzung und Verwaltung (EU, Bund, Land, Stadt) miteinander verflochten sind und ineinandergreifen – gerade dieses Merkmal mache die Jugendpolitik, so die Autorin, zu einem (neuen) Feld für die Föderalismus-Forschung. Anhand der in der Politikwissenschaft geläufigen „Trias“ von *Polity* (Verfassung, Kompetenzen), *Policy* (Inhalte, Programme) und *Politics* (Prozesse, Verfahren) zeigt sie, welche unterschiedlichen – staatlichen wie nichtstaatlichen – Akteure und Institutionen im Politikfeld einen eigenen Beitrag leisten (können), um junge Menschen in einer bestimmten Lebensphase zu unterstützen und ihren spezifischen Interessen Gehör zu verschaffen. Deutlich wird in dem Beitrag auch, dass die Europäische Union wie auch der in Straßburg angesiedelte Europarat mit zahlreichen Programmen und Projekten das Thema „Jugendpolitik“ seit einiger Zeit für sich entdeckt haben.

Unter dem Titel „Regieren mit dem Bundesrat“ legt *Hendrik Träger* eine Analyse zur Ära Merkel vor. Als Bundeskanzler Olaf Scholz am 11. Februar 2022 seine Antrittsrede im Bundesrat hielt, verwies er darauf, dass es in den 16 Ländern, die über den Bundesrat „mitregieren“, nicht weniger als 15 verschiedene Koalitionsvarianten gäbe und in acht Landeshauptstädten Dreierkoalitionen regierten. In der Regierungszeit von Angela

Merkel (2005-2021) waren die politischen Verhältnisse im Bundesrat hingegen weniger komplex. *Träger* geht auf der Basis einschlägiger „Dissonanzindikatoren“ zunächst der Frage nach, ob und inwiefern der Bundesrat als „Veto-Spieler“ agiert hat. Daran anschließend präsentiert er drei Szenarien und diskutiert, mit welchen Bundesratskonstellationen die Ampelregierung in den kommenden Jahren konfrontiert sein könnte. Die vorgelegte Analyse basiert auf empirischen Daten und theoretischen Konzepten, die einen tiefen Einblick geben über die Rolle des Bundesrates in der deutschen Politik – ein Forschungsfeld der Föderalismus-Forschung, das in jüngster Zeit (wieder) an Bedeutung gewonnen hat.

Über die finanzielle Lage der Städte und Kommunen ist sehr viel weniger bekannt als über die Situation der öffentlichen Haushalte in den Ländern und im Bund. Es gibt kaum wissenschaftliche Analysen und diese wenigen lassen „keine flächendeckenden Aussagen“ zu – so die These von *Isabelle Jänchen* und *Tim Starke*. Um diese Lücke zu schließen, präsentieren sie in ihrem Beitrag ein „Grundgerüst“, das die relevanten Parameter enthält und ein Konzept präsentiert, mit dessen Hilfe sich die Tragfähigkeit kommunaler Finanzen beurteilen lässt. Eine entsprechende Analyse muss, so die Autoren, vor allem die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen für Städte und Gemeinden berücksichtigen: Dazu gehören der demografische Wandel, das Thema Nachhaltigkeit und die digitale Transformation, aber ebenso die Frage, wie die kommunalen Haushalte durch exogene Ereignisse wie Naturkatastrophen finanziell getroffen werden können. Auf der Basis ihrer allgemeinen Überlegungen entwickeln *Jänchen* und *Starke* ein indikatoren-basiertes Modell, das eine Einschätzung der Nachhaltigkeit kommunaler Haushalte ermöglicht.

Finanzföderale Fragen, allerdings mit Blick auf die Europäische Union, stehen im Mittelpunkt des Beitrags von *Henrik Scheller* und *Anna Sophia Körner*. Im Juli 2020 hat der Europäische Rat in einem Gipfelmарathon ein weitreichendes Unterstützungspaket beschlossen, mit dem die von der Covid-19-Pandemie besonders betroffenen EU-Staaten finanziell unterstützt werden sollten. Das unter dem Titel „NextGenerationEU“ bekannte Programm, das zusammen mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 beschlossen wurde, erlaubt der EU zum ersten Mal in der Geschichte, an den Finanzmärkten Geld in diesem Umfang aufzunehmen und in Form von Krediten oder Zuweisungen an die Mitgliedstaaten zu verteilen. Ein zentraler Baustein dieses Programmes ist die sogenannte Aufbau- und Resilienzfazilität; wichtige Entscheidungen haben die Mitgliedstaaten dazu im Dezember 2020 gefällt. Mit der Entstehungsgeschichte und dem Implementationsprozess in Deutschland beschäftigen sich *Henrik Scheller* und *Anna Sophia Körner* in ihrem Beitrag. Sie zeigen dabei, dass der Bund an vielen Stellen die Länder nicht in dem Maße berücksichtigt und beteiligt hat, wie diese das erwartet haben. Der Bundesrat und auch die Ministerpräsidentenkonferenz haben sich entsprechend kritisch geäußert. Die Autoren sehen das Vorgehen und Vorpreschen des Bundes als Trend einer Politik, die sich generell auf dem Feld der Konjunktur- und Investitionspolitik zeigt: auch hier dominiert der Bund mit seinen Programmen und Ideen (etwa in Bezug auf eine ebenenübergreifende Modernisierung und Digitalisierung der Verwaltung). Da in Krisenzeiten „zeitkritische Interventionen“ nötig seien, führe dies dazu, dass Konjunkturprogramme

des Bundes bzw. der EU „nur bedingt föderalen Zuständigkeitslogiken in den Mitgliedstaaten“ folgten. In der Not stehe die „möglichst effektive Krisenbekämpfung“ den „verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten der nachgeordneten Gebietskörperschaften“ entgegen – was die Autoren als „problematisch“ erachten.

In der Rubrik „Europäische Länderberichte“ finden sich fünf Einzelbeiträge. *Olivier Hermanns* geht in seinem Artikel der Frage nach, wie es um die „Krisentauglichkeit“ des Föderalismus in Belgien bestellt ist. An konkreten Beispielen zeigt er die Reaktionen der unterschiedlichen Ebenen auf die Covid-19-Pandemie seit dem Frühjahr 2020 auf. Im Oktober des ersten Corona-Jahres wurde zum Beispiel ein „föderaler Regierungskommissar“ eingesetzt, um die Kontakte zwischen der föderalen Ebene und den Gliedstaaten – und zwar „unter Berücksichtigung von Koordinierungsinitiativen auf europäischer Ebene“ – zu organisieren. Dass die für den belgischen Föderalismus typische „Zweigliedrigkeit“ – neben dem Bund existieren die Gemeinschaften und die Regionen – auch und gerade in der Pandemie einem politischen Test ausgesetzt waren, liegt auf der Hand; die besondere Rolle, die Brüssel-Hauptstadt zukommt, sei der Vollständigkeit halber noch erwähnt. Insgesamt stellt der Autor dem belgischen Föderalismus – trotz einiger anfänglicher Probleme – ein gutes Zeugnis aus, weil die Koordination und Zusammenarbeit im Prinzip funktioniert habe. Gleichwohl geht er davon aus, dass der „Wunsch nach klareren Verantwortungen in eine neue Föderalismusreform münden“ werde – ob aus dem Wunsch aber tatsächlich politische Realität wird, sei unklar angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Parlament.

Die Covid-19-Pandemie steht auch im Zentrum des Beitrags von *Peter Bußjäger* und *Mathias Eller*. Sie beschäftigen sich dabei jedoch mit einem Aspekt, der bislang eher vernachlässigt wurde – der Frage, welche Auswirkungen die Corona-Krise auf die Finanzbeziehungen im österreichischen Föderalismus haben (werden). Ausgehend von einer detaillierten Darstellung der „Reformresistenz der österreichischen Finanzordnung“ präsentieren die Autoren Zahlen und Fakten zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie auf das gesamte Land. Die Frage, die sich vor dem Hintergrund ihrer Analyse stellt, lautet: Welche Lehren können aus der Krise gezogen werden? Eine Lehre könnte sein, so die Überlegung der Autoren, „eine Stärkung der Einnahmenhoheit der subnationalen Gebietskörperschaften“ zu prüfen. Dies sei möglicherweise „der bessere Weg“, als „deren finanzielle Abhängigkeit vom Bund mit punktuellen Finanzzuweisungen zu befriedigen“.

Eine „neue Scheinbundesstaatlichkeit“ lässt sich nach Ansicht von *Alexander Gorskiy* in Russland feststellen. Mit seiner systematischen Analyse der jüngeren Verfassungs- und anderer gesetzlicher Änderungen im Hinblick auf die Bundesstaatlichkeit in Russland zeigt der Autor, dass sich über die neue Rechtskategorie des „einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt“ weitreichende Machtverschiebungen zwischen der Zentrale, also dem Kreml, und den russischen Föderationssubjekten ergeben. *Gorskiy* beschreibt diesen Prozess als „Gleichschaltung der Staatsorganisation“. Die Folge davon sei, dass Russland zwar nominell ein Bundestaat bleibe, sich programmatisch und faktisch jedoch in einen „zentralistischen Einheitsstaat“ verwandelt habe. Im neu geschaffenen Föderalen Gesetz „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der öffentlichen Gewalt in den Sub-

jekten der Russischen Föderation“ wird das Prinzip des „zentralistischen Föderalismus“ proklamiert, so das Fazit von *Gorskiy*.

Während der Blick auf Bosnien und Herzegowina (BiH) zunächst noch von Optimismus geprägt war, erwies sich 2021 „als eines der turbulentesten Jahre seit dem Ende des Krieges im Jahr 1995“. So die Analyse von *Jens Woelk*. Die Spannungen zwischen den ethnisch-religiösen Gruppen haben stark zugenommen und gefährden mittlerweile die Existenz des Staates: Einerseits treibt die Republika Srpska – eine der beiden Entitäten des Landes – ihre Sezessionsbestrebungen voran. Andererseits versucht die Kroatische demokratische Gemeinschaft Bosnien und Herzegowinas (HDZ) – die Partei der bosnischen Kroaten –, eine umfassende Wahlrechtsreform durchzusetzen, um ihre De-facto-Kontrolle über die zweite Gliedereinheit, die Kroatisch Bosniakische Föderation, auszuweiten. Die Verhandlungen über die dringend notwendige Verfassungstransition blieben erfolglos, und auch partizipative Instrumente wie eine Bürgerversammlung, die durchaus innovative Reformvorschläge unterbreitete, liefen ins Leere. Dies alles führte zu einem Rückgriff des neuen Hohe Repräsentanten Christian Schmidt auf Sonderbefugnisse, um die Wahlen zu sichern, was aber nicht wie erhofft deeskalierend wirkte. Somit steckt BiH in einer Sackgasse, aus der kein Ausweg in Sicht ist, wie *Woelk* konstatiert. Zumal sich der geänderte geopolitische Kontext (der russische Angriffskrieg auf die Ukraine) und die Erweiterungsmüdigkeit der EU konfliktverschärfend auswirken.

Mit Sezessionsbewegungen im Südpazifik befasst sich der Beitrag von *Elisabeth Alber*. Neukaledonien gehört seit 1854 zu Frankreich, zunächst unter kolonialer Herrschaft, erst später als gleichberechtigter Teil mit anderen Departments. Zugleich stieß die französische Herrschaft „seit jeher auf erheblichen Widerstand“ und es gab Unabhängigkeitsbestrebungen, wie *Alber* schreibt. 1987 gab es ein erstes Unabhängigkeitsreferendum. In der Folge erhielt Neukaledonien im Vergleich zu anderen französischen Übersee-Gebieten durch das Nouméa-Abkommen eine größere und irreversible Autonomie, was den Grundkonflikt, der entlang ethnischer Linien verläuft, allerdings bislang nicht dauerhaft befriedet. Zuletzt votierte die Bevölkerung im Dezember 2021 in einem weiteren Referendum erneut mehrheitlich – allerdings mit niedriger Wahlbeteiligung aufgrund des Boykott-Aufrufs der Kanak-Anführer – für den Verbleib bei Frankreich.

Alber analysiert in ihrem Beitrag die Folgen der Verfassungsreform von 2003 für Governance in den Überseegebieten, die als integraler und rechtlich gleichgestellter Bestandteil der Republik auch Teil der Europäischen Union sind. Die Autorin argumentiert, dass für die Entwicklung in Neukaledonien verschiedene Faktoren ausschlaggebend sind, so unter anderem die Berücksichtigung von Partikularinteressen und ein differenziertes Verständnis von Souveränität, auch wenn das Prinzip des klassischen republikanischen Universalismus aufweicht. So wurde letztlich in Neukaledonien – abweichend von der sonstigen Tradition in Frankreich – ein konkordanzdemokratisches politisches System etabliert

In der Kategorie „Außereuropäische Berichte“ gibt es in diesem Jahrbuch einen Fokus auf Nordamerika. *Philipp Adorf* geht in seinem Beitrag der Frage nach, wie sich in den USA ein rechtlicher und politischer „Flickenteppich“ in Bezug auf die Organisation von nationalen Wahlen entwickelt hat. Denn für die Organisation sind die Einzelstaaten

zuständig. *Adorf* diskutiert, welche Auswirkungen dies für die US-amerikanische Demokratie hat. Anhand von vielen Beispielen zeigt er, wie es in den letzten 20 Jahren v.a. in den Staaten, in denen die Republikanische Partei dominiert, zu Einschränkungen des Wahlrechts gekommen ist. Zumeist sind Minderheiten von diesen restriktiven Maßnahmen besonders betroffen; sie sollen vom Wählen abgehalten werden oder ihnen wird der Weg zur Wahlurne besonders schwer gemacht. Ursächlich sind, so der Autor, nicht nur das hohe Maß an Politisierung des Wahlrechts, welche der vormalige Präsident Trump durch seine „These“ vom Wahlbetrug („big lie“) noch zusätzlich befeuert hat, sondern auch unterschiedliche Wahrnehmungen und konkurrierende Vorstellungen über das Wählen an sich: Ist das Wählen ein demokratisches (Grund-)Recht, das ohne ermöglicht werden muss? Oder ist das Wahlrecht ein „Privileg“, das verdient werden will und im Einzelfall auch begrenzt werden kann? Aus diesen Unterschieden ergibt sich, so die SchlussThese *Adorfs*, dass letztlich der Wohnort darüber entscheide, ob ein US-Bürger oder eine US-Bürgerin in einer wirklich „vollwertigen“ Demokratie lebe.

Interessantes gibt es auch aus Kanada zu berichten, wie *Jean-Rémi Carbonneau*, *Rémi Léger* und *Nicolas Houde* in ihrem Beitrag „Justin Trudeau and the Multinational State“ diskutieren. Der Regierungschef Justin Trudeau hatte 2015 das erste „gender-balanced cabinet“ in der Geschichte seines Landes präsentiert. Der Staat gilt auch als erster „post-nationaler“ Staat, so die *New York Times*. Dies sind nur zwei Beispiele für die Besonderheiten des kanadischen Politikverständnisses, die auch für das spezifische Föderalismus-Modell in Kanada eine zentrale Rolle spielen. Drei wichtigen politischen Entscheidungen zu den Themen Québec, Indigene Bevölkerung und „Francophonie“ in Kanada, welche die Regierung Trudeau zwischen 2015 und 2022 getroffen hat, gehen die Autoren nach und analysieren diese im Detail.

In der Rubrik „Regionale und kommunale Kooperation in Europa“ finden sich zwei Beiträge. *Joachim Beck*, *Annegret Eppler* und *Tobias Heyduk* unterbreiten einen Vorschlag zur „Analyse horizontaler administrativer Integration“ im „Europäischen Verwaltungsraum“. Sie gehen davon aus, dass sich ein „public administration gap“ als Hürde bei internationaler Kooperation ergeben können. Dieser „gap“ bestünde aus Unkenntnissen über Staats- und Verwaltungssysteme ebenso wie aus einem Mangel an Erfahrungs- und an Reflexionswissen über Verwaltungsprozessabläufe in anderen EU-Staaten. Hinzukommen mangelnde interkulturelle und Sprachkompetenzen. All dies könne sich negativ auf die grenzüberschreitende Kooperation als „Mikrokosmos der europäischen Integration“ auswirken. Die Autoren legen ein Konzept vor, welches politik- und verwaltungswissenschaftlich fundiert ist und auf den Begriff der „Verwaltungsautonomie“ fokussiert. Hierunter verstehen sie „die Beziehung zwischen Verwaltungseinheiten und ihren Mitgliedern zu ihren Prinzipalen“. Sie unterscheiden zwischen Willensautonomie und der Handlungsautonomie und rekurrieren auf Indikatoren wie Kohäsion, Differenzierung, Autorität und Ressourcen. Hierdurch ließen sich, so die Autoren, „Mustern territorialer Institutionenbildung“ zwischen Verwaltungseinheiten und ihr Beitrag zur europäischen Integration besser erfassen.

Regionale Kooperation zwischen den Staaten des westlichen Balkans gilt als Beitrag zur Wohlstands- und damit Friedenssicherung und wird von der Europäischen Union

ebenso gefördert wie gefordert. Zugleich gerät diese Kooperation aber an ihre Grenzen, wie der Beitrag „Regional economic cooperation in the Western Balkans: Successes, failures, and new approaches“ von *Richard Grieveson*, *Branimir Jovanović* und *Nina Vujanović* verdeutlicht. Die Kooperation erfolgt dabei über die Instrumente bilateraler Investment- sowie Freihandels-Abkommen und zudem im Rahmen des neuen (seit 2006) Central European Free Trade Agreement (CEFTA) zwischen denjenigen Staaten des Westbalkans, die keine EU-Mitglieder sind. Letzteres hat zumindest zur Schaffung von neuen grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten beitragen können. Als Hindernisse für stärkere ökonomische Kooperation identifizieren die Autoren das Fehlen zentraler institutioneller Voraussetzungen und politischer Anreizstrukturen sowie die geringe Größe der Märkte. Die Initiative „Open Balkan“, als eine Art Mini-Schengen 2021 – bislang allerdings nur zwischen drei Staaten – etabliert, könnte hier einen Ausweg bieten; ihr Erfolg muss sich aber erst noch erweisen. Skepsis ist, so die Autoren, angebracht angesichts dessen, dass viele Strukturprobleme sich nicht allein durch einen freien Personen- und Warenverkehr lösen lassen. Eine Alternative zum EU-Beitritt könne diese Initiative jedenfalls nicht sein.

In der Kategorie „Europäische Union/Europäische Integration“ sind ebenfalls zwei Beiträge versammelt. Mit den unverändert schwierigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union beschäftigt sich *Burkard Steppacher*. Die zentrale Frage lautet: „Warum kommen die Beziehungen Schweiz-EU nicht voran?“ Zwischen 2014 und 2018 verhandelten beide Seiten über ein „Rahmenabkommen“. Allerdings geriet der am Ende gefundene Kompromisstext auf Schweizer Seite so sehr in die innen- und parteipolitische Kritik, dass der Bundesrat in Bern die Verhandlungen abbrechen musste und bislang kein „Ausweg aus der Sackgasse“ gefunden werden konnte. Die Beziehungen sind heute an einem „toten Punkt“ angelangt. Dafür gibt es viele Gründe, wie *Steppacher* in seiner Analyse aufzeigt. Einer davon ist, dass aus EU-Sicht – angesichts der zahlreichen Krisen in den letzten Jahren – das Schweiz-Dossier auf der Brüsseler Tagesordnung in der Prioritätenliste weit nach unten gerutscht ist. Die aktuelle Lage beschreibt er als eine „Kombination von Stillstand, Unübersichtlichkeit und vergeblichem Bemühen“.

Der sog. Corona-Wiederaufbaufonds der EU „Next Generation EU“ (NGEU) wurde bereits im Beitrag von *Scheller* und *Körner* (s. oben) analysiert. Er steht auch im Mittelpunkt des Beitrags von *Thomas Lenk*, *Christian Bender* und *Maren Springsklee*. Sie gehen der Frage nach, ob die im Juli 2020 von den Staats- und Regierungschefs beschlossene Vereinbarung – die sie als „Meilenstein des europäischen Einigungsprozesses“ einordnen – auch ein Instrument für die Zukunft sein könnte. Ehe sie diese Frage mit einem einschränkenden Ja beantworten, legen sie eine sehr umfassende und kriteriengeleitete Bewertung des NGEU und der damit zusammenhängenden Steuerungsinstrumenten und Maßnahmen vor. Ziele, Ausgestaltung und Konditionalitäten werden ausführlich dargelegt und auf der Basis von acht Kriterien (z. B. Transparenz, Konsistenz, Effizienz) analysiert und bewertet. Die Autoren schlussfolgern, dass das in der Not gefundene NGEU-Instrument nicht nur als „temporäres Maßnahmenpaket“ anzusehen sei. Vielmehr sei zu erwägen, welche Aspekte das Potenzial hätten, einen „langfristigen

Nutzen“ zu bringen und deshalb verstetigt werden sollten, also über die Corona-Pandemie hinaus zum Einsatz kommen sollten.

Zu guter Letzt finden Sie, wie immer im Jahrbuch, Rezensionen ausgewählter Bücher. Der erste Band, der von *Martin Große Hüttmann* besprochen wird, ist eine politikwissenschaftliche Studie zur Arbeit des Europaausschusses des Bundesrates. Die von *Antonios Souris* vorgelegte Dissertation geht der Frage nach, wie parteipolitische Präferenzen auf der einen Seite und Länderinteressen auf der anderen die Ausschussarbeit prägen. Die zweite Rezension, die von *Michael Gerner* stammt, beschäftigt sich mit einem 860 Seiten umfassenden Handbuch zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa, das von *Birte Wassenberg* und *Bernhard Reitel* herausgegeben wurde. Hier werden die unterschiedlichsten Formen sowie Themen der Kooperation sachkundig dargestellt.

Wir hoffen, dass wir auch in diesem Jahr mit dieser Bandbreite an gehaltvollen Analysen wieder die öffentlichen, politischen und medialen Debatten zu Problemen und Perspektiven des Föderalismus in all seinen Facetten bereichern können.

Zu guter Letzt darf auch im diesjährigen Jahrbuch die Danksagung nicht fehlen. Großer Dank gebührt allen Autorinnen und Autoren, die zum Gelingen des Jahrbuchs 2022 beigetragen haben. Viele von ihnen sind seit Jahren treue und höchst willkommene Unterstützerinnen und Unterstützer des EZFF. Aber auch all denjenigen, die erstmals zum Kreis der Autorinnen und Autoren gehören, sei herzlich gedankt.

Ein großer Dank geht auch an den Nomos-Verlag für die vertrauensvolle Zusammenarbeit und für die wunderbare neue Umschlaggestaltung. Wir hoffen, dass diese auch der Leserschaft gut gefällt. Zudem haben wir einen personellen Wechsel im EZFF. Unsere langjährige Koordinatorin Dr. Carmen Thamm hat uns Anfang des Jahres verlassen; an ihrer Stelle hatte nun Thomas Klöckner, M.A., als neuer Wissenschaftlicher Koordinator erstmals die Verantwortung für das Jahrbuch. Im Namen des Vorstands möchte ich nochmals Dr. Thamm herzlich für die stets hervorragende Zusammenarbeit danken, aber ebenso Herrn Klöckner für seine professionelle und engagierte Arbeit bei der Erstellung des Jahrbuchs 2022 herzlich danken. Wir freuen uns auf die weitere exzellente Kooperation mit ihm.

Unser großer Dank geht zudem wieder an die Vereinigung der Freunde der Universität Tübingen e. V. (Unibund) für den gewährten Publikationszuschuss für das Jahrbuch.

Ein letzter Gruß und großer Dank geht an unsere Vorstandsmitglieder Honorarprofessor Dr. Hans-Georg Wehling sowie Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster, die im Oktober 2021 bzw. im April 2022 verstorben sind. Sie haben das EZFF über zwei Jahrzehnte mit ihrer fachlichen Kompetenz und zugewandten Unterstützung begleitet. Wir vermissen sie schmerzlich.

Für den Vorstand des EZFF

Prof. Dr. Gabriele Abels
Dr. Martin Große Hüttmann

Tübingen, im August 2022

1. Beitrag aus der Politik

Die Konferenz zur Zukunft Europas – Persönliche Erfahrungen und Erwartungen aus Sicht der deutschen Landesparlamente

Muhterem Aras

Die europäische Integration hat in den letzten Jahrzehnten zu Kompetenzverlagerungen nicht nur vom Bund, sondern auch von den Ländern auf die Europäische Union geführt, die notwendig und politisch gewollt waren. Die Länder und ihre Parlamente stellt der zunehmende europäische Integrationsprozess vor große Herausforderungen. Grund dafür sind die Rückwirkungen der Integration auf die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland.

Die Mitwirkung der Länder am europäischen Entscheidungsprozess vollzieht sich gemäß Art. 23 GG über den Bundesrat, in dem allein die Landesregierungen vertreten sind. Da die Landesparlamente über keine Mitwirkungsrechte im Bundesrat verfügen (Art. 51 GG), wären sie alleine dadurch von einer Mitwirkung an der europäischen Integration ausgeschlossen. Ein demokratisches Europa bedarf jedoch auf Länderebene auch der Landesparlamente als direkt gewählten Volksvertretungen auf dezentraler Ebene. Dies ist auch wegen ihrer Mittlerrolle geboten, die ihnen aufgrund ihrer Bürgernähe gegenüber der Bevölkerung zukommt.

Die Landesparlamente wahren mittlerweile sehr engagiert ihre demokratischen Gestaltungs- und Kontrollrechte in der europäischen Mehrebenendemokratie, etwa durch ihre Mitwirkung im landesinternen Willensbildungsprozess zu EU-Vorhaben wie auch auf europäischer Ebene im Ausschuss der Regionen (AdR).

In Baden-Württemberg hat die Mitwirkung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union schon eine jahrzehntelange Tradition. Nachdem die Beteiligung seit dem Jahr 1989 auf einer Absprache mit der Landesregierung beruht hatte, hat der Landtag als erstes deutsches Landesparlament seine Mitwirkung an der europapolitischen Willensbildung im Jahr 1995 verfassungsrechtlich in Art. 34a LV verankert. Aufgrund der mit dem Vertrag von Lissabon verbundenen weiteren Ausdehnung der Zuständigkeiten der Europäischen Union hat der Landtag im Jahr 2011 den Verfassungsartikel geschärft und erstmals die Möglichkeit eingeführt, die Landesregierung an Beschlüsse des Landtags zu EU-Vorhaben zu binden.

Wie andere Landesparlamente auch ist der Landtag von Baden-Württemberg seit Gründung des AdR dort in Absprache mit der Landesregierung zumindest mit einem stellvertretenden Mitglied vertreten. In der aktuellen Mandatsperiode stehen Baden-Württemberg dort sogar zwei ordentliche Sitze zu, die Florian Hassler, Staatssekretär für politische Koordinierung und Europa, für die Regierung wahrnimmt und ich für den Landtag.

Über den AdR habe ich zwischen Juni 2021 und April 2022 aktiv am Plenum der *Konferenz zur Zukunft Europas* sowie an Sitzungen der Arbeitsgruppe „Klimawandel und Umwelt“ (digital wie auch vor Ort in Straßburg) teilgenommen.

Es war der Schlusspunkt eines bisher beispiellosen Projekts der Bürgerbeteiligung in der EU: Am Montag, 9. Mai 2022, haben die Delegierten der Konferenz zur Zukunft Europas in Straßburg der Präsidentin des Europäischen Parlaments, Roberta Metsola, Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron, dem Vorsitzenden der französischen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union, den Schlussbericht der Konferenz übergeben.

Vorangegangen war ein mutiger, innovativer und partizipativer Prozess, an dem sich Baden-Württemberg auf Landtags- und Regierungsseite engagiert beteiligt hatte, ebenso wie Kommunen und viele Menschen im Land.¹

1. Von der Idee zur Umsetzung – Die Zukunftskonferenz startet mit Verzögerung

Die Idee einer „Konferenz zur Zukunft Europas“ geht auf eine Initiative von Emmanuel Macron in seiner Rede an der Pariser Sorbonne-Universität im Jahr 2017 (Französische Botschaft 2017) zurück.²

Diese Vorüberlegungen aufgreifend, hatte Kommissionspräsidentin von der Leyen in ihrer Rede als Kandidatin für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission am 16. Juli 2019 (Europäische Kommission 2019) vor dem Europäischen Parlament in Straßburg angekündigt, einen EU-weiten Diskussionsprozess, angelegt auf zwei Jahre, ins Leben zu rufen. Alle Europäerinnen und Europäer sollten dort ihre Meinung zur Zukunft Europas äußern und dazu beitragen, die EU besser auf die aktuellen und künftigen Herausforderungen vorzubereiten.³

Wichtige Themen lagen auf der Hand. Sie reichten vom Aufbau eines gesunden, nachhaltigen Kontinents, dem Kampf gegen den Klimawandel, der Stärkung der sozialen Gerechtigkeit, der Beschleunigung des digitalen Wandels und der Rolle der EU in der Welt bis hin zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Prozesse. Daneben sollten auch Querschnittsthemen erörtert werden, wie bessere Rechtsetzung, die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, die Umsetzung und Durchsetzung des Besitzstands und Transparenz.

Dass im Laufe der Konferenz die Corona-Krise und der völkerrechtswidrige Angriffskrieg auf die Ukraine die Agenda maßgeblich bestimmen sollten, ahnte zu dem Zeitpunkt noch niemand.

Aus damaliger Sicht war es alles andere als selbstverständlich, dass die Konferenz auch tatsächlich gute Ergebnisse erzielen würde. Das galt vor allem mit Blick auf die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten im Rat, etwa bei Themen wie Migration und Rechtsstaatlichkeit.

1 Siehe in diesem Band dazu auch *Peters/Ziegenbalg*: The contribution of Baden-Württemberg to the Conference on the Future of Europe – Taking the conversation to the people.

2 Siehe dazu in diesem Band auch *Metzger/Torres-Ader*: French perspective on the Conference on the Future of Europe.

3 Siehe dazu in diesem Band auch *Abels*: National and regional participation in the Conference on the Future of Europe: Introduction.

Nach der Ankündigung dieses bis dahin einmaligen EU-weiten Reflexionsprozesses durch Kommissionspräsidentin von der Leyen dauerte es allerdings noch Monate, bis alle Fragen zur Kompetenzaufteilung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission zur Organisation und zum Ablauf der Konferenz geklärt waren.

Letztlich verzögerte sich der Beginn der Konferenz, der ursprünglich für den 9. Mai 2020 angedacht war, nicht nur coronabedingt erheblich. Zur Frage, wer die Konferenz leiten sollte, war lange keine Einigung in Sicht. Erst mit dem Kompromissvorschlag der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft, die Leitung der Konferenz einem Dreierbündnis, bestehend aus der Präsidentin der Kommission, dem Präsidenten des Europäischen Parlaments und dem Vorsitz der amtierenden EU-Ratspräsidentschaft zu übertragen, gelang Anfang März 2021 der Durchbruch in den Verhandlungen. Am 9. Mai 2021 konnte die Auftaktveranstaltung im Europäischen Parlament in Straßburg stattfinden.

Trotz des verspäteten Starts wurde die Laufzeit des Prozesses auf ein Jahr beschränkt und das ursprüngliche Ende Mitte 2022, das Ende der französischen Ratspräsidentschaft, beibehalten. Aus meiner Sicht als Delegierte des AdR im Plenum zur Zukunftskonferenz wäre die Beibehaltung eines zweijährigen Prozesses sinnvoller gewesen, um ausreichend Zeit für Erarbeitung und Diskussion zu haben. So mussten innerhalb eines Jahres alle Beteiligten unter einem gewissen Zugzwang und einer engen Termintaktung schnell Ergebnisse erzielen.

2. Der Stellenwert der Bürgerbeteiligung in der Zukunftskonferenz

Die Konferenz war die erste ihrer Art mit von Bürgerinnen und Bürgern getragenen Vorschlägen und Debatten im Rahmen einer europaweiten Reformkonferenz. Möglich wurde die europaweite Beteiligung durch vier europäische Bürgerpanels, die das Herzstück des Zukunftsprozesses bildeten. An jedem Bürgerforum nahmen 200 zufällig ausgewählte Personen teil, darunter ein Drittel junge Leute zwischen 16 und 25 Jahren. Für die vier Panels wurden folgende Themen festgelegt:

- Eine stärkere Wirtschaft, soziale Gerechtigkeit und Beschäftigung/Bildung, Kultur, Jugend und Sport/digitaler Wandel;
- Demokratie in Europa/Werte und Rechte, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit;
- Klimawandel und Umwelt/Gesundheit;
- Die EU in der Welt/Migration.

Alle vier Bürgerpanels trafen sich an drei Wochenenden zu Sitzungen und erarbeiteten Empfehlungen.

Über die vier EU-Bürgerpanels hinaus waren alle Akteure der lokalen, regionalen und nationalen Ebene der Mitgliedstaaten aufgerufen, sich mit Bürgerpanels und thematischen, auch grenzüberschreitenden, Veranstaltungen an der Zukunftskonferenz zu beteiligen. Auf Bundesebene erarbeitete ein nationales Bürgerforum (Auswärtiges Amt 2022) Empfehlungen zur Zukunft Europas. Auch beteiligten sich unzählige kommunale

Gebietskörperschaften und Bundesländer an diesem Prozess⁴; zudem waren alle EU-Bürgerinnen und -bürger aufgerufen, sich mit ihren Ideen und Vorschlägen zur Zukunft Europas einzubringen und diese mit den übrigen Akteurinnen und Akteuren auf einer eigens dafür eingerichteten multilingualen digitalen Plattform zu diskutieren. Dort konnten auch die Beiträge aus nationalen, regionalen und lokalen sowie grenzüberschreitenden Veranstaltungen im Rahmen der Konferenz eingestellt werden und so in die weiteren Diskussionen einfließen.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat sich ebenfalls aktiv am Zukunftsprozess beteiligt.

3. Beteiligung des Landtags von Baden-Württemberg am Zukunftsprozess

3.1 Bürgerforum zur Zukunft Europas

Landesparlamente sind nah dran an den Bürgerinnen und Bürgern. Die Abgeordneten können im öffentlichen Diskurs den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort europäische Anliegen nahebringen und deren Anliegen aufnehmen. Daher war der Landtag aus meiner Sicht auch in der Zukunftskonferenz in besonderer Weise gefordert, in die Bürgerschaft zu wirken und sichtbar zu werden.

Deswegen initiierte ich im Landtag von Baden-Württemberg ein Bürgerforum, das am 28. Oktober 2021 mit 40 jungen Zufallsbürgerinnen und -bürgern zwischen 16 und 30 Jahren aus dem ganzen Land startete. Nach der Auftaktveranstaltung erarbeiteten die jungen Zufallsbürgerinnen und -bürger in Online-Formaten mit hohem Sachverstand und großem Engagement Forderungen zur Zukunft Europas an die Europäische Union zu den drei Themenbereichen

- Klimawandel als globale Herausforderung;
- Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Werte der EU, Populismus;
- Migration und Fluchtursachen.

Die guten und konkreten Ideen sowie die zielgerichteten Diskussionen, etwa über die gemeinsamen Werte der EU, den Klimawandel und die Migration als Herausforderung, haben mich sehr beeindruckt. Die jungen Menschen waren sehr debattierfreudig, engagiert, leidenschaftlich, aber auch hartnäckig und teils kontrovers in der Sache.

In einem Punkt waren sich jedoch alle einig: „Die Grundwerte und Menschenrechte in den Mitgliedstaaten sind nicht verhandelbar“, so ein Ergebnis dieses Bürgerforums. Diese Feststellung ist mir besonders wichtig. Sie zeigt, dass junge Menschen sich des Stellenwertes der Errungenschaften unserer europäischen Demokratien sehr bewusst sind.

4 Siehe dazu in diesem Band auch *Abels*: The Conference on the Future of Europe in Germany: activities at federal and Länder level.

Der Landtag speiste die Anliegen der Teilnehmenden im Dezember 2021 über die multilinguale Plattform der Konferenz ein.⁵ Zentrale Forderungen nahm ich mit in die Sitzungen meiner Arbeitsgruppe „Klimawandel und Umwelt“. Einige der Vorschläge aus dem Bürgerforum des Landtags finden sich auch im Bericht der Konferenz wieder, etwa ein „Recht auf Reparatur elektronischer Geräte“.

3.2 *Beschluss zur Zukunftskonferenz*

Am 23. November 2021 befassete sich der Europaausschuss unseres Landtags in einer öffentlichen Anhörung mit der Konferenz zur Zukunft Europas. Die Ergebnisse dieser Anhörung, in die auch ich meine Erfahrungen aus dem Zukunftsprozess eingebracht habe, waren die Grundlage für den Beschluss des Landtags vom 2. Februar 2022 (Landtag von Baden-Württemberg 2022) zum Zukunftsprozess.

Besonders wichtig war dem Landtag die Forderung, dass Formate der Bürgerbeteiligung über die Zukunftskonferenz hinaus auf den verschiedenen Ebenen der EU-Beratungs- und Entscheidungsprozesse verstärkt genutzt werden sollten. Im Beschluss wird die Landesregierung ersucht, die als Beitrag zur Zukunftskonferenz entwickelten Formate der Bürgerforen in Baden-Württemberg und im Grenzraum zu den Nachbarländern zu evaluieren und die Ergebnisse transparent und breit zu kommunizieren. Die Landesregierung wird außerdem ersucht, regionale und grenzüberschreitende Bürgerdialoge zu europapolitischen Themen, wie sie von der Landesregierung und vom Landtag in Form eines Bürgerdialogs initiiert und durchgeführt wurden, unter besonderer Berücksichtigung der Zielgruppe junger Menschen in Zukunft anlassbezogen fortzusetzen.

Zudem komme den Regionen und regionalen Parlamenten als Gesetzgeber und Vermittler europäischer Politik eine zentrale Rolle im Mehrebenensystem der EU zu, so der Landtagsbeschluss. Sie müssten ihren Gestaltungsspielraum im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wahrnehmen und weiter ausbauen. Insbesondere sollten Grenzregionen wie Baden-Württemberg als Labore der europäischen Integration gestärkt werden.

4. Die Positionierung der deutschen und österreichischen Landesparlamente zum Zukunftsprozess

Einmal jährlich trifft sich die Europa-Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente und des Südtiroler Landtags sowie des Deutschen Bundestages und des deutschen Bundesrates unter Beteiligung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens zu Austausch und Positionierung zu aktuellen europapolitischen Themen. Gemeinsam ist den Parlamenten die föderale Struktur der jeweiligen Nationalstaaten.

Als Gesetzgeber, die u. a. vor Ort die europäische Gesetzgebung umsetzen, haben wir mit zwei Europa-Erklärungen (1. Februar 2021 sowie 24. Januar 2022) unsere Positionen

5 Siehe dazu: https://futureu.europa.eu/profiles/BuergerInnenforum_BW (12.08.2022).

zur Zukunftskonferenz eingebracht. Schließlich war es ein absolutes Novum der Zukunftskonferenz, dass sich regionale Politikerinnen und Politiker zum ersten Mal an einem europäischen institutionalisierten Konferenzprozess beteiligen konnten.

In den gemeinsamen Erklärungen begrüßten wir den Zukunftsprozess und unterstützten eine Fortentwicklung der Europäischen Union. An die Adresse der Europäischen Union gerichtet äußerten wir unsere Überzeugung, dass sie ihre Werte Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte nur dann glaubwürdig nach außen vertreten kann, wenn sie diese selbst vorlebt, und forderten wirksame Maßnahmen gegen deren Verletzung.

Wir betonten in der Erklärung, wie wichtig eine enge Einbindung der Bürgerinnen und Bürger ist, um ihren Anliegen und Vorschlägen für die künftige Richtung der Politik der Europäischen Union mehr Gehör zu verschaffen.

Die Konferenz sahen wir auch als Anlass zu fordern, die Rolle der Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen im europäischen Mehrebenensystem generell weiter zu stärken und sie besser in europapolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden.

Mit Blick auf Folgemaßnahmen, wie beispielsweise Legislativvorschläge zur Umsetzung der Konferenzergebnisse, mahnten wir, die innereuropäische Kompetenzverteilung und die in den Verträgen verankerten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Unsere wichtigsten institutionellen Forderungen waren eine Verlängerung der 8-Wochen-Frist für die Subsidiaritätsprüfung auf 12 Wochen sowie eine Absenkung des Quorums der „gelben Karte“ im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems, mit dem die nationalen Parlamente geltend machen können, dass die Ziele eines EU-Rechtssetzungsvorschlags auf Ebene der Mitgliedstaaten selbst wirksam erreicht werden können (Art. 5 Abs. 3 EUV i.V.m. Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit).

Weiter forderten wir ergänzend die Einführung einer sogenannten „grünen Karte“ für die nationalen Parlamente, um diesen insbesondere zu ermöglichen, Vorschläge zu europäischen Gesetzesinitiativen einzubringen.

Daneben bekräftigten wir unsere Forderung, die Aufgaben des AdR und seine Beteiligungsmöglichkeiten zu stärken.

5. Die Arbeiten im Plenum und in den Arbeitsgruppen der Zukunftskonferenz

Während der Exekutivausschuss⁶ die zentralen Entscheidungen über die Abläufe und die Organisation der Zukunftskonferenz traf, stellten die Arbeiten in und die Ergebnisse aus den vier EU-Bürgerpanels die inhaltlichen Grundlagen für die Arbeiten im Plenum und in den Arbeitsgruppen der Konferenz dar.

⁶ Zu Zusammensetzung und Aufgaben des Exekutivausschusses siehe: <https://futureu.europa.eu/pages/executive-board?locale=de> (12.08.2022).

Die Aufgabe der aus 449 Mitgliedern bestehenden Plenarversammlung der Konferenz⁷ war es sicherzustellen, dass die Empfehlungen der europäischen Bürgerpanels nach Themen geordnet und ergebnisoffen erörtert wurden. Ergänzt wurden sie durch die Anliegen aus den nationalen Bürgerpanels und die Inhalte der multilingualen digitalen Plattform.

Auf die Bürgerinnen und Bürgern aus der ganzen EU entfielen im Plenum 108 Delegierte. Von diesen kamen 80 Vertreterinnen und Vertretern aus den Europäischen Bürgerforen, 27 aus nationalen Bürgerforen oder Konferenzveranstaltungen (einer pro Mitgliedsstaat) und ein Sitz entfiel auf die Präsidentin des Europäischen Jugendforums. Daran zeigt sich, welch große Bedeutung der Sicht der Zivilgesellschaft in der Zukunftskonferenz beigemessen wurde. Auch die Anzahl der regionalen und lokalen Vertreterinnen und Vertreter war mit 30 sehr hoch: Neben 18 Mitgliedern aus dem AdR, darunter ich selbst, konnten sechs lokale und sechs regionale Politikerinnen und Politiker aus wichtigen europäischen territorialen Verbänden, lokale und regionale Sichtweisen in die Zukunftskonferenz einbringen und damit zur demokratischen Stärkung des Konferenzplenums beitragen. Vorbereitet wurden die Plenarsitzungen von neun thematischen Arbeitsgruppen⁸ zu den Schwerpunktthemen der Konferenz. Ihre Mitglieder bildeten die politische und institutionelle Balance des Plenums der Zukunftskonferenz ab. Ich selbst war aktives Mitglied in der Arbeitsgruppe „Klimawandel und Umwelt“: Von Oktober 2021 bis Ende April 2022 haben wir in insgesamt acht Sitzungen über sämtliche Aspekte unseres Aufgabenfeldes inhaltlich tiefgehend und auch divergierend diskutiert. Am Ende standen einheitliche Empfehlungen.

Positiv war, dass die Bürgerinnen und Bürger aus dem europäischen Bürgerpanel in meiner Arbeitsgruppe einen großen Redeanteil hatten. Sie kamen als erste zu Wort und konnten so die Diskussionen entscheidend lenken. Dieses Engagement und die Begeisterung der Bürgerinnen und Bürger für die Zukunft Europas haben mich tief beeindruckt. Durch meine regelmäßige Teilnahme an allen Sitzungen konnte ich meine Erfahrungen aus der parlamentarischen Arbeit für und in Baden-Württemberg zielführend einbringen und die Inhalte der Empfehlungen unserer Arbeitsgruppe zum Abschlussbericht der Konferenz aktiv mitgestalten.

5.1 Vernetzung auf verschiedenen Ebenen

Fehlende Strukturen der Zukunftskonferenz und Unklarheiten in den Abläufen bereiteten allen Beteiligten vor allem zu Beginn der Zukunftskonferenz große Schwierigkeiten. Dazu kamen der Zeitdruck und die immer sehr kurzfristig übermittelten Sitzungsunterlagen und Begleitdokumente. All das war für uns als Delegierte – trotz der Unterstützung, die wir von Seiten des AdR erhielten – eine immense Herausforderung, die nur mit viel Einsatz aller Beteiligten zu stemmen war.

7 Zu Zusammensetzung und Arbeitsweise des Plenums siehe: <https://futureu.europa.eu/pages/plenary> (12.08.2022).

8 Liste der Arbeitsgruppen des Plenums der Konferenz siehe: <https://futureu.europa.eu/pages/working-groups?locale=de> (12.08.2022).

Hilfreich war in diesem Zusammenhang die gute Zusammenarbeit auf allen Ebenen. So tauschten wir uns etwa im Kreis der deutschen Delegierten aus Bund und Ländern in unregelmäßigen Abständen, meist virtuell, über die Arbeit in Arbeitsgruppen und Plenarversammlung aus, so dass wir uns gegenseitig direkt über wichtige Entwicklungen informieren konnten.

Auch die AdR-Delegation traf sich regelmäßig vor den Plenartagungen in Straßburg; im Vordergrund standen dabei die Prioritäten des AdR und die Arbeiten der einzelnen Delegierten. Diese Treffen ermöglichten uns eine Abstimmung regionalpolitischer Positionen und waren die Voraussetzung, dass sich insbesondere AdR-Präsident Apostolos Tzitzikostas engagiert für die institutionellen Belange und Interessen des AdR sowie der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften einsetzen konnte.

6. Die Zukunftskonferenz auf der Zielgeraden – zentrale Ergebnisse

Nach sechsmonatiger intensiver Arbeit von September 2021 bis Februar 2022 legten die vier europäischen Bürgerpanels ihre Empfehlungen für die Zukunft Europas vor. Diese Empfehlungen waren die Grundlage des Abschlussberichts der Zukunftskonferenz von Mai 2022, den der Exekutivausschuss auf Basis der Diskussionen in den Arbeitsgruppen und unter Berücksichtigung der Diskussionsergebnisse im Plenum erstellt hatte.

Im Bericht sind 49 Vorschläge und mehr als 300 von den EU-Organen und den Mitgliedstaaten weiter zu verfolgende Maßnahmen aus neun Themenbereichen enthalten. Sie zielen darauf ab, die Europäische Union besser auf die aktuellen und künftigen Herausforderungen vorzubereiten, etwa mit dem Ziel, den grünen Wandel mit Hilfe von Investitionen in erneuerbare Energien so schnell wie möglich herbeizuführen und die ökologische Transformation für mehr Energieunabhängigkeit voranzubringen und als Lehre aus der Corona-Krise der Europäischen Union eine aktivere Rolle beim Gesundheitsschutz zu geben.

Es war eine große Herausforderung, aus allen Empfehlungen der europäischen Bürgerinnen und Bürger die entscheidenden Forderungen für die Zukunft Europas herauszuarbeiten.

Mir persönlich war es wichtig, die Sichtbarkeit der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu stärken und ihre Anliegen, ebenso wie die der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, in der Konferenz einzubringen.

Die Europäische Union steht angesichts der Zerstörung unserer natürlichen Lebensgrundlagen, der Vertiefung der sozialen und gesellschaftlichen Spaltung und nicht zuletzt dem Krieg Russlands gegen die Ukraine vor großen Herausforderungen. Umso wichtiger ist es, dass sich die Bürgerinnen und Bürger aktiv für eine starke, wertorientierte EU einsetzen. Auch muss aus meiner Sicht die Europäische Union ihr Tempo steigern, um den Übergang zu den erneuerbaren Energien zu beschleunigen. Zudem darf die EU bei der Rechtsstaatlichkeit keine Zeit verlieren und muss endlich wirksame Maßnahmen gegen Verletzungen der im EU-Vertrag niedergelegten europäischen Werte ergreifen. Deshalb habe ich mich beispielsweise dafür eingesetzt, dass die Auszahlung von EU-Mitteln an die rechtsstaatliche Situation in den EU-Ländern gekoppelt wird. Denn nur

durch effektive Sanktionen wird die EU auch den Respekt von denen bekommen, die sie angreifen oder verachten.

Eine Änderung der allgemeinen Konditionalitätsverordnung für finanzielle Sanktionen bei Rechtsstaatsverletzungen (und nicht nur für Verstöße, die den EU-Haushalt betreffen) forderten ebenfalls die EU-Bürgerinnen und Bürger in ihrem Bürgerpanel, was auch im Abschlussbericht der Zukunftskonferenz aufgegriffen wird.

Weitere wichtige Forderungen institutioneller Art, für die ich mich persönlich eingesetzt habe, die von den Bürgerinnen und Bürgern erhoben und ebenfalls im Abschlussbericht aufgegriffen wurden, sind:

- Eine europäische Verfassung, die Demokratie und Grundrechte schützt;
- die Prüfung der Abschaffung der Einstimmigkeit bei Abstimmungen im Rat;
- ein Gesetzesinitiativrecht des Europäischen Parlaments;
- gemeinsame Wahllisten, mit denen die Bürgerinnen und Bürger direkt für Europäische Parteilisten mit Kandidatinnen und Kandidaten aus allen Mitgliedsländern stimmen können.

6.1 Zentrale Ergebnisse aus Sicht der deutschen Landesparlamente

In der Europa-Erklärung vom 21. Juni 2022 (LPK 2022) zum Abschlussbericht haben wir uns als Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente zum Ergebnis der Zukunftskonferenz geäußert und den intensiv geführten Dialogprozess gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern begrüßt.

Wir begrüßten ferner, dass die aktive Subsidiarität und das Mehrebenensystem im Abschlussbericht zutreffend als Schlüsselprinzipien für die Funktionsweise der Europäischen Union anerkannt werden.

Dass der Bericht die unverzichtbare Rolle der Regionalparlamente im Subsidiaritätsfrühwarnsystem hervorhebt und eine Überprüfung dieses Mechanismus fordert, ist aus unserer Sicht sehr positiv. Gleiches gilt für die Forderung, dass künftig die nationalen wie auch die Regionalparlamente, die über Gesetzgebungsbefugnisse verfügen, Gesetzesinitiativen auf europäischer Ebene vorschlagen können (sogenannte „grüne Karte“).

In diesem Sinne war es folgerichtig, dass der Abschlussbericht die Forderung der Landesparlamente aufgegriffen hat, den Beschlussfassungsprozess der Europäischen Union im Sinne einer größeren Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger weiterzuentwickeln und insbesondere die regionalen und lokalen Vertreterinnen und Vertreter stärker einzubeziehen.

Die vorgeschlagene Verstetigung von Bürgerversammlungen auf europäischer Ebene ist auch aus Sicht der Präsidentinnen und Präsidenten als eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie zu sehen, darf diese aber nicht ersetzen. Die Debatte um die praktische Ausgestaltung europäischer Bürgerbeteiligungsformate darf nicht an den regionalen Parlamenten vorbeigehen.

Besonders wichtig ist aus unserer Sicht auch die Forderung nach einer aktiven Einbindung der Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen in die sich nun an-

schließende Follow-Up Phase zur Umsetzung der Empfehlungen im Abschlussbericht der Zukunftskonferenz.

Die Präsidentinnen und Präsidenten unterstützen in ihrer Erklärung ferner die im Abschlussbericht aufgeführte Forderung des Plenums der Konferenz an die Institutionen der Europäischen Union, zur Umsetzung der Empfehlungen auch die Einleitung eines Konvents gemäß Art. 48 EUV und damit eine ergebnisoffene Debatte über mögliche Vertragsänderungen in Erwägung zu ziehen (Konferenz zur Zukunft Europas 2022: 91, Maßnahme 6), an denen auch die Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu beteiligen sind.

Ein großer Erfolg ist schließlich, dass im Bericht der Zukunftskonferenz eine Reform des AdR gefordert wird, „um adäquate Wege des Dialogs für Regionen, Städte und Gemeinden zu schaffen, und Stärkung der Rolle des AdR innerhalb der institutionellen Architektur in Angelegenheiten mit territorialen Auswirkungen“ (ebd., Maßnahme 3).

Ich bin zudem außerordentlich froh, dass sich in der Europa-Erklärung zu den Ergebnissen der Zukunftskonferenz auch die Unterstützung des Vorschlags wiederfindet, dass alle rechtlichen Möglichkeiten in Betracht zu ziehen sind, um Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit entgegenzutreten.

7. Follow-Up und Ausblick

Mit der Beteiligung unterschiedlichster Menschen und Institutionen hat die Konferenz zur Zukunft Europas Geschichte geschrieben. Auch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, vor allem auch wir als Vertreterinnen und Vertreter der regionalen Parlamente mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen, haben wichtige Erfolge erzielt, was die Beteiligung an Entscheidungsfindungsprozessen der EU betrifft.

Eine Verpflichtung zur Umsetzung der von der Konferenz präsentierten Ideen und Reformvorschläge gibt es allerdings nicht. Änderungen der EU-Verträge müssen die Mitgliedstaaten einstimmig zustimmen – das ist eine hohe Hürde.

Seit Abschluss der Konferenz prüfen nun das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich und im Einvernehmen mit den europäischen Verträgen, wie ein effektives weiteres Vorgehen im Anschluss an den Abschlussbericht aussehen soll und welche der dort empfohlenen 49 Vorschläge sie auf den Weg bringen wollen:

- Das Europäische Parlament forderte in einer Entschließung vom 9. Juni 2022 (Europäisches Parlament 2022) den Europäischen Rat auf, einen Konvent zur Überarbeitung der EU-Verträge einzuleiten. Die Europaabgeordneten sprachen sich mehrheitlich für die Änderungen an den Verträgen im Rahmen des ordentlichen Änderungsverfahrens und für die Abschaffung des Vetorechts in den meisten Bereichen im Rat aus, ebenso für eine stärkere europäische Integration in den Bereichen Gesundheit, Energie, Verteidigung und in der Sozial- und Wirtschaftspolitik. Sie forderten außerdem einen besseren Schutz der Grundwerte der EU und ein volles und direktes Initiativrecht für das Europäische Parlament, denn aktuell hat nur die Kommission das Recht zu Gesetzgebungsinitiativen.

- Die Kommission zog in ihrer Mitteilung vom 17. Juni 2022 (Europäische Kommission 2022) eine erste Bilanz zur Zukunftskonferenz. Sie legte eine kurze Bewertung der Einzelmaßnahmen vor und kam zu dem Schluss, dass sich bereits viele Forderungen im Gesetzgebungsprozess befinden. Aufbauend auf dem Erfolg der Zukunftskonferenz will sie künftig europaweite Bürgerpanels, besetzt zu einem Drittel mit jungen Leuten, zu bestimmten wichtigen Vorhaben einsetzen, die dazu Vorschläge unterbreiten sollen. Die ersten dieser neuen Bürgerpanels sollen im Kontext der diesjährigen Rede der Kommissionpräsidentin zur Lage der Union im September 2022 eingesetzt werden. Ursula von der Leyen kündigte außerdem an, die ersten neuen konkreten Umsetzungsvorschläge präsentieren zu wollen.⁹
- Der Rat der EU hat eine detaillierte vorläufige technische Bewertung vorgelegt, nach der Vertragsänderungen lediglich für die Umsetzung von 18 Einzelmaßnahmen nötig seien. Es gilt zu beachten, dass für die Umsetzung von einigen Einzelmaßnahmen die Anwendung von Flexibilitätsklauseln angedacht wird. Da die Hürden für eine Anwendung dieser Klauseln sehr hoch sind, bedeutet das aber auch, dass sich die Umsetzung von weit mehr als 18 Einzelmaßnahmen schwierig gestalten wird.
- Die französische Ratspräsidentschaft konnte bis zum Ende ihres sechsmonatigen Vorsitzes am 30. Juni 2022 im Rat keine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten erzielen, wie mit den vorgeschlagenen weitreichenden Änderungsvorschlägen umzugehen ist. Da es im Kreis der Staats- und Regierungschefs derzeit keine Mehrheit für die Einsetzung eines Konvents gibt, der mögliche Vertragsänderungen im Nachgang der Zukunftskonferenz diskutieren und einstimmig beschließen müsste, ist der Spielraum eingeschränkt. Auch die nachfolgende tschechische¹⁰ wie auch die schwedische EU-Ratspräsidentschaft in 2023 haben sich in non-papers gegen Vertragsreformen und gegen einen Konvent ausgesprochen.

In einer Feedback-Veranstaltung im Herbst 2022 mit allen 800 Zufallsbürgerinnen und Zufallsbürgern aus den vier europäischen Bürgerpanels wollen die drei EU-Institutionen ein Follow-Up über ihre Tätigkeiten und eine Bestandsaufnahme zu den Fortschritten vornehmen.

8. Fazit

Der europaweite Reformprozess im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas hat auf vielen Ebenen Aufbruchsstimmung und Begeisterung erzeugt: Europäische Bürgerinnen und Bürger, Vertreterinnen und Vertreter des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission, aus den nationalen Parlamenten, aus dem AdR, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und der Zivilgesellschaft legten

9 Nähere Informationen diesbezüglich lagen zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses des Jahrbuchs (August 2022) noch nicht vor.

10 Siehe dazu in diesem Band auch *Antal*: Conference on the Future of the EU in Czechia: Success or failure?

in Straßburg ein eindrucksvolles Bekenntnis ab: Es ist ein Bekenntnis zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Frieden – es ist ein Bekenntnis zur Europäischen Union.

Die Vorschläge im Abschlussbericht verfolgen das gemeinsame Ziel einer stärkeren Integration der EU. Dies ist vor allem in Zeiten historischer Umbrüche, die der völkerrechtswidrige Angriffskrieg der Russischen Föderation auf die Ukraine nach sich gezogen hat, wichtig: Auf vermeintliche Gewissheiten ist kein Verlass mehr. Frieden und Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind nicht selbstverständlich. Unsere freiheitliche Lebensweise und unsere Werte sind in Gefahr und müssen verteidigt werden.

Eine Rückkehr zur Tagesordnung von 2019 kann und darf es aus meiner Sicht daher nicht geben. Dies würde das Vertrauen in die Handlungs- und Reformfähigkeit der EU auf lange Sicht verspielen.

Die Konferenz hat uns gezeigt, dass eine Kohärenz für die weitere Entwicklung auf der europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Ebene nötig ist. Denn hier geht es um die zentralen Herausforderungen unserer Zeit:

Um Klimawandel, um Nachhaltigkeit, um verantwortungsvolle Transformation unserer Wirtschaft und unserer Gesellschaft, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Kurz gesagt: Es geht um einen tiefgreifenden Wandel, der unser gesamtes Leben betrifft.

Auf diesem Weg müssen wir alle mitnehmen. Der Wandel muss vor allem auch von der Basis unserer Gesellschaft getragen werden, um wirklich von allen akzeptiert zu werden. Damit das gelingt, müssen wir die Bürgerbeteiligung verstetigen.

Diesen neuen Ansatz müssen wir beibehalten und auf allen Entscheidungsebenen der EU anwenden, ohne dabei die repräsentative Demokratie zu schwächen.

Für die Zukunft wird es entscheidend darauf ankommen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger nicht zu enttäuschen. Die Verantwortung für die seriöse Befassung mit den Ergebnissen der Zukunftskonferenz liegt jetzt bei den EU-Institutionen. Diese müssen sich ernsthaft damit auseinandersetzen und transparent kommunizieren, welche Empfehlungen wann umgesetzt werden. Und sie müssen genauso transparent kommunizieren, warum welche Empfehlungen nicht umgesetzt werden können.

Für ein positives Zeichen halte ich es, dass im politischen Bereich der Austausch darüber, was die Union zukunftsfähig, resilient und handlungsfähig machen soll, nach dem offiziellen Schlusspunkt der Konferenz am 9. Mai 2022 noch intensiver geworden ist.

Als Mitglied des AdR werde ich als Berichterstatterin für die Mitteilung der Europäischen Kommission zum ‚Single Market Emergency Instrument (SMEI)‘, dem Notfallinstrument für den Europäischen Binnenmarkt, genau daran anknüpfen können. Konkret geht es darum, das Funktionieren des Binnenmarkts in Krisensituation zu gewährleisten. Als Lehre aus den einzelstaatlichen Maßnahmen und Grenzschließungen während der Coronakrise muss geregelt werden, wie wir zukünftig den freien Waren- und Personenverkehr aufrechterhalten können und kurzfristig krisenwichtige Güter produzieren und verteilen können. In meiner Stellungnahme im AdR werde ich insbesondere die Perspektive der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften einbringen und auf die Wahrung ihrer Interessen dringen.

Als Präsidentin des Landtags von Baden-Württemberg werde ich mich weiterhin dafür einsetzen, dass die Position der deutschen Landesparlamente als föderale Akteure im Kontext des sich abzeichnenden neuen Gefüges der Mehrebenendemokratie in der Europäischen Union Gehör findet.

Ich begrüße es daher außerordentlich, dass mit diesem Schwerpunkt im Jahrbuch ein Anfang gemacht ist, die wissenschaftliche Debatte zur Zukunftskonferenz voranzutreiben und dabei auch den wichtigen Beitrag von Regionen zu berücksichtigen.

9. Literaturverzeichnis

- Auswärtiges Amt* 2022: ‚Nationales Bürgerforum‘ zur Zukunft Europas in Berlin, 14.01.2022. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/-/2496714> (12.08.2022).
- Europäische Kommission* 2019: Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Ursula von der Leyen, Kandidatin für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission, Straßburg, 16.07.2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_19_4230 (12.08.2022).
- Europäische Kommission* 2022: Konferenz zur Zukunft Europas. Von der Vision zu konkreten Maßnahmen, COM/2022/404 final, Brüssel, 17.06.2022. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:849c105d-f09b-11ec-a534-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF (12.08.2022).
- Europäisches Parlament* 2022: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2022 zu der Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge, 2022/2705(RSP), Straßburg, 09.06.2022. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_DE.html (12.08.2022).
- Französische Botschaft* 2017: Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne. Initiative für Europa, Paris, 26.09.2017. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/macron_sorbonne_europe_integral_cle4e8d46.pdf (12.08.2022).
- Konferenz zur Zukunft Europas* 2022: Bericht über das endgültige Ergebnis, Mai 2022. <https://futureu.europa.eu/pages/reporting?format=html&locale=de> (12.08.2022).
- Landtag von Baden-Württemberg* 2022: Impulse zur Zukunftskonferenz der Europäischen Union –Regionen als Mitgestalter und Vermittler eines demokratischen, nachhaltigen Europas in Vielfalt, 02.02.2022, Drs. 17/1756.
- LPK – Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente, des Deutschen Bundestages und des Bundesrates* 2022: Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente und des Südtiroler Landtags unter Beteiligung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens zum Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas vom Mai 2022, Bremen, 21.06.2022. https://www.bremische-buergerschaft.de/uploads/media/LPK_Erklaerung_zum_Abschlussbericht_zur_Konferenz_zur_Zukunft_Europas_01.pdf (12.08.2022).

2. SPECIAL ISSUE I
**„The Conference on the Future of Europe –
national and regional participation“**

National and regional participation in the Conference on the Future of Europe: Introduction¹

Gabriele Abels

1. Introduction

After a late and rocky start, the Conference on the Future of Europe (CoFoE) started on 9 May 2021, and it was recently concluded on 9 May 2022 by a major event in the European Parliament's Louise Weiss building in Strasbourg. The CoFoE can be labelled as an experimental, transnational endeavour in deliberative democracy – “an out-of the box initiative” (Fabbrini 2021: 2). It was originally proposed by French President Emmanuel Macron in spring 2019 before the European Parliament election. The idea actually builds on French national experiences with the “grand débat” in response to social protest and the climate crisis (see Metzger and Torres-Adér in this volume). In order to push for his conference vision, the French President took an unprecedented step by directly addressing the European citizens in an open letter as of March 2019. In this letter, which was published in many national newspapers in many member states, President Macron calls for a “Conference for Europe” to discuss “with an open mind” the need for change and to “define a roadmap” for translating “key priorities into concrete actions” (Macron 2019). This conference “will need to engage with citizens’ panels and hear academics, business and labour representatives, and religious and spiritual leaders” (ibid.).²

The European Parliament had already on 13 February 2019 adopted a resolution “on the state of the debate on the future of Europe”, in which it speaks out for initiatives to renew and revive European integration (see Johansson/Raunio 2022: 23). Hence, the upcoming European Parliament election clearly provided “a ‘policy window’ open for debates about engaging with citizens and improving the democratic credentials of the EU” (ibid.: 24).

After the May 2019 election and the failure of the Spitzenkandidaten (lead candidate) mechanism³, the idea was then quickly and warmly adopted by the surprise candidate for

1 I am grateful to Martin Große Hüttmann for his valuable comments on a previous version of this chapter and to Mirjam Zillober for her thorough copy-editing.

2 For an overview of how CoFoE has evolved see also Johansson/Raunio 2022; Maurice 2022.

3 In 2014, Jean-Claude Juncker was running as lead candidate for the conservative European People's Party (EPP). After intense discussion among governments, the European Council (EUCO) finally nominated Juncker as candidate for the post of Commission President; the European Parliament elected him with a broad majority. In 2019, however, EUCO opposed to all lead candidates running for the political groups in the European Parliament elections. The French President had strong objections against the EPP lead candidate Manfred Weber, even though the party came in strongest, while the social democratic candidate Frans Timmermans faced opposition especially by CEE governments. In the end, Ursula von der Leyen was the out-of-the-box candidate nominated by EUCO. This nomination was strongly criticized in the European Parliament as violating the – legally non-binding – “lead candidate principle.” Von der Leyen was elected with only a close majority of nine votes in the European Parliament (for details see Armstrong 2019).

Commission Presidency, Ursula von der Leyen. In her speech as presidential candidate for the European Commission in the European Parliament on 16 July 2019 von der Leyen was aware that there was as “broad partisan consensus” (ibid.: 29) in the Parliament, on whose support in the election she depended, favoured such an initiative. Once elected by the Parliament, she included the plan in her political agenda for the European Commission as part of the broader objective of “a new push for European democracy”. In her agenda she proclaims that she wants

“Europeans to build the future of our Union. They should play a leading and active part in setting our priorities and our level of ambition. I want citizens to have their say at a Conference on the Future of Europe, to start in 2020 and run for two years.” (ibid.: 19)

Consequently, she made CoFoE a core issue in her mission letter as of 1st December 2019 to Commissioner Dubravka Šuica, a former MEP, who then became the Commission Vice-President responsible for the future conference. The CoFoE was hence on the agenda – “designed to relaunch the project of European integration after a decade of crisis” with the aim to build a more resilient Europe (Fabbrini 2021: 2). Yet, in the month to come this plan and how to implement it was contested.

Originally, the CoFoE was intended to last for two years from May 2020 to May 2022 to bridge symbolically the German Council presidency in the second half of 2020 to the French Council Presidency in the first half of 2022. Furthermore, this timing would allow for a follow-up process and potential reforms before the next European Parliament elections in 2024. These elections were then meant to be a vote by the citizens on the way forward. However, the Covid-19 pandemic kicked in in March 2020 and forced EU institutions to change their mode of operation and their priorities. This, however, is only part of the answer for the delay in the CoFoE start.

Indeed, from the very start the conference was met with great expectations and reservations alike – by policymakers as well as by scholars. Many conditions and criteria were discussed for making the CoFoE a success. Some observers see CoFoE as a window of opportunity for opening the debate, bringing in citizens’ voices and eventually leading to a constitutional convention aiming at substantial treaty reforms. Simultaneously, it was met with suspicion not least because of the conflict over the objective and the governance structure of the conference. On the one hand, there was a strong *inter-institutional* power play among the Commission, the Council and the European Parliament over the mandate, the composition and governance structure of the conference. Ålander et al. (2021b: 1) state that “[w]hile the Parliament embraced the Conference from the start and is prepared to go as far as citizens want to take it (including treaty change), and the Commission has taken on the managerial tasks of facilitating citizen participation, the Council has been rather more reticent, albeit with significant variations among individual member states.” The main conflict was between the Council and the European Parliament. “The European Parliament and its main party groups had actively campaigned for the ‘conference format’” in both various documents and in interaction with other actors (Johansson/ Raunio 2022: 25). Parliament perceived the CoFoE as an opportunity to have for the first time a direct and equal involvement in steering a reform process which, as it hoped for, was

meant to result in a formal convention for treaty changes which could be used to strengthen the powers of the European Parliament similar to previous treaty changes.

In addition, there was a strong *intra-institutional* conflict especially inside the Council. Member states had different preferences in relation to conducting such a deliberative experiment at all as well as in relation to its specific goals and its proceedings (Ålander et al. 2021b). This latter conflict was indeed the main reasons why it lasted until May 2021 for the CoFoE to start: the Council of the EU adopted its revised position in February 2021. It was not until last minute that the inter-institutional conflict was then somewhat settled in a Joint Declaration in mid-March 2021 (Official Journal C 91 I). In this Declaration the European Parliament, the Council and the Commission emphasized the participatory nature of the event, by stating that it “is a *citizens-focused, bottom-up exercise* for Europeans to have their say on what they expect from the European Union” (ibid.: 1; emphasis in original).

“The Conference on the Future of Europe will open a new space for debate with citizens to address Europe’s challenges and priorities. European citizens from all walks of life and corners of the Union will be able to participate, with young Europeans playing a central role in shaping the future of the European project.

We, the Presidents of the European Parliament, the Council and the European Commission want citizens to join the conversation and have their say on the future of Europe. We hereby jointly commit to listen to Europeans and to follow up on the recommendations made by Conference, in full respect of our competences and the subsidiarity and proportionality principles enshrined in the European Treaties.

We will seize the opportunity to underpin the democratic legitimacy and functioning of the European project as well as to uphold the EU citizens support for our common goals and values, by giving them further opportunities to express themselves” (ibid.).

However, many of the contested issues were not resolved when the Joint Declaration was adopted – including the *raison d’être* (Alemanno 2022). Many questions regarding the concrete organizational structure and the actual working of the different bodies involved were only discussed and decided on as the Conference process unfolded, underlining the experimental nature of the whole endeavour.

While there is certainly so far a lack of scholarly analysis of the CoFoE, some observers argue that the CoFoE is more than a window of opportunity. Blokker (2021) argues that it could be a real “constitutional moment” which entails the potential for addressing the EU’s “constitutional deficit”. Also Alemanno and Nicolaïdis (2022) see CoFoE and its outcome as a starting point for developing a stronger pan-European public sphere and citizens’ empowerment.

Others are much more sceptical, especially with a view on institutional conflicts. In a first analysis Fabbrini et al. (2021) conclude that to the European Parliament (and other supporters) the CoFoE provides a “vehicle for reform” whereas the Council considers it merely as a “forum for reflection”. Hence, many observers see the risk that CoFoE could in the end be only window dressing without real institutional and policy impact – just as too many of the reform processes in the past.

Obviously, unlike previous instruments for discussing reforms such as the Constitutional Convention (see, for many, Cahill et al. 2019) or the numerous “reflection groups” (Abels 2010), which have accompanied European integration from the early days onwards, the core innovation of the CoFoE is that it aimed to bring citizens in. Moreover, it

does so via different channels and innovative methods (see also discussion in Alemanno 2022). The core elements are

- (1) direct involvement of 800 randomly selected citizens in the four European Citizens Panels (ECP) plus the participation of 80 of these citizens drawn by lot from these ECPs to act as “citizens ambassadors” in the Conference Plenary and its thematic working groups, and
- (2) participation open to everybody via the digital Multilingual Digital Platform, which was equipped to automatically translate between all 24 official languages.⁴

The implications of this citizen-driven format and its success are still subject of discussion and require further analysis. For this volume it is most important that the conduct of deliberative events was not restricted to the supranational level only but was aimed to take place at all levels of the EU multi-level polity. The Joint Declaration contains a commitment that

“we [i.e. Council, Parliament and Commission] will organise events in partnership with civil society and stakeholders at European, *national, regional and local level*, with national and regional Parliaments, *the Committee of the Regions*, the Economic and Social Committee, social partners and academia. *Their involvement will ensure that the Conference goes far beyond Europe’s capital cities and reaches every corner of the Union*” (Official Journal C 91 I: 2; emphasis added).

To ensure linkages to CoFoE and coherence of the process, organizers of events at national, regional, and local level were required to follow the Conference Charta and were asked to upload the results of the decentralized events onto the Multilingual Platform so that other can respond to them and for the results to be taken into account in the Conference Plenary’s ten thematic working groups. It is against this background that the *core questions* underlying this collection of articles becomes evident: *If and how did member states – at national and at regional level – respond to and participate in the CoFoE? If and how was the role of actors at national and regional level discussed in the deliberative events?* While, as mentioned, a fundamental gap regarding research on CoFoE exists, this is even more so the case regarding the analysis of the numerous decentralized events that were conducted in a number of member states and its regions and municipalities. The focus of any academic analysis so far is clearly on the events at supranational level. Yet, given the multi-level nature of the EU polity, innovative instruments which aim at strengthening democratic resilience of the EU system also need to be rooted in and accompanied by developments at national and regional (and essentially also local) level.

In this introduction I will first sketch out the key conflicts regarding the governance structure and the main decisions taken regarding the role of the EU institutions in the CoFoE (section 2). This is not limited to the three key legislative institutions, but it also includes the role of the European Committee of the Regions (CoR) to which I will pay particular attention. The CoR is a key institution for the representation of territorial, i.e., subnational interests in the EU system. Besides the European Parliament also the CoR unfolded unprecedented institutional activism. It clearly regarded the CoFoE as a “window of opportunity” to strive for a stronger role in the EU polity (see Abels et al. 2021; see also the contribution by Petzold in this volume). Second, I will focus on the multi-

4 See <https://futureu.europa.eu/> (01.08.2022).

level nature of the CoFoE. I will discuss in more detail why it is important to include the national *and* the regional level in this deliberative experiment and the response to and participation in the CoFoE at this level (section 3). In section 4 I will give an overview of the contributions in this volume before, finally, drawing some conclusions in relation to the follow-up of the CoFoE on the one hand and the gap for future research on the other hand (section 5).

2. Looking back: How CoFoE got started and its core governance features

“The Conference is a *joint undertaking* of the European Parliament, the Council and the European Commission, *acting as equal partners* together with the Member States of the European Union. As signatories of this Joint Declaration, we commit to *working together throughout the Conference* and to dedicating the necessary resources to this endeavour” (Official Journal C 91 I: 1; emphasis added).

This compromise laid out in the Joint Declaration was anything but clear given the conflicts which have shaped the early days of CoFoE.

As already mentioned, the French Presidential initiative, which was then taken up by the new Commission President von der Leyen, was the starting point (see above). This was followed by a joint Franco-German initiative outlined in a non-paper as of November 2019. Both governments called for a future conference and a two-step process. In a first phase a discussion of “issues related to EU democratic functioning” (including the electoral system for the European Parliament and citizens’ participation) should take place, then followed by a second phase devoted to policy priorities. The non-paper favours a “bottom-up process” with “EU-wide participation of our citizens on all issues discussed” (Franco-German non-paper 2019: 2). Yet, the non-paper with its intergovernmental underpinning neither specified the topics nor the composition in more detail. However, it did set the path for the summit of the European Council (EUCO) on 12 December 2019.

Despite differences among the heads of state and government, CoFoE was addressed in the summit conclusions. EUCO “considered the idea of a Conference on the Future of Europe” and asked the Croatian Council Presidency incoming in 2020 “to work towards defining a Council position on the content, scope, composition and functioning of such as conference” (EUCO 2019a: 3). The resolution also demanded that “priority should be given to implementing the Strategic Agenda” for 2019–2024 of the Council (ibid.), which contained four areas: “protecting citizens and freedoms; developing a strong and vibrant economic base; building a climate-neutral, green, fair and social Europe; promotion European interests and values on the global stage” (EUCO 2019b). In line with this EUCO conclusion, the Croatian Presidency then declared the future conference to be part of its priorities. With this decision, the CoFoE train has left the station – even if a number of hurdles were still to come.

At this point in time, in autumn 2019, the European Parliament was already discussing the idea and set up a special high-level working group consisting of one person per politi-

cal group⁵, plus members of the AFCO Committee for Constitutional Affairs. Having had a committee hearing on 4 December 2019 AFCO presented an opinion on 10 December 2019. In this opinion, the committee claimed a “leading role” for the European Parliament given that it is the only EU institution directly elected by the citizens. AFCO, and the European Parliament in general, welcomed the Conference as an opportunity for stronger, bottom-up involvement of citizens in a “meaningful dialogue” (European Parliament/AFCO 2019: 2). Moreover, it called for “an inclusive approach” and explicitly mentioned “age, gender, socio-economic diversity, and geographic balance in different pillars, of Members of the European Parliament, Members of national parliaments, the European Commission, the Council, civil society, social partners and citizens” (ibid.). As for the choice of topics, AFCO advocated “a mandate to identify and discuss a wide range of topics and policy areas that are of major importance for the future of Europe in the 21st century and represent core concerns of EU citizens” (ibid.: 3). It then went on to propose a not exhaustive list of topics. Unlike the Council in its EUCO conclusion, the European Parliament also included the option of treaty changes and a formal convention as a potential outcome of the future conference.

Based on the AFCO opinion, the plenary adopted a resolution on 15 January 2020 outlining the European Parliament’s position on the future conference (European Parliament 2020). The “rather detailed resolution” was adopted with an overwhelming majority of 494 votes in favour, 147 against (mainly the Eurosceptic political groups) and 49 abstentions (Johansson/Raunio 2022: 29). This illustrates the building of a grand coalition and the salience of the future conference for the European Parliament. The resolution by and large followed the AFCO opinion, yet it developed much more detailed suggestions for the governance structure, organization, and composition of the different bodies. What is more, it also claimed Parliament leadership for the conference (with the liberal Guy Verhofstadt as Chair).

A few days later also the European Commission published its position. On 20 January 2020 it issued its communication arguing that CoFoE is essential to give a “new push for European democracy” and that citizens’ participation must be at the heart (European Commission 2020: 1). It must be “a major pan-European democratic exercise” providing “*a new public forum for an open, inclusive, transparent and structured debate with citizens ... from all walks of life, and from all corners of the Union*” reflecting “*Europe’s diversity*” (ibid.; emphasis in original). The Commission followed the line of the Franco-German non-paper by proposing an organization that follows two strands: one focusing on policy, the other on institutional matters – again the lead candidate system and transnational list are explicitly mentioned. The Commission’s Political Guidelines plus the EUCO Strategic Agenda (EUCO 2019b) should frame the topics.

Regarding participation, according to the Commission the CoFoE can build on a rich experience with different forms of citizens’ participation in Europe and previous dia-

5 Besides the President of the European Parliament, David Sassoli, who chaired the group, it consisted of Paulo Rangel (EPP), Gabriele Bischoff (S&D), Guy Verhofstadt (Renew), Daniel Freund (Greens/EFA), Gunnar Beck (ID), Zdzisław Krasnodębski (ECR), and Helmut Scholz (GUE/NGL); see EPRS 2019.

logues organized by the Commission. Yet, the CoFoE should take participation “to the next level” via “the connection between citizens’ views and practical policy-making” (European Commission 2020: 4). The Commission specifically proposed a “European citizens’ panel” which must be “representative of geography, gender, age, socio-economic background and/or level of education of citizens” tasked to develop policy recommendations (ibid.).

The Commission emphasized that “*All Europeans should be given an equal opportunity to engage* – whether young or old, whether living in rural or urban areas and whether knowledgeable about the Union or not” (ibid.: 4; emphasis in original). The conference should reach out to “the silent majority of Europeans, empowering them and giving them space to speak up” (ibid.). What is striking is the Commission’s strong commitment to the outcomes: “The Commission is ready to *take into account citizens’ feedback and proposals in the setting of its legislative agenda.*” (Ibid.: 6; emphasis in original).

In the aftermath of the Commission’s communication the Covid-19 pandemic kicked in and it has, as mentioned, changed the timetable for the CoFoE. In addition – or rather: moreover – contestation among the national governments in the Council led to substantial delay, leading in the European Parliament to another resolution as of June 2020 in which it urged the Council to finally adopt a position.

Among national governments interest diverged on several key issues, especially institutional reform (above all: lead candidate principle and transnational lists in European elections), option for treaty reforms, and the policy fields to be prioritized in the process. Social policy, for instance, was important for hardly any member state in contrast to climate policy and competitiveness (see Ålander et al. 2021a/b). There was also divergence about how far any outcome of citizens consultations should be considered in the EU policy process. Most member states were reluctant and wanted to stick to the European Council’s Strategic Agenda.

Unsurprisingly, the Council’s position as of 24 June 2020 was the usual “lowest common denominator”. The common position explicitly excluded that CoFoE falls within the scope of Article 48 TEU – thereby excluding treaty changes, which was a priority for the European Parliament from the very beginning. Furthermore, it favours a “policy-first approach” (Council of the EU 2020) and linked the choice of policies to the EUCO’s Strategic Agenda 2019–2024. While calling for “effective involvement of citizens and stakeholders” (ibid.: 6), the Council position remained silent on the composition of these citizens’ panels. The Council declared under the topic “guiding principles for the CoFoE” that it wants a “broad debate with citizens in the course of the process” (ibid.: 4) and welcomes citizens’ “active participation and contribution in framing our joint vision of Europe’s future” (ibid.: 5). This should be achieved “in various fora ... to ensure a wide representation of different groups in our society” (ibid.), especially of young people. Yet, this still leaves room for how to do this.

An important dispute among the three EU institutions – especially among the European Parliament and the Council – in the months to follow was the governance structure in general and, most importantly, the leadership. In its original common position, the Council stated

“that the Conference could be placed *under the authority of an eminent European personality as its independent and single chair*; this personality should be able to represent the joint interests of the three EU institutions and be selected by mutual agreement among them.” (Council of the EU 2020: 5; emphasis added)

The structure and mandate were a key concern for the like-minded group of 12 member states, also called “the EU’s dirty dozen” (Financial Times, 23 March 2021, quoted in Blokker 2021: 330), which lobbied for a more restrictive view. In a non-paper as of March 2021 this group of more Eurosceptical national governments⁶ emphasized that “The Conference’s structure should be lean, streamlined and avoid any unnecessary bureaucracy. It should not create legal obligations, nor should it duplicate or unduly interfere with the established legislative processes.” (Non-paper 2021). Furthermore, “Safeguarding the inter-institutional balance, including the division of competences” is paramount (*ibid.*).

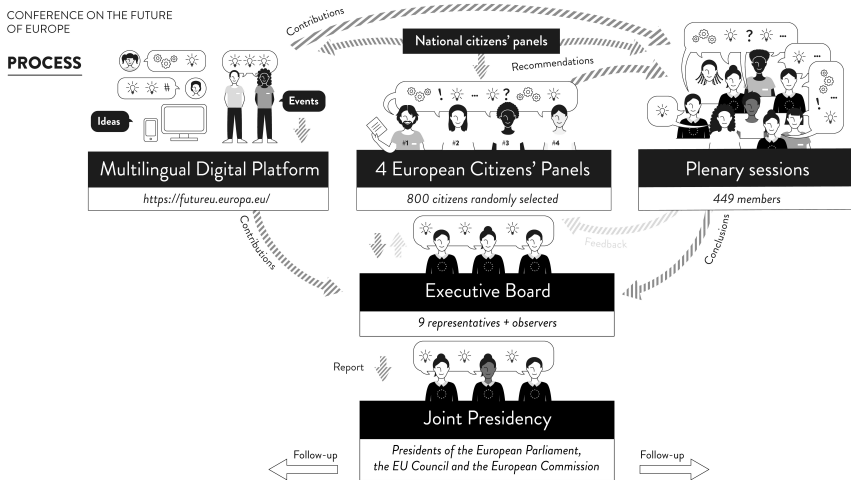
Yet, what a lean structure could look like was disputed. The European Parliament did clearly not support a lean, intergovernmental dominated structure but lobbied for equal participation. In the end, this goal was achieved which is a considerable success for the Parliament. When comparing the original June 2020 Council position with the revised Council position as of February 2021 the main difference is the move towards joint leadership:

“The Council considers that the Conference could be placed under the authority of the three European Institutions, represented by the President of the European Parliament, the President of the Council and the President of the European Commission, acting as a Joint Chairmanship.” (Council of the EU 2021: 5)

Against the background of this revised position, it finally became possible to compromise on a Joint Declaration with the European Parliament and Commission. This Joint Declaration of March 2021 outlined the concept, scope, and structure of the CoFoE, committing all three EU institutions to the conference. The Declaration confirms that the CoFoE must be “a *citizens-focused, bottom-up exercise* for Europeans to have their say on what they expect from the European Union” (European Commission 2021: 3; emphasis in original). At EU level European citizens’ panels are considered a key tool (see Fig. 1). “These should be representative in terms of citizens’ geographic origin, gender, age, socio-economic background and/or level of education” (*ibid.*). In addition, online participation should be a key bottom-up tool via the Multi-lingual Platform. Besides these tools, the Conference Plenary is established as a forum for thematic policy debates. It consists of a total of 449 members bringing together parliamentarians, stakeholders, EU institution representatives and citizens from the ECPs.

6 Austria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Slovakia, and Sweden.

Fig. 1: Set-up and process of CoFoE



Source: Process of the Conference on the Future of Europe; see <https://bit.ly/3QA5BLj> (02.08.2022).

In addition to the joint presidency, the entire process was to be steered by an Executive Board co-chaired by all three EU institutions, each represented by three members. In addition, there was an observer status for other bodies and actors, among them national parliaments, social partners but also the European Committee of the Regions as well as the European Economic and Social Committee. For the monitoring of the CoFoE the Executive Board was the central body, while the Conference Plenary with its ten thematic groups became the main body for policy discussions and writing up of the final conference report. In terms of scope, the policy-first focus prevailed. Besides the EUCO's Strategic Agenda also the Political Guidelines of the von der Leyen Commission are mentioned while institutional reforms are side-lined.

The formal establishment has thereby ended and CoFoE was officially launched on "Europe Day", i.e., on 9 May 2021 – a year later than originally planned – resulting in an ambitious timeline (see Annex). Yet, also with its formal establishment not all contested issues were resolved at this stage.

In sum, the analysis of the founding documents illustrates that CoFoE was contested among the EU institutions but also among the member states in many ways. Being "an out-of-the box initiative" (Fabbrini 2021: 2) it is not surprising that a lot of institutional activism was invested in the process and that the power play was intense. This is evident regarding the Council resp. EUCO and its internal dynamics, but also regarding the rivalry among the three EU institutions. Yet, the conference also provided an opportunity structure for EU bodies usually more at the margin. Of relevance for this special issue is the role of the Committee of the Regions in CoFoE – its origins, development, and follow-up (see also Petzold in this volume). The CoR was eager to fill this new format with life in the light of, firstly, previous experiences and, secondly, its manifold activities by which it has established itself as a policy-shaper "from below" (Piattoni/Schönlau 2015). Yet,

when having a chance, the CoR also tries to influence *polity*-shaping in favour of a stronger role for subsidiarity concerns, for regions and for the CoR itself to expand the CoR's role "beyond mere consultation" (Schönlau 2017).

In sum, over the course of two years during which the CoFoE was discussed and took shape, the various EU institutions and bodies tried to have an impact on the overall set-up in line with their specific but diverging preferences. Thus, in the end the CoFoE was – unsurprisingly – an inter- and intra-institutional compromise. Crucial issues were left unresolved and had to be discussed and solved as the conference unfolded.

3. CoFoE – Why a national and regional perspective?

While the focus was on the EU level to give a new push to European democracy, CoFoE was more than just a supranational experiment. The multi-level nature of the EU polity must be considered in all discussion about democracy in resp. democratization of the EU. Hence, it also must be reflected in the CoFoE set-up. This becomes obvious when the Joint Declaration mentions

"Under the umbrella of the Conference and in full respect of the principles set out in this Joint Declaration, we will organise events in partnership with civil society and stakeholders at *European, national, regional and local level*, with national and regional Parliaments, *the Committee of the Regions*, the Economic and Social Committee, social partners and academia. *Their involvement will ensure that the Conference goes far beyond Europe's capital cities and reaches every corner of the Union*" (Official Journal C 91 I: 2; emphasis added).

This promise or announcement is at the heart of this special issue. The contributions to this special issue focus on the involvement of member states, and their regions, in relation to their CoFoE related activities. Before we address this in more detail, it is important to take a step back and ask why it is important to integrate this perspective.

Firstly, much has been written about the role of regions in European integration and about prospects of a "Europe of the regions" or "Europe with the regions". While these debates have been prominent in the 1980s and 1990s, they have been revived every now and then. The establishment of the CoR in 1992 is certainly an expression of the debates and of the demands of regions to play a stronger role in EU affairs (see Abels 2022a). With treaty changes since the mid-1990s and the Constitutional Convention of the early-2000s, not only the CoR but also the regions have often lobbied for a stronger role and increased competences (for a discussion see, for instance, Abels/Battke 2019; Große Hüttmann 2003; Hrbek 1996; Hrbek/Große Hüttmann 2002; Pahl 2003; Schakel/Masseti 2020). In this sense, the activism developed in the context of the CoFoE is neither new nor surprising, but it is intrinsically linked to the discourse over how to foster the democratization of the EU polity and which role regions can play (see Piattoni 2019). Strengthening the democratic functioning of the EU has been core to CoR activism since its inception. In its multi-annual work plan for 2020–2025 the CoR declared as a goal to "Rethink the EU democratic model to better reflect the role and responsibilities of regional and local authorities" in order to take decisions "as close as possible to citizens" (quoted in Abels 2022a: 387). Part of this initiative was, amongst other things, a campaign

“reflecting on Europe” which involved local citizen’s dialogues, surveys, and social media activities. The CoR’s Draft Resolution VII/003 as of 11-12 February 2020 pointed to the need to integrate local and regional representatives to increase the visibility of the CoFoE on the ground (CoR 2020).

Against this background, the framing of the CoFoE by CoR representatives is telling. The CoR refers to the “house of European democracy” in which the municipalities and regions are the foundation. Furthermore, it refers to “1 million elected politicians” which it, the CoR, represents. The speech given by the then CoR President at the inaugural event of the Conference Plenary on place 19 June 2021 illustrates this quite well. President Apostolos Tzitzikostas said:

“The European Committee of the Regions (CoR) is the EU political Assembly representing one million local and elected politicians across Europe. Our priority is to make sure that the voice of our people in regions, cities and villages is heard. We will ensure that the proposals made by citizens during our local dialogues and the political input gathered via our Plenary sessions, via our Members’ actions and via our key events will be taken up in the final report” (CoR 2021).

In sum, the CoFoE offered the CoR and regional actors a window of opportunity to lobby for their cause of a stronger role in EU affairs – at domestic as well as at EU level. But the question is, how these actors made use of it and what were the effects? Were regional voices and preferences of regional actors represented in CoFoE and its outcome?

A clear success of regional lobbying was the change in the complex governance structure, especially the composition of the Executive Board and the Conference Plenary. These were the two main bodies to steer the CoFoE and to filter the debate and develop the final report. In response to lobbying, the CoR was included in the group of observers to the Executive Board. Furthermore, 18 members (out of a total of 449) in the Conference Plenary were then delegates of the CoR plus an additional 30 representatives from regional and local level (for details see Petzold in this volume).

In addition, all national parliaments were represented in the Conference Plenary, both with a total of 108 representatives each (i.e. four representatives per national parliament) and COSAC (the body of European Affairs Committees from all national parliaments) received an observer status to the Executive Board along with the CoR.

A second strand of reasoning for considering national and regional perspectives comes from the development of the “deliberative wave” (OECD 2020) in Europe in the last two decades. CoFoE is indeed an expression of this turn towards experimenting with deliberative formats. The origins, however, come from the member states – and often from regional and local level developments. Deliberative formats, often called mini-publics, have gained prominence in many countries including Belgium, France, Germany or Ireland, and on a range of issues (see also Geissel 2019; Smith/Setälä 2018). At regional level, Baden-Württemberg is indeed one of the trailblazers (see Peters and Ziegenbalg in this volume) and so is Ostbelgien. Recently the citizen-driven model of participation adopted by the parliament of the German speaking community has gained international prominence (see Sautter and Reuchamps in this volume; see also Niessen/Reuchamps

2019). It has inspired development at local, national, and even supranational level.⁷ With CoFoE we can now observe a remarkable adaptation of what started local now to the transnational level of the EU. Yet, CoFoE is not the first of its kind as far as it can build on deliberative formats, called Citizens' Dialogues, organized by the European Commission and private foundations especially in the aftermath of the constitutional crisis. Especially the Juncker Commission has expanded the use of this instrument since 2012 (see Johansson/Raunio 2022: 22). Hence, while there were forerunner, the overall design of CoFoE is new.

Member states involvement – at national and at regional level – happened in different forms. Regarding citizen participation, the European Citizens' Panels operated with national quota for the selection of citizens. The number of citizens randomly selected per member states resembles the degressive proportionality principle in relation to the number of seats per member state in the European Parliament.

In addition, CoFoE aimed at mobilizing similar events in the member states – at national, regional, and local level. This happened to quite different degrees (see also the contributions in this volume). To do so, organizers of events in the member states had to commit themselves to the Conference Charta and to keep some of the design structures. Also, they were called to feed the results of their discussions into the Multilingual Platform. Yet, no legal requirement on the national governments existed to participate in CoFoE and to initiate national events. In the end, only a minority of member states conducted national events within the scope of CoFoE: Belgium, France, Germany, Italy, Lithuania, and the Netherlands. But also Austria was quite active. In addition, in several member states regions got engaged as for instance in Spain. In total, numerous decentral citizens' panels took place, some of which were transborder events bringing together regions from different member states. The CoR developed a programme to support the conduct of such decentral and transregional activities via providing resources and a tool-box.

Thirdly, the Multilingual Digital Platform was used in all member states. According to the official evaluation "a total of 7,005 events were registered on the platform" (CoFoE 2022a: 18) and in addition "48,530 contributions were collected" (ibid.: 15). Yet, there are vast differences regarding the number of entries coming from each member state (ibid.: 17). However, even if almost 50,000 contributions sound like a substantial number, in relation to the EU population it is small. The lack of attention for CoFoE in the media and the public at large in all member states is widely acknowledged and clearly one of the weak points.

7 For instance, the city of Aachen has recently decided to implement the model, Northern Ireland has developed an adapted version and finally it has inspired a proposal for institutionalizing citizen participation at EU level in the aftermath of CoFoE (see Abels et al. 2022).

4. Contributions in this volume

This “Yearbook on Federalism” gathers a collection of papers on how in select member states responses to CoFoE and strategies for participation in CoFoE were developed and implemented. They thereby contribute to the analysis of CoFoE as a multi-level effort. The volume starts with a presentation on the involvement of the European Committee of the Regions (CoR) in the conference. *Wolfgang Petzold* analyses the process as well as the results of how the CoR participated in the CoFoE. He outlined that the CoR has become active early on, i.e. in 2019. It has hosted numerous meetings and has adopted several resolutions with the aim to play a role in the set-up and conduct of CoFoE and to lobby for recognition of regional aspects. It has – successfully – called for direct participation of representatives of the regional and local level to participate in the conference bodies, above all the Conference Plenary, but also for CoR participation – as observers – in the Executive Board. In addition, the CoR has hosted many “outreach events,” it has commissioned surveys, and it has set up a High-Level Group on European Democracy chaired by Herman van Rompuy, the former EUCO President, to observe and give advice. The group published an analysis of the CoFoE (HLAG 2022). Finally, it has developed tools to empower regional and local actors to participate in CoFoE and to voice their concerns. Petzold argues that the final CoFoE report includes about “45 [measures] ... which appear to be of particular relevance for cities, regions, and the CoR”, including measures to strengthen democracy. This is the effect of cross-partisan lobbying success. *Petzold* concludes that regions and cities are important in creating the “missing links” between citizens and the EU level, and that this can be done via different approaches.

Servane Metzger and *Matteo Torres-Ader* present the “French Perspective on the Conference on the Future of Europe”. As said, the initiative goes back to an idea brought forward by the French President – and build on national experiences such as the *Citizens’ Climate Convention* and the *Grand Débat National*. The national implementation was an important pillar of the French Council Presidency in 2022. The French national conference was aimed to be “complementary to the EU level exercise and enrich its results” and it was “100% citizen driven”. Given the unitary nature of France, it come as a surprise that the approach was very territorial-based consisting of a total of 18 regional conferences. The regional panels were followed by a national panel leading to a synthesis report enclosing 14 proposals of what citizens want to see changed in the EU. A group of delegates from the regional events was then entrusted with the task to defend these overall ambitious and pro-integrationist French proposals in the Conference Plenary. The entire process and participatory methodology were monitored by a group of guarantors to enhance the credibility of the process.

Metzger and *Torres-Ader* see the CoFoE and its national implementation as a success. They call for deliberative events in the future to complement representative democracy and, hence establish a “hybrid model” aiming at “a renewed and truly political EU citizenship.” However, they do see room for improvement in further events i.e. regarding the selection of participants, its timing in the EU policy process, the linkages between national and EU level events, the educational aspect and the transnational public discussion.

Belgium has become a trailblazer in pushing for new and, moreover, institutionalized forms of deliberative democracy in the last 20 years, starting at local level. This is the topic of the contribution “The Belgian experiments of deliberative democracy: An analysis of the institutionalisation of deliberative citizen participation in multi-level Belgium” by *Ann-Mireille Sautter* and *Min Reuchamps*. It is against this background that CoFoE was implemented and that it “was met with open arms” in Belgium, where a total of 26 events was organised.

Recently, a particular model has created great attraction. In 2019 the parliament of the small German-speaking community has adopted the “Ostbelgien model” of Permanent Citizen Dialogue. Due to its innovative nature, it has met strong interest among scholars and policymakers in Belgium and beyond. While Belgium in general has followed a trend regarding deliberative democracy, the specific and citizen-driven model of institutionalization is a novelty, as the authors illustrate. The authors explain this trend using a “Three I’s approach” according to which interests, ideas and institutions shape perceptions and formats of deliberation. A key aspect, which still requires more scholarly attention, is the role of Members of Parliaments within this process, which potentially challenges representative democracy.

Germany was one of the more active countries and one of the few member states where an official national citizens’ panel was set up. In her contribution *Gabriele Abels* analyses the activities at federal and *Länder* level. Numerous actors involved in the supranational CoFoE governance structure were indeed from Germany. *Abels* situates the German response to CoFoE in the context of Franco-German relations and tensions of the past years. While the previous, Merkel IV government (2017-2021) was quite ambivalent towards CoFoE, the current “traffic light government” – consisting of the social democrats (red), the liberals (yellow) and the Greens – is more supportive towards the process and its outcome. Yet, given the overwhelming pro-integration stance in the German party system the differences are less relevant. The only exception is the right-wing populist or extremist AfD which was completely opposed to CoFoE as a biased form of citizen participation. The governmental activities at federal level were accompanied by parliamentary activities of the German *Bundestag* and the *Bundesrat* based on Article 23 of the constitution (*Grundgesetz*) outlining the right of participation of both actors in EU affairs. Simultaneously, a number of German *Länder* discussed CoFoE and adopted official positions. Many of them got engaged by organizing regional or transborder events, often emphasizing issues which are relevant for the regional level in regard to *Länder* involvement in EU affairs.

The most active state within Germany was clearly Baden-Württemberg. Therefore, it is discussed in a separate chapter. The state is a trailblazer regarding both regional involvement in EU affairs as well as citizens’ participation. CoFoE allowed to combine engagement in both fields and to build on previous experiences. This is evident in the contribution by *Timo Peters* and *Florian Ziegenbalg*. In their article “The contribution of Baden-Württemberg to the Conference on the Future of Europe – Taking the conversation to the people” Baden-Württemberg has been active as a European player since the 1980s; it has strongly supported the establishment of the CoR as a channel of influence for re-

gional actors. Already before CoFoE the state government had initiated a “Dialogue on Europe” with citizens, resulting in a *Leitbild* establishing guiding principles for the state’s approach to EU affairs. In this line the state government welcomed the CoFoE and lobbied for regional actor involvement in the CoFoE via an initiative at domestic level in the German *Bundesrat* and at EU level. In the end, the President of the Parliament (Landtag) of Baden-Württemberg, Ms Aras, became one of the 18 regional delegates to the CoFoE Conference Plenary (see also “Vorwort” by Ms Aras to this Yearbook). At times also the Prime Minister himself participated in the CoFoE Executive Board as observer for the German COSAC presidency and State Secretary Hassler organized discussions and debriefings. Furthermore, the state government organized many citizens’ dialogues in municipalities, but also cross-border – one of them being a six-region dialogue. Joint dialogues were conducted “with regions in France, Poland, the Czech Republic, Italy, Spain and in the Danube river region” in order to promote the development of “pan-European visions on the future of Europe”. The findings were systematically evaluated and are included in a position paper of the state government. *Peters* and *Ziegenbalg* conclude that previous experiences were helpful and “indirectly served as a blueprint for the organisation” of CoFoE events. They consider CoFoE as “an incubator for a modern form of democratic participation at the European, regional, and local level” and call for more participation in the future; but resources mattered. In this sense, the support of the CoR and the program developed to facilitate local and regional participation was important.

The contribution by *Sarah Meyer*, *Lukas Böhm*, *Anna Dermitzakis*, *Leopold Kernstock*, *Oskar Kveton*, *Patrick Steindl*, *Melina Weilguni* and *Jasmin Zengin* on “Austria in the Conference on the Future of Europe” discusses CoFoE against the background of changes in the Austrian party system, changes in government, and strong Euroscepticism in the public. Based on document analysis, on a survey and interviews, they illustrate that the development of the GAL-TAN cleavage (originally introduced by Marks and Hooghe) has an impact on Austria’s European affairs politics and actors position towards CoFoE. Especially the role of the right-wing populist FPÖ is striking and resembles the populist response in other member states, i.e. while in favour of stronger citizens’ involvement they strongly objected to CoFoE as a centralist, Brussels-based window-dressing show. But also the conservative ÖVP has taken on a much more Eurosceptical position than in the past.

The authors illustrate the range of activities at the national level and at the level of the *Länder*, including governmental as well as parliamentary responses to and participation in CoFoE. Clearly, for actors in the Austrian *Länder* CoFoE provided an opportunity to advocate for old claims again, i.e., for stronger regional involvement in EU affairs at domestic and at EU level. However, the authors conclude that “no major conflicts emerged in positioning towards and during the Conference between the federal and state levels.” Finally, the chapter highlights some of the core issues for Austrian participation in CoFoE, such as its engagement for a role for accession countries from the Western Balkans as well as strong youth participation (Austria being the only member state where the general voting age is 16 years).

The contribution by *Mario Kölling* starts from the gap between the demands of the Spanish Autonomous Communities (AC) and their long-standing demands on stronger regional involvement in EU politics on the one hand and the (lack of) recognition of the territorial dimension and the subnational level in the official CoFoE final report on the other hand. Even if this gap did not come as a surprise given the citizen-focus of CoFoE, it still creates frustration – especially among regions with legislative competences such as the ACs in Spain. Overall, these regions have continuously called for stronger internal (i.e., domestic) as well as external (EU level) participation in EU affairs; the current systems is outlined by *Kölling* in his contribution. Almost all ACs made use of the numerous conferences organized by the national Spanish government within the CoFoE framework. AC government representatives voiced their demands regarding involvement of subnational actors, climate change policy, as well as their concerns about social and territorial cohesion. In addition, many contributions on CoFoE's digital platform on the issues of democracy come from Spanish commentators.

In addition, the Spanish ACs lobbied via different channels. Firstly, they networked with other legislative regions via RLEG to lobby via an open letter for stronger involvement of this group of 70 regional in the CoFoE governance structure, especially the Conference Plenary. Secondly, many of them signed the “Declaration on the place of regions in the European Union architecture in the context of the Conference on the Future of Europe,” initiated in 2021 by an Alliance of Regions for European Democracy’ together with, among others, the CoR. While acknowledging that the CoFoE was not intended to be “a framework for addressing the specific demands of subnational actors”, this neglect due to the citizen-first and policy-first approach could explain the “low profile” all Spanish ACs have attributed to CoFoE.

The Czech Republic is holding the rotating EU Presidency in the second half of 2022 and, hence, it must manage the immediate follow-up process. In this respect it is particularly interesting, how CoFoE was perceived and implemented in Czechia. This is the topic of the contribution by *Jarolim Antal*. He poses the question if CoFoE was a success or failure. In the Czech Republic, both parliamentary chambers, the Chamber of Deputies as well as the Senate, called for a strong involvement of national parliaments in CoFoE's Conference Plenary and the Executive Board. The observer status in the latter body was criticized as insufficient. The actual implementation of CoFoE was coordinated by the Office of the Government; overall, the government was skeptical and objected any need for treaty reform as a potential outcome. It supported the policy-first approach of the European Council (EUCO). The main aim was then “to verify whether opinions of citizens [in Czechia; GA] comply with” the EUCO policy agenda via a National Convention and the network of Eurocentres. A total of 114 events, including seven regional flagship debates plus three transnational (regional) debates were conducted focusing on four topics. The National Convention in the Czech Republic concluded “that COFE has been successful, as it engaged the citizens and triggered the discussion.” Yet, it becomes clear that citizens’ attitudes towards the EU are mixed.