

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 erkläruungsbedürftig: 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 befrieden.

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 identitäts-politischen 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 Kammer 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 Bundesstaat 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 Bundesstaat 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 „grundätzlich 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 ineinander greifen – 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 Jäncchen* 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 *Jäncchen* 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 Gipfelmarathon 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 „Zweiglidrigkeit“ – 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 Bundesstaat 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-

jetten 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 Gliedeinheit, 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, ließen 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 Verwaltungsräum“. 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 könnte 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 Jahrbuchs.

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