

## Vorwort

In manchen Jahren braucht es ein längeres Brainstorming, ein Abwägen und Beraten, bis die Entscheidung für ein Schwerpunktthema des „Jahrbuchs des Föderalismus“ gefallen ist. Für den diesjährigen Band klopfte das Thema quasi an die Tür und meldete sich im Home-Office: die Corona- oder Covid-19-Pandemie – was sonst? Bereits im Jahrbuch 2020 wurde die Pandemie in verschiedenen Beiträgen kurz angesprochen, in diesem Jahr wurde sie nun zum Hauptthema: „Management der Corona-Pandemie in föderalen und quasi-föderalen Staaten“. So lautet das Schwerpunktthema des zweiundzwanzigsten Bandes des Jahrbuchs. Doch auch jenseits des Schwerpunkts spielt das Thema Pandemie in verschiedenen Beiträgen der anderen Rubriken eine Rolle. Angesichts der Fortdauer der Pandemie können die Beiträge selbstredend nur als erste Analysen und Zwischenfazit verstanden werden.

Die Pandemie ist zweifelsohne ein Stresstest außerordentlichen Ausmaßes für Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Durch Krisen werden gerade auch föderale oder stark regionalisierte Staaten in besonderer Weise herausgefordert. Dies gilt für die Corona-Pandemie, aber wird ebenso auch für die Klimakrise, die derzeit mit Überschwemmungen und Feuerwalzen in Teilen Europas (und darüber hinaus) ihr zerstörerisches Potenzial unter Beweis stellt, Gültigkeit haben. Denn immer wieder wird die Frage laut, ob unitarische Systeme durch einfachere Entscheidungsstrukturen und durch einheitliche Regelungen schneller und besser mit den Herausforderungen umgehen können. In Deutschland ist in der Öffentlichkeit und den Medien vielfach der Vorwurf laut geworden, dass die föderale Architektur zu einem regulativen Flickenteppich führt, dass das System nicht problemlösungsfähig genug sei, dass es einer Reform von Entscheidungsstrukturen bedürfe, dass mehr Bundeskompetenzen in Katastrophen von nationalem Ausmaß notwendig wären. Im Kontext der Diskussion um die sogenannte Bundesnotbremse wurde dies im Frühjahr 2021 sehr deutlich. Und auch von politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern wird in dem Zusammenhang immer wieder die Notwendigkeit einer Reform des Föderalismus nach der Pandemie ins Spiel gebracht, um das System leistungsfähiger zu gestalten. Die Frage drängt sich auf, wie andere Staaten auf diese Herausforderung reagiert haben und inwiefern auch dort Kritik und Reformdiskussionen artikuliert werden. Dies soll in den Beiträgen im Jahrbuch 2021 thematisiert werden.

Auch das Jahrbuch ist, so hieß es im Vorwort des ersten Bandes aus dem Jahr 2020, „als ein thematisch breit angelegtes Kompendium konzipiert, 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.“ Da diese Themen verstärkte Aufmerksamkeit – in Wissenschaft und Politik, aber auch in einer breiteren Öffentlichkeit – finden, ist auch der Bedarf an entsprechender Information gewachsen. Dies wird nicht nur in der aktuellen Kritik an Föderalstaatlichkeit in Deutschland, sondern auch darüber hinaus deutlich. Kurzum: wir freuen uns, jetzt das Jahrbuch

2021 vorlegen und damit öffentliche, politische und mediale Debatten bereichern zu können. Die Gliederung des Buches in mehrere Hauptabschnitte, auch über einen Abschnitt mit einem Schwerpunktthema hinaus, findet sich auch im diesjährigen Band. Wir freuen uns, Ihnen die Beiträge im Jahrbuch kurz vorstellen zu können.

Zunächst zum Schwerpunkt des Jahrbuchs des Föderalismus 2021: „Management der Corona-Pandemie in föderalen und quasi-föderalen Staaten“. Diesem Schwerpunktthema angemessen kommt der diesjährige einleitende „Beitrag aus der Politik“ von Bundesgesundheitsminister *Jens Spahn*. In dem Beitrag thematisiert Minister Spahn das Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die drei Säulen im Pandemiemanagement: Infektions- und Bevölkerungsschutz, Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems und Impfkampagne. Der Minister verweist darauf, dass sich das staatliche Handeln in der Pandemie „immer in einem Spannungsfeld zwischen dem Bedürfnis nach einer möglichst kohärenten, weil somit leichter nachvollziehbaren, Regelungslage und nach zielgenauen, etwa lokalspezifischen, und im Einzelnen verhältnismäßigen Regelungen“ bewegen musste (S. 30). Um mit diesen Spannungen umzugehen, sei der kooperative Föderalismus eine angemessene Antwort gewesen, da er ermögliche, dass „die Beteiligten voneinander lernen und Brücken zwischen einheitlicher Kommunikation und fachlicher Differenzierung schlagen“ können (ebd.). Gleichwohl gelte es, so Minister *Spahn*, aus der Pandemie Lehren zu ziehen. Aus Bundessicht stelle sich dabei die Herausforderung, Anreize für eine notwendige Vertiefung der föderalen Strukturen zu setzen, die teilweise auch mit mehr Aufgaben für den Bund einhergehen könnten, gerade in Bezug auf die Präventionspolitik. Zentral sei die Leitlinie: „im Team, und damit kooperativ“ (S. 36).

In den elf im Schwerpunkt zu findenden Beiträgen werden einige der Themen vertieft. Neben Beiträgen aus drei europäischen Föderalstaaten, Deutschland, Österreich und der Schweiz, werden auch die Entwicklungen in den quasi-föderalen Staaten Italien und Spanien diskutiert. Hinzu kommen Beiträge zu den USA, Russland und Brasilien. Wir freuen uns sehr, dass es gelungen ist, einen Beitrag zu Nigeria einzuwerben, denn afrikanische Länder kommt zumeist weniger wissenschaftliche Aufmerksamkeit zu. Frankreich, trotz Regionalreformen der letzten Jahre, nach wie vor stark unitarisch mag hier als Kontrastfolie im Schwerpunkt dienen.

Den Auftakt der zehn Länderanalysen macht *Nathalie Behnke* mit ihrem Beitrag zur Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) im föderalen Krisenmanagement in Deutschland. Die vielgescholtene MPK, für *Behnke* ein durchaus typischer ‚peak council‘, der in „Föderalstaaten wichtige Funktionen der horizontalen und vertikalen Koordination“ erfüllt (S. 41), wurde dabei zum Krisenstab. Mit Ausbruch der Pandemie sei es durchaus naheliegend gewesen, „zunächst einmal für das Krisenmanagement auf bewährte Institutionen und Prozesse der föderalen Koordination zurückzugreifen“ (S. 46). Doch anders als sonst üblich kam in diesem Krisenstab, erstens, der Bundeskanzlerin eine zunehmend wichtige Rolle zu. Verstärkt durch den Modus der Online-Beratungen und das regelmäßige „Leaken“ von Insider-Informationen, stand die MPK, zweitens, unter starker öffentlicher Beobachtung, wodurch sich – nicht zuletzt im „Superwahljahr 2021“ – auch der Parteienwettbewerb verschärfte. Die Verantwortung für unliebsame Maßnahmen dann dem Bund (wie bei der Diskussion um die sogenannte Bundesnotbremse) zuschieben zu

können, ist Teil eines strukturellen Dilemmas. Gleichwohl habe in der Gesamtschau der Föderalismus und mit ihm die MPK eine sehr viel bessere Performanz gezeigt, als es in der öffentlichen und medialen Kritik den Anschein hatte.

Trotz aller Parallelen in der föderalen Architektur zwischen Deutschland und Österreich zeigen sich im Pandemiemanagement doch beachtliche Unterschiede. *Anna Gamper* diskutiert in ihrem Beitrag die Herausforderungen für den Föderalismus in Österreich. In diesem „asymmetrischen Krisenföderalismus“ (S. 53) hat der Bund im Gesundheitsbereich ein kompetenzielles Übergewicht. Im Ergebnis stellte „der Wildwuchs an ständig sich ändernden COVID-19-Vorschriften des Bundes ein Problem“ für den Vollzug in den Ländern dar, zumal die gesetzliche Grundlage dafür nicht immer (ausreichend oder gar nicht) gegeben war (S. 54). Vielfach wurden durch die Länder, konkret die Landeshauptleute, dann strengere Maßnahmen auf Verordnungswege dekretiert. Eine interessante Rolle hat zudem der Bundesrat gespielt, der in Normalzeiten zumeist eher parteipolitisch als föderaler Akteur ist. Im Pandemiemanagement hat er hingegen – und im Zeitverlauf vor allem grundrechtliche – Einwände gegen die vom Nationalrat verabschiedeten Gesetze eingebracht. Gamper bilanziert, dass es im kooperativen, exekutivlastigen Föderalismus immer wieder gelang, notwendige Einigungen zu erzielen. Diese wurden zugleich in der Öffentlichkeit als „unkoordiniert und chaotisch“ wahrgenommen (S. 65), was letztlich in der Verantwortung des Bundes lag, der sich als strukturell schwacher Normgesetzgeber erwiesen habe.

*Eva Maria Belser* und *Simon Mazidi* analysieren die Krisenfestigkeit der vertikalen Gewaltenteilung in der Schweiz, die in den verschiedenen Pandemiephasen unter Druck geriet. Eine kompetenzielle Zentralisierung schien „das Gebot der Stunde“ (S. 67), während die Besonderheiten – starke direkte Demokratie und ausgeprägte Autonomierechte der Kantone – „dem Land zur Last zu werden (schienen)“ (ebd.). Wenngleich der Gesundheitsschutz in den Aufgabenbereich der Kantone fällt, hat der Bund eine „epidemiologische Notkompetenz“ (S. 73), muss gleichwohl aber die Kantone anhören. Mit der Ausrufung der Notlage im Februar 2020 ergriff der Bundesrat „Maßnahmen, die zu einer für den schweizerischen Bundesstaat einmaligen Zentralisierung der Macht in der Hand der Bundesregierung führte“. Im Zuge dessen wurden „die Kantone vorübergehend zu bloßen Vollzugsorganen mit sehr geringen eigenen Handlungsmöglichkeiten (degradiert)“ (S. 75). So wurde etwa das Ergreifen von (geplanten) Maßnahmen in besonders stark betroffenen Kantonen untersagt und erklärt, dass die Regelungen des Bundes „schweizweit einheitlich zu gelten haben“ (S. 77). Dies führte zu Auseinandersetzungen um die föderale Gewaltenteilung und sogar zu einem „negativen Kompetenzkonflikt“, der sich – mit steigenden Infektionszahlen – zu einem „epidemiologischen Röstigraben“ (S. 81) entwickelte, welcher in der Öffentlichkeit als „föderaler Flickenteppich“ kritisiert wurde. In der Gesamtschau wird deutlich, dass es zunächst gut gelang, „den Föderalismus in den gesetzlich vorgesehenen Krisenmodus zu versetzen“, dass die vertikale (aber ebenso die horizontale) Gewaltenteilung aber zunehmend unter Druck geriet (S. 83). Die Herausforderung besteht darin, die Kompetenzordnung, und zwar auch durch institutionelle Innovationen, für die „Zukunft krisenresilienter auszugestalten“ (S. 67).

In den Analysen zu allen drei Föderalstaaten wird deutlich, dass die Gewaltenteilung unter Druck geriet und, zumindest in öffentlichen Debatten, immer wieder in Frage gestellt wird. Doch wie sah das Pandemiemanagement und die Diskussion darüber in unserem Nachbarland Frankreich aus, das von der Pandemie stark betroffen war bzw. ist? Frankreich gilt als Paradebeispiel eines zentralstaatlichen, stark hierarchischen Modells; zugleich haben die Territorialreformen der letzten 40 Jahre – zuletzt 2014/15 – zu Dezentralisierungen geführt, welche die institutionelle Architektur verändert, komplexer und teils auch dysfunktional gemacht haben, was sich unter anderem auch im Gesundheitsbereich zeigt. Dies thematisieren *Olivier Giraud* und *Nikola Tietze* (in Zusammenarbeit mit *Camille Nous*) in ihrem Beitrag. Sie analysieren das Verhältnis zwischen dem zentralstaatlichen Regime und den dezentralen öffentlichen Einrichtungen in den Regionen. Die Einheitlichkeit von Regelungen gilt als Ausdruck der staatsbürgerlichen Gleichheit und macht es schwierig, Kompetenzen auf territoriale Einheiten zu übertragen. Hierdurch hätten sich, so *Giraud* und *Tietze*, soziale Ungleichheiten in der Krise eher verschärft.

Wenig überraschend hat der Staatspräsident als Krisenmanager eine wesentliche Rolle gespielt. Seine „Reden an die Nation“, die ad hoc konstituierten wissenschaftlichen Expertengremien, die Durchsetzung einer Notstandsgesetzgebung und von Exekutivdekretten stehen für die verschiedenen Phasen im Pandemiemanagement. Dieses ist insgesamt von einer „Konzentration und Multiplikation der Zuständigkeiten wie auch durch eine Personalisierung [in Gestalt der doppelten Exekutive bestehend aus Präsident und Premierminister] und Politisierung der Steuerung des öffentlichen Handelns“ (S. 97) gekennzeichnet, die sich als problematisch für die Steuerungsfähigkeit erwiesen habe.

Im Beitrag zu Italien konstatieren *Elisabeth Alber* und *Carolin Zwilling*, dass die Pandemie wie unter einem „Brennglas“ die Defizite des asymmetrischen Regionalstaats beleuchtet habe, denn es zeige sich: „Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit klaffen weiterhin auseinander“ (S. 99). In der ersten Welle dominierte eine Politik der Notstandsgesetzgebung durch Dekrete und Verwaltungsakte der nationalen Regierung, welche die Regionen de facto entmachtete – und zwar trotz eines stark dezentral organisierten Gesundheitssystems. Diese Entmachtung wurde durch ein Urteil des italienischen Verfassungsgerichts vom Januar 2021 goutiert und schafft gegebenenfalls ein kompetenzrechtliches Präjudiz für künftige Krisen, was nicht nur für die Regionen mit einem Sonderstatus von Relevanz ist. Erst in der zweiten Welle ab Herbst 2020 lässt sich eine zumindest verstärkte Einbeziehung der Regionen über das Organ der „Staat-Regionen-Konferenz“ feststellen, wengleich die Kooperation stark exekutivlastig war. Interessant sind hier auch die Ausführungen zum Sonderfall Tirol, in dem sowohl die vertikale aber auch die horizontale Gewaltenteilung in der Region selber herausgefordert wurde. Dass die Erfahrung mit dem Pandemiemanagement mittelfristig dazu beitragen wird, die Territorialstruktur in Richtung auf eine „bereits in der Verfassung angelegte föderale Staatsordnung weiter(zu)entwickeln“, sei, so das Fazit der Autorinnen, eher zu bezweifeln.

Auch Spanien wurde von der Pandemie erschüttert; es durchlief harte Lockdowns und hat sehr viele Tote zu beklagen. Hinzu kommt, dass die Pandemie, so *Mario Kölling* in seinem Beitrag, „in einer Phase großer politischer Instabilität sowie ungelöster struktureller und konjunktureller Probleme“ zuschlug (S. 115). Allerdings waren die Autonomen

Gemeinschaften, denen die Verantwortung für das Gesundheitssystem obliegt, in unterschiedlichem Maße von der Pandemie betroffen, welche die Schwächen der regionalen Systeme offengelegt hat. Für die Zentralregierung bestand die Herausforderung, „die Zusammenarbeit zwischen den regionalen Gesundheitssystemen sicherzustellen, ohne in deren Kompetenzbereich einzudringen“ (S. 117). Das für einen permanenten politischen Dialog zwischen Zentralregierung und den Regierungen der Autonomen Gemeinschaften, wie er im Pandemiemanagement nötig wäre, kein konstitutioneller Rahmen besteht, wurde als besonderer Mechanismus dafür *cogobernanza* entwickelt. Dies sollte Kooperation im Falle unklarer Kompetenzzuordnung ermöglichen. Während parteipolitische Konflikte anfangs noch von geringer Intensität waren, wurde der Parteienwettbewerb im Verlaufe der Pandemiephasen schärfer – noch befördert durch Wahlen in einigen Regionen; dies hat sich auf die vertikalen Kooperationsbeziehungen stark ausgewirkt. Parteipolitik hat im Zusammenspiel mit zentrifugaler Dynamik somit die Entscheidungsfindung geschwächt. Die tentative Bilanz ist somit zwiesgespalten: Während die Pandemie zum einen die strukturellen Schwächen des Territorialmodells offengelegt habe, kam es zum anderen zu einem bis dato „nie dagewesene[n] Maß an Interaktion und gemeinsamer Entscheidungsfindung zwischen den Regierungsebenen“ (S. 126). Die Fortschreibung des Trends wird von *Kölling* allerdings sehr skeptisch beurteilt.

*Elena A. Kremyanskaya* stellt in ihrem Beitrag die Frage, ob die Pandemie den Föderalismus in Russland in eine neue Phase befördert habe. Russland ist „a centralized asymmetrical federation with quite limited powers of subnational units, dependent on the decisions made by the federal government“ (S. 127 f). Die Föderationssubjekte wurden im Pandemiemanagement durch ein Präsidialdekret durchaus ermächtigt, weitergehende Regelungen und Beschränkungen innerhalb des föderal gesetzten Rahmens zu entwickeln: „the volume of regional autonomy increased significantly“ (S. 132). Dies war in Anbetracht des sehr unterschiedlichen Pandemiegeschehens in den 85 Regionen durchaus sinnvoll. Diese Möglichkeit wurde gleichwohl oftmals zu teils drastischen Grundrechtseinschränkungen genutzt bis hin zur Aussetzung von Wahlen. Zugleich wurden die Kompetenzen der Zentralregierung durch das verkündete „high alert regime“ ausgebaut. Es wurden im Pandemiemanagement klare Vorgaben formuliert und Kontrollsysteme aufgebaut. Was all dies für die längerfristige Entwicklung der territorialen Struktur bedeutet, ist derzeit noch nicht absehbar.

Wie die Pandemie den Föderalstaat Nigeria herausgefordert hat, untersucht *Dele Babalola* in seinem Beitrag. Auch hier habe die Pandemie „re-ignited the debate about the utility of federalism“ (S. 139) und habe die Dysfunktionalitäten der föderalen Struktur offengelegt. Gesundheitspolitik ist dabei eine der konkurrierenden Kompetenzen zwischen der Zentralregierung in Abuja und den 36 Bundesstaaten. Die vertikalen Beziehungen hätten – entgegen dem normalen Muster eines „antagonistic federalism“ – in der Pandemie durchaus eher einem kooperativen Föderalismus entsprochen, wobei die Gouverneure der Bundesstaaten ihre Autonomie in Abhängigkeit von finanziellen Ressourcen zu nutzen wussten, um differenzierte Maßnahmen zu ergreifen. Allerdings gab es sehr wohl auch Spannungen zwischen den Bundesstaaten, teils verstärkt durch religiöse Konflikte

oder ökonomische Ungleichheiten. Denn gerade der finanzielle Spielraum der Bundesstaaten sei schwach entwickelt und die fiskalföderalen Muster stark zentralistisch ausgeprägt. In der Gesamtschau, so bilanziert *Babalola*, habe sich der Föderalismus in Nigeria in der Pandemie aber durchaus bewährt.

Gemäß der trennföderalen Tradition der USA obliegt Gesundheitspolitik über ihre „police power“ vor allem den Bundesstaaten; entsprechend dezentralisiert war das Pandemiemanagement. Auch die Bundesregierung unter Präsident Trump versuchte kein koordiniertes Management und nutzte kaum die schwachen, aber vorhandenen verfassungsrechtlichen Notstandsbefugnisse, so *John Kincaid* in seinem Beitrag. Im Prinzip waren die USA durch die Bundesbehörden und deren Kompetenzen durchaus gut aufgestellt für das Pandemiemanagement. Aber Präsident Trump, dem vor allem ein finanzielles Management über Bundesmittel zukam, war „slow to deploy resources and less than efficient doing so later“ (S. 152). Die Pandemie habe in den USA nicht zu einem Wandel der etablierten föderalen Muster geführt: „the federal government has not used the pandemic to augment intrusions into state and local powers.“ Denn „[it] lacks constitutional authority to command a national response“ (S. 154). Die intergouvernementale, vertikale Koordinierungsmechanismen waren schwach und sind es bis heute auch unter der neuen Administration geblieben. Der zentrale Faktor hierfür sei die starke parteipolitische Polarisierung, die Reformen und koordiniertes Handeln weitgehend verhindere.

Auch in Brasilien zeigt sich das Versagen des Präsidenten in der Pandemie. Das Pandemiegeschehen traf Brasilien regional sehr unterschiedlich. Präsident Bolsonaro folgte dem Vorbild des US-Präsidenten Trump, die Pandemie schlichtweg zu leugnen und kleinzureden. Das habe zu chaotischen und fatalen Entwicklungen in einem Land geführt, welches eigentlich ein starkes Gesundheitssystem hat, das sich auf der Basis der Verfassung von 1988 „under a dual and cooperative kind of federation“ (S. 161) entwickelt hat; dieses wurde jedoch vom amtierenden Präsidenten demontiert. Das zeigen *Gilberto M. A. Rodrigues* und *Vanessa Elias de Oliveira* in ihrem Beitrag. Das Versagen der föderalen Ebene und die Demontage intergouvernementaler Kooperation wurden – nach einem Urteil des Obersten Gerichts – teilweise durch das Handeln der Bundesstaaten und Kommunen, die zu den Hauptakteuren im Pandemiemanagement wurden, aufgefangen.

In zahlreichen Länderanalysen wird deutlich, dass der dritten Ebene, den Kommunen, im Pandemiemanagement eine sehr wichtige Rolle zukommt. Dies wird im Beitrag von *Gernot Stegert* explizit thematisiert. Er diskutiert das bundesweit stark beachtete Tübinger Modell, das vor allem über „örtliche Allgemeinverfügungen“ und in Abstimmung mit Landesverordnungen umgesetzt wurde. *Stegert* fragt danach, was sich aus dem „lokalen Pionierweg“ „Nachahmenswertes, zu Vermeidendes und Verbessbares“ (S. 171) für das Pandemiemanagement auf kommunaler Ebene lernen lässt. „Schützen durch Screenings“ – so lautete das Motto der Strategie, die bereits in der Frühphase der Pandemie im April 2020 initiiert wurde. Der mehrwöchige Modellversuch einer Lockerung plus Test-Regimes im Frühjahr 2021 war ein wesentliches Element, um Alternativen zum Lockdown – bei gleichzeitiger wissenschaftlicher Begleitung – zu erproben. Die teils falschen Anreizstrukturen, Probleme unsicherer Test und der wissenschaftlichen Begleitung werden in dem Beitrag kritisch beleuchtet. Pandemien erfordern, so *Stegert*, „agiles Handeln und

Lernen“; die lokalen Akteure seien dafür gut gerüstet: „Sie haben sich als Schnellboote im Vergleich zu den Tankern Bund und Land erwiesen“ (S. 178). Er plädiert dafür, das innovative Potential der kommunalen Ebene, dann allerdings in besser koordinierter Form, auch künftig im Pandemiemanagement zu nutzen.

Abschließend ist festzuhalten, dass in zahlreichen Schwerpunktbeiträgen – neben der primär diskutierten vertikalen – auch auf die zentrale Rolle der horizontalen Gewaltenteilung verwiesen wird. Gerichte spielten in der Pandemie vielfach eine wichtige Rolle als Hüter von Grundrechten und der Gewaltenteilung. Des Weiteren wird konstatiert, dass Parlamente im Pandemiemanagement häufig eine (allzu) schwache Rolle einnehmen. Hieraus sollten Lehren gezogen werden, um föderale und quasi-föderale Systeme für die Zukunft „krisenresilienter“ zu gestalten – und damit letztlich auch ihre in der Pandemie häufig hinterfragte Legitimation und Effektivität zu erhöhen.

In der Rubrik „Themen der Forschung“ sind insgesamt drei Beiträge versammelt, die sich mit unterschiedlichen Aspekten der Föderalismus-Forschung auseinandersetzen. Im ersten Beitrag beschäftigt sich *Roland Sturm* mit Fragen und Antworten, die sich aus der Perspektive der Föderalismus-Forschung im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie ergeben. Auch wenn zum Zeitpunkt des Schreibens die Pandemie noch in vollem Gange ist, lassen sich laut Roland Sturm einige wissenschaftliche Thesen und erste politische Beobachtungen präsentieren. Klassische föderalismustheoretische Konzepte wie die Idee, der föderale Wettbewerb in Bundesstaaten sei eine Art „Laboratorium“ (Brandeis) oder die Folgen der „Politikverflechtung“ (Scharpf) wie auch das „blame game“, wonach politische Verantwortung und „Schuld“ in föderalen Systemen bei der jeweils anderen Ebene abgeladen werden, werden anhand von konkreten Beispielen diskutiert. Eine wichtige Rolle in der deutschen Debatte spielt laut Sturm auch beim Thema Covid-19 eine in der Öffentlichkeit verankerte und von den Medien verbreitete „Vielfalt-Aversion“, die unterschiedliche Wege und Präferenzen auf Länderebene vorschnell als „föderalen Flickenteppich“ kritisiere. Ob und inwiefern die tatsächlich auch von den Ländern genutzten Handlungsspielräume den bisherigen Trend zur „Selbstunitarisierung“ aufhalten oder gar umkehren werden, bleibe abzuwarten – laut Roland Sturm solle man hier jedoch nicht „zu optimistisch“ sein.

Die Covid-19-Pandemie hat auf den deutschen Fiskalföderalismus wie ein exogener Schock gewirkt. Der Bund, die Länder und Kommunen waren unterschiedlich betroffen und sie haben – vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen fiskalpolitischen Handlungsmöglichkeiten und Kompetenzen – auf die Pandemie reagiert; dies untersuchen *Christian Bender*, *Mario Hesse* und *Christoph Mengers* in ihrem Beitrag. Am Beispiel des Freistaates Sachsen nehmen sie die Landespolitik genauer unter die Lupe. Hier zeigen sich die Möglichkeiten einer Landesregierung, eigene (fiskal-)politische Akzente zu setzen, um etwa den Kommunen finanziell unter die Arme zu greifen und sie zu stützen. Die Autoren erkennen einen „langen Schatten der Pandemie“, wenn sie einen Blick werfen auf den starken Anstieg des öffentlichen Schuldenstands. Ihre abschließende These, wonach auf die Kommunen „absehbar schwierigere Zeiten zukommen“ werden, bietet Anknüpfungspunkte für künftige wissenschaftliche Analysen.

Mit der Frage, ob es bei Landtagswahlen einen Amtsbonus gibt für die amtierenden Ministerpräsidentinnen und -präsidenten, beschäftigen sich *Hendrik Träger* und *Torsten Oppelland*. Solche „Incumbency-Effekte“ sind politikwissenschaftlich gut untersucht in präsidentiellen politischen Systemen wie den USA. Ob es ähnliche Effekte auch bei Landtagswahlen gibt, ist bislang nicht systematisch erforscht worden. Auf der Basis eines Datensatzes der Forschungsgruppe Wahlen (Mannheim) haben die Autoren insgesamt 131 Wahlen seit 1975 unter die Lupe genommen und interessante Ergebnisse präsentieren können. Eines der Ergebnisse ist, dass es – entgegen der in der Öffentlichkeit angesichts der jüngsten Landtagswahlen im Jahr 2021 wahrgenommenen Effekte eines „Amtsbonus“ – keinen „einheitlichen Trend hin zur Personalisierung im Wahlverhalten“ gibt, wie Träger und Oppelland in ihrer Untersuchung zeigen. Was auf den ersten Blick eindeutig erscheint, sei bei genauerer Betrachtung zu relativieren.

Im Abschnitt „Beiträge zum deutschen Föderalismus“ finden sich insgesamt vier Texte. In der zweiten Jahreshälfte 2020 hatte die Bundesrepublik Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft inne, die als „Corona-Präsidentschaft“ in die Annalen der Europäischen Union eingehen wird. *Ute Müller* beschäftigt sich mit der Frage, welche Rolle den Ländern und dem Bundesrat hier zugekommen ist bzw. hätte zukommen können. Aus dem „Europaartikel“ 23 des Grundgesetzes, so die Autorin, lasse sich die Ratspräsidentschaft als eine „gesamtstaatliche Aufgabe“ beschreiben, bei der den Ländern ein „Mitwirkungsanspruch“ hätte zukommen müssen. Die Landesregierungen und die zuständigen Gremien – die Europaministerkonferenz wie auch die Ministerpräsidentenkonferenz – hatten sich frühzeitig darum bemüht, in die Planungen des Bundes eingebunden zu werden. Sie haben auch auf Themen, die aus Ländersicht besonders wichtig sind, hingewiesen. Mit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie zum Jahresanfang 2020 habe der Bund die Länderforderungen jedoch mit einer Hinhaltetaktik ins Leere laufen lassen. Die Berücksichtigungspflicht, die sich aus dem EUZBLG ergibt, sei angesichts der neuen Herausforderungen, auf die die Bundesregierung ihre eigene Planung völlig neu ausrichten musste, nicht zum Tragen gekommen. Dies führte nach Ansicht der Autorin zu der „misslichen Konsequenz“, dass die Forderungen der Länder „nicht wie sonst üblich durch die Bundesregierung auf Ratsebene eingebracht werden konnten“. Nichtsdestotrotz hätten sich die Länder und der Bundesrat umso stärker andere europaweite Kanäle und Netzwerke, wie etwa die COSAC, die Konferenz der Europaausschüsse der Parlamente der EU-Staaten, genutzt, um zum Beispiel zentrale Forderungen wie eine stärkere Bürgerbeteiligung und die Einbindung in die Zukunftskonferenz auf die Tagesordnung zu setzen. Die Bilanz, die Ute Müller zieht, fällt eher negativ aus: Die mangelnde Einbindung der Länder in die EU-Ratspräsidentschaft sei dem „verfassungsrechtlichen Gebot“ einer engen europapolitischen Kooperation und Abstimmung zwischen Bund und Ländern nicht gerecht geworden – hier sei eine „Chance verpasst“ worden, das „volle Potenzial des Gesamtstaates“ auszuschöpfen.

Welche Auswirkungen die Föderalismusreform aus dem Jahre 2006 auf die Rolle des Bundesrates als Vetospieler haben würde, war die „empirische Gretchenfrage“, mit der sich viele Beobachterinnen und Beobachter beschäftigt haben – im Mittelpunkt stand die Frage, ob und inwiefern sich die Zustimmungsquote nach der Reform verändern würde.

Auf diese Debatte geht Christian Stecker in seinem Beitrag ausführlich ein. In seiner eigenen Analyse geht er dieser Frage dann auf der Basis einer breiteren empirischen Basis nach und untersucht alle Bundesgesetze, die in den Jahren 1978 bis April 2021 im Zusammenspiel von Bundestag und Bundesrat beraten und beschlossen wurden. Das erlaubt dem Autor differenziertere Aussagen, zumal er nicht nur die quantitativen Veränderungen bei der Zustimmungsquote in den Blick nimmt, sondern auch einen interessanten Vorschlag unterbreitet, wie sich die Gesetze qualitativ im Hinblick auf ihre „Wichtigkeit“ und „Umstrittenheit“ unterscheiden lassen.

Ein nächster Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, wie die Länder nach der Föderalismusreform I die neuen Spielräume im öffentlichen Dienst genutzt haben. *Gisela Färber* untersucht, wie die Länder seit 2006 die „Dezentralisierung von Besoldung und Versorgung“, die sich durch die Reform beschleunigte, im Einzelnen genutzt haben. In die Zeit der Reform fielen die jeweiligen Sparanstrengungen der Landesregierungen, so dass hier ein „Wettlauf der Sparpolitik“ einsetzte. Vor allem der Fachkräftemangel habe dann aber auch die Landesregierungen in einen „interföderalen Wettbewerb um qualifiziertes Personal“ gebracht, in dem sie entsprechende Anreize im Ringen um die besten Köpfe setzen müssen. Seit fünf Jahren etwa, so die Autorin, lasse sich aber nun eine „Gegenbewegung“ beobachten, die durch wichtige Urteile des Bundesverfassungsgerichts angestoßen wurde und die die Grenzen der autonomen Politik deutlich gemacht hätte. Handlungsbedarf sieht die Autorin im Hinblick auf zwei Aspekte: Zum einen müsse es eine Vereinbarung von einheitlichen Wechselregeln geben, die zum Einsatz kommen, wenn Beamtinnen und Beamte aus dem öffentlichen Dienst in die Privatwirtschaft wechseln. Und angesichts der ganz unterschiedlichen Regelungen bei Besoldung, Versorgung und Nebenleistungen gehe es zum anderen darum, Transparenz zu schaffen, denn nur dann funktioniere der „interföderale Wettbewerb“.

Die Covid-19-Pandemie hat unmittelbare, gravierende gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Folgen – die mittel- und langfristigen Auswirkungen sind heute jedoch noch nicht abschließend zu bewerten. Ob die Pandemie einen Beitrag zur Stärkung der „finanzföderalen Resilienz“ und die Krise in diesem Sinne gewissermaßen auch positive Auswirkungen haben könnte, untersucht *Henrik Scheller* in seinem Text. Der Begriff „Resilienz“ wird meist mit Widerstandsfähigkeit übersetzt und spielt in den aktuellen Krisendiskursen in Politik und Wissenschaft eine wichtige Rolle. Der Autor geht von der These aus, dass die bislang, also seit der Ausbreitung der Pandemie zum Jahresanfang 2020 bis zum Frühjahr 2021 beschlossenen Finanz- und Rettungspakete, keinen ausreichenden bzw. keinen expliziten Beitrag zur nachhaltigen „Resilienz“ des Finanzsystems geleistet haben; Bund, Länder und Kommunen seien nicht „widerstandsfähiger“ geworden. Anhand einer detaillierten Untersuchung der einzelnen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie-Folgen wird die These empirisch plausibel gemacht. Die nächste Bundesregierung solle dieses Thema auf die Tagesordnung setzen, so der Autor. Denn die „Krisenzyklik“ der letzten Jahre habe einem „Modus der föderalen Krisenbewältigung Vorschub geleistet“, der auf zeitlich befristete Investitionsprogramme gesetzt habe, um finanzschwache Länder und Kommunen zu stützen – diese Form der Krisenbewältigung sei aber

„weder nachhaltig noch effizient“. Alternative und aus Sicht des Autors besser geeignete Instrumente sollten deshalb in der kommenden Legislaturperiode geschaffen werden.

„All politics is local“ – so lautet ein berühmter Satz, den *Claus-Peter Clostermeyer* in seinem Beitrag zur Lage in Berlin zitiert. Der zitierte Satz bedeutet, dass Politik, so wie sie von den Bürgerinnen und Bürgern auch „vor Ort“ wahrgenommen wird, vor allem auf lokaler Ebene entschieden und bewertet wird. Berlin gilt seit Jahren und Jahrzehnten als Musterbeispiel für eine mangelhafte kommunale Verwaltung, die immer wieder weit über die Grenzen Berlins hinaus wahrgenommen wird. Die Probleme, den BER-Flughafen in Betrieb zu nehmen, stehen stellvertretend für die als „Berliner Krankheit“ beschriebene Lage. Mit den Ursachen der Missstände beschäftigt sich der Autor ausführlich in seinem Beitrag; er diskutiert aber auch Reformansätze und beschreibt die Perspektiven eines grundlegenden „Neubaus der Verwaltung“, so der Titel einer Arbeit von Frido Wagner. Ein solcher Neubau würde den Bezirken neue politische Handlungsspielräume eröffnen und eine klare Aufgabenverteilung mit sich bringen. Die Chancen für solche Reformen sind nach Einschätzung von Claus-Peter Clostermeyer im Augenblick sehr gut, da im Zuge der anstehenden „Digitalisierung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft“ die bestehenden Strukturen „ohnehin kritisch überdacht“ werden. Dieses Fenster der Gelegenheit müsse – unter Einbeziehung der Berliner Stadtgesellschaft – nun genutzt werden. So könnte Berlin „vom Problemfall zu einem Muster für die Lebens- und Leistungsfähigkeit eines Stadtstaates werden“.

In der Kategorie „Europäische Länderberichte“ sind insgesamt sieben Beiträge versammelt. *Klaus-Jürgen Nagel* beschäftigt sich mit der Lage in Spanien und dem Konflikt zwischen Barcelona und Madrid um die Unabhängigkeit Kataloniens. Die Parlamentswahlen in Spanien im Januar 2020 und die Wahl zum katalanischen Regionalparlament im Februar 2021 hatten direkte oder indirekte Auswirkungen auf den bislang ungelösten innerspanischen Verfassungskonflikt. Nagel analysiert die neuen und alten (partei-)politischen Konstellationen, die sich seit den Wahlen ergeben haben; er zeigt dabei auch, dass die Fragmentierung der politischen Lager in jüngster Zeit noch zugenommen habe. Aus seiner Sicht ist das Szenario eines „frozen conflict“ angesichts der komplexen Gemengelage nicht unwahrscheinlich – was die Chancen auf eine Lösung des Konfliktes nicht verbessere, denn in einem „eingefrorenen Konflikt“ könne sich „keine Seite bewegen [...], ohne die eigenen Anhänger zu verlieren“.

Mit dem Titel „Finanzausgleich mal anders“ zeigen *Alexander Arens*, *Sean Mueller* und *Adrian Vatter*, womit sie sich in ihrem Beitrag beschäftigen – mit der im Schweizer Föderalismus angelegten interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, die sich „im Schatten des eigentlichen Finanzausgleichs“ entwickelt und an Bedeutung gewonnen habe. Auf der Basis eigener Untersuchungen und Auswertungen der entsprechenden Daten werfen sie einen Blick auf diese „andere, weniger prominente Seite des Schweizer Finanzausgleichs“, die vor allem auf dem Feld der Zentrum-Peripherie-Beziehungen sichtbar wird. Dies ist nicht nur in politischer Hinsicht ein interessanter und bislang wenig wahrgenommener Aspekt der föderalen Praxis in der Schweiz, sondern auch in föderalismus-theoretischer Perspektive von Bedeutung.

Österreich gehörte bis vor kurzem zu den Staaten, die bei internationalen Rankings auf einem der letzten Plätze gelandet sind, wenn es um die Frage nach dem Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen geht. In der Bundesverfassung ist nicht die Informationsfreiheit geregelt, sondern die „Amtsverschwiegenheit“. Die Politik und die Parteien und auch die Öffentlichkeit sehen seit einigen Jahren hier einen dringenden Bedarf, international den Anschluss zu finden. Im Regierungsprogramm für die Jahre 2020 bis 2024 der Bundesregierung findet sich ein entsprechender Passus: Unter dem Stichwort „Kontroll- und Transparenzpaket Informationsfreiheit“ geht es darum, das Amtsgeheimnis in seiner bisherigen Fassung abzuschaffen und ein einklagbares Recht auf Zugang zu Informationen einzuführen, wie *Peter Bußjäger* und *Matthias Eller* in ihrem Beitrag erläutern. Das in Planung befindliche Vorhaben hat auch konkrete Auswirkungen auf das Bund-Länder-Verhältnis. Die Umsetzung ist nach Ansicht der Autoren als „erneuter Zentralisierungsschritt“ aus föderalistischer Sicht kritisch zu bewerten – politisch „erkauft“ wurde dieser Schritt durch ein „beachtliches Zugeständnis“, wonach das geplante Informationsfreiheitsgesetz nur mit Zustimmung der Länder in Kraft treten kann. Eine wichtige Rolle in diesem Zusammenhang spielen auch die Transparenzdatenbank und die Frage, welchen Beitrag die Länder hier leisten und wie sie die Datenbank mit Informationen bestücken können, so dass diese ihr Potenzial tatsächlich ausschöpfen kann. Da der Bund mit seinem Projekt einen „holistischen“ Ansatz verfolge, bleibe die aus föderalistischer Sicht wichtige Frage – so die Autoren –, ob es noch Raum gebe für eigene Initiativen der Länder auf dem Feld der Informationspolitik.

Mit der jüngsten Verfassungsreform in Russland setzt sich *Alexander Gorskiy* auseinander. Die Verfassung des Jahres 1993 wurde bis zur aktuellen großen Reform von 2020 nur an wenigen Stellen geändert und angepasst. Die Reformen, die nun umgesetzt worden sind, verändern in vielerlei Hinsicht die verfassungsrechtlichen Grundlagen der russischen Politik – nicht zuletzt auch auf dem Gebiet der föderalen Beziehungen. Der Autor unterzieht die neue Verfassung und die einzelnen Bestimmungen einer ausführlichen Analyse. Er macht deutlich, dass mithilfe neuer Begriffe und Kategorien, wie etwa dem Begriff des „einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt“, das auf Präsident Putin ausgerichtete System („Vertikale der Macht“) nun auch im Verfassungstext abgebildet werde. Eine mögliche Folge der neuen normativen Bestimmungen in der Verfassung könnte, so der Autor, zur „Beseitigung der Überreste regionaler Eigenständigkeit und kommunaler Selbstverwaltung führen“.

Der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union – kurz: „Brexit“ – ist ein Prozess, der mit dem formalen Ausscheiden noch lange nicht vollzogen ist, wie *Simon Meisch* in seinem Beitrag deutlich macht. Die Frage, wie sich die Post-Brexit-Beziehungen der Landesteile innerhalb des Vereinigten Königreiches einerseits und zwischen der EU-27 und dem Drittstaat, der das United Kingdom nun ist, andererseits gestalten, werden im Einzelnen untersucht. Das Thema „Nordirland“ war nicht nur in den Brexit-Verhandlungen immer wieder ein Stolperstein, an dem die Gespräche regelmäßig zu scheitern drohten. Auch nach dem formal erfolgten Brexit im Januar 2021 blieb dieses Thema ein heißes Eisen und erhöhte bei vielen Beobachterinnen und Beobachtern die Sorge um den Bestand des Friedensabkommens. Auch die Beziehungen zwischen Schottland und

der Regierung in London sowie das ganze Devolution-Modell waren laut Simon Meisch durch den Brexit einem „Stresstest“ ausgesetzt. Die Wahl in Schottland im Mai 2021 hatte der Diskussion um einen erneuten Anlauf in Richtung eines Unabhängigkeitsreferendums zusätzliche Nahrung gegeben. Denn der Brexit, so die Argumentation derjenigen, die für eine Loslösung vom Vereinigten Königreich plädieren, habe Schottland als Teil der 1707 geschaffenen „Union“, unfreiwillig aus der anderen, der Europäischen Union vertrieben.

In der Rubrik „Regionale und kommunale Kooperation“ finden sich drei Beiträge. Die Covid-19-Pandemie hat die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten – wie auch alle anderen Teile der Welt – in politischer, wirtschaftlicher und nicht zuletzt auch in sozialer Hinsicht schwer getroffen. Was unmittelbar zu Beginn der Corona-Krise 2020 sichtbar wurde, waren die Rückkehr der Grenzkontrollen und die Abschottungsmaßnahmen an den europäischen Binnengrenzen, etwa zwischen Frankreich und Deutschland, womit im deutschen Fall etwa das Land Baden-Württemberg in besonderer Weise betroffen war. War damit der Traum vom grenzenlosen Europa zu Ende? Mit dieser Frage setzt sich *Michael Gerner* auseinander. Vor allem in den Grenzregionen haben die sprichwörtlich über Nacht eingeführten Kontrollen zu viel Unmut und Frustration bei der Bevölkerung geführt, denn die war im Alltag längst an das grenzenlose Europa gewöhnt. Für die lokalen und regionalen Behörden auf beiden Seiten waren dies ganz neue Erfahrungen und Herausforderungen. Damit war auch ein politischer Lernprozess verbunden, der noch lange nachwirken wird. Wie sich die Entwicklungen politikwissenschaftlich einordnen und erklären lassen, diskutiert der Beitrag ebenso. Mit der Frage nach den „lessons learned?“ und den Folgen der Pandemie für die Neuorganisation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (etwa auf dem Gebiet der Gesundheitspolitik) schließt der Text.

Was bedeuten die Ausrufung von „LSBTI-freien Zone“ in weiten Teilen des Landes und die Verabschiedung einer „Kommunale[n] Charta der Familienrechte“ für die Zusammenarbeit im Rahmen der mehr als 400 Städtepartnerschaften zwischen Deutschland und Polen? Dieser Frage geht *Markus Ulrich* nach. Ulrich analysiert diese Entwicklung als Teil des Angriffs der Regierungspartei PiS – im Verbund mit ultrakatholischen Organisationen (zum Beispiel Ordo Iuris) – auf sexuelle und reproduktive Rechte und als Ausdruck von „democratic backsliding“ (S. 402) in unserem Nachbarland. Er plädiert für ein offensiveres Vorgehen von deutscher Seite, aber auch von Seiten der Europäischen Union, um dem illiberalen Trend, der für sexuelle Minderheiten in Polen zu einer gefährlichen, gar lebensbedrohlichen Situation führt, zu begegnen. Denn Polen verstoße mit seiner Politik klar gegen EU-Recht und insbesondere gegen Artikel 21 der Grundrechte-Charta der EU. Während es auf EU-Ebene durch das Europäische Parlament und auch durch die Kommissionspräsidentin eine scharfe Verurteilung der LSBTI-feindlichen Politik gab – plus Androhung von Sanktionen –, vermisst *Ulrich* eine ähnlich entschiedene Positionierung bislang von der deutschen Bundesregierung. Er fordert zum Beispiel „auch Städtepartnerschaften durch gezielte Förderprogramme verstärkt bei der internationalen LSBTI-Menschenrechtsarbeit zu unterstützen“ (S. 409) und er schlägt eine Reihe weiterer

Instrumente vor, um das rechtlich unverbindliche LSBTI-Inklusionskonzept der Bundesregierung mit Leben zu füllen. Ein Kappen der kommunalen Kooperation könne nur das letzte Mittel sein.

Ein anderer Beitrag in dieser Kategorie geht der Frage nach, ob das 2006 durch eine EU-Verordnung geschaffene Instrument der EVTZ, also des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit, dem nationalen Vereinsrecht überlegen ist, wenn es darum geht, eine transnationale und interregionale Zusammenarbeit in bestimmten Politikfeldern (zum Beispiel Verkehr, Mobilität, Klimaschutz und Tourismus) zu organisieren. Die Autoren *Andreas Eisendle* und *Matthias Haller* erörtern diese Frage am Beispiel des österreichischen Vereinsrechts. Nach einer systematischen Untersuchung der unterschiedlichen Verfahren und Möglichkeiten kommen sie zu dem Ergebnis, dass beide Optionen – die Organisation der Zusammenarbeit auf der Basis des Vereinsrechts bzw. eines EVTZ – jeweils Vor- und Nachteile haben, sich beide aber prinzipiell „sehr gut“ für eine transnationale und interregionale Zusammenarbeit eignen würden. Das Vereinsrecht sei die allgemeinere Kooperationsform und zeichne sich durch besondere Flexibilität aus; das Instrument des EVTZ biete darüber hinaus jedoch zusätzliche Vorteile, so dass sich eine „rechtspolitische Privilegierung“ ergebe: Einen Vorteil sehen die Autoren etwa darin, dass die grenzüberschreitende Kooperation, die auf einen EVTZ zurückgehe, die beteiligten Akteure auf beiden Seiten der Grenze in entsprechende EU-Netzwerke einbinde und den Informationsaustausch erleichtere.

In der Rubrik „Europäische Union/Europäische Integration“ finden die Leserinnen und Leser des Jahrbuchs drei Beiträge und einen Tagungsbericht. Der erste Text geht der Frage nach, ob die Europäische Union bzw. die EU-Kommission in der Corona-Pandemie ihrem „geopolitischen“ Anspruch gerecht wurde. Die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen ist 2019 angetreten, eine „geopolitische Kommission“ zu führen, die auch die „Sprache der Macht“ spreche. *Horst Förster* diskutiert in seinem Beitrag, inwiefern die Brüsseler Behörde und die EU insgesamt in der Pandemie diese selbst gesteckten Ziele erreicht haben. An Beispielen wie der gemeinsamen Beschaffung der Impfstoffe und der Konkurrenz zu anderen geopolitischen Mitstreitern wie China oder Russland erläutert der Autor die von ihm aufgeworfenen Fragen.

Der Ausschuss der Regionen (AdR) ist nun bereits seit gut 25 Jahren ein sichtbarer Mitspieler im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Auch wenn er „nur“ eine beratende Funktion in der Brüsseler Politik hat und nicht wie das Europäische Parlament als potentieller Veto-Spieler im Gesetzgebungsprozess der EU auftritt, kann er gleichwohl in vielen Fällen und Politikfeldern die regionale und kommunale Sicht und entsprechende Ideen und konkrete Vorschläge erfolgreich zu Gehör bringen. *Thomas Wobben* zeigt anhand des Beispiels der Reform der EU-Kohäsionspolitik und der Verabschiedung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027, wie der AdR schon frühzeitig und mit einigem Erfolg die Beratungen und auch die Beschlüsse mit beeinflussen konnte. Anhand von vielen konkreten Beispielen wird deutlich, wie und wann der AdR hier durch geschicktes Networking, Agenda-Setting und die Schaffung von Unterstützerkoalitionen an der einen oder anderen Stelle einen sehr wichtigen Beitrag leisten konnte.

Nach einer ersten Schockstarre, die die Covid-19-Pandemie in Brüssel und in den Hauptstädten der EU-Mitgliedstaaten ausgelöst hatte, hatte sich die Europäische Union gefangen und verabschiedete eine Vielzahl von Verordnungen und Beschlüssen – der wohl wichtigste Beschluss kam vom Europäischen Rat, der nach schwierigen Verhandlungen im Juli 2020 eine Einigung gefunden hat über den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und einen auf vier Jahre befristeten Konjunkturhaushalt, der schon in seinem Namen einen hoch gesteckten politischen Anspruch dokumentiert – „Next Generation EU“. *Peter Becker* und *Martin Große Hüttmann* zeigen in ihrer Analyse, wie es zu diesem Kompromiss gekommen ist und welche integrationspolitischen Langzeitwirkungen diese „historischen“ Beschlüsse haben könnten. In der öffentlichen und akademischen Debatte wurde diese Einigung auf das 1,8 Milliarden umfassende Gesamtpaket von manchen scharf kritisiert und von anderen als „Hamilton-Moment“ beschrieben.

Im Mai 2021 fand eine virtuelle Tagung unter dem Titel „From Takers to Shapers? Challenges for Regions in a Dynamic EU Polity“ statt. Organisiert wurde sie von Gabriele Abels (Institut für Politikwissenschaft und Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen), dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) und dem Projekt „Regional Parliaments Lab (REGIOPARL)“. *Miriam Zillober* stellt in ihrem Tagungsbericht dar, was die einzelnen Referentinnen und Referenten in ihren Vorträgen zum Tagungsthema präsentierten und was die Teilnehmenden diskutiert haben. Nachzulesen sind die Beiträge in der Reihe „Occasional Papers“, die vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen herausgegeben wird; weitere Informationen finden sich auf der Website des EZFF.

Schließlich werden in der Rubrik Rezension sechs interessante neue Publikationen vorgestellt. Den Reigen eröffnet der von Werner Reutter herausgegebene Band „Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern“. Der Band schließt an das „Jahrbuch des Föderalismus“ 2020 gut an und vertieft dieses Thema in Bezug auf theoretische Perspektiven sowie empirische und historische Befunde für Deutschland. Des Weiteren liegt erstmals ein Handbuch vor, in dem Föderalismus- und Geschlechterforschung füreinander fruchtbar gemacht werden. Das von Jill Vickers und anderen herausgegebene „Handbook on Gender, Diversity and Federalism“ fokussiert dabei vor allem auf intersektionale Effekte und will damit eine „dritte Welle“ in der Föderalismus- und Geschlechterforschung anstoßen.

Der von *Klaus Detterbeck* besprochene Band „Reformbaustelle Bundesstaat“ befasst sich mit der Zukunftsfähigkeit des deutschen Föderalismus und bietet Inspiration für weitere Debatten. Die Beiträge analysieren – aus wissenschaftlicher sowie aus politischer Perspektive – die Dynamik ebenso wie die Widersprüchlichkeit der Entwicklungstendenzen.

Das inzwischen nicht mehr ganz neue Buch (erschienen 2018) von Adrian Vatter „Swiss Federalism“ hat das Potential, so der Rezensent *Rudolf Hrbek*, zum „neuen Standardwerk zum Schweizerischen Föderalismus“ zu werden. Dabei sei der Untertitel „The Transformation of a Federal Model“ nicht so zu verstehen, dass die Schweiz zum Modell für Föderalstaaten schlechthin werden könne. Aber in der Vielzahl föderaler Systeme stelle die Schweiz einen – hinsichtlich Effektivität und Legitimation – erfolgreichen Fall für das Austarieren der prekären Balance aus Einheit und Vielfalt dar.

In einem von der DFG geförderten Projekt sind *Markus M. Müller, Roland Sturm, Patrick Finke* und *Antonios Souris* der Frage nachgegangen, welche Rolle die Parteipolitik im Bundesrat spiele. Dies ist eine für die Föderalismus- und Bundesrats-Forschung zentrale Frage, die bislang jedoch nicht auf breiter empirischer Basis untersucht worden ist. Diese Forschungslücke haben die Politikwissenschaftler in einer beeindruckenden Studie nun geschlossen und mit ihrem Datensatz der künftigen Forschung neue Wege und Perspektiven eröffnet.

Mit einem anderen, in der Föderalismus-Forschung ebenfalls zentralen Thema haben sich *Florian Bieber* und *Roland Bieber* beschäftigt. Der Titel ihrer Studie bringt ihren Untersuchungsgegenstand auf den Punkt: „Negotiating Unity and Diversity in the European Union“. Die Europäische Union hat, wie die beiden Autoren zeigen, seit ihren Anfängen eine Vielzahl von Instrumenten und Verfahren im Kreis der Mitgliedstaaten entwickelt und verhandelt, damit aus dem Spannungsverhältnis von Einheit und Vielfalt, das typisch für komplexe Mehrebenensysteme ist, keine unlösbaren Konflikte werden, die die EU-Politik dauerhaft blockieren. Die vielen Krisen – Stichwort: „Polykrise“ –, mit denen die EU in den letzten Jahren konfrontiert war und bis heute ist, zeigen, dass die Beschäftigung mit diesen Fragen so wichtig ist wie eh und je.

Wir haben uns, wie in den vergangenen Jahren auch, darum bemüht, ausgewiesene Sachkennerinnen und Sachkenner als Autorinnen und Autoren für die Einzelbeiträge zu gewinnen. Wir danken denen, die uns zum wiederholten Mal einen Beitrag zur Verfügung gestellt haben; und wir begrüßen ganz herzlich auch die neuen Autorinnen und Autoren und danken ihnen allen für ihre Kooperationsbereitschaft. Weitere Worte des Dankes gehen an den Nomos-Verlag für die bewährte gute, vertrauensvolle und verlässliche Zusammenarbeit und, last but not least, an Dr. Carmen Thamm, der Wissenschaftlichen Koordinatorin des EZFF und Redakteurin des Jahrbuchs. Sie hat mit ihrem Engagement und ihrer konstruktiven, vorausschauenden Art das Projekt Jahrbuch in seinen unterschiedlichen Stadien, einschließlich der Erstellung der Druckvorlage, auch in diesem Jahr wieder exzellent begleitet. Besonders danken wir schließlich der Vereinigung der Freunde der Universität Tübingen e. V. für den von ihm gewährten Druckkostenzuschuss zur Finanzierung des Jahrbuchs.

Für den Vorstand des EZFF

Prof. Dr. Gabriele Abels  
Dr. Martin Große Hüttmann

Tübingen, im August 2021

