

Band 22

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Jahrbuch des Föderalismus 2021

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

Jahrbuch des Föderalismus 2021 Band 22

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.

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Horst Förster

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:

Dr. Carmen Thamm

Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Jahrbuch des Föderalismus 2021

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-8388-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-2778-5 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. 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	
Der Föderalismus in der Pandemie <i>Jens Spahn</i>	27
2. SCHWERPUNKTTHEMA „Management der Corona-Pandemie in föderalen und quasi-föderalen Staaten“	
Deutschland: Föderales Krisenmanagement und die Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz <i>Nathalie Behnke</i>	39
Herausforderungen des österreichischen Föderalismus in der Coronakrise <i>Anna Gamper</i>	53
Der Schweizer Föderalismus in Zeiten der Pandemie: Wie krisenfest ist die vertikale Gewaltenteilung? <i>Eva Maria Belser/Simon Mazidi</i>	67
Die zentralistische Organisation des öffentlichen Handelns in Frankreich konfrontiert mit den Herausforderungen der Covid-19-Pandemie <i>Olivier Giraud/Nikola Tietze in Zusammenarbeit mit Camille Noûs</i>	85
Corona als Brennglas für fortwährende Defizite des asymmetrischen Regionalstaats Italien <i>Elisabeth Alber/Carolin Zwilling</i>	99
Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Zeiten von COVID-19 <i>Mario Kölling</i>	115
COVID-19 Pandemic in Russia: The New Stage of Federalism? <i>Elena A. Kremyanskaya</i>	127
Federalism and the Covid-19 Pandemic: A Perspective from Nigeria <i>Dele Babalola</i>	139
American Federalism and COVID-19: Party Polarization Trumped Cooperative Federalism <i>John Kincaid</i>	149

Federal Responses to Corona Pandemic: Brazil <i>Gilberto M. A. Rodrigues/Vanessa Elias de Oliveira</i>	161
Das Tübinger Modell in der Corona-Pandemie: Ein lokaler Pionierweg <i>Gernot Stegert</i>	171
3. THEMEN DER FORSCHUNG	
Die Covid-19-Pandemie aus föderalismustheoretischer Perspektive: Fragen und Antworten <i>Roland Sturm</i>	183
Der Einschlag der Corona-Pandemie im deutschen Fiskalföderalismus: Transmissionen und Reaktionen – der Freistaat Sachsen als Fallstudie <i>Christian Bender/Mario Hesse/Christoph Mengs</i>	193
Amtsbonus bei Landtagswahlen? Die Bewertung amtierender Ministerpräsidenten <i>Hendrik Träger/Torsten Oppeland</i>	207
4. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS	
Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020: Eine beinahe verpasste Chance für den Föderalismus <i>Ute Müller</i>	223
Bundesratsveto, Zustimmungsgesetzgebung und Föderalismusreform <i>Christian Stecker</i>	235
Der öffentliche Dienst nach der Föderalismusreform <i>Gisela Färber</i>	251
Die Finanzierung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen: Beitrag zur Stärkung der finanzföderalen Resilienz? <i>Henrik Scheller</i>	267
Stadtstaatsprobleme im deutschen Bundesstaat: „Kranker Mann“ des Föderalismus an der Spree? <i>Claus-Peter Clostermeyer</i>	285

5. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

- Finanzausgleich mal anders: Interkantonale Zusammenarbeit mit
Lastenausgleich 303
Alexander Arens/Sean Mueller/Adrian Vatter
- Informationsfreiheit für Österreich? Neue Transparenzregeln und ein
Paradigmenwechsel als Herausforderung für den Föderalismus 317
Peter Bußjäger/Mathias Eller
- Am Ende Unabhängigkeit – oder: Unabhängigkeit am Ende?
Katalonien vor und nach den letzten Wahlen 331
Klaus-Jürgen Nagel
- Die Verfassungsreform von 2020 und ihre Auswirkungen auf den
Bundesstaat in Russland: Ein weiterer Zentralisierungsschub? 353
Alexander Gorskiy
- Ein Prozess und kein Ereignis: Das Vereinigte Königreich nach dem Brexit 369
Simon Meisch

6. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA

- Das Ende des Traums vom grenzenlosen Europa? Die Wiederkehr der
Grenzzäune und Absperrungen an den Binnengrenzen der EU in der
Corona-Pandemie 387
Michael Gerner
- Steigender Hass in Polen: Was von Deutschland aus getan werden kann, um
dort Lesben, Schwule, bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Menschen
zu unterstützen? 403
Markus Ulrich
- Grenzübergreifende Zusammenarbeit: (Österreichisches) Vereinsrecht und
EVTZ im Vergleich 417
Andreas Eisendle/Matthias Haller

7. EUROPÄISCH UNION/EUROPÄISCHE INTEGRATION

- Eine geopolitische EU-Kommission und die Bewältigung der Corona-Krise 433
Horst Förster
- Die Rolle des Europäischen Ausschusses der Regionen im Rahmen der
aktuellen Reform der EU-Kohäsionspolitik 443
Thomas Wobben
- Das Corona-Haushaltspaket der EU und die möglichen
integrationspolitischen Langzeitwirkungen 459
Peter Becker/Martin Große Hüttmann
- Von Mitspielenden zu Gestaltenden? Herausforderungen für Regionen im
dynamischen Mehrebenensystem der Europäischen Union. Tagungsbericht 471
Mirjam Zillober

8. REZENSIONEN

- Landesverfassungsgerichte im Fokus: Ein wichtiger Beitrag zu einer
vernachlässigten Institution 479
Gabriele Abels
- Föderalismus- und Geschlechterforschung füreinander fruchtbar machen:
Neue Akzente in der „dritten Welle“ 483
Gabriele Abels
- Vom Sinn und Wert föderaler Prozesse: Akademische und politische Positionen 487
Klaus Detterbeck
- Das neue Standardwerk zum Schweizerischen Föderalismus 491
Rudolf Hrbek
- Eine beeindruckende Studie zum „Maschinenraum“ des Bundesrats und
zur Rolle von Parteipolitik in seinen Ausschüssen 495
Martin Große Hüttmann
- „United in diversity“: Eine lesenswerte Untersuchung darüber, wie die
Europäische Union Einheit und Vielfalt miteinander zu verbinden sucht 499
Martin Große Hüttmann

Die Autorinnen und Autoren 503

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.

Trotzt 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 Exekutivdekreten 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 goudiert 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, wenngleich 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 erschüttet; 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 zwiegespalten: 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 Verbesserbares“ (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 Mengs* 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 Zustimmungquote 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 „Krisenzyklus“ 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 verzamelt. *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 föderalistisch-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

1. Beitrag aus der Politik

Der Föderalismus in der Pandemie

Jens Spahn

1 Einleitung

Die Corona-Pandemie fordert Gesellschaft und Staat: Sie fordert jeden einzelnen Menschen, sie fordert unser Gemeinwesen, sie fordert die gesamte Welt. Insofern ist es unausweichlich, dass die Pandemie und ihre Folgewirkungen auch den Föderalismus, als eines der Grundprinzipien der politischen Ordnung in Deutschland, in besonderer Weise herausfordern. Wie sich der Föderalismus in dieser gesundheitspolitischen Krise, einer präzedenzlosen Ausnahmesituation, bewährt hat, ist die Ausgangsfrage dieses Beitrags.

Die nachfolgenden Überlegungen können dabei nur ein Zwischenfazit darstellen. Denn erstens ist die Pandemie zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Anfang Juli 2021) nicht beendet. Zukünftige Entwicklungen des Pandemiegeschehens, insbesondere neue Virusvarianten, können Gesellschaft, Politik und Föderalismus abermals vor große Aufgaben stellen. Zweitens zieht die Pandemie für das tägliche Leben wie auch das politische Geschehen tiefgreifende Veränderungen nach sich. Sie vollständig zu erfassen und abschließende Lehren zu definieren wird einen umfassenden Prozess der Reflektion und anschließender politischer Weichenstellungen erfordern.

Gleichwohl muss dieser Prozess jetzt – auch während der Pandemie – begonnen werden, um künftige vergleichbare Herausforderungen meistern zu können. Dazu soll hier ein Beitrag geleistet werden. Beleuchtet werden sollen zunächst vor allem die drei wesentlichen Aufgabenfelder bei der akuten Pandemiebewältigung: der Infektions- und Bevölkerungsschutz (dazu 2.), der Erhalt der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems (dazu 3.), sowie die staatlich organisierte Impfkampagne (dazu 4.). In allen Feldern ergeben sich bereits aus den unmittelbaren Aufgaben der Pandemiebewältigung Lehren für das künftige staatliche und speziell auch föderale Handeln.

2 Infektions- und Bevölkerungsschutz

Die Maßgabe für Regierungshandeln in der Pandemie war und ist: Je langsamer sich das Coronavirus ausbreitet, desto besser kann das Gesundheitssystem damit umgehen. Die erste Säule des Regierungshandelns in einer Pandemie besteht mithin aus Maßnahmen zur Verlangsamung des Infektionsgeschehens.

2.1 Bundes- und Länderkompetenzen beim Infektionsschutz

Den Ausgangspunkt für diese staatlichen Maßnahmen bildet das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen, oder kurz: Infektionsschutzgesetz (IfSG). Während die Gefahrenabwehr grundsätzlich in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt, besteht im Hinblick auf Maßnahmen gegen gemeingefährliche

oder übertragbare Krankheiten eine konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Grundgesetz). Dabei folgt diese Kompetenzregelung dem offensichtlichen Gedanken, dass Infektionskrankheiten nicht an Ländergrenzen Halt machen. Mit dem IfSG hat der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht. Der Gesetzesvollzug obliegt den Ländern, die zudem zum Erlass von Verordnungen, die Maßnahmen zur Verhütung übertragbarer Krankheiten enthalten, ermächtigt sind. Insgesamt dient das IfSG dem Zweck, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern.

Diese Grundlage hat den Ländern zu Beginn der Pandemie ermöglicht, einzelne Maßnahmen zum Infektionsschutz zu beschließen. Welche Behörden dazu tätig werden und wie die Vorschriften im Einzelnen umgesetzt werden konnten, haben die Länder für ihr Gebiet im Detail geregelt. Konkrete Schutzmaßnahmen haben damit zumeist die rund 400 kreisfreien Städte und Landkreise getroffen. Das insoweit bestehende Prä der Länder bzw. Landkreise beruht auf dem Grundgedanken der Subsidiarität, dass eine effektive Umsetzung von Entscheidungen und einzelnen Maßnahmen in der Regel vor Ort erfolgen und dabei die jeweiligen lokalen Besonderheiten berücksichtigen sollte. Umgekehrt hat das IfSG damit zunächst wenige Ansatzpunkte für einzelne Maßnahmen und Koordinierungstätigkeiten des Bundes in einer konkreten Krisensituation enthalten.

2.2 Bundesweite Koordinierung während der Pandemie

Seit Beginn der Pandemie gab es angesichts der gemeinsamen Herausforderung die gesteigerte Notwendigkeit einer bundesweiten Koordinierung. Diese Notwendigkeit hat sich erstens in weiteren Regelungen niedergeschlagen. So hat der Bundesgesetzgeber mit dem Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (kurz: Bevölkerungsschutzgesetz) vom März 2020 Änderungen am IfSG vorgenommen, aufgrund der Ausbreitung des Coronavirus eine „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ festgestellt und dabei Kompetenzen der Bundesregierung etwa für Vorschriften für den grenzüberschreitenden Reiseverkehr oder für Melde- und Untersuchungspflichten begründet. Zudem wurde die Koordinierungsfunktion des Robert Koch-Instituts (RKI), explizit auch für die Zusammenarbeit zwischen den Ländern sowie den Ländern und dem Bund unterstrichen. Mit dem zweiten Bevölkerungsschutzgesetz vom Mai 2020 wurden die Voraussetzungen für eine Stärkung des Testwesens geschaffen. Im dritten Bevölkerungsschutzgesetz vom November 2020 wurde das Bundeshandeln über Verordnungsermächtigungen an das Fortbestehen und die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Bundestag geknüpft. Zudem wurde der Einführung von Maßnahmen durch die Länder ein gemeinsamer Rahmen gegeben: Oberhalb eines Schwellenwertes von 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner sind umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen (mit dem Ziel der effektiven Eindämmung), oberhalb von 35 breit angelegte Schutzmaßnahmen (mit dem Ziel einer schnellen Abschwächung), unterhalb von 35 stabilisierende Schutzmaßnahmen (mit dem Ziel, die Kontrolle des Infektionsgeschehens zu unterstützen). Dieser Rahmen wurde im vierten Bevölke-

rungsschutzgesetz vom April 2021 schließlich ergänzt um eine bundeseinheitliche „Notbremse“, die ab einer stabilen Inzidenz von 100 greift und unterhalb derer weiterhin die Länder maßgeblich über Regelungen entscheiden.

Die Notwendigkeit zu einer bundesweiten Koordinierung von Maßnahmen im Bereich des Infektionsschutzes hat sich zweitens in einer Koordinierung des Handelns der Länder unter Beteiligung des Bundes niedergeschlagen. Im Zentrum der Entscheidungen hat die aus Vertretern der Bundesregierung und der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) zusammengesetzte Konferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (Bund-Länder-Konferenz) gestanden. Die dabei gefassten Beschlüsse stellten unter anderem die Grundlage für die von den Ländern bzw. Landkreisen zu fassenden Verordnungen dar. Mehr als 20 Konferenzen dieser Art haben seit Beginn der Pandemie stattgefunden. Häufig wurden diese Konferenzen von Besprechungen im Rahmen der Gesundheitsministerkonferenz (GMK) vor- oder nachbereitet. Insgesamt mehr als 60 Schalten dieser Art wurden durchgeführt. Diese Formate waren Ausdruck des gemeinsamen Bestrebens, die formal bestehenden, das Handeln von Bund und Ländern voneinander abgrenzenden und koordinierenden Gesetzgebungs-, Verordnungs-, und Vollzugskompetenzen um eine weitere – sich im Rahmen eben jener Kompetenzen bewegende – Ebene der fachlichen und politischen Koordinierung zu ergänzen. Dabei standen häufig vor allem Fragen des Infektionsschutzes im Vordergrund.

Beide vorgenannten Formen der bundesweiten Koordinierung bieten strukturelle Vor- und Nachteile. Bundesregelungen durch den Bundesgesetz- oder Verordnungsgeber zielen auf die höchstmögliche Kohärenz von Regelungen im Bundesgebiet. Es liegt in der Natur solcher Regelungen und des zugleich dynamischen Infektionsgeschehens, dass Bundesregelungen ein gewisses Abstraktionsniveau erfüllen. Die notwendigen parlamentarischen Abstimmungsprozesse führen zudem dazu, dass Bundesgesetze nicht eben die schnellsten Regelungswerkzeuge sind. Gleichwohl hat der Bundesgesetzgeber unter anderem mit den Bevölkerungsschutzgesetzen einen Mindestrahmen geschaffen und neue Handlungskompetenzen der Bundesregierung, geknüpft an das Bestehen einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, begründet. Die Koordinierung mittels der Bund-Länder-Konferenz wiederum erlaubte aufgrund der Bund und Länder zustehenden Verordnungs Kompetenzen und des Formats der Konferenz ein verhältnismäßig dynamisches und spezifisches Handeln. Mit Blick auf die Vielzahl der Beteiligten ist es nicht verwunderlich, dass sich die Entscheidungsprozesse gelegentlich länger zogen – und damit Verzögerungen einhergingen. Die Vielzahl der Beteiligten standen zugleich aber auch für die Vielzahl unterschiedlicher Perspektiven, wissenschaftlicher Meinungen, Abwägungskriterien, die bei den Entscheidungen zu Maßnahmen des Infektionsschutzes zu berücksichtigen waren. Gerade in einer besonderen Krisen- und Drucksituation ist keiner der beteiligten Akteure allwissend. Demokratisch breite, auf unterschiedlichen föderalen Ebenen geführte Diskurse können etwa dazu beitragen, dass Freiheitseinschränkungen – zu Recht – immer in Frage gestellt und einem besonderen Rechtfertigungszwang ausgesetzt sind. Zusammenführende Abwägungsprozesse können dann im besten Fall das Risiko von Fehlentscheidungen verringern. Die Debatte muss dann aber jedenfalls in Lösungen und Entscheidungen münden, die anschließend umgesetzt werden. Eine Garantie fehlerfreier

Entscheidungen besteht gleichwohl nicht, das mussten alle Beteiligten etwa bei der Debatte über die sogenannte „Osterruhe“ erfahren. Besonders effektiv waren die Bund-Länder-Konferenzen dann, wenn sie im Geiste eines kooperativen, nicht eines kompetitiven Föderalismus geführt wurden.

2.3 Zwischenfazit zu Maßnahmen des Infektionsschutzes im föderalen Staat

Die auf diese Weise, durch eine bundesweite Koordinierung beschlossenen Maßnahmen zum Infektionsschutz haben eine Wirkung entfaltet. Die Ansteckungen und schweren Verläufe einer Erkrankung an COVID-19 in Deutschland zählen global gesehen sowie innerhalb der EU mit zu den niedrigsten. Verhältnismäßig weniger Fälle als in Deutschland hat es bis dato in der EU nur in Griechenland und in Finnland gegeben.

Vor dem Hintergrund dieser Resultate bietet sich mit Blick auf die Infektionsschutzmaßnahmen mindestens eine differenzierte Betrachtung in der Frage an, wie sich der Föderalismus in der Pandemie bewährt hat. Über weite Teile der Pandemie stand der Infektionsschutz mittels der Maßnahmen von Bund und Ländern in der Wahrnehmung des politischen Geschehens an erster Stelle. Deswegen ist es nur folgerichtig, dass die Föderalismus-Frage in der Pandemie primär in diesem Zusammenhang diskutiert wird. Jedenfalls der zur deutschen Staatsrealität gegenteilige Schluss, dass eine zentralistische Staatsstruktur, ein unitarischer Bundesstaat, zwangsläufig zu effektiveren Maßnahmen geführt hätte, drängt sich – auch im Vergleich zu anderen Staaten und deren Pandemiehandeln – nicht auf. Ein kooperativer Föderalismus hingegen bewegt sich 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. Denn es ist richtig gewesen, dass unterschiedliche Entwicklungen nicht über einen Kamm geschoren wurden: Bei den Bürgerinnen und Bürgern in Schleswig-Holstein wäre das Vertrauen nicht größer geworden, hätte es dort trotz vergleichsweise niedriger Inzidenz so harte Beschränkungen gegeben wie in den zeitweiligen Hochinzidenzgebieten nahe der tschechischen Grenze in Sachsen, Thüringen und Bayern. Die Fähigkeit zu lokalen, zielgenauen Differenzierungen wird auch wichtig bleiben für das mittel- und langfristige Pandemiemanagement. Verbinden lassen sich die unterschiedlichen Enden des Spannungsfelds von Zielgenauigkeit und Kohärenz am besten durch einen kooperativen Föderalismus, in dem die Beteiligten voneinander lernen und Brücken zwischen einheitlicher Kommunikation und fachlicher Differenzierung schlagen. Eine politische Aufgabe – gerade aus Sicht der Bundesebene – bleibt es, je nach Bedarf Anreize zu setzen, damit dieser kooperative Föderalismus zur vollen Entfaltung kommt.

Auch für das vom föderalen Getriebe zu bewältigende Fachgebiet des Infektions- und Bevölkerungsschutzes lassen sich erste Schlüsse ziehen. Mit Beginn der Pandemie war die Gesundheitspolitik einer Perspektivänderung unterlegen: Sind die Strukturen des Gesundheitswesens unter normalen Umständen primär auf die Gesundheit eines jeden Individuums im Rahmen der sogenannten Individualmedizin ausgerichtet, reichen solche Maß-

nahmen zur Bewältigung einer Pandemie nicht aus. Vielmehr galt es verstärkt die Perspektive einzunehmen, als Kern von Gesundheitssicherheit die Allgemeinheit vor akuten Gesundheitsgefahren zu schützen. Gesundheitssicherheit bedeutet dabei, dass durch adäquate Bereitschaftsplanung, deren Evaluierung sowie durch Training und Übungen vorgesorgt wird. Sie bedeutet auch, dass die Gesundheitsgefahr erkannt, ihr Risiko für das Gesamtsystem bewertet und dann im Rahmen des Krisenmanagements bekämpft sowie vor ihr gewarnt werden soll. Einen Ausgangspunkt bildete insoweit die in einer Unterrichtung der Bundesregierung enthaltene Risikoanalyse „Pandemie durch Virus ModisARS“ von Ende 2012. Das Aufstellen von Risikoanalysen und darauf basierenden Plänen wird künftig dringend durch regelmäßige Übungen und Stresstests vervollständigt werden müssen.

In der Umsetzung befindlich ist dagegen bereits der Aufbau einer „Nationalen Reserve Gesundheitsschutz (NRGS)“. Diese nationale Reserve hat zum Ziel, in Gesundheitskrisen das deutsche Gesundheitssystem eigenständiger vom (außereuropäischen) Ausland zu machen, etwa in Bezug auf kritisches medizinisches Verbrauchsmaterial wie Atemschutzmasken und Schutzausrüstung. Damit soll die Gesundheitsversorgung für die Bevölkerung in Deutschland in Krisensituationen nachhaltig gestärkt werden.

3 Stärkung des Gesundheitssystems und des Öffentlichen Gesundheitsdienstes

Mit Blick auf das Kernziel des Pandemiemanagements, eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern, galt es im Rahmen der zweiten Säule des Regierungshandelns, das Gesundheitssystem und den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) zu stärken. Neben den das Infektionsgeschehen eindämmenden – und insoweit gewissermaßen defensiven – Maßnahmen bildete dies die offensive Zielrichtung der Bemühungen von Bund und Ländern.

3.1 Entlastung und Kapazitätsaufbau bei den Krankenhäusern

Bund und Länder teilen sich die Gesetzgebungskompetenz für den Krankenhausbereich und so zeigt sich in der Pandemie gerade hier das ganze Potential eines effektiven Ineinandergreifens der politischen Ebenen: Der Bund hat die Gesetzgebungszuständigkeit für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und für die Regelung der Krankenhauspflegesätze. Für die Planung und Sicherstellung einer flächendeckend qualitativ hochwertigen Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhausleistungen sind hingegen die Länder zuständig. Gemeinsames Ziel war und ist es für Bund und Länder gewesen, ein ausreichendes Versorgungsangebot mit stationären, insbesondere intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten sicherzustellen. Kapazitätsengpässe, wie sie als bedrohliches Szenario in anderen Ländern zu beobachten waren, sollten unbedingt vermieden werden.

In der Umsetzung bedeutete das: Auf der Grundlage des Krankenhausentlastungsgesetzes und Krankenhausfinanzierungsgesetzes wurden die finanziellen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Intensivbetten und Behandlungskapazitäten für Corona-Patientin-

nen und -patienten vorgehalten werden konnten. Bundesmittel wurden dabei auch zielgenau eingesetzt und auf Krankenhäuser in jenen Regionen konzentriert, die durch die Pandemie besonders belastet wurden und die zudem aufgrund ihrer Versorgungsstruktur in besonderer Weise für die Behandlung von COVID-19-Erkrankten mit schweren Krankheitsverläufen geeignet waren. Zugleich konnten die Intensivkapazitäten in Deutschland insgesamt um circa 6.000 Intensivbetten mit Beatmungsmöglichkeit vergrößert werden. Zusätzlich zu den circa 27.000 Intensivbetten mit Beatmungsmöglichkeit steht damit eine Reserve von ungefähr 10.000 Intensivbetten zur Verfügung. Die DIVI-Intensivregister-Verordnung erlaubt einen täglich aktualisierten Überblick über die intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten, der zur Sicherstellung der Versorgung während der Pandemie von zentraler Bedeutung ist. Die jeweils zugrundeliegenden Kapazitätsmaßnahmen sind nicht überall direkt passgenau ausgefallen. Das beruhte weniger auf systemischen Defiziten des föderalen Zusammenwirkens, vielmehr wurde angesichts der ab- und zunehmenden Dynamik des pandemischen Geschehens jeweils zielorientiert nachjustiert. Dadurch konnten die deutschen Krankenhäuser einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Pandemie unter Kontrolle zu halten. Deutschland musste im internationalen Vergleich deutlich weniger Todesfälle bedauern, die Sterberate lag etwa halb so hoch wie zum Beispiel in Belgien, Großbritannien oder Italien (Stand Anfang Juli 2021). Die Krankenhäuser waren einmal mehr die tragende Säule unseres Gesundheitswesens.

Die stabilisierte Ausgangslage in Deutschland hat dem Bund und den Ländern auch ermöglicht, unseren europäischen Nachbarn beizustehen, wenn sie auf Hilfe angewiesen waren: So haben seit Beginn der Pandemie Frankreich, Italien, die Niederlande, Portugal und Tschechien Unterstützung aus oder in Deutschland erhalten, etwa durch die Versorgung von Krankenhaus- und Intensivpatientinnen und -patienten, durch medizinische Hilfslieferungen oder durch den Einsatz von medizinischem Personal der Bundeswehr.

Um die Leistungsfähigkeit zu erhalten, wird es abseits des akuten Krisenmanagements gelten, die bestehenden Herausforderungen in der deutschen Krankenhauslandschaft gemeinsam mit Bund und Ländern anzugehen. Das betrifft vor allem die verbesserungsfähige Bedarfsgerechtigkeit des stationären Versorgungsangebots. Sie schlägt sich in der – international verglichen – überdurchschnittlichen Zahl von insbesondere kleinen, wenig spezialisierten Krankenhäusern nieder. Gehemmt wird dieser Strukturwandel im Krankenhausbereich auch durch die unzureichende Investitionsfinanzierung seitens der Länder. Sie nötigt die Krankenhäuser, erforderliche Investitionen aus den für die Krankenbehandlung aufgebrachten Mitteln der Kostenträger zu finanzieren. Die Unterstützung der Länder bei der Finanzierung gesundheitlicher Einrichtungen, zum Beispiel aus Mitteln des Krankenhausstrukturfonds, ist keine dauerhaft tragfähige Lösung. Um mittel- und langfristig gut erreichbare Angebote in der Fläche einerseits und Knotenpunkte spezialisierter Hochleistungsmedizin andererseits zu gewährleisten, wird es eines neuen Gleichgewichts zwischen Planungs- und Finanzierungsverantwortung bedürfen.

3.2 Stärkung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes

Der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) bildet ein Herzstück bei der Bewältigung der Pandemie in Deutschland. Der ÖGD ist dabei ein Paradebeispiel für einen starken Föderalismus: 16 Landesbehörden und rund 400 Gesundheitsämter setzen in eigener politischer Verantwortung vor Ort die geltenden Regeln um. Dazu zählen etwa die in einer Pandemie unverzichtbaren Aufgaben der Kontaktnachverfolgung und der Durchsetzung von Quarantäneregelungen.

Deswegen galt es, den ÖGD mit Blick auf die besonderen Aufgaben und Herausforderungen in der Pandemiesituation zu stärken. Mit dem zweiten Bevölkerungsschutzgesetz vom Mai 2020 wurde der ÖGD durch Maßnahmen des Bundes, insbesondere im Bereich der Digitalisierung, unterstützt. Dafür wurden unmittelbar rund 50 Millionen Euro bereitgestellt. Zudem haben Bund und Länder unter Einbeziehung der Kommunen einen „Pakt für den ÖGD“ geschlossen. Für die Stärkung der personellen und digitalen Ausstattung des ÖGD, unter normalen Umständen im Kern eine Aufgabe von Ländern und Kommunen, stellt der Bund in den Jahren 2021 bis 2026 insgesamt Finanzmittel in Höhe von vier Milliarden Euro zur Verfügung. So sollen mindestens 1.500 zusätzliche Stellen geschaffen werden.

Auch dadurch hat die gesamte Digitalisierung des Gesundheitswesens in der Pandemie einen Schub erhalten. So bietet die SORMAS-Anwendung eine bundeseinheitliche, vernetzte und sichere Lösung, um die Ermittlung von Kontaktketten schneller und effizienter zu gestalten. Alle 375 Gesundheitsämter wurden an das Deutsche Elektronische Melde- und Informationssystem für den Infektionsschutz (DEMIS) angebunden. Ein wichtiges Beispiel, wie digitale Tools wirksam hergebrachte Methoden ergänzen können, stellt zudem die Corona-Warn-App (CWA) dar. Wenngleich sie nicht strenggenommen Ergebnis föderaler Bemühungen ist, steht sie dennoch in dieser Pandemie exemplarisch für die Chancen eines effektiven Zusammenwirkens unterschiedlicher Akteure zum Wohle der Gesellschaft. Über 30 Millionen Mal wurde die App bis dato auf mobilen Geräten installiert. Damit verfügt mehr als ein Drittel der Bevölkerung über die Corona-Warn-App, was deutlich über dem europaweiten Schnitt installierter Warn-Apps liegt. Das RKI schätzt, dass mit Hilfe der CWA über 100.000 Infektionsketten unterbrochen wurden: Das sind 100.000 Infektionsketten, bei denen die Arbeit der Gesundheitsämter mittels digitaler Anwendungen erheblich erleichtert wurde.

Welche Erfolge das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure und verschiedener föderaler Ebenen im Bereich des Gesundheitsschutzes zudem bewirken kann, wurde auch bei Testwesen und Testlogistik deutlich. Beim Ausrollen des Bürgertests ist die Umsetzungsstärke der Länder und Kommunen in besonderer Weise zum Tragen gekommen. In Deutschland ist dadurch eine flächendeckende Schnelltest-Infrastruktur entstanden. Der Bürgertest, als intensives Testen in allen Lebenswelten, hat somit eine Brücke in den Sommer 2021 hinein bauen können. Heute wissen wir, dass diese Bürgertests eine erhebliche Rolle bei der Eindämmung des Infektionsgeschehens gespielt haben: Die breite Verfügbarkeit hat die Dunkelziffer der Infektionen deutlich gesenkt und auf diese Weise das Gesamtgeschehen kontrollierbarer gemacht.

Der Öffentliche Gesundheitsdienst hat sich als elementarer Bestandteil des Gesundheitssystems bewiesen. Das bedarf auch in der Breite der Bevölkerung größerer und nachhaltiger Anerkennung. Diese Anerkennung und die Lehren aus der Pandemie müssen genutzt werden: Der weitere Ausbau der IT, der Fachkräftebedarf, Fragen der Aufteilung und Finanzierung von stationären Angeboten – viele weitere Aufgaben erfordern fernerhin ein enges Zusammenwirken von Bund und Ländern im Sinne eines kooperativen, nicht eines kompetitiven Föderalismus.

4 Organisation der staatlichen Impfkampagne

Neben die beiden Säulen des Pandemiemanagements, die vor allem darauf zielten, eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern, tritt als dritte Säule das Impfen: Es weist den Weg aus der Pandemie heraus.

Regulatorischer Ausgangspunkt für das Impfen, die Organisation, die Finanzierung und die Regelungen zur Priorisierung ist die Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite. Zusammengeführt wurden die verschiedenen Komponenten der Impfkampagne in einer nationalen Impfstrategie gegen COVID-19. Sie listet die verschiedenen Elemente und Akteure der Impfkampagne auf. Die Nationale Impfstrategie wurde dabei von Bund und Ländern gemeinsam entwickelt. Daraus entstand zunächst vor allem folgende Aufgabenteilung: Der Bund setzt den rechtlichen Rahmen, er beschafft und finanziert alle Impfstoffe, die in Deutschland zum Einsatz kommen. Er organisiert die Verteilung der COVID-19-Vakzine an die von den Bundesländern eingerichteten Anlieferungsstellen. Die Länder wiederum sorgen für eine sichere Lagerung und Verteilung vor Ort. Sie organisieren und betreiben die Impfzentren und die mobilen Impfteams. All das sollte in einem föderalen Miteinander mit Unterschieden zwischen den Ländern geschehen, immer auch angepasst an die jeweilige geografische und demografische Situation. Dieses föderale Miteinander hat seit dem Beginn der Impfkampagne auch Diskussionen nach sich gezogen: etwa über Impfpriorisierungen und ihre Freigabe, über den Umfang von Lagerhaltungen für Zweitimpfungen wie auch – auf der Grundlage sich stetig aktualisierender wissenschaftlicher Erkenntnisse – über Empfehlungen zum Abstand zwischen Erst- und Zweitimpfungen, über Strategien zum Impfen bestimmter Zielgruppen, oder über die Koordinierung zwischen Impfzentren und Arztpraxen. Hier zeigte sich wiederum das Potential eines kooperativen Föderalismus, der sich gegenseitig unterstützt, auch in dem die verschiedenen Beteiligten voneinander lernen. Zu Beginn der Impfkampagne boten hier vor allem Modellprojekte, beispielsweise zum Impfen in Arztpraxen, in einzelnen Bundesländern gegenseitiges Anschauungsmaterial.

Neben dem beschriebenen organisatorischen Rahmen lieferte der Bund mittels der Impfkampagne auch verschiedene Unterstützungsleistungen an die Länder. So etwa entwickelte das Bundesministerium für Gesundheit zur Unterstützung des medizinischen Personals in den Impfzentren eine App für die COVID-19-Impfaufklärung von nicht-deutschsprachigen oder sehgeschädigten Personen sowie von Gehörlosen. Die App ermöglicht den kostenlosen Zugang zu relevanten Informationen über die verfügbaren Impfstoffe sowie eine rechtssichere Aufklärung und Anamneseerhebung auf dem Smartphone und

anderen mobilen Geräten. Es werden mehr als 35 Sprachen einschließlich Gebärdensprache abgedeckt. Damit wurde das Ziel verfolgt, nicht nur die Impfbereitschaft bei nicht-deutschsprachigen bzw. gehörlosen Menschen durch einen besseren Zugang zu den erforderlichen Informationen zu erhöhen. Zudem sollte das medizinische Personal in den Impfzentren der Länder bei Sprachbarrieren entlastet und somit ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung der bundesweiten Impfziele geleistet werden: eine möglichst schnelle und breite Immunisierung der Bevölkerung.

Die Bemühungen von Bund und Ländern in der Impfkampagne haben Früchte getragen: So liegt Deutschland Anfang Juli 2021 im EU-weiten Vergleich bei den Erst- und Zweitimpfungen innerhalb der Spitzengruppe. Mittlerweile hat Deutschland auch die USA beim Bevölkerungsanteil der Erstimpfungen überholt und schließt zu den anderen internationalen Spitzenreitern auf. Es ist bereits erkennbar, dass das Impfen Wirkung erzielt und zur Kontrolle des Infektionsgeschehens beiträgt.

Nicht zu vergessen ist schließlich der Forschungserfolg, der den Weg geebnet hat. Hier zeigt sich das ganze Potential eines Zusammenwirkens von Staat und Wirtschaft: Der Staat produziert (technologieoffene) Nachfrage, er setzt – und, wo immer möglich, bestenfalls erleichtert – (regulatorische) Rahmenbedingungen, er fördert ergebnisoffen die Forschung. In der Pandemie ist dies konkret gemündet in Sonderprogrammen zur Beschleunigung von Forschung und Entwicklung dringend benötigter Impfstoffe, mit denen unter anderem das Biotechnologieunternehmen BioNTech gefördert wurde. Zudem wurde der Aufbau zusätzlicher Produktionskapazitäten, etwa für das BioNTech-Werk in Marburg, beschleunigt. So konnten im Zusammenspiel mit dem Staat Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Unternehmerinnen und Unternehmer ihre ganze Kraft entfalten, um dem Land mit effektiven und sicheren Impfstoffen den Weg aus der Pandemie zu weisen. Diesen Weg gilt es fortzusetzen.

5 Zusammenfassung: Vorläufige Lehren zum föderalen Handeln in der Pandemie

Mit dem Beginn der Pandemie stand das Land mit einem Mal vor einer einzigartigen Herausforderung. In ihrer Art, in ihrem Ausmaß brachte die Pandemie eine besondere Form der Krise mit sich: Sie betraf jede einzelne Bürgerin, jeden einzelnen Bürger des Landes, und zugleich das Land im Gesamten. Damit unterscheidet sich diese Krise in gewisser Weise auch von den – fraglos vielfältigen und großen – Herausforderungen der vergangenen anderthalb Jahrzehnte. Umso wichtiger wird es sein, mit einem nüchternen Blick auf die Erfolge und Unzulänglichkeiten des (föderalen) Krisenmanagements die richtigen Schlüsse für die Zukunft zu ziehen. Für diesen Ausblick nachfolgend drei abschließende Gedanken:

Erstens: Ein starker Bund setzt sich aus starken Ländern zusammen. Vertrauen in politisches Handeln gewinnen staatliche Akteure, indem sie Lösungen miteinander finden. Dieser kooperative Föderalismus wird der Vertiefung benötigen. Aus Bundessicht stellt sich die Frage, welche Anreize dafür gesetzt werden können. Bei der Suche nach den besten Lösungen mag den Ländern ein kompetitiver Geist gelegentlich nicht ganz fern

sein. Dieser Wettbewerb im Team muss aber immer das bleiben: im Team, und damit kooperativ. Das sollte im Übrigen auch auf der Ebene des europäischen Föderalismus gelten.

Zweitens: Akutes Krisenhandeln verlangt ein Vorgehen der Exekutive, auch der Exekutive des Bundes, wesentliche Entscheidungen gehören aber immer auch in die Verantwortung der Legislative. Mit der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag hat nunmehr erstmalig die deutsche Pandemiegesetzgebung eine feste Verankerung erhalten. Dies ist ein großer Schritt gewesen. Der Bundestag hat sich mit dem Gesetz selbst die Aufgabe gestellt, diese Rechtsgrundlage nach Ende der Pandemie gemeinsam mit der Bundesregierung weiterzuentwickeln. Darüber hinaus müssen weitere gesetzliche Grundlagen in Betracht gezogen werden, die bei Krisenlagen von nationalem Ausmaß einen effektiven Einsatz der Kapazitäten des Bundes in Zusammenarbeit mit den Ländern ermöglichen.

Drittens: Eine funktionierende Gesundheitsversorgung gibt uns als Gesellschaft Sicherheit. Die Pandemie hat vor Augen geführt, wo es Stärken gibt: Der erste weltweit zugelassene Impfstoff und der erste PCR-Labor-Test wurden in Deutschland entwickelt; mit den stationären Behandlungskapazitäten und mit einem flächendeckenden Netz ambulanter Versorgung war das deutsche Gesundheitssystem in dieser beispiellosen Gesundheitskrise – vor allem auch dank der hohen Einsatzbereitschaft der Menschen, die im Gesundheitswesen arbeiten – bisher zu keinem Zeitpunkt überfordert. Daneben steht die Erkenntnis, dass sich Bund und Länder dem Aufholbedarf widmen müssen: Es braucht Krisenvorhaltungen, eigene Produktionskapazitäten für kritische Produkte, Pandemiepläne müssen geübt, der Öffentliche Gesundheitsdienst und die Digitalisierung des Gesundheitswesens weiter gestärkt werden.

Die künftige Bundesregierung wird daher eine besondere Verantwortung haben, Nachbesserungen zu erörtern, die das föderale System des Bevölkerungsschutzes betreffen. Es wird auch künftig Krisen geben, die die ganze Nation und unter Umständen jeden einzelnen in ihr lebenden Menschen betreffen wird. Cybergefahren halten sich nicht an föderale (oder auch: nationale) Grenzen. Politische Verantwortungsträger im föderalen Getriebe werden sich in Fragen des Bevölkerungsschutzes weiter in dem Spannungsfeld zwischen der Kohärenz von Regelungen und ihrer Kommunikation auf der einen und der Zielgenauigkeit von Maßnahmen auf der anderen Seite bewegen. Dabei müssen politische Verantwortungsträger aller Ebenen trotz des bzw. gerade im Bewusstsein für das Paradox der Prävention handeln: Vor allem dann, wenn Prävention funktioniert, wird sie für überflüssig gehalten. Der Erfolg präventiver Maßnahmen ist nicht immer unmittelbar sichtbar. Das darf politische Verantwortungsträger in Bund und Ländern jedoch nicht davon abhalten, richtige Entscheidungen zu treffen, um Risiken vorzubeugen oder ihre Folgen abzumildern. „There is no glory in prevention“ – dieser hergebrachte politische Glaubenssatz mag die Realität treffend beschreiben. Und doch darf er das Handeln nicht leiten: Denn es geht darum, dem Land und den Menschen nach bestem Wissen und Gewissen zu dienen.

2. Schwerpunktthema „Management der Corona-Pandemie in föderalen und quasi-föderalen Staaten“

Deutschland: Föderales Krisenmanagement und die Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz

Nathalie Behnke

1 Einleitung

In einer denkwürdigen Sendung der Polit-Talkshow ‚Anne Will‘ bemängelte die Bundeskanzlerin Angela Merkel am 28. März 2021 die unzureichende Kooperationsbereitschaft der Länder in der Pandemiebekämpfung und dachte erstmals laut darüber nach, ob nicht eine ‚Bundesnotbremse‘ nötig werden könne, wenn die Selbstkoordination und Selbstverpflichtung der Länder fortgesetzt versage.¹ Das vorangegangene Bund-Länder-Treffen vom 22. März 2021 hatte möglicherweise den Tiefpunkt einer Entwicklung markiert, in der die Ministerpräsidentenkonferenz (im Folgenden: MPK) zusehends in die öffentliche Kritik geraten war. Das Gremium, das vom Beginn des Ausbruchs von Covid-19 in Deutschland Anfang März 2020 an eine zentrale Rolle in der Koordination des Krisenmanagements eingenommen hatte, wurde als unfähig kritisiert, die notwendigen Kompromisse auszuhandeln und die getroffenen Beschlüsse dann auch schnell und effektiv in den Ländern umzusetzen. Vonseiten der Union im Bund wurde dementsprechend die Forderung nach einem permanenten Bund-Länder-Krisenstab formuliert.² Hintergrund dieser Überlegungen ist der Eindruck, dass stärker auf der Bundesebene zentralisierte Entscheidungsprozesse notwendig seien, um in einer Krise wie der Pandemie hinreichend schnell und effektiv agieren zu können. Die dezentralen und multilateralen Entscheidungsprozesse im Föderalismus – und hierfür wird archetypisch die MPK gesehen – werden als zögerlich, uneinig und zu wenig entschlossen wahrgenommen.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussionen ist es die Zielsetzung dieses Beitrags, die Funktion der MPK im Krisenmanagement differenzierter zu betrachten. Denn obgleich die Verarbeitung der sich dynamisch verändernden Informationen, die Aushandlung von Kompromissen und die Umsetzung gemeinsam getroffener Beschlüsse in der MPK tatsächlich deutlich besser funktionierte, als die mediale und politische Darstellung suggerieren, könnte ein Teil des wahrgenommenen Versagens auch in einer überzogenen Erwartungshaltung liegen, die an die Institution der MPK herangetragen wird. Ihre Stärke liegt darin, dass die exekutive Führerschaft in Bund und Ländern in der MPK versammelt ist. Daher können in dem Gremium politische Kompromisse ausgehandelt und beschlossen werden. Ihre vermeintliche Schwäche liegt aber in ihrer Freiwilligkeit, ergänzt um die exekutive Autonomie der Länder, die durch die föderale Arbeitsteilung des Grundgesetzes gesichert ist. Daher können Beschlüsse, die in der MPK getroffen werden, nur die Verbindlichkeit von Selbstverpflichtungen entfalten, die in der jeweiligen politischen

- 1 ARD-Mediathek 2021: Video: Bundeskanzlerin Angela Merkel zu Gast bei Anne Will. Sendung vom 28.03.2021. <https://www.daserste.de/information/talk/anne-will/videoextern/bundeskanzlerin-angela-merkel-zu-gast-bei-anne-will-100.html> (29.06.2021).
- 2 CDU-/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 2021: Corona: Mehr Handlungsfähigkeit für den Bund. 11.04.2021. <https://www.cducusu.de/themen/corona-mehr-handlungsfachigkeit-fuer-den-bund> (29.06.2021).

Arena der einzelnen Länder noch interpretiert und umgesetzt werden müssen. Jedoch könnte weder die politische Verantwortlichkeit der Regierungschefinnen und -chefs einem anderen Gremium übertragen werden, noch könnte ein wie auch immer gearteter Bund-Länder-Krisenstab die grundsätzliche Vollzugsautonomie der Länder hierarchisch aushebeln. Zwar hat sich die MPK insgesamt als Gremium der Bund-Länder-Koordination auch in der Krise bewährt. Jedoch weist die Praxis der Bund-Länder-Verhandlungen im Verlauf der Krise zunehmend Schwächen auf, sich auf gemeinsame Positionen zu einigen. Diese zunehmende Konflikthaftigkeit ist vor allem dem inner- und zwischenparteilichen politischen Wettbewerb geschuldet, der die traditionelle Konsensorientierung der föderalen Einheiten überlagert.

2 Die Ministerpräsidentenkonferenz als Gremium der intergouvernementalen Beziehungen

2.1 Funktionen intergouvernementaler Gremien

Intergouvernementale Beziehungen sind essenziell, um Koordination zwischen den Handlungen verschiedener Gebietskörperschaften in einem Mehrebenenstaat herzustellen, um Interessenkonflikte zu befrieden, negative Externalitäten zu verhindern, Skaleneffekte zu realisieren oder wechselseitiges Lernen zu ermöglichen.³ Traditionelle Föderalstaaten wie Deutschland, die Schweiz oder Kanada verfügen über ein ausgefeiltes und routinisiertes Netzwerk an intergouvernementalen Gremien und Prozessen⁴, wohingegen Länder, die sich erst in der jüngeren Vergangenheit föderalisiert haben, wie Großbritannien, Spanien oder Belgien, nach wie vor um den Aufbau funktionierender intergouvernementaler Beziehungen kämpfen.⁵ Eine herausgehobene Rolle in der intergouvernementalen Koordination kommt regelmäßig multilateralen intergouvernementalen Exekutivgremien zu.⁶

3 *Bolleyer, Nicole* 2009: Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond, Oxford; *Poirier, Johanne/Saunders, Cheryl/Kincaid, John* 2015: Intergovernmental Relations in Federal Systems, Oxford; *Schnabel, Johanna/Hegele, Yvonne* 2021: Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland, in: Publius: The Journal of Federalism, online first, S. 1–33.

4 *Mueller, Sean* 2014: Shared Rule in Federal Political Systems: Conceptual Lessons from Subnational Switzerland, in: Publius: The Journal of Federalism, Jg. 44, Nr.1, S. 82–108; *Simeon, Richard* 1972: Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada, Toronto; *Auel, Katrin* 2014: Intergovernmental relations in German federalism: Cooperative federalism, party politics and territorial conflicts, in: Comparative European Politics, Jg. 12, 4-5, S. 422–443.

5 *Agranoff, Robert* 2004: Autonomy, devolution and intergovernmental relations, in: Regional & Federal Studies, Jg. 14, Nr.1, S. 26–65; *Trench, Alan* 2008: Tying the UK Together? Intergovernmental Relations and the Financial Constitution of the UK, in: *Hazell, Robert (Hrsg.): Constitutional Futures Revisited. Britain's Constitution to 2020*, Basingstoke, S. 43–55; *McEwen, Nicola/Swenden, Wilfried/Bolleyer, Nicole* 2012: Intergovernmental Relations in the UK: Continuity in a Time of Change?, in: British Journal of Politics & International Relations, Jg. 14, Nr.2, S. 323–343; *Poirier, Johanne* 2002: Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium, in: Regional and Federal Studies, Jg. 12, Nr. 3, S. 24–54.

6 *Behnke, Nathalie/Mueller, Sean* 2017: The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison, in: Regional & Federal Studies, Jg. 27, Nr. 5, S. 507–527.

Diese treten als sektorale Konferenzen auf, etwa die Fachministerkonferenzen in Deutschland⁷ oder die Kantonskonferenzen in der Schweiz⁸. Noch wichtiger für die sektorübergreifende Koordination sind aber die politischen Spitzengremien, die in der vergleichenden Föderalismusforschung als ‚peak councils‘ bezeichnet werden. Solche ‚peak councils‘ erfüllen in allen Föderalstaaten wichtige Funktionen der horizontalen und vertikalen Koordination, wenn auch mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung: Sie moderieren und aggregieren Positionen der subnationalen Ebene und treten dann als Agendasetzer und Interessenvertreter gegenüber der Bundesebene auf; sie koordinieren und harmonisieren die Politikumsetzung in der Fläche und vermeiden somit Ein- oder Übergriffe der Bundesebene in subnationale Kompetenzen.⁹ Zusehends nehmen sie auch über Pressemitteilungen und die mediale Inszenierung der Treffen eine Öffentlichkeitsfunktion ein.¹⁰ Typischerweise ist ihre Existenz nicht in der Verfassung verankert, sondern beruht auf einfacher Gesetzgebung, auf Gewohnheitsrecht oder Selbstermächtigung. Ihre Notwendigkeit wird aber in allen Mehrebenenstrukturen aufgrund der realen Verflochtenheit von Policies früher oder später anerkannt. Wie stark der Einfluss der ‚peak councils‘ auf die nationale Politik ist, hängt von den verschiedenen föderalen Architekturen ab. Im wenig verflochtenen Föderalismus der USA beispielsweise lobbyieren die sektoralen oder regionalen intergouvernementalen Vereinigungen in Washington in Konkurrenz zu wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Interessenvertretungen.¹¹ In Kanada oder Australien erlebten sie in Abhängigkeit der föderalismusfreundlichen oder -feindlichen Einstellung nationaler Regierungschefinnen und -chefs in den vergangenen Jahrzehnten recht wechselhafte Geschicke.¹² In Deutschland hingegen ist der Einfluss der MPK seit knapp 60 Jahren stabil und groß. Neben dem Bundesrat ist sie die wichtigste Arena, in der sich die Länderexekutiven untereinander abstimmen und Einfluss auf die Bundespolitik nehmen. Im Vergleich zu den weniger kooperativ organisierten angelsächsischen Föderalstaaten dominiert in Deutschland heutzutage neben dem Ziel der Autonomiewahrung vor allem das Bemühen um Kooperation und Koordination unter aktiver Einbeziehung des Bundes. Diese generell kooperative Orientierung verhindert jedoch weder zuverlässig, dass Inte-

-
- 7 Hegele, Yvonne/Behnke, Nathalie 2013: Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 54, S. 21–50, Nr. 1.
 - 8 Schnabel, Johanna 2017: Committed to Coordination? Intergovernmental Councils as a Federal Safe-guard, in: Swiss Political Science Review, Jg. 23, Nr. 2, S. 191–206.
 - 9 Mueller, Sean/Behnke, Nathalie 2017: The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison, in: Regional & Federal Studies, Vol. 27, Issue 5: Better Together? The Purpose of Intergovernmental Councils in Federal States, S. 507–527.
 - 10 Schnabel, Johanna/Freiburghaus, Rahel/Hegele, Yvonne 2022 i.E.: The role of intergovernmental councils during the Covid-19 pandemic in Germany and Switzerland, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Jg. 54.
 - 11 Bowman, Ann O. 2017: Intergovernmental councils in the United States, in: Regional & Federal Studies, Jg. 27, Nr. 5, S. 623–643.
 - 12 Phillimore, John/Fenna, Alan 2017: Intergovernmental councils and centralization in Australian federalism, in: Regional & Federal Studies, Jg. 27, Nr. 5, S. 597–621; Simmons, Julie M. 2017: Canadian multilateral intergovernmental institutions and the limits of institutional innovation, in: Regional & Federal Studies, Jg. 27, Nr. 5, S. 573–596.

ressenkonflikte zwischen den Ländern eine erfolgreiche Selbstkoordination untergraben¹³; noch ist sie eine Garantie gegen eine schleichende Übergriffigkeit des Bundes in die Länderkompetenzen¹⁴. Das Risiko, Kompetenzen an den Bund abzugeben, ist dann besonders groß, wenn die Länder untereinander uneinig sind, was einerseits durch die relativ großen Unterschiede in der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit befördert wird, andererseits durch parteipolitische Konfliktlinien. Auf diesen Aspekt wird unten zurückgekommen.

2.2 Aufgaben und Arbeitsweise der MPK

Die Ministerpräsidentenkonferenz gründete sich 1954 als Gremium der freiwilligen horizontalen Selbstkoordination. Sie folgte gewissermaßen logisch aus noch formloseren Zusammenschlüssen der Regierungschefs der Länder bzw. Besatzungszonen, die sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs aktiv an der Neugründung der Bundesrepublik beteiligt hatten.¹⁵ Der damalige bayerische Ministerpräsident Hans Ehard, der die Gründungskonferenz in München ausrichtete, beschrieb als Aufgabe der MPK, dass

„für einige Gebiete, bei denen nach dem Grundgesetz eine Zuständigkeit des Bundes nicht besteht oder doch nicht notwendig ausgeübt werden muß, aber gemeinsame Aufgaben der Länder zweckmäßig nach gewissen gemeinsamen Gesichtspunkten wahrgenommen werden sollten [...], die Mittel und Wege erörtert werden [sollen], durch die eine zweckentsprechende und befriedigende Lösung herbeigeführt werden kann“.¹⁶

Diese Selbstbeschreibung deckt sich weitgehend mit der Funktion der ‚peak councils‘ in anderen Föderalstaaten. Somit zielte die MPK ursprünglich vor allem darauf, die landeseigene Selbstorganisation zu schützen. Dies erreichte sie, indem sie über erfolgreiche horizontale Koordination verhinderte, dass der Bund einen Grund hätte, mit zentral verordneten einheitlichen Regelungen in die Autonomieräume der Länder einzugreifen. Im Laufe der Zeit gewann neben der horizontalen Selbstkoordination der intensive vertikale Austausch mit der Bundesebene an Bedeutung, um sowohl in den Phasen des Agenda-Setting und des Policy-Making als auch im Vollzug eine optimale Koordination zwischen den Gebietskörperschaften zu gewährleisten.

13 Man denke an die jahrzehntelangen fruchtlosen Bemühungen der Kultusministerkonferenz, das Bildungswesen in Deutschland zu harmonisieren, vgl. *Kropp, Sabine* 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden, Kapitel 3; *Ulbricht, Lena* 2014: Föderalismus als Ideenpool? Untersuchung bildungspolitischer Konvergenz in den deutschen Ländern, in: dms–der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Jg. 7, Nr. 2, S. 21–22.

14 *Behnke, Nathalie* 2020: Administrative autonomy of the German Länder over seven decades of the Basic Law, in: *Knipling, Felix/Kölling, Mario/Kropp, Sabine/Scheller, Henrik* (Hrsg.): Reformbaustelle Bundesstaat, Wiesbaden, S. 187–202.

15 Eine umfassende Darstellung der historischen Entstehung sowie der Organisation und Arbeitsweise der MPK bietet *Scherer, Franziska* 2009: Zusammenarbeit im Bundesstaat seit 1871. Die Ministerpräsidentenkonferenz von den Ursprüngen bis heute, Berlin, Kapitel 3–6.

16 Zitiert nach ebenda, S. 102.

Die MPK nimmt hierbei als ‚Spitzengremium‘ neben den sektoralen Fachministerkonferenzen eine herausgehobene Position ein. Dienen die Fachministerkonferenzen vor allem der technisch-sachlichen Abstimmung in den Zuständigkeitsbereichen der verschiedenen Ressorts, liegt die Stärke der MPK vor allem in ihrer politischen Problemlösungsfähigkeit. Themen, die von politischen Interessenkonflikten geprägt sind oder eine öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen, werden daher häufig von der MPK aus den Fachministerkonferenzen an sich gezogen. Denn nur in der MPK können politische Erwägungen partei-, landes- und sektorübergreifend zueinander in Abwägung gebracht, Koppelgeschäfte vereinbart und die großen Richtlinien der Politik festgesetzt werden.¹⁷ Auch zur anderen zentralen Arena der intergouvernementalen Verhandlungen, dem Bundesrat, besteht eine relativ klar abgegrenzte Arbeitsteilung. So werden Materien, die gerade als Gesetzesvorlagen im Bundesrat verhandelt werden, nicht zeitgleich in der MPK oder in den Fachministerkonferenzen debattiert, um Friktionen zu vermeiden.¹⁸ Länger andauernde Themen werden aber fortlaufend parallel in den verschiedenen Gremien diskutiert.

Die – trotz ihres Alters und ihrer politischen Bedeutung – relative Informalität der MPK drückt sich unter anderem in ihrer Organisationsstruktur und Arbeitsweise aus. Der Vorsitz der MPK wird turnusmäßig immer von Oktober bis September für die Dauer eines Jahres von der Regierungschefin oder dem Regierungschef des Vorsitzlandes ausgeübt. Entsprechend verfügt die MPK über keine dauerhafte Repräsentanz, weder physisch über einen Konferenzort und eine Geschäftsstelle in Berlin – vergleichbar etwa dem ‚Haus der Kantone‘ in Bern¹⁹ – noch virtuell über eine gemeinsame Webseite. Vielmehr wechselt die Geschäftsstelle mit dem Vorsitz jährlich von Land zu Land. Die Aufgaben der Geschäftsstelle werden jeweils in einem Referat der Regierungszentrale des Vorsitzlandes (Staats- oder Senatskanzlei) ausgeübt. Und praktisch jedes Land hat in seiner Zeit als Vorsitzland eine MPK-Webseite angelegt, auf der zeitlich verhaftete und unvollständige Informationen nach der subjektiven Schwerpunktsetzung des Bundeslandes eingestellt werden.²⁰

17 Ein Beispiel hierfür ist die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Sie wurde lange Zeit vor allem in den Medien, in Parteigremien und in der Finanzministerkonferenz verhandelt. Dann zog die MPK die Materie an sich und handelte bis Ende 2015 einen Kompromiss zwischen Bund und Ländern aus, der die Grundlage für das Reformgesetz wurde. Vgl. Dreyer, Malu 2017: Die Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat: Eine Stärkung des Föderalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 21–34.

18 Hegele, Yvonne/Behnke, Nathalie 2013: Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 54 (2013), 1. S. 25; Martens, Rolf 2003: Die Ministerpräsidentenkonferenzen, Würzburg, S. 66.

19 Linder, Wolf/Mueller, Sean 2017: Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern, S. 192.

20 So findet sich beispielsweise auf der MPK-Seite von NRW die Reihenfolge der Vorsitzländer von 2016 bis 2031. Siehe *NRW* 2021: Ministerpräsidentenkonferenz. <https://www.land.nrw/de/ministerpraesidentenkonferenz> (29.06.2021).

Die MPK trifft sich in der Regel viermal im Jahr, im Herbst und Frühjahr ohne, im Sommer und Winter mit Beteiligung des Bundes. Es ist möglich, für Themen besonderer Dringlichkeit Sondersitzungen anzuberaumen. Die Sitzungen werden ausgiebig vorbereitet. Das Vorsitzland erstellt einen Entwurf für eine Tagesordnung mit Themen und Beschlussanträgen. Diese wird zwischen den Ländern zirkuliert und präzisiert. Hauptaufgabe des Vorsitzlandes ist es, möglichst schon im Vorfeld konsensfähige Beschlussanträge zu formulieren. Die Tagesordnung wird in der Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien (CdS) vorberaten. Die CdS-Konferenz findet rund drei bis vier Wochen vor der MPK statt. Anschließend treffen sich die Ländergruppen der A-Länder (SPD geführte Länder sowie aktuell Thüringen) und B-Länder (CDU geführte Länder sowie aktuell Baden-Württemberg). In den Ländergruppen werden die Tagesordnungspunkte diskutiert und die vorliegenden Beschlussvorschläge verändert mit dem Ziel, sich möglichst auf eine gemeinsame Position zu einigen. An der MPK selbst nehmen die CdS und die MPK-Koordinatorinnen und -koordinatoren aus den Staats- und Senatskanzleien ebenfalls teil. Besonders kontroverse Themen werden jedoch nur im engsten Kreise der Regierungschefinnen und -chefs selbst, in der so genannten ‚Kaminrunde‘, besprochen und abgestimmt. Die Mischung aus intensiv vorbereiteten Sitzungen zu der Mehrzahl der Themen und der informellen Aushandlung in der Kaminrunde bewirkt insgesamt eine enorm hohe Effektivität der Arbeit der MPK.²¹

Beschlüsse werden in der MPK mit qualifizierter Mehrheit gefasst. Bis 2004 galt das Konsensprinzip, von dem man dann zugunsten der Handlungsfähigkeit abrückte. Bei Stimmenmehrheit von 13 Stimmen gilt ein Beschluss als angenommen, es sei denn, es handelt sich um Entscheidungen über die Geschäftsordnung, haushaltswirksame Angelegenheiten und die Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen. Dann gilt weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip.²² Typisch für die Beschlüsse sind daher so genannte ‚Protokollerklärungen‘ einzelner Länder oder Ländergruppen, die ihre abweichende Position vom gefassten Beschluss dokumentieren. Eine hohe Zahl an Protokollerklärungen deutet auf kontroverse Positionen in der MPK. Seit 2019 sind alle MPK-Beschlüsse öffentlich zugänglich, allerdings nicht zentral an einer Stelle gesammelt. Hieran, wie an der Zunahme begleitender Pressemeldungen zeigt sich, dass die Öffentlichkeitswirkung der MPK auch schon vor der Pandemie an Bedeutung gewonnen hat.

Grundsätzlich haben die Beschlüsse der MPK, auch wenn sie pressewirksam präsentiert werden, für die Vollzugsentscheidungen in den Ländern keine rechtliche Bindungswirkung. Allenfalls wirken sie politisch und moralisch in dem Sinne, dass, wer dem Beschluss zugestimmt hat, nicht seine politische Glaubwürdigkeit dadurch verspielen möchte, dass sie oder er am nächsten Tag das Gegenteil vertreten. Aber dass es zu mehr oder weniger großen Anpassungen an die gemeinsam gefassten Beschlüsse kommt, ist vollkommen üblich. Schließlich muss die Umsetzung im politischen Tagesgeschäft von den

21 Diese Beschreibung ist in Teilen der MPK-Webseite von Hamburg entnommen: *Hamburg: Hintergrund. So arbeitet die Konferenz.* <https://www.hamburg.de/mpk/hintergrund/11632226/so-arbeitet-die-konferenz/> (29.06.2021). Sehr ähnliche Zusammenstellungen finden sich aber auch auf den MPK-Seiten der anderen Länder sowie in den beiden Standardwerken zur MPK; Scherer 2009 (Fn. 15) und Martens 2003 (Fn. 18).

22 Scherer 2009 (Fn. 15), S. 111.

Koalitionspartnern im eigenen Land mitgetragen und vor dem Landtag und der Wahlbevölkerung verantwortet werden.

3 Die MPK als Krisenstab in der Pandemie

Mit dem Ausbruch der Pandemie in Deutschland im März 2020 wurde die MPK schlagartig zum zentralen Bund-Länder-Koordinationsgremium, in dem wesentliche Maßnahmen des Pandemiemanagements beschlossen wurden. Die Notwendigkeit, die Maßnahmen horizontal zwischen den Ländern sowie vertikal mit der Bundesebene abzustimmen, lag auf der Hand. Denn die vielfältigen Politikbereiche, in denen Maßnahmen des Pandemiemanagements ergriffen wurden, überlappen sowohl die föderalen Ebenen als auch sektorale Zuständigkeiten.

Hinsichtlich der föderalen Zuständigkeiten ist die Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz bestimmend. Die meisten Vollzugsaufgaben liegen bei den Ländern. Sie vollziehen entweder gemäß Art. 84 GG als eigene Angelegenheit oder gemäß Art. 85 GG im Auftrag des Bundes.²³ Auch der Vollzug des Infektionsschutzes ist Aufgabe der Länder.²⁴ Sie vollziehen ihn gemäß Art. 84 GG und § 32 Infektionsschutzgesetz (IfSG) als landeseigene Angelegenheit. Nach dem IfSG sind sie ermächtigt, „durch Rechtsverordnung entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen.“ Außerdem dürfen die Landesregierungen die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen auf andere Stellen übertragen. Die Corona-Verordnungen, die die Länder mit dem Ziel des Infektionsschutzes erließen, erlegten der Bevölkerung weitreichende Kontaktbeschränkungen auf und vollzogen die Lockdown-Maßnahmen im Handel, in Kultur, Sport und Freizeit, in Gastronomie, Hotellerie und Tourismus sowie in Kitas und Schulen.

Beim Bund hingegen – konkret beim Bundesgesundheitsministerium – liegt die Verantwortung für den Gesundheitsschutz mit Blick auf grenzüberschreitende Mobilität (Reisebeschränkungen, Testpflichten bei Grenzübertritten, Ausweis von Risikogebieten und Quarantäneregeln), für das Gesundheitswesen (etwa Grundversorgung mit Arzneimitteln und Schutzausrüstung sowie der Ausbau der Kapazität von Intensivbetten in Absprache mit den Krankenhäusern) sowie für die Koordination der Infektionsmeldungen und der Kontaktverfolgung über das Robert-Koch-Institut. Um den Bund mit entsprechenden Kompetenzen auszustatten, wurde § 5 des IfSG im März 2020 novelliert.

Dass die genannten Zuständigkeiten von Bund und Ländern weit ineinandergreifen, nicht zuletzt mit Blick auf die Unterstützung der Gesundheitsämter als kommunalen Vollzugsbehörden, versteht sich von selbst. Aber auch sektorübergreifend war intensive Koordination nötig, etwa mit den Innenministerien, wenn es um Kontrollen der beschränkten Freizügigkeits- und Versammlungsrechte oder allgemein darum ging, Verletzungen der

23 Behnke, Nathalie/Kropp, Sabine 2021: Administrative Federalism, in: Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella/Schimanke, Dieter/Ziekow, Jan (Hrsg.): Public Administration in Germany, Basingstoke, S. 35–51.

24 Gerlinger, Thomas/Burkhart, Wolfram 2012: Dossier Gesundheitspolitik, Bonn. <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gesundheitspolitik/> (01.07.2021).

bußgeldbewehrten Vorschriften der Corona-Verordnungen als Ordnungswidrigkeiten zu ahnden; oder mit den Kultusministerien im Hinblick auf Schließungen, Notbetreuungen oder Wechselunterricht in Schulen und Kitas. Schließlich kommt der grenzüberschreitenden Koordination eine besondere Brisanz zu, da uneinheitliche Regelungen in der Fläche zu Verunsicherung und letztlich Unmut in der Bevölkerung führten.²⁵

Vor diesem Hintergrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern lag es nahe, zunächst einmal für das Krisenmanagement auf bewährte Institutionen und Prozesse der föderalen Koordination zurückzugreifen. Als hochrangigstes intergouvernementales Exekutivorgan, das erfahrungsgemäß in der Lage ist, relativ schnell und informal auch politisch kontroverse und saliente Themen zu bearbeiten, bot sich daher die MPK als Krisenstab an.

Am 12. März 2020 traf sich die MPK zu ihrer regulären vierteljährlichen Konferenz, zu jenem Zeitpunkt noch physisch, in Berlin und fasste die Beschlüsse zum ersten Lockdown. In sechs knappen Beschlusspunkten wurden die wesentlichen Maßnahmen umrissen (siehe Abbildung 1 unten).²⁶ Diese Beschlüsse wurden von den Landesregierungen innerhalb maximal einer Woche direkt in Allgemeinverfügungen oder Rechtsverordnungen umgesetzt.²⁷ So wurde der erste Lockdown schnell und flächendeckend realisiert.

25 Vgl. auch die Kritik an der mangelnden Abstimmungsfähigkeit der Länder in Münch, Ursula 2021: Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-)Föderalismus in Zeiten der Coronakrise, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 209–225.

26 Da innerhalb des Pandemiejahres der Vorsitz wechselte, finden sich die Beschlüsse bis September 2020 auf der Webseite der bayerischen Regierung. *Bayerische Staatsregierung* 2020: Ministerpräsidentenkonferenz. <https://www.bayern.de/staatsregierung/ministerpraesidentenkonferenz/> (29.06.2021). Auf den Seiten der Berliner Senatsregierung, die ab Oktober 2020 den MPK-Vorsitz übernahm, sind nur vereinzelte Beschlüsse zu den regulären MPK-Treffen aufgeführt, aber nicht die Corona-Beschlüsse der Bund-Länder-Treffen. Alle Corona-Beschlüsse der Bund-Länder-Treffen sind auf den Informationsseiten der Bundesregierung zu finden, aber nicht gesammelt. Vielmehr müssen sie über individuelle Suchanfragen aufgespürt werden. Der Beschluss vom 12.03.2020 ist abrufbar unter: *Bundesregierung* 2020: Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 12. März 2020. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/beschluss-zu-corona-1730292> (29.06.2021). Auf der Arbeitsbereichs-Webseite der Verfasserin (am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Darmstadt) wurde im Juli 2021 zum laufenden Forschungsprojekt ‚Corona-Verordnungen‘ ein frei zugängliches Archiv der Beschlüsse (Corona-Verordnungen im deutschen Föderalismus) angelegt, das laufend aktualisiert wird. https://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/institut/arbeitsbereiche/oeffentliche_verwaltung_public_policy/forschung_oev/Corona-VerordnungenimdeutschenFderalismus.de.jsp (01.07.2021).

27 Behnke, Nathalie 2020: Föderalismus in der (Corona-)Krise?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 70, 35–37, S. 9–15 (11).

Abb. 1: Beschlüsse der ersten Krisen-MPK vom 12.03.2020

1. Veränderung der Abläufe in Krankenhäusern: nicht notwendige Operationen und Behandlungen werden verschoben, Intensivkapazitäten ausgebaut. Zugleich finanzielle Absicherung der Ausfälle für die Krankenhäuser.
2. Aufstockung des ärztlichen und pflegerischen Personals.
3. Information und Schutz für besonders gefährdete Personengruppen, Schutzkonzepte für Einrichtungen und ambulante Betreuung.
4. Versammlungsverbote, Schul- und Kita-Schließungen, Verschiebung des Semesterbeginns an Universitäten.
5. Kurzarbeit und Liquiditätshilfen für die Wirtschaft.
6. Vereinbarung einer weiteren engen Bund-Länder-Kooperation unter Betonung der Rolle der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien (CdS).

Quelle: *Bundesregierung* 2020: Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 12. März 2020. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/beschluss-zu-corona-1730292> (14.07.2021).

Nach diesem ersten Treffen entwickelte sich die Pandemie ebenso wie die staatlichen Aktivitäten des Pandemiemanagements mit einer enorm hohen Dynamik. In Reaktion auf die täglich aktualisierten Infektionszahlen sowie die wachsenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zu geeigneten Eindämmungsmaßnahmen novellierte die Länder ihre Corona-Schutzverordnungen teilweise innerhalb weniger Tage. Entsprechend intensiv gestaltete sich auch die Bund-Länder-Koordination. Innerhalb des nächsten Jahres, bis Ende März 2021, fanden insgesamt weitere 25 Bund-Länder-Treffen statt, das entspricht in etwa einem Treffen alle zwei Wochen.²⁸ Neben diesen Treffen unter Beteiligung der Regierungschefinnen und Regierungschefs arbeiteten auch alle weiteren Bund-Länder-Gremien, namentlich die Fachministerkonferenzen mit ihren jeweiligen Ausschüssen, die CdS-Konferenz sowie eine Vielzahl an zusätzlichen ad-hoc-Treffen, um der Komplexität der Herausforderungen, die durch die Pandemie an die Koordination staatlichen Handelns gestellt wurden, irgendwie gerecht zu werden.

3.1 Veränderung der Rahmenbedingungen

Wenngleich der Rückgriff auf eingespielte Routinen der Bund-Länder-Koordination zu Beginn der Pandemie nahelag, kam es doch schnell zu wesentlichen Neuerungen in der Arbeitsweise der Konferenz. Die hohe Frequenz der Treffen wurde oben schon benannt. Neu war darüber hinaus die personelle Zusammensetzung der Treffen. Die traditionelle MPK ist ein horizontales Treffen unter Leitung des Vorsitzlandes mit zeitweiligem Einbezug der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers. Die neuen Bund-Länder-Gespräche in der Pandemie wurden zu einem deutlich erweiterten von der Kanzlerin orchestrierten Krisenstab: Die Bundesseite wurde um den Chef des Bundeskanzleramts, rund das halbe Kabinett sowie eine Reihe von Staatssekretärinnen und Staatssekretären in wechselnder

²⁸ Auflistung der Treffen bis Februar 2021 in BT-Drs. 19/28056 vom 29.03.2021, ergänzt um eigene Recherchen.

Besetzung ergänzt. Zusätzlich wurden nach Bedarf virologische oder epidemiologische Expertinnen und Experten hinzugezogen.²⁹ Die Sitzungen wurden vom Kanzleramt einberufen, das auch den Teilnehmendenkreis festlegte und Tagesordnungen und Beschlussvorlagen in Abstimmung mit dem Vorsitzland der MPK erarbeitete. Die Horizontalität spielte somit gegenüber der Vertikalität eine deutlich untergeordnete Rolle. Zwar verdeutlichte die Kanzlerin, dass sie mit den Ländervorteilnehmerinnen und -vertretern auf Augenhöhe verhandelte, aber die Vorgaben und Ansagen gingen klar vom Bund aus, begleitet von einer auch medial kommunizierten Erwartungshaltung, dass man sich auf die Bundesvorgaben jedenfalls einließ.

Eine weitere Neuerung bestand darin, dass aufgrund der Infektionsgefahr auf persönliche Treffen überwiegend verzichtet wurde. Stattdessen wechselte man in das Format der Videokonferenzen, eine Entscheidung, die die Atmosphäre der Gespräche grundlegend veränderte. Denn die Privatheit und Vertrautheit, die die MPK'en über 65 Jahre lang gekennzeichnet hatten, gingen damit verloren. Die Verhandlungen fanden zwar noch formal unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Aber der stark erweiterte Teilnehmendenkreis in Verbindung mit dem Videoformat ermöglichten es, während der Verhandlungen über Kurzmeldungen in den sozialen Medien laufend Informationen ‚durchzusteichen‘. Unter der intensiven öffentlichen und medialen Dauerbeobachtung wurde es zunehmend schwieriger, informelle Kompromisse zu finden. Wie Jon Elster schon in seiner Untersuchung historischer verfassungsgebender Versammlungen betonte, kann in nicht-öffentlichen Verhandlungen darauf verzichtet werden, ‚Fenster-Reden‘ zu halten, in denen die eigene Klientel durch Betonung gemeinsamer ideologischer Positionen befriedigt werden muss. Vielmehr sind in nicht-öffentlichen Verhandlungen pragmatische Kompromisse und Koppelgeschäfte leichter zu erreichen.³⁰ Die neue unkontrollierte Öffentlichkeit über den Video-Konferenz-Raum hinaus, die über Twitter-Meldungen und soziale Netzwerke hergestellt und von der Presse dankbar aufgegriffen wurde; aber auch die Öffentlichkeit in der Video-Besprechung selbst, bei der man nicht eben mal an der Kaffeetisch unter vier Augen miteinander reden kann, untergruben somit die Möglichkeit, in den Verhandlungen eine deliberative und problemlösungsorientierte Atmosphäre aufzubauen. Dies stellte sich im Laufe der Zeit zunehmend als Hindernis heraus, da die manifesten Interessenkonflikte zunahmen. Somit wuchs die Versuchung oder auch der Druck, sich als Ergebnis der Bund-Länder-Treffen nur noch auf Formelkompromisse zu verständigen und die Vollzugskompetenz zu nutzen, um dann in der konkreten Umsetzung doch die eigenen Landesinteressen umzusetzen.

29 Eine detaillierte Liste der Anwesenheit bei den einzelnen Treffen findet sich in BT-Drs. 19/28056.

30 Elster, Jon 1998: Deliberation and Constitution Making, in: Elster, Jon (Hrsg.): Deliberative Democracy, New York, N.Y., S. 97–122 (111).

3.2 Der Einfluss des Parteienwettbewerbs

Die Öffentlichkeit der Verhandlungen begünstigte außerdem eine stärkere Orientierung der Verhandelnden an Parteiinteressen. 2020 war insofern ein günstiges Jahr für ein koordiniertes Bund-Länder-Pandemie-Management, als seit Beginn der Pandemie im März keine Wahlen stattfanden. Wenn man bedenkt, dass in einem Turnus von überwiegend vier bis fünf Jahren regelmäßig Europawahlen, Bundestagswahlen, 16 Landtagswahlen und 16 Kommunalwahlen stattfinden, ist es eher selten, dass ein Jahr lang keine Wahl stattfindet. Nun ist das mit dem Parteienwettbewerb im Föderalismus durchaus eine zwiespältige Angelegenheit, wie schon Gerhard Lehmbruch in seiner grundlegenden Abhandlung zum Parteienwettbewerb im Bundesstaat darlegte.³¹ Lehmbruch betonte, dass die Wettbewerbsorientierung des parteilichen Wahlkampfs, in dem sich Politikerinnen und Politiker der Länder befinden, einen ‚Strukturbruch‘ zur historisch erworbenen Konsensorientierung der föderalen Verhandlung darstelle, der insbesondere in der intergouvernementalen Arena des Bundesrats Friktionen verursache. Auch im Pandemiemanagement liegt eine solche Gegenüberstellung nahe: die konsensuale Logik der Bund-Länder-Gespräche ist geprägt von der gemeinsamen Suche nach besten Strategien, um das Virus zu bekämpfen. Der Parteienwettbewerb hingegen zwingt die verhandelnden Politikerinnen und Politiker, für ihre Wählerschaft erkennbare und zustimmungsfähige Positionen zu beziehen. Er setzt somit Anreize, sich öffentlichkeitswirksam gegen gemeinsame Beschlüsse oder der konkurrierenden Partei angehörige Regierungschefinnen oder -chefs zu wenden, um in der eigenen Wählerschaft an Popularität zu gewinnen.

Besonders augenfällig wurde dieser Effekt im Sommer 2020 im Schaulaufen der Ministerpräsidenten Markus Söder und Armin Laschet, die sich für die unionsinterne Kanzlerkandidatur positionierten. Die medial zur Schau getragenen Gegensätze in den Strategien des Pandemiemanagements (‘Team Vorsicht versus Team Lockerung’) spiegelten sich übrigens nicht in gleichem Maße in der realen Politik wider, denn die Verordnungen beider Länder näherten sich im Laufe des Sommers in ihrer Restriktivität aneinander an, und im Herbst 2020, als die Infektionszahlen wieder stiegen, war Nordrhein-Westfalen sogar restriktiver als Bayern (siehe Tabelle 1).

31 Lehmbruch, Gerhard 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Opladen.

Tab. 1: Restriktivitätswerte Bayern und Nordrhein-Westfalen im Zeitverlauf über Kalenderwochen

Kalenderwoche	Bayern	Nordrhein-Westfalen	Ø Durchschnitt
12	83	62	72
14	84	75	79
17	84	74	75
21	60	49	53
25	45	37	40
29	36	39	36
33	35	39	35
37	34	39	35
42	34	40	35
46	55	63	56
51	73	70	68

Quelle: eigene Erhebung.³²

Zum Jahreswechsel 2020/2021 hin wurde der Einfluss des Parteienwettbewerbs breiter spürbar. 2021 gilt als ‚Superwahljahr‘ mit insgesamt sechs Landtagswahlen, einer Kommunalwahl und der Bundestagswahl. Die Nervosität stieg in den Bund-Länder-Gesprächen angesichts dieser parteipolitischen Konkurrenz deutlich an und begünstigte letztlich die Einführung der so genannten ‚Bundesnotbremse‘³³. Der Eklat der Bund-Länder-Gespräche vom 22.03.2021, als spät in der Nacht die Kanzlerin als Minimalkonsens eine fünf-tägige Osterruhe verkündete, die sie einen Tag später wieder zurücknahm, weil sich herausstellte, dass die gesetzliche Grundlage hierfür in der Kürze der Zeit nicht in akzeptabler Form geschaffen werden konnte, markierte den Tiefpunkt der MPK in der öffentlichen Wahrnehmung. Als die Kanzlerin in der Folge der missglückten Einigung auf weitergehende Lockdown-Maßnahmen dann eine bundeseinheitliche Verordnung forderte, zeigten sich die Länderchefinnen und -chefs erstaunlich willig, einem weitgehenden Verzicht auf Länderkompetenzen zuzustimmen. Dies lässt sich sinnvoll nur vor dem Hintergrund des Wahlwettbewerbs interpretieren, da sie auf diese Weise die Verantwortung für weitere unliebsame Eingriffe in individuelle Grundrechte und Freiheiten nicht mehr auf sich nehmen mussten, sondern auf den Bund abwälzen konnten.

32 Zur Ermittlung der Restriktivitätswerte wurden die Corona-Verordnungen der Länder inhaltsanalytisch ausgewertet und codiert. Der Index wurde auf einen Wert zwischen 0 und 100 normiert, wobei ein Wert von 100 die maximale Restriktivität ausdrückt, die erreicht würde, wenn auf allen Regelungsdimensionen absolute Verbote und Schließungen verhängt würden. Im Gegensatz dazu bedeutet ein Wert von 0, dass keinerlei Einschränkungen bestehen. Vgl. die Dokumentation unter *Institut für Politikwissenschaft (Universität Darmstadt): Corona-Verordnungen im deutschen Föderalismus*. https://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/institut/arbeitsbereiche/oeffentliche_verwaltung_public_policy/forschung_oef/Corona-VerordnungenimdeutschenFderalismus.de.jsp (01.07.2021) sowie die ausführlichen Erläuterungen und Berechnungen in: *Behnke, Nathalie/Person, Christian* 2022 i.E.: Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Jg. 15, Nr. 1, S. x–xx.

33 *Behnke, Nathalie* 2021: Handlungsfähigkeit des Föderalismus in der Pandemie. Überlegungen zur Kompetenzverteilung anlässlich der ‚Bundesnotbremse‘, in: *Recht und Politik*, Jg. 57, Nr. 3, S. 1–12.

Andererseits setzte die Überlagerung der föderalen Konsensorientierung durch einen demokratischen Parteienwettbewerb auch normativ erwünschte Anreize. Da die Regierungschefinnen und -chefs in der direkten demokratischen Verantwortlichkeit gegenüber ihrer Wählerschaft stehen, die auch Eltern, Pädagoginnen und Pädagogen, Kulturschaffende, Selbstständige und Gewerbetreibende umfasst, brachten sie in die Bund-Länder-Verhandlungen regelmäßig stärker die Perspektive der sozialen, psychologischen und ökonomischen Folgen der Lockdown-Maßnahmen ein. Die Kanzlerin aus Sicht ihrer gesamtdeutschen Verantwortung legte hingegen den Fokus stets auf den Gesundheitsschutz. Die Länder fanden sich somit gewissermaßen in einer institutionalisierten Veto-Position gegenüber dem Bund und forderten eine weitgehende Begründung für grundrechtseinschränkende Maßnahmen. Im Zusammenspiel mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit kann somit davon ausgegangen werden, dass der parteipolitisch eingebettete Föderalismus zu einem effektiveren Grundrechtsschutz in der Pandemie beigetragen hat.

4 Fazit

Die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der MPK im Krisenmanagement fällt unter Abwägung der angeführten Argumente zwiespältig aus. Zweifelsfrei ist es in einer Krisensituation wichtig, dass als richtig erkannte Maßnahmen schnell und einheitlich umgesetzt werden. Demgegenüber bot die MPK häufig eine Plattform für Diskussionen und Streitereien, und in der Umsetzung der gemeinsam getroffenen Beschlüsse ergaben sich nennenswerte regionale Abweichungen. Andererseits sind Streit, Diskussion und auch eine regionale Variation im Krisenmanagement durchaus von Vorteil, sofern oder solange nicht zweifelsfrei klar ist, welche Maßnahmen die eindeutig besten sind. Die breite Diskussion unterschiedlicher Auffassungen und Perspektiven, das Abwägen widerstreitender Zielsetzungen und auch die kontrollierte Variation unter intensiver wechselseitiger Beobachtung dürften insbesondere zu Beginn der Pandemie ein zügiges Lernen begünstigt haben. Die Abweichungen von den gemeinsam getroffenen Beschlüssen waren denn auch häufig wesentlich geringer, als der mediale Eindruck suggerierte, ganz abgesehen davon, dass eine einheitliche Lösung ja nicht zwangsläufig auch die beste Lösung sein muss. Etwas mehr Toleranz und Gelassenheit gegenüber Meinungsverschiedenheiten und Vielfalt hätte auch im Krisenmanagement nicht geschadet. Insofern hat sich die MPK durchaus als leistungsfähig und geeignet erwiesen.

Jedoch fiel der Vorteil des experimentellen Vorgehens und des intensiven Ringens um beste Lösungen mit fortschreitender Zeit geringer aus, da man mehr Erkenntnisse über das Virus gewann und sich somit die geeigneten Strategien eindeutiger darstellten als am Anfang. Dass sich dann die Länder nicht freiwillig und im Wege der Selbstkoordination auf ein einheitlicheres Vorgehen einigen konnten und es stattdessen der Bundeskanzlerin überließen, sie wie gescholtene Schulkinder hierarchisch auf den Pfad der Tugend zu zwingen, ist nur verständlich unter Berücksichtigung des zunehmenden Wahlkampfdrucks. Er mag die Neigung verstärkt haben, die Verantwortung für unliebsame Entscheidungen an den Bund abzuschieben, um hierfür nicht von der eigenen Wählerschaft abgestraft zu werden. In dem Maße aber, wie wahlkampfaktische oder rein egoistische Erwägungen

die kollektive Entscheidungsfindung dominieren und eine Selbstverpflichtung erschweren, mag man zurecht bezweifeln, dass unter solchen Bedingungen noch rationale Beschlüsse für ein effektives Krisenmanagement getroffen werden. Eine Hierarchisierung der Entscheidung gewinnt dann an Attraktivität. Somit riskiert ein Gremium wie die MPK, dem Dilemma kollektiven Handelns anheim zu fallen, da die egoistische Verfolgung von Wahlkampfinteressen langfristig die kollektive Position der Länder gegenüber dem Bund schwächt.

Herausforderungen des österreichischen Föderalismus in der Coronakrise

Anna Gamper*

1 Einleitung

Über ein Jahr nach Ausbruch der Coronakrise in Österreich lässt sich eine erste Bilanz darüber ziehen, welche Auswirkungen diese auf den österreichischen Föderalismus hatte. Der vorliegende Beitrag versucht, die wesentlichen Entwicklungen rechtlich nachzuzeichnen und aus föderalistischer Sicht zu bewerten. Vorauszuschicken ist zunächst, dass die österreichische Bundesverfassung in dieser Zeit zwar pandemiebedingten Änderungen unterzogen wurde, diese Änderungen jedoch das Verhältnis zwischen Bund und Ländern nicht berührten.¹ Ebenso wenig sieht die Bundesverfassung Regelungen über einen formellen „Staatsnotstand“ vor, obwohl sie – in abgeschwächtem Ausmaß auch die Landesverfassungen – verschiedene Regelungen mit Bezug auf bestimmte Krisensituationen enthält, die in der Coronapandemie jedoch bislang nicht angewendet wurden. Im Folgenden werden verschiedene zuständigkeitsrechtliche Spannungsfelder im Bund-Länder-Verhältnis dargestellt, die Rolle des Bundesrats beleuchtet, Tendenzen eines asymmetrischen Krisenföderalismus untersucht sowie die fiskalföderalen Auswirkungen erläutert.

2 Pandemie und Kompetenzverteilung

2.1 „Gesundheitswesen“ – Superkompetenz des Bundes

Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG zählt den Kompetenztatbestand „Gesundheitswesen mit Ausnahme des Leichen- und Bestattungswesens sowie des Gemeindesaniätsdienstes und Rettungswesens, hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten, des Kurortwesens und der natürlichen Heilvorkommen jedoch nur die sanitäre Aufsicht“ als ausschließliche Kompetenz des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung auf. Auf diesen Kompetenztatbestand stützen sich die beiden für die gesundheitliche Krisenbewältigung zentralen Bundesgesetze, nämlich das Epidemiegesetz 1950 (EpiG)² einerseits und das COVID-19-Maßnahmen-gesetz (COVID-19-MG)³ andererseits. Da sich bereits zu Beginn der Krise der Bedarf nach einem spezielleren Gesetz als dem EpiG manifestierte, wurde bereits Mitte März 2020 das COVID-19-MG als Teil eines größeren Gesetzespakets, des (Ersten) COVID-19-Gesetzes, erlassen. Seitdem wurde eine Fülle weiterer COVID-19-Gesetze und auf sie

* Der Beitrag wurde am 27.04.2021 abgeschlossen und gibt den damaligen Stand der Rechtslage wieder. Herzlicher Dank für redaktionelle Unterstützung ergeht an Herrn Univ.-Ass. Mag. *Florian Klebelsberg*, Frau stud. Mit. *Anna-Carina Danzer* und Frau stud. Mit. *Agnes Felber*.

1 Die punktuelle Übertragung einer Ökostromkompetenz an den Bund erfolgte zwar im Rahmen des 4. COVID-19-Gesetzes (BGBl I 2020/24), hatte aber keinen Krisenbezug.

2 BGBl 1950/186 idF BGBl I 2021/64.

3 BGBl I 2020/12 idF BGBl I 2021/33.

gestützter Verordnungen erlassen sowie in rascher Abfolge novelliert, wobei das EpiG allein im Jahr 2020 siebenmal⁴ und das COVID-19-MG viermal⁵ geändert wurden. Die massiven rechtsstaatlichen Defizite⁶ der zum Teil legistisch mangelhaften, immer wieder auch vom Verfassungsgerichtshof (VfGH)⁷ als gesetzwidrig beurteilten einschlägigen Verordnungen schlugen sich auch auf die Ebene der Länder nieder, die gemäß Art 102 Abs 1 B-VG für die mittelbare Bundesverwaltung im (mit Ausnahmen versehenen) „Gesundheitswesen“ iSd Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG zuständig sind: Demzufolge führt grundsätzlich der Landeshauptmann für den Bund und in Weisungsbindung gegenüber der Bundesregierung bzw. – hier vor allem relevant – dem Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) das EpiG und COVID-19-MG aus. Für die Länder war und ist der Wildwuchs an ständig sich ändernden COVID-19-Vorschriften des Bundes ein Problem, wobei es vor allem legistisch mangelhafte Verordnungen des BMSGPK waren, deren Auslegung die Vollziehung der Länder immer wieder vor Herausforderungen stellte bzw. deren gesetzliche Grundlage manchmal überhaupt fehlte.

In der Pandemie stellt das „Gesundheitswesen“ iSd Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG wahrlich eine Superkompetenz des Bundes dar, die Kompetenzen der Länder, welche diese in ihrer Residualzuständigkeit gemäß Art 15 Abs 1 B-VG oder – hier relevant – für Heil- und Pflegeanstalten gemäß Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG lediglich im Hinblick auf Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung ausüben, vielfach überschattet. Beispielsweise sind die Länder in Gesetzgebung und Vollziehung für Pflegeheim- oder Veranstaltungsrecht zuständig, welche beide von der Pandemie besonders betroffene Rechtsmaterien darstellen. Die auf das COVID-19-MG gestützten Verordnungen unterwerfen jedoch Pflegeheime,⁸ Krankenanstalten⁹ wie Veranstaltungen¹⁰ strengen Restriktionen. Damit wird unter dem Aspekt der Pandemiebekämpfung massiv in bestehende Regelungen der Länder eingegriffen, die derartige Restriktionen, etwa für den Besuch von Heimbewohnern, Patienten oder für

4 BGBl I 2020/16, BGBl I 2020/23, BGBl I 2020/43, BGBl I 2020/62, BGBl I 2020/103, BGBl I 2020/104, BGBl I 2020/136.

5 BGBl I 2020/16, BGBl I 2020/23, BGBl I 2020/104, BGBl I 2020/138.

6 Mit zahlreichen Anwendungsbeispielen Müller, Bernhard 2020: COVID-19-Maßnahmen: Operation gelungen, der Patient ist tot?, in: Zeitschrift für Gesundheitsrecht (ZfG) 2020, S. 125–128; Klaushofer, Reinhard/Kneihls, Benjamin/Palmstorfer, Rainer/Winner, Hannes 2020: Ausgewählte unions- und verfassungsrechtliche Fragen der österreichischen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Covid-19-Virus, in: Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR), Jg. 75, Nr. 4, S. 649–771; Heissenberger, Wolfgang 2020: Rechtliche Maßnahmen zur Bewältigung von COVID-19, in: Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 2020, S. 440–47.

7 Vgl. etwa: VfGH 14.07.2020, V 363/2020-25; 14.07.2020, V 411/2020-17; 14.07.2020, G 202/2020-20, V 408/2020-20, G 212/2020-15, V 414/2020-15, G 213/2020-15, V 415/2020-15; 01.10.2020, G 271/2020-16, V 463-467/2020-16; 01.10.2020, V 428/2020-10; 01.10.2020, V 405/2020-14; 01.10.2020, G 272/2020-11, G 273/2020-12, G 275/2020-11, V 468/2020-11, V 469/2020-12, V 471-472/2020-11, V 473/2020-12, V 475/2020-11; 01.10.2020, V 392/2020-12; 10.12.2020, V 436/2020-15; 09.03.2021, V 530/2020.

8 Vgl. derzeit in Kraft: § 10 4. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung (BGBl II 2021/58 idF BGBl II 2021/181).

9 Vgl. derzeit in Kraft: § 11 4. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung (BGBl II 2021/58 idF BGBl II 2021/181).

10 Vgl. derzeit in Kraft: § 13 4. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung (BGBl II 2021/58 idF BGBl II 2021/181).

die Abhaltung und Teilnahme an Veranstaltungen, nicht vorsehen. Dies kann als ein exzessiver Anwendungsfall der „Gesichtspunkttheorie“¹¹ angesehen werden, wonach dieselben Lebenssachverhalte unter unterschiedlichen Gesichtspunkten, die je nachdem in die Zuständigkeit von Bund oder Ländern fallen, geregelt werden können. Der in Normalzeiten nur punktuelle Gesichtspunkt des Gesundheitsschutzes in Bezug auf den Besuch von Pflegeheimen oder die Abhaltung oder Teilnahme von Veranstaltungen tritt in diesem Fall in den Vordergrund und verdrängt einschlägiges Landesrecht. Dies erfolgt jedoch nicht im Sinne einer formellen Aufhebung von Landesrecht durch Bundesrecht, was dem Bund auch gar nicht zustünde, sondern durch die Erlassung von Vorschriften des Bundes auf gesundheitsrechtlichem Gebiet, die allgemeineren landesrechtlichen Vorschriften, die keine spezifischen COVID-19-Restriktionen vorsehen, implizit widersprechen. Auf Dauer könnte dieser Zustand verfassungsrechtlich nicht hingenommen werden, da das vom VfGH entwickelte Berücksichtigungsprinzip¹² verlangt, dass die Regelungen der jeweils einen Gebietskörperschaft diejenigen der anderen nicht exzessiv torpedieren dürfen. Nun ist dem Bund zwar zuzugestehen, bei der Pandemiebekämpfung ein besonders wichtiges öffentliches Interesse zu verfolgen, das sonstige rechtspolitische Interessen der Landesregelungen temporär zu überlagern vermag. Eine schon gar auf Dauer angelegte Usurpation einer Regelungsmaterie des Landes dadurch, dass ein Kompetenzsplitter wie das Gesundheitswesen alle anderen Gesichtspunkte an einer Regelungsmaterie materiell aushöhlt, wäre jedoch weder durch eine förmliche Vorrangregel noch durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Berücksichtigungsprinzip gedeckt.

Angesichts dieser kompetenzrechtlichen Situation verwundert es nicht, dass die Länder im Vergleich zum Bund wesentlich weniger Gesetze und Verordnungen mit COVID-19-Bezügen erließen: Zumeist handelt es sich dabei um Sonderbestimmungen in Bezug

11 Vgl. dazu etwa *Funk, Bernd-Christian* 1980: Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung, Wien, S. 48; *Pernthaler, Peter* 2004: Österreichisches Bundesstaatsrecht, Innsbruck, S. 334 f; *Pernthaler, Peter* 1989: Kompetenzverteilung in der Krise: Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, Wien, S. 75 ff; *Wiederin, Ewald* 2015: Theorien als Methoden der Kompetenzinterpretation, in: *Zeitschrift für Verwaltung (ZfV)* 2015, Nr. 1a, S. 236–242 (240).

12 Ständige Judikatur seit VfSlg 10.292/1984, vgl. zuletzt wieder VfSlg 20.229/2017. Näher auch *Davy, Ulrike* 1986: Zur Bedeutung des bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebotes für Normenkonflikte, in: *Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ)* 1986, S. 225–234; *Gamper, Anna* 2011: Koordination im Bundesstaat – ein „ungeschriebenes“ Verfassungsprinzip?, in: *Rosner, Andreas/Bußjäger, Peter (Hrsg.): Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates: Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer*, Wien, S. 257–268 (263–266); *Gamper, Anna* 2019: Koordination vs. Durchgriff: Aktuelle Herausforderungen des österreichischen Bundesstaats, in: *Eppler, Annegret/Maurer, Andreas (Hrsg.): Europapolitische Koordination in Österreich. Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken*, Innsbruck, S. 77–100 (82–88); *Gamper, Anna* 2012: Regeln der Verfassungsinterpretation, Wien/New York, S. 187–196; *Lebitsch-Buchsteiner, Sigrid* 2001: Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht, Wien; *Mayer, Heinz* 1986: Neue Wege der Kompetenzinterpretation?, in: *Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ)* 1986, S. 513–520; *Novak, Richard* 1998: Bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht, in: *Schäffer, Heinz/Berka, Walter/Stolzlechner, Harald/Werndl, Josef (Hrsg.): Staat – Verfassung – Verwaltung. Festschrift anlässlich des 65. Geburtstages von Prof. DDr. DDr. h.c. Friedrich Koja*, Wien/New York, S. 357–369; *Pernthaler* 2004 (Fn. 11), S. 343 ff; *Schäffer, Heinz* 1985: Kompetenzverteilung und Rücksichtnahmepflicht im Bundesstaat, in: *Zeitschrift für Verwaltung (ZfV)* 1985, S. 357–366.

auf landesrechtlich zu regelnde Fristen, Verfahrenserleichterungen für Beschlussfassungen von landesrechtlich zu regelnden Kollegialorganen (zum Beispiel per Videokonferenz), Maßnahmen im Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens oder der Kinderbetreuung, in seltenen Fällen auch um punktuell strengere Maßnahmen etwa für Pflegeheime, Schigebiete oder die Gastronomie.

Eine formelle Änderung der Kompetenzverteilung aus Anlass der Coronakrise erfolgte daher nicht. Dem Bund kommt bereits *de constitutione lata* ein solches Übergewicht im Bereich der Gesundheitskompetenz zu, dass zum Zwecke der Krisenbekämpfung keine weitere Kompetenzübertragung an ihn notwendig erscheint. Dies bedeutet allerdings nicht, dass es im Zusammenwirken der Bundesregierung, speziell des BMSGPK, mit den Landeshauptleuten und Bezirksverwaltungsbehörden keine Spannungsfelder gäbe, die im Folgenden an einigen ausgewählten Beispielen dargestellt werden sollen.

2.1 Spannungsfelder

Die Krisenstrategie der Bundesregierung und des BMSGPK orientiert sich stark an den Einschätzungen informeller Beratergremien wie der „Coronavirus-Taskforce“, der Corona-Kommission oder dem Nationalen Impfgremium und zieht ausländische Vorbilder nur punktuell heran – so etwa Südtirol und Tschechien für die Durchführung von Massentests oder Israel hinsichtlich eines einzuführenden „grünen Impfpasses“ –, was freilich immer wieder auch heftige Kritik hinsichtlich befürchteter Grundrechtseingriffe hervorruft. Kritisiert wird die Bundesregierung auch für ihre Ankündigungspolitik im Wege von Pressekonzferenzen, während die detaillierten förmlichen Rechtsgrundlagen oft erst unmittelbar vor deren Inkrafttreten erlassen werden. Die Länder sind daher innerhalb kürzester zeitlicher Abstände mit neuen COVID-19-Rechtsvorschriften konfrontiert; häufig ist dabei für sie unklar, wie die einschlägigen Rechtsakte des Bundes zu verstehen sind. Auch wenn in einer Krisensituation mit einer gewissen Fehleranfälligkeit auf Grund rasch zu setzender Maßnahmen sowie Koordinationsproblemen zu rechnen ist, zeigen sich im Rückblick auf das schon ein Jahr dauernde Krisenmanagement auffällige strukturelle Schwächen vor allem seitens des Bundes als primär zuständigem Normsetzer.

Schon in einer frühen Phase der Coronakrise, nämlich vor Ostern 2020, hatte der so genannte „Oster-Erlass“ des BMSGPK, mit dem die Landeshauptleute den Bezirksverwaltungsbehörden zur Kenntnis bringen sollten, dass Treffen mit mehr als fünf eingeladenen Personen im privaten Kreis zu Ostern nicht stattfinden dürfen, Probleme aufgeworfen und wurde sodann zurückgezogen. Neben grundrechtlichen Bedenken war vor allem bemängelt worden, dass derartige an einen externen Adressatenkreis gerichtete Normen nicht im Wege eines „Erlasses“, also einer nur an Verwaltungsbehörden im Innenverhältnis gerichteten Verordnung, kundgemacht werden dürfen.¹³

13 Vgl. dazu Heissenberger 2020 (Fn. 6), S. 445 f; Klaushofer/Kneih/Palmstorfer/Winner 2020 (Fn. 6), S. 700 bei Fn. 252.

Im Herbst 2020, noch ehe alle Gastronomiebetriebe ein zweites Mal geschlossen werden mussten, hatten einzelne Länder im Verordnungsweg Vorschriften darüber erlassen, dass Besucher von Gastronomiebetrieben diesen ihre Kontaktdaten zur übermitteln hätten, was das Contact Tracing im Fall infizierter Gäste erleichtern sollte.¹⁴ Weder das EpiG noch das COVID-19-MG hatten zu diesem Zeitpunkt jedoch Bestimmungen enthalten, die eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die damit verbundenen Eingriffe in den Datenschutz und das Recht auf Privatleben geboten hätten. Letztlich hatten es die Länder zu verantworten, derartige Verordnungen überhaupt zu erlassen. Nach etlichen Wochen erließ der Bund entsprechende gesetzliche Regelungen, die diese Eingriffe legitimieren sollten.¹⁵ Der VfGH stellte mittlerweile im Fall einer einschlägigen Wiener Verordnung klar, dass die bezüglichen Bestimmungen gesetzwidrig waren.¹⁶

Anfang 2021 kam es schließlich in Zusammenhang mit dem Start der Impfungen zu einer stärkeren Einbindung der Länder, die zuvor beklagt hatten, durch den Bund zu wenig in die Frage der Bestellung und Verteilung der Impfstoffe eingebunden zu sein.¹⁷ Der BMSGPK erließ einen COVID-19-Impfplan¹⁸, der sich selbst als „verbindliche Leitlinie für die impfenden Stellen in Österreich“ bezeichnet. Er führt „Priorisierungen“ basierend „auf der Grundlage der medizinisch-fachlichen Empfehlungen durch das Nationale Impfgremium“ an, die „im Rahmen der faktischen Möglichkeiten und der logistischen Notwendigkeiten sowie der effizienten Nutzung der vorhandenen Impfstoffe umzusetzen“ sind. Bestellungen der Impfstoffe werden durch den Bund vorgenommen. Die Länder wiederum – die dafür auch einen Zweckzuschuss des Bundes erhalten –¹⁹ sind für das tatsächliche Impfen vor Ort zuständig und richten Impfstellen für die Verabreichung von Impfungen gegen COVID-19 ein. Dies führt allerdings dazu, dass die Impfungen in den Bundesländern unterschiedlich vorgenommen werden, was beispielsweise die Buchung von Impfterminen, die Auswahl von Impfstoffarten oder auch von Impfkandidaten anbelangt. Die anfängliche Kritik richtete sich einerseits gegen eine Ungleichbehandlung der Vornahme der Impfungen pro Bundesland, andererseits aber auch gegen eine zum Teil ungenügende Koordination des Bundes, vor allem was die Beschaffung der Impfstoffe und Weiterverteilung an die Bundesländer betraf.

14 § 2 Verordnung des Landeshauptmanns vom 16. Oktober 2020 über zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung von COVID-19 in Tirol (Tir LGBI 2020/106); § 2 Verordnung des Landeshauptmanns über zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung von COVID-19 (Vbg LGBI 2020/57 idF LGBI 2020/62); § 2 Verordnung des Landeshauptmanns von Salzburg vom 16. Oktober 2020, mit der zur Bekämpfung der Verbreitung von COVID-19 zusätzliche Maßnahmen festgelegt werden (Sbg LGBI 2020/97); § 1 Verordnung des Landeshauptmanns von Oberösterreich über zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung von COVID-19 in Oberösterreich (Oö LGBI 2020/92).

15 Vgl. die EpiG-Novelle BGBl I 2020/136. Noch im September 2020 war ein Ministerialentwurf (41/ME 27. GP), mit dem – unter anderem – das EpiG um eine ähnliche, sogar vergleichsweise grundrechtsfreundlichere Regelung hätte ergänzt werden sollen, kritisch begutachtet worden, worauf die entsprechende Bestimmung jedoch fallengelassen wurde.

16 VfGH 10.03.2021, V 573/2020-16.

17 Einigung zwischen Bund und Ländern vom 08.01.2021.

18 Abrufbar unter <https://www.sozialministerium.at/Corona-Schutzimpfung/Corona-Schutzimpfung---Durchfuehrung-und-Organisation.html> (17.03.2021) (derzeit gilt der COVID-19-Impfplan in der Version vom 12.03.2021).

19 Vgl. dazu noch unten S. 62 f.

3 Die Rolle des Bundesrats

Das Schwergewicht in der staatlichen Krisenbewältigung liegt nicht nur beim Bund, sondern hier wiederum bei der Exekutive, das heißt der Bundesregierung und speziell dem BMSGPK. Zwar benötigte es zur Setzung der Maßnahmen ermächtigende Gesetze, die – vom VfGH bislang gebilligt –²⁰ allerdings weitmaschig formuliert sind, um rasche und flexible Maßnahmen zu ermöglichen. Eine parlamentarische Mindesteinbindung, nämlich des Hauptausschusses des Nationalrats, in dem die Regierungsparteien jedoch ebenfalls über eine Mehrheit verfügen, wurde immerhin für einzelne, durch Verordnung zu verfügende Maßnahmen wie eine Ausgangssperre vorgesehen.²¹

Eine interessante Rolle in der Coronakrise nimmt der österreichische Bundesrat wahr. Dieser gilt als notorisch „schwache“ Zweite Kammer, wofür einerseits seine rechtliche Unterlegenheit auf Grund des durch die österreichische Bundesverfassung „unvollkommen“ eingerichteten Bikameralismus, andererseits aber auch seine Dysfunktionalität als gliedstaatliche Interessenvertretung verantwortlich ist.²² Vielmehr stellt der Bundesrat ein parteipolitisch ausgerichtetes Interessenvertretungsorgan dar, das selten einen – als suspensives Veto wirkenden – Einspruch erhebt und erstmals überhaupt 2019 seine Zustimmung zu Kompetenzeinbußen der Länder vorsehenden Gesetzesbeschlüssen des Nationalrats²³ im Sinne eines absoluten Vetos verweigert hat. Ganz am Anfang der Coronakrise hatte der Bundesrat noch demonstrativ Einklang mit dem Nationalrat bewiesen, indem er über das (Erste) COVID-19-Gesetz²⁴ noch am gleichen Tag wie der Nationalrat abstimmte, im Fall des Zweiten²⁵ und Dritten²⁶ COVID-19-Gesetzes immerhin schon am nächsten Tag; während er die beiden erstgenannten Gesetze sogar einstimmig angenommen hatte, stimmte er im Fall des Dritten COVID-19-Gesetzes nur noch mehrstimmig dafür, gegen den Gesetzesbeschluss des Nationalrats keinen Einspruch zu erheben.

Im weiteren Verlauf hingegen zeigte sich der Bundesrat Gesetzesbeschlüssen des Nationalrats gegenüber kritischer: So erhob er am 4. Mai 2020 gegen den Beschluss des Nationalrates vom 28. April 2020 betreffend das 10., 12., 16. und 18. COVID-19-Gesetz ebenso Einspruch wie am 17. Dezember 2020 gegen den Beschluss des Nationalrates vom 11. Dezember 2020 betreffend das 2. Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2020; der Nationalrat überwand diese Einsprüche jedoch mittels Beharrungsbeschlüssen gemäß Art 42 Abs 4 B-VG innerhalb weniger Tage. Darüber hinaus hatte der Bundesrat im Zusammenhang mit dem 21. COVID-19-Gesetz die Einspruchsfrist von acht Wochen gemäß Art 42 Abs 3 B-VG ungenutzt verstreichen lassen und damit zumindest das Gesetzgebungsverfahren verzögert, wenn am Ende auch kein Einspruch erhoben wurde.

20 Vgl. dazu insbesondere VfGH 14.07.2020, V363/2020-25.

21 § 11 COVID-19-MG.

22 Vgl. dazu zuletzt wieder *Bußjäger, Peter* 2018: The Austrian Bundesrat – Imperfect and Unreformed, in: *Perspectives on Federalism*, Jg. 10, Nr. 2, S. E-182-E-197.

23 Vgl. IA 505/A BlgNR 26. GP und IA 928/A BlgNR 26. GP.

24 BGBl I 2020/12.

25 BGBl I 2020/16.

26 BGBl I 2020/23.

Der Anfang 2021 geplante, einer überaus kurzen Begutachtung unterzogene Entwurf²⁷ einer Novelle des COVID-19-MG, die Bestimmungen über ein „Freitesten“ aus dem damaligen Lockdown ermöglichen sollte, war massiv kritisiert worden. Die Mehrheit der Bundesratsmitglieder drohte an, dann, wenn der Begutachtungsentwurf unverändert als Gesetzesvorschlag eingebracht und vom Nationalrat beschlossen würde, Einspruch zu erheben, was eine maximal achtwöchige Verzögerung hätte bewirken können. Dies bewog die Bundesregierung dazu, den Ministerialentwurf zu überarbeiten. Es hinderte sie allerdings nicht daran, kurze Zeit später einen anderen Gesetzesvorschlag, der ein „Eintrittstesten“ für bestimmte Aktivitäten vorsah, einzubringen, der sodann im Bundesrat nicht beeinsprucht wurde und das Gesetzgebungsverfahren erfolgreich passierte.²⁸ Ein weitere Verschärfungen des COVID-19-MG und des EpiG enthaltender Gesetzesbeschluss des Nationalrats²⁹ erfuhr Ende März 2021 durch den Bundesrat eine Verzögerung: Während zwei Abgeordnete der burgenländischen SPÖ, die angesichts steigender Infektionszahlen in Ostösterreich entgegen der Partei- und sonstigen Oppositionslinie nicht gegen die Verschärfungen stimmen wollten, der Sitzung fernblieben, was den Regierungsparteien im Bundesrat eine hauchdünne Mehrheit verschafft hätte, kam diese Mehrheit durch das plötzliche Fernbleiben dreier krankgemeldeter Abgeordneter der beiden Regierungsparteien schließlich doch nicht zustande. Während der Antrag, keinen Einspruch gegen den Gesetzesbeschluss des Nationalrats zu erheben, sohin keine Mehrheit fand, wurde aber auch kein Antrag gestellt, einen Einspruch zu erheben. Damit wurde das Gesetzgebungsverfahren um acht Wochen verzögert.

Bezeichnend für alle Fälle, in denen ein Einspruch erhoben oder angedroht wurde oder in denen es zumindest zu einer zeitlichen Verzögerung kam, ist jedoch, dass den Bundesrat keine föderalistischen Motive dazu bewogen. Es ging in diesen Fällen auch nicht um spezielle Auswirkungen auf die Länder, sondern vor allem um grundrechtliche Bedenken, die durchaus nicht unberechtigt waren. Der Bundesrat ist in seinem Einspruchsrecht auch nicht auf föderalistische Bezüge beschränkt, sondern kann den Einspruch aus jedwedem Grund, also auch dem der befürchteten Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes, erheben. Erhoben wurden diese Bedenken freilich nicht seitens jener Mitglieder des Bundesrats, die den Regierungsparteien angehören, sondern durch Mitglieder der drei Oppositionsparteien (SPÖ, FPÖ und NEOS). Letztere verfügen derzeit im Bundesrat über eine knappe Mehrheit, nämlich insgesamt 31 Mandate, während die beiden Regierungsparteien (ÖVP und Grüne) nur durch 30 Mandate im Bundesrat vertreten sind.³⁰ Diese Stimmenverhältnisse begünstigen gegenwärtig daher eine kritischere Rollenwahrnehmung des Bundes-

27 Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Epidemiegesetz 1950 und das COVID-19-Maßnahmegesetz geändert werden (88/ME).

28 Vgl. dazu die COVID-19-MG-Novelle BGBl I 2021/23.

29 757 der Beilagen XXVII. GP (259/BNR).

30 Während die steiermärkischen Gemeinderatswahlen 2020 zunächst verschoben wurden, fanden die Landtagswahlen in der Steiermark und Wien trotz der Pandemie statt. Ihr Ausgang beeinflusste die Zusammensetzung des Bundesrats, der einer Partialerneuerung durch die die Bundesratsmitglieder des betreffenden Landes wählenden, neukonstituierten Landtage unterliegt, verschaffte den Regierungsparteien jedoch keine Mehrheit.

rats, wenngleich, wohl auch auf Grund der unterschiedlichen coronapolitischen Haltungen der Oppositionsparteien, ein radikales Selbstverständnis als Oppositionskammer nicht beobachtbar ist. In jedem Fall aber blieb sich der Bundesrat auch in der Coronakrise darin treu, nicht Länder-, sondern Parteiinteressen zu vertreten.

4 Asymmetrischer Föderalismus als Methode der Krisenbewältigung?

Der österreichische Föderalismus ist grundsätzlich unitarisch ausgerichtet, auch wenn sich insbesondere im Finanzausgleich, in der „geometrischen“ Vertretung der Länder im Bundesrat oder in der Sonderstellung Wiens als Bundeshauptstadt, Land und Gemeinde asymmetrische Züge zeigen.³¹ Bemerkenswerterweise hat auch die Coronakrise zu einer teilweise asymmetrischen Behandlung der Länder durch den Bund, mitunter aber auch durch sie selbst geführt.

Ein besonders markantes Beispiel dafür stellt das Bundesland Tirol dar, das durch den – später durch eine eigene Untersuchungskommission des Landes aufgearbeiteten – „Fall Ischgl“ im März 2020, aber auch durch das gehäufte Auftreten der „britischen“ und „süd-afrikanischen“ Mutation des Coronavirus 2021 in die Schlagzeilen geriet. Die rechtlichen Reaktionen ließen nicht lange auf sich warten und unterwarfen das Bundesland zumindest für Zeiträume von mehreren Wochen einer strengeren Behandlung als andere Bundesländer. Nur punktuell erfuhren einzelne Gemeinden anderer Bundesländer, in denen hohe Infektionszahlen auftraten, eine ähnliche Behandlung, indem sie unter Quarantäne gestellt wurden.

Der Tiroler Landeshauptmann sowie verschiedene Tiroler Bezirksverwaltungsbehörden hatten in der ersten Märzhälfte 2020 verschiedene, zum Teil auf einzelne Tiroler Gemeinden oder Bezirke beschränkte Verordnungen erlassen, die noch auf das EpiG oder auch andere Gesetze des Bundes, wie zum Beispiel die Gewerbeordnung, gestützt waren und Verkehrsbeschränkungen oder Sperrstundenregelungen zum Inhalt hatten. Das Mitte März 2020 in Kraft getretene COVID-19-MG stellte hingegen eine spezifische bundesgesetzliche Grundlage für den Landeshauptmann dar, gestützt auf dessen § 2 Z 2, der die Untersagung des Betretens von bestimmten Orten regelte, eine Verordnung zu erlassen, die in weiterer Folge mehrfach abgeändert und sogar neuerlassen wurde, bis sie am 07.04.2020 wieder außer Kraft trat.³² Inhaltlich enthielt sie ein Verbot des Betretens öffentlicher Orte im gesamten Landesgebiet, eine Ausreiseverpflichtung sämtlicher österreichischer Staatsbürger und anderer Staatsangehöriger ohne Wohnsitz in Tirol, das Verbot der Zu- bzw. Abfahrt zu bzw. aus Gemeinden und des Überschreitens von Gemeindegrenzen sowie das Verbot des Verlassens des eigenen Wohnsitzes, wobei jeweils eng begrenzte Ausnahmen vorgesehen waren. In mehreren Entscheidungen, die allerdings erst lange nach Außerkrafttreten dieser Verordnungen ergingen, erkannte der VfGH, dass

31 Grundlegend dazu *Pernthaler, Peter* 1992: Der differenzierte Bundesstaat, Wien, S. 46 ff.

32 Verordnung des Landeshauptmannes nach § 2 Z 2 des COVID-19-Maßnahmengesetzes vom 18.03.2020 (Tir LGBI 2020/33), Verordnung des Landeshauptmannes nach § 2 Z 2 des COVID-19-Maßnahmengesetzes vom 20.03.2020 (Tir LGBI 2020/35), geändert durch die Verordnungen Tir LGBI 2020/34 und 2020/41 sowie aufgehoben durch die Verordnung Tir LGBI 2020/44.

verschiedene Bestimmungen der unterschiedlichen Fassungen dieser Verordnung, nämlich betreffend das Gebot, das Landesgebiet unverzüglich zu verlassen, sowie die Verbote des Betretens öffentlicher Orte, des Verlassens des eigenen Wohnsitzes, der Zu- bzw. Abfahrt zu bzw. aus Gemeinden sowie des Überschreitens der Gemeindegrenzen (dieses Verbot war erst in den letzten Tagen der Geltung des Verbots auf Grund einer Novelle des EpiG³³ legalisiert worden), gesetzwidrig waren.³⁴ Da diese Bestimmungen zum Zeitpunkt der Entscheidung des VfGH jedoch bereits längst außer Kraft getreten waren, erfolgte die Feststellung ihrer Gesetzwidrigkeit lediglich nachträglich.

Mit 12.02.2021 trat zudem nur für Tirol – ausgenommen Osttirol sowie einige Tiroler Grenzgemeinden – die COVID-19-Virusvariantenverordnung³⁵ des BMSGPK in Kraft, wonach die Grenzen des betroffenen Gebiets nur im Fall eines nicht länger als 48 Stunden zurückliegenden negativen Tests überschritten werden durften. Damit wurde bis 10.03.2021 fast ein ganzes Bundesland unter Quarantäne gestellt, was mit der (allerdings nur in einzelnen Teilen Tirols auftretenden) britischen und südafrikanischen Virusmutation begründet wurde, obwohl die tatsächliche Zahl positiver Tests sowie von Hospitalisierungen in Tirol sogar unter dem österreichischen Schnitt lag. Der Verordnung vorausgegangen war ein kurzer, aber heftiger Disput zwischen Tirol und dem Bund, in dem das Land versucht hatte, die Quarantäne abzuwehren, indem es auf die an sich guten Infektionszahlen und die Möglichkeit gelinderer Maßnahmen verwies. Ein scheinbares, von einzelnen Tiroler Politikern provokant kommentiertes Einlenken des Bundes, das sich auf eine „Reisewarnung“ beschränkt hatte, verwandelte sich rasch ins Gegenteil, indem binnen kürzester Zeit die Quarantäne verhängt wurde. Dass der Bund solche Schritte gegenüber einem Bundesland setzte und damit die Freizügigkeit des Personenverkehrs innerhalb des Bundesgebiets beschränkte, begünstigte wohl auch das Misstrauen des Auslands gegenüber Tirol, dem das Aufkommen der besagten Virusvarianten ähnlich vorgehalten wurde wie der „Fall Ischgl“. Die rigorosen deutschen Einreisesperren³⁶ für Personen aus Virusvariantengebieten warfen für Tiroler Berufspendler ebenso wie Personen, die lediglich über das „Deutsche Eck“ von Tirol nach Salzburg durchzureisen beabsichtigten, wochenlang bis Ende März 2021 enorme Probleme auf. Vertreter des österreichischen Bundes erhoben gegenüber der deutschen Bundesregierung Protest, der unter anderem eine Aushöhung der EU-Personenverkehrsfreiheit, aber auch eine einreiserechtliche Schlechterstellung gegenüber der französischen Virusmutationsregion Moselle vorgeworfen wurde.

33 BGBl I 2020/23.

34 Vgl. die Erk VfGH 10.12.2020, V512/2020-12, VfGH 10.12.2020, V 535/2020-17, und VfGH 25.02.2021, V 570/2020-13.

35 BGBl II 2021/63 (Letztfassung: BGBl II 2021/98).

36 Vgl. dazu nach damaliger Rechtslage die Verordnung zum Schutz vor einreisebedingten Infektionsgefahren in Bezug auf das Coronavirus SARS-CoV-2 nach Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag (Coronavirus-Einreiseverordnung – CoronaEinreiseV) (dt BAnz AT 13.01.2021 V1). Hinzu kam für nach Bayern Einreisende die Verordnung über Quarantänemaßnahmen für Einreisende zur Bekämpfung des Coronavirus (Einreise-Quarantäneverordnung – EQV) vom 5. November 2020 (BayMBI 2020 Nr. 630 idF BayMBI 2021 Nr. 169).

Die COVID-19-Virusvariantenverordnung berief sich ausdrücklich auf § 24 EpiG als gesetzliche Grundlage, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung wie folgt lautete:

„Sofern dies im Hinblick auf Art und Umfang des Auftretens einer meldepflichtigen Erkrankung zum Schutz vor deren Weiterverbreitung unbedingt erforderlich ist, hat die Bezirksverwaltungsbehörde für die Bewohner von Epidemiegebieten Verkehrsbeschränkungen zu verfügen. Ebenso können Beschränkungen für den Verkehr mit den Bewohnern solcher Gebiete von außen angeordnet werden.“

Kurz nach Inkrafttreten der Verordnung wurde § 24 EpiG geändert³⁷ und lautete, zwecks einer „Klarstellung“³⁸, seitdem³⁹:

„Sofern dies im Hinblick auf Art und Umfang des Auftretens einer meldepflichtigen Erkrankung zum Schutz vor deren Weiterverbreitung unbedingt erforderlich ist, sind für die in Epidemiegebieten aufhaltenden Personen Verkehrsbeschränkungen zu verfügen. Ebenso können Beschränkungen für den Verkehr mit den Bewohnern solcher Gebiete von außen angeordnet werden.“

Während die Überschrift des § 24 vor dieser Änderung „Verkehrsbeschränkungen für die Bewohner bestimmter Ortschaften“ gelautet hatte, hieß sie danach „Verkehrsbeschränkungen für die Personen, die sich in Epidemiegebieten aufhalten“.

Die in der Erstfassung des § 24 EpiG vorgesehene Bestimmung, wonach eine solche Beschränkung nur für bestimmte Ortschaften innerhalb eines Bezirks verhängt werden konnte – wogegen die Verordnung die Beschränkung über das ganze Bundesland mit einigen Ausnahmen verhängt hatte –, wurde durch die Novelle des EpiG erweitert. Problematisch ist aber nach wie vor die Frage der Zuständigkeit, da § 43a EpiG eine Sonderbestimmung enthält, wonach Verordnungen betreffend COVID-19 vom BMSGPK zu erlassen sind, vom Landeshauptmann oder der Bezirksverwaltungsbehörde hingegen nur subsidiär im Fall einer Lücke oder zum Zwecke der Verhängung zusätzlicher Maßnahmen („Kaskadenregelung“⁴⁰). Selbst wenn der BMSGPK demzufolge – einen Verweis auf § 43a Abs 1 EpiG hatte die Verordnung jedoch nicht einmal enthalten, sondern sich lediglich auf § 24 EpiG berufen – statt der Bezirksverwaltungsbehörde eine solche Verordnung erlassen durfte, hätte er sie nach der Erstfassung des § 24 EpiG nur für bestimmte Ortschaften und wohl auch nur innerhalb eines Bezirks erlassen dürfen. Selbst wenn man aber unter „bestimmten Ortschaften“ die mit einigen Ausnahmen versehene Gesamtheit des Tiroler Landesgebiets verstanden hätte,⁴¹ stellte sich die Frage, warum es „unbedingt erforderlich“ war, für dieses ganze Gebiet Verkehrsbeschränkungen zu verhängen, da die genannten Mutationen nur punktuell gehäuft auftraten.⁴² Der Landeshauptmann wiederum darf gemäß § 43 Abs 4a EpiG Verordnungen erlassen, deren Anwendungsbereich sich

37 BGBl I 2021/33.

38 AB 671 BlgNR 27. GP 3.

39 Eine neuerliche Änderung des § 24 EpiG (BGBl I 2021/90) wurde durch den Bundesrat verzögert (vgl. dazu oben S. 57).

40 Vgl. dazu auch *Bußjäger, Peter/Bundschuh-Riesender, Friederike* 2020: Der rechtliche Rahmen regional differenzierter COVID-19-Bekämpfung, in: Zeitschrift für Gesundheitsrecht (ZfG), Jg. 5, Nr. 3, S. 120–124.

41 Ob das möglich wäre, geht aus den – wiederum auf den Begriff „bestimmte Orte“ im COVID-19-MG bezogenen – Erk VfGH 14.07.2020, V363/2020-25 und VfGH 10.12.2020, V512/2020-12 nicht eindeutig hervor.

42 Der VfGH (24. Juni 2021, V87/2021-12) hielt die Regelung jüngst (nach Drucklegung dieses Beitrags) allerdings für verhältnismäßig.

auf mehrere politische Bezirke oder das gesamte Landesgebiet erstreckt, doch stellt dies keine COVID-19-Sonderzuständigkeit dar. Dahingestellt sei, inwiefern die gesamte Zuständigkeitskonstruktion mit dem System der mittelbaren Bundesverwaltung vereinbar ist. Mangels einer Auflistung der Gesundheitskompetenz in der Liste gemäß Art 102 Abs 2 B-VG sowie des Umstandes, dass die Erlassung der Zuständigkeitsvorschriften des § 43a EpiG ohne Einholung der Zustimmung der Länder gemäß Art 102 Abs 4 B-VG erfolgte, müssten Verordnungen im „Bereich der Länder“ (Art 102 Abs 1 B-VG) ja grundsätzlich vom Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden erlassen werden.⁴³

Über den Tiroler Fall hinaus gestatten die erwähnten „Kaskadenregelungen“ des EpiG und des COVID-19-MG eine je nachdem durch das Land selbst oder den BMSGPK gestaltbare Differenzierung, die mit einer regionalen Risikoeinschätzung ermöglichen. Das „Ampelsystem“ sichtbar gemacht wird: Zum einen darf der Landeshauptmann (subsidiär zu ihm wiederum die Bezirksverwaltungsbehörde), wenn er selbst zusätzliche Maßnahmen zu denjenigen des BMSGPK setzen möchte oder dieser keine gesetzt hat, Maßnahmen nach einem dieser beiden Bundesgesetze verhängen.⁴⁴ Zum anderen dürfen sowohl der BMSGPK selbst als auch der Landeshauptmann bzw. die Bezirksverwaltungsbehörde entsprechend der jeweiligen epidemiologischen Situation regional differenzierte Regelungen treffen.⁴⁵ Immer wieder verhängten daher auch Landeshauptleute selbst per Verordnung weitere Restriktionen für ihr ganzes Bundesland oder Teile davon, etwa in Bezug auf Ausreisetestpflichten, Verpflichtungen zum Maskentragen im Freien oder Verschärfungen bei Besuchen in Krankenanstalten. Zulässig ist aber auch eine „positive“ Asymmetrie zwischen den Bundesländern dadurch, dass der BMSGPK durch Verordnung die Restriktionen in einem Bundesland stärker lockert als im restlichen Bundesgebiet. Dies betraf ab März 2021 das Land Vorarlberg, das auf Grund seiner epidemiologisch günstigeren Situation für einen Testlauf als „Erkenntnisregion“ dafür ausgewählt wurde,⁴⁶ die seit Monaten gesperrte Gastronomie wieder zu öffnen, um daraus Rückschlüsse für Möglichkeiten einer allgemeinen Öffnung im restlichen Bundesgebiet zu ziehen. Dagegen wurde für die drei östlichen Bundesländer Burgenland, Niederösterreich und Wien zwischen der Bundesregierung und den betroffenen Landeshauptleuten vereinbart, spezielle Restriktionen rund um Ostern 2021 zu erlassen, da die Infektionszahlen, aber auch Hospitalisierungen, zumal in Intensivstationen, in diesen Bundesländern deutlich höher waren als im Rest Österreichs.⁴⁷ Dass diese Restriktionen immerhin politisch verhandelt und

43 Vgl. zu unklaren Abgrenzungen der mittelbaren Bundesverwaltung von ministeriellen „Zuständigkeitsausnahmen“ schon *Gamper*, *Anna* 2018: Zur verfassungsrechtlichen Systemrelevanz der Bezirksverwaltungsbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung, in: *Bußjäger, Peter/Germann, Mathias/Ranacher, Christian/Schramek, Christoph/Steiner, Wolfgang* (Hrsg.): *Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice. Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften*, Wien, S. 555–575 (557 ff).

44 § 43a Abs 2 und 3 EpiG; § 7 Abs 2 und 3 COVID-19-MG.

45 § 43a Abs 4 EpiG; § 7 Abs 4 COVID-19-MG.

46 Vgl. § 24 4. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, eingeführt durch BGBl II 2021/111 („Sonderbestimmungen für das Land Vorarlberg“).

47 Vgl. auch § 25 4. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, eingeführt durch BGBl II 2021/139 („Sonderbestimmungen für die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien“). Für das Burgenland wurden die Sonderbestimmungen auf Betreiben des dortigen Landeshauptmanns vor den beiden anderen Ländern wieder aufgehoben (BGBl II 171/2021).

nicht einfach durch den BMSGPK angeordnet wurden, ist Ausdruck eines auch in der Pandemie wahrnehmbaren informellen kooperativen Föderalismus. Gleichzeitig wurde ein massives Ost-West-Gefälle sichtbar: Noch nie zuvor waren die Unterschiede zwischen den (nord-)östlichen Bundesländern einerseits und den westlichen und südlichen Bundesländern andererseits in Bezug auf die angeordneten Maßnahmen so groß gewesen. Erst im Laufe des Mai 2021 kam es wieder zu bundesweiten Lockerungen und damit auch Vereinheitlichungen.

5 Auswirkungen auf den österreichischen Fiskalföderalismus

Was die Kostentragung im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung anbelangt, sind die Länder nach der allgemeinen Regelung des § 1 FAG⁴⁸ grundsätzlich verpflichtet, den Personal- und Amtssachaufwand zu tragen, während der Bund die sonstigen Kosten übernimmt. Darunter fällt unter anderem der für einen bestimmten Zweck konkret anfallende Aufwand.⁴⁹ Der Bund erließ jedoch ein eigenes COVID-19-Zweckzuschussgesetz⁵⁰, mit dem die Länder vom Bund aus Mitteln des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds einen Zweckzuschuss gemäß § 12 Abs 2 F-VG erhalten, der in Höhe ihrer zusätzlich entstandenen Aufwendungen aufgrund der COVID-19-Krise für bestimmte Leistungen im Rahmen der Pandemiebekämpfung gewährt wird: Dies umfasst etwa, unbeschadet der erwähnten allgemeinen Kostentragungsregeln, Aufwendungen für Schutzausrüstung, Barackenspitäler, Personal, bevölkerungsweite Testungen im Rahmen von Screeningprogrammen und zusätzlich entstandene Aufwendungen für Impfstellen im Zusammenhang mit der unentgeltlichen Verabreichung von Impfungen gegen COVID-19.

Spezifische pandemiebezogene Kostenregelungen enthält außerdem § 36 EpiG, wonach die in Abs 1 lit a-n taxativ aufgezählten Kosten vom Bundesschatz zu bestreiten sind. Dazu zählen etwa Kosten für die Durchführung von Screeningprogrammen oder Ausgaben für spezielles medizinisches Personal wie Epidemieärzte. Auch die Kosten der von den staatlichen Behörden und Organen aus Anlass der Durchführung des EpiG zu pflegenden Amtshandlungen werden vom Bundesschatz bestritten, was aber nur subsidiär zu spezifischeren Kostentragungsregeln und wohl auch nicht dahingehend verstanden werden kann, den Ländern Kosten der mittelbaren Bundesverwaltung im hoheitlichen Bereich der Pandemiebekämpfung vollständig abzugelten. Die Länder forderten daher im Lauf des Frühjahrs 2021 weitere Abgeltungen von coronabedingten Mehrkosten.

Auf Grund der gehäuften, massive Finanzspritzen des Staates erforderlich machenden Lockdowns und der überdurchschnittlichen Einbußen im Tourismus befindet sich Österreich in einer schweren Budget- und Wirtschaftskrise, die sich in den nächsten Jahren sicherlich auch negativ auf den Fiskalföderalismus niederschlagen wird.

48 BGBl I 2016/116 idF BGBl I 2021/32.

49 Vgl. zuletzt dazu VfSlg 19.925/2014.

50 BGBl I 2020/63 idF BGBl I 2021/62.

6 Schlussfolgerungen

Der österreichische Föderalismus stand und steht in der Coronakrise nicht im Vordergrund. Kompetenzrechtlich ist im Wesentlichen der Bund für die Steuerung der Krisenbewältigung zuständig. Die Rolle, die die Länder bei der Pandemiebekämpfung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung spielen, ist von vergleichsweise geringerem Gewicht. Während ganz zu Beginn der Krise ein „nationaler Schulterschluss“ beobachtet werden konnte, der die politischen Parteien, aber auch Bund und Länder einte, wurde an den Krisenbewältigungsmaßnahmen der Bundesregierung und speziell des BMSGPK sehr rasch Kritik laut. Dabei standen jedoch weniger föderalistische Gesichtspunkte als vielmehr der Vorwurf massiver verfassungsrechtlicher und legislatischer Mängel im Vordergrund, was durch den VfGH auch in etlichen Fällen bestätigt wurde. Das Verhältnis von Bund und Ländern in der Krisenbewältigung – das vornehmlich die dabei im Vordergrund stehenden Exekutiven beider Ebenen betrifft – wurde in der Öffentlichkeit eher als unkoordiniert und chaotisch wahrgenommen, worauf die Länder freilich weniger Einfluss als der Bund nehmen konnten, dessen ständig sich ändernden, teils unklaren Vorschriften sie vor große Herausforderungen stellten. Dennoch gelang es im Rahmen des kooperativen Föderalismus immer wieder, politische Einigungen zwischen Bund und Ländern zu erzielen. Auch in finanzieller Hinsicht reagierte der Bund vorläufig auf die besonderen Kosten, die den Ländern auf Grund von Krisenbewältigungsmaßnahmen entstehen, doch erhoben die Länder weitere finanzielle Forderungen. Die ab 2021 demonstrierte Einbeziehung verschiedener Landeshauptleute in die häufig abgehaltenen Pressekonferenzen der Bundesregierung soll offenbar einen föderalen Schulterschluss symbolisieren, hat aber wenig substantielle Aussagekraft, vor allem was Asymmetrien zwischen Bundesländern in der Pandemiebekämpfung anbelangt. Zu hoffen bleibt, dass die massiven Restriktionen, die fast alle durch Rechtsakte des Bundes vorgenommen wurden, mit Abflauen der Pandemie möglichst bald wieder zurückgenommen werden. Einen föderalistischen „Sieger“ wird es dabei aber wohl nicht geben.

Der Schweizer Föderalismus in Zeiten der Pandemie: Wie krisenfest ist die vertikale Gewaltenteilung?

Eva Maria Belser/Simon Mazidi

1 Einleitung

Wie in anderen Staaten hat die Covid-19-Pandemie in der Schweiz nicht nur das Gesundheitssystem, sondern auch das Staatssystem an seine Belastungsgrenzen gebracht. Das, was die Schweiz ausmacht – die ausgeprägten Volksrechte im Rahmen der direkten Demokratie und die weitgehenden Autonomie- und Mitwirkungsrechte der Kantone im Rahmen des Föderalismus – erschienen in der Krise unvermittelt als Schönwettermerkmale des Landes, auf die zur Not verzichtet werden kann, ja muss.¹ Horizontale und vertikale Zentralisierung in der Hand des Bundesrats schien das Gebot der Stunde zu sein. Die direkte Demokratie galt auf einmal als zu langsam und der Föderalismus als zu kompliziert, um die Pandemie rasch und wirksam zu bekämpfen. Wenn überhaupt noch vom Föderalismus die Rede war, dann vor allem, um den Flickenteppich der Regelungen zu beklagen und mehr Einheitlichkeit bei der Pandemiebekämpfung einzufordern.²

Während die vertikale Gewaltenteilung zu Beginn der Krise zunächst in den gesetzlich vorgesehenen Krisenmodus versetzt worden war, schien sie später gar nicht mehr zu funktionieren. Die Besonderheiten der Schweiz schienen dem Land zur Last zu werden. Dabei war von Anfang deutlich, dass die Pandemie die verschiedenen Kantone unterschiedlich und zu unterschiedlichen Zeiten traf und nur maßgeschneiderte Maßnahmen verhältnismäßig sein konnten. Ebenso war stets klar, dass rasche und wirksame Reaktionen auf die gesundheitlichen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen nur mit den Kantonen geplant, entschieden und vollzogen werden konnten, nicht zuletzt, weil die Kantone und ihre Verwaltungen über die erforderlichen Ressourcen, das fachliche Wissen und die praktische Erfahrung verfügen, die für Tempo und Effizienz unerlässlich sind.

Der folgende Beitrag befasst sich mit dem Schweizer Föderalismus in Zeiten der Pandemie und setzt sich mit der Krisenfestigkeit der vertikalen Gewaltenteilung schweizerischer Machart auseinander. Er kommt zum Schluss, dass der Föderalismus auch in der Krise weit besser war als sein Ruf, dass es aber tatsächlich zu verschiedenen Unklarheiten und manchen Reibungsverlusten zwischen Bund und Kantonen gekommen ist, die es aufzuarbeiten gilt, um die Autonomie- und Mitwirkungsrechte der Kantone und die Zusammenarbeit im Allgemeinen in Zukunft krisenresilienter auszugestalten. Im Folgenden sol-

1 Siehe dazu auch die Überlegungen bei *Palermo, Francesco* 2020: Is there a space for federalism in times of emergency?, in: Verfassungsblog vom 13.05.2020. <https://verfassungsblog.de/is-there-a-space-for-federalism-in-times-of-emergency/> (archiviert: <https://perma.cc/NJ9X-XF66>, 05.07.2021).

2 Siehe mit weiteren Hinweisen *Waldmann, Bernhard* 2020: Der Föderalismus in der Corona-Pandemie, in: Newsletter IFF 4/2020, Rz. 3. https://www.unifr.ch/federalism/de/assets/public/files/Newsletter/IFF/3_Waldmann_Covid-19_und_Foederalismus-final.pdf (archiviert: <https://perma.cc/V529-5W6L>, 05.07.2021).

len zuerst die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen für den epidemiologischen Krisenfall in Erinnerung gerufen werden (2), bevor zwei Phasen der Krise – jene der starken Zentralisierung zu Beginn der Pandemie (3) und jene der unklaren Zuständigkeiten (4) – näher untersucht werden. Am Schluss folgen einige Vorschläge zur Verbesserung der föderalen Gewaltenteilung und -zusammenarbeit in Krisensituationen (5).

2 Die Verteilung der Zuständigkeiten im Normal- und im Krisenfall

Die Schweizer Kantone sind für alle Aufgaben zuständig, die die Bundesverfassung nicht dem Bund zuweist.³ Nach dem Grundsatz der Subsidiarität übernimmt der Bund nur Aufgaben, „welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen“⁴. Im Rahmen der verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben, namentlich der Staatsziele und der grund- und menschenrechtlichen Handlungspflichten, bestimmen die Kantone selbst, welche Aufgaben sie erfüllen.⁵ Sie sind namentlich für das Gesundheits- und Bildungswesen verantwortlich, aber auch für weite Bereiche der inneren Sicherheit, der Sozialhilfe, der Planung und der Regelung des Wirtschaftslebens. Wo die Kantone nicht zuständig sind, wirken sie an der Willensbildung des Bundes mit, nicht nur im Rahmen ihrer Vertretung im Ständerat, sondern auch durch zahlreiche andere Mechanismen. Sie sind in aller Regel auch für den Vollzug des Bundesrechts verantwortlich und genießen dabei meist eine erhebliche Gestaltungsfreiheit, die ihnen erlaubt, kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen.⁶

Im internationalen Vergleich sind sowohl die Autonomierechte als auch ihre Mitwirkungsrechte weitgehend.⁷ Die Kantone setzen entweder selbst Recht oder setzen Bundesrecht um, das sie mitgestaltet haben. Auch im fiskalischen Bereich ist ihre Autonomie erheblich. Aufgrund der Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz tragen die Kantone die Kosten staatlicher Leistungen grundsätzlich selbst, was sowohl im originären Zuständigkeitsbereich der Kantone als auch im abgeleiteten Zuständigkeitsbereich gilt, in welchem die Kantone Völker- und Bundesrecht vollziehen.⁸

Im Krisenfall verändern sich allerdings die kantonalen Zuständigkeiten, die für den Normalfall gelten. Diese Dynamik der Zuständigkeiten steht durchaus im Einklang mit dem föderalen Grundsatz der Subsidiarität. Welche Aufgaben die Kräfte der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung bedürfen, kann anders eingeschätzt werden, wenn große Gefahren drohen oder dringlicher Regelungsbedarf besteht. Auch die Mitwirkungsrechte der Kantone verringern sich unter Umständen im Krisenfall.

3 Art. 3 und Art. 42 BV.

4 Art. 43a BV.

5 Art. 43 BV.

6 Art. 46 BV.

7 Siehe dazu Watts, Ronald L. 2008: Comparing Federal Systems, 3. Auflage, Montreal et al., S. 176 f.

8 Art. 43a, Art. 45 und Art. 46 BV. Siehe zum Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz Biaggini, Giovanni 2015: Kommentar zu Art. 43a BV, in: Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/Epiney, Astrid (Hrsg.): Schweizerische Bundesverfassung. Basler Kommentar, Basel, S. 846–857 (Rz. 26 ff).

Die notrechtlichen Bestimmungen der Bundesverfassung ermächtigen die Bundesversammlung und insbesondere den Bundesrat im Falle schwerer Bedrohungslagen denn auch, im Bereich der kantonalen Zuständigkeiten gesetzgeberisch tätig zu sein oder Anordnungen zu treffen, die weder die normalen Autonomie- noch Mitwirkungsrechte achten (2.1). Dieses *allgemeine notrechtliche Regime* wird durch ein *besonderes, epidemiologisches* ergänzt, das in der Verfassung vorgesehen und durch das eidgenössische Epidemiengesetz verwirklicht wird (2.2). Aufgrund dieser Ausgangslage gelten in der Schweiz seit dem Ausbruch der Covid-19 Pandemie zwei parallele Notrechtsregime: Die sogenannten *Primärmaßnahmen*, die unmittelbar der Bekämpfung des Coronavirus und dem Schutz des Gesundheitssystems dienen, stützen sich direkt auf das Epidemiengesetz. Die *Sekundärmaßnahmen*, die darauf zielen, wirtschaftlichen und sozialen Folgeprobleme der Pandemie und der Primärmaßnahmen abzufedern, finden dagegen keine Grundlage im Epidemiengesetz. Sie beruhen unmittelbar auf dem verfassungsrechtlichen Notrecht oder auf spezialgesetzlichen Delegationsnormen.⁹

2.1 Das allgemeine Notrechtsregime

Die Bundesverfassung verwendet weder den Begriff Staatsnotstand noch die Begriffe Notstand oder Notrecht.¹⁰ Sie ermächtigt aber sowohl die Bundesversammlung als auch den Bundesrat, im Falle schwerer Bedrohungen Maßnahmen zur Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit zu treffen. In der Praxis sind vor allem die parlamentarischen Dringlichkeitsgesetze (2.1.1) und die bundesrätlichen Notverordnungen von Bedeutung (2.1.2).

2.1.1 Gesetzgebung bei Dringlichkeit

Zu den verfassungsmäßigen Zuständigkeiten der Bundesversammlung gehört es, Maßnahmen zur Wahrung der äußeren oder inneren Sicherheit zu treffen, wenn außerordentliche Umstände dies erfordern.¹¹ Die Bestimmung hat sich allerdings als so bedeutungslos erwiesen, dass die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte und der Nationalrat diese im Zuge der Nachführung der Bundesverfassung streichen wollten; nur der Ständerat hielt an ihr fest.¹² Damit die Bundesversammlung Notmaßnahmen ergreifen kann, muss eine erhebliche Störung der Ordnung eingetreten sein oder unmittelbar drohen. Gerade, wenn diese Voraussetzungen der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit gegeben

9 Botschaft zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz), BBl 2020 6563 ff, S. 6571.

10 Kritisch zum Sprachgebrauch Kley, Andreas 2020: „Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen.“ – Ein staatsrechtliches Lehrstück zu Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), Jg. 121, Nr. 5, S. 268–276 (268).

11 Art. 173 Abs. 1 lit. a–c BV.

12 Merker, Michael/Conradin, Philip 2015: Kommentar zu Art. 173 BV, in: Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/Epiney, Astrid (Hrsg.): Schweizerische Bundesverfassung. Basler Kommentar, Basel, S. 2557–2593 (Rz. 43).

sind, funktioniert ein auf Konsensfindung ausgerichtetes Zweikammerparlament allerdings zu wenig schnell, um – anstelle des mit gleichen Notkompetenzen ausgestatteten Bundesrats – zu handeln.¹³

Im Ergebnis ist deshalb das Gesetzgebungsverfahren bei Dringlichkeit wichtiger. Duldet ein Bundesgesetz keinen Aufschub, so kann es sofort in Kraft gesetzt werden, wenn die Mehrheit der Mitglieder beider Räte das Gesetz für dringlich erklärt und befristet. Beim dringlichen Gesetzgebungsverfahren handelt es sich im Wesentlichen um ein normales und damit nicht besonders schnelles Gesetzgebungsverfahren, das die Besonderheit aufweist, dass beide Räte nicht nur dem Gesetz, sondern auch seiner Dringlichkeit zustimmen müssen. Geschieht dies, so wird das fakultative Referendum (vorübergehend) umgangen. Statt nach Gutheißung des Bundesgesetzes wie üblich zuerst das Ablaufen der Referendumsfrist und allenfalls eine Volksabstimmung abwarten zu müssen, tritt das dringliche Gesetz sofort in Kraft.¹⁴

2.1.2 Bundesrätliche Notverordnungen

Wie die Bundesversammlung verfügt auch der Bundesrat über eine verfassungsmäßige Zuständigkeit, im Falle schwerer Störungen der öffentlichen Ordnung oder eingetretener oder unmittelbarer drohender Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit der Schweiz Maßnahmen zu ergreifen.¹⁵ Er kann Anordnungen für den Einzelfall oder befristete bundesrätliche Notverordnungen erlassen. Während die notrechtlichen Kompetenzen des Parlaments in den vergangenen Krisen weitgehend unberücksichtigt blieben, hat der Bundesrat in den letzten zwei Jahrzehnten wiederholt zu Notrecht gegriffen. Im Zuge der Finanzkrise hat er, indem er zur Rettung der Schweizer Großbank UBS ein umfassendes Finanzpaket geschnürt hatte, den Begriff der Notlage erheblich erweitert,¹⁶ was das Bundesgericht geschützt hat.¹⁷ Seither gelten auch schwere wirtschaftliche und soziale Krisen als Bedrohungen der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit, die Notrecht rechtfertigen können.¹⁸ Diese Erweiterung der Regierungsbefugnisse und die häufige Verlängerung befristeter Anordnungen haben das Parlament dazu bewogen, ein Bundesgesetz zur Sicherung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Handlungsfähigkeit in außerordentlichen Lagen zu verabschieden. Die Gesetzesreform, die 2011 in Kraft getreten ist, ver-

13 Siehe auch *Merker/Conradin* 2015 (Fn. 12), Rz. 42.

14 Art. 165 BV. Siehe zum Ganzen *Wytenbach, Judith* 2015: Kommentar zu Art. 165 BV, in: *Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/Epiney, Astrid* (Hrsg.): Schweizerische Bundesverfassung. Basler Kommentar, Basel, S. 2474–2484 (Rz. 8 ff).

15 Art. 185 Abs. 3 BV.

16 *Kley, Andreas* 2011: Die UBS-Rettung im historischen Kontext des Notrechts, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR)*, Jg. 130, Nr. 2, 123–138 (133 ff).

17 BGE 137 II 431, E. 4.1 S. 446.

18 Kritisch dazu *Biaggini, Giovanni* 2020: „Notrecht“ in Zeiten des Coronavirus – Eine Kritik der jüngsten Praxis des Bundesrats zu Art. 185 Abs. 3 BV, in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)*, Jg. 121, Nr. 5, S. 239–267 (257), wonach Art. 185 Abs. 3 BV in der Coronavirus-Pandemie zu einer Wohlfahrtsstaats-Generalklausel mutiert sei. Siehe zum ganzen auch *Saxer, Urs* 2014: Kommentar zu Art. 185 BV, in: *Ehrenzeller, Bernhard/Schindler, Benjamin/Schweizer, Rainer J./Valender, Klaus A.* (Hrsg.): Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich, S. 2956–2986 (Rz. 114).

pflichtet den Bundesrat, die parlamentarischen Kommissionen unverzüglich zu informieren, wenn er von Notrechtskompetenzen Gebrauch macht, und legt fest, dass Notverordnungen der Exekutive unwirksam werden, wenn diese der Bundesversammlung nicht innerhalb von sechs Monaten einen Gesetzesentwurf vorlegt.¹⁹ Auch wenn Bundesgericht und Bundesversammlung damit weitreichende Beiträge zur Klärung des bundesrätlichen Notrechts geleistet haben, so bleiben – wie die Covid-19-Krise gezeigt hat – verschiedene Fragen weiterhin umstritten. Während weitgehende Einigkeit darüber besteht, dass bundesrätliche Notverordnungen auch wichtige Fragen regeln und auch schwere Grundrechtseingriffe vorsehen können (was im Normalfall nur dem Gesetzgeber gestattet ist), gehen die Meinungen in Bezug auf die Frage auseinander, ob Notverordnungen bestehende Bundesgesetze (oder gar die Bundesverfassung) derogieren dürfen.²⁰

2.2 Das epidemiologische Stufensystem der Zuständigkeiten

Der Gesundheitsschutz liegt grundsätzlich im Kompetenz- und Aufgabenbereich der Kantone. Die Bundesverfassung räumt dem Bund allerdings eine fragmentarische Gesetzgebungskompetenz ein, wenn es um die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren geht.²¹ Der Begriff der Bekämpfung ist dabei weit zu verstehen und umfasst sowohl die gesundheitspolizeiliche Abwehr von Krankheiten als auch präventive oder gesundheitsfördernde Maßnahmen.²² Gestützt auf seine fragmentarische verfassungsrechtliche Kompetenz hat der Bund im Jahr 1970 das Epidemiengesetz (EpG) erlassen.²³ Nach den Erfahrungen, die 2003 im Zusammenhang mit der Lungenkrankheit SARS und 2009 mit der pandemisch zirkulierenden Grippe H1N1 gemacht wurden, wurde das Gesetz 2013 vollständig revidiert. Das revidierte Gesetz, das aufgrund gesetzlicher Grundlagen für die Einführung von Impfblogatorien ein fakultatives Referendum zu bestehen hatte, sollte vor allem klarere Regeln für epidemiologische Notlagen vorsehen.²⁴ Kernstück der Totalrevision bildete denn auch eine bessere Krisenbewältigung durch die Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten zwischen Bund und Kantonen.²⁵ Zu diesem Zweck führt das Gesetz ein dreistufiges Modell ein und

19 Art. 7d Abs. 2 lit. a RVOG.

20 Brunner, Florian/Wilhelm, Martin/Uhlmann, Felix 2020: Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP), Nr. 6, S. 685–701 (696 f); Saxer 2014 (Fn. 18), Rz. 101–104; Stöckli, Andreas 2020: Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, in: Sondernummer der Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), Jg. 139, S. 9–54 (24 f).

21 Art. 118 Abs. 2 lit. b EpG. Siehe dazu auch Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG), BBl 2011 311 ff, S. 327.

22 Statt vieler Bergamin, Florian/Mazidi, Simon 2020: Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen bei der Bekämpfung von Epidemien: Erste Einschätzungen unter besonderer Berücksichtigung der COVID-19-Verordnungen, in: Sonderausgabe Newsletter IFF 2/2020, Rz. 9. https://www.unifr.ch/federalism/de/assets/public/files/Newsletter/IFF/Bergamin.Mazidi_Kompetenzabgrenzung%20zwischen%20Bund%20und%20Kantonen_COVID-19.pdf (archiviert: <https://perma.cc/8MFE-KG35>, 05.07.2021).

23 Siehe für eine historische Kontextualisierung des EpG: Bernard, Frédéric 2020: La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en situation de pandémie, in: Sondernummer der Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), Jg. 139, S. 55–67 (56 f).

24 Botschaft EpG 2011 (Fn. 21), S. 329 f.

25 Botschaft EpG 2011 (Fn. 21), S. 330.

klärt die jeweiligen Zuständigkeiten sowohl für die normale (2.2.1), als auch die besondere (2.2.2) und die außerordentliche Lage (2.2.3). Der Vollzug der Maßnahmen obliegt in allen drei Lagen den Kantonen, soweit das Gesetz dem Bund nicht ausdrücklich Vollzugszuständigkeiten zuweist.²⁶ Die Kantone unterstehen der Oberaufsicht des Bundes; dieser koordiniert die Vollzugsmaßnahmen und kann bei Bedarf einen einheitlichen Vollzug vorschreiben.²⁷

2.2.1 Die normale Lage

In der normalen Lage, die der Bewältigung des epidemiologischen Alltags dient,²⁸ beschränkt sich die Verantwortung des Bundes darauf, in Absprache mit den Kantonen Ziele und Strategien festzulegen und die Oberaufsicht sicherzustellen. Die eigentlichen Maßnahmen zur Prävention, Überwachung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten werden in dieser Lage von den Kantonen getroffen und vollzogen.²⁹ Nur in vereinzelten Bereichen, die im Wesentlichen die auswärtigen Beziehungen betreffen, ist ein Bundesvollzug vorgesehen.

2.2.2 Die besondere Lage

Eine besondere Lage liegt einerseits vor, wenn die ordentlichen Vollzugsorgane nicht mehr in der Lage sind, rechtzeitig geeignete Maßnahmen zu ergreifen und zusätzlich entweder eine erhöhte Ansteckungs- und Ausbreitungsgefahr besteht, eine besondere Gefährdung der öffentlichen Gesundheit vorliegt oder schwerwiegende Auswirkungen auf die Wirtschaft oder auf andere Lebensbereiche drohen. Von einer besonderen Lage ist andererseits auszugehen, wenn die Weltgesundheitsorganisation (WHO) eine gesundheitliche Notlage festgestellt hat und diese in der Schweiz die öffentliche Gesundheit gefährdet.³⁰

In der besonderen Lage kann der Bundesrat – nach Anhörung der Kantone – Maßnahmen ergreifen, für die normalerweise die Kantone zuständig wären. Das Epidemien-gesetz listet diese besonderen Zuständigkeiten abschließend auf: Der Bundesrat kann erstens Maßnahmen gegenüber einzelnen Personen oder gegenüber der Bevölkerung erlassen, zweitens Ärztinnen, Ärzte und weitere Gesundheitsfachpersonen verpflichten, bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten mitzuwirken, und drittens Impfungen für gefährdete Bevölkerungsgruppen, besonders exponierten Personen und Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären.³¹

26 Art. 75 EpG; Botschaft EpG 2011 (Fn. 21), S. 418 f.

27 Art. 77 EpG; Botschaft EpG 2011 (Fn. 21), S. 419 f.

28 Botschaft EpG 2011 (Fn. 21), S. 363.

29 Bergamin/Mazidi 2020 (Fn. 22), Rz. 15 f; Stöckli 2020 (Fn. 20), S. 18 f.

30 Art. 6 Abs. 1 lit. a–b EpG.

31 Art. 6 Abs. 2 lit. a–d EpG.

Die abschließende Aufzählung der epidemiologischen Notkompetenzen des Bundesrats darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass seine Handlungsmöglichkeiten in der besonderen Lage sehr weit reichen. Gestützt auf seine Zuständigkeit, Maßnahmen gegenüber einzelnen Personen oder gegenüber der Bevölkerung anzuordnen, kann er weitreichende Einschränkungen des öffentlichen Lebens vorsehen,³² Veranstaltungen beschränken oder verbieten, Schulen schließen, Betriebsvorschriften für öffentliche Institutionen und private Unternehmen erlassen, den Zugang zu Gebäuden und Gebieten regulieren³³ – und damit Regeln vorsehen, die tief in Bereiche eingreifen, die normalerweise im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen.³⁴ Um diesen Kompetenzverlust zu kompensieren und sicherzustellen, dass die Kantonsregierungen, welche die epidemiologische Situation in den einzelnen Regionen am besten kennen, ihre Kenntnisse und Erfahrungen einbringen können, ist in der besonderen Lage die Anhörung der Kantone vorgeschrieben.³⁵

2.2.3 Die außerordentliche Lage

Reichen die Möglichkeiten der besonderen Lage nicht aus, um eine Epidemie wirksam zu bekämpfen, so kann der Bundesrat die außerordentliche Lage erklären und – laut Epidemiengesetz ohne Anhörung der Kantone – die notwendigen Maßnahmen für das ganze Land oder einzelne Landesteile anordnen.³⁶ Die außerordentliche Lage setzt eine unvorhersehbare, unmittelbare und schwere Bedrohung der öffentlichen Gesundheit voraus, welche die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit des Landes gefährdet. Im Unterschied zur besonderen Lage zeichnet sich diese Gesetzesbestimmung zur außerordentlichen Lage durch ihre Unbestimmtheit aus. Das Gesetz legt weder fest, unter welchen Voraussetzungen von einer außerordentlichen Lage auszugehen ist, noch äußert es sich zu den Vorkehrungen, die der Bundesrat in dieser Situation treffen kann – vielmehr überlässt es das Gesetz der Regierung, selbst einzuschätzen, ob die Lage „außerordentlich“ ist und, falls sie dies bejaht, „die notwendigen Maßnahmen“ zu ergreifen.

Das Verhältnis dieser Bestimmung zur Bundesverfassung ist nicht restlos geklärt. Im Ergebnis wiederholt das Epidemiengesetz aber die allgemeinen notrechtlichen Kompetenzen, die sich bereits aus der Bundesverfassung ergeben; das Gesetz ist deshalb, wenn es um die außerordentliche Lage geht, lediglich deklaratorischer Natur und stellt keine eigenständige kompetenzbegründende Ermächtigung dar.³⁷ Ob sich daraus ergibt, dass

32 Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 30–40 EpG.

33 Art. 40 Abs. 2 EpG. Weitere Maßnahmen die nach dem EpG im Zuständigkeitsbereich des Bundes liegen betreffen Maßnahmen im internationalen Personenverkehr (Art. 41 ff EpG), Maßnahmen zur Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln (Art. 44 EpG) sowie Vorschriften über den Warenverkehr (Art. 45 EpG) und zum Leichentransport (Art. 46 EpG).

34 Siehe zum Ganzen auch *Waldmann* 2020 (Fn. 2), Rz. 7.

35 *Bergamin/Mazidi* 2020 (Fn. 22), Rz. 17–20; *Kley* 2020 (Fn. 10), S. 272; *Stöckli* 2020 (Fn. 20), S. 19. Ursprünglich sah der Entwurf des Bundesrats noch vor, dass die Maßnahmen in der besonderen Lage vom Bundesrat in Absprache mit den Kantonen beschlossen werden. Siehe dazu Botschaft EpG 2011 (Fn. 21), S. 364; *Waldmann* 2020 (Fn. 2), Rz. 17 Fn. 50.

36 Art. 7 EpG.

37 Siehe dazu Botschaft EpG 2011 (Fn. 21), S. 365 f; *Bergamin/Mazidi* 2020 (Fn. 22), Rz. 21; *Brunner/Wilhelm/Uhlmann* 2020 (Fn. 20), S. 698; *Trümpler, Ralph/Uhlmann, Felix* 2020: Problemstellungen

für die außerordentlichen epidemiologischen Maßnahmen analog die Schranken gelten, die durch das Bundesgesetz zur Sicherung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Handlungsfähigkeit in außerordentlichen Lagen eingeführt worden sind, ist umstritten.³⁸

Dass das Epidemien-gesetz in der außerordentlichen Lage keine Pflicht des Bundesrats vorsieht, die Kantone vor der Anordnung der Maßnahmen anzuhören, bedeutet nicht, dass eine solche unterbleiben darf. Die außerordentliche epidemiologische Lage setzt die Mitwirkungsrechte der Kantone, die sich aus der Bundesverfassung und aus Bundesgesetzen ergeben, nicht außer Kraft. Wann immer die schwere Gefahr für Ordnung und Sicherheit ein solches Vorgehen nicht ausschließt, bleibt der Bundesrat deshalb verpflichtet, die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorgaben zu informieren und ihre Stellungnahmen einzuholen, wenn ihre Interessen betroffen sind.³⁹ Im Übrigen sind die Streitfragen, die das allgemeine Notrecht betreffen, auch für die außerordentliche epidemiologische Lage relevant: Auch hier ist nicht abschließend geklärt, wie weit die Zuständigkeiten des Bundesrats reichen und ob sie ihm erlauben, bestehende Bundesgesetze zu verletzen oder sogar von der Bundesverfassung abzuweichen.

3 Die Phase der Zentralisierung zu Beginn der Pandemie

Bevor am 25. Februar 2020 der erste bestätigte Covid-19-Fall im Kanton Tessin nachgewiesen wurden, hatten die ersten Kantone bereits den Notstand ausgerufen, Krisenstäbe einbestellt und Quarantäneunterkünfte vorbereitet.⁴⁰ Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) stufte das neue Coronavirus zu diesem Zeitpunkt noch als „moderates Risiko“ für die Schweizer Bevölkerung ein und empfahl häufiges Händewaschen.⁴¹ Schon am 28. Februar 2020 jedoch rief der Bundesrat die *besondere Lage* nach Epidemien-gesetz

und Lehren aus der Corona-Krise aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht, in: *Helbing Lichtenhahn Verlag (Hrsg.): Covid-19. Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise*, Basel, S. 567–596 (Rz. 6); *Stöckli* 2020 (Fn. 20), S. 22; *Waldmann* 2020 (Fn. 2), Rz. 9.

38 Gestützt auf den Gegenstand (Art. 1) und den Zweck (Art. 2) des EpG wird auch vorgebracht, dass es sich bei Art. 7 EpG um eine spezialgesetzliche und kompetenzbegründende Ermächtigungsgrundlage handelt, wodurch beim Erlass entsprechender Maßnahmen weder eine zeitliche Befristung besteht, noch einen Einbezug des Parlaments im Rahmen der Überführung ins ordentliche Recht erforderlich ist. Ferner würden auch die Informations- und Konsultationspflichten der Kantone wegfallen. Siehe dezidiert zu dieser Sichtweise *Biaggini* 2020 (Fn. 18), S. 264 f.; *Kley* 2020 (Fn. 10), S. 272 f.; *Wyss, Damien* 2020: Sicherheit und Notrecht. Ein Überblick über die Anwendung des Epidemien-gesetzes und das konstitutionelle Notrecht des Bundesrats in der COVID-19-Krise und im Allgemeinen, in: *Jusletter* vom 25.05.2020, Rz. 9; *Zünd, Andreas/Erass, Christoph* 2020: Pandemie – Justiz – Menschenrechte, in: *Sondernummer der Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR)*, Jg. 139, S. 69–91 (88 f.).

39 Art. 45 Abs. 2 BV. Siehe dazu auch *Waldmann* 2020 (Fn. 2), Rz. 17.

40 Die Kantone Glarus und Uri setzten spezielle Task-Forces ein, der Kanton Bern richtete Quarantäne-Wohnungen ein und der Kanton Tessin erließ ein Verbot für Karnevalveranstaltungen und ordnete an, dass die geplanten Eishockey-Spiele ohne Zuschauer ausgetragen werden müssen. Siehe dazu auch *Belser, Eva Maria* 2021a: Einheit und Vielfalt in Zeiten der Pandemie – ein föderalistischer Rückblick auf ein besonderes Jahr, in: *Newsletter IFF* 1/2021, S. 2. https://www.unifr.ch/federalism/de/assets/public/files/Newsletter/IFF/3_Einheit%20und%20Vielfalt%20in%20Zeiten%20der%20Pandemie.pdf (archiviert: <https://perma.cc/X8TP-C8TL>, 05.07.2021), S. 2; *Bernard* 2020 (Fn. 23), S. 60 f.

41 BAG, Medienmitteilung vom 25.02.2020. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/m Medienmitteilungen.msg-id-78233.html> (archiviert: <https://perma.cc/2LV4-E2UX>, 05.07.2021).

aus und erließ die ersten Maßnahmen. Kurz darauf erklärte er die *außerordentliche Lage* und ergriff Maßnahmen, die zu einer für den schweizerischen Bundesstaat einmaligen Zentralisierung der Macht in der Hand der Bundesregierung führte (3.1). Die Maßnahmen des Bundes degradierten die Kantone vorübergehend zu bloßen Vollzugsorganen mit sehr geringen eigenen Handlungsmöglichkeiten (3.2).

3.1 Die umfassende Zentralisierung während der außerordentlichen Lage

Mit der ersten Maßnahme, die der Bundesrat in der besonderen Lage ergriff, verbot er öffentliche und private Veranstaltungen mit mehr als 1.000 Personen.⁴² Die Kantone waren nicht nur für den Vollzug und die Kontrolle des Veranstaltungsverbots verantwortlich, sondern befugt, weitergehende Maßnahmen zu erlassen.⁴³ Angesichts steigender Fallzahlen verschärfte der Bundesrat am 13. März 2020 das Verbot und schloss landesweit die Schulen. Gleichzeitig entschied er, Meldepflichten im Bereich der Gesundheitsversorgung und Maßnahmen an der Grenze einzuführen und zehn Milliarden Franken für Kurzarbeitsentschädigung und wirtschaftliche Soforthilfen bereitzustellen – ein Betrag, der in der Folge mehrmals erhöht wurde.⁴⁴

Nur drei Tage später, am 16. März 2020, erklärte der Bundesrat die *außerordentliche Lage* nach Epidemien-gesetz. Gestützt darauf verschärfte er die Maßnahmen, verhängte ein allgemeines Veranstaltungsverbot und verfügte die Schließung aller Läden mit Ausnahme des Verkaufs von Lebensmitteln und Gütern des täglichen Bedarfs („Lockdown“).⁴⁵ Am 20. März 2020 untersagte der Bundesrat sämtliche Ansammlungen von mehr als fünf Personen und revidierte in der Folge fast täglich die verschiedenen Notrechtsverordnungen, die einerseits Primär- und andererseits Sekundärmaßnahmen vorsahen.⁴⁶

42 Verordnung vom 28.02.2020 über Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19, AS 2020 573).

43 Die Kantone reagieren unterschiedlich: Einige ließen nur noch Veranstaltungen bis zu 150 oder 200 Personen zu, andere Kantone verpflichteten die Veranstalter dazu, die Veranstaltungen anzumelden und eine Risikoabwägung durchzuführen. Eine weitere Gruppe von Kantonen wiederum nahm eine abwartende Haltung ein und beschloss keine weiterführenden Maßnahmen. Siehe dazu ausführlich *Belser, Eva Maria* 2021b: Managing the Coronavirus Pandemic in Switzerland: How Federalism went into Emergency Mode and Struggled to Get Out of It, in: *Steytler, Nico (Hrsg.): Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*, London (im Erscheinen).

44 Verordnung 2 vom 13.03.2020 (COVID-19-Verordnung 2, AS 2020 773). Abgesehen von der Einführung von Schengen-Grenzkontrollen, die der Bundesrat auf seine verfassungsmäßige Notrechtskompetenz stützte, beruhten alle anderen zu diesem Zeitpunkt beschlossenen Massnahmen auf Art. 6 Abs. 2 EpG. Siehe dazu auch Botschaft Covid-19-Gesetz 2020 (Fn. 9), S. 6568.

45 Nur Apotheken, Tankstellen und Bahnhöfe, Banken, Postämter, Hotels, öffentliche Verwaltungen und soziale Einrichtungen, Lebensmittelgeschäfte, Imbissbuden, Kantinen und Lebensmittel-Lieferdienste blieben geöffnet. Gleichzeitig wurde eine weitere Reihe von Maßnahmen beschlossen. Siehe dazu Bundesrat, Medienmitteilung vom 16.03.2020. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78454.html> (archiviert: <https://perma.cc/8BKQ-A6VK>, 05.07.2021); Änderungen vom 16.03.2020 zur COVID-19-Verordnung 2 (AS 2020 783).

46 Siehe zu den spezialgesetzlichen Grundlagen Botschaft Covid-19-Gesetz 2020 (Fn. 9), S. 6570 f.

Zu diesem Zeitpunkt der Krise erreichte die Machtkonzentration in den Händen des Bundesrats ein noch nie dagewesenes Ausmaß. Sowohl die indirekte als auch die direkte Demokratie waren ausgesetzt: Die Bundesversammlung hatte ihre Session abgebrochen,⁴⁷ kantonale Parlamente durften aufgrund des Versammlungsverbots nicht tagen, Gemeindeversammlungen erst recht nicht, Volksabstimmungen wurden verschoben und Unterschriftensammlungen sowie Demonstrationen waren verboten. Auch der Föderalismus war bis zur Unkenntlichkeit verändert: Die Kantone verloren ihre Entscheidungsbefugnisse und wurden – wenn überhaupt – nur noch informell konsultiert. Nur wenige der zahlreichen Notverordnungen, etwa jene zum Grenzverkehr und zum Einsatz der Armee, betrafen Zuständigkeitsbereiche des Bundes. Die meisten Maßnahmen, wie jene über Gesundheit, Bildung, Wirtschaft und Kultur, griffen in Bereiche ein, die normalerweise von den Kantonen autonom geregelt wurden. Im Ergebnis reduzierten die Maßnahmen des Bundes die Kantone zu bloßen Vollzugsorganen, die nicht mehr selbst entscheiden durften, wie ihre Spitäler, Schulen und anderen Einrichtungen betrieben wurden.

3.2 Die umstrittenen Restkompetenzen der Kantone

Da es sich bei den allgemeinen notrechtlichen und den epidemiologischen Befugnissen des Bundesrats um konkurrierende Kompetenzen mit nachträglich derogatorischer Wirkung handelt, erloschen die Zuständigkeiten der Kantone auch während der besonderen und außerordentlichen Lage nicht.⁴⁸ Aus verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Sicht war deshalb grundsätzlich unbestritten, dass die Kantone eigene Maßnahmen ergreifen konnten, solange und soweit der Bundesrat seine Zuständigkeiten nicht genutzt hatte. In der Praxis kam diese Kompetenzordnung jedoch kaum zur Geltung – und wurde sogar in Frage gestellt. Dass verschiedene Zuständigkeitsfragen umstritten waren, führte auch zu unterschiedlichen Signalen an die Bevölkerung (und an die Kantone und Gemeinden), die im Unklaren darüber war, ob die bundesrätlichen Notverordnungen einheitliche Regelungen oder lediglich ein gesamteidgenössisches Minimum vorgaben.⁴⁹

Zu Beginn der außerordentlichen Lage hatten verschiedene, von der Pandemie besonders betroffene Kantone weitergehende Maßnahmen erlassen oder erlassen wollen. Ihnen wurde jedoch aus Bern – oft vom BAG – beschieden, dass die eidgenössischen Regeln abschließend seien und den Kantonen keinen Handlungsspielraum beließen.⁵⁰ Dies führte zu einer föderalen Auseinandersetzung, als der Kanton Tessin, dessen Gesundheitssystem

47 Verwaltungsdelegation, Medienmitteilung vom 15. März 2020. <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-vd-2020-03-15.aspx> (29.04.2021). Siehe dazu auch Caroni, Andrea/Schmid, Stefan G. 2020: Notstand im Bundeshaus, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP), Nr. 6, S. 710–721 (711); Glaser, Andreas/Gfeller, Katja 2020: Das Ringen des Parlaments um mehr Macht. Rückschlag infolge der Corona-Pandemie?, in: Jusletter vom 05.10.2020, Rz. 41.

48 So ausdrücklich auch Art. 1a COVID-19-Verordnung 2: „Soweit diese Verordnung nichts anders bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten.“

49 Siehe zum Ganzen Belser, Eva Maria/Stöckli, Andreas/Waldmann, Bernhard: Der schweizerische Föderalismus funktioniert auch im Krisenmodus, in: Sonderausgabe Newsletter IFF 2/2020, S. 4. https://www.unifr.ch/federalism/fr/assets/public/files/Newsletter/IFF/Newsletter_COVID-19_Beitrags_Belser_Stoeckli_Waldmann.pdf (archiviert: <https://perma.cc/G6QT-SHHP>, 05.07.2021).

50 Bergamin/Mazidi 2020 (Fn. 22), Rz. 42 ff; Bernard 2020 (Fn. 23), S. 63.

an der Belastungsgrenze war, entschied, Baustellen und Industriebetriebe zu schließen (und dadurch auch die grenzüberschreitenden Pendlerströme einzudämmen). Der Bund erklärte zunächst, dass diese Regelung (obwohl epidemiologisch motiviert) unzulässig sei. Er machte geltend, unterschiedliche Regelungen würden Unternehmen, die in verschiedenen Kantonen tätig seien, unverhältnismäßig belasten und befürchtete wohl auch, dass der Kanton Tessin aufgrund weitergehender Schließungen mehr Unterstützungsgelder aus den eidgenössischen Hilfsprogrammen (insbesondere Kurzarbeitsentschädigungen) beanspruchen würde. Erst als der Kanton Tessin sich weigerte, den Weisungen aus Bern Folge zu leisten und auf der Berücksichtigung besonderer regionaler Betroffenheit beharrte, richtete der Bund nach Gesprächen mit der kantonalen Regierung ein sogenanntes Krisenfenster ein, das Kantonen unter restriktiven und auf den Kanton Tessin zugeschnittenen Bedingungen weitergehende Maßnahmen (von der Art, wie sie der Kanton bereits in Kraft gesetzt hatte) gestattete („Lex Ticino“).⁵¹

Eigentlich hätte in der außerordentlichen Lage – wie stets bei konkurrierenden Kompetenzen von Bund und Kantonen – für jede einzelne primäre und sekundäre Maßnahme der notrechtlichen Verordnungen (namentlich der für die außerordentliche Lage prägenden Covid-19-Verordnung 2) durch Auslegung ermittelt werden müssen, ob die Regelung abschließend ist oder weitergehende kantonale Maßnahmen zulässt.⁵² Tatsächlich stellte sich der Bund aber auf den Standpunkt, dass die epidemiologischen Maßnahmen des Bundes schweizweit einheitlich zu gelten haben und Kantone einzig im Bereich der wirtschaftlichen Abfederung zusätzliche Vorkehrungen treffen konnten. Vereinzelt ging der Bund sogar dazu über, auch den Vollzug zu regeln. Dabei zeigten sich deutlich die Folgen unvermittelter Kompetenzverschiebungen: Dem Bund, der in diesen Bereichen, wenn überhaupt, nur um vereinzelte (meist planerische und strategische) Kompetenzen verfügt, fehlte es schlicht an der Erfahrung, um den Vollzug kompetent anzuleiten. Schon bald pochten die Kantone deshalb auf die Erweiterung ihrer Kompetenzen und auf die Rückkehr zur besonderen Lage.

4 Die Phase der unklaren Zuständigkeiten

Da die Zahlen der Neuinfektionen, der Hospitalisierungen und der Todesfälle ab Anfang April 2020 rückläufig waren und die Spitäler wieder über ausreichende Kapazitäten verfügten, beschloss der Bundesrat am 16. April 2020 eine schrittweise Lockerung der Maßnahmen.⁵³ Am 19. Juni 2020 erfolgte schließlich die Rückkehr zur besonderen Lage. Die für die außerordentliche Lage bestimmende Covid-19-Verordnung 2 wurde in der Folge

51 *Bergamin/Mazidi* 2020 (Fn. 22), Rz. 38 ff und Rz. 48 ff. Siehe auch *Höfler, Stefan* 2020: Notrecht als Krisenkommunikation?, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP), Nr. 6, S. 702–709 (706).

52 *Bergamin/Mazidi* 2020 (Fn. 22), Rz. 58 f; *Waldmann* 2020 (Fn. 2), Rz. 11.

53 Siehe zu den Lockerungen Bundesrat, Medienmitteilung vom 16.04.2020. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78818.html> (archiviert: <https://perma.cc/8QSP-YSVH>, 05.07.2021); Botschaft Covid-19-Gesetz 2020 (Fn. 9), S. 6569.

zwar formell aufgehoben,⁵⁴ die weiterhin geltenden Maßnahmen gegenüber der Bevölkerung aber in eine Covid-19-Verordnung besondere Lage überführt.⁵⁵ Die sekundären Maßnahmen waren neu in einer Covid-19-Verordnung 3 enthalten, die sich auf die allgemeinen Notrechtskompetenzen des Bundesrats nach Bundesverfassung stützte.⁵⁶ Damit stellte sich der Bundesrat auf den Standpunkt, dass die Lage gleichzeitig epidemiologisch (nur noch) besonders sei und trotzdem noch eine schwere Bedrohung der inneren Sicherheit darstellte, die bundesrätliches Notrecht rechtfertigte. Soweit allgemeines Notrecht zur Anwendung kam, galt unbestrittenermaßen die Pflicht, innerhalb von sechs Monaten die Überführung in normales Gesetzesrecht einzuleiten (4.1). Während dieser Vorgang lief, schlitterte die Schweiz gegen Ende des Sommers 2020 in die zweite Welle. In dieser Zeit, die stets als epidemiologisch *besondere* und – im Gegensatz zum Frühjahr – nicht mehr als außerordentlicher Lage eingestuft wurde, sah sich die Schweiz unvermittelt mit einem negativen Kompetenzkonflikt konfrontiert, die den schweizerischen Bundesstaat vorübergehend an seine Leistungsgrenze brachte (4.2).

4.1 Überführung der Maßnahmen in das ordentliche Verfahren

Während des epidemiologisch entspannten Sommers wuchs die Kritik am Vorgehen des Bundesrats.⁵⁷ Waren unter dem ersten Schock der Pandemie die meisten Akteure bereit, sich der Führung des Bundes und dem Leiter der Abteilung übertragbare Krankheiten des BAG („Mister Corona“) anzuvertrauen, so machte sich bald der Wunsch bemerkbar, die rechtsstaatliche und föderale Gewaltenteilung wiederherzustellen. Die Bundesversammlung, die ihre Session zu Beginn der Pandemie abgebrochen und das Zepter dem Bundesrat überlassen hatte, führte im Mai 2020 eine außerordentliche Session durch und war damit wieder handlungsfähig.⁵⁸ Rechtlich griff zudem die zeitliche Befristung, die mit dem Bundesgesetz zur Sicherung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Handlungsfähigkeit in außerordentlichen Lagen im Jahr 2011 eingeführt wurde.⁵⁹ Der Bundesrat hatte danach nur sechs Monate Zeit, um die allgemeinen notrechtlichen Maßnahmen in Gesetzesrecht zu überführen.⁶⁰ Er legte der Bundesversammlung denn auch ein Covid-19-Gesetz vor, das im September 2020 von beiden Räten gutgeheißen, für dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt wurde.⁶¹ Das dringliche Bundesgesetz war vorschriftsgemäß befristet (auf den 31. Dezember 2021).⁶² Trotzdem kam das nachträgliche Referendum zustande. In der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 wurde das Covid-19-Gesetz mit 60,21 Prozent

54 Gemäß Art. 12 Covid-19-Verordnung 2 galt diese höchstens für die Dauer von sechs Monaten, wodurch sie spätestens am 13. September 2020 außer Kraft trat.

55 Botschaft Covid-19-Gesetz 2020 (Fn. 9), S. 6569.

56 Botschaft Covid-19-Gesetz 2020 (Fn. 9), S. 6573 f.

57 M.w.H. Botschaft Covid-19-Gesetz 2020 (Fn. 9), S. 6571 f.

58 Kritisch dazu *Glaser/Gfeller* 2020 (Fn. 47), Rz. 40 ff.

59 Art. 7d Abs. 2 lit. a Ziff. 1 RVOG.

60 Botschaft Covid-19-Gesetz 2020 (Fn. 9), S. 6573.

61 Art. 165 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 141 Abs. 1 lit. b BV.

62 Siehe zur Befristung Art. 21 Abs. 2 Covid-19-Gesetz.

angenommen. Seit der Verabschiedung des Gesetzes ist es bereits zu einer Revision gekommen, um eine gesetzliche Grundlage für das Covid-19-Zertifikat vorzusehen.⁶³ Auch gegen diese Gesetzesnovelle ist bereits das Referendum ergriffen worden; das Ergebnis dieser Abstimmung steht zurzeit noch aus.

Das Gesetz betrifft weniger die epidemiologischen Primärmaßnahmen, die der Bundesrat weiterhin gestützt auf das Epidemien Gesetz schaffen und aufrechterhalten kann, als vielmehr die wirtschaftlichen und sozialen Sekundärmaßnahmen, für die sich der Bundesrat ursprünglich direkt auf die Bundesverfassung berief und sich nun auf die Delegationsnormen des Covid-19-Gesetzes stützt. Das Gesetz klärt aber auch die Mitwirkungsrechte der Kantone und sieht vor, dass die Kantonsregierungen bei der Erarbeitung von Maßnahmen, die ihre Zuständigkeit betreffen, einbezogen werden.⁶⁴ Einzig bei zeitlicher Dringlichkeit soll wie bis anhin der Austausch zwischen dem Bundesrat und Bundesverwaltung und den Kantonen über die betroffenen Fachkonferenzen erfolgen. Bei Gesundheitsfragen wäre somit die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) primäre Ansprechpartnerin,⁶⁵ bei wirtschaftlichen Maßnahmen die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK).

4.2 Der Anstieg der Infektionszahlen und negative Kompetenzkonflikte

Während das Covid-19-Gesetz die notrechtlichen Kompetenzen des Bundes im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Abfederungsmaßnahmen auf eine gesetzliche Grundlage stellte, galt und gilt für die Primärmaßnahmen weiterhin das Epidemien Gesetz. Mit der Rückkehr zur besonderen Lage zeigten sich aber Unklarheiten in Bezug auf die Zuständigkeiten, die dazu führten, dass der Föderalismus nicht mehr als Teil der Lösung, sondern als Grund für Schwierigkeiten bei der Bekämpfung der Pandemie erachtet wurde und in Verruf geriet. Nach dem Ende der außerordentlichen Lage wies der Bundesrat immer wieder darauf hin, dass es nun nicht mehr am Bund sei, einschränkende Maßnahmen vorzusehen. Mit der Rückkehr in die besondere Lage, so machte er geltend, sei „die Verantwortung für die Bekämpfung der Covid-19-Epidemie wieder in die Verantwortung der Kantone“ übergegangen.⁶⁶ Angesichts der Tatsache, dass das Epidemien Gesetz für die besondere Lage konkurrierende Zuständigkeiten vorsieht und den Bundesrat befugt, Maßnahmen gegenüber der Bevölkerung zu ergreifen, war dies jedoch eine irrige Annahme.⁶⁷

63 Das neue Referendum zielt auf die Änderungen ab, die mit der Fassung vom 19. März 2021 eingeführt worden sind (AS 2021 153).

64 Art. 1 Abs. 3 Covid-19-Gesetz. Die ausdrückliche Verankerung einer formalisierten Mitwirkung war die zentrale Forderung der Kantone im Rahmen der Vernehmlassung. Der Vorentwurf des Covid-19-Gesetzes sah lediglich ein Anhörungsrecht für die Kantone vor. Deshalb forderten praktisch alle Kantone, dass der Bundesrat sie in sämtlichen Regelungsbereichen der Gesetzesvorlage stärker einbeziehen sollte. Siehe dazu Botschaft Covid-19-Gesetz 2020 (Fn. 9), S. 6578.

65 Botschaft Covid-19-Gesetz 2020 (Fn. 9), S. 6590.

66 Botschaft Covid-19-Gesetz 2020 (Fn. 9), S. 6569.

67 Vgl. dazu *Belser* 2021a (Fn. 40), S. 3; *Waldmann* 2020 (Fn. 2), Rz. 8.

An dieser hielt der Bundesrat jedoch auch dann noch fest, als die bestätigten Infektionsfälle im Herbst 2020 stark anstiegen.⁶⁸ Während der Bundesrat die Kantone in dieser Zeit immer nachdrücklicher und drohender dazu aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, beriefen sich diese auf die Kleinräumigkeit der Schweiz und die hohe interkantonale Mobilität und forderten den Bund zum Handeln auf. Erst im Oktober 2020 ergriffen die ersten Kantone zögerlich Maßnahmen und erklärten das Tragen von Gesichtsmasken in Geschäften für obligatorisch oder erließen Einschränkungen für den Betrieb von Restaurants, Bars und Clubs.⁶⁹ Die Koordination dieser Maßnahmen erwies sich als schwierig.⁷⁰ Erstens ist die Abstimmung zwischen 26 föderalen Einheiten grundsätzlich mit hohen Anforderungen verbunden, zweitens waren und sind nicht alle Kantone gleich(zeitig) von hohen Fallzahlen betroffen und drittens stellte auch die kollegialen Regierungssysteme eine Herausforderung dar. Zwar konnten sich die kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren teilweise auf harmonisierte Maßnahmen einigen, doch konnten sich diese in den kantonalen Regierungen nicht immer durchsetzen. Die Koordination wurde wahrscheinlich auch dadurch erschwert, dass sich viele Akteure ohnehin eidgenössische Maßnahmen wünschten und solche angesichts steigender Fallzahlen als unmittelbar bevorstehend einschätzten.

Im Ergebnis war die Schweiz in einem negativen Kompetenzkonflikt gefangen: Sowohl Bund und Kantone hätten handeln können, doch hofften beide Seiten, die jeweils andere würde das Zepter ergreifen. Dies war zum einen mit der Tatsache verbunden, dass die Rechtsordnung – über den allgemeinen Grundsatz der Subsidiarität hinaus – die Verantwortlichkeiten weder dem einen noch dem anderen Akteur klar zuwies. Zum anderen spielte aber auch die fiskalische Äquivalenz eine wichtige, wenn auch im öffentlichen Diskurs kaum beachtete Rolle. Gilt nämlich nicht nur der Grundsatz „wer zahlt, befiehlt“, sondern auch die umgekehrte Regel „wer befiehlt, zahlt“, so erscheint es den Beteiligten unter Umständen als einfacher und günstiger, die Befehle anderer abzuwarten.⁷¹ Es ist deshalb kein Zufall, dass Bund und Kantone in dieser Phase vor allem Maskentragpflichten erließen (die keine Entschädigungsforderungen auslösen) und davor zurückschrecken, kulturelle oder sportliche Anlässe zu verbieten oder Schließungen anzuordnen.

Aufgrund des zögerlichen Geschehens während des Herbstes prägte der Autor, Regisseur und Komiker Patrick Karpiczenko in der NZZ am Sonntag unter der Rubrik „Neue Wörter braucht das Land“ das Verb „föderalen“. Föderalen bedeute, „in heiklen Situati-

68 Lag in Woche vom 21. September die Gesamtzahl der Fälle bei 2.204 und die Inzidenzrate bei 25,8 pro 100.000 Einwohner, stiegen die Zahlen nach der ersten Oktoberwoche drastisch an. Ihren Höhepunkt fanden sie in der Woche vom 26. Oktober als es insgesamt 55.276 bestätigte Fälle und eine Inzidenzrate von 642,3 pro 100.000 Einwohner gab.

69 Siehe zu den kantonalen Regelungen, die bis Mitte November 2020 erlassen wurden, die Übersicht bei Höchner, Claudia 2020: Kantonale Regelungen zu Covid-19 in der Übersicht, in: Newsletter IFF 4/2020. https://www.unifr.ch/federalism/de/assets/public/files/Newsletter/IFF/4_%C3%9Cbersicht%20Kantonale%20Massnahmen%20COVID19.pdf (archiviert: <https://perma.cc/WM35-2UFH>, 05.07.2021).

70 Siehe dazu Hegele, Yvonne/Schnabel, Johanna 2021: Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination, in: West European Politics, Jg. 44, Nr. 5–6, S. 1053–1076 (1066).

71 Belser 2021a (Fn. 40), S. 3.

onen die Verantwortung, die Schuld auf die Kantone schieben“. Als Beispiel führt Karpiczenko an: „Der Bundesrat meinte, das liege im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Kurz, er war die ganze Pressekonferenz lang nur am Föderalen.“⁷²

Nachdem der Bundesrat im Frühling noch darauf bestanden hatte, dass unterschiedliche Maßnahmen die Bekämpfung der Pandemie erschwerten und der mobilen Bevölkerung der Schweiz und ihren Unternehmen zum Ärgernis gereichten, schienen ihm kantonale, aber koordinierte Maßnahmen nun das Gebot der Stunde zu sein. In der medialen Öffentlichkeit stießen unterschiedliche Maßnahmen der Kantone jedoch auf wenig Gegenliebe. Tauchte der Begriff „Flickenteppich“ im Jahre 2019 noch rund 600 Mal in der Schweizer Mediendatenbank auf, so wurde er im Jahre 2020 über 4000 Mal verwendet – nie, um den Charme dieses aus einzelnen Teilen zu einem stabilen Ganzen verwobenen Teppichtyps zu loben, sondern stets um ihn als untaugliches Machwerk zu verunglimpfen.⁷³

Erst als die Infektionen rasant anstiegen, ergriff der Bundesrat im Oktober 2020 eine Reihe moderater Maßnahmen, die er bis November schrittweise verschärfte – stets mit einem vorwurfsvollen Blick auf die Kantone.⁷⁴ Die Westschweizer Kantone, die zu diesem Zeitpunkt besonders betroffen waren, entschieden sich schließlich für einen fünfwöchigen Teil-Lockdown. In der Folge richtete sich der Vorwurf der Untätigkeit vor allem gegen die Deutschschweizer Kantone, die auch angesichts steigender Fallzahlen untätig blieben. Die Schweiz hatte es damit nicht mehr nur mit einem negativen Kompetenzkonflikt, sondern zusätzlich mit einem epidemiologischen Röstigraben zu tun.⁷⁵ Im Dezember 2020 forderte der Bundesrat die Kantone mit ungewohntem Nachdruck zu strengeren Maßnahmen auf.⁷⁶ Diese jedoch machten entweder geltend, dass sie – wenn sie schon in der Verantwortung stehen – auch autonom entscheiden konnten oder wiesen darauf hin, dass Maßnahmen einzelner Kantone ohne Abstimmung mit den Nachbarkantonen wenig Erfolg versprochen und angesichts der Herausforderungen einer raschen Koordination ein gesamtschweizerisches Vorgehen angezeigt sei.⁷⁷

72 Karpiczenko, Patrick 2020: Neue Wörter braucht das Land, in: NZZ am Sonntag Magazin vom 15.11.2020, Nr. 46, S. 31.

73 Siehe dazu Belser, Eva Maria 2021c: Existierte die Schweiz während der Pandemie? Die Eigenheiten der Schweiz und ihre Eignung für den Krisenfall, in: Rühli, Frank/Thier, Andreas (Hrsg.): Weissbuch Corona. Die Schweiz nach der Pandemie. Befunde – Erkenntnisse – Perspektiven, Basel (im Erscheinen).

74 Siehe zu den nationalen Massnahmen, auf die sich Bund und Kantone geeinigt haben, Bundesrat, Medienmitteilung vom 28.10.2020. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-80882.html> (archiviert: <https://perma.cc/Y2QS-ZJNJ>, 05.07.2021).

75 Siehe dazu Mathari, Annegret 2020: Westschweiz wehrt sich gegen Bundesrat, in: NZZ vom 10.12.2020, Jg. 241, Nr. 288, S. 9, wonach „[d]ie Westschweiz [...] laut Gerber [= Gesundheits- und Wirtschaftsdirektor des Kantons Jura] den Eindruck [hat], dass die Politik nicht konsequent agiert. Wenn der Föderalismus dem Bund mit Blick auf die Romandie passe, müsse man ihn anwenden, wenn aber die Mehrheit huste, interveniere der Bund“.

76 Bundesrat, Medienmitteilung vom 04.12.2020. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81477.html> (archiviert: <https://perma.cc/5ETE-2M98>, 05.07.2021).

77 Rostetter, Andri/Forster, Christof 2020: Kantone ärgern sich über Bundesrat, in: NZZ vom 10.12.2020, Jg. 241, Nr. 288, S. 1; Schäfer, Fabian 2020: Eine „Corona-Bremse“ soll das Kompetenzgerangel beenden, in: NZZ vom 10.12.2020, Jg. 241, Nr. 288, S. 8.

Schon vier Tage nach dem bundesrätlichen Appell an die Kantone erfolgte die Kehrtwende der Regierung. Ohne die Wirkung der Aufforderung zum Handeln abzuwarten, kündigte der Bundesrat am 8. Dezember 2020 einheitliche Maßnahmen an, die ab dem 11. Dezember in Kraft treten sollten.⁷⁸ Der föderalen Zusammenarbeit war auch dieses Vorgehen nicht förderlich: Noch während sich die Kantone nämlich mit dem Appell auseinandersetzten und ein koordiniertes Vorgehen planten, kündigte der Bundesrat eigene Maßnahmen an, die nicht mit den Kantonen abgesprochen worden waren.⁷⁹

5 Schluss

Nachdem im Januar 2021 die landesweiten Verschärfungen nicht nur um fünf Wochen verlängert, sondern auch ausgebaut wurden (was in Bezug auf die Schließung der Terrassen zu einem Konflikt zwischen Bundesrat und Berg- und Skikantonen führte),⁸⁰ folgten zwischen Frühling und Sommer 2021 verschiedene Öffnungsschritte.⁸¹ Mit der Abnahme der Fallzahlen und der Zunahme der Impfungen trat zu diesem Zeitpunkt auch im föderalen Verhältnis eine Entspannung ein. Alle fünf Öffnungsschritte wurden in Absprache mit den Kantonen beschlossen.⁸² Auch bei der Durchführung der Impfungen wurde – in Absprache zwischen Bund und Kantonen – ein dezentraler Ansatz gewählt, der nach einigen Startschwierigkeiten funktionierte. Eine neue epidemiologische – und föderale – Normalität schien Einzug zu halten.

Gleichzeitig wurden Stimmen laut, die eine umfassende Aufarbeitung der staatsorganisatorischen Aspekte der Krise forderten und verlangten, dass verfassungsrechtliche und gesetzliche Lehren gezogen werden. Die erste Phase der Pandemie, während der die Macht in den Händen des Bundesrats konzentriert war, steht dabei weniger aus Sicht der vertikalen als vielmehr der horizontalen Gewaltenteilung im Fokus. Müsste nicht die Bundesversammlung krisenresilienter sein und Vorkehrungen treffen, um als e-Parlament zu funktionieren? Sollten nicht wenigstens parlamentarische Kommissionen ein Wort zu sagen haben, wenn es um die Einstufung der epidemiologischen Lage als normal, besonders oder außerordentlich geht? Und müsste nicht das Bundesgericht befugt werden, bundesrätliche Notverordnungen im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle zu überprüfen?

78 Siehe zu den Maßnahmen Bundesrat, Medienmitteilung vom 08.12.2020. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81522.html> (archiviert: <https://perma.cc/S6K8-5XEh>, 05.07.2021).

79 Siehe dazu die Berichterstattung des Schweizer Radio und Fernsehen (SRF): Tagesschau vom 09.12.2020: „Überrascht und irritiert“: Bund stösst Kantone vor den Kopf. <https://www.srf.ch/news/schweiz/neuste-corona-regeln-ueberrascht-und-irritiert-bund-stoesst-kantone-vor-den-kopf> (archiviert: <https://perma.cc/6WPW-KRTQ>, 05.07.2021).

80 Bundesrat, Medienmitteilung vom 13.01.2021. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-81967.html> (<https://perma.cc/5XEF-DNUY>, 05.07.2021).

81 Die Öffnungsschritte erfolgten auf den 1. März, 1. April, 19 April, 31. Mai und 26. Juni 2021.

82 Die Begleitdokumente für die Kantone zu den Öffnungsschritten sind auf der Website des BAG ersichtlich. Siehe dazu <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/massnahmen-des-bundes/konsultation-kantone.html> (05.07.2021).

Aber auch aus föderalistischer Sicht wirft die Phase der Zentralisierung einige Fragen auf. Dabei ist grundsätzlich unbestritten, dass schwere und unerwartete Krisen unter Umständen zu einer Zentralisierung der Macht führen (müssen), weil sie die Möglichkeiten der Kantone übersteigen oder rasch ein einheitliches Handeln gefordert ist. Sieht sich die Schweiz mit einer unerwarteten Krise konfrontiert, die sich in ihrer Tragweite kaum einschätzen lässt, die sich dynamisch entwickelt und internationale Koordination erfordert, so wird es auch in Zukunft nötig sein, rasch einschneidende Zentralisierungsmaßnahmen zu ergreifen. Dank dem Stufenmodell des Epidemiengesetzes ist es der Schweiz gut gelungen, den Föderalismus in den gesetzlich vorgesehenen Krisenmodus zu versetzen. Das föderale Unbehagen trat erst später ein.

Trotzdem stellen sich auch einige Fragen, die die außerordentliche Lage betreffen. Zu diesen gehört – wie bei der horizontalen Gewaltenteilung – die Frage, ob es richtig ist, dass der Bundesrat allein über die Stufen entscheidet und dadurch seine Macht selbst erweitert oder einschränkt. Ob die Lage normal, besonders oder außerordentlich ist, hängt im Wesentlichen von der Subsidiarität – und damit von den Handlungsmöglichkeiten von Bund und Kantonen – ab. Gerade die Handlungsmöglichkeiten und die Wirkungen einheitlicher oder unterschiedlicher Maßnahmen (auf die Epidemie, ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen, die Krisenkommunikation und die Öffentlichkeit) können Bund und Kantone gemeinsam am besten einschätzen. Es erscheint deshalb geboten, die Kantone zu konsultieren – oder sogar noch stärker in die Entscheidungsfindung einzubeziehen – wenn es um die Einstufung der epidemiologischen Lage geht. Für die außerordentliche Lage ist außerdem zu klären, welche verfassungsmäßigen Mitwirkungsrechte der Kantone auch in diesem Fall aufrechterhalten werden (und wie diese auch unter erschwerten Bedingungen ausgeübt werden können) sowie ob und unter welchen Umständen die Kantone weitergehende epidemiologische Maßnahmen ergreifen können.⁸³

Die meisten Kritiken und Verbesserungsvorschläge beziehen sich jedoch auf die besondere Lage,⁸⁴ in der sich die Schweiz im Sommer 2021 weiterhin befindet und die zu einer neuen Normalität zu werden droht. In der besonderen Lage wird besonders deutlich, dass nur ein enges Zusammenwirken von Bund und Kantonen und zwischen Kantonen erfolversprechend sein kann. Der Bund, der in der besonderen Lage zwar über weitgehende, aber abschließend aufgezählte Zuständigkeiten verfügt, muss in dieser Lage die Situation kontinuierlich zusammen mit den Kantonen einschätzen und mit diesen entscheiden, ob einheitliche, harmonisierte oder regional maßgeschneiderte Maßnahmen geboten und verhältnismäßig sind. Gerade weil die Pandemie auch die kleinen Kantone der Schweiz sehr unterschiedlich und zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich hart getroffen hat, erwiesen sich einheitliche Maßnahmen nur selten als verhältnismäßig. Sie orientieren sich notwendigerweise an einem epidemiologischen Mittelmaß, das – wie das vergangene Jahr gezeigt hat – den einen Kantonen regelmäßig zu wenig, den anderen zu weit geht. Der auch in der Krise gebotene Umgang mit Vielfalt erfordert aber eine besonders

83 Siehe zum Ganzen *Belser* 2021b (Fn. 43).

84 Siehe dazu beispielsweise das Votum des Regierungsrats der Kantons Graubünden und derzeitigen Präsidenten der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) *Rathgeb, Christian* 2021: Der Zwilling des Kantönligeists heisst Pioniergeist, in: *NZZ* am Sonntag vom 13.06.2021, Nr. 24, S. 17.

intensive und rasche Koordination. Für die Erfüllung dieser Aufgabe fehlt es dem schweizerischen Bundesstaat gegenwärtig aber an einem geeigneten Organ. Dass im eidgenössischen Krisenstab ein Vertreter der Kantone Einsitz hatte, war dem Meinungs- und Informationsaustausch zweifellos dienlich, erwies sich aber für die Koordination als unzureichend. Diese erfordert vielmehr ein paritätisch zusammengesetztes Organ, in dem Bund und Kantone die Lage gemeinsam einschätzen, in dem sie gemeinsam über das weitere Vorgehen befinden und über Zuständigkeiten und Finanzfragen entscheiden. Nur so können positive wie auch negative Kompetenzkonflikte in Zukunft vermieden und Fragen der wirtschaftlichen Eigenständigkeit bzw. Solidarität rasch und doch gemeinsam entschieden werden.

Die zentralistische Organisation des öffentlichen Handelns in Frankreich konfrontiert mit den Herausforderungen der Covid-19-Pandemie

Olivier Giraud/Nikola Tietze in Zusammenarbeit mit Camille Noël

Mit fast 120.000 Todesfällen im Zusammenhang mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 liegt Frankreich gegenwärtig zwischen den europäischen Ländern, in denen die Zahl der Todesfälle 1.600 pro eine Million Einwohner überschreitet (zum Beispiel Italien und Großbritannien), und denen, in denen (etwa Deutschland) die Anzahl der Todesfälle noch unter 100.000 liegt.¹ Insofern gehört Frankreich in Europa zu den Ländern, die relativ stark von der Covid-19-Pandemie betroffen sind. Dieser traurige Befund wirft die Frage auf, ob das staatliche und institutionelle Regime, insbesondere das des Gesundheitssystems, den Verlauf der Pandemie in Frankreich beeinflusst hat. Im Folgenden versuchen wir, Elemente für eine Antwort auf diese Frage herauszuarbeiten. Wir nehmen hierfür das öffentliche Handeln in den Blick, durch das staatlich definierte *public policies*, Behörden und gemeinnützige oder gewinnorientierte Interessengruppen gesellschaftliche Solidarität produzieren. In einer steuerungstheoretischen Perspektive untersuchen wir die entsprechenden Ebenen des öffentlichen Handelns (*policy scales*). Hierbei berücksichtigen wir insbesondere den Gesundheits- und Sozialbereich und stellen unsere Untersuchung in einen Bezug zum Pandemieverlauf ab Winter 2019/2020 bis Juli 2021.

Unter den Ebenen des öffentlichen Handelns verstehen wir Interaktionsräume, in denen öffentliche Dienstleistungen und Güter hergestellt werden. Die Ebenen des öffentlichen Handelns spiegeln sowohl die vertikale territoriale Ordnung zwischen den zentralstaatlichen Instanzen und dezentralen öffentlichen Einrichtungen in den Gebietskörperschaften als auch die horizontale Organisation der Beziehungen zwischen verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren wider.² Als Interaktionsräume, die durch vielfältige Interdependenzen institutioneller, hierarchischer, finanzieller oder professioneller Art miteinander verflochten sind, entstehen zwischen den vertikalen und horizontalen Ebenen Maßstabsverschiebungen, welche wir mit Jacques Revel als *jeux d'échelles* (dt.: Maßstabsspiele) bezeichnen.³ Durch die *jeux d'échelles* im öffentlichen Handeln werden Prozesse angestoßen, die die Fähigkeit der Akteure zu handeln und insofern auch deren Steu-

1 European Centre for Disease prevention and Control 2021: COVID-19 situation update for the EU/EEA, as of 30 July 2021. <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea> (02.08.2021).

2 Vgl. Kazepov, Yuri 2011: Rescaling in der Sozialpolitik: Die neue Rolle lokaler Wohlfahrtssysteme in europäischen Staaten, in: Hanesch, Walter (Hrsg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen, Wiesbaden, S. 115–153, für unser Verständnis der Ebenen des öffentlichen Handelns insbesondere S. 119–122.

3 Zu den *jeux d'échelles* vgl. Revel, Jacques 1996: Micro-analyse et construction du social, in: Revel, Jacques (Hrsg.): Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience, Paris, S. 15–36; Tietze, Nikola 2019: Jeux d'échelles. Reflexionen über ein methodisches Prinzip und eine analytische Beschreibungskategorie, in: Glossar der Missverständnisse, Berlin. <https://rm2.hypotheses.org/1046> (24.07.2021).

erungskapazitäten beeinflussen. Letztere nehmen wir im Anschluss an die Steuerungstheorie – und zwar sowohl in ihrer deutschen als auch französischen Version – im Folgenden in den Blick.⁴

Die Zusammenhänge zwischen der institutionellen Architektur und der Fähigkeit der einzelnen Akteure, die medizinische Versorgung oder Impfung während der Covid-19-Krise zu organisieren, gesundheitlichen Schutz zu gewährleisten, Restriktionen zu definieren oder zu kontrollieren sind weder direkt noch eindeutig.⁵ Die Schwierigkeiten in der Entscheidungsfindung und Organisation der französischen Pandemiebekämpfung wie auch die Spannungen bei der Umsetzung der Anti-Covid-Maßnahmen verweisen gleichwohl auf solche Zusammenhänge, die bisher unter unterschiedlichen Gesichtspunkten beschrieben worden sind, zum Beispiel als mangelnde Vorbereitung des französischen Gesundheitssystems auf eine Pandemie,⁶ als verspätetes Einführen von Eindämmungsmaßnahmen,⁷ als Fragmentierung des gesundheitspolitischen Handelns⁸ wie auch als plethorische Vervielfältigung der Instanzen im Krisenmanagement⁹. Wir stützen uns auf diese verschiedenen Erklärungsansätze und heben in dem folgenden Beitrag spezifische Mechanismen in der französischen Pandemiebekämpfung hervor. Um ein Licht auf die Zusammenhänge zwischen den institutionellen Strukturen des französischen Staatsregimes und dem Verlauf der Covid-19-Krise zu werfen, ziehen wir im analytischen Blick auf die Ebenen des öffentlichen Handelns und den hiermit verbundenen *jeux d'échelles* in einer steuerungstheoretischen Perspektive folgende Punkte genauer in Betracht: Nach einer kurzen Einordnung des französischen Zentralismus und einer skizzenhaften Einführung in die Chronologie des französischen Krisenmanagements betrachten wir in einem ersten Teil die territoriale Organisation der staatlichen Ordnung im Allgemeinen und des öffentlichen Gesundheitsbereichs im Besonderen (1). Im zweiten Teil richten wir den Blick auf die Strukturen der wissenschaftlichen Beratung und Entscheidungsfindung während des französischen Krisenmanagements (2). Es geht uns hier um die Modalitäten, in denen die Maßnahmen für Gesundheitsschutz – Prävention, Pflege und Forschung – und zivile Sicherheit umgesetzt worden sind. Schließlich wenden wir uns im dritten Teil den Instrumenten des öffentlichen Handelns und den kritischen Reaktionen auf das Krisenmanagement zu (3).

-
- 4 Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt a. M.; Reynaud, Jean-Daniel 1989: Les règles du jeu – L'action collective et la régulation sociale, Paris; Friedberg, Erhard 1993: Le pouvoir et la règle, Paris.
 - 5 Bandelow Nils C./Hassenteufel, Patrick/Hornung, Johanna 2021: Patterns of Democracy Matter in the COVID-19 Crisis. A comparison of French and German Policy Processes, in: International Review of Public Policy Jg. 3, Nr. 1, S. 1–18.
 - 6 Hassenteufel, Patrick 2020: Handling the COVID-19 crisis in France: Paradoxes of a centralized state-led health system, in: European Policy Analysis, Nr. 6, S. 170–179.
 - 7 Rosental, Paul-André 2020: Les trente premiers jours. Leçons comparatives de la lutte contre la pandémie de coronavirus, in: Lazar, Marc/Plantin, Guillaume/Ragot, Xavier (Hrsg.): Le monde d'aujourd'hui. Les sciences sociales au temps de la Covid, Paris, S. 23–44.
 - 8 Giraud, Olivier/Tietze, Nikola/Toffanin, Tania/Noûs, Camille 2021: The scalar arrangements of three European public health systems facing the COVID-19 pandemic: Comparing France, Germany, and Italy, in: Culture, Practice & Europeanization, Jg. 6, Nr. 1, S. 89–111.
 - 9 Bergeron, Henri/Borraz, Olivier/Castel, Patrick/Dedieu, François 2020: COVID-19. Une crise organisationnelle, Paris.

1 Die territoriale Ordnung des öffentlichen Handelns in Frankreich: ein komplexes und gleichzeitig unsicheres Verhältnis zwischen Zentrum und Peripherie

In seinem Vergleich westlicher Staatssysteme bezeichnet der Politikwissenschaftler und Föderalismuspezialist, Daniel Elazar, Frankreich als *das* Beispiel für ein hierarchisches Organisationsmodell.¹⁰ Er macht deutlich, dass in der Abfolge der französischen politischen Regime, insbesondere der Republiken, die Machtverhältnisse nicht wirklich verändert und vor allem das pyramidale und hierarchische Muster beibehalten worden ist.¹¹ Dieses Muster, das auf einer starren Kette von Anweisungen basiert, steht in einem deutlichen Gegensatz zum Föderalismus. Auch das aktuelle Regime der fünften Französischen Republik ist – wenn nicht gar in verstärktem Maße – ein stark zentralisiertes staatliches und demokratisches System, in dem der Präsident der Republik und die von ihm ernannte Regierung Dreh- und Angelpunkt der Wahlen, der Entscheidungsfindung und Steuerung darstellen.

Die Covid-19-Krise hat wie durch ein Vergrößerungsglas die zentrale Position der französischen doppelköpfigen Exekutive, Präsident-Regierung, sichtbar gemacht. Die neun Ansprachen von Emmanuel Macron im Rahmen der Bewältigung der Covid-19-Krise, acht *Adresses aux Français* plus die traditionellen Neujahrsgrüße vom 31. Dezember 2020, jeweils gefolgt von Regierungserklärungen durch die beiden in dem Zeitraum amtierenden Premierminister (zunächst Edouard Philippe, dann Jean Castex), die die Einschränkungen oder Lockerungen spezifizierten, haben in Frankreich den Rhythmus im Verlauf der Covid-19-Pandemie bestimmt und jener eine spezifisch französische Chronologie aufgedrückt. Diese Chronologie, die den Verlautbarungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) über die Verbreitung von Sars-Cov-2 deutlich hinterherhinkte und mehr oder weniger mit der Agenda der Maßnahmen in Italien, Deutschland und anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) übereinstimmte, hat in Frankreich nicht nur die Erfahrungen der Wohnbevölkerung mit der Pandemie geprägt, sondern auch die Interaktionsräume, die die Ebenen des öffentlichen Handelns darstellen, beeinflusst. Sie ist durch drei Momente der Steuerung strukturiert und in drei Phasen gegliedert:

Das erste Moment, dem eine Phase der Verharmlosung durch die Exekutive vorausging, setzten die ersten beiden Ansprachen Emmanuel Macrons – am 12. März 2020, in der er die Bedeutung des Sozialstaats, der Wissenschaft und der Solidarität betonte, und am 16. März 2020, in der er einen Tag nach dem ersten Wahlgang der Kommunalwahlen in einem kriegeerischen Ton die Bürger zum Respekt des Lockdowns (*confinement*) und seines Regelwerks aufrief. Die erste Phase endete mit der Aufhebung des Lockdowns (Ende des *déconfinement*), am 14. Juni 2020, was den Weg zum zweiten Wahlgang der Kommunalwahlen, am 28. Juni 2020 (ursprünglich geplant für den 29. März 2020), frei gab.

10 Elazar, Daniel J. 1997: Contrasting Unitary and Federal Systems, in: International Political Science Review/Revue internationale de science politique, Jg.18, Nr. 3, S. 237–251.

11 Ebenda, S. 241.

Das zweite Moment begann am 14. Oktober 2020 mit der Einführung einer nächtlichen Ausgangssperre (*couvre-feu*) in der Region Ile-de-France und acht urbanen Metropolen, zunächst von 21 Uhr bis 6 Uhr, die dann auf das gesamte Staatsgebiet und auf 19 Uhr und schließlich auf 18 Uhr bis 6 Uhr ausgeweitet wurde. In die Phase des zweiten Steuerungsmoments fiel ein zweiter nationaler Lockdown (30. Oktober 2020 bis 15. Dezember 2020), der weniger strikt als der erste war, unter anderem weil Schulen und die meisten Behörden des sozialen Sektors geöffnet blieben.

Das dritte Moment zentralstaatlicher Steuerung ist gekennzeichnet durch eine Kombination aus der Aufrechterhaltung oder Verstärkung bestimmter Restriktionen, der Ankurbelung des Wirtschaftslebens und der Organisation der Impfkampagne. Begleitet von einer öffentlichen Auseinandersetzung über die wirtschaftlichen, sozialen und psychologischen Auswirkungen der Covid-19-Eindämmungsmaßnahmen, führte diese Kombination in einen dritten Lockdown (vom 3. April 2021 bis zum 3. Mai 2021) und setzt sich bis heute im Konflikt über den Gesundheitspass (*passe sanitaire*) und die Impfpflicht fort.

Seit den frühen 1980er Jahren haben die sozialistischen wie konservativen Regierungen Frankreichs immer wieder Territorialreformen beschlossen, die das zentralistische Staats- und Demokratiesystem spätestens seit den 2000er Jahren zu einer komplexen, sich ständig verändernden und für die Bürger unleserlichen institutionellen und organisatorischen Architektur geformt haben.¹² In einer nunmehr fast 40 Jahre andauernden de- und rezentralisierenden Gliederung der Gebietskörperschaften bzw. Einführung neuer territorialer Verbandsformen (zum Beispiel *communauté d'agglomération* oder *métropoles*) sind unter dem politischen Schlagwort *décentralisation* Kompetenzen reorganisiert, Kommunikationskanäle restrukturiert und Verwaltungswege transformiert worden. Die Spannungen und Konflikte, die die Territorialreformen begleitet haben,¹³ verweisen gleichwohl auf eine Reihe von Dysfunktionalitäten. Letztere gehen auf mehrere Faktoren zurück.

Erstens sind einheitliche und zentralistische Normen in der Konzeption der französischen Staatsbürgerschaft fundamental und werden von den Bürgern als eine konkrete Form der Gleichheit verstanden.¹⁴ Insofern provozieren die Anerkennung territorialer oder anderer sozialer Besonderheiten wie auch die Differenzierung von Regeln oder Maßnahmen je nach territorialen oder gesellschaftlichen Bedingungen Ambivalenzen im Hinblick auf das französische Gleichheitsverständnis. Im Krisenmanagement der Covid-19-Krise sind solche Ambivalenzen als Steuerungsprobleme in den immer wieder aufbrechenden Spannungen zwischen Bürgermeistern und Präfekten deutlich zu Tage getreten. Während des ersten Lockdowns kam es vermehrt zu Konflikten im Zusammenhang mit der Versorgung mit Masken und Schutzausrüstung, die Bürgermeister für die Einwohner

12 Vgl. insbesondere für die Präsidentschaften von Nicolas Sarkozy (2007–2012), François Hollande (2012–2017) und Emmanuel Macron (seit 2017): Halmes, Gregor 2020: Frankreich: territoriale Politik im Fadenkreuz der Krisenbewältigung?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 291–306.

13 Ebenda.

14 Vgl. Pollet, Gilles/Viard, Jean 2015: Quel avenir pour le maillage territorial français ?, in: *Espaces et sociétés*, Nr. 160/161, S. 207–218.

ihrer jeweiligen Stadt bestellt hatten, jedoch von zentralstaatlichen Stellen vor der Auslieferung beschlagnahmt wurden. Nicht zuletzt stehen die gegenwärtigen Konflikte über die Ausweitung des Gesundheitspasses auf Freizeit- und Kultureinrichtungen im Kontext dieser Ambivalenzen. Die ungleiche Verteilung der Geimpften verweist, so der Geograph Emmanuel Vigneron, auf eine dreifache gesellschaftliche Bruchlinie, die dem an einheitliche und zentralistische Normen gebundenen Gleichheitsverständnis widerspricht: zum einen zwischen dem Nordwesten und Südosten Frankreichs, zum anderen zwischen städtischen Zentren und ländlichen Randgebieten und schließlich zwischen reichen und armen Kommunen.¹⁵ Die gegenwärtigen Konflikte zeigen zudem, dass dieses Gleichheitsverständnis – egal von welcher Konfliktpartei – jederzeit für die Politisierung von Steuerungsproblemen herangezogen werden kann.

Zweitens ist es für den Zentralstaat und die ihn „bevölkernden“ *hauts fonctionnaires* (Beamte im höheren Dienst) schwierig, Kompetenzen vollständig auf eine Gebietskörperschaft zu übertragen. Letztendlich versuchen die zentralen Instanzen, die Mittel in der Hand zu behalten, die die Durchsetzung bestimmter nationalweit definierter Handlungsziele auch nach der Übertragung auf eine Gebietskörperschaft erlauben. Während des Managements der Covid-19-Krise wurde dies im Bereich der Pflege älterer Personen und Menschen mit Behinderung deutlich. Obwohl dieser Bereich in den exekutiven Kompetenzbereich der Départements fällt, hat der Zentralstaat im Rahmen des Lockdowns und anhand der Definition strikter Besuchsregeln seine Kontrolle über diesen Bereich quasi zurückgewonnen.

Drittens hat die Tatsache, dass die Überwachung der öffentlichen Ausgaben bei zentralstaatlichen Instanzen liegt, dazu geführt, dass die Finanzaufsicht die Fähigkeit der Gebietskörperschaften, selbst Steuern zu erheben, eingeschränkt hat. Dadurch ist die Autonomie der Gebietskörperschaften begrenzt, über eigene Finanzen zu verfügen und auf der Basis einer lokalen oder regionalen Besteuerung eine eigene Infrastrukturpolitik zu betreiben.

Mit den Territorialreformen von 2014¹⁶ und 2015¹⁷ sollten die Kompetenzen der Gebietskörperschaften geklärt werden. Zum einen wurde den Départements und Regionen in einer Generalklausel Zuständigkeiten gegeben. Dadurch können die Akteure dieser beiden Ebenen, in praktisch allen Bereichen des öffentlichen Handelns tätig werden. Diese allgemeine Kompetenz begünstigt jedoch die Redundanzen im öffentlichen Handeln und führt unter Umständen zu Widersprüchen zwischen verschiedenen Maßnahmen und Steuerungsversuchen auf den unterschiedlichen *policy scales*. Zum anderen haben die beiden Territorialreformen den Begriff des *chef de file* ausgeweitet. Wird eine Gebietskörperschaft zum *chef de file* in einem Bereich, besitzt sie den Vorrang in der Zuständigkeit für diesen Bereich. Die Region hat seitdem Entscheidungs- und Handlungskompetenz in den Bereichen Wirtschaftsentwicklung, Unternehmensförderung, Verkehr und

15 Vgl. Vigneron, Emmanuel in *Stromboni, Camille* 2021: Radiographie d'une triple fracture vaccinale, in: *Le Monde* vom 25.07.2021.

16 LOI du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, genannt *loi MAPTAM* oder *loi MAPAM*.

17 LOI du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, genannt *loi NOTRe*.

Biodiversität, das Département wiederum die prioritäre Zuständigkeit in den Bereichen soziale Arbeit sowie Pflege, digitale Planung und territoriale Solidarität.

Der Bereich der sozialen Arbeit sowie Pflege, in den ebenfalls das öffentliche Handeln in Bezug auf besonders schutzbedürftige Personen und die Unterstützung der Autonomie dieser Personen fällt, ist und war direkt von der Covid-19-Pandemie betroffen. Zu ihm gehört die Betreibung und operative Verwaltung von Pflegeheimen (*Etablissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes* oder Ehpads) und Unterkünften für Menschen mit Behinderung oder in Situationen sozialer Ausgrenzung (*Etablissement ou service social ou médico-social* oder ESMS). Im Bereich der sozialen Arbeit und Pflege waren die Spannungen zwischen den Akteuren der verschiedenen Ebenen des öffentlichen Handelns besonders stark, vor allem in der ersten Phase der französischen Steuerungschronologie. Die Isolierung in den Ehpads und die Trennung von familiären Bindungen hat die älteren Menschen stark beeinträchtigt, woraufhin eine Reihe von nationalen Empfehlungen zur Begrenzung der negativen Folgen des Krisenmanagements für die Bewohner der Ehpads erlassen wurden.¹⁸ Während sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit vor allem auf die Maßnahmen des Krisenmanagements auf der nationalen Ebene konzentrierte, versuchten einige *conseils départementaux* (das gewählte Parlament auf der Départementebene), eigene Initiativen im Hinblick auf die Situation in den Ehpads zu ergreifen. Der Verband der französischen Départements bemühte sich, diesen Initiativen Gehör in der öffentlichen Debatte zu verschaffen.¹⁹ Im Ergebnis ist es jedoch auf der Ebene der Pflegeeinrichtungen zu großen Unsicherheiten im Umgang mit den verschiedenen nationalen und départementalen Regelungen gekommen. Diese Unsicherheiten haben das Pflegepersonal dazu gezwungen, eigenständig und in eigener Verantwortung zwischen strengen Isolierungsanweisungen und Regelungen, die auf die Wahrung der Würde der Bewohner der Pflegeheime abzielten, zu wählen. Im Hinblick auf die soziale Arbeit und Betreuung von Menschen in Situationen sozialer Ausgrenzung – ein Bereich, der in einem erheblichen Maße auf die Zusammenarbeit mit Vereinen und ehrenamtliches Engagement angewiesen ist – ist zudem festzuhalten, dass es in der ersten Phase der französischen Steuerungschronologie weitgehend zum Abbruch der Beziehungen zwischen staatlichen Stellen und den Trägern von Betreuungsleistungen gekommen ist.

18 Vgl. *Guedj, Jérôme* 2020: Déconfinés mais toujours isolés ? La lutte contre l'isolement, c'est tout le temps – 36 propositions et pistes pour une politique pérenne de lutte contre l'isolement des personnes âgées. Rapport au Ministre de la santé, 16.07.2020. https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_final_mission_jg_16.07.2020.pdf (24.07.2021); *Comité consultatif national d'éthique* 2020: Réponse à la saisine du ministère des solidarités et de la santé sur le renforcement des mesures de protection dans les EHPAD et les USLD. <https://www.ccne-ethique.fr/fr/actualites/reponse-la-saisine-du-ministere-des-solidarites-et-de-la-sante-sur-le-renforcement-des> (24.07.2021).

19 *Assemblée des départements de France* 2020: Les mesures mises en place par les départements dans le cadre de la nouvelle vague de l'épidémie de Covid-19. <http://www.departements.fr/les-mesures-mises-en-place-par-les-departements-dans-le-cadre-de-la-nouvelle-vague-de-lepidemie-de-covid19/> (25.07.2021).

Die Gesundheitsüberwachung (*sécurité sanitaire*) liegt vornehmlich in der Verantwortung zentralstaatlicher Behörden, die in den Regionen durch die Präfekturen vertreten werden. Der Gesundheitsbereich ist ein Feld, in dem die Dezentralisierung des öffentlichen Handelns besonders zwiespältig und widersprüchlich ist. Zwar beziehen sich mehrere neuere Regelungen zur Gesundheitsreform auf die Dezentralisierung und die Gebietskörperschaften. Doch letztendlich haben sich die zentralisierten Strukturen der Gesundheitsverwaltung nicht wesentlich verändert. Niedergelassene Ärzte im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens (*médecine de ville* oder auch *Community Medicine*) stehen vornehmlich in Kontakt mit den lokalen Vertretern der *Caisse nationale d'assurance maladie* (Nationale Krankenkasse), die eine besonders zentralisierte Einrichtung darstellt. Die Krankenhausmedizin hingegen liegt im Aufgabenbereich der regionalen Gesundheitsagenturen (*Agences Régionales de Santé*, ARS). Diese unterstehen jedoch in erster Linie dem Gesundheitsministerium in Paris. Die ARS sind verantwortlich zum einen für die Koordination im Gesundheitsbereich mit den Behörden auf regionaler, departementaler und eventuell kommunaler Ebene und zum anderen für den Austausch mit den zentralstaatlichen Instanzen in den Gebietskörperschaften.

Während des Managements der Covid-19-Krise wurde deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen den ARS und den gebietskörperschaftlichen Behörden in Frankreich sehr ungleichmäßig entwickelt ist. Einen Austausch zwischen den ARS und den Präfekten in den Regionen bzw. anderen zentralstaatlichen Diensten auf den verschiedenen territorialen Ebenen hat es wiederum schlichtweg nicht gegeben. Hiervon zeugt vor allem die mangelhafte Koordination (insbesondere während des ersten Lockdowns) zwischen den Maßnahmen zur Gesundheitsüberwachung und denen des öffentlichen Gesundheitswesens im engeren Sinne.

2 Strukturen der wissenschaftlichen Beratung und der Entscheidungsfindung im französischen Management der Covid-19-Krise

Seit Jahren weisen Fachleute des öffentlichen Gesundheitswesens auf die strukturellen Schwächen dieses Bereichs, in dem sich Krisen und Skandale in Frankreich seit langem aneinanderreihen, hin²⁰ – verseuchte Blutkonserven in den 1980er Jahren, Zulassung gefährlicher Medikamente in den 2000er Jahren, hohe Sterblichkeit durch die Hitzewelle im Sommer 2003 und jetzt die Covid-19-Pandemie. In der Folge dieser Krisen und Skandale haben sich Reformversuche gehäuft und zur Etablierung von Kontrollstrukturen oder Regulierungsorganen im Bereich der Gesundheit und Gesundheitsüberwachung geführt.²¹ Ein Beispiel hierfür ist *Santé Publique France*: eine staatliche Agentur, die direkt dem Gesundheitsministerium unterstellt und deren Aufgabe es ist, unter anderem die Reaktion auf einen Gesundheitsnotstand zu organisieren. Die französischen Regierungen haben jedoch noch weitere Gremien geschaffen, wie den *Haut Conseil de Santé Publique* (Hohen

20 Vgl. Gilbert, Claude/Henry, Emmanuel 2009: Lire l'action publique au prisme de l'action publique des processus de définition des problèmes, in: Gilbert, Claude/Henry, Emmanuel (Hrsg.): Comment se construisent les problèmes de santé publique ?, Paris, S. 7–33.

21 Bergeron/Borraz/Castel/Dedieu 2020 (Fn. 9).

Rat für öffentliche Gesundheit), der speziell dafür zuständig ist, Richtlinien für besondere gesundheitspolitische Herausforderungen zu formulieren. Zudem existieren auf einer eher operativen Ebene spezifische Verfahren zur Bekämpfung saisonaler Epidemien – insbesondere der Influenza.

Bei Ausbruch der Covid-19-Pandemie im Winter 2019/2020 waren weder die für die Pandemiebekämpfung zuständigen Instanzen noch die Verantwortlichen für die Verfahren zur Prävention von Gesundheitsgefahren in der Lage, Warnungen auszusprechen oder Entscheidungen zu treffen, die ihren jeweiligen Aufgabenbereichen entsprachen. Bemerkenswert ist, dass ab Dezember 2019 die Meldungen der WHO zwar von der Presse, nicht aber von den Behörden an die Bevölkerung vermittelt worden sind. Die staatlichen Gesundheitsbehörden wie auch die Regierung, allen voran die damalige Gesundheitsministerin Agnès Buzyn, kommunizierten im Gegenteil beruhigende Meldungen über die gute Vorbereitung und herausragende Qualität des nationalen Gesundheitswesens. Als Emmanuel Macron, am 16. März 2020, in seiner zweiten Ansprache im Rahmen des Krisenmanagement im martialischen Tonfall die Schließung von Schulen, Universitäten, kulturellen und nicht systemrelevanten Einrichtungen und damit gewissermaßen eine Quarantäne für die gesamte Bevölkerung ankündigte, blieben die Gesundheitsbehörden stumm. Die von *Santé Publique France*, einer staatlichen Agentur der öffentlichen Gesundheitspflege zum Schutz der Gesundheit der französischen Bevölkerung, vorbereiteten Informationen über Abstands- und Hygieneregeln wurden durch Werbekampagnen in den Medien verbreitet, während die Äußerungen französischer Regierungsbeamter zu Masken und Tests weiterhin unklar blieben.

Angesichts des Notstands richtete die zentrale Exekutive ad hoc Gremien der wissenschaftlichen Beratung und der Entscheidungsfindung ein. Sie stellte diese in der ersten Phase des Krisenmanagements an die Stelle und im weiteren Verlauf der Pandemie mehr und mehr an die Seite der existierenden offiziellen Strukturen. Am 11. März 2020, einen Tag vor der offiziellen Anerkennung der Tatsache, dass Frankreich sich in einer Pandemie befindet, berief Emmanuel Macron einen wissenschaftlichen Rat, den *Conseil scientifique Covid-19* und am 24. März 2020 ein *Comité d'analyse, de recherche et d'expertise* (CARE). Die Exekutive stützte sich auf die beiden Beratungsinstanzen, jeweils mehrheitlich zusammengesetzt aus Medizinerinnen und Wissenschaftlern aus der biomedizinischen Forschung, in variierender Weise: In der ersten Phase der Krisenregulierung rechtfertigten die Regierung und der Staatschef die meisten ihrer Entscheidungen auf der Grundlage der Empfehlungen des *Conseil scientifique Covid-19*.²² Jedoch ab April 2020 und verstärkt in der zweiten und dritten Phase der Steuerungsschronologie, hat die Exekutive wiederholt Abstand von dem Expertenwissen der beiden Beratungsgremien genommen. Sie betonte die politische Verantwortung gegenüber den wissenschaftlichen Empfehlungen und hat daraufhin immer wieder gegen diese Empfehlungen der von ihr selbst einberufenen wissenschaftlichen Beratungsgremien entschieden. Hiermit führte der Präsident der Republik nicht nur vor Augen, dass er sich den Empfehlungen der Wissenschaftler zu widersetzen

22 Vgl. Bergeron/Borraz/Castel/Dedieu 2020 (Fn. 9).

wisse und ausschließlich politische Entscheidungen zu treffen habe. Er ließ auch in den Medien die Idee verbreiten, dass er selbst über epidemiologischen Sachverstand verfüge.

Die Aneignung der Kontrolle über alle Entscheidungen durch die zentrale Exekutive basiert im Wesentlichen auf der Mobilisierung eines verfassungsrechtlichen Instruments, des *Conseil de Défense et de Sécurité nationale* (CDSN), das der Staatspräsident zur Verteidigung der nationalen Sicherheit aktivieren kann. Auf dieser Basis richtete Emmanuel Macron den *Conseil de Défense et de Sécurité sanitaire* im März 2020 ein und schaffte dadurch eine Struktur derogativer Entscheidungsfindung mit direkter Anbindung an den Elysée-Palast. Als eine militärische Institution konzipiert stellt der CDSN einen eingeschränkten Ministerrat dar, den der Staatspräsident leitet und über dessen Besetzung er allein bestimmt. Der *Conseil de Défense et de Sécurité sanitaire* war der Ort aller wichtigen Entscheidungen im Krisenmanagement.²³ Darüber hinaus wurden interministerielle Strukturen geschaffen, zum Beispiel ein interministerieller Krisenstab, der zunächst im Gesundheitsministerium und dann im Innenministerium unter der Aufsicht des Premierministers angesiedelt war. Trotz der territorialen Differenzierungen, die am Ende der ersten Phase des Krisenmanagements einsetzten, und trotz des gelegentlichen Rückgriffs auf eine Kooperation mit den Bürgermeistern lässt sich hier eine stetige Konzentration der Entscheidungsfindung bei der zentralen Exekutive beobachten.

3 Die Instrumente des Krisenmanagements und ihre juristische Grundlage im Fadenkreuz der Kritik

Die außerordentlichen Strukturen der Entscheidungsfindung und Kompetenzkonzentration haben ab März 2020 zu einer Reihe von Restriktionen geführt und rechtliche Formen angenommen, die einen so derogativen Charakter haben wie die Strukturen selbst.

Die Eindämmungsmaßnahmen und Kontaktbeschränkungen zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung in der ersten Phase des Krisenmanagements mündeten in einen Lockdown (17. März 2020 – 11. Mai 2020), der einen der striktesten in Europa darstellte. Neben der Schließung von Schulen und Universitäten, Restaurants, Kultureinrichtungen, der dringenden Empfehlung zum Homeoffice etc. wurde die Bewegungsfreiheit der Bevölkerung auf den Radius von tausend Metern zur eigenen Wohnung und auf eine Stunde am Tag eingeschränkt. Streng genommen handelte es sich bei diesen Regeln nicht um Maßnahmen des Gesundheitsschutzes, sondern um Maßnahmen der zivilen Sicherheit, die in den Zuständigkeitsbereich des französischen Innenministeriums fielen und deren Einhaltung von der Polizei kontrolliert wurde.

Die Restriktionen des ersten Lockdowns, im Französischen als *confinement* bezeichnet wie auch alle weiteren Eindämmungsmaßnahmen bis zum 1. Juni 2021 basierten auf der Ausrufung eines gesundheitlichen Notstands (*état d'urgence sanitaire*). Das entspre-

23 Bandelow/Hassenteufel/Hornung 2021 (Fn. 5); Roussellier, Nicolas 2021: Le Conseil de Défense: dérive autoritaire ou régime de nécessité, in: AOC vom 15.01.2021. <https://aoc.media/analyse/2021/01/14/le-conseil-de-defense-derive-autoritaire-ou-regime-de-necessite/> (23.07.2021).

chende Gesetz, das so genannte Gesundheitsnotstandsgesetz, wurde am 23. März 2020 verabschiedet, wenige Tage nach dem Inkrafttreten des ersten Lockdowns.²⁴ Das Notstandsgesetz hat der zentralen Exekutive ermöglicht, die Kontrolle über das gesamte Gesundheitssystem zu übernehmen und die Präfekten mit der Um- und Durchsetzung des Krisenmanagements auf dem gesamten Hoheitsgebiet zu beauftragen. Zudem erlaubte es der Regierung, den regulären Gesetzgebungsprozess bezüglich aller Dimensionen der Gesundheitskrise durch Exekutivdekrete zu ersetzen. Die Konzentration der Macht in den Händen der zentralen Exekutive galt zunächst für zwei Monate. Das Notstandsgesetz wurde jedoch mehrfach und schließlich bis zum 1. Juni 2021 verlängert.²⁵ Seit dem 1. Juni 2021 gilt eine Übergangsregelung, die die Regierung ermächtigt, außergewöhnliche Maßnahmen zu ergreifen, wie etwa die Verlängerung des Gesundheitsnotstands im Département Guyana bis zum 30. September 2021.

In der Reaktion auf die Covid-19-Pandemie vervielfachten sich die Gesetze, Dekrete und Verordnungen für eine große Anzahl von Bereichen des öffentlichen Handelns: im Gesundheitswesen, in der Erstattung von Gesundheitskosten, bezüglich begleitender Maßnahmen für das Gesundheitspersonal, der Anpassung des Bildungssystems, der Organisation von Gottesdiensten und Beerdigungen, der Behandlung chronischer Krankheiten und psychischer Störungen, im Hinblick auf die Reorganisation des öffentlichen Verkehrs etc. Angesichts der Vielzahl von Regelungen zur Anpassung an und Reaktion auf die Pandemie haben zahlreiche institutionelle Akteure und private Organisationen der Öffentlichkeit ein juristisches Monitoring und regelmäßige Informationen sowie Erläuterungen zu den verschiedenen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Reaktionen auf Covid-19 im Internet zur Verfügung gestellt.²⁶

Die Erläuterungstexte betreffen Maßnahmen im Gesundheitsschutz (zum Beispiel Anweisungen zur Prävention von Infektionsrisiken), rechtliche Regelungen der Arbeit im Homeoffice und der öffentlichen Online-Dienste, die Möglichkeiten für Haus- und Familienpflege oder Pflegedienste wie auch die finanziellen Ausgleichsmaßnahmen für Berufsgruppen, die aufgrund der Pandemie ihrer Arbeit nicht nachgehen konnten. Darüber hinaus wurde über die Anpassungen im System der sozialen Sicherheit (Ausweitung der Ansprüche auf Arbeitslosenversicherung, Erstattung für Tests oder Pflege) informiert.

Das dichte und ineinander verschränkte Maßnahmenbündel hat zudem eine Vielzahl von politischen Reaktionen hervorgerufen, die hier nur resümierend skizziert werden können. Erstens weckten die Verschwommenheit und Widersprüchlichkeit der Regierung in Bezug auf die Nützlichkeit von Masken und Tests Zweifel daran, dass das französische Gesundheitssystem auf die Pandemie vorbereitet ist, ja an der Glaubwürdigkeit der staatlichen Erklärungen schlechthin. Das Vertrauen der Franzosen in ihre Regierung und staat-

24 LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19.

25 LOI n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

26 Zum Beispiel *Textes réglementaires*. <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/coronavirus-covid-19/article/textes-reglementaires> (26.07.2021); *Village de la justice. La communauté des métiers du droit: Veille légale et réglementaire – Crise sanitaire Covid-19, l'état du droit quotidiens*: <https://www.village-justice.com/articles/veille-legale-reglementaire-sur-crise-sanitaire-covid-etat-droit> (26.07.2021).

lichen Institutionen stieg zwischen Februar und April 2020 von 34 auf 37 Prozent, hingegen in Großbritannien von 43 auf 59 Prozent und in Deutschland von 47 auf 58 Prozent.²⁷ Das Misstrauen spiegelt sich in konkreter Form in den 86 beim *Haute Cour de la Justice de la République* (Gericht für Verfahren gegen den Staatspräsidenten und Regierungsmitglieder) eingereichten Klagen wider. Mehrere hundert Klagen gingen zudem bei der Pariser Staatsanwaltschaft ein. Die parlamentarische Opposition bewirkte zwei Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und schließlich beauftragte der Präsident der Republik selbst einen Genfer Virologen, Didier Pittet, mit einer Untersuchungskommission, die „das Management der Covid-19-Krise und die Antizipation von Pandemierisiken“ in dem sogenannten Pittet-Bericht evaluiert hat.²⁸

Des Weiteren lässt sich in der Kritik ein spezieller Fokus auf die Einschränkung der individuellen Freiheiten im Zusammenhang mit dem Covid-19-Krisenmanagement ausmachen. In diesem Kontext sind zwei sich parallel entwickelnde Kritiklinien zu unterscheiden: zum einen eine, die aus populistischen Positionen hervorgeht und teilweise mit verschwörungstheoretischen Argumenten arbeitet, zum anderen eine, die in der Tradition der Verteidigung individueller Freiheiten und Menschenrechte steht. Die populistische Kritik wird vor allem von der linken Partei *La France Insoumise* getragen, deren Parteiführer Jean-Luc Mélenchon ist und die 17 von insgesamt 577 Abgeordneten in der Nationalversammlung stellt. *La France Insoumise* stellt die einzige im Parlament vertretene Partei dar, die frontal gegen die Regierung opponiert. Sie fokussiert in ihrer Opposition auf den Autoritarismus des Zentralstaates und bemüht hierbei mitunter eine verschwörungstheoretische Argumentation. Marine Le Pens *Rassemblement National* liebäugelte zu Beginn der Pandemiekrise mit ähnlichen Positionen, die die Partei jedoch aufgrund ihres Strebens nach parlamentarischer Respektabilität wieder aufgegeben hat. Der Widerstand gegen den Gesundheitspass, den die Regierung ab August 2021 für den Zugang zu Gastronomie, Kulturveranstaltungen und Fernverkehr einführen wird, hat in der gegenwärtigen dritten Phase der Steuerungschronologie zu einer heterogenen Koalition aus Anhängern von Jean-Luc Mélenchons *France Insoumise*, von rechtsextremen (ansonsten für das Parteienspektrum unbedeutenden) Parteiführern und von Anhängern der wiederauflebenden Bewegung der *Gilets jaunes* („Gelbwesten“) geführt. Die Bewegung letzterer hat sich im Herbst und Winter 2018–2019 herausgebildet, um gegen die zentralistische Regierungspolitik und die territorialen Ungleichheiten zu protestieren.²⁹

Was die zweite Kritiklinie anbelangt, so haben sich ein Teil der nationalen Presse (zum Beispiel *Le Monde*, *Médiapart*, *Libération*) wie auch die staatliche Instanzen bzw. Gremien und Organisationen, die für die bürgerlichen Freiheiten eintreten, für die Verteidigung der individuellen Freiheiten und die Bekämpfung von Diskriminierungen ein-

27 Cautrès, Brun/Rouban, Luc 2020: La crise sanitaire au miroir de la crise sociale et politique française. Une comparaison avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, in: Lazar, Marc/Plantin, Guillaume/Ragot, Xavier (Hrsg.): *Le monde d'aujourd'hui. Les sciences sociales au temps de la Covid*, Paris, S. 207–222 (216).

28 Pittet, Didier (Hrsg.) 2021: Rapport final – Mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques. Rapport au Président de la République. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/279851.pdf> (23.07.2021).

29 Vgl. Halmes 2020 (Fn. 12).

gesetzt. Der *Défenseur des Droits*, eine Art Ombudsinstanz, die in Frankreich für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Bürgern und dem Staatsapparat zuständig ist, wie auch in der Öffentlichkeit anerkannte Organisationen, etwa die *Ligue des Droits de l'Homme* (Französische Liga für Menschenrechte), haben immer wieder ihre Erschütterung über das Ausmaß und die Dauer der Ausnahme Gesetze wie auch ihre Kritik an der Aussetzung der individuellen Rechte und Freiheiten durch diese Gesetze zum Ausdruck gebracht.³⁰ Den Vertretern dieser zweiten Kritiklinie ist es sicherlich weniger darum gegangen, eine politische Opposition zur Regierungspolitik herauszubilden. Doch zielten sie darauf, die öffentliche Debatte zu beeinflussen und eine andere Gewichtung der Restriktionen wie auch die Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahren zu erreichen. Zugleich haben sie immer wieder auf die sozialen Ungleichheiten sowohl in Bezug auf eine mögliche Infektion mit dem Sars-Cov-2-Virus als auch im Hinblick auf die Auswirkungen der Anti-Covid-Maßnahmen hingewiesen.³¹

Drittens sind das Krisenmanagement und die hierfür gewählten Instrumente des öffentlichen Handelns kritisiert worden. Wie oben erwähnt, hat die Regierung Ad-hoc-Organisationen zur Entscheidungsunterstützung eingerichtet statt auf die existierenden behördlichen Instanzen zurückzugreifen. Doch hat die hierdurch entstandene organisatorische Dichte, die zu der Komplexität der standardisierten Verwaltungsabläufe hinzukam, den Prozess der Entscheidungsfindung verlangsamt. Der oben erwähnte Pittet-Bericht weist deutlich auf die Probleme hin, die durch die Duplizierung einer Vielzahl von Entscheidungsstrukturen innerhalb des Gesundheitsapparats entstanden sind: „Die Organisation des Krisenmanagements innerhalb des Gesundheitsministeriums hat sich wiederholt so entwickelt, dass spezielle Einheiten (Versorgung und Tests) ‚neben‘ dem Krisenzentrum für Gesundheit [...] entstanden.“³² So wurden zum Beispiel aufgrund von dysfunktionalen Abläufen im Verwaltungsapparat die Kapazitäten der dem medizinisch-biologischen System angegliederten Einrichtungen (Veterinärzentren, private Einrichtungen etc.) nicht für die Durchführung von Covid-Tests mobilisiert und die für die Durchführung einer großen Anzahl von Test nötigen Maschinen vom Gesundheitsministerium nicht vor Ende April 2020 bestellt. Ausreichende Testkapazitäten konnten in Frankreich erst ab Mitte Mai 2020 eingesetzt werden. Ebenfalls wird in dem Pittet-Bericht die Entscheidung, der *Caisse d'Assurance Maladie*, einer auf finanzielle Fragen spezialisierten Versicherungseinrichtung, die Nachverfolgung von infizierten Personen zu übergeben, als ineffizient bezeichnet.

30 *Défenseur des droits*: Covid-19 et urgences sanitaire, le rôle du défenseur des droits. Protéger les droits et libertés durant la crise. <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/covid-19-et-urgence-sanitaire-le-role-du-defenseur-des-droits> (26.07.2021); *Ligue des Droits de l'Homme*: Etat d'urgence Covid-19 <https://www.ldh-france.org/tag/covid-19/> (24.07.2021).

31 Duvoux, Nicolas/Lelièvre, Michèle (Hrsg.) 2021: La pauvreté démultipliée. Dimensions, processus et réponses. Printemps 2020. printemps 2021. Rapport au Premier Ministre du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Paris. https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_lutteexclusion_fin.pdf (28.05.2021).

32 Pittet 2021 (Fn. 28), S. 11 (Zitat übersetzt von den Autoren).

4 Konzentration und Multiplikation der Zuständigkeiten, Personalisierung und Politisierung der Entscheidungsmacht

Die soweit skizzierten kritischen Reaktionen verweisen auf einen Prozess, den das zentralistische und zugleich autoritative Krisenmanagement der französischen Exekutive vorangetrieben hat und der an die institutionalisierten Inkongruenzen in der territorialen Ordnung des französischen Staatsregimes anknüpft. Gekennzeichnet ist dieser Prozess durch eine Konzentration und Multiplikation der Zuständigkeiten wie auch durch eine Personalisierung und Politisierung der Steuerung des öffentlichen Handelns. Wie wir im ersten Teil unseres Beitrags gezeigt haben, führen die Dezentralisierungshürden, die in das territoriale Regime des französischen Staatssystems im öffentlichen Handeln und insbesondere im öffentlichen Gesundheitswesen zu vielfachen Überschneidungen von Zuständigkeiten, zu weitreichenden Redundanzen und vor allem zur Unfähigkeit der Behörden der Gebietskörperschaften, die Maßnahmen, für die sie verantwortlich sind, selbst zu finanzieren. Zudem produziert die Kompetenzverflechtung, neben einem erheblichen Verlust an Verwaltungseffizienz, für die Bürger intransparente Strukturen. In dieser Hinsicht hat die Covid-19-Pandemie die gesamte Inkohärenz in der Organisation des Verhältnisses zwischen Zentralstaat und Gebietskörperschaften wie auch in der Koordination des französischen Gesundheitswesens wie in einem Vergrößerungsglas vor Augen geführt, was ein parlamentarischer Untersuchungsbericht schon im Mai 2020 unterstrichen hat.³³

Bemerkenswert ist an dieser Stelle, dass die französische Exekutive in ihren Antworten auf die Pandemie, wie die britische und US-amerikanische Regierung, von Beginn der Krise und verstärkt vom Schuljahr 2020/2021 an auf die Expertise privater Beratungsunternehmen zurückgegriffen hat. Der Presse, die über die parlamentarischen Debatten hinsichtlich des Kaufs dieser Expertise berichtet hat, ist zu entnehmen, dass in dem Zeitraum von März 2020 bis Februar 2021 sieben Beratungsfirmen beauftragt worden sind – und zwar für eine Summe von fast zwölf Millionen Euro. Dieser Aspekt des Krisenmanagements, der mit der Machtkonzentration in den Ministerkabinetten verbunden ist, führt nicht zuletzt vor Augen, wie in dem antibürokratischen Streben der Staatsspitze nach Effizienz, Gremien der Expertise und Kontrolle im öffentlichen Handeln vervielfältigt und dysfunktionale Redundanzen geschaffen werden.

Die Personalisierung der Entscheidungsmacht durch die doppelköpfige Exekutive – den Präsidenten und Premierminister – während der Covid-19-Krise ist eine Folge der starken Zentralisierung des französischen Systems. So ist der Gesundheitsminister im Verlauf des Krisenmanagements zum Vollstrecker der Entscheidungen des Staatspräsidenten und seines Premierministers geworden. Gleichzeitig wurden die Gesundheitsbehörden und die wissenschaftlichen Beratungsinstanzen in der zweiten und dritten Phase der französischen Steuerungschronologie regelrecht ausgegrenzt. In Anbetracht der Unzulänglichkeit der Gesundheitsprävention und der Steuerung der Gesundheitsbehörden scheint die französische Exekutive die personalisierende Zentralisierung der Entscheidungsmacht privilegiert zu haben. Möglicherweise glaubte sie, dadurch an Effizienz im Management

33 *Sénat* 2020: Rapport d'information sur les collectivités territoriales face au Covid-19. Rapport d'information n° 625. <http://www.senat.fr/rap/r19-625/r19-625.html> (24.07.2021).

der Covid-19-Krise zu gewinnen³⁴ und gleichzeitig politischen Profit aus dem Krisenmanagement ziehen zu können. Doch haben der Staatspräsident und der Premierminister hierdurch die Tendenz zur Politisierung der Steuerungsprobleme in der Covid-19-Pandemie verstärkt, was nicht zuletzt die kritischen Reaktionen auf das Krisenmanagement andeuten.

Insgesamt gesehen machen die Konzentration und Multiplikation der Zuständigkeiten wie auch die Personalisierung und Politisierung der Steuerung des öffentlichen Handelns eine Entkopplung deutlich – und zwar zwischen den Orten, an denen Entscheidungen getroffen werden, und Orten, an denen Gesundheitsprobleme oder andere Probleme hinsichtlich gesellschaftlicher Solidarität behandelt werden. Diese Entkoppelung verschärft die Spannungen zwischen den unterschiedlichen Akteuren des öffentlichen Handelns. In dem Krisenmanagement der Covid-19-Pandemie hat sie die Steuerungskapazitäten der beteiligten Akteure maßgeblich eingeschränkt und insofern den Vollzug relevanter Eindämmungsmaßnahmen behindert.

Die fehlende territoriale Differenzierung des Krisenmanagements ermöglichte zwar eine formale Gleichbehandlung der Bevölkerung, führte aber zu Missverständnissen und Spannungen mit bestimmten Vertretern der Gebietskörperschaften und trug letztendlich zu einer Verschärfung sozialer Ungleichheiten, die territorial verankert oder durch territoriale ungleichmäßige Verteilung produziert worden sind, bei. Zudem erlaubte die Schwäche der Steuerungskapazitäten der lokalen Behörden keine Kompensation der Widersprüche in der zentralistischen Pandemiebekämpfung, was in föderalen Staaten, sogar in den zu Beginn der Pandemie von Donald Trump regierten USA oder im von Jair Bolsonaro regierten Brasilien möglich war. Auf der horizontalen Ebene konnten die Spannungen zwischen der zentralen Entscheidungsebene und den öffentlichen wie privaten Akteuren der verschiedenen Sektoren des öffentlichen Handelns genauso wenig ausgeglichen werden. Sie sind in gleicher Weise durch das asymmetrische Verhältnis zwischen Zentrum und Peripherie behindert worden.

34 Vgl. Bergeron/Borraz/Castel/Dedieu 2020 (Fn. 9).

Corona als Brennglas für fortwährende Defizite des asymmetrischen Regionalstaats Italien

Elisabeth Alber/Carolin Zwilling*

1 Das Zwei-Phasen-Konzept in der Pandemiebekämpfung: 2020 und 2021

Ein Blick auf den Verlauf der Pandemie zeigt deutlich zwei zeitliche Phasen, die sich zwar auch überschneiden und dennoch in ihrer Analyse zu unterscheiden sind: Die erste Phase umfasst die spontanen Reaktionen auf die unerwarteten und neuen Herausforderungen, die der Ausbruch der Pandemie ab Ende Januar 2020 mit sich brachte und dauerte bis Jahresbeginn 2021.¹ Eine zweite Phase beginnt mit der Verteilung von Impfstoffen und eröffnet eine zusätzliche Dimension der Pandemiebekämpfung. Während zu Beginn ein Staat als erfolgreich qualifiziert werden konnte, sofern er effiziente Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus und zur Abfederung der Folgen solcher Maßnahmen auf Gesellschaft und Wirtschaft erlassen hat, so war in der zweiten Phase zusätzlich entscheidend, ob die Impfstoffe auf dem gesamten Staatsgebiet effizient verteilt werden konnten. Der internationale Vergleich zeigt, dass nicht zwingend die Staaten, die in der ersten Phase Schwierigkeiten hatten, diese auch noch in der zweiten Phase hatten, oder umgekehrt.

In beiden Phasen war die am meisten diskutierte Frage, ob Bundesstaaten oder besser Einheitsstaaten oder vielleicht ein „föderaler Regionalstaat“² wie Italien am besten auf die Herausforderungen der Pandemie reagieren konnten.³ In jedem Mehrebenensystem bringt eine nationale Notlage unzweifelhaft ans Licht, ob die vertikale und horizontale Kooperation zwischen den Regierungsebenen funktioniert, während die demokratische Verantwortlichkeit bei den jeweiligen Ebenen verbleibt.⁴ So wirkt die Covid-19-Pandemie auch in Italien wie ein Brennglas und zeigt die Defizite im asymmetrischen Regionalismus auf: Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit klaffen weiterhin auseinander. Zwar sind Prinzipien wie Subsidiarität und loyale Zusammenarbeit verfassungsrechtlich verankert (Artikel 120 Abs. 2 in der italienischen Verfassung, *itVerf*), doch wird ihnen

* Im Rahmen eines gemeinsamen Gesamtkonzepts verfassten beide Autorinnen zusammen die Kapitel 1, 3 und 6; Elisabeth Alber das Kapitel 5 sowie Carolin Zwilling die Kapitel 2 und 4. Der Begriff Staat bezieht sich in dieser Abhandlung immer auf die zentralstaatliche Regierungsebene.

1 Vgl. zur sogenannten Ersten Welle bis Ende Juni 2020 *Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth* 2020: Italiens Regionalismus im Ausnahmezustand: Die Regierung Conte II auf der Suche nach Stabilität und Koordination, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 307–320.

2 *Pallaver, Günther/Brunazzo, Marco* 2017: Italy: The Pendulum of „Federal“ Regionalism, in: *Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hrsg.): Federal Power-Sharing in Europe*, Baden-Baden, S. 149–180.

3 *Cameron, David* 2021: The Relative Performance of Federal and Non-federal Countries During the Pandemic, *Forum of Federations Occasional Paper Nr. 50*; *Kühne, Hartmut* 2021: Corona und Bundesstaat, in: *Verfassungsblog* vom 25.02.2021.

4 Zu intergouvernementalen Beziehungen in föderalen und regionalen Systemen mit Fokus auf das Pandemiemanagement im Jahr 2020 siehe die Beiträge in: *Steytler, Nico (Hrsg.)* 2021: *Comparative Federalism and Covid-19: Combatting the Pandemic*, Abingdon (im Erscheinen).

in der politischen Praxis nicht jenes Gewicht zugesprochen, das sie laut Verfassungsnorm sowie gemäß der Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichts (itVerfG) haben müssten.⁵ Asymmetrien führen dadurch vermehrt zu weiteren Konflikten zwischen Regierungsebenen – vertikal, aber auch horizontal –, und nicht zu differenzierter Politikgestaltung, die dem Ideal des Föderalismus als Laboratorium entspricht und in ihrer Gesamtschau zur Leistungsfähigkeit eines politischen Systems beiträgt.

Hinsichtlich der Folgen der Pandemie hat der Ausschuss der Regionen nachdrücklich auf die Zunahmen von Asymmetrien hingewiesen und aufgezeigt, dass die regionale und lokale Ebene vor besonderen Herausforderungen steht.⁶ Sogar eine neue Einteilung im Sinne einer Covid-19-Geographie sei notwendig geworden, da die bisherige Unterscheidung in Stadt/Land oder Zentrum/Peripherie nicht mehr ausreiche. Daher müsse nun ein äußerst differenzierter Blick auf die Bedürfnisse und Herausforderungen der subnationalen Ebene gelenkt und koordinierte maßgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Die Pandemie hat also den Fokus wieder auf die Regionen und die lokale Ebene gelegt. Man ist sich der Wichtigkeit substaatlicher Gebietskörperschaften in Mehrebenensystemen wieder bewusst geworden, wobei der Trend zu Re-Zentralisierung weiterhin fortschreitet.

Bevor ausführlich auf Italiens Pandemiemanagement mit Fokus auf den rechtlichen Regelungen und den politischen Beziehungen zwischen Staat und Regionen eingegangen wird, veranschaulicht der Beitrag zunächst wichtige Fakten des Pandemieverlaufs und die Zusammenhänge innerhalb des italienischen Regionalismus. Die Schlussgedanken wagen einen Ausblick auf die Folgen der Pandemie für die intergouvernementalen Beziehungen in Italien.

2 Covid-19: „Die größte Krise der Nachkriegszeit“ trifft auf multiple Krisen

Gegenüber 2019 ist die Wirtschaftsleistung in Italien um fast zehn Prozent gesunken. Um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie abzumildern, hat der Staat Unterstützungsmaßnahmen in Höhe von fast 160 Milliarden Euro beschlossen, die die Staatsverschuldung im Jahr 2020 auf 2.570 Milliarden Euro hat ansteigen lassen. Voraussetzung war, dass die unionsrechtlichen Regeln für die zulässige jährliche Neuverschuldung der Mitgliedstaaten außer Kraft gesetzt worden sind. Gleichzeitig ist laut Banca d'Italia der Gesamtwert der Spareinlagen trotz Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank auf den höchsten Stand gestiegen (1.736 Milliarden Euro) und entsprach damit sogar dem Bruttoinlandsprodukt von 2020. Das zeigt, dass die Pandemie schon jetzt und langfristig die Wirtschaft des Landes beeinflusst.⁷ Italien verzeichnet für 2020 außerdem einen Geburtenrückgang von 21,6 Prozent auf nur noch 408.000 Neugeborene. Die Geburtenrate

5 Vgl. Woelk, Jens 2021: Loyal cooperation: systemic principle of Italy's regionalism?, in: *Arban, Erika/Martinico, Giuseppe/Palermo, Francesco (Hrsg.): Federalism and Constitutional Law – The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, Abingdon, S. 170–188.

6 *European Committee of the Regions* 2020: EU annual regional and local barometer, S. 3 ff, <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/EURegionalBarometer-2020.aspx> (12.07.2021).

7 *Statista* 2021: Coronavirus: economic impact in Italy, online report von Juni 2021. <https://www.statista.com/study/72126/economic-impact-of-the-coronavirus-covid-19-in-italy/> (12.07.2021).

sinkt damit auf den niedrigsten Stand seit 1861. Gleichzeitig ist eine Übersterblichkeit von 18 Prozent zu verzeichnen. Am 11. Juli 2021 zählte Italien insgesamt 4.271.276 Infizierte, davon waren 127.775 an oder mit Covid verstorben.⁸ In der Lombardei waren mit 843.891 mehr als doppelt so viele Fälle verzeichnet worden wie in der am zweit stärksten betroffenen Region Venetien mit 426.743.⁹ Am 13. Juli hatten 59,6 Prozent der Bevölkerung zumindest die erste Impfdosis erhalten.¹⁰ Trotzdem ist die Gesamtstimmungslage innerhalb der Bevölkerung skeptisch oder gar pessimistisch in Bezug auf die wirtschaftliche und persönliche Zukunft. Dennoch verzeichnet das Vertrauen in Ministerpräsident Mario Draghi positive Werte. Bereits im Frühjahr 2020 beschrieb ein Großteil der Bevölkerung die Pandemie als Italiens größte Krise der Nachkriegszeit¹¹, auch weil die Arbeitslosenquote auf einen historischen Höchststand anstieg.¹² Laut dem jährlichen CENSIS Bericht über die soziale Lage im Land ist 2020 das „schwärzeste“ Jahr seit je her und das System in Italien „ein quadratisches Rad, das sich nicht dreht“.¹³

Am 17.6.2021 erwog Ministerpräsident Mario Draghi den Ausnahmezustand bis zum 31. Dezember zu verlängern. Seine Begründung lautete, dass auf diese Weise die gesetzlichen Regeln für eine erfolgreiche Impfkampagne leichter durchsetzbar seien. Damit meinte er sein Regieren mittels Dekreten – eine Praxis, die auch fernab des Pandemiemanagements kennzeichnend ist für Italien.¹⁴ Doch gerade die Diskussion um einen Verlust von Demokratie und das bewusste Ausschalten der Parlamente hat die Zweifel in der Bevölkerung genährt, Ängste geschürt und die Zukunft als nur noch „dunkel“ dargestellt. Dem nationalen Parlament verblieb lediglich die Aufgabe, die Legislativdekrete des Ministerrates in Gesetze umzuwandeln, ohne jedoch selbst mit einbezogen worden zu sein.¹⁵ Auf regionaler Ebene änderte sich daran nichts, da auch hier zahlreiche Dekrete seitens der Präsidenten der Regionen erlassen wurden, ohne die Regionalparlamente zuvor zu beteiligen.¹⁶ Diese Tendenz der Stärkung der Exekutive zu Lasten der Legislative hatte

- 8 *Statista* 2021: Coronavirus (COVID-19) in Italy, online report von Juni 2021. <https://www.statista.com/study/71023/coronavirus-covid-19-in-italy/> (12.07.2021).
- 9 *Berliner Morgenpost* 2021: Coronavirus-Monitor. <https://interaktiv.morgenpost.de/corona-virus-karte-infektionen-deutschland-weltweit/> (13.07.2021).
- 10 Angaben laut *Our World in Data*: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (12.07.2021).
- 11 *Morri, Giacomo* 2020: La crisi? La più pesante dopo la seconda guerra mondiale, Il sole 24 ore vom 16.04.2020: „Das Szenarium am Horizont erscheint als noch negativer als die großen Depressionen des vergangenen Jahrhunderts“.
- 12 *Ministero del Lavoro, Istat, INPS, INAIL und ANPAL (Hrsg.): Rapporto integrato sul mercato del lavoro*, veröffentlicht am 25.02.2021. www.istat.it/it/archivio/254007 (12.07.2021).
- 13 *Poggi, Annamaria* 2020: Qualche osservazione a margine del Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese. Il sistema Italia „ruota quadrata che non gira“ e la prospettiva di un „progetto condiviso“ per uscire finalmente dalla continua emergenza, in: federalismi.it vom 30.12.2020.
- 14 Rechtssetzungsakte der Regierung mit Gesetzeskraft, wie etwa das Gesetzesdekret, werden in der italienischen Verfassungswirklichkeit regelmäßig und großzügig verwendet – insbesondere, aber nicht nur im Falle von unzureichenden parlamentarischen Mehrheiten zur Verabschiedung eines ordentlichen Gesetzes. Für einen Überblick zum Gebrauch von Gesetzesdekreten diverser Regierungen und der Regierung Conte II siehe Beiträge in: *Openpolis*: www.openpolis.it (12.07.2021).
- 15 *Parolari, Sara* 2021: Representative democracy in Italy: the great absentee in the Covid-19 emergency, in: *Eureka! Blog* vom 06.04.2021. <https://beta.eurac.edu/en/blogs/eureka/representative-democracy-in-italy-the-great-absentee-in-the-covid-19-emergency> (12.07.2021).
- 16 *Tarli, Barbieri Giovanni* 2020: Esperienze e conseguenze della riduzione delle assemblee parlamentari regionali: i Consigli regionali in Italia, in: *Le Regioni* 6/2020, S. 1271–1327.

bereits zuvor begonnen, ist aber durch die Pandemiebekämpfung wesentlich deutlicher hervorgetreten. Einen ersten Schritt in Richtung „Parlamentarisierung der Pandemiebekämpfung“¹⁷ unternahm die Regierung erst mit dem Gesetz Nr. 35 vom 22.5.2020, das die Pflicht zur Information des Parlaments vor dem Erlass eines neuen Legislativdekrets vorsieht. Daraus entwickelte sich jedoch ein rein formaler Zusatzpunkt auf dem Weg zum Erlass des Dekrets, da letztendlich die politischen Beziehungen zwischen Regierungskoalition und Mehrheitsparteien im Parlament ausschlaggebend waren. Denn letztendlich reichte einfach nur die Zustimmung durch die Mehrheitsparteien aus, ohne dass es zu einer parlamentarischen Debatte gekommen wäre.¹⁸

Ein weiterer Faktor, der das Vertrauen der Bürger in das Rechtssystem erschüttert hat, ist die Frage um die Einschränkung der individuellen Rechte im Rahmen der Gesetze zur Eindämmung des Infektionsgeschehens.¹⁹ Betroffen sind in erster Linie die Rechte auf freie Bewegung, Gesundheit, Bildung, wirtschaftliche Tätigkeit, Arbeit, die Ausübung der Religion und auf die Stimmabgabe bei Wahlen, um nur einige hervorzuheben, denen jedoch unstrittig unter Beachtung des Vorrangs des Gesetzes zur Eindämmung des Infektionsgeschehens Schranken gesetzt werden können. Die ständige Rechtsprechung verlangt dafür das Vorliegen der Erforderlichkeit sowie Verhältnismäßigkeit des Eingriffs, die zeitlich begrenzte Dauer der Notstandsgesetze und die konkrete Bindung an ein begründendes Ereignis. Das Recht auf Gesundheit ist als einziges ausdrücklich in der Verfassung genannt und wird dort als grundlegendes („fondamentale“) Recht jedes Individuums und als Interesse der Allgemeinheit bezeichnet. Daraus leiten zahlreiche italienische Verfassungsrichter einen Vorrang des Rechts auf Gesundheit ab und bewerten auf dieser Grundlage jede Einschränkung der betroffenen Grundfreiheiten als verfassungsgemäß.²⁰

Während die Impfkampagne regional intensiv und nach eigenen administrativen Regeln fortschritt, führten regionale Initiativen²¹ wie die der Autonomen Provinz Bozen einen „Grünen Pass“ ein, der bescheinigte, ob jemand genesen, geimpft oder getestet ist. Die asymmetrische Handhabung und regional begrenzte Gültigkeit führte ihrerseits zu Verunsicherung in der Bevölkerung. Während die Impfung weiterhin für weite Bevölkerungsteile freiwillig blieb – ausgenommen die Beschäftigten im Sanitätswesen und dem Pflegebereich – und gleichzeitig erst ab Frühsommer 2021 ausreichend Impfdosen vorhanden waren, stellte sich die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit eines solchen Covid-

17 *Mazza, Riccardo* 2021: La „parlamentarizzazione“ dell'emergenza Covid-19 tra norme e prassi, in: *federalismi.it* vom 05.05.2021, S. 148 ff (156).

18 *Mazza* 2021 (Fn. 17), S. 161. Vgl. *Longo, Erik/Malvicini, Massimiliani* 2020: Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19, in: *federalismi.it* vom 12.10.2020.

19 Ausführlich diskutiert die Auswirkungen auf einzelne Freiheitsrechte und die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen: *Romboli, Roberto* 2020: L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano, in: *Consulta Online* 3/2020 vom 05.10.2020.

20 *Mazzola, Alessandra* 2020: Il sistema delle fonti e i provvedimenti adottati per contenere l'emergenza epidemiologica da Covid 19, in: *Nomos*, 1/2020.

21 *Boggero, Giovanni* 2021: L'adozione del Piano strategico vaccinale tra atipicità degli atti ed elusione delle forme procedurali: un nuovo "banco di prova" per il rapporto tra Stato e Regioni, in: *Forum dei Quaderni Costituzionali* 1/2021 vom 23.02.2021.

19-Passes in Bezug auf die Gleichbehandlung hinsichtlich der Freiheitsrechte der Bürger²², zumal auch die Freiheiten, die die Passinhaber genießen durften, regional unterschiedlich ausfielen.

3 Die Rolle der Regionen ab Herbst 2020: endlich Dialogpartner, wenngleich schwache!

Nachdem die Regionen im Winter und Frühling 2020 an den Sofortmaßnahmen gegen die Pandemie und dem sogenannten Neustart ab Mai kaum beteiligt worden waren, ist die zweite Welle mit den erneut ansteigenden Infektionszahlen ab September von mehr Kooperation und Einbeziehung der subnationalen Ebene gekennzeichnet. Vor der Verkündung neuer Entscheidungen traf sich Ministerpräsident Conte regelmäßig mit den Präsidenten der Regionen im Rahmen von wesentlich häufiger stattfindenden Treffen der „Conferenza Stato-Regioni-Province Autonome“ (Staat-Regionen-Konferenz). Auch wenn es sich hierbei weiterhin um eine exekutivlastige Maßnahmensetzung handelt, so ist dennoch eine Aufwertung des Organs der Staat-Regionen-Konferenz zu beobachten. Während sich nun inhaltlich wenigstens eine geringe politische Einflussmöglichkeit eröffnet, hat sich hingegen rechtlich nichts geändert. Nachdem zu Beginn der Pandemie die Regionen durch Gesetzesdekrete und Verwaltungsakte von oben herab entmachtet worden waren, hat die Einführung eines Ampelsystems im Oktober 2020²³ eine differenzierte Herangehensweise im Pandemiemanagement zwischen den zwanzig Regionen – 15 mit Normalstatut und fünf mit Sonderstatut – und insgesamt 21 Gesundheitssystemen²⁴ ermöglicht.

Mit dem Ampelsystem ist es jedoch weiterhin die Zentralregierung, die alleine darüber bestimmt, welche Kriterien angewandt werden und welche rechtlichen Folgen diese auslösen. Für die Einteilung einer Region oder Autonomen Provinz in eine rote, orange oder gelbe Zone werden 21 am 30. April 2020 mit Ministerialdekret festgelegte Kriterien hinzugezogen.²⁵ Dieses Ministerialdekret, vom Gesundheitsminister Roberto Speranza

22 Vgl. Bertolini, Cristina 2021: ‘Certificato verde Covid-19’ tra libertà ed eguaglianza, in: federalismi.it vom 16.06.2021.

23 Gesetzesdekret Nr. 125 vom 07.10.2020, Gazzetta Ufficiale Nr. 248/161.

24 Art. 116 Abs. 2 der itVerf unterteilt die Sonderstatutsregion Trentino-Südtirol in die zwei Autonomen Provinzen Trient und Bozen, die jeweils über eigene Befugnisse unter dem gemeinsamen Dach der Region verfügen. Sie verfügen somit auch über autonome Gesundheits- und Zivilschutzsysteme und daraus ergeben sich 21 Gesundheitssysteme für die 20 Regionen Italiens. Kern der Spezialität Südtirols ist neben dem völkerrechtlichen Schutz der Sprachminderheit durch das Gruber-Degasperi Abkommen auch der besondere verfahrensrechtliche Mechanismus, mit dem das Autonomiestatut umgesetzt und ausgebaut wird. Siehe Zwilling, Carolin 2007: Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassung, in: Palermo, Francesco/Hrbek, Rudolf/Zwilling, Carolin/Alber Elisabeth (Hrsg.): Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, Baden-Baden, S. 116–129; Alber, Elisabeth 2021: South Tyrol’s Model of Conflict Resolution: Territorial Autonomy and Power-Sharing, in: Keil, Sören/McCulloch, Allison (Hrsg.): Power-Sharing in Europe – Past Practice, Present Cases, and Future Directions, London, S. 171–199.

25 Ministero della Salute 2020: Adozione dei criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario di cui all’allegato 10 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 aprile 2020, Decreto 30 aprile 2020. www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/02/20A02444/sg (12.7.2021).

unterzeichnet, legt die Kriterien fest,²⁶ die für die Umsetzung des im Dekret des Ministerpräsidenten vom 26. April 2020 festgeschriebenen Überwachungsmechanismus der epidemiologischen Risikolage Italiens nötig sind. Am 17. November 2020 sprach sich die Staat-Regionen-Konferenz für eine Neubewertung des anzuwendenden Regelkatalogs aus. Es sei notwendig, die Kriterien und Parameter zur Bestimmung der Risikolage zu vereinfachen und vor dem Hintergrund der neuen Methoden bei den Testungen auf eine Infektion mit dem Corona-Virus zu überarbeiten.²⁷ Die Zentralregierung lehnte ab und steuerte regionale Coronapolitiken weiterhin nach demselben Regelkatalog und in einem 7-Tages-Rhythmus. Bis Januar 2021 bestand das Ampelsystem aus den Farben rot, orange und gelb – hohes, mittleres und leichtes Risiko; am 13. Januar 2021 wurde es durch die weiße Farbe – geringes Risiko – ergänzt. Mit dem 28. Juni 2021 sind alle Regionen und Autonomen Provinzen als weiße Zonen eingestuft. Sardinien war vom 1. bis zum 22. März 2021 als einzige Region für drei Wochen weiße Zone, jedoch verschlechterte sich die epidemiologische Lage in der Folge wieder rapide. Die Einstufung Sardinien als weiße Zone fiel zum Teil in jene Zeit, als die Regierung von Mario Draghi, seit 13. Februar 2021 im Amt,²⁸ versuchte, die dritte staatsweite Corona-Welle mit einem erneuten Lockdown vom 15. März bis zum 6. April 2021 zu brechen²⁹ – mit Sonderregelungen für die Osterfeiertage.³⁰ Dem staatsweiten dritten Lockdown vorausgegangen sind die vielen zentral-gesteuerten, aber regional und lokal umgesetzten Lockdowns gemäß des Ampelsystems, wie etwa Schulschließungen auf kommunaler und überörtlicher Ebene beim Überschreiten eines 7-Tage-Inzidenzwertes von 250 pro 100.000 Einwohner eines Gebiets.

26 Die Liste der 21 Indikatoren zur Risikoüberwachung beinhaltet diverse Parameter, die zur Erstellung der Risikomatrix benutzt werden und welche eine Kombination aus realen und wahrscheinlichen Auswirkungen der Coronainfektionen auf die jeweilige Region oder Autonome Provinz und ihre Leistungsfähigkeit darstellen. Die für die Berechnungen hinzugezogenen Daten stehen der Öffentlichkeit größtenteils nur in aggregierter Form zur Verfügung. Dies macht es unmöglich, die Berechnung der Risikomatrix nachzuvollziehen.

27 Siehe *Conferenza delle regioni e delle province autonome* 2020: Emergenza Covid 19: Toti, Regioni chiedono un incontro urgente con il Governo su parametri, in: regioni.it, Nr. 3952, 17.11.2020. www.regioni.it/newsletter/n-3952/del-17-11-2020/emergenza-covid-19-toti-regioni-chiedono-un-incontro-urgente-con-il-governo-su-parametri-21930/ (12.07.2021).

28 Die 66. Regierung Italiens seit dem Zweiten Weltkrieg unter Giuseppe Conte zerbrach im Streit um das EU-Wiederaufbauprogramm. Der kleinste Koalitionspartner der Regierung Conte II, die linksliberale Italia-Viva-Partei des Ex-Ministerpräsidenten Matteo Renzi, kündigte die Zusammenarbeit auf. Giuseppe Conte reichte am 26. Januar 2021 bei Staatspräsident Sergio Mattarella seinen Rücktritt ein, nachdem er in den Tagen zuvor und nach erfolgter Vertrauensabstimmung in beiden Kammern des Parlaments keine weiteren Senatoren als Unterstützer für seine Regierung gewinnen konnte. In der Abgeordnetenkammer erreichte er bei der Abstimmung am 18. Januar 2021 mit 321 Stimmen die absolute Mehrheit. Im Senat erreichte er bei der Abstimmung am 19. Januar 2021 mit 156 Stimmen zwar den Machterhalt, konnte sich aber nicht die absolute Mehrheit sichern.

29 Gesetzesdekret Nr. 30/2021 vom 13.03.2021.

30 Unabhängig von der farblichen Einstufung einer Region, wurde das gesamte Staatsgebiet als rote Zone eingestuft. Hinsichtlich des Zweitwohnungstourismus (innerhalb der Region) zu den Osterfeiertagen, der laut zentralstaatlichen Maßnahmen unter Auflagen möglich war, erließen mehrere Regionalpräsidenten ein Einreiseverbot (beispielsweise Sardinien, Dekret des Regionalpräsidenten Nr. 9/2021 vom 17.03.2021). Außerdem wurde schon zuvor, am 23. Februar 2021, das Verbot in andere Regionen zu reisen, welches seit den Weihnachtsferien 2020 galt, bis 27. März 2021 ausgeweitet (Gesetzesdekret Nr. 15/2021 vom 23.02.2021).

Der Wechsel in den Beziehungen zwischen Staat und Regionen – also der zunehmende Dialog zwischen der zentralstaatlichen und den regionalen Exekutiven – darf angesichts der fortwährenden verfahrensrechtlichen, strukturellen und parteipolitischen Defizite im italienischen Regionalismus jedoch nicht überbewertet werden. Außerdem ist er ein Paradox, wenn man das bisherige Pandemiemanagement in seiner Gesamtschau betrachtet: Als in der ersten Jahreshälfte 2020 die epidemiologische Lage in den Regionen sehr unterschiedlich war, erließ die Zentralregierung einheitliche Maßnahmen für alle; in der zweiten Jahreshälfte, als das Infektionsgeschehen territorial gesehen viel einheitlicher war, optierte man für maßgeschneiderte Lösungen (wobei die Regionen zwar angehört, aber bei der Regelung und Umsetzung des Ampelsystems nicht mitentscheiden konnten).

4 Die Bestätigung durch das Verfassungsgericht: Pandemiebekämpfung als Staatsangelegenheit

Auf dem Höhepunkt der politischen Auseinandersetzungen innerhalb der Regierungskoalition glich der Beschluss des italienischen Verfassungsgerichts (itVerfG) vom 14.1.2021 einem Paukenschlag: Erstmals seit Einführung im Jahr 2003³¹ hat das Gericht seine Kompetenz genutzt, ein Regionalgesetz vollumfänglich auszusetzen³², und ebenfalls erstmalig konnte es sich zu den gesetzlichen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung äußern. Im Juli 2020 hatte das itVerfG lediglich wegen Unzulässigkeit eine Feststellungsklage abgewiesen, mit der unter anderem über die Zuständigkeiten während der Wiedereröffnung nach der ersten Welle hätte entschieden werden sollen.³³

Der Aussetzungsbeschluss vom 14.1.2021, Nr. 4, verweist auf die ausschließliche Zuständigkeit des Staates zur Regelung des nationalen Gesundheitsnotstandes gemäß Artikel 117 Abs. 2 lit. q itVerf. Damit ordnet es die Pandemiebekämpfung dem Bereich der „profilassi internazionale“ (internationale Krankheitsvorbeugung) zu.³⁴ In dem betroffenen Gesetz Nr. 11 vom 9.12.2020 der Autonomen Region Aosta sieht das itVerfG die Gefahr eines schweren und unwiderruflichen Schadens für das öffentliche Interesse und der Rechte der Bürger, welche die Voraussetzung für die sofortige Aussetzung darstellt. Die Region Aostatal beabsichtigte laut Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 11/2020, „den Schutz der Freiheiten und Grundrechte der Personen mit der Notwendigkeit, die Verbreitung des SARS-CoV-2 auf dem Gebiet der autonomen Region Aostatal zu verhindern und einzudämmen“. Nach der Auflistung einzelner Maßnahmen zur Eindämmung von Neu-

31 Gemäß Art. 9 Abs. 4 des sogenannten La Loggia-Gesetzes Nr. 131 von 2003. Vgl. *Vipiana, Patrizia* 2008: Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano, Padova.

32 *Miniscalco, Noemi* 2021: Godot è arrivato! La Corte costituzionale, per la prima volta, sospende la legge (note a margine di Corte costituzionale, ord. n. 4 del 14 gennaio 2021), in *Consulta Online* 1/2021 vom 29.03.2021.

33 Beschluss des itVerfG Nr. 175 vom 29.07.2020.

34 Vgl. *Alessi, Nicolò* 2021: Novità legislative della Regione autonoma Valle d'Aosta (1/2021), in: Osservatorio sulle fonti – Fonti delle Regioni speciali e delle Province Autonome, 1/2021. <https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/fonti-regioni-speciali-e-province-autonome/3982-osf-1-2021-aosta> (12.07.2021).

infektionen regelt es jedoch auch, dass mehrere Aktivitäten unter Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen entgegen der staatlichen Einschränkungen wieder erlaubt seien. Eine erneute Aussetzung dieser Aktivitäten solle durch Dekret des Regionalpräsidenten beschlossen werden können, sollte dies die Entwicklung des Gesundheitsnotstandes notwendig machen (Art. 2 Abs. 24) und von einer regionalen Expertenkommission empfohlen worden sein (Art. 3).

Im Aussetzungsbeschluss Nr. 4/2021 erklärt das itVerfG, dass die Gefahr eines schweren und unwiderruflichen Schadens sowohl für das öffentliche Interesse als auch für die Rechte der Bürger vorliege, da das Regionalgesetz eine leichtere Weiterverbreitung des Virus begünstigen könnte und somit die Gesundheit der Personen und folglich des öffentlichen Interesses an einer einheitlichen Regelung des staatsweiten Gesundheitsnotstandes zu verletzen geeignet ist. Akut und konkret sei diese Gefahr bereits, da es das Gesetz ermögliche, weniger strenge Regelungen als jene des Staates zu erlassen, auch wenn solche kontrastierenden Umsetzungsakte und Ausführungsdekrete bis zum Zeitpunkt der Eilentscheidung des Gerichts am 14.1.2021 noch gar nicht erlassen worden waren. Damit widerspricht überraschenderweise das itVerfG seiner eigenen bisherigen Rechtsprechung für das Dringlichkeitserfordernis im Rahmen von Eilverfahren.³⁵

Aus kompetenzrechtlicher Sicht ist jedoch die ausführliche Begründung der Entscheidung in merito viel aussagekräftiger und weitreichend auch für zukünftige Streitigkeiten zwischen Staat und Regionen. In seinem endgültigen Aufhebungsurteil vom 12.3.2021, Nr. 37, begründet es die Nichtigkeit des Gesetzes mit der Zuordnung in den ausschließlichen Kompetenzbereich des Staates, da es sich um die „profilassi internazionale“ handle (Art. 117 Abs. 2 lit. q Verf). Auch wenn große Zustimmung zur Einordnung als ausschließliche Zuständigkeit und zur Klarheit in der epidemiologischen Notsituation besteht, scheint die Herleitung unter den Bereich der „profilassi internazionale“ zweifelhaft. Eine systematische Einordnung neben die Bereiche Zollwesen und Schutz der nationalen Außengrenzen lässt vermuten, dass auch die Verfassung selbst einen Auslandsbezug voraussetzt. Dem entspricht die Definition des Gesundheitsministeriums, das unter „profilassi internazionale“ Vorsorgemaßnahmen gegen Infektionskrankheiten und deren Verbreitung in Häfen, Flughäfen und an den Grenzübergängen der Staatsgrenzen versteht.³⁶ Diese Bereiche fallen in die ausschließliche Kompetenz des Staates wegen ihres Bezugs zur Verteidigungspolitik und in die Definition des Schutzes des Hoheitsgebietes.³⁷ Auch bei der Verfassungsreform 2003, die die Beziehungen zwischen Staat und Regionen im 5. Titel vollständig neu geordnet und die Regionen durch die Residualkompetenz deutlich aufgewertet hat, wurde dieses Verständnis des Begriffs „profilassi internazionale“ beibehalten, indem die Rahmengesetzgebungskompetenz des Staates für Gesundheitsschutz den Schutz vor Infektionskrankheiten mit umfasst.³⁸ Mit dem Urteil Nr. 37/2021 führt das

35 *Menegus, Giacomo* 2021: Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte Costituzionale (e sulla sent. N. 37/2021), in: Forum dei Quaderni Costituzionali 2/2021, S. 87 ff (96).

36 *Menegus* 2021 (Fn. 35), S. 101.

37 Vgl. *Bin, Roberto/Falcon, Giovanni* 2018: Diritto regionale, il Mulino, Bologna, S. 238.

38 *Lamarque, E.* 2021: Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (nota a Corte cost 14 gennaio 2021 n.4), in: Giustizia insieme vom 26.01.2021.

itVerfG eine neue und weiter gefasste Definition ein, da nun „jede Maßnahme gegen eine akute Gesundheitspandemie und jede Vorsorgemaßnahme“ einbezogen wird (Punkt 7 der Urteilsbegründung). Unter Hinweis auf den internationalen Charakter der Covid-19-Pandemie habe jede Regelung in Bezug auf die gesetzlich festgelegten Restriktionen auch Auswirkungen auf die Verbreitung über die nationalen Grenzen hinaus, wodurch die Staaten zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit gezwungen würden. Damit erfülle also dieser Zwang zu internationaler Kooperation bereits den vom Tatbestand der „profilassi internazionale“ geforderten Auslandsbezug. Die Internationalität der Pandemie, obwohl begriffsimmanent, begründet mithin für das itVerfG die ausschließliche Zuständigkeit des Staates und verbietet von vornherein jegliche Regelung durch die Regionen.³⁹

Allgemein ist die Rechtsprechung begrüßt worden, auch wenn auf die genannten Kritikpunkte zahlreich hingewiesen wird.⁴⁰ Trotz allem sei von größerer Bedeutung, dass nun zum einen Klarheit bezüglich der institutionellen Beziehungen geschaffen werden konnte und der Staat zum anderen auch von den üblichen Regeln des Verfassungsauftrags zur loyalen Zusammenarbeit abweichen darf. Problematisch könnte werden, dass das itVerfG derart kategorisch eine regionale Intervention ausschließt, während den Dekreten des Ministerpräsidenten in den politischen Beziehungen zwischen Staat und Regionen seit der zweiten Welle eine Anhörung der Regionalpräsidenten vorausgehen muss. Die Einbeziehung der für die vielen Umsetzungsakte zuständigen Regionen – für legislative wie administrative Ausführungsentscheidungen gleichermaßen – erscheint gerade aus Effizienzgesichtspunkten entscheidend zu sein, um weiterhin eine schnelle Reaktionsfähigkeit bei der Pandemiebekämpfung und dem ökonomisch-sozialen Neustart zu garantieren. Als Beispiel sei nur die Gesundheitsvorsorge gemäß Artikel 117 Abs. 3 itVerf genannt, für die grundsätzlich die Regionen zuständig sind. Politisch betrachtet wurde also die Notwendigkeit zu regionaler Differenzierung längst erkannt und angewendet, das itVerfG hingegen lehnt sie ab und würdigt die Anhörung der Regionalregierungen bloß zu einer freundlichen Geste herab.⁴¹ Das Urteil wird daher auch als „Spitze des Eisbergs“ der Staat-Regionen-Streitigkeiten bezeichnet.⁴² Das Gericht scheint vorgeben zu wollen, dass der derzeitige legislative Regionalismus dringend in einen exekutiven Regionalismus umgewandelt werden müsse: Die Richtung müsse möglichst einheitlich vorgegeben werden, auch um Italien innerhalb Europas nicht zu schwächen, während die territoriale Umsetzung vor Ort die lokalen Besonderheiten zu berücksichtigen habe.⁴³ Abzuwarten bleibt auch, ob und inwiefern die autonomen Regionen, deren Sonderstatute ihnen weitreichende Kompetenzen im Vergleich zu den ordentlichen Regionen zuschreiben, auf die Feststellung reagieren werden, dass die Autonomie der Region Aostatal bezüglich der

39 *Menegus* 2021 (Fn. 35), S. 105.

40 Vgl. für alle *Morana, Donatella* 2021: Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. 37/2021, in: *Forum dei Quaderni costituzionali* 2/2021 vom 17.04.2021.

41 *Menegus* (Fn. 35), S. 109.

42 *Mezzanotte, Massimiliano* 2021: Pandemia e riparto delle competenze Stato-regioni in periodi emergenziali, in: *Consulta online* vom 26.04.2021.

43 *Caravita, Beniamino* 2021: La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali, in: *federalismi.it* vom 21.04.2021.

ausschließlichen Zuständigkeit des Staates wegen der Internationalität der Pandemie vollkommen gleichgestellt sei (Art. 117 Abs. 3 iV m Art. 10 des iVerfG Nr. 3/2001).⁴⁴

Abgesehen von den dargestellten inhaltlichen Kritikpunkten steht außerdem die Frage nach der Ungleichbehandlung mit anderen Regionen im Raum. Trotz der Ankündigung durch den damaligen Staatsminister für regionale Angelegenheiten Francesco Boccia war das Gesetz zur Wiedereröffnung der Autonomen Provinz Bozen Nr. 4 vom 8.5.2020 nicht angefochten worden. Der Sinn und Zweck beider Gesetze, die jeweils von Territorialkörperschaften mit Sonderstatut und dementsprechend mit weiter gefassten Kompetenzen als jene der Regionen mit Normalstatut erlassen wurden, ist ausdrücklich, für das eigene Gebiet primärrechtliche Regelungen in Abweichung von jenen staatlichen zu treffen. Die Begründung liegt jeweils in der Tatsache, dass die staatlichen Maßnahmen nicht ausreichend die lokale Situation der Pandemie berücksichtigen und daher zu strenge sowie diskriminierende Einschränkungen setzen würden.⁴⁵ Wie bereits erwähnt hat die Regierung entgegen ihrer Ankündigung nicht innerhalb von sechzig Tagen Klage erhoben.⁴⁶ In Wortlaut und Inhalt folgt das Gesetz des Aostats fast vollumfänglich dem Gesetz der Provinz Bozen, so dass die Entscheidung, nur das spätere Gesetz anzufechten als rein politische Willkür erscheinen mag. Dies vor allem mit der Begründung, dass ein schwerer und unwiderruflicher Schaden für die Gesundheit der Bürger durch das Gesetz entstehen werde, jedoch lediglich im Aostatal und nicht in der Provinz Bozen. Lediglich der Zeitpunkt der Anfechtung im Rahmen der epidemiologischen Gesamtentwicklung kann ausschlaggebend gewesen sein: Während im Mai 2020 eine allgemeine Entspannung der Gesundheitslage eingetreten war und staatliche Maßnahmen zur Wiederöffnung erlassen wurden, bestand im Dezember 2020 mit einem bevorstehenden erneuten staatsweiten Lockdown die konkrete Sorge, dass weitere Regionen dem Beispiel des Aostats folgen und ebenfalls abweichende regionale Regelungen treffen würden. Um ein Mosaik von regional-spezifischen Maßnahmen, die im Extremfall sogar im Kontrast zueinander stünden, zu verhindern, musste das Vorgehen im Vorfeld der anstehenden touristischen Wintersaison 2020/21 unbedingt einheitlich geregelt werden.

5 Südtirols (politischer) Sonderweg⁴⁷

Bereits während des staatsweiten Lockdowns von März bis Mai 2020 forderte die Südtiroler Landesregierung eine territoriale Differenzierung der Coronamaßnahmen. Nachdem die Zentralregierung dem kein Gehör bot, verabschiedete der Südtiroler Landtag am 8. Mai 2020 mit breiter Mehrheit das Landesgesetz Nr. 4/2020 „Maßnahmen zur Eindäm-

⁴⁴ Morana 2021 (Fn. 40).

⁴⁵ Menegus 2021 (Fn. 35), S. 90.

⁴⁶ Cusenza, Giulia 2020: Provincia Autonoma di Bolzano, in: Carullo, Gherardo/Provenzano, Paolo (Hrsg.): Le Regioni alla prova della pandemia da Covid-19. Dalla Fase 1 alla Fase 3, ESI Napoli, S. 423 ff.

⁴⁷ Siehe ausführlich Alber, Elisabeth/Zgaga, Tiziano 2021: Ein Jahr Pandemiemanagement in Italien und Südtirol. Durchregieren auf Sicht und Südtirols Sonderweg, in: Alber, Elisabeth/Engl Alice/Pallaver, Günther (Hrsg.) 2021: Politika 2021 – Südtiroler Jahrbuch für Politik, Bozen, S. 43–69.

mung der Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 in der Phase der Wiederaufnahme der Tätigkeiten“.⁴⁸ Dieses Landesgesetz war die Grundlage für den Südtiroler Sonderweg, der im Mai 2020 eine im Vergleich zum Rest Italiens um wenige Tage vorgezogene und stufenweise Öffnung von Handel, Dienstleistungen und Gastronomie vorsah. Formell sicherte man sich durch die Verabschiedung als Landesgesetz dahingehend ab, dass nicht Landeshauptmann Arno Kompatscher persönlich mit dem Erlass einer Verordnung, sondern das Land Südtirol in der Verantwortung steht.⁴⁹ Wäre das Landesgesetz wie zunächst angekündigt vor dem itVerfG angefochten worden, so wären bis zur Urteilsverkündung mehrere Wochen oder Monate vergangen. Als im Dezember 2020 das Aostaner Regionalgesetz angefochten wurde, erklärte der damalige Regionenminister Francesco Boccia, dass Südtirol mit seinem Gesetz Maßnahmen erlassen hatte, die der Staat wenig später selbst einführte. Zwar hat sich Südtirol mit seinem Sonderweg immer auf dünnem Eis bewegt, doch sind die Konflikte bisher durch politische Gespräche ausbalanciert worden.

In seiner Gesamtschau lässt sich der Südtiroler Sonderweg von Mai 2020 bis Mai 2021 in vier Phasen unterteilen, die von Spannungen mit Rom, Zerwürfnissen innerhalb der Landesregierung und Konflikten zwischen der Landesregierung und der Opposition gekennzeichnet sind.

Erstens: Sonderweg in Form vorzeitiger Lockerung der Coronamaßnahmen

Neben der Wiedereinführung der Bewegungsfreiheit ohne Eigenerklärung (über die Notwendigkeit der Bewegung im öffentlichen Raum) innerhalb Südtirols regelte das Landesgesetz Nr. 4/2020 unter anderem die Öffnung des Einzelhandels ab dem 9. Mai 2020 und jene von Bars, Restaurants und Museen ab dem 11. Mai 2020.⁵⁰ Im übrigen Italien waren ähnliche Öffnungen erst ab 18. Mai möglich. Kindergärten und Schulen blieben weiterhin landesweit bis zum Herbst 2020 geschlossen.

Gestützt auf das Landesgesetz und mit Verweis auf detaillierte Auflagen und der strikten Einhaltung der Sicherheitsabstände, öffnete Südtirol im Mai 2020 also früher als der Rest Italiens und setzte somit ein Zeichen gegen die paternalistische Coronapolitik der Regierung Conte II. Jener standen immer mehr Abgeordnete im Parlament sowie Regionalpräsidenten mit großer Skepsis gegenüber. Auch die damalige Präsidentin des itVerfG Marta Cartabia (seit 13. Februar 2021 amtierende Justizministerin im Kabinett von Mario Draghi) präziserte und kritisierte in ihrem Ende April 2020 veröffentlichten Jahresbericht für das Tätigkeitsjahr 2019, dass die Verfassung ein Kompass sei und keine Sonderrechte ermöglichen würde.

48 *Südtiroler Landtag* 2020: Plenarsitzung – Gesetz zur Wiederaufnahme der Tätigkeiten verabschiedet, 08.05.2020. www.landtag-bz.org/de/aktuelles/pm-landtag-aktuell.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=638710 (12.07.2021).

49 Siehe für den Vergleich mit der Region Kalabrien *Zwilling/Alber* 2020 (Fn. 1).

50 *Südtiroler Landesverwaltung* 2020: Südtirol geht autonomen Weg in Corona-Phase 2, 08.05.2020. www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=638665 (12.07.2021).

Zweitens: Sonderweg in Form vorzeitiger Verschärfung der Coronamaßnahmen

Anfang November 2020 zwangen hohe Infektionszahlen zur vorzeitigen Verschärfung der Coronamaßnahmen. Eine Verordnung des Landeshauptmannes Arno Kompatscher jagte die nächste; mit unterschiedlich strengen Lockdown-Maßnahmen für Südtirol bzw. für jene Gemeinden, die als rote Zone eingestuft wurden (darunter die Landeshauptstadt Bozen). Dem vorausgegangen war ein exponentieller Anstieg an positiv getesteten Personen und ein Strategiewechsel bei den Testungen im Oktober 2020. Da die Testung aller mittels *contact tracing* (klassische Kontaktnachverfolgung durch die Gesundheitsämter) ermittelten Kontaktpersonen eines Infizierten nicht mehr möglich war, testete der Sanitätsbetrieb nur noch Personen mit Symptomen und bezog von nun an auch Hausärzte und Apotheken bei Testungen mit ein.

Kritik am Pandemiemanagement der Landesregierung kam unter anderem von Professor Andrea Crisanti. Südtirol hätte angesichts der hohen Infektionszahlen viel früher eingreifen müssen und es so auch schaffen können, das *contact tracing* aufrechtzuerhalten bzw. wieder einzuführen. Ab dem 8. November 2020 setzte Südtirol aufgrund der kritischen epidemiologischen Lage auf einen erneuten Lockdown und auf schärfere Maßnahmen als jene, die Rom Südtirol auferlegt hatte. Im Ampelsystem war Südtirol nämlich lediglich als gelbe Zone eingestuft worden (leichtes Risiko). Zuvor, Anfang November, hatte Landeshauptmann Arno Kompatscher für elf Südtiroler Gemeinden, darunter Bozen, bereits strengere Regeln verordnet. Mit dem dreiwöchigen Lockdown ab dem 8. November 2020 wurde dann auch die Zweiteilung Südtirols aufgehoben.

Drittens: Sonderweg in Form differenzierter Eigengestaltung der Coronamaßnahmen

Vom 24. Dezember 2020 bis zum 6. Januar 2021 legte Verordnung Nr. 76 von Landeshauptmann Arno Kompatscher im Gegensatz zum Rest Italiens Geschäftsschließungen, jedoch keine Bewegungseinschränkungen fest.⁵¹ Während im Rest Italiens in diesem Zeitraum der Einzelhandel an bestimmten, im Endeffekt nur wenigen Werktagen offenhalten konnte, war dies in Südtirol nicht der Fall. Dafür durften sich die Bürger tagsüber von fünf bis 22 Uhr frei bewegen. Im Rest Italiens war die Bewegungsfreiheit auch tagsüber eingeschränkt. Eine Analogie zu den nationalen Maßnahmen gab es bei der Anzahl an Personen (zwei) eines fremden Haushalts, die man als Gäste einladen konnte.

Südtirols Sonderweg zu Weihnachten 2020 und dem Jahreswechsel 2020/2021 kann faktisch sowohl als Einschränkung, aber auch als Erweiterung der staatlichen Maßnahmen eingestuft werden. Dies hängt davon ab, wie man die einzelnen Maßnahmen wertet. Da Geschäftsöffnungen restriktiver, die Bewegungsfreiheit aber liberaler geregelt wurden, spricht man am besten von einer differenzierten Eigengestaltung zwischen Bozen und Rom. Die Bewegungsfreiheit in Südtirol kam beispielsweise den Hotels zugute, sofern sich diese unter den strengen Auflagen für eine Öffnung entschlossen hatten. Im Rest Italiens durften Hotels, Agriturismo-Höfe, Bed&Breakfasts ebenfalls offenhalten, doch

51 Südtiroler Landesverwaltung 2020b: Einheitliche Regelung für die Weihnachtsfeiertage, 19.12.2020. www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=651129 (12.07.2021).

konnte man sie – innerhalb der Region – für Urlaubszwecke nur bis zum 23. Dezember aufsuchen. Vom 24. Dezember 2020 bis zum 6. Januar 2021 durfte das Gemeindegebiet entweder gar nicht oder nur unter strengen Auflagen verlassen werden. Während die zentralstaatlichen Regeln für den Zeitraum vom 21. Dezember 2020 bis zum 6. Januar 2021 mittels eines Gesetzesdekrets erlassen worden waren, war die Grundlage für die Verordnung des Südtiroler Sonderwegs hingegen ein Gesetzesartikel im Landesstabilitätsgesetz für das Jahr 2021.

Viertens: Sonderweg in Form der Eigeneinschätzung der Coronarisikolage

Ab der zweiten Januarhälfte 2021 wurde die vierte Phase des Südtiroler Sonderwegs, die auf einer verstärkten Eigeneinschätzung der Coronarisikolage durch die Region selbst fußt, eingeläutet. Das Gesundheitsministerium stufte Südtirol am 17. Januar 2021 als eine rote Zone ein (später orange). Südtirol selbst sah sich gelb und hielt unter anderem die Gastronomie unter Auflagen weiterhin offen. Die Argumentation der Landesregierung war wie folgt: Die Einstufung Roms basiert auf veralteten Daten bzw. berücksichtigt sie in ihren Berechnungen die Daten anders, Südtirol testet enorm viel, das Land ist daher als gelbe Zone zu werten. Jedoch wurde Südtirol am 17. Januar 2021 auch auf EU-Ebene vom Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) als ein Hochrisikogebiet eingestuft.

Aufgrund des sehr hohen 7-Tage-Inzidenzwertes gegen Ende Januar 2021 geriet der Südtiroler Sonderweg Anfang 2021 immer mehr in die Kritik – von außen und innen. Am 17. Januar 2021 betrug der 7-Tage-Inzidenzwert 514, am 31. Januar 668, am 10. Februar erreichte er mit 838 seinen Höchststand; am 28. Februar betrug er immerhin noch 415.⁵² Österreichs Bundeskanzler Sebastian Kurz verwies bei seiner Ankündigung eines erneuten Lockdowns für Österreich am 17. Januar 2021 auf Südtirol als Negativbeispiel. Zu diesem Zeitpunkt war die epidemiologische Lage auch wegen der Präsenz der Corona-Mutanten B.1.1.7 (britische Mutante; später Alpha-Variante) und B.1.351 oder 501Y.V2 (südafrikanische Mutante; später Beta-Varianten) sehr kritisch.

Ab 8. Februar 2021 befand sich Südtirol dann schlussendlich erneut in einem Lockdown, der am 24. Februar bis zum 14. März verlängert wurde (mit eingeschränkter Bewegungsfreiheit und zeitweise besonderen Auflagen für das Betreten und Verlassen all jener Gemeinden, in denen Virusvarianten nachgewiesen worden waren; mit geschlossenem Einzelhandel und geschlossener Gastronomie; mit strengen Auflagen für Betriebe; mit zeitlich bedingten Schulschließungen und der erstmaligen Pflicht zum Tragen von FFP2-Masken in Risikobereichen wie öffentlichen Verkehrsmitteln).

In Anbetracht der erneuten, kritischen epidemiologischen Lage geriet die Südtiroler Coronapolitik immer mehr in die Kritik. Das Unverständnis für die Kurzfristigkeit und Kurzlebigkeit der Südtiroler Coronapolitik wurde immer größer – in Politik, in Gesellschaft und bei Wirtschaftstreibenden. Für die einen galt es, den Sonderweg auch in schwierigen Zeiten weiterhin zu verteidigen, für die anderen hätte man ihn nie einschlagen sollen.

52 *Südtiroler Landesverwaltung* 2021: Daten zum Coronavirus. www.provinz.bz.it/sicherheit-zivilschutz/zivilschutz/aktuelle-daten-zum-coronavirus.asp (12.07.2021).

Während die Landesregierung verkündete, dass man geschlossen hinter dem dreiwöchigen Lockdown im Februar 2021 steht (mit der Lega als Koalitionspartner, die die Entscheidung mittrug, jedoch nicht teilte), forderte die Opposition mehr Transparenz und Mitsprache. Am 5. Februar 2021 stellte die gesamte Opposition (!) einen Antrag auf Einberufung einer außerordentlichen Landtagssitzung. Der Grundtenor war: Man könne den Pakt mit der Bevölkerung nicht propagieren und den Landtag (weiterhin) bei wichtigen Entscheidungen außen vor lassen. Am 15. Februar 2021 fand die außerordentliche Sitzung statt. Vor den Toren des „leeren“, von der Polizei geschützten Landtags (die Sitzung wurde online einberufen) demonstrierten etwa 250 Personen gegen den Lockdown. Im Landtag übte die Opposition Kritik an der Coronapolitik der Landesregierung und forderte die regelmäßige Einbindung des Landtags vor wichtigen Entscheidungen. Der parteiübergreifende Antrag zur regelmäßigen und vorzeitigen Einbindung des Landtags wurde schlussendlich einstimmig angenommen.⁵³

6 Abschluss und Ausblick

Die Covid-19 Pandemie ist ein globales Ereignis, das zeitgleich und nach differenzierten Lösungswegen verlangt. Erstmals muss der Blick über die nationalen Grenzen hinausgehen und Politik und Wissenschaft werden gezwungen, einen interdisziplinären und vor allem (rechts-)vergleichenden Ansatz zu wählen. Besondere Aufmerksamkeit liegt in den demokratischen Staaten auf dem Zusammenspiel von Exekutive und Legislative, auf den Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung und deren Umsetzung sowie auf deren Überwachung durch die Parlamente. Hinzu kommt in jenen Staaten, die eine Mehrebenenstruktur aufweisen, noch die Frage, ob ein föderales oder regionales System von Vorteil sein kann oder im Fall der Notstandssituation eher ein Hindernis darstellt bzw. wie leistungsfähig intergouvernementale Strukturen und Mechanismen in Krisenzeiten sind.

Italien stellt hier keine Ausnahme dar. Der Ausbruch der Pandemie Anfang 2020 führte allen unweigerlich die Schwachstellen in den Notfallprotokollen auf zentralstaatlicher aber auch substaatlicher Ebene vor Augen. Ebenso wurden die Lücken in den dezentral organisierten Gesundheitssystemen der Regionen und Autonomen Provinzen sichtbar. Jene sind zurückzuführen auf unzureichende Koordination zwischen Regierungsebenen, unzureichende Finanzierung im Vergleich mit anderen EU-Staaten und unzureichendes zentralstaatliches Handeln im Falle von Regionen, in denen einzelne Gesundheitsdienste oder auch das gesamte Gesundheitssystem aufgrund von Misswirtschaft kommissarisch verwaltet werden.⁵⁴

53 *Südtiroler Landtag* 2021: Plenarsitzung – Sondersitzung zum Pandemie-Management, 15.02.2021. www.landtag-bz.org/de/aktuelles/pm-landtag-aktuell.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=652803 (12.07.2021).

54 *Alber, Elisabeth/Arban, Erika/Colasante, Paolo/Dirri, Adriano/Palermo, Francesco* 2021: Facing the Pandemic: Italy's Functional 'Health Federalism' and Dysfunctional Cooperation, in: *Steytler* 2021 (Fn. 4).

Vor diesem Hintergrund war Italiens Pandemiemanagement 2020 durch eine nahezu unumstrittene Zentralisierung gekennzeichnet, in der die substaatlichen Exekutiven je nach politischem Gewicht eigene Coronapolitiken durchsetzen konnten. Die Staat-Regionen-Konferenz gewann erst mit dem Ampelsystem ab Oktober 2020 wieder etwas mehr an politischem Gewicht. Letzteres wirkte wie ein Brennglas und zeigte einerseits politische Bruchlinien in und zwischen den Regionen und Autonomen Provinzen auf, andererseits verdeutlichte es abermals die verfahrensrechtlichen und strukturellen Defizite in der italienischen Mehrebenengovernance. Die in diesem Beitrag angeführten Beispiele des Aostatales und der Autonomen Provinz Bozen (Südtirol) zeugen davon. Es bleibt abzuwarten und wird sich höchstwahrscheinlich erst in ein paar Jahren bewerten lassen, ob die Erfahrungen durch und während der Pandemie den Regionalismus nachhaltig beeinflusst haben. Ob er sich zu der bereits in der Verfassung angelegten föderalen Staatsordnung weiterentwickeln wird, scheint derzeit eher fraglich. Seit Beginn 2020 ist die Mehrheit in der Politik, aber auch in der Lehre sehr dafür, den Regionen die gesundheitspolitischen Kompetenzen vollständig wieder zu entziehen oder sie zumindest stark einzugrenzen. Sollte dies zu einem allgemeinen Trend werden, schwächt sich die Position der Regionen deutlich ab und die Rezentralisierungstendenzen der vergangenen Jahre werden noch mehr Fahrt aufnehmen.

Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Zeiten von COVID-19

Mario Kölling

1 Einleitung

Spanien hat seit den 1980er Jahren einen tiefgreifenden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Wandel erlebt. Dieser Wandel war durchaus positiv. Seit einem Jahrzehnt befindet sich das Land allerdings in einem Krisenmodus. Die Wirtschafts- und Finanzkrise führte zur Krise der repräsentativen Institutionen, in der ein Vertrauensverlust der Bevölkerung in die wichtigsten Institutionen des demokratischen Systems zu verzeichnen war. Parallel verschärfte sich der Konflikt in Katalonien. Seit 2015 gab es in Spanien vier nationale Parlamentswahlen. Davon waren zwei Wahlen notwendig, weil keine Partei eine Regierungsmehrheit bilden konnte. In dieser Zeit hatte zum ersten Mal seit 1978 ein konstruktives Misstrauensvotum Erfolg. 2019 wurde eine vorzeitige Auflösung des Parlaments nötig, weil die Regierung nicht den Haushalt verabschieden konnte. Bei den daraufhin vorgezogenen Wahlen im November 2019 wurde die Zersplitterung des Parteiensystems deutlich, 22 Parteien sind seitdem im Abgeordnetenhaus vertreten.

Seit Januar 2020 regiert eine Minderheitskoalitionsregierung aus der als mitte-links einzuordnenden PSOE (Partido Socialista Obrero Español) und des 2011 aus der Protestbewegung des 15-M im Zuge des Managements der Wirtschafts- und Finanzkrise hervorgegangenen linken Bündnisses *Unidas Podemos*. Nach Jahren der Austeritätspolitik wollte die Regierung die öffentlichen Ausgaben erhöhen. Die neue Regierung war auch bereit, einen Dialog mit den politischen Parteien in Katalonien zu beginnen, um die politische Krise dort zu entspannen.

In diesem Kontext hat die COVID-19-Krise das Land in einer Phase großer politischer Instabilität sowie ungelöster struktureller und konjunktureller Probleme getroffen. Reforminitiativen, insbesondere nach der Wirtschafts- und Finanzkrise, waren nicht erfolgreich, unter anderem wegen der steigenden Polarisierung zwischen den Parteien, aber auch aufgrund des Konflikts in Katalonien, der Reformen des territorialen Modells (zum Beispiel des Senats oder des territorialen Finanzierungssystems) seit Jahren behindert.¹

Obwohl es möglicherweise eine Fülle von Variablen gibt, um die Ursachen der schnellen Ausbreitung von COVID-19 und die hohe Sterblichkeit während der Pandemie in Spanien zu analysieren, lenkte die Krise viel Aufmerksamkeit auf die territoriale Organisation Spaniens – dem Staat der Autonomen Gemeinschaften – und dessen Fähigkeit, die Pandemie zu bewältigen. Weit davon entfernt, der territorialen Organisation einen entscheidenden Einfluss auf die Ausbreitung des Virus zuzuschreiben, wird im Folgenden eine kurze Analyse einiger charakteristischer Merkmale des spanischen territorialen Modells vorgenommen und untersucht, wie diese Merkmale in der Pandemie verstärkt oder mo-

1 Tudela, Jose/Kölling, Mario 2020: The Kingdom of Spain, in Griffiths, Ann/Chattopadhyay, Rupak/Light, John/Stieren Carl. (Hrsg.): Handbook of Federal Countries, London.

duliert wurden. Die intergouvernementalen Beziehungen sollen dabei etwas genauer untersucht werden. Bei der Analyse kann zwischen drei aufeinanderfolgenden Phasen unterschieden werden: der Zeitraum des ersten Alarmzustands und der Deeskalation (14. März – 21. Juni 2020); der Zeitraum der „neuen Normalität“ (22. Juni – 24. Oktober 2020); und der Zeitraum des zweiten Alarmzustands (25. Oktober 2020– 9. Mai 2021).

2 COVID-19 in Spanien

Der erste Fall des neuartigen Coronavirus (SARS-CoV-2, im folgenden COVID-19) wurde in Spanien am 1. Februar 2020 registriert. Den ersten Todesfall meldeten die spanischen Behörden am 5. März. Spanien wurde im Jahr 2020 zu einem der Länder mit den meisten Corona-Infektionen, dabei war das Infektionsgeschehen regional sehr unterschiedlich. Bis Ende Mai 2021 belief sich die kumulative Fallzahl auf über 3.600.000; es gab mehr als 80.000 Todesfälle. Wie andere westeuropäische Staaten, hatte Spanien keine jüngeren Erfahrungen mit Pandemiebekämpfung. In der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2017 wurde allerdings bereits vor dieser Bedrohung und den fehlenden Kapazitäten, diese zu bewältigen, gewarnt.

Es gibt verschiedene Faktoren, die für die starke Ausbreitung des Virus in den ersten Wochen der Pandemie verantwortlich sind. Die wichtigsten sind die Bevölkerungsdichte, die Bevölkerungspyramide und die hohe Mobilität. Spanien hat eine der größten urbanen Bevölkerungskonzentrationen Westeuropas; die 47 Millionen Einwohner leben auf nur 13 Prozent der Landesfläche. Ein weiterer wichtiger Faktor war die kulturelle Tendenz zu physischer Nähe, zum Beispiel bei der Begrüßung. Die Bevölkerungspyramide ist ein weiterer Faktor für große Anzahl von Todesfällen. Spanien ist neben Deutschland eines der Länder der Welt mit einem sehr hohen Anteil von älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung und in dem ein enger täglicher Kontakt zwischen den Generationen in den Familien existiert.²

Mit Beginn der Impfungen sind die Fallzahlen sehr stark gesunken und die Intensivstationen wurden deutlich entlastet. Ende August 2021 sollen rund 70 Prozent der Bevölkerung geimpft sein.

Die Verordnungen über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Coronavirus der Regierungsebenen sowie die Reisebeschränkungen innerhalb der EU wirkten sich dramatisch auf die spanische Wirtschaft aus, vor allem in der Tourismusbranche: Jedes Jahr kommen im Durchschnitt über 80 Millionen Touristen nach Spanien, der Tourismus erbringt zwölf Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), 13 Prozent der Beschäftigten sind in der Branche tätig. Diese besondere Rolle des Tourismus erklärt den starken Rückgang des BIP von 10,8 Prozent in 2020, der stärkste Einbruch seit dem Bürgerkrieg (1936–1939). Die Auswirkungen der Krise auf arbeitsintensive Sektoren führten zu

2 Molina, Ignacio/Otero-Iglesias, Miguel 2021: Spaniens Krisenmanagement bei COVID-19, WeltTrends, Nr. 171.

einem Anstieg der Arbeitslosenquote, die 2020 bei 15,5 Prozent – und damit um 1,4 Prozent höher als noch in 2019 lag.³ Anders als in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008–2014 wurden jedoch Programme zur Kurzarbeit eingerichtet. Ende 2020 waren 750.000 Arbeitnehmer in Kurzarbeit. Bei den Kosten konnte Spanien auf die EU zählen. Zur Finanzierung wird das Land 21,3 Milliarden Euro erhalten. Diese Summe wird aber nur einen Teil der Aufwendungen decken können. Auch aufgrund dieser Ausgaben stieg das Haushaltsdefizit (in Prozent des BIP) Ende 2020 auf elf Prozent (2019: 2,9 Prozent) und die öffentliche Bruttoverschuldung (in Prozent des BIP) auf 120 Prozent (2019: 95,5 Prozent).⁴ Die wirtschaftliche Aktivität hat sich seit Beginn 2021 allmählich erholt und für die zweite Jahreshälfte wird ein starkes Wachstum erwartet, das auch 2022 anhalten wird. Das jährliche BIP-Wachstum für 2021 soll laut EU-Kommission etwa 5,9 Prozent betragen.⁵

3 Das Gesundheitssystem und COVID-19

Das Nationale Gesundheitssystem (*Sistema Nacional de la Salud*) hat sich vom britischen Nationalen Gesundheitsdienst inspirieren lassen.⁶ Artikel 149.1.16 der spanischen Verfassung sieht vor, dass der spanische Staat für die „Grundlagen und die allgemeine Koordinierung des Gesundheitswesens“ zuständig ist. Innerhalb dieses Rahmens wurden seit Mitte der 1980er Jahre die Zuständigkeiten schrittweise auf die Autonomen Gemeinschaften (AGs) übertragen.⁷ Seit 2002 besitzen alle Autonomen Gemeinschaften die Kompetenzen für das Gesundheitswesen und es hat sich ein System konsolidiert, das aus 17 regionalen Gesundheitssystemen besteht. Einer der komplexesten Aspekte für die Zentralregierung im Gesundheitsbereich bestand in den vergangenen Jahren und auch in der Pandemie darin, die Zusammenarbeit zwischen den regionalen Gesundheitssystemen sicherzustellen, ohne in deren Kompetenzbereich einzudringen. 2003 wurde das *Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud* verabschiedet, mit dem das Recht der Bürger auf Gleichbehandlung und die Aufrechterhaltung eines angemessenen Standards in allen Autonomen Gemeinschaften unabhängig von deren Entwicklungsstand garantiert werden sollte. Nichtsdestotrotz haben sich die Gesundheitssysteme der Autonomen Gemeinschaften über die Jahre differenziert. Auch die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Differenzen zwischen den Autonomen Gemeinschaften erhöht. Dabei gibt es nicht nur

3 Eurostat 2021a: Database. Arbeitslosendaten nach Geschlecht und Alter – jährliche Daten. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_a/default/table?lang=de (15.06.2021).

4 Eurostat 2021b: Database. Öffentlicher Bruttoschuldenstand. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_17_40/default/table?lang=de (15.06.2021); Eurostat 2021c: Database. Defizit/ Überschuss, Schuldenstand des Staates. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tcc00127/default/table?lang=de> (15.06.2021); Europäische Kommission 2021: Economic forecast for Spain, zuletzt aktualisiert am 12.05.2021. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/spain/economic-forecast-spain_de (15.06.2021).

6 Bernal-Delgado, Enrique (Hrsg.) 2018: Spain Health System Review, in: Health Systems in Transition Profile, 20(2) S. 1–179.

7 De la Quadra-Salcedo, Janini T. 2020: Estado Autonómico y lucha contra la pandemia, in: Biglino Campos/Paloma, Durán/Alba, Fernando (Hrsg.): Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0005>.

erhebliche Unterschiede in den Ausgaben pro Einwohner, sondern auch eine differenzierte Entwicklung der Ausgabenschwerpunkte, die die politischen Prioritäten, die dem Gesundheitssektor auf regionaler Ebene eingeräumt werden, widerspiegeln. Es gibt eine Gruppe von Autonomen Gemeinschaften mit Ausgaben in Höhe von rund 1.200 Euro pro Einwohner (Andalusien, Madrid, Katalonien, La Rioja und Murcia) und eine Gruppe von AGs, in denen die Ausgaben pro Kopf rund 1.600 Euro betragen (Baskenland, Navarra und Asturien).⁸ Die Ausgaben der anderen Autonomen Gemeinschaften befinden sich zwischen diesen Polen. Madrid, Navarra, Galicien und Katalonien sind Autonome Gemeinschaften mit einem sehr hohen Anteil des privaten Sektors an der Verwaltung von Kliniken und Gesundheitszentren. Generell lagen die Gesundheitsausgaben pro Kopf in Spanien im Jahr 2019 um mehr als 15 Prozent unter dem EU-Durchschnitt. Bei einigen Indikatoren, wie dem medizinischen Personal pro Einwohner, schneidet Spanien besser ab als bei anderen, wie der Zahl von Pflegepersonal und Krankenhausbetten, obwohl die Zahl der Betten auf Intensivstationen in etwa dem OECD-Durchschnitt entspricht. Ein Eckpfeiler der Effizienz des spanischen Gesundheitssystems ist die Organisation der medizinischen Basisversorgung (Allgemeinmedizin, Kinderheilkunde). Dennoch hat COVID-19 die Schwächen des Gesundheitssystems sowohl in Bezug auf die öffentliche Gesundheitspolitik als auch auf die Patientenversorgung offengelegt. Viele spanische Epidemiologen haben den Mangel an personellen und materiellen Ressourcen scharf kritisiert⁹. Auch die Datenerfassung, einschließlich der Rückverfolgungsmöglichkeiten, wurde als mangelhaft eingestuft. Spanien konnte sich aber in der Impfkampagne in vielen Autonomen Gemeinschaften auf das enge Netz der Zentren für die medizinische Basisversorgung stützen und relativ problemlos eine hohe Impfgeschwindigkeit erreichen.

4 Die Reaktionen auf die COVID-19-Krise

4.1 Der erste Alarmzustand (14. März – 21. Juni 2020)

Trotz der erwähnten politisch instabilen Situation konnte sich die spanische Regierung zu Beginn der Pandemie auf ein robustes rechtliches Instrumentarium stützen. Die spanische Verfassung sieht in Artikel 116 und im Organgesetz 4/1981 drei Arten von Ausnahmezuständen vor: Alarmzustand, Notstand und Belagerung/Kriegsrecht. Ein Alarmzustand kann ausdrücklich im Falle von Gesundheitskrisen, wie Epidemien, ausgerufen werden (Art. 4.b Organgesetz 4/1981). Die Verfassung begrenzt die Anwendung deutlich (Art. 116.2-5 spanische Verfassung). Maßnahmen, die im Rahmen eines Alarmzustands ergriffen werden,

⁸ Nohlen, Dieter/Kölling, Mario 2020: Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, Wiesbaden, S. 203–205.

⁹ García-Basteiro, Alberto/Alvarez-Dardet., Carlos et al. 2020: The need for an independent evaluation of the COVID-19 response in Spain, in: The Lancet, Jg. 396, Nr. 10250. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31713-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31713-X).

müssen zeitlich begrenzt, auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und auf die Mittel abzielen, die zur Eindämmung des Notfalls erforderlich sind.¹⁰ Wenn der Notstand auf eine bestimmte Autonome Gemeinschaft beschränkt ist, kann diese die Zentralregierung bitten, den Alarmzustand für das entsprechende Gebiet auszurufen. Die Zentralregierung oder die Regierung der betroffenen AG können im Falle eines Alarmzustands als zuständige Behörde fungieren.

Dementsprechend besteht ein großer Spielraum bezüglich des Anwendungsbereichs, um Maßnahmen innerhalb eines Alarmzustands festzulegen, zum Beispiel wurde der erste Alarmzustand 2010 verordnet, um die Kontrolle über spanische Flughäfen nach einem Fluglotsenstreik aufrechtzuerhalten.

Das Organgesetz 3/1986 über Sondermaßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit listet zudem die Bedingungen auf, unter denen die Gesundheitsbehörden in ihrem Zuständigkeitsbereich Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit in Notfällen ergreifen können. Gemäß Art. 3 können die Gesundheitsbehörden der AGs zusätzlich zu den allgemeinen Präventivmaßnahmen geeignete Maßnahmen zur Kontrolle von Personen ergreifen, die mit infizierten Personen oder deren unmittelbarer Umgebung in Kontakt sind oder waren, sowie jene Maßnahmen, die als notwendig erachtet werden, um Risiken einer Übertragung zu verhindern. Dies schließt allerdings Mobilitätsbeschränkungen von Personen aus, die nicht nachweislich in Kontakt mit infizierten Personen standen. Zudem sind in dem Gesetz keine ausreichenden Garantien vorgesehen, um Grundrechte einschränken zu können.¹¹

Nach dem Auftreten der ersten COVID-19-Fälle verabschiedeten die Autonomen Gemeinschaften verschiedene Maßnahmen – zum Beispiel die Schließung von Bildungseinrichtungen im Baskenland oder Mobilitätsbegrenzungen in Katalonien – jedoch ohne dass diese untereinander koordiniert waren. Die Maßnahmen waren auch nicht ausreichend, um den Anstieg und die Ausbreitung der Fälle im ganzen Land einzudämmen. Am 9. März 2020 gab die Zentralregierung erste Warnungen und landesweite Empfehlungen heraus. Nachdem diese kaum Wirkung zeigten, rief Ministerpräsident Sánchez am 13. März den landesweiten Alarmzustand aus. Das Königliche Dekret, das am 14. März in Kraft trat,¹² übertrug der spanischen Regierung die Kompetenzen zur Entscheidung und Durchführung von Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise. Das Dekret enthielt neben einem strikten Ausgangsverbot, Maßnahmen hinsichtlich der Einschränkung der Mobilität von Personen, die Aussetzung von Verfahrens- und Verwaltungsfristen und Bestimmungen zur Sicherstellung der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Am 14. Juli hat das spanische Verfassungsgericht die gantztägige Ausgangssperre zu Beginn der COVID-19-Pandemie nachträglich für verfassungswidrig erklärt. Mit der Schaffung des

10 Garrido López, Carlos 2021: Las limitaciones como derecho del Derecho constitucional de excepción in Garrido López, Carlos (Hrsg.): Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España, Colección Obras colectivas, Zaragoza, S. 13–34.

11 Urteil Verfassungsgericht: STC 76/2019, de 22 de mayo FJ 5. Dazu auch ausführlich: De la Quadra-Salcedo Janini, Tomas 2020: Estado Autonómico y lucha contra la pandemia, in: Biglino Campos, Paloma/Durán Alba, Fernando (Hrsg.): Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional, Colección Obras colectivas, Zaragoza. S. 59–86.

12 Königliches Dekret 463/2020.

mando único übernahm der Gesundheitsminister formell die Verantwortung und Koordination der gesundheitspolitischen Entscheidungen in den 17 AGs. Den Verfassungsbestimmungen folgend wurde der erste Alarmzustand vom spanischen Parlament auf Antrag der Regierung sechsmal verlängert und endete am 21. Juni 2020, nachdem die spanische Regierung nicht mehr die notwendige Mehrheit im Parlament für eine weitere Verlängerung des Alarmzustandes sichern konnte. Nach Ansicht von Virologen und Immunologen wurden die Einschränkungen zu früh aufgehoben, um die zweite Welle abzuschwächen.

Die landesweit einheitlichen Maßnahmen während des ersten Alarmzustandes wurden von allen AGs unterstützt und umgesetzt. Dennoch hat sich die Koordination der Umsetzung durch die Zentralregierung als problematisch erwiesen. Nachdem die Kompetenzen im Gesundheitswesen zwei Jahrzehnte fast ausschließlich im Verantwortungsbereich der Autonomen Gemeinschaften lagen, hatte das spanische Gesundheitsministerium anfangs kaum Ressourcen und Verfahren, auch nur grundlegende operative und vergleichbare Daten zu erhalten sowie gemeinsame Aktionen mit den AGs zu koordinieren. In diesem Sinne waren neben dem formellen *mando único* auch die AGs nicht nur als ausführende Organe im Krisenmanagement aktiv. Die Interessenlagen in den AGs waren sehr heterogen, einige AGs forderten entschiedeneren Maßnahmen zur Bewältigung der Krise, wie Murcia, oder entschieden sich, mit eigenen Teststrategien zu beginnen, wie Andalusien, oder auf eigene Verantwortung Schutzausrüstung auf dem internationalen Markt zu kaufen, wie Madrid. Darüber hinaus haben die landesweit undifferenzierten Entscheidungen der Zentralregierung zum Beispiel zur Einschränkung von wirtschaftlichen Aktivitäten, industrialisierte Regionen wie das Baskenland oder Tourismusregionen in Valencia stärker getroffen als andere AGs. Zur Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie wurden verschiedene Finanzpakete und Steuererleichterungen vom spanischen Parlament verabschiedet. Die Zentralregierung leistete auch den Autonomen Gemeinschaften finanzielle Hilfe. Ein 16 Milliarden Euro Fonds wurde insbesondere für das Gesundheitssystem und Bildungswesen zwischen den Autonomen Gemeinschaften aufgeteilt. Die Autonomen Gemeinschaften haben aber auch eigene Aktionspläne aufgestellt und finanziert.

Obwohl die Parteipolitik in den ersten Wochen des ersten Alarmzustands nicht sehr dominant war, hatte sich die baskische nationalistische Partei (PNV) sehr kritisch zu den Mobilitätseinschränkungen geäußert. Sie unterstützte jedoch die Zentralregierung im spanischen Parlament. Dieser pragmatische Kurs wurde bei den Regionalwahlen vom 12. Juli 2020, bei denen die PNV-Regierung im Baskenland bestätigt wurde, belohnt.

Im Laufe des Aprils verstärkten sich die parteipolitischen Konflikte, vor allem mit der von der konservativen Partido Popular (PP) regierten Autonomen Gemeinschaft Madrid. Dieser Konflikt verschärfte sich im Oktober 2020 und spiegelte sich in den Regionalwahlen im Mai 2021 wider. In diesen Wahlen wurde das „liberale“ Krisenmanagement der Landesregierung, zum Beispiel im Gastronomiebereich, im Kontrast zu den Einschränkungen der spanischen Regierung zum entscheidenden Thema des Wahlkampfes.

Die katalanische Regierung weigerte sich zwar anfangs, eine gemeinsame Erklärung mit der Zentralregierung und den übrigen AGs zur Koordinierung der Mobilitätseinschränkungen in Hoch-Inzidenz-Gebieten zu unterzeichnen. Die Regierung war auch nicht bereit, in den ersten Wochen der Pandemie nationale Streitkräfte in Katalonien für den Bau von Feldlazaretten zu akzeptieren. Trotz allem dominierte der Kooperationswillen zwischen der Zentralregierung und der katalanischen Regierung. Das COVID-19-Krisenmanagement war im Wahlkampf zu den katalanischen Wahlen im Dezember 2020 kein dominantes Thema, abgesehen von der Nominierung des aus Barcelona stammenden Gesundheitsministers Salvador Illa als Spitzenkandidat der PSC (Partit dels Socialistes de Catalunya).

Allerdings gab es auch Kritik von den PSOE-Präsidenten einiger AGs aufgrund mangelnder Informationen über bestimmte Entscheidungsprozesse. Besonders deutlich war die Kritik des PSOE-Regierungschefs Valentias, der im Mai 2020 ausrief: „Loyalität bedeutet nicht Unterwerfung!“

4.2 Die „neue Normalität“ (22. Juni – 24. Oktober 2020)

Bereits am 28. April 2020 stellte die Zentralregierung einen 4-Phasen-Plan für einen Übergang zu einer „neuen Normalität“ vor. Auf diese Weise wurden die Beschränkungen im sozialen Bereich schrittweise und je nach Inzidenzwerten asymmetrisch aufgehoben. Mit dem Übergang zur „neuen Normalität“ übernahmen die AGs wieder die Kompetenzen im Gesundheitssektor und anderen vom Alarmzustand betroffenen Bereichen. Laut Carolina Darias, damalige Ministerin für Territorialpolitik der spanischen Regierung, wurde der Plan in enger Zusammenarbeit mit den Autonomen Gemeinschaften ausgearbeitet.¹³ Das mit den Autonomen Gemeinschaften vereinbarte Königliche Gesetzesdekret zur „neuen Normalität“¹⁴ trat am 11. Juni in Kraft. Nach mehreren Coronavirus-Ausbrüchen im Juli begannen die AGs, je nach Infektionslage eigene Maßnahmen zu beschließen, dabei wurden zum Teil Erfahrungen von anderen Autonomen Gemeinschaften übernommen, zum anderen wurde auch die Kooperation mit der Zentralregierung fortgesetzt, zum Beispiel innerhalb des Plans zur Früherkennung und Kontrolle von COVID-19-Hotspots. Für Situationen, in denen die AGs Unterstützung benötigten, wurden Mechanismen der *cogobernanza*¹⁵ zwischen den betroffenen AGs und der Zentralregierung vereinbart. Der Mechanismus der *cogobernanza* stellt dabei den Versuch dar, dass in spezifischen Situationen vor allem bei unklarer Kompetenzzuordnung oder besonderen Herausforderungen die Re-

13 Kölling, Mario 2021: COVID-19 & Federalisms in Spain, in: Chattopadhyay, Rupak/Chebenova, Diana/Gonzalez, Phillip/Knüpling, Felix/Whittington, Liam (Hrsg.): The Pandemic in 2020 and Federalism, London.

14 Königliches Gesetzesdekret 21/2020

15 Laut der Anordnung SND/387/2020 der Zentralregierung, bezeichnet *cogobernanza* den permanenten Dialog zwischen den Regierungsebenen auf der Basis der Prinzipien der Kooperation und Zusammenarbeit.

gierungsebenen kooperieren. Der von der Zentralregierung geprägte Begriff der *cogobernanza* vermittelt bewusst eine nicht-hierarchische Konnotationen der Zusammenarbeit, die in der Praxis aber bislang unklar blieb.¹⁶

Aufgrund der bereits erwähnten Grenzen des Organgesetzes 3/1986 über Sondermaßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, hatten die AGs keine klare rechtliche Handhabe, um eigene Maßnahmen vollständig anzupassen, wie zum Beispiel selektive und regional Begrenzungen oder Einschränkungen der Mobilität und anderer Grundrechte in Hochinzidenzgebieten. Die spanische Regierung hatte zwar bereits im Mai 2020 angekündigt, einen neuen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der es erlauben sollte, Maßnahmen innerhalb der *cogobernanza* mit den AGs umzusetzen, ohne dass ein weiterer Alarmzustand verhängt werden müsste. Allerdings wurden diese Pläne nicht konkretisiert bzw. dem Parlament keine Gesetzesvorschläge in diesem Sinne vorgelegt. Ab September kam es daher zu unterschiedlichen Gerichtsentscheidungen in den Autonomen Gemeinschaften, bei denen die Gerichte die meisten Einschränkungen der Grundrechte, zum Beispiel der Versammlungsrecht, bestätigten, aber auch andere aufhoben.

Im Rahmen der *cogobernanza*, erzielten die Zentralregierung und die Mehrheit der Regierungen der AGs Ende September 2020 eine Einigung, Mobilitätsbeschränkungen in Gebieten mit mehr als 100.000 Einwohnern zu verhängen, wenn dort drei Kriterien erreicht werden: 500 Fälle von COVID-19 pro 100.000 Einwohner innerhalb von 14 Tagen (14-Tage-Inzidenz), 35 Prozent COVID-19-Patientenbelegung in Intensivstationen und positive Testergebnisse in Höhe von zehn Prozent oder mehr der durchgeführten Tests.

4.3 Der zweite Alarmzustand (25. Oktober 2020– 9. Mai 2021)

Trotz der Rahmenbedingen der *cogobernanza* forderten die AGs einen neuen landesweiten Alarmzustand, um strengere Mobilitätsbeschränkungen zu verhängen. Der zweite Alarmzustand wurde von der Zentralregierung am 25. Oktober 2020 ausgerufen und bis zum 9. Mai 2021 befristet. Der zweite Alarmzustand beinhaltete zwar ein Zeitfenster für eine landesweite Sperrstunde, die Regierungen der Autonomen Gemeinschaften konnten jedoch über weitere Einschränkungen des öffentlichen Lebens nach den jeweiligen Inzidenzwerten entscheiden.

16 Erkoreka, Mikel/Grau Creus, Mireia/Kölling, Mario 2021: Decentralisation and Covid-19: the Spanish territorial system under pressure, in: Steytler, Nico (Hrsg.): Comparative Federalism and Covid-19, London.

Tab. 1: Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung der AGs und der zwei spanischen Exklaven in Nordafrika im zweiten Alarmzustand (Stand: 06/11/2020)

	Sperrung der AG	Sperrungen innerhalb der AG	Ausgangsbeschränkungen	Kontaktbeschränkungen	Kapazitätsbegrenzungen für öffentliche und private Räume	Schließung Gastronomie	Einschränkungen Nachtleben
Andalucía	ja	ja	23:00–6:00	max. 6 Personen	ja	nein	ja
Aragón	ja	ja	23:00–6:00	max. 6 Personen	ja	nein	ja
Asturias	ja	ja	22:00–6:00	max. 6 Personen	ja	ja	ja
Baleares	nein	ja	24:00–6:00	unterschiedlich nach Kommune	ja	nein	ja
C. Valenciana	ja	nein	24:00–6:00	max. 6 Personen	ja	nein	ja
Canarias	nein	nein	nein	max. 10 Personen	ja	nein	ja
Cantabria	ja	ja	24:00–6:00	max. 6 Personen	ja	nein	ja
Castilla y León	ja	nein	22:00–6:00	max. 6 Personen	ja	ja	ja
Castilla-La Mancha	ja	nein	24:00–6:00	max. 6 Personen	ja	nein	ja
Cataluña	ja	ja	22:00–6:00	max. 6 Personen	ja	ja	ja
Ceuta	ja	nein	22:00–6:00	max. 6 Personen	ja	nein	ja
Extremadura	nein	ja	24:00–6:00	max. 6 Personen	ja	nein	ja
Galicia	nein	ja	23:00–6:00	max. 6 Personen	ja	nein	ja
La Rioja	ja	ja	22:00–5:00	max. 6 Personen	ja	nein	ja
Madrid	nein	ja	24:00–6:00	max. 6 Personen	ja	nein	ja
Melilla	ja	nein	22:00–6:00	max. 6 Personen	ja	ja	ja
Murcia	ja	nein	23:00–6:00	max. 6 Personen	ja	nein	ja
Navarra	ja	nein	23:00–6:00	max. 6 Personen	ja	ja	ja
País Vasco	ja	ja	22:00–6:00	max. 6 Personen	ja	ja	ja

Quelle: *Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social* 2020: Estrategia Estatal contra la segunda ola.

Der rechtliche Rahmen für diese Beschränkungen entfiel nach dem 9. Mai vor allem aufgrund der fehlenden Mehrheit für eine Verlängerung im spanischen Parlament. Mehrere Autonome Gemeinschaften hatten sich für eine Verlängerung des Alarmzustandes ausgesprochen. Um eine Situation wie im September und Oktober 2020 zu vermeiden und Rechtssicherheit zu gewähren, erließ die spanische Regierung bereits am 4. Mai 2021 ein Königliches Gesetzesdekret mit dem Ziel, Verfahren gegen Maßnahmen der Regionalregierungen, die Grundrechte betreffen, zu beschleunigen¹⁷. Die Gerichte der AGs müssen

17 Königliches Gesetzesdekret 8/2021.

demgemäß innerhalb von drei Tagen ein Urteil über die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen fällen. Wenn das Gericht die Maßnahmen nicht bestätigt, können die Regierungen der AGs Berufung beim Obersten Gerichtshof einlegen, der wiederum innerhalb von fünf Tagen ein Urteil fällen muss.

5 Intergouvernementale Beziehungen im Staat der Autonomen Gemeinschaften in Zeiten von COVID-19

Die Literatur zu den intergouvernementalen Beziehungen zwischen den Autonomen Gemeinschaften und der Zentralregierung in Spanien ist umfangreich.¹⁸ Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Verfassung keinen institutionellen Rahmen für einen kontinuierlichen politischen Dialog zwischen den Regierungsebenen und Instrumente für eine Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften an der zentralstaatlichen Willensbildung vorsieht. Die Beziehungen werden hauptsächlich auf Initiative der Zentralregierung in der vertikalen Dimension und bilateral entwickelt. Bestehende Kooperationsformen zwischen den Regierungsebenen sind auf den verwaltungstechnischen Bereich und auf spezifische Politikfelder konzentriert, während die politischen Kontakte zwischen den Regierungen im parlamentarischen Bereich und in der Sphäre der politischen Parteien stattfinden. Die Kooperation zwischen den Regierungsebenen ist daher stark von Parteipolitik und parlamentarischer Arithmetik beeinflusst. Horizontale Interaktionen zwischen den Autonomen Gemeinschaften sind kaum vorhanden. Der institutionelle Rahmen hat sich jedoch in den letzten 30 Jahren erweitert und wurde während der COVID-19-Krise ausgiebig genutzt. Heute bilden Sektorenkonferenzen den zentralen Koordinationsmechanismus zwischen den Autonomen Gemeinschaften und der Zentralregierung. Die rechtliche Natur der Konferenzen ist die eines konsultativen und beratenden Gremiums, das keine exekutiven Befugnisse hat; daher sind ihre Beschlüsse lediglich Empfehlungen. Ob Sektorenkonferenzen einberufen werden, und welche Themen diskutiert werden, hängt von der Zentralregierung ab. Während im Jahr 2019 49 Sektorenkonferenzen abgehalten wurden, waren es 2020 166 Konferenzen. Alle AGs setzten zum großen Teil die in den Konferenzen getroffenen Vereinbarungen um. Die Konferenz zum Gesundheitssystem (*Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*) war bereits in der Vergangenheit recht effektiv und weniger von parteipolitischen Konflikten gekennzeichnet. Anfang Januar 2020 aktivierte das spanische Gesundheitsministerium das COVID-19-Protokoll in Abstimmung mit den Gesundheitsministerien der AGs. Am 4. Februar verabschiedete die Konferenz ein Notfallprotokoll, das die Koordinations- und Überwachungsmechanismen zwischen den Gesundheitsbehörden der Zentralregierung und der AGs verstärkte. Während

18 Nur beispielsweise: Colino, César/García Morales, María Jesús/Parrado Díez, Salvador/Arbós i Marín, Xavier 2009: Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonomico. La Posición de los Actores, Barcelona; Pérez-Medina, José María 2020: Dinámica de las Conferencias Sectoriales. Entre la Intergubernamentalidad y la Cooperación Administrativa, in: Revista d'Estudis Autònomic i Federal-Journal of Self-Government, Nr. 31, S. 17–64; Aja, Eliseo, Colino, Cesar 2014: Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations, in: Comparative European Politics, Jg. 12, Nr. 4/5, S. 444–467; García Morales, María Jesús 2017: Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado Autonomico, Barcelona.

des Alarmzustandes traf sich die Konferenz zweimal pro Woche online zum Informationsaustausch auf höchster politischer Ebene. Seit Beginn der neuen Normalität Ende Juni 2020 tagte die Konferenz weiterhin sehr häufig und erzielte gemeinsame Vereinbarungen zwischen der Zentralregierung und den Autonomen Gemeinschaften, zum Beispiel am 14. August zur Schließung von Diskotheken, zum Rauchverbot im Freien oder zur Verstärkung der Schutzmaßnahmen in Pflegeheimen; oder am 9. September zu Bestimmungen zur COVID-Impfung und zur Koordination mit den lokalen Behörden. Insgesamt fanden 2020 82 Gesundheitskonferenzen statt – im Gegensatz zu fünf im Jahr 2019. Auch bis Juni 2021 wurden Treffen der Konferenz mit hoher Frequenz einberufen.

Die Konferenz der Präsidenten (*Conferencia de Presidentes*) ist ein weiteres Beispiel für die zunehmende Dynamik der Zusammenarbeit der Regierungsebenen. Die Konferenz findet seit 2004 de facto statt und stellt die höchste politische Ebene für die multilaterale Zusammenarbeit zwischen dem Ministerpräsidenten und den Präsidenten der 17 AGs sowie der Autonomen Städte Ceuta und Melilla dar. Die Konferenz wurde zwischen 2004 und 2020 sieben Mal einberufen. Nach der Ausrufung des Alarmzustandes informierte der Ministerpräsident Sanchez in einer Videokonferenz am 15. März 2020 die Ministerpräsidenten der Autonomen Gemeinschaften über die getroffenen Maßnahmen. Nach dem Treffen wurde eine institutionelle Vereinbarung veröffentlicht, in der alle Präsidenten der Autonomen Gemeinschaften, mit Ausnahme des katalanischen Präsidenten, ihr Bekenntnis zum gemeinsamen Handeln und zur gegenseitigen Loyalität bekräftigten. Darauf folgend trafen sich die Präsidenten der AGs mit dem Ministerpräsidenten Sanchez während des ersten Alarmzustandes in wöchentlichen Online-Meetings. Am Ende des Alarmzustandes, nach 14 Sitzungen, betonten die meisten Präsidenten der AGs – auch der katalanische Präsident – die Nützlichkeit der Konferenz für das Management der COVID-19-Krise. Diese virtuellen Treffen stellten zwar eine Gelegenheit für den gemeinsamen Informationsaustausch dar, aber das polarisierte Klima der Parteipolitik und die zentrifugalen Kräfte schwächten das Potenzial der Konferenz zur gemeinsamen Entscheidungsfindung.¹⁹ Nachdem die AGs Ende Juni 2020 wieder ihre Kompetenzen übernommen hatten, wurden die Treffen mit niedrigerer Frequenz einberufen. Während der drei Konferenzen, die zwischen Juni und Oktober stattfanden, wurden jedoch mehrere gemeinsame Vereinbarungen getroffen, unter anderem über den EU-Wiederaufbaufonds. Die Konferenz der Präsidenten am 26. Oktober 2020, an der auch die Präsidentin der EU-Kommission, Ursula Von der Leyen, teilnahm, war allerdings die einzige Konferenz, die während des zweiten Alarmzustandes einberufen wurde.

19 Parrado; Salvador/Galli; David 2021: Intergovernmental veto points in crisis management: Italy and Spain facing the COVID-19 pandemic, in: International Review of Administrative Sciences, zuerst veröffentlicht am 17.01.2021. <https://doi.org/10.1177/0020852320985925>.

6 Schlussfolgerungen

Spanien gehört zu den Ländern, die weltweit am schwersten von der Pandemie betroffen waren, sowohl in Bezug auf die Anzahl der Infektionen als auch der Todesfälle. Die hohen Fallzahlen lassen sich zum Teil auf strukturelle Ursachen (zum Beispiel die demografische Struktur der Bevölkerung) zurückführen. Die erfolgreiche Impfkampagne und das einsetzende Wirtschaftswachstum sind sehr positive Signale. Spanien hofft auch mit Hilfe des EU-Aufbaufonds schnell und gestärkt aus der Krise zu kommen.

Es gibt aber auch viele endogene Faktoren, die das unzureichende Krisenmanagement erklären können, aber es ist sicher noch zu früh, um eine abschließende Beurteilung vorzunehmen. Im Rahmen des am 13. März 2020 ausgerufenen landesweiten Alarmzustands konnte die spanische Regierung in einer Krisensituation mit unbekanntem Ausmaß wirkungsvolle Maßnahmen ergreifen, die die Verbreitung des Virus einschränkten. Der zweite Alarmzustand, der am 25. Oktober ausgerufen wurde, erlaubte, basierend auf den Erfahrungen der vorausgegangenen Monate, ein dezentrales Krisenmanagement angepasst an die Situation in den jeweiligen Autonomen Gemeinschaften. Die COVID-19-Krise hat aber die strukturellen Schwächen und zyklischen Probleme des spanischen Territorialmodells offengelegt. Von der Zentralregierung bis zu den AGs waren die vertikalen Koordinierungsinstrumente und gemeinsamen Entscheidungsgremien nicht ausreichend, um angemessen auf die Krise zu reagieren. Darüber hinaus wurden Entscheidungen aufgrund der institutionellen Schwäche, der unklaren Kompetenzverteilung aber auch fehlender Abstimmung zwischen Ministerien und Regierungsebenen sehr spät und langsam getroffen.

Aber es gibt auch positive Lehren, die gezogen werden konnten. 2020 gab es ein noch nie dagewesenes Maß an Interaktion und gemeinsamer Entscheidungsfindung zwischen den Regierungsebenen. In diesem Sinne hat sich die vertikale Kooperation zumindest 2020 auf quantitativer und qualitativer Ebene verbessert. Über die COVID-19 Krise hinaus scheint sich dieser Trend nicht fortzusetzen und die Pandemie hat nicht dazu gedient, langfristig „Vertrauen und Loyalität“ zwischen den Regierungsebenen aufzubauen.

Bereits im Oktober 2020 wurde ein Untersuchungsausschuss des Kongresses und des Senats gebildet, der eine Bewertung der Ursachen und Auswirkungen der COVID-19-Pandemie vornehmen soll. In der Debatte um die Folgen des Krisenmanagements wurden bereits Forderungen nach einer Reform des spanischen Gesundheitssystems und einer Stärkung des spanischen Gesundheitsministeriums laut. Die Polarisierung der Parteienlandschaft, die auch ein Hindernis für parteiübergreifende Vereinbarungen zur Krisenbewältigung war, lässt aber wenig Hoffnung auf Reformen in diesem Sinne zu. Zumindest scheint im Konflikt in Katalonien die neue katalanische Regierung auf ein einseitiges Referendum zur Unabhängigkeit zu verzichten und auf das Angebot zum Dialog mit der spanischen Regierung einzugehen.

Die Erfahrungen der vergangenen Monate können jedoch den Boden für eine stärkere Kooperation im Staat der Autonomen Gemeinschaften ebnen. Dabei könnte vor allem eine Institutionalisierung der Konferenz der Präsidenten angestrebt werden.

COVID-19 Pandemic in Russia: The New Stage of Federalism?

Elena A. Kremyanskaya

1 Introduction

The pandemic of COVID-19 that has hit many countries at the beginning of 2020 has influenced a lot of different spheres of our life: from the protection of human rights and provision of medical assistance to the relations in the sphere of state governance and federalism. Pandemic had posed many problems not only of a medical but also of a social, political, economic and legal nature to the world community and the Russian Federation in particular. Federative relations are not the exception.

On January 30, 2020, by the decision of the World Health Organization, the epidemiological situation caused by the outbreak of coronavirus infection was assigned a level of international danger, an emergency of international importance was declared and on March 11, 2020, the situation was recognized as a pandemic by a statement by the WHO Director-General.¹

Federal states along with other countries collided with difficulties, caused by the COVID-19 pandemic and its negative consequences for the economy and social sphere. At the same time, the results of the functioning of federal states in the new conditions turned out to be contradictory. How the Pandemic has influenced the federal system, has the balance of power changed and what are the lessons learned? These questions are addressed in regards to the Russian Federation, a country, which has faced serious threats due to the COVID-19 pandemic.

2 Short Overview of the Russian Federalism before the Pandemic

Russia is one of the largest multinational federations in the world. The Russian Constitution, which was adopted in 1993, proclaims it as a federation with 85 subnational units, constituting the territory of the Russian Federation.²

Since then, Russia has passed two major stages of federal development: one, from the beginning of the 1990s to the end of the century – the period of federal decentralization with vivid tracks of decentralized asymmetrical federalism – and the second from the beginning of 21st century and up to nowadays – the period of the federation's unitarization.³ The Russian Federation has faced the pandemic being a centralized asymmetrical federation with quite limited powers of subnational units, dependent on the decisions made

1 WHO announced the coronavirus pandemic, see *RosBusinessConsulting (RBC Group)*. <https://www.rbc.ru/society/11/03/2020> (14.05.2021).

2 *Kremyanskaya, Elena/Kuznetsova, Tamara/Rakitskaya Inna* 2014: Russian Constitutional Law, Cambridge, p. 75.

3 *Popelier, Patricia/Sahadzic, Maja (eds.)* 2019: Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems, London, pp. 403–406.

by the federal government. Whether the situation has changed under the pandemic influence, we are contemplating in this article.

3 Federal Regulations at the Beginning of the COVID-19 Pandemic

Russia has met the pandemic several weeks after European countries. In March 2020, the Russian President Vladimir Putin, responding to the COVID-19 threat, has declared the policy of self-isolation. People were prescribed to comply with self-isolation mode. This regime had no legal background; thus, initially, it should be done voluntarily, however, the legislation was in a quite fast manner amended, and serious administrative penalties were introduced.

General legal regulation of such crisis cases is done per Article 56 of the Constitution of the Russian Federation⁴, where the President in certain cases may introduce a state of emergency on the whole territory of Russia and in its subnational units. State of Emergency permits for partial limitation of rights, for example the right to free movement. At the same time, these limitations of the constitutional rights are possible but in a strictly limited number of cases and only ordered per federal laws.

In this case, subnational units were empowered by the President to introduce such limitation by themselves, which led to a quite nonstandard case when subnational units introduced legislation advancing the federal one. Later on, this regime was analyzed by the Constitutional Court of Russia in its Ruling of December 25, 2020, where the Constitutional Court provided an opinion about the constitutionality of the newly made regulations even despite the fact that subnational legislation was ahead of the federal one.

Following the actions of the Russian government that did not announce the State of Emergency but introduced a new form as “High alert mode” and regime of “self-isolation” President Putin has signed the Decree “On determining the procedure for extending the measures to ensure the sanitary-epidemiological well-being of the population”. By this Presidential decree, the governors of the subnational units were empowered by additional powers and among them are the following ones: to determine whether it is necessary to introduce additional measures to prevent the dissemination of coronavirus; if these measures are necessary – then introduce them; to suspend the activity of entities, including the commercial ones (for example suspending work of cafes and restaurants, fitness clubs and kindergartens).

What is even more dramatic is that sub-national governments were empowered to establish limitations on the people’s right of free movement and prevent vehicles from moving from one region to another. In some subnational units as in Moscow city, for example, the subnational government had introduced total control over the movement of all citizens and vehicles, which meant mandatory application of the pass to visit your relative or move to your place of work.

4 *The Constitution of the Russian Federation* 1993. <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm> (31.05.2021).

Restrictive measures were taken within the framework of the regime provided for by the Federal Law of December 21, 1994 “On the Protection of Population and Territories from Natural and Technogenic Emergencies”⁵. Back in March 2020, this law could be relatively controversially applied to anti-epidemiological measures, since the nature of emergencies in it was defined only as natural or man-made. In addition, the high alert regime did not assume the possibility of significant restrictions on the rights and freedoms of citizens. Nevertheless, restrictive measures concerning this law were introduced in many regions and gradually expanded. For example, it was within the framework of this law that a general regime of self-isolation was introduced in Moscow on March 30, 2020. The legalization of this practice took place only on April 1, 2020, when amendments to Federal Law No. 68-FZ came into force.

Why was this particular legal regime chosen for the introduction of restrictive measures, and not more stringent? Alternatively, the legislation provides for the following legal regimes: state of emergency; emergency; quarantine Emergency status, via the Constitution of the Russian Federation, is introduced by the Decree of the President of the Russian Federation, which must be approved by the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. The spread of a viral infection across the territory of the Russian Federation had, firstly, significant differences in its intensity, and secondly, it was carried out asynchronously. To combat the pandemic and its consequences, a mode of functioning of the control bodies of the unified state system for the prevention and elimination of emergencies was used, built and tested over the years.

In the vast majority of cases, the authorized bodies limited themselves to the introduction of a high alert regime, and not an emergency. Contrary to popular belief, the state thus did not try to surrender its obligations to society and entrepreneurs.

The opinion that the emergency regime suspends the obligation to pay taxes, repay loans, pay utility bills, makes it possible not to fulfil the concluded contracts, and the state must cover all the costs of business and citizens, is erroneous and not based on legislation. On the contrary, in some cases, the emergency regime implies additional responsibilities of business and citizens.

The chosen high alert regime seemed to be more flexible. By the position of the Council under the President of the Russian Federation for the Development of Civil Society and Human Rights, the chosen model of regulation is adequate to the threats that have arisen, since it has a less negative impact on the economy than the emergency regime. The above measures were sufficient to counter the threat. Within the framework of the chosen regime, the authorities had all the necessary powers to adequately respond adequately to the situation. The use of stricter legal regimes that further restrict the rights and freedoms of citizens would be redundant.

5 The Federal Law “On the Protection of the Population and Territories from Emergencies of Natural and Technogenic Character”, in: Collection of Legislation of the Russian Federation 1994, No. 35, Article 3648.

4 Did the Pandemic Influence the Federal Division of Competencies: how was the Federal Division of Competencies Organized during the Pandemic Management?

According to Art.1 and Art.5 of the Constitution of the Russian Federation⁶, one of the foundations of the federal structure of the Russian Federation is the delineation of the powers between governmental bodies of the Russian Federation and subnational bodies. Determining the spheres of the jurisdiction of the Russian Federation and the spheres of joint jurisdiction of the Russian Federation and its subnational entities, the Constitution of the Russian Federation establishes that federal laws and laws adopted for them and other normative legal acts of the sub-national units of the Russian Federation cannot contradict federal laws adopted on the subjects of the jurisdiction of the Russian Federation and subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and its subnational units.

The Art.72 of the Constitution of the Russian Federation refers to the joint jurisdiction of the Russian Federation and its subnational entities. It is necessary to mention that the protection of human rights and the implementation of measures to combat catastrophes, natural disasters, epidemics, the elimination of their consequences falls into joint jurisdiction of the federation and its subnational entities.,

When introducing a high alert or emergency the Federal Government can determine the head of emergency response. This person is responsible for carrying out these works following the legislation of the Russian Federation and the legislation of the constituent entities of the Russian Federation, and who takes additional measures to protect the population and territories from emergencies. That includes to restrict access people and vehicles to the territory where there is a threat of an emergency, as well as to the emergency zone. Such an official at the regional level is the highest official of the constituent entity of the Russian Federation.

To ensure the necessary degree of efficiency in taking measures, the powers of the federal executive branch were expanded during the period of the pandemic. As a result of the adoption of several federal laws, the Government of the Russian Federation was endowed with the following extraordinary powers:

- the right to make decisions on the introduction of a high alert regime or an emergency on the entire territory of the Russian Federation or in its part in the event of a threat and/or the emergence of a federal emergency, as well as the right to establish rules of conduct that are binding on citizens and organizations when a high alert or emergency regime is introduced;
- the right to impose a moratorium on the initiation of bankruptcy proceedings on applications filed by creditors;
- the right to provide for simplified rules of state registration of medical products and medical devices in certain urgent cases;

6 The Constitution of the Russian Federation 1993 (fn. 4).

- the right to provide for a special procedure for regulation in 2020 of control, supervisory and licensing activities, including the right to extend overdue permits and authorize activities without permits, the receipt of which is provided for by legislative acts;
- the right to establish the specifics of calculating and collecting penalties for delayed payment of utility bills in 2020;
- the right to establish the specifics of taxation rules in 2020, the possibility of prompt redistribution of budget allocations in 2020 and the establishment of separate sources of financing the budget deficit was envisaged.⁷

When a high alert or emergency is introduced on the territory of a constituent entity of the Russian Federation, regional government bodies shall adopt laws and other regulatory legal acts in the field of protection of the population and territories from emergencies, introduce an emergency regime for the relevant management bodies and forces for the prevention and elimination of emergencies.

These bodies independently at the expense of the budget of the subnational unit, attributed the solution to the issue of preventing emergencies of an inter-municipal and regional nature, natural disasters, epidemics and eliminating their consequences, the implementation of measures aimed at saving lives and preserving people's health in emergencies.

At the same time with giving additional powers to the governors, the federal government had introduced new criteria for the assessment of their activity, for example, level of effectivity on COVID-19 prevention, level of medical support to the population, etc. Thus, the provision of additional powers was balanced by the new forms of control and assessment of regional leaders by the federal government.

5 The Pandemic of COVID-19 in Russia from a Subnational Perspective

Since COVID-19 has become very widespread, as a result, a high alert regime was introduced in all 85 subnational units of the Russian Federation, so that this regime covered the entire territory of the state. By decisions of senior officials or supreme executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation, along with the introduction of the high alert regime, restrictions are established on individual rights and freedoms of a person and a citizen, including the right to move freely; the right to assemble peacefully, hold meetings, rallies and demonstrations; the right to apply personally to state bodies and local self-government bodies; the right to work; the right to education. It should be noted that the right to work and the right to education were limited in a certain part.

At the same time differences in population density, traffic intensity, business activity, the specificity of the spread of infection throughout the country, led to the need to adopt decentralized measures, because initially the main number of infections was recorded in the Moscow region. The most stringent restrictions were envisaged in the Krasnodar

7 Decree of the Government of the Russian Federation of April 2, 2020 No. 417 "On the approval of the Rules of Conduct binding on citizens and organizations when introducing a high alert or emergency", in: Rossiyskaya Gazeta, 08.04.2020.

Territory, in the Vladimir Region, the Republic of Sakha, and the Udmurt Republic. In these subjects of the Russian Federation, on some of their territories, “social Monitoring” was introduced, which provides, inter alia, with strict conditions for entry and exit from the relevant settlements and the possibility of the onset of “increased” administrative liability for violations of the terms of the quarantine. The least severe measures were applied in the Tver and Yaroslavl Regions.

This caused the expansion of both the formal powers of regional authorities and the political mandate to take independent measures to combat the pandemic. As a result, although the legislatively enshrined redistribution of powers between the Russian Federation and its constituent entities was not carried out, in fact, during the fight against the pandemic, the volume of regional autonomy increased significantly. On March 15, 2020, President of the Russian Federation Putin signed an Order on the State Council working group on countering the spread of the new coronavirus infection. The working group was headed by Moscow Mayor Sobyenin, who, in turn, was the first deputy chairman of the Coordination Council, which ensured the necessary coordination of the actions of the two governing bodies.⁸

Regional operational headquarters for combating coronavirus were created in the regions, consolidating on the ground activity of the bodies of all levels. From April 1, 2020, public authorities of the subnational units of the Russian Federation have received the right to establish rules of conduct that are binding on citizens and organizations when they introduce a high alert or emergency regime. These include additional rules of conduct that are binding on citizens and organizations

The Government of the Russian Federation expanded the possibilities of the regions to use the funds allocated for the fight against coronavirus. The regional authorities independently made decisions on the introduction or cancellation of specific restrictive measures. The experience of Moscow as a region that was the first to face an active increase in the incidence rate was used in decision-making as an example.

Regional bodies have got a significant amount of powers which they can use in the framework outlined by the federal center. The government of the Russian Federation adjusted the schedule of their payments on budget loans within anti-crisis measures to support the regions. Until the end of 2020, all subnational units were completely exempted from repayment debt reduction. It was envisaged that in 2021–2024 subnational units are obliged to pay 5 percent arrears annually, in 2025–2029 the balance in equal shares. In addition, they are allowed to compensate for the decrease in tax and non-tax revenues, which will allow ensuring the sustainability of their budgets in a crisis.

For interaction between both federal authorities and subnational units, a system of operational headquarters was created to combat the coronavirus. At the regional level, they are headed by the heads of the regions, who are at the same time members of regional governments. It is worth mentioning that representatives of the legislative branch of

8 Decree of the Mayor of Moscow dated March 5, 2020 No. 12-UM “On the introduction of high alert”, in: www.consultant.ru (31.05.2021).

power on the subnational level were also included in many of such operational headquarters. Such a scheme showed itself as very productive since the parliamentary members provided control over the executive while settling risks of COVID-19.

One of the consequences of the pandemic was the accelerated introduction of digital output and telecommunication technologies in the activities of regional governments. New forms of work were used, such as remote voting in state legislatures, for example, or remote meetings and the decision-making process. It allows to make management decisions on an effective basis and maintain permanent communication with citizens and respond promptly to their problems.

To coordinate actions to combat COVID-19 situational information centers were organized. They permitted to collect information and make timely decisions, for example, open more hospitals or provide additional budget support. Within the framework of their powers, the regions independently implement a set of measures of legal, organizational and financial support. For example, the Government of the Komi Republic has issued an Order at the beginning of 2020, by which the new regional headquarter was created to maintain economic stability, where representatives both of legislative and executive regional branches of power were represented. In the Rostov Region, such regional headquarter was opened in March 2020. There were similar examples in many other regions.

Provided that in many regions the movement of citizens and officials was limited, regional bodies has started to adopt regulations, which permitted to organize online meetings and adopt subsequent official decisions. For example, such acts were adopted in Moscow⁹, St. Petersburg¹⁰, Tula and other regions. As the result, quick and effective coordination mechanisms of interaction of government bodies on the subnational level were introduced, that were based on modern communications and high-level technology. Another sphere, influenced by the pandemic, is the realization of electoral rights. The epidemic situation has made certain adjustments to the exercise of electoral rights. Several regional elections were postponed indefinitely. This postponement should be regarded not as a violation of citizens' electoral rights, but as a suspension of their implementation. A prerequisite for ensuring electoral rights during the period of continuing restrictive measures is the use of new forms and methods of participation in electoral procedures: remote voting via the Internet, by mail, increasing voting time, expanding seats onsite voting, simplifying electoral procedures to minimize contacts.

The lack of practice of applying such a wide range of measures to ensure the safety of the health of citizens cannot but raise questions related to the possibility of maintaining the quality of implementation of all democratic principles during the conduct of new electoral procedures. Implementation of the new amendments to the regional electoral legislation at the same time was followed by necessity to ensure all relevant democratic principles of implementation of electoral rights. The measures introduced in response to the pandemic have included the following:

- 9 Decree of the Mayor of Moscow dated March 5, 2020 No. 12-UM, "On the introduction of high alert", in: www.consultant.ru (31.05.2021).
- 10 Decree of the Government of St. Petersburg, 13.03.2020, No. 121, "On measures to counteract the spread in St. Petersburg of a new coronavirus infection (COVID-19)", in: www.consultant.ru. (31.05.2021).

- ensuring the possibility of remote interaction during the execution of public functions and the provision of services;
- postponement of the performance of public duties by citizens and entrepreneurs (extension of expiring rights);
- suspension of the performance of public functions;
- postponement of the entry into force of previously adopted regulatory novelties that impose additional restrictions on doing business;
- weakening of liability;
- tightening of regulation.

In sum, it is necessary to stress that subnational units have got a lot of very important powers, permitting them to counteract the pandemic. However, at the same time the performance of functions was strictly controlled and checked by the federal government.

6 Friends or Competitors: Interaction between Subnational Units in the Pandemic Time

After the Constitution of 1993 was adopted, we should mention two major sites of interaction between the subnational units in the Russian Federation. The first one is the Council of Federation – the Chamber of the Russian Parliament representing the interests of subnational entities. Each subnational unit is represented by two representatives, one from the legislative branch and the second one is from the executive branch of regional power. Traditionally, participation in the Council of Federation permits representatives of subnational units to exchange experience and opinions and to find common interests.

The second one is the State Council, which is a constitutional state body formed by the President of Russia to coordinate the functions of and facilitate cooperation between the bodies that are part of the single system of public authority. Within the scope of its competence the State Council takes part in drafting strategic goals and tasks of domestic and foreign policy and shaping state policy on the socio-economic development of the Russian Federation, its subnational entities and municipalities. Subnational entities are represented by the Governors, who at the same time act as heads of the executive branch of power. In the frameworks of the State Council the Governors had a good platform to share options and to interact with the Head of State as well.

Both forms of interaction have been preserved during the pandemic, however, they had moved mostly into the online mode. At the same time, online communication substantially eases the interaction and gave more possibilities for this discussion and share of experience. In this article, we have already touched upon the process of transfer to online communication and showed its effectiveness.

At the same time considering the difference in the spread of infection due to objective reasons: high density of population, development as important trade and business centers made Moscow and St. Petersburg a trendsetter in the sphere of application of anti-COVID-19 measures. Moscow became the unofficial leader making the decisions, which later on were followed by most of the subnational units when the incidences level was raising.

The practice had shown that the subnational units were using all possible forms of interaction between each other and in extreme cases have provided assistance to each other by medical equipment, groups of experienced doctors and even by places in hospitals. Therefore, we can state that subnational units are interacting as partners but not as competitors in the pandemic.

7 The Role of Foreign Experience

On January 30, 2020, the World Health Organization recognized the spread of the coronavirus infection as an extremely international situation. An emergency required special response measures, in which a temporary restriction of the rights and freedoms of citizens is inevitable. Many states have declared states of emergency, with Italy being the first state to declare a state of emergency on January 31, 2020, even though there were only two cases in that country at the time. Also, the state of emergency was introduced at different times in Australia, Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Finland, Hungary, Iceland, Kazakhstan, Latvia, Lebanon, Moldova, Portugal, Romania, Serbia, Slovakia, Spain, Switzerland, Thailand, USA. The list is wide enough, but it does not cover all states in which the virus was spread.

In international practice, there were also cases of the introduction of special rights a new regime that allows the use of restrictive measures without introducing a state of emergency. For example, in France, according to the law, it is possible to introduce a state of emergency by a decree of the Council of Ministers in part or throughout France for a duration of 12 days, which can subsequently be extended by an act of parliament. However, during the pandemic, a new law was passed by the French parliament, according to which the country declared a health emergency. Unlike the classic state of emergency, this regime requires scientific justification and can be declared for a month and then extended by an act of parliament. This mode also allows to restrict the freedom of movement and introduce quarantine. Special laws were adopted in Hungary, Poland and some other countries as well.

The coronavirus pandemic aggravated yet another global cyclical crisis. It demonstrated that federalism, given the adequacy of managerial decisions and the refusal to inter-party struggle, can provide the necessary state legal security. In the United States, the first person to fall ill appeared on January 20, and at the end of January, the federal center announced restrictive measures in the external contour. From February 2, a ban on the entry of foreigners was introduced if they have left China for two previous weeks.

In Russia, the development of the coronavirus epidemic was somewhat delayed in comparison with the countries of Western Europe and the United States. Affected by sufficiently effective protection against the penetration of those infected from People's Republic of China. At the first stage Russia, which has entered the pandemic a little bit later, was following the practice introduced by Western countries. As we have stated serious limitation to a normal life were introduced and at the same time, the federal government together with regional governments concentrated on expanding places of medical

assistance provision, building new hospitals and involving more and more doctors of different specializations into medical assistance for people suffering from COVID. This practice was more intensive in the subnational units with high population density and less intensive in far regions. The advantages turned out to be centralized medicine, financial and material assistance to subjects for the purchase of medical equipment, and the construction of medical facilities.

Highly centralized federative relations have played also quite an important role, since the subnational units did not spend a lot of time in establishing relations with the federal government, but were ready to follow instructions, coming from the federal government. These were supported by the experience of those subnational units, who did suffer from the pandemic most seriously due to their central position and high density of population as Moscow or St. Petersburg.

At the same time, comparing foreign experience and the Russian one we can state that the success in combating the pandemic could be achieved both by countries where mainly centralized measures were implemented as, for example, South Korea, Japan, New Zealand, and countries where a decentralized model was implemented, for example, Canada, Germany and Switzerland. That is, centralization or decentralization in itself is not a guarantee of success or an unequivocal reason for the failure of the measures taken.

8 Weaknesses Identified and Lessons Learned

Experts in Russia and abroad note not only the positive experience of different countries in countering the coronavirus and its negative consequences, but also problems in the functioning of the public power system at different levels caused by the coronavirus. Social, economic and political instability have become aggravated in connection with the COVID-19 epidemic. They indicate the need to reconfigure the work of the state apparatus to better adapt it to new conditions. First, the coronavirus pandemic requires the state to take some measures aimed at strengthening the state itself, increasing its effectiveness and resistance to threats from outside.

Among such measures, in particular, this regards the following:

- mobilization of the state apparatus;
- the creation of emergency bodies, whose work is aimed both at countering the spread of coronavirus and at overcoming its negative consequences in various areas;
- strengthening the role of the state in the economy and social sphere;
- expanding the scope of state planning, reflecting the issues of countering the pandemic and its negative consequences in the current strategic planning documents, etc.

Another type of threat during a pandemic inevitably arises in the state-territorial structure of a federal state. Among them, on the one hand, are problems in the sphere of budgetary relations between the center, regions and municipalities; on the other hand, the appropriation by subnational units of powers, violating the unity of the state and other foundations of the constitutional order, as well as the rights of its citizens. For Russia, such scenarios

for the development of the situation in the sphere of the federal structure were realized in the 1990s, when the so-called “parade of sovereignties”¹¹ was developing and the pandemic had reminded of such danger. Despite the measures taken by the federal center, the financial situation of some Russian regions with the advent of coronavirus is still difficult.

One more problem is the effectiveness of certain bodies and officials in the new conditions. The implementation of measures to counter COVID-19 required coordinated actions by all public authorities. Despite the large-scale work done, the implementation of regional normative legal acts on the introduction of enhanced regimes, as well as the increasing frequency of lawsuits on the illegality of establishing restrictive measures showed that to date it has not been possible to reach an optimal system of relations between the center and the regions. Unfortunately, the measures introduced in the regions by the requirements to combat the coronavirus often lead to negative socio-political and economic results.

The pandemic has also actualized the issues of relations between regional and municipal authorities. First of all, this concerns the reduction in municipal revenues, which is observed in some regions. Decisions made by regional authorities are not always effectively implemented. In addition, there are cases of abuse of authority by officials of local self-government bodies in establishing additional restrictions for citizens.

Despite the list of the negative sides, last year had shown quite a good level of effectiveness of the adopted measures. In May 2021, governmental offices and private companies are operating in the usual mode teaching is done in a usual mode as well with some precautions, including usage of masks and gloves, social distance. The numbers of COVID-19 patients are still quite high. However, it is clear that the measures adopted are mostly efficient and federal relations play an important role.

9 Conclusion

The of COVID-19 pandemic, which was announced at the beginning of 2020, is still in its development, even though the states are investing tremendous efforts to stop it. A lot of important things were done. Both unitary and federal governments are spending a lot of time, efforts and money to save people, prevent economics from falling and return to normal life as soon as possible. In this respect, the implementation of such measures in federations has its characteristics. First of all, the system of vertical separation of power matters. Centralized federations have shown quite good results in the organization of the system of counteraction to COVID-19, because it was easier to organize a system of support in subnational entities. Moreover, the federal government was giving quite clear directions to the subnational entities and has introduced an extensive system of control over the decisions, taken by the subnational bodies.

11 This is a period in the Russian history, when subnational units started to claim them being sovereign states within Russia, that was based on some political statements of the President Yeltsin, who proposed subnational units to take “as much sovereignty as they can swallow”. It was unconstitutional process, which later on was stopped with participation of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Thus, the federal state, on the one hand, has many advantages in countering threats such as the coronavirus pandemic, including the possibility of a differentiated approach to territories, the presence of well-established mechanisms of interaction between levels of public authority, etc. On the other, the strong role of the federal state is characterized by many risks, such as an imbalance of power, powers and resources in the federal system, a lag in making the necessary decisions, which is fraught with a sharp decrease in the rate of socio-economic development and the situation in the regions getting out of the control of the federal authorities. In a pandemic, certain problems are inevitably associated with insufficient coordination between levels of government. In Russia, these are federal and regional as well as local levels, which may well be overcome using various administrative mechanisms initiated by the federal center. It is also necessary to concentrate efforts on solving such problems as the financial provision of regions and municipalities, a clear delineation of powers and responsibilities between levels of public bodies.

When this article was almost ready for publishing, in June 2021 Russia had faced the 3rd wave of COVID-19, which almost double raised cases within several days. In response subnational units have started to introduce mandatory vaccination per certain categories of people and subsequent limitation of movement for those who are not vaccinated. The trend was set by Moscow, where the Mayor has announced mandatory vaccination per those, who are working in services industry: restaurants, beauty salons and even for teachers and university professors. At the same it was announced by many Universities that students will be able to join studies only after they are vaccinated. Planned medical assistance can be provided only to those who are vaccinated, the recommendations were issued to theatres and cinemas to accept vaccinated. In St. Petersburg it is required to vaccinate 65 percent of state employees, many other subnational units prohibit to accept hotel visitors without vaccination or PCR Certificate. While not denying the importance of vaccination we may suppose that mandatory vaccination was introduced as a reaction of COVID-19 cases raised simultaneously with quite a low level of vaccinations before the 3rd wave.

Russia was one of the first countries, that produced its own vaccine, and currently there are three different vaccines on the market which can be used by Russian citizens free of charge. The most wide spread is Sputnik V and people can be vaccinated without any administrative difficulties. The vaccine is accessible not only in Moscow but in all 85 subnational units. General leadership for the vaccine spread is with the Federal Government, however each subnational unit governor is responsible for the installation of vaccination mechanism inside their controlled regions.

At the same time quite low level of vaccination is probably based on traditional human being skepticism, when everything new is accepted with some resistance. Introduction of mandatory vaccination for a certain category of citizens has raised level of those who is vaccinated dramatically. Later academicians and practices will write articles and analyze the correspondence between mandatory vaccination and basic human rights, however what is really important is the life of each person, that we believe all taken measures will help to stop pandemic and to return back to a normal life.

Federalism and the Covid-19 Pandemic: A Perspective from Nigeria

Dele Babalola

1 Introduction

Covid-19 was first detected in Wuhan, China in December 2019 and declared a pandemic by the World Health Organization (WHO) in March 2020. Since its outbreak, the pandemic has plagued every part of the world disrupting the social, political, and economic conditions of people. Coronavirus continues to be a threat to global health security with every country having its share of the devastation it has unleashed on the world. The pandemic represents a global health risk. Countries around the world have spent significant parts of 2020 and 2021 grappling with the corrosive nature of the disease.

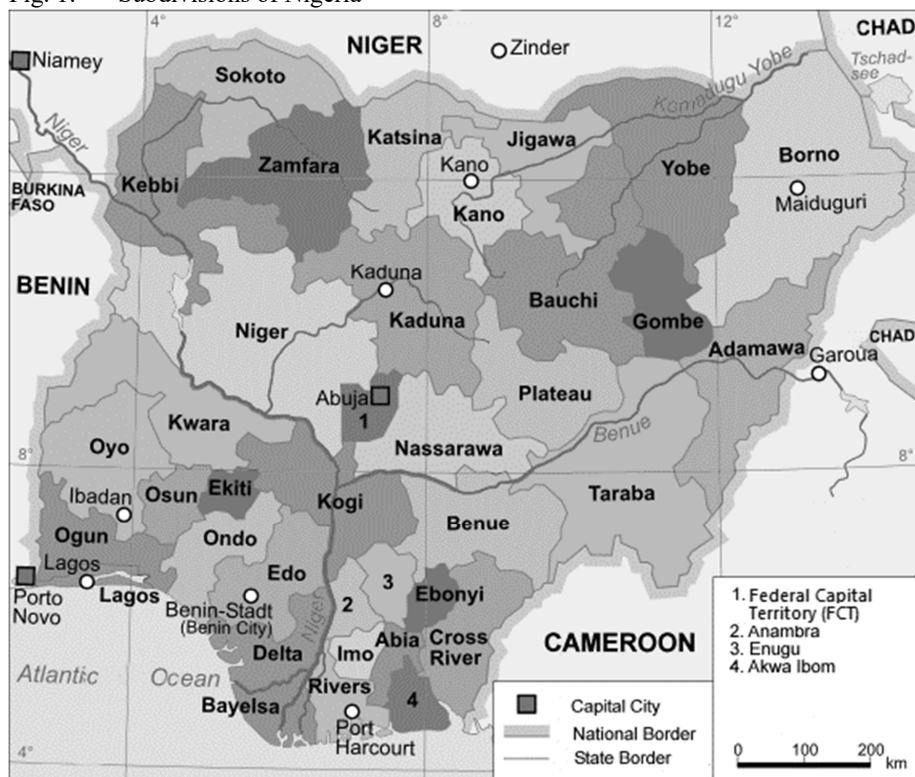
Although there were many negative projections about the possible effects of Covid-19 in Africa, due to the poor health infrastructure and living conditions of the people, the effects of the disease have not been as catastrophic in the continent so far. Nigeria confirmed its first case on 27 February 2020 in Lagos when an Italian citizen who works in Nigeria tested positive for the virus. It would be recalled that Ebola, another infectious disease was also “imported” into Nigeria via Lagos in 2014. Being the former capital of Nigeria, Lagos is the commercial hub of the country and is to Nigeria what London and New York are to the United Kingdom and the United States, respectively. Just as it was the epicenter of Ebola, the state was also the epicenter of Covid-19 in Nigeria, accounting for about half of the infections in the country.

Nigeria, a three-tier federation with 36 states, 774 local government areas (LGA), and the Federal Capital Territory (FCT), Abuja, offers an interesting case of how the instruments of federalism were deployed to manage the pandemic. The pandemic re-ignited the debate about the utility of federalism in Nigeria, a country of about 200 million people. In Nigeria, public health matters fall under the concurrent competences of the federal and state governments.¹ Thus, both levels of government are constitutionally competent to make laws on these matters. This constitutional provision, notwithstanding, the country adopted a top-down approach in its management of the pandemic. At the federal level, the government’s actions were aimed at containing the spread of the disease, ensuring public awareness, providing care for those infected, and putting in place social welfare programs to support low-income earners. At the state level, governors, relying on the relative autonomy enjoyed by the states and the cooperation of the Federal Government also deployed state resources to curb the spread of the virus within their respective jurisdictions. The states adopted different strategies based on available resources but they cooperated with the Federal Government to put in place different degrees of confinement measures. The local governments were, however, less visible during the crisis.

1 The constitution, however, provides that in the event of a conflict on the concurrent list, the federal law prevails. See *Constitution of the Federal Republic of Nigeria 1999*: Lagos: Federal Government Press.

Given the above discussion, this paper, therefore, seeks to ask: of what use is Nigeria's federal architecture in the management of the Covid-19 pandemic? How has each level of government responded to the pandemic considering the provision of the federal constitution? In other words, the crux of the paper is to explore the value of Nigeria's federal system in the management of the pandemic. Therefore, the paper starts with the examination of the role of the Federal Government, the federal parliament, and a few federal institutions. In addition, the paper also discusses the cooperation and the tension that characterized vertical and horizontal intergovernmental relations during the pandemic. Nigeria's management of the crisis also brought to the fore the dysfunctional aspects of the country's federal system and these are also discussed in the paper.

Fig. 1: Subdivisions of Nigeria



Source: Wikipedia.

2 The Federal Government's response: leading from the top

Following the identification of the index case in Nigeria, and in an attempt to manage the pandemic, the president, Muhammadu Buhari inaugurated a 12-member multi-sectoral Presidential Task Force (PTF) on 9 March 2020. Led by the Secretary to the Government of the Federation, the PTF was mandated 'to coordinate and oversee Nigeria's multi-sectoral inter-governmental efforts to contain the spread and mitigate the impact of the Covid-19 pandemic in Nigeria.'² The Director-General of the country's national public health institute, Nigeria Center for Disease Control (NCDC) was also a member.³ On 29 March 2020, the President announced the shutdown of schools and universities across the country, followed by a lockdown of Lagos and the neighboring Ogun State, and the FCT Abuja, initially for 14 days, then extended for further 14 days. Non-essential businesses, including religious centers, were closed and residents in these jurisdictions were required to stay at home except for essential travel. The Federal Government encouraged state governments to do likewise. In addition, the federal government banned international travel from high-risk countries. Local flights were also prohibited. As of the time the President was declaring the partial lockdown, there were only a few cases of confirmed infections in the country.

The NCDC was particularly visible during the crisis, overseeing treatment and isolation centers across the country as well as providing regular updates and scientific expertise on the pandemic through its press briefings. The Center worked closely with the Presidency, the PTF and the federal Ministry of Health. Before the pandemic, the country had only two centers for testing for infectious diseases, but the Federal Government provided funds to upgrade existing facilities, procure equipment and also established more testing centers.⁴ Items such as personal protective equipment (PPE) and ventilators were scarce at the peak of the pandemic, particularly in less developed countries, but the Federal Government managed to equip a few designated treatment centers with these items. It must be mentioned, however, that these facilities were largely a product of government efforts and external donations from private individuals, corporate entities, and international organizations.

The Federal Government's response appears to be an encroachment in the states but in Nigeria, the federal government has the power to act on behalf of the states in times of emergency.⁵ Covid-19, no doubt, constitutes a health security threat to the country as a whole and the Federal Government is constitutionally allowed to act on behalf of the states and the entire country. Regarding the legality of the President's actions during the crisis, it is instructive to note that the President relied on the powers conferred on him by the Quarantine Act (CAP Q2 LFN 2004) to sign the 'Covid-19 Regulations 2020'. This

2 *Nigeria Center for Disease Control (NCDC): Presidential Task Force (PTF) on Covid-19.* <https://statehouse.gov.ng/covid19/objectives/> (01.04.2021).

3 Other members include the federal Minister of Health, Ministers of Interior, Aviation, Humanitarian Affairs and Disaster Management Services, Education, and WHO's Country Representative.

4 *Ihonybere, Julius* 2020: Federalism and the Covid-19 crisis: Nigerian federalism, in: *Forum of Federations*, p. 1. <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/NigeriaCOVID.pdf> (21.12.2020)

5 *Babalola, Dele* 2019: *The Political Economy of Federalism in Nigeria*, London.

Act allowed the Federal Government to act in the national interest. Besides, the federal legislature was carried along in the fight against the dreaded disease. The National Assembly (as the country's bicameral legislature, comprising the Senate and the House of Representatives, is called) deliberated upon such issues as the expansion of health facilities, training for healthcare workers, compensation for frontline workers, and deepening of the emergency response.⁶ On 24 March 2020, the House of Representatives passed the Emergency Economic Stimulus Bill 2020 to provide support to businesses and individual citizens in the country.⁷ The cooperation between federal lawmakers and the executive was further epitomized as the Senators donated 50 percent of their one month's salaries to the National Covid-19 Relief Fund, while members of the House of Representatives donated 100 percent of their salaries for March and April 2020.⁸

The Nigerian government was not left out in adhering to the preventive measures enunciated by WHO. The President maintained that the Federal Government's actions were guided by scientific advice from the NCDC which worked closely with WHO. Despite the aggressive public education campaign mounted by the Federal Government and some states, the population treated social distancing measures with disdain. The lack of compliance enforcement, ignorance, poverty, lack of trust for the government and many other factors made many citizens disrespect the restriction orders. There were all sorts of conspiracy theories pointing to the direction that Covid-19 was a hoax and only "catches" the rich and powerful that travel globally, and not poor people.⁹ For some, the pandemic was a scam,¹⁰ orchestrated by the country's political elite to create an emergency that would provide them with the opportunity to siphon public money. There was also the myth that Nigeria's weather is too hot for the virus to survive.¹¹ Unfortunately, the virus had claimed the lives of notable Nigerians, including the Chief of Staff to the President, a Senator, a former state governor, and several medical practitioners.

Like other countries around the world, Nigeria was also faced with the dilemma of how to strike a balance between saving lives and protecting livelihood. Due to the restriction of movement during the lockdowns, many low-income households were unable to sustain themselves, explaining why the need for a social intervention became imperative. One of the steps the Federal Government took was to expand its social development program to support the 'poorest of the poor', particularly through cash transfers.¹² In April 2020, the Federal Government announced a scheme to provide vulnerable families on the National Social Register (which had about 11 million people on its platform) with 20,000

6 *Ihonvbere* 2020 (fn. 4), p. 3.

7 *Dixit, Siddharth/Ogundeji, Yewande/Onwujekwe, Obinna* 2020: How well has Nigeria responded to Covid-19? in: Brookings. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/07/02/how-well-has-nigeria-responded-to-covid-19/> (27.03.2021).

8 *Ihonvbere* 2020 (fn. 4), p. 3.

9 *Ihonvbere* 2020 (fn. 4), p. 2.

10 *Onapajo, Hakeem/Adebiyi, Jelili* 2020: COVID-19 is a Big Scam': Citizens' Distrust and the Challenge of Combating Coronavirus in Nigeria. <https://republic.com.ng/february-march-2020/distrust-nigeria-coronavirus/> (28.03.2021).

11 *Onapajo/Adebiyi* 2020 (fn. 10).

12 *Ihonvbere* 2020 (fn. 4), p. 1.

naira each (52 US-Dollar).¹³ It is, however, doubtful if this database was a comprehensive record of low-income households in a country of about 200 million people, with high unemployment. Moreover, the Federal Ministry of Humanitarian Affairs Disaster Management and Social Development provided food rations to vulnerable households. In addition, the President also directed Nigeria Customs Service (NCS) to distribute confiscated bags of rice to the needy across the country. The food rations, commonly referred to as “Covid palliatives” were distributed through the states. Some states used the local governments as distribution outlets. As with many things in Nigeria, the palliatives, in many cases, did not get to the intended targets, having been diverted by state officials. In October 2020 amid the EndSars protest,¹⁴ warehouses containing food items marked as relief materials mostly provided by the Federal Government and the Coalition Against Covid (CACOVID) were discovered and raided by angry mobs in about nine states including the FCT, Abuja.¹⁵

In early March 2021, the Federal Government confirmed the procurement of 3.94 million doses of Oxford/AstraZeneca vaccine through the Covid-19 Vaccines Global Access, COVAX.¹⁶ These vaccines were approved by the country’s National Agency for Food and Drug Administration and Control (NAFDAC). Meanwhile, the government had earlier announced that the country was expecting another 41 million doses of vaccines from the African Union.¹⁷ The responsibility to distribute the vaccines to the 36 states of the federation and the FCT fell on another federal agency, the National Primary Health Care Development Agency (NPHCDA). The distribution was determined by the number of cases recorded in each state, and expectedly, Lagos State got about half a million doses.

3 Intergovernmental relations in the time of pandemic

At the subnational level, the response to the crisis varied from state to state but the collaboration between the Federal Government and the state governments helped in no small measure to curb the spread of the virus. Intergovernmental relations during the period were characterized largely by cooperative federalism as the two main tiers of government – the federal and the state governments – cooperated in many ways to curb the spread of the virus. As Rufus S. Davis pointed out, cooperative federalism involves the cooperation of governments at all levels, ‘together with all group and individual interests of society,

13 Dixit/Ogundeji/Onwujekwe 2020 (fn. 7).

14 In mid-October, Nigerian youth engaged in a mass protest, which was a reproduction of the Black Lives Matter movement in the United States, to express their ill-feeling with Nigeria’s dreaded police Special Anti-Robbery Squad (SARS) following harassments and killings that particularly target the youth constituency. The protesters also showed their anger towards massive unemployment (worsened by the pandemic), systemic corruption and increasing lack of opportunities.

15 BBC News 2020: Why Nigerian looters are targeting Covid-19 aid. 26.10.2020. <https://www.bbc.com/news/world-africa-54695568> (20.03.2021).

16 COVAX is a global initiative that aims to ensure the fair distribution of vaccines across the world. World Health Organization (Nigeria) 2021: COVID-19 vaccines shipped by COVAX arrive in Nigeria. 02.03.2021. <https://www.afro.who.int/news/covid-19-vaccines-shipped-covax-arrive-nigeria> (01.04.2021).

17 Reuters 2021: Nigeria expects 41 million COVID-19 vaccine doses from African Union. 21.02.2021. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-nigeria-vaccine-idUSKBN2A13FS> (01.04.2021).

in a complex pluralistic relationship of sharing, reciprocity, mutuality, and coordination.¹⁸ This is what was experienced in Nigeria, especially at the peak of the crisis. Contrary to the argument that cooperative federalism erodes state autonomy, state governors took advantage of their autonomy to do what was best for their states. Besides cooperating with the center, many state governors implemented confinement measures suitable to their environments. In Nigeria, states do not have separate constitutions, but there are state laws which the governors relied upon to contain the virus. It is also useful to mention that every state had its response team which was inaugurated by the governor.

Lagos State's strategic importance to the economy of the country was enough reason for the Federal Government to deploy resources in support of the state government. In a bid to assist the state to increase its capacity to respond to the outbreak, the Federal Government released 10 billion Naira (26.3 million US-Dollar) grant to the state.¹⁹ In Nigeria, the central government is required by law to make both statutory and non-statutory allocations to states. Statutory allocations include the unconditional grants available to the states on an annual basis to enable them to discharge their constitutional responsibilities while non-statutory grants are usually given to a state facing an emergency such as natural disasters, terrorist acts, conflicts, infectious diseases, and similar problems.²⁰ Lagos is highly populated because of the economic opportunities it offers, and this explains why it became the epicenter of Covid-19 in the country. The state's response was also science-driven with the state's Commissioner of Health coordinating the activities of the various state agencies. The governor's announcement restricting people's movement was also backed by relevant state legislation. Lagos State's level of preparedness was not surprising given its experience of handling outbreaks of infectious diseases such as Ebola and Lassa fever.

Just like Lagos, Kaduna State in the country's north-west geopolitical region also had its share of the pandemic but the state was almost ready for the outbreak. The state government had put in place quarantine and treatment centers even before a single case of infection was confirmed in the state. These facilities were in addition to the test center provided by the Federal Government. On 25 March 2020, the state announced a partial lockdown, making it the first state to announce a lockdown. This was even before the Federal Government's lockdown. Three days following the declaration of the lockdown, the governor, Nasir El-Rufai reportedly tested positive for the virus and immediately self-isolated himself. The pandemic had little impact on the north-central geopolitical region. However, Plateau and other states in the region tried to stem the spread of the virus by implementing partial lockdown and fumigating public places. In Borno State, situated in the north-eastern region, which is the epicenter of the infamous Boko Haram insurgency, the state government was proactive in announcing a partial lockdown.

18 Davis, Rufus S. 1978: *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of Meaning*, Berkeley/Los Angeles/London, p. 183.

19 *Africa News* 2020: Coronavirus – Nigeria: Federal Government Releases 10 Billion Naira Grant to Lagos State. 27.03.2020. <https://www.africanews.com/2020/03/27/coronavirus-nigeria-federal-government-releases-10-billion-naira-grant-to-lagos-state/> (06.01.2021).

20 Babalola 2019 (fn. 5), p. 85.

Relying on their relative independence, some states also counteracted federal policies considered inimical to their interests. Rivers State Governor, for example, arrested and detained two pilots who had flown some expatriates into the state capital, Port Harcourt, to perform some essential presidential assignments. The governor claimed he had shut the airports to stem the spread of the virus. Similarly, the Oyo State governor was involved in conflicts with the Federal Government. First, despite repeated advice from the federal medical community, the governor held a political rally in Ibadan, the state capital on 19 March 2020. The governor, who later tested positive for the virus apologized for his blunder. Second, he was involved in the accusations and counter-accusations about the quality of the distributed materials as he rejected the state's share of "Covid-19 Palliative" rice on the ground that the rice had expired and was not suitable for consumption. Also, the governor of Kogi State in the north-central region did not take the pandemic seriously and even threatened to arrest officials of the NCDC that were on a working visit to his state, accusing them of bringing the virus to Kogi.

There were also inter-state tensions, particularly in the northern part of the country. For example, the Kano State government was the first to evacuate over 1,000 *almajiri* pupils in the state to their respective states of origin in Jigawa, Katsina, and Kaduna. The *almajiris* are school-age children, mostly boys aged between 8 and 15 years who have left their homes to live with Islamic teachers (*malam*) where they study Islamic religion.²¹ These children are not enrolled in formal school and are left to fend for themselves, roaming the streets begging for alms. The Plateau State government retaliated when it sent about 601 *almajiris* back to their various states. Conversely, the Borno State government put all the *almajiris* in the state in shelters built by the state government and provided for them. There is no gainsaying that these children's continuous roaming about posed a significant threat to the surge in coronavirus but moving them to their state of origin is antithetical to the spirit of federalism. These actions represent a lack of respect for the principle of 'dual citizenship' inherent in a federal constitution. Like in other federations, each citizen in Nigeria, is subject to both the federal and their state governments, so, no citizen of Nigeria should be removed from any part of the federation.

4 Federalism and Nigeria's management of the pandemic: matters arising

Nigeria's response to the pandemic reveals the complexities around the country's federal system. What was conspicuously obvious during the period was the overcentralized character of the system. The Federal Government's enormous control of affairs during the period was felt across the country. This experience buttresses the argument usually advanced by scholars of Nigerian federalism that the country's federal system is excessively

21 *Babalola, Dele/Ayuba, Caleb* 2015: Youth Unemployment and Armed Insurrection in Post-Military Nigeria: The Contending Issues, in: *Journal of Social, Political, and Economic Studies*, Vol. 40, No. 3, pp. 263–288 (275).

centralized.²² The over-centralization of the system is constitutionally entrenched, explaining ‘why all eyes are on the centre.’²³ Federations ‘are characteristically non-centralized’, argued Daniel Elazar²⁴ but this is not the case with Nigeria’s federal system where the center is politically and economically more powerful than other tiers. The pandemic deepened the centralization of Nigeria’s federal system with the central government calling the shot at every stage of the fight.

Federalism involves ‘the constitutional diffusion of power’ between the central and the constituent governments to achieve ‘self-rule and shared rule.’²⁵ These two key doctrines of federalism were epitomized in Nigeria during the pandemic as the two main tiers of government cooperated, in varying degrees, to fight Covid-19. It must, however, be stressed that although, the self-rule principle was brought to bear as state governments played some role during the crisis but one thing that was observed was the weak nature of the states, which operated largely like appendages of the Federal Government. As Arthur Macmahon argued, in a federation, the constitutional division of powers between the general and constituent governments should be done in a manner that the powers assigned to the constituent units ‘must be substantial and not merely trivial.’²⁶ In other words, powers should not be excessively concentrated in either the federal or the constituent governments.

In their present form, the states are so economically weak that, other than Lagos, none can survive without federal handouts.²⁷ This helplessness was due to their low internally generated revenue and the domineering role of the center. The states had inadequate resources to manage the outbreak and had to rely on the central government which is the sole distributor of national wealth. This calls for a review of the current revenue-sharing formula where the center gets the lion share of national revenue. Nigeria’s Constitution provides for a vertical sharing of 48.50 percent, 24 percent, 20 percent, and 7.50 percent to the federal, states, local governments, and centrally controlled special funds, respectively.²⁸ So, ‘if the states are to be self-financing, if they are to enjoy some measure of fiscal autonomy, the fiscal system has to be decentralized in such a way that the states have relative control over their resources.’²⁹

Nigeria’s management of the pandemic also exposed the weaknesses of the so-called grassroots government – the local government. During the pandemic, Nigeria operated like a 2-tier federation as the Local Government Areas were hardly involved in the response to the outbreak. Their lack of ability to contribute to the management of the crisis was due to lack of finance, and poor infrastructure. Not only that, but they have also been

22 See Babalola 2019 (fn. 5); Elaigwu, Isawa J. 2007: The Politics of Federalism in Nigeria, London; Suberu, Rotimi 2001: *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, Washington, DC.

23 Babalola 2019 (fn. 5), p. 159.

24 Elazar, Daniel J. 1987: Exploring Federalism, Tuscaloosa, p. 34.

25 Elazar 1987 (fn. 24), pp. 5–6.

26 Macmahon, Arthur W 1962: The Problems of Federalism: A Survey, in: Macmahon, Arthur W. (ed.): *Federalism: Mature and Emergent*, New York, pp. 3–27 (4).

27 Babalola 2019 (fn. 5), p. 148.

28 Babalola 2019 (fn. 5), p. 104.

29 Babalola, Dele/Okafor, Chukwuemeka 2019: Resource abundance and the dilemma of fiscal federalism in Nigeria, in: *Journal of African Political Economy and Development*, Vol. 4, No. 1, pp. 3–21 (18).

rendered less functional by the state governments. Although local governments in Nigeria keep their internally generated revenues, together with the federal transfers, these are not adequate to match their constitutional responsibilities,³⁰ let alone respond to emergencies. Theoretically, local governments in Nigeria constitute the third independent tier of government, but in practice, an elected local government chairperson takes instructions from the state governor. The supposed grassroots governments exist at the mercy of the state governments that created them. So, if the local governments are to be responsive and fit-for-purpose, there needs to be a reform of the system in a way that they are autonomous.

Another observation made during the pandemic is that the FCT, Abuja was treated like an extension of the Federal Government. Constitutionally, the FCT is neither a state nor a local government. However, it is administered by a federal minister appointed by the president. During the pandemic, the FCT Administration established the FCT Expert Advisory Committee which coordinated the management of the crisis in the jurisdiction. The activities of the Committee were supervised by the FCT Minister. Likewise, the Federal Ministry of Humanitarian Affairs Disaster Management and Social Development directly supervised the distribution of Covid relief materials in Abuja. This lack of autonomy reignited the call for the capital city to have an independent mayoral status.

The lack of accountability in government is another issue that was observed during the crisis. Without a doubt, the response of the governments at all levels had as much a toll on the people as did the pandemic itself as the sit at home policies impaired the ability of people to move about and strive to survive. Nigeria's economy is made up of peasant workers and laborers who depend on daily earnings for sustenance. It must be mentioned that the government's restrictive measures were in a bid to adhere to the precautionary measures as advised by the WHO. The Federal Government particularly responded to the socio-economic needs of the low-income earners by providing social support, but these efforts were mired by corruption on the part of state officials who either hoarded or diverted items meant for the poor. Besides, dysfunctional distribution channels caused the failure of the scheme to achieve desired results. So, these moves, though impactful in some parts of the country, was largely ineffective in others. Put differently, it is difficult to contend that Nigeria was able to mitigate the economic impact of the pandemic.

5 Conclusion

The Covid-19 pandemic had a toll on the lives and livelihoods of Nigerians. Within the federal structure, the government introduced measures that mitigated the effects of the health crisis, but these measures were ineffective in mitigating the economic effects of the pandemic. The Federal Government led the fight against the pandemic as such federal institutions as the NCDC, the National Assembly, Customs, federal ministries, and others were deployed to play one role or another. However, neither the central government nor the states could do it all alone as the fight required multi-sectoral, inter-agency, and inter-

30 *Babalola/Okafor* 2019 (fn. 29).

governmental actions. This attests to Dele Babalola's argument that in a federation, 'inter-dependence and cooperation in areas that touch on the lives of the citizens are crucial' if governments at all levels are to fulfil their constitutional roles.³¹ Both the federal and state governments understood that what was required to manage the pandemic was the spirit of cooperation and inter-dependence, which was instrumental to the relative success the country recorded. The culture of antagonistic federalism was replaced with that of cooperative federalism.

At the horizontal level, except for the minor tension that was experienced because of the *almajiri* issue, the states largely cooperated among themselves. Besides, they used their limited resources to fight the virus within their jurisdictions. However, the financial impotence of the state and local governments, limited their role, explaining the intensification of the clamor for a reform of the federal system, or what is famously called 'restructuring' in the Nigerian parlance.³² Nigeria's revenue sharing formula assigns the greater share of national revenue to the central government, ensuring federal fiscal dominance, and financially weak states. So, the agitation for restructuring is partly about reversing this dominance.

The pandemic put Nigeria's federal structure and the healthcare system to the test but taking everything into account, it is fair to contend that despite its deplorable healthcare system, the country was able to mitigate the health effects of the pandemic. However, due to lack of accountability and many other factors, it failed significantly to cushion the economic impact. Nigeria's centralized federal system helped the country to fight the virus. It is worth reiterating that Nigeria could not have achieved the success it did without the different federal instrumentalities that were deployed in the management of the pandemic and without the cooperation of the state governments who worked with the Federal Government as partners in progress. One lesson that can be learned from the management of the pandemic is that accountability in government is key if a country is to perform at an optimum level. Another lesson that the pandemic has taught Nigerians is that the utility of federalism in the oldest federation in Africa is not in doubt.

31 Babalola 2019 (fn. 5), p. 10.

32 Onapajo, Hakeem/Babalola, Dele 2021: Restructuring, Political Gimmicks and Elite Manipulation in Nigeria, in: Tella, Oluwaseun (ed.): A Sleeping Giant? Nigeria's Domestic and International Politics in the Twenty-First Century, Wiesbaden (forthcoming).

American Federalism and COVID-19: Party Polarization Trumped Cooperative Federalism

John Kincaid

1 Introduction

The United States did not respond adroitly to the COVID-19 pandemic because President Donald Trump failed to forge a coordinated response with the states' governors and mayors and because political party polarization often thwarted cooperative state-federal, interstate, and state-local relations. As of 22 June 2021, the United States recorded 183.43 COVID-19 deaths per 100,000 people. Only 19 countries had higher death rates. The United States has 331 million people, 16.5 percent of whom are age 65 and over. They experienced 79.8 percent of all COVID-19 deaths.

However, the dualist structure of U.S. federalism and the states' constitutionally reserved police power enabled the states to respond to COVID-19 in different ways, from strict to lax, reducing COVID-19 deaths below what might have prevailed if the federal government under President Trump had controlled the pandemic response but higher than might have prevailed under a cooperative federalism response. Overall, the pandemic has not led to significant changes in the constitutional or operational features of American federalism, partly because the partisan polarization that hobbled the pandemic response also hampers change.

2 Constitutional and Structural Features of U.S. Federalism

The U.S. federal system, with 50 states, is constitutionally dualistic. The federal government is responsible mainly for interstate and foreign economic matters, national social welfare, civil rights and liberties protection, and foreign affairs and defense. Many domestic powers are reserved to the states. The system is presidential, with a two-chamber Congress. The U.S. Supreme Court is the strong third branch of the federal government, and it exercises judicial review over federal and state laws. Each state has its own constitution and complete government consisting of an elected legislature, elected governor and often other elected executives, and a supreme court. The federal system operates with two parties: Democrats being left-oriented and Republicans right-oriented. Other parties (e.g., a Green Party) exist but have little political impact.

The states are primarily responsible for public health. Most states decentralize this responsibility in varying degrees to their county governments (which exist in 48 states). The federal government's public health duties apply to foreign and interstate travel and commerce and to supporting the states in such ways as financial aid, research, data collection and dissemination, pharmaceutical approvals, expertise, health guidelines, supplies, and emergency field hospitals. Health care and insurance are mostly private, but the federal Medicare program insures all citizens age 65 and over. The intergovernmental Medicaid

and Children's Health Insurance programs cover low-income people of all ages (about 18 percent of the U.S. population being enrolled in these programs), and the intergovernmental Affordable Care Act subsidizes private health insurance for another 23 million citizens. However, about 28 million non-elderly people are uninsured.

3 COVID-19 Background

The first laboratory-confirmed COVID-19 case occurred on 20 January 2020. It was reported to the U.S. Centers for Disease Control and Prevention (CDC) on 22 January. The first announced COVID-19 death was on 29 February in Washington state. The country experienced its first COVID-19 surge in late March to early April 2020, a second surge in July, and a huge surge from November 2020 to February 2021. At that time, the United States had recorded 9,024,298 infections equaling 2,727 cases per 100,000 people. However, the commuter-connected states of Connecticut, New Jersey, and New York, with 9.6 percent of the U.S. population, had 27.2 percent of U.S. deaths on 18 September 2020 (dropping to 14.7 percent by 7 June 2021 after the virus spread nationwide).

The initial epicenter was New York City, with a second center on the West coast. COVID-19 entered California, Oregon, and Washington from China but entered New York from Europe. During the summer of 2020, COVID-19 spread to more urbanized areas in the Midwest and South but spread to all states and rural areas during September and October.

The federal government reacted first when President Trump restricted travel from China on 31 January 2020 and Congress enacted an 8.3 billion US-Dollar emergency supplemental appropriation signed by Trump on 6 March. State and local governments began reacting substantially on 11 March.

4 Constitutional and Legislative Framework for Pandemic Responses

The states have primary responsibility for public health because they possess the police power, which is the authority to legislate for the health, safety, welfare, and morals of their citizens. It is a key reserved power of the states under the U.S. Constitution's Tenth Amendment (1791). Historically, state and local governments have managed epidemics with little or no federal assistance, such as the last major influenza epidemic in 1918.¹ Most states have devolved many public health duties to their county and big-city governments.

Responsibility for managing other pandemic matters is divided and shared between the federal and state governments. The federal government commands monetary policy and can enact laws to stimulate the economy by altering federal taxes and engaging in deficit spending to aid persons and jurisdictions. The federal government played the key

1 Barry, John 2004: The Great Influenza, New York.

roles in collecting relevant pandemic data from the states, providing public health guidelines for states, localities, and citizens, ordering and disseminating medical supplies, and organizing and funding vaccine development.

Most social welfare programs are intergovernmental, with the federal government paying half or more of the cost. Unemployment insurance, which was overloaded with claims during the pandemic, is a joint federal-state program. Child care, education, policing, emergency medical services, and small businesses, among other matters, come under the states' purview. They have the authority to close and re-open schools and businesses. They do not have clear authority to close their borders without federal consent because interstate travel is a federal matter, but many states required out-of-state arrivals to quarantine for 14 days, although it was difficult to enforce the quarantines.

The authority of county and municipal governments to take drastic measures varies among the states, but many big urban counties issued state-at-home orders (SAHOs) before their state government did so.

The U.S. Constitution contains no explicit provision for any federal branch to exercise emergency powers. However, Congress and presidents have found ways to assert some emergency powers. The National Emergencies Act (1976) terminated all previous emergencies and authorizes the president to exercise 136 specific emergency powers defined in the law and within procedural limits. A presidential emergency declaration can be ended by a joint resolution of Congress. The Public Health Service Act (1944) also includes some emergency powers.

Since enactment of the Federal Disaster Relief Act (1950), presidents have had authority to declare disasters. The significant federal disaster statutes are the Stafford Act (1988) and Homeland Security Act (2002). The leading federal agency is the Federal Emergency Management Agency (FEMA) created in 1979.

Ordinarily, a governor must request a disaster declaration from the president; under exigent circumstances, the president can issue a disaster declaration without a gubernatorial request. This unilateral presidential authority is unusual in the American system because many presidential decisions require consent or consultation with other officials. A disaster declaration authorizes the dispatch of sometimes substantial personnel, material, and financial aid to the affected jurisdictions. On 13 March 2020, Trump issued 57 disaster declarations for all states, Washington, D.C., and U.S. territories – the first all-state declaration in U.S. history. Past declarations covered only one state or a group of states affected by a disaster such as a flood.

The federal courts placed few constraints on states' emergency powers and on the federal government's pandemic responses. The principal U.S. Supreme Court ruling upholding state emergency responses to public health crises is *Jacobson v. Massachusetts* (197 U.S. 11, 1905), which upheld the authority of states to enforce compulsory vaccinations. During COVID-19, the U.S. Supreme Court issued several rulings requiring states to relax restrictions on religious institutions but otherwise did not interfere with federal, state, and local pandemic policies.

5 Disaster Preparedness and Responses

Compared to many countries, the United States was well prepared for a pandemic; however, President Trump was slow to deploy resources and less than efficient doing so later. He generally prioritized maintenance of the economy over suppression of the virus. In addition, the federal, state, and local governments had reduced funding for public health programs for decades.

The leading federal agency for pandemic responses is the U.S. Department of Health and Human Services, which houses the CDC, National Institutes of Health, Food and Drug Administration (FDA), and National Vaccine Advisory Committee. The U.S. Department of Homeland Security plays a role because FEMA and other relevant agencies are located there. The U.S. Department of Defense performs such functions as accelerating delivery of medical supplies to states and localities. The U.S. Department of the Interior oversees public health on 500 million acres of federal land and Indian reservations. All these agencies mobilized at varying speeds, and Dr. Anthony Fauci, director of the National Institute of Allergy and Infectious Diseases since 1984, became the most televised and trusted voice on the pandemic. President Trump and Dr. Fauci had a tense relationship because Fauci sometimes contradicted Trump's messages. While running for president, Joseph Biden pledged to keep Fauci in his position, and did so.

The Public Readiness and Emergency Preparedness Act (2005) authorized more than 3 billion US-Dollar for pandemic preparedness. A Pandemic and All-Hazards Preparedness Act was enacted in 2006 providing for development of a National Health Security Strategy and a Biomedical Advanced Research and Development Authority. However, funding for most of the act's programs expired in 2018. President Trump signed a reauthorization of the act in June 2019. In 2016, President Barack Obama's administration developed a "Playbook for Early Response to High-Consequence Emerging Infectious Disease Threats and Biological Incidents." The Trump administration neglected it, relying instead on its own plans: a National Biodefense Strategy (2018), which was mostly goals rather than plans, and two plans generally viewed as flawed, a Biological Incident Annex (2017) and Pandemic Crisis Action Plan (2018). In an effort to coordinate federal-agency responses, Trump organized a White House Task Force on the Coronavirus led by Vice President Mike Pence.

None of the federal agencies or the task force are formally intergovernmental, although most have advisory committees that include state and local officials. Agencies such as the CDC have regularized channels of communication with state and local public health officials. The CDC also relies on those governments to report data regularly, such as COVID-19 cases, deaths, hospitalizations, testing rates, and vaccination rates. All of the states and many counties have public health agencies, although they vary in capacity and expertise.

6 Partisan Pandemic Responses

Most of the major federal, state, and local government responses occurred from mid-March to late April 2020 after the gravity of COVID-19 became apparent to public officials and citizens.

Most notable, however, was sharp political party polarization over COVID-19 among politicians and citizens. Generally, Democrats supported strict lockdowns to suppress COVID-19 and encouraged such behaviors as mask wearing. Generally, Republicans supported living with the coronavirus so as to maintain jobs and the economy and resisted state governments' mask-wearing mandates as violations of individual freedom. This polarization affected all aspects of intergovernmental relations and weakened pandemic responses. Partisanship was reflected as well in public responses to the coronavirus vaccine. A May 2021 poll, for example, found 32 percent of Republicans saying they would probably or definitely not get vaccinated compared to 8 percent of Democrats.²

Otherwise, the United States is not marked by deep multi-cultural diversity; however, blacks, Latinos, and indigenous peoples were affected more severely by COVID-19 than whites and Asians. This difference produced controversy, though conflict was channeled mostly through the party system because blacks, Latinos, and indigenous peoples are key voting blocs in the Democratic Party.

7 Federal, State, and Local Responses

The federal, state, and local governments acted at about the same time in March and April 2020. There was little conflict over which order of government should go first because governments acted largely independently along dual federalist lines within their spheres of authority. At first, there was little intergovernmental coordination but more coordination, especially among bureaucrats, developed fairly quickly. Bureaucrats are not as polarized as elected officials.

7.1 Federal Actions

Following President Trump's restrictions on international travel, his emergency and disaster declarations, and his signing of Congress's emergency supplemental appropriation on 6 March, and following the World Health Organization's declaration of a global pandemic on 11 March 2020, Congress passed six relief bills, the first five of which were enacted by huge bipartisan margins:

2 *AP-NORC Center for Public Affairs Research* 2021: Confidence in COVID-19 Vaccines Rises. May. apnorc.org/projects/confidence-in-covid-19-vaccines-rises/.

- Families First Coronavirus Response Act, signed by Trump on 18 March 2020, providing 95 billion US-Dollar;
- Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act (27 March) providing 2.2 trillion US-Dollar;
- Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act (23 April) providing 484 billion US-Dollar; and
- Paycheck Protection Program Flexibility Act (5 June).
- Consolidated Appropriations Act providing 900 billion US-Dollar (27 December)
- American Rescue Act providing 1.9 trillion US-Dollar (11 March 2021).

Altogether, Congress provided about 750 billion US-Dollar of aid to state and local governments to fight and recover from the pandemic. The Federal Reserve (the U.S. central bank equivalent) initiated many stimulus programs, including 2.3 trillion US-Dollar in lending to support households, employers, financial markets, and state and local governments as well as a Municipal Liquidity Facility (MLF) for the state-local bond market. Although 500 billion US-Dollar was pledged to the MLF, few states and localities participated in the MLF because they obtained better or equivalent borrowing terms in the private markets.

The president conferred frequently with governors (although Vice President Mike Pence became the governors' preferred contact) and invoked the Defense Production Act on 2 April 2020, which enabled the federal government to expedite purchase contracts and loans for private companies to produce medical equipment and supplies needed for the pandemic. The president also expedited supply deliveries to states and localities and fast-tracked production of a COVID-19 vaccine. The U.S. FDA approved the first emergency use of a vaccine (Pfizer) on 11 December 2020. The CDC issued voluntary SAHO and other preventive guidelines for state and local officials. In taking these actions, the president did not substantially enhance executive powers or marginalize Congress.

By April 2020, the president was criticizing many governors, especially Democrats. He wanted them to end their SAHOs and re-open their states' economies. He called resistant governors "mutineers" and tweeted such messages as "LIBERATE MICHIGAN." By late June, gridlock settled in between the Democratic House and Republican Senate and between the president and congressional Democrats and some congressional Republicans.

For the most part, the federal government has not used the pandemic to augment intrusions into state and local powers. The federal government lacks constitutional authority to command a national response, and Presidents Trump and Biden largely left response responsibilities to the states. On 13 April 2020, Trump claimed he had "total" power to re-open states' economies, but he retreated the next day under heavy criticism. Similarly, President Biden, who pledged during his campaign to issue a national mask-wearing mandate, limited his mandate to federal lands and facilities and to public interstate transportation such as buses and aircraft. The first five bipartisan aid packages enacted by Congress and signed by Trump contained the usual conditions and structures of accountability attached to federal aid but no unusual regulatory leaps. However, under Biden, the Democrats' American Rescue Plan contained many regulatory conditions, including an unprecedented condition prohibiting states from using any of the act's 350 billion US-Dollar in State

and Local Fiscal Recovery Funds to cut taxes during 2021 through 2024. Several Republican state attorneys general filed lawsuits in federal courts to overturn this condition.

There was no supranational governance dimension to U.S. pandemic policy-making, except that the U.S. borders with Canada and Mexico were closed on 23 March 2020. Canada was expected to re-open its border with the United States for non-essential travel in August 2021.

7.2 *State Government Actions*

Many governors reacted to COVID-19 by mid-March 2020, usually without legislative approval. In 38 states, the governor can suspend certain laws during a disaster, but in 25 states, the legislature can terminate a governor's emergency declaration, and in six states, an emergency declaration ends within two to 60 days. Nonetheless, by fall 2020, about half of all state legislatures began considering bills to limit their governor's emergency powers.

Few legislatures constrained their governor's pandemic policies, and in some cases, governors vetoed legislative constraints. For example, Pennsylvania's Democratic governor vetoed seven bills passed by the Republican-majority legislature to reverse some of his policies. However, in May 2021, Pennsylvania voters were the first of any state to ratify two state constitutional amendments increasing the legislature's power over a governor's emergency powers. The legislature then ended the governor's 16-month state of emergency on 10 June 2021.

From 19 March 2020 when California issued the first SAHO to 7 April 2020, 43 governors issued SAHOs of varying scope and stringency. Of the first ten governors issuing SAHOs, nine were Democrats. The seven states having no SAHO had Republican governors. SAHOs required most residents to stay home, except for essential travel, and closed businesses deemed non-essential as well as some public functions, such as mass transit. Had governors and local officials not issued SAHOs in March, COVID-19 cases and deaths would have been higher. Most SAHO-issuing governors enjoyed public approval, although support ebbed as SAHOs endured.

Most state courts have not intervened in gubernatorial policy-making, although the supreme courts of Michigan and Wisconsin, which had Republican majorities, overturned most of their Democratic governor's SAHO in mid-2020, while Pennsylvania's Democratic supreme court upheld the Democratic governor's SAHO.

All the states with a Republican governor and Democratic legislature had a SAHO by 30 March. They were followed by states with a Democratic governor and Republican legislature on 1 April and Democratic trifectas (where the governorship and both houses of the state legislature are controlled by the same party) on 2 April 2020. Only 67 percent of Republican trifectas had SAHOs, and only by 31 July 2020. Republican trifecta states began reopening the earliest; Democratic trifectas reopened last. However, a few states re-asserted SAHO measures in response to case surges in October and November 2020. Democratic trifectas issued mask mandates much earlier than other states, although only

60 percent of states with a Republican governor and Democratic legislature and 43 percent of Republican trifectas mandated masks. Similarly, to date, vaccination rates have been higher in Democratic than Republican states.

Such partisan state responses contributed to gridlock in Congress over more relief. On 15 May 2020, the U.S. House passed a 3 trillion US-Dollar bill, which included about 950 billion US-Dollar for state, local, and tribal governments. The Republican Senate refused to consider the bill, arguing, in part, that it would bail out mostly Democratic states whose economic and fiscal straits were due to their own SAHO choices. Substantial aid to state and local governments was not provided until Democratic majorities in Congress and Democratic President Joseph Biden enacted the American Rescue Plan in March 2021 on a party-line vote.

States used their own funds and federal funds to ameliorate some of the economic and social consequences of their SAHOs, such as providing more unemployment benefits, subsidizing small businesses, and postponing evictions for non-payment of rent or mortgages. States also worked to mobilize private-sector resources for food banks and other welfare services.

States have been laboratories for some innovative policies, and some innovations diffused among some states, but party polarization limited diffusion. Otherwise, many states cooperated to coordinate policies, share medical equipment, engage in collective purchasing, and the like. Many states also loosened medical licensing rules to allow out-of-state medical personnel to practice in the state during COVID-19 surges.

7.3 Local Government Actions

Most local governments did not pursue policies substantially different from their state's policies, though many large urban-county executives and municipal mayors acted somewhat independently. San Francisco was the first U.S. jurisdiction to ban large gatherings on 11 March 2020. It joined five neighboring counties to issue the first U.S. SAHO on 16 March. Between then and 1 April, 136 counties (out of 3,031 counties) nationwide, accounting for 66.9 million people, imposed SAHOs before their states.³

County officials and mayors did not stray far from their legal powers or suspend customary accountability measures. Counties and big cities had primary responsibility for implementing state policies and providing direct services such as testing, contact tracing, and vaccinations. Many local governments helped mobilize resources for food banks and other services and provided grants and loans to small businesses. Many municipalities allowed restaurants to offer outdoor dining and closed streets to vehicular traffic for restaurants to do so.

3 Brandtner, Christoff/Bettencourt, Luis M. A./Berman, Marc G./Stier, Andrew J. 2020: Creatures of the State? Metropolitan Counties Compensated for State Inaction in Initial U.S. Response to Covid-19 Pandemic, Chicago: Mansueto Institute for Urban Innovation Research Paper, University of Chicago.

In some states, public schools were closed and re-opened by the governor; in others, decisions were left to local school districts. Most schools were closed during case surges, and many schools operated entirely online or with a mixture of online and in-person instruction. Most states also allowed universities and colleges to decide whether to welcome students on campus for the fall 2020 and spring 2021 semesters.

However, some conflict occurred between governors and local officials, especially those of different political parties. Most big cities are governed by Democrats, including those in states having a Republican governor and/or legislature. County and municipal Democrats resisted efforts by Republican state officials to end SAHOs, re-open the state economy, and overturn local mask mandates. In turn, some local Republican officials, such as county sheriffs, refused to enforce mask mandates and other measures emanating from Democratic state officials. Governors retaliated by threatening fund cutoffs and other punitive measures against local governments, as well as license revocations for non-compliant businesses.

One state-local conflict had catastrophic consequences for U.S. COVID-19 cases and deaths. In New York, Governor Andrew Cuomo and New York City Mayor Bill de Blasio, both Democrats, had clashed frequently before the pandemic. On 17 March 2020, De Blasio advised city residents to prepare to shelter in place, but Cuomo's office accused the mayor of "scaring people."⁴ Cuomo preempted the mayor and delayed a state SAHO until 22 March. He also ordered elderly COVID-19 hospital patients relocated to nursing homes. On 11 June 2020, New York, with 5.9 percent of the U.S. population, had 6.0 percent of the world's COVID-19 deaths and 22.8 percent of U.S. deaths. As of 21 June 2021, New York City still had 397 COVID deaths per 100,000 population.

Counties, municipalities, townships, and school districts each have their own organizations (e.g., state municipal leagues) for fostering cooperation, communications, innovation sharing, and collective pressure on their state government and the federal government. These continued to function as usual, in part because most local governments shifted to online working fairly quickly. In some cases, online council and school-board meetings increased citizen attendance.

8 Intergovernmental Relations

State-federal relations were contentious in the political arena as President Trump jousting with the country's 24 Democratic governors and a few Republican governors. Under President Biden, federal-state relations became less contentious but not fully cooperative.

In the bureaucratic arena, cooperation largely continued as usual, such as cooperation between the CDC and state and local public health officials. Also, for example, the U.S. Army Corps of Engineers was praised for quickly constructing field hospitals to handle

4 Vielkind, Jimmy/Palazzolo, Joe/Gershman, Jacob 2020: In Worst-Hit Covid State, New York's Cuomo Called All the Shots, in: Wall Street Journal, 11.09.2020. https://www.wsj.com/articles/cuomo-covid-new-york-coronavirus-de-blasio-shutdown-timing-11599836994?mod=hp_lead_pos6.

case overloads in COVID-stressed localities. Since the demise of the U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations in 1996, there has been no overarching intergovernmental institution, but intergovernmental mechanisms of varying types and robustness among federal, state, and local administrators as well as relevant private-sector stakeholders exist in virtually every policy field. COVID-19 did not adversely affect these mechanisms. These mechanisms are also important for communicating and sharing ideas and likely helped officials across policy fields to respond and adapt to COVID-19 such as new protocols for ambulance personnel, firefighters, and police.

States cooperated in many ways, especially on regional bases, although there was a period of intense competition for medical equipment and supplies during March-May 2020 when President Trump told the states to fend for themselves. The office of Michigan's governor dubbed the competition "the hunger games." Some states sought to alleviate the competition by forming joint purchasing arrangements. State officials also relied on their national associations, such as the National Governors Association, to share ideas, formulate policies, and lobby the federal government.

The rise of remote working generated tax conflict and competition between a few states where workers employed by an entity in one state worked remotely from their homes in other states. In October 2020, New Hampshire (a Republican trifecta), which does not tax earned income, filed suit in the U.S. Supreme Court against Massachusetts (a Democratic trifecta), arguing that Massachusetts' tax on the incomes of New Hampshire residents working remotely in New Hampshire is unconstitutional. Many commuter-connected states already have reciprocal tax agreements that resolve this issue, but a victory for New Hampshire could encourage many workers employed in or living in high income-tax states (which are more Democratic) to work remotely from states with no income tax or a lower tax (which are more Republican). This may be one reason why the Biden administration petitioned the Court to dismiss New Hampshire's suit. The Court did so in June 2021.

9 Intergovernmental Fiscal Relations

The first major federal-aid response to COVID-19, the 2.2 trillion US-Dollar CARES Act of March 2020, was extremely complex and allocated funds to governments, for-profit and non-profit entities, and citizens. CARES provided 150 billion US-Dollar directly to state, local, tribal, and territorial governments. This aid was distributed on the basis of population, though direct aid to local governments was limited to jurisdictions having more than 500,000 residents. States could use some of their CARES funds to help smaller local governments. No direct aid was in the form of a block grant, although 5 billion US-Dollar of local aid was funneled through the 47-year-old Community Development Block Grant program.

Most of the CARES funds were distributed through existing intergovernmental mechanisms and formulas, such as the federal-state unemployment insurance program. Little of the money was allocated according to COVID-19 case levels. All the CARES money was accompanied by the usual spending and accountability rules and regulations attached to federal aid.

The CARES Act and other spending resulted in a federal budget deficit of 3.1 trillion US-Dollar in fiscal 2020 (15.2 percent of GDP) out of 6.6 trillion US-Dollar in total spending, and total debt reached 102 percent of the nation's GDP (Committee 2020).

The Democrats' American Rescue Plan of 2021 provided 195.3 billion US-Dollar to states and Washington, DC; 130.2 billion US-Dollar for local governments; 20 billion US-Dollar for tribal governments; and 4.5 billion US-Dollar for U.S. territories. Again, most of the money flowed through established intergovernmental channels.

Overall, however, the pandemic had a much smaller negative impact on state and local government revenues than expected by most analysts. State revenues fell by 1.6 percent in fiscal year 2020.

10 Summary Conclusions

The U.S. response to COVID-19 was highly non-centralized, largely because President Donald Trump left most of the response duties to the states and because party polarization generated sharply different pandemic policy preferences across states and localities. This response pattern departed, therefore, from the tradition of cooperative federalism whereby federal and state officials work more closely to forge common guidelines and policy actions.

Dual federalism best describes the U.S. response; that is, pandemic-relevant federal agencies performed most of their customary public health functions while each state acted independently to formulate and implement COVID-19 policies.⁵ The states' possession of the police power is a key feature of the federal system's dualist structure. States' governors especially used this power in unprecedented ways. There is no precedent in U.S. history for the SAHOs instituted by the states' governors and mayors to combat COVID-19. This expression of dual federalism also highlighted the continuing limits of federal power despite the centralization that has occurred in the federal system since its founding in 1788.⁶

The major weakness of this response pattern is that the United States has had one of the world's highest levels of cases and deaths. A most important rule for disaster response is clear, consistent, and trustworthy messaging. Such messaging was garbled by partisan polarization that generated often diametrically opposed COVID-19 messages and by diverse state and local policy responses conveying mixed messages to citizens. Further, the high levels of mistrust of governments and of each other displayed by Americans before the pandemic were exacerbated by mixed and combative messaging during the pandemic. President Trump set the narrative for Republicans by downplaying COVID-19's severity and focusing on opening the economy. Democratic governors in states with high case rates early in the pandemic framed the response for their party. Federal, state, and local

5 Kincaid, John/Leckrone, Wesley J. 2020: Partisan Fractures in U.S. Federalism's COVID-19 Policy Responses, in: *State and Local Government Review*, Vol. 52, No. 4, pp. 298–308.

6 Kincaid, John 2019: Dynamic De/Centralization in the United States, 1790–2010, in: *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 49, No. 1, pp. 166–193.

officials, and citizens, fell in line behind their party's narrative, and the fight against COVID-19 became a partisan battle throughout the federal system.

Although federal, state, and local executives played the leading roles during the pandemic, legislatures and courts still performed their customary functions as well as important pandemic functions, although most state legislatures will likely enact laws limiting executives' future emergency powers. However, due to partisan polarization, the federal government is unlikely to enact major reforms.

Federal Responses to the Corona Pandemic: Brazil

Gilberto M. A. Rodrigues/Vanessa Elias de Oliveira

Federal response to the corona pandemic in Brazil has been characterized by an atypical lack of Union's coordination due to President Bolsonaro mismanagement of the sanitary crisis, which has led to a proactive behavior of governors and mayors. As a consequence, the country faces huge territorial inequalities related to the number of cases and deaths, as well as the percentage of the population vaccinated. Taking this fact as the main premise to understand the Brazilian response to the pandemic, the chapter is structured in six sections. In the first section, the authors demonstrate how the Brazil's health system, well established under a dual and cooperative kind of federation inaugurated by the Constitution of 1988, has had its performance highly affected by Bolsonaro's politics which included three ministerial changes in one year. In section two, the role of the Congress in exercising a counter-balance to the President's mismanagement of the corona pandemic was a strong mark of 2020, but the collapse of Manaus health system and its serious consequences in the beginning of 2021 turned the Congress – specifically the Senate – in a political focal point through an independent investigation committee that was created to find out what is behind the lack of timely federal response to the corona pandemic. In section three, state and municipal initiatives to fight against and prevent from the corona pandemic are analyzed, underlining some subnational initiatives through consortiums. In section four, the Supreme Court decisions against the President, favoring subnational governments, are highlighted as crucial to allow states and municipalities acting based on scientific sanitary measures. In section five, it is discussed how the failure of federal policies towards a responsible position in fighting corona pandemic has aggravated regional inequalities among the country. In section six, it is demonstrated that President Bolsonaro followed President Trump in denying science and promoting treatments without scientific evidences to combat corona pandemic, aggravating the pandemic situation mainly in regions where Bolsonaro has a stronger social and political support. Final remarks evaluate the international isolationism of Bolsonaro, the threat he represents to the world and the widespread claim to defeat him.

1 Brazil's allocation of powers and the health system

Brazil's federal system exists for more than a century, but the present federation was designed by the Constitution of 1988, which was drafted in the years 1987–88, following the end of more than 20 years of a military dictatorship.¹ Comprised by the Union, 26 states, the Federal District (Brasilia) and 5.570 municipalities, the three-tiered federation

1 Souza, Celina 2005: Federal Republic of Brazil, in: Kincaid, John/Tarr, Alan G. (eds.): Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries, Montreal/Kingston.

is combined with a presidential regime (4-years mandate, one reelection allowed) and two legislative chambers – the House of Representatives (*Câmara dos Deputados*) and Senate (*Senado Federal*).

States and the Federal District have their own political and legal system, similar to the federal structure – state constitution, a governor (4-years mandate, one reelection allowed) and state representatives for a single state chamber (*Assembleia Legislativa*); the same applies to municipalities, with a municipal statute (*Lei orgânica do município*), a mayor and councilors for the city council (*Câmara dos Vereadores*). According to the Constitution of 1988, conflicts between federative entities can be settled by the Supreme Federal Court (*Supremo Tribunal Federal*), composed by 11 judges chosen by the President and approved by the Senate.²

The Constitution has fostered decentralization and recognizes political and administrative autonomy of states and municipalities, through a combination of dual and cooperative models of federalism. Article 23 encompasses a set of executive concurrent powers (Union-states-municipalities), such as health and social welfare, protection of the environment and natural resources, culture, education and science, housing and sanitation among others; and article 24 refers to legislative powers, including “health defense”.³

Therefore, the federal division of competences with regard to health is concurrent among the three levels of the federation and the Federal District. After the Constitution of 1988, a national health system (*Sistema Único de Saúde-SUS*) was built and has worked under federal coordination, having states and municipalities as their main executive managers.

1.1 A health system designed under cooperative federalism

The Ministry of Health is the national coordinator of the National Health System (*Sistema Único de Saúde-SUS*) and of the federal health policies (which are paramount and prevails over subnational policies). At the federal level, there is also the National Health Regulator (*Agência Nacional de Vigilância Sanitária-ANVISA*), an autonomous and technical agency that provides health surveillance in border regions, including ports and airports; improves medication and its protocol for use; and oversees health conditions at industrial, commercial and services establishments in cities and rural areas.

With the exception to some few federal hospitals (most of them are federal university's hospitals), state hospitals prevail in public health system, while municipalities are responsible for the provision and management of primary health care (‘basic care units’) through municipal structures co-funded by the federal government.

2 Lorencini, Marco Antonio G. L./Rodrigues, Gilberto M. A./Zimmerman, Augusto 2017: The Supreme Federal Court of Brazil. Protecting Democracy and Centralized Power, in: Kincaid, John/Aroney, Nicholas (eds.): Courts in Federal Countries. Federalists or Unitarists?, Toronto.

3 Rodrigues, Gilberto M. A. 2017: Concurrent Power and Local Interest in Brazil's Federalism, in: Steytler, Nico (ed.): Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, and Managing, Leiden/Boston, pp. 206–221.

With a federated structure, the Brazilian National Health System depends on the cooperation between the three levels of government. It has some institutional instruments for coordination, such as the Two-Party Inter-Administration Commission (which brings together municipal and state managers) and the Three-Party Inter-Administration Commission (involving all three levels of government). These management structures foster dialogue between the three levels of government, both within each state and in the federation as a whole.⁴

Despite the complexity of the governance system that structures the Brazilian National Health System, and the severe underfunding of the public health system, the SUS has been successful in expanding access to health services and reducing health inequalities throughout Brazil.⁵ However, this does not mean those challenges have been overcome; inequalities in health-care access and their outcomes persist and were clearly exposed in the pandemic crisis, exacerbating regional inequalities.⁶

1.2 A well-organized public system under attack by the President

When the Covid-19 pandemic began, the afore mentioned public health system that was well organized and had decades of experience and successful management in preventive measures regarding contagious diseases came under attack and was progressively dismantled by the President. After the dismissal of the first Minister of Health, Luis Mandetta, in April 2020, who refused to allow non-scientific treatments supported by the President, a second Minister of Health, Nelson Teich, stayed barely one month and left the government due to the same reason of his predecessor. Finally, an army general, Eduardo Pazuello, with no experience in public health issues, became the third minister of health and militarized the Ministry, replacing health professionals by militaries without no experience in this field.

Soon after general Pazzuelo took office as interim health minister (he was later confirmed in that function), even the national health data, which since re-democratization has been an important outcome of the public health system and have been produced by the Ministry of Health under scientific patrons and transparency, lost its credibility by the mass media, which reacted to that creating a consortium to collect information directly with state health departments. This new information system based on state authorities was

4 Rodrigues, Gilberto M. A./Oliveira, Vanessa Elias de/Araújo, Marcelo Labanca C./Ferrari, Sergio 2021 (forthcoming): Brazil and the Fight Against Covid-19. Strengthening state and municipal powers, in: Steytler, Nico (ed.): Comparative Federalism and Covid-19. Combatting the pandemic, London.

5 Rocha, Rudi et al. 2021: Effect of socioeconomic inequalities and vulnerabilities on health-system preparedness and response to COVID-19 in Brazil: a comprehensive analysis, The Lancet Global Health, Published Online April 12, 2021. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(21\)00081-4](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(21)00081-4) (26.07.2021).

6 Lotufo, Paulo A./Jardim, Beatriz C./Silva, Gulnar A. 2021: Aged-adjusted COVID-19 mortality in state capitals in different regions of Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, 37 (6) 2021. <https://www.scielo.br/j/csp/a/BSdNnmSRWRxf9hZsx7CWB5Q/?lang=pt> (27.07.2021).

praised by the then President of the House of Representatives, Rodrigo Maia⁷, and since then became the main Covid-19 data source for the media and the public opinion.

2 While the President mismanaged the pandemic, the Congress tried to mitigate the crisis

The first measure regarding Covid-19 pandemic was an executive act, the Ordinance No. 188, published by the Brazilian Ministry of Health, on 3 February 2020, which marked the start of the state of emergency. Then federal legislative instruments took place with Law No. 13979 of 6 February 2020, which established the basis for a series of measures for confronting the Covid-19 emergency, among them isolation and quarantine, compulsory medical examinations, and restriction of movement within and into the country. A state of disaster was also declared by Legislative Decree No. 6 of 20 March 2020.

Besides the federal immediate action to face the sanitary crisis, the President has adopted a denialist posture and publicly downplayed the risk of the virus, spreading an anti-isolation message, which has had negative consequences to the citizens' behavior. Researchers have shown that municipalities that had strongly supported the President in the 2018 election hadn't agreed to adopt social distance measures and presented a higher number of cases than those in which the President had less support.⁸

Assuming his scientific denialism regarding the pandemic and the adoption of sanitary protocols, according to the WHO recommendations, the President not only threatened the population with his behavior, but also has challenged the Congress. In fact, the President of the House of Representatives, Rodrigo Maia, during the year 2020 (the last year of his presidential term) has played a counter balance role to the President behavior, leading the federal legislative to approve urgent measures that the President was not in favor to adopt, such as a financial support to the population which benefits the social isolation that were progressively approved by state governors and mayors.

2.1 The Senate's Parliamentary Investigation Commission

In Manaus – capital of the state of Amazonas, in the Amazon Basin – the health system collapsed and hundreds of people with Covid-19 died without oxygen, waiting for a bed in crowded hospitals, lacking timely support from the federal government.⁹ From that event a new Covid-19 variant emerged, the P.1., known as “Manaus variant”, which spread to other states and since then contributed to more infections and deaths in the whole

7 Camara dos Deputados, 08.06.2020. <https://www.camara.leg.br/noticias/667668-maia-elogia-consorcio-de-comunicacao-que-vai-divulgar-dados-omitidos-sobre-mortes-de-covid-19/> (27.07.2021).

8 Ajzenman, Nicolas/Cavalcanti, Tiago/Da Mata, Daniel 2020: More than words: leaders' speech and risky behavior during a pandemic, Centre for Economic Policy Research. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3582908 (26.07.2021).

9 Malta, Monica/Strathdee, Steffanie A./Garcia, Patricia J. 2021: The Brazilian tragedy: Where patients living at the Earth's lungs' die of asphyxia, and the fallacy of herd immunity is killing people, in: The Lancet. [https://www.thelancet.com/journals/eclinm/article/PIIS2589-5370\(21\)00037-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/eclinm/article/PIIS2589-5370(21)00037-7/fulltext) (23.07.2021).

country.¹⁰ This happened in January 2021, and because of that outrageous situation, a group of senators from different parties decided to create an independent Investigation Parliamentary Commission (*Comissão Parlamentar de Inquérito-CPI*)¹¹ to identify who was responsible for that tragedy. The President tried to block that initiative, relying on his supporters in Congress, but failed. Officially created on April 27th 2021, the CPI of Pandemic¹² has been producing massive information and evidences showing the federal government did not act timely and accordingly in order to save lives (particularly in the Manaus case), mainly with respect to provide vaccines for the whole population.

The work of the CPI of Pandemic has gained growing importance and reputation with dozens of audiences that has helped to build a clear picture of mismanagement and even criminal behavior of the President and his advisers. It collected strong evidences of the President's responsibility in the pandemic mismanagement regarding the negotiations to buy vaccines with international pharmaceutical companies, such as Pfizer and Covaxin.

As a consequence, the presidential popularity has plummeted, as different polls have shown. The CPI of Pandemic is expected to issue a report that may propose to Congress the opening of an impeachment process against the President due to crimes of responsibility.

3 Without institutionalized intergovernmental relations mechanisms, some states and municipalities have worked through consortiums

Intergovernmental relations in Brazil have few institutional mechanisms, depending largely on *ad hoc* initiatives from the federal government, which have made Brazil's cooperative federalism model somehow fragile. Nevertheless, previous presidents in the democratic period have had political interest in developing dialogue and negotiation processes with governors (individually and collectively) and mayors (as well as with national associations of municipalities), and also have created public policies' designs that produce cooperation through resources distribution. The exception has been President Bolsonaro, who since the beginning of his mandate, in January 2019, avoided proposing any kind of dialogue with state governors, considering them as political rivals and even enemies.

Because the states and municipalities have to face a new situation in managing a pandemic, without the expected coordination and support of the federal government, some existent cooperation mechanisms were applied to deal with the challenges posed both by the pandemic and the President's opposition to follow sanitary protocols – which has produced a resistance from part of the population, as already mentioned. State and municipal

10 *CNN-Brasil* 2021: Covid-19: Variante de Manaus já está em pelo menos 12 estados brasileiros. <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/02/16/covid-19-variante-de-manaus-ja-esta-em-pelo-menos-12-estados-brasileiros> (04.08.2021).

11 The Parliamentary Investigation Commissions have similar powers to a Court and their presidents may arrest those who violate their rules, according to article 58 of the Constitution and Law 1579/1952.

12 Senado Federal, CPI da Pandemia. <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2441> (27.07.2021).

intergovernmental consortiums were created and/or reactivated, representing the subnational effort to overcome federal inaction and the urgency of some regional demands.

3.1 State cooperation

In 2019, during the first year of his mandate, Bolsonaro rhetoric was clearly discriminatory against states and governors from the Northeast Region (composed by the less developed states of the federation, and where Bolsonaro had less votes than his opposer in the election's second round, Fernando Haddad). With a historic sense of regional identity, this region acts as a regional caucus in the Congress, and its governors use to negotiate and vote together despite their party affiliations. Facing an increasing marginalization due to President Bolsonaro's exclusive policies, those governors then decided to create a regional consortium to defend their state interests at national level.

When the pandemic began, the Northeast Region Consortium was already working in many issues. Dealing with the President's scientific denialism and far-right ideological rhetoric, the Consortium decided to create a Scientific Advisory Committee, composed by respected scientists who helped the governors to combat Covid-19 based on science and not in ideological criteria. This Committee was important in advising governors about the health measures needed to cope with the pandemic management, but it also had the challenge of confronting economic and political pressure from part of the private sector and civil society to ease social constraints.

3.2 Municipal cooperation

Brazil has a tradition in national and regional municipal associations as players in the defense and promotion of local interests at the national level. The three national associations – The National Confederation of Municipalities (CNM), the National Mayor's Front (FNP) and the Brazilian Association of Municipalities (ABM) have been very active in the last decades and played relevant institutional roles in participatory mechanisms related to urban policies and intergovernmental dialogue with the Union.¹³ Those participatory mechanisms were dismantled or depleted by President Bolsonaro, who excluded those associations from any federal consultation and decision-making process. During the pandemic, those associations stood in favor of the autonomy of municipalities in their battled over the adoption of restrictions to combat Covid-19.

Another mechanism successfully used by some municipalities were municipal consortiums among municipalities of the same metropolitan region. The most important case was the ABC Municipal Consortium, composed by municipalities of the São Paulo Metropolitan Region, the most industrialized and populated region in the country. The decisions taken by the seven municipal governments of the region consider the guidelines

13 *Rodrigues, Gilberto M. A.* 2020: Les villes sont-elles des unités constituantes dans le fédéralisme brésilien? in: *Mathieu, Félix/Guénette, Dave/Gagnon, Alain-G. (eds.): Cinquante Déclinaisons de Fédéralisme Théorie, Enjeux et Études de Cas*, Quebec, p. 443–451.

of the specialized monitoring system¹⁴ that was created to follow the pandemic evolution, which has the support of the Federal University of ABC.

4 A huge and systematic conflict between the president and state governors

Since the beginning of the pandemic, the President has assumed a negative leadership, denying science, diminishing the Covid-19 threat and refusing to promote protection measures, such as wearing masks and defining social isolation. The President eventually tried to block governors and mayors to follow WHO and PAHO¹⁵ recommendations, creating a deadlock in federative relations. Actually, according to Oliveira and Rodrigues (2020)¹⁶, the president went against the federation in his refusal to coordinate actions in order to combat the Covid-19 pandemic.

The lack of support from the federal government to state and local governments has led them to develop and increase paradiplomacy.¹⁷ They bought masks and equipment on the international markets, mainly from China, using their own structures and resources. The State of Maranhão, in the Northeast Region, imported respirators using a new international route and escaping from the formal federal procedures. The governor justified that with the emergency posed by Covid-19 and the absence of federal support.

As a consequence, governors – even without a national state committee or commission, began to decide individually or regionally to stand for science and eventually confront the President in his illiberal behavior.

4.1 Setting the conflict: the Supreme Federal Court took a side

In April 2020, the Supreme Federal Court defined that the Constitution allows states and municipalities to act without federal coordination and support, based on their autonomy in a shared competence. This decision was a response to a legal action filled directly in the Supreme Court by one opposition party (Democratic Worker's Party-PDT). This was a landmark decision that determined the possibility of state governors and mayors to take leadership in managing the pandemic, which became a trend without change since that.

In a series of constitutionality control measures related to the pandemic proposed by opposition actors, the president repeatedly lost the conflict with subnational governments. As Oliveira and Madeira (2021)¹⁸ have shown, the Supreme Court's judges have clearly demonstrated in their decisions their disagreement with the policy advocated by Bolsonaro to combat the pandemic.

14 Consorcio do Grande ABC, <https://coronavirus.consorciograndeabc.page> (27.07.2021).

15 In the Americas, the Pan-American Health Organization (PAHO) works as the WHO's regional branch.

16 Oliveira, Vanessa E. de/Rodrigues, Gilberto. M. A. 2020: Brazil and Covid-19: the President against the Federation, UACES Territorial Politics. <https://uacesterrpol.wordpress.com/2020/06/05/brazil-and-covid-19-the-president-against-the-federation/> (31.10.2020).

17 Rodrigues, Gilberto M. A. 2021: Paradiplomacia. Cidades e estados na cena global, São Paulo.

18 Oliveira, Vanessa E. de/Madeira, Lígia M. 2021: Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19. Revista Brasileira de Ciência Política. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.247055> (28.07.2021).

4.2 *The lack of policy on vaccines and state governors protagonism*

The policy of immunization is national and under the federal government jurisdiction and supervision. Despite having a federal institute with great expertise in the field – the Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz), which signed an agreement with the University of Oxford (Oxford-AstraZeneca), the federal government failed to buy and co-produce timely sufficient vaccines for the population. The lack of timely decision to buy vaccines from Pfizer has been under scrutiny in the CPI of Pandemic, whose members have found not only mistakes in procedures but evidence of criminal acts, including corruption behind federal non-decisions over vaccines policy. Moreover, an agreement for 20 million doses of Covaxin was signed by the ministry of health with 50 percent higher prices than was offered by the Bharat Biotech laboratory from India three months before¹⁹. This and other irregularities during vaccines negotiations are being investigated by the CPI of Pandemic.

In that instable and unpredictable scenario, where the president was vocalizing scientific denialism and was openly against mandatory vaccination, governors embarked in a new fight for vaccines, seeking international suppliers. In this fight, the São Paulo state – the richest Brazilian state, with 47 million people (more than Argentina's population), was in the best position to make the difference with its direct connections with China.

São Paulo State is the only state with the capacity to produce vaccines. Its Butantan Institute has an international reputation and signed an agreement with Sinovac to buy vaccines and transfer know-how to produce them in São Paulo. Thanks to this agreement, the São Paulo State bought the vaccine CoronoVac and also was able to produce it with the active pharmaceutical ingredient (IFA) from China. Moreover, the Butantan Institute began to test the ButanVac, a vaccine manufactured in Brazil. Due to this set of initiatives, millions of vaccines were provided by the São Paulo state for its population and for other Brazilian states.

Governors had another favorable decision issued by the Supreme Court in December 2020, when it was recognized that vaccines are mandatory, and the authorities may adopt penalties against who refuses to be vaccinated (the use of force is not allowed, only social isolation measures).

The governors' dynamic in defense of science and of their own autonomous decisions was not exempt from ambitious partisan and electoral politics. This was especially clear in the case of the São Paulo State governor, João Doria Júnior. Governor Dória is a pre-candidate for presidential elections and a public opponent to President Bolsonaro. Considering that presidential election will take place in 2022, the way governors have dealt with the pandemic will undoubtedly be politically explored.

19 *The Economist* 2021: What dies Brazil's vaccine scandal mean for Jair Bolsonaro?, 07.07.2021. <https://www.economist.com/the-economist-explains/2021/07/07/what-does-brazils-vaccine-scandal-mean-for-jair-bolsonaro> (27.07.2021).

5 Federal omissions and wrong policies against science

As explained above, the scientific denialism of President Bolsonaro's far-right and illiberal government was the main obstacle for Brazil to combat Covid-19 and overcome the danger of high level of infections and deaths. Brazil has a very well-structured national health system that was considered one of the most effective public health systems in the world and could be enhanced by a highly effective implementation of a national Covid-19 policy. However, states and municipalities had to fight against the federal government to defend their right and duty to protect their population in the midst of a sanitary catastrophe.

The failure of the federal action regarding the pandemic management triggered a series of criticisms to the Ministry of Health, but it was not enough to produce significant institutional changes. The Ministry of Health, which had undergone an intense change in its technical staff, since minister Pazzuelo took office, replaced experts by military personnel in several high-level positions and systematically refused to coordinate pandemic measures, leaving behind this task to the state governors. As a consequence, vaccination follows very different patterns in the various states, as does municipal coordination. This lack of federal coordination has increased the already high regional health inequalities.

6 Bolsonaro followed Trump's behavior and anti-scientific rhetoric

Ranking among the world's top three countries of Covid-19 infection and deaths since the WHO's declaration of pandemic, Brazil has been seen as a serious global sanitary problem. President Jair Bolsonaro was accused by the prestigious journal *Lancet* of being a world threat, and this was just when the pandemic was in its first stage, in 2020²⁰.

In fact, President Bolsonaro far-right foreign policy was aligned with President Donald Trump's positions since its very beginning²¹. That alignment followed Trump's positions regarding Covid-19 pandemic in denialism of the pandemic and of the vaccines. In the G-20 Annual Summit, hosted (virtually) by Saudi Arabia, President Bolsonaro defended the right of citizens not to be vaccinated and non-mandatory policies for vaccines. He was almost isolated in his position, which caused great concern in the international community.²²

20 *The Lancet* 2020: Covid-19 in Brazil: So what?. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)31095-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31095-3/fulltext) (04.08.2021).

21 *Rodrigues, Gilberto M. A.* 2019: El Trump del Tropic? Política exterior de ultraderecha en Brasil, Analisis Carolina n. 6, Fundación Carolina, Madrid. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/AC-6.es_.pdf; *Berringer, Tatiana/Maringoni, Gilberto/Schutte, Giorgio (eds.)* 2021: As bases da política externa bolsonarista, Editora da UFABC, Santo André. https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases_da_politica_externa_bolsonarista.pdf.

22 *Azzi, Diego Araujo/Marra de Sousa, Ana T. L./Rodrigues, Gilberto M. A. (eds.)* 2020: A Política Externa de Bolsonaro na Pandemia, OPEB, UFABC, FES, Santo André. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/17340.pdf>.

Joe Biden's election and the vaccination measures he took when in office has had the effect of dampening Bolsonaro's anti-vaccines speeches, but the President continues to say he will not be vaccinated, disregard social isolation initiatives and, even worse, promote agglomerations.

7 Final remarks

The political situation in Brazil has aggravated the country's sanitary crisis within the Covid-19 pandemic. It was only after the Manaus tragedy in the beginning of 2021, followed by an enormous pressure by the public opinion, which caused the substitution of the general Pazuello by Marcelo Queiroga in the Ministry of Health, in March 2021, the federal government finally began to take serious actions to buy vaccines and adopt measures in line with scientific advice and the WHO. However, the cyclothymic rhetoric and systematic behavior of the President turned Brazil into a real threat not only for its population but also for other countries.

The surge of new variants and the spread of foreign ones makes Brazil a difficult sanitary scenario to control and manage. That explains why the international media is voicing a huge concern with the future of Brazil and – as *The Economist* published in June 2021²³ – the need to defeat Bolsonaro.

23 *The Economist* 2021: On the Brink. Special Report: Brazil. 5th June 2021.

Das Tübinger Modell in der Corona-Pandemie: Ein lokaler Pionierweg

Gernot Stegert

In den Zeiten hoher Corona-Infektionszahlen und starker staatlicher Beschränkungen zwischen März 2020 und Mai 2021 haben Bundesländer, Landkreise und Kommunen unterschiedliche Mittel gegen die Pandemie gewählt. Dies wurde teils als „Bereicherung“ und „Vielfalt“, teils als „Flickenteppich“ und „Chaos“ gewertet. Besonders hohe Aufmerksamkeit erhielt bundesweit bei Politik und Medien – bis hinein ins Bundespräsidenten- und -kanzleramt sowie in Talkshows – der sogenannte „Tübinger Weg“. Von ihm lässt sich lernen – Nachahmenswertes, zu Vermeidendes und Verbesserbare. Das gilt auch mit Blick auf die begleitende Forschung zum Tübinger Modell.

1 Der „Tübinger Weg“ - Schützen durch Screenings

Die Universitätsstadt Tübingen beschreibt auf ihrer Internetseite den „Tübinger Weg“ als „eigenständige Strategie in der Bekämpfung der Corona-Pandemie“. Die Ziele seien: die besonders gefährdeten Risikogruppen zu schützen, die zur Bekämpfung der Pandemie notwendigen Mittel schnell und unbürokratisch zur Verfügung zu stellen, mit flächendeckenden Schnelltests unerkannte Infektionen aufzuspüren und so Ansteckungsketten zu unterbrechen, insbesondere in den Bereichen Bildung, Einkaufen und Gastronomie so viel Normalität wie möglich zuzulassen.¹ Zum Erfolg heißt es dort: „Mit dieser Strategie ist es Tübingen seit Beginn der zweiten Corona-Welle gelungen, den 7-Tage-Inzidenzwert (im Folgenden: Inzidenzwert) dauerhaft niedrig zu halten und Todesfälle in Alten- und Pflegeheimen weitestgehend zu vermeiden.“ Für die Umsetzung stehen auf städtischer Seite Oberbürgermeister Boris Palmer, Schul- und Sozialbürgermeisterin Daniela Harsch sowie Hunderte von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen.

Initiatorin und Pionierin war aber die Tübinger Notärztin, ehrenamtliche Präsidentin des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) im Kreis Tübingen und Pandemie-Beauftragte des Landkreises Dr. Lisa Federle. Sie beschrieb die „Tübinger Teststrategie“ auf ihrer Internetseite.² Für ihren Einsatz erhielt Federle im Oktober 2020 von Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier das Bundesverdienstkreuz überreicht. Bereits Anfang März 2020 machte sie bei Reiserückkehrern Abstriche auf Sars-Cov-2 in einer mobilen Station. Sie nutzte einen Kleinbus, der mit dem Geld der Weihnachtsspendenaktion 2015 der Tübinger Lokalzeitung Schwäbisches Tagblatt schon für andere Hilfen (Geflüchtete, Obdachlose) zu einer rollenden Arztpraxis umgebaut worden war. Das Fahrzeug parkte anfangs ausgerechnet beim größten Tübinger Friedhof. Mitte März zog es um auf den Festplatz. Dort wurden die PCR-Tests weitergeführt. Daneben standen Autos Schlange für die „Fieberambulanz“ des DRK und des Landratsamtes. Dieser Ausdruck stammt von der

1 Universitätsstadt Tübingen 2021: Tübinger Weg. <https://www.tuebingen.de/31785.html> (28.06.2021).

2 Federle, Lisa 2021: Tübinger Teststrategie. <https://tuebingen-teststrategie.de/> (30.06.2021).

Leiterin des Kreis-Gesundheitsamtes Birgit Walter-Frank. In Containern behandelten Ärzte und Ärztinnen sowie Medizinstudierende ab Ende März Menschen mit Symptomen, die auf die Schnelle keinen Arzttermin bekommen hatten. Auch das in Tübingen ansässige Deutsche Institut für Ärztliche Mission e.V. (Difäm) unter der Regie von Direktorin Gisela Schneider packte hier über Monate mit an.

Am 2. April 2020 starteten Federle und ihr DRK-Team Tests in Alters- und Pflegeheimen. Das Screening bei Menschen ohne Symptomen lehnte die Politik – namentlich Landessozialminister Manfred Lucha – zu der Zeit als zu teuer und ineffektiv ab. Landrat Joachim Walter hingegen sagte zum Auftakt: „Es gibt zwar noch keine Empfehlungen, Altenheime flächendeckend zu testen, aber so können wir rausbekommen, wie die Lage tatsächlich in den Einrichtungen ist.“ Federle rechtfertigte die Tests so: „Es gibt Zeiten, in denen müssen wir einfach selber entscheiden, wie wir weiter vorgehen. Und nicht lange überlegen, sondern einfach anfangen.“ (Schwäbisches Tagblatt vom 3. April 2020). Die Lage gab ihr Recht. Schon beim ersten Heim wurden 16 Infizierte entdeckt. Sie waren noch asymptomatisch, mehrere starben aber später. Danach hat das Arztmobil alle Alters- und Pflegeheime im Landkreis Tübingen angesteuert und dort Bewohner, Bewohnerinnen und Personal getestet.

Die Stadtverwaltung führte im Laufe des Jahres weitere Bausteine ihres Schutzkonzepts ein:

- Im April 2020 schickte sie allen Tübingerinnen und Tübingern über 65 Jahren kostenlose Stoffmasken. Im November 2020 erhielt dieselbe Zielgruppe erneut kostenlose FFP2-Masken. Im Herbst erhielten Menschen mit kleinen Einkommen und hohem Risiko jeweils fünf Masken kostenlos.
- Im Frühjahr 2020 rief die Stadtverwaltung mit dem Handel- und Gewerbeverein alle Menschen unter 65 Jahren und ohne Vorerkrankungen dazu auf, möglichst nicht zwischen 9.30 Uhr und 11 Uhr einzukaufen. Das „Einkaufszeitfenster“ sollte den besonders gefährdeten Älteren vorbehalten bleiben.
- Seit April 2020 konnten und sollten Menschen über 60 Jahre Busse meiden und stattdessen ein Anrufsammeltaxi zum Tarif des Tübinger Busverkehrs nutzen.
- Die Stadt führte Anfang September 2020 regelmäßige Corona-Tests des Personals in Alten- und Pflegeheimen ein. Später kamen Schnelltests für Besucher und Besucherinnen hinzu.
- In Tübinger Schulen und Kitas konnten sich Lehrkräfte, Schüler und Schülerinnen und Schüler der Abschlussklassen sowie Kita-Beschäftigte seit Februar 2021 regelmäßig selbst testen. In einzelnen Schulen war dies schon Monate vorher möglich. Ende März 2021 wurde das Angebot auch auf Kita-Kinder ausgeweitet.

2 Der Modellversuch

Wesentlicher Teil des Tübinger Wegs war der fünfwöchige Modellversuch für Corona-Lockerungen im Frühjahr 2021, den das Land Baden-Württemberg genehmigt hatte. Grundidee und Titel lauteten „Öffnen mit Sicherheit“. Es sollte in der dritten Welle eine Alternativstrategie zum Lockdown mit seinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen

Schäden erprobt werden. Der Versuch begann am 16. März, wurde über Ostern ausgesetzt, dann zwei Wochen verlängert und brach mit Inkrafttreten der Bundesnotbremse am 24. April eine Woche vor der Zeit ab. Den Modellversuch hat die Universitätsstadt mit dem Deutschen Roten Kreuz im Landkreis Tübingen umgesetzt. Das Universitätsklinikum Tübingen (UKT) hat das Projekt – soweit es kurzfristig möglich war – wissenschaftlich begleitet. Die nachfolgende Darstellung orientiert sich am vorläufigen Abschlussbericht³, den Oberbürgermeister Boris Palmer am 11. Mai 2021 ans Stuttgarter Sozialministerium geschickt hat. Als Verfassende werden neben ihm Dr. Lisa Federle, Prof. Dr. Peter Kremsner und Prof. Dr. Peter Martus vom UKT genannt.

2.1 Verlauf

Schon vor dem Modellversuch öffneten Friseurgeschäfte am 1. März und der Einzelhandel am 8. März, weil eine Inzidenz von unter 50 im Landkreis Tübingen vorlag. Die Stadt baute ein Testsystem auf, zunächst auf freiwilliger Basis. Die erste Testpflicht galt ab 9. März für Gäste aus Landkreisen, in denen der Einzelhandel wegen zu hoher Inzidenz nicht öffnen durfte. Mit dem Start des Modellversuchs sicherte eine lokale Allgemeinverfügung mit einer Testpflicht die Öffnungen für Friseurgeschäfte, körpernahe Dienstleistungen und den Einzelhandel und für Kultureinrichtungen wie Theater und Kinos und die Außengastronomie. Letztere wurde wegen der kalten Witterung in der ersten Woche kaum genutzt. Das änderte sich nach dem 22. März durch das warme Frühlingswetter. Hinzu kam nun ein anderer Effekt, den der Abschlussbericht so formuliert:

„In Folge des großen bundesweiten Medienechos nahm die Zahl auswärtiger Gäste nun stark zu, so dass ab dem 27. März die Zahl der Tickets für Auswärtige auf maximal 3000 limitiert werden musste. Weil dies in den folgenden Tagen nicht zu einem Abbruch des Zustroms von außen führte und die Stadt teilweise überlaufen war, wurden Auswärtige ab dem 1. April von der Nutzung der im Rahmen des Modellversuchs geöffneten Angebote ausgeschlossen.“

Zu der Zeit waren Palmer und Federle besonders oft in bundesweiten Medien, in überregionalen Zeitungen und Magazinen, Nachrichtensendungen und Talkshows. Federle erkannte das Problem schnell und sagte, sie würde selbst nicht mehr in die Innenstadt gehen.

Die Inzidenz in der Stadt stieg kurzfristig auf bis zu 110 am 1. April. Die Außengastronomie wurde am 6. April wieder geschlossen. „Maßgeblich war hierfür nicht das direkte Infektionsrisiko, sondern die Anziehungswirkung auf Gäste von außen, die auch ohne Tagesticket zum Flanieren nach Tübingen kamen“, heißt es im Abschlussbericht. Die Stadt dehnte die Testpflichten durch örtliche Allgemeinverfügung weiter aus: Ab dem 7. April galt sie für den Einzelhandel im ganzen Stadtgebiet, ab dem 12. April für Kitas, Schulen und Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten. So ging der Versuch weitgehend unverändert bis zum 24. April weiter. Dann trat die Bundesnotbremse in Kraft und die Inzidenz von fast 200 im Landkreis Tübingen stoppte den Mo-

3 *Universitätsstadt Tübingen* 2021: Modellprojekt „Öffnen mit Sicherheit“ – Vorläufiger Abschlussbericht. https://www.tuebingen.de/Dateien/vorlaeufiger_abschlussbericht.pdf (30.06.2021).

dellversuch des Landes. Zuvor war ein Antrag der FDP im Bundestag, Ausnahmen zu erlauben, gescheitert.

2.2 Teststruktur und Tagesticket

Neun Teststationen wurden mit Hilfe des DRK und zweier Tübinger Unternehmen, ergänzt durch die Angebote von Apotheken, aufgebaut. Sie ermöglichten bis zu 9.000 Tests am Tag. Die Höchstzahl betrug 7.690 am 26. März. Ein Tagesticket diente als Nachweis des negativen Tests. Auch Betriebe, Schulen und Apotheken stellten es aus. Das personalisierte und datierte Dokument wurde mit Stempel und Unterschrift bestätigt. Zum Verlauf heißt es im Abschlussbericht: „Solange Auswärtige am Versuch teilnehmen durften, kam es teilweise zu langen Wartezeiten. In der zweiten Versuchsphase war es in der Regel möglich, einen Test in 5 Minuten durchzuführen.“ Was auch an der technischen Neuerung des elektronischen Ticketings lag. Im Bericht heißt es: „Die nunmehr eingesetzten Armbänder mit QR-Code stellten sicher, dass Tagestickets nicht weitergegeben werden konnten und verkürzten die Testzeit um etwa 20 Minuten.“

2.3 Beteiligung und Beteiligte

165.000 Tests wurden in den fünf Wochen gemacht, die Zahl der teilnehmenden Personen ist nicht bekannt, da deren Daten nicht erfasst worden sind. Bei einer theoretischen gleichmäßigen Verteilung zwischen einem Test (Besucher von auswärts) und zehn Tests (regelmäßig zweimal die Woche bei Einheimischen) pro Person käme man auf 13.000 Personen. Doch das ist Spekulation. Im Abschlussbericht steht zwar: „Mit bis zu 7500 Tests am Tag wurde angesichts der Einwohnerzahl von 90.000 eine hohe Testdichte erreicht.“ Doch ist das ein unzulässiger Schluss, da vorausgesetzt wird, dass nur Tübinger und Tübingerinnen mitgemacht haben – was die Befragung widerlegt. Weiter heißt es: „Die Testrate sank nach dem Ende des Versuchs auf 1500 pro Tag ab. Ohne die Anreize der an Testpflichten gebundenen Angebote ist die Testbereitschaft erheblich geringer.“ Hier geht die Interpretation zu weit. Auch andere Gründe kommen in Frage: etwa das Abflauen der dritten Welle und die steigende Impfquote.

Immerhin gibt es für die erste Versuchshälfte Daten zu den negativ getesteten Teilnehmern und Teilnehmerinnen durch eine Befragung. Vom 22. März bis zum 1. April wurden an drei Teststellen Fragebögen ausgelegt. 4.002 Personen füllten sie aus. Die Ergebnisse hat das Institut für Klinische Epidemiologie und angewandte Biometrie des UKT Tübingen unter der Leitung von Prof. Dr. Peter Martus analysiert. Nahezu die Hälfte (46,2 Prozent) stammte aus der Stadt Tübingen, aus dem restlichen Landkreis 12,1 Prozent, dem restlichen Baden-Württemberg 35,3 Prozent. 6,4 Prozent kamen von außerhalb des Landes. Zwei Altersgruppen fielen auf, die das Angebot der Testung und Befragung häufig annahmen: die 20- bis 30-Jährigen und die 50- bis 60-Jährigen, während das mittlere Alter der 30- bis 50-Jährigen seltener vertreten war. Nahe liegt, dass diese durch Beruf und Kinder wenig Zeit für einen Stadtaufenthalt hatten. Fast zwei Drittel gaben Shopping oder Gastronomie als Besuchsgrund an. Bei lediglich 21,2 Pro-

zent der Befragten lebten Kinder im Haushalt, 62,6 Prozent waren berufstätig, davon etwa die Hälfte im Homeoffice.

Aufschlüsse – auch epidemiologische – sollte eine Befragung Testpositiver geben. Diese war laut Martus vor Ort nicht möglich und wurde nachgeholt. Dazu wurden rund 200 Personen angeschrieben. Dies konnten nur Personen aus der Stadt und dem restlichen Landkreis Tübingen sein, da Adressen nur über die Kontaktnachverfolgung des Kreisgesundheitsamts ermittelt werden konnten. 103 Rückmeldungen bis Ende Juni waren eine gute Quote von 50 Prozent. Viele Antworten waren statistisch nicht verwertbar, so Martus in seinem Abschlussbericht vom 8. Juli. Für aufschlussreich hält er folgende Ergebnisse: Die Testnegativen lebten eher in kleinen Haushalten (54,7 Prozent alleine oder zu zweit) als die Testpositiven (39,8 Prozent). „Dies ist plausibel, wenn man bedenkt, dass ein Hauptrisiko für Ansteckungen in der Familie besteht.“ 78,8 Prozent der Testnegativen gegenüber 60,6 Prozent der Testpositiven lebten ohne Kinder im Haushalt. Ein geringerer Anteil der Testpositiven war berufstätig als der Testnegativen (28,3 Prozent zu 37,4 Prozent), der Anteil der Berufstätigen beider Gruppen mit Homeoffice war praktisch identisch bei zwei Dritteln. Martus schreibt:

„Zusammenfassend muss trotz einiger durchaus interessanter Ergebnisse festgestellt werden, dass die Ergebnisse der Befragung der Testpositiven trotz recht guten Rücklaufs von knapp über 50 Prozent der Angeschriebenen nur wenig zum bekannten epidemiologischen Wissen beitrugen. Eine – im Rahmen des Tübingen Modellprojekts nicht machbare – persönliche Befragung hätte vielleicht belastbarere Ergebnisse erbracht.“

Die Resonanz des Modellversuchs wird im Abschlussbericht sehr positiv beschrieben: „Die Testbereitschaft ist gegeben. Auch die langen Wartezeiten in der ersten Versuchsphase wurden toleriert. Nach der Umstellung auf das elektronische Ticketing stellte sich eine große Zufriedenheit ein.“ Einschränkend muss gesagt werden, dass hier überwiegend subjektive Eindrücke und Beobachtungen festgehalten sind.

2.4 Zuverlässigkeit der Tests

Knackpunkt für den Modellversuch war die Zuverlässigkeit der Schnelltests. „Die eingesetzten Schnelltests der Marke Abbott Panbio Nasal zeigten eine hohe Zuverlässigkeit“, heißt es im Abschlussbericht unter Verweis auf eine „Spezifität von 99,9 Prozent (nach Herstellerangaben)“. 50 Prozent der positiven Schnelltests waren falsch positiv. Nicht erwähnt werden allerdings die – gefährlicheren – falsch negativen Ergebnisse. Mitte April gab es immer mehr bundesweite Veröffentlichungen, die auf eine deutlich niedrigere Quote verwiesen als bis dato angenommen. Nicht etwa 80 Prozent, sondern rund 50 Prozent der Infizierten würden mit den Schnelltests erkannt, sagte ausgerechnet der Verantwortliche für die wissenschaftliche Begleitforschung des Tübinger Modells, Prof. Dr. Peter Kremsner. Doch auch diese Quote sei besser als gar nichts, also seien die Tests sinnvoll (Schwäbisches Tagblatt, 20. April 2021). Immerhin würden mit den erfolgreichen 50 Prozent die Superspreader erwischt, auf deren hohe Virenlast der Antigentest reagiere, erklärte Federle im selben Artikel. Und engmaschige Tests seien wichtig, weil die Viruslast oft erst nach einigen Tagen hoch genug sei. Zur Sicherheit musste in Tübingen jeder positive Antigen-Schnelltest durch einen PCR-Test bestätigt werden.

Positiv Getestete mussten sich in Quarantäne begeben. Ein negativer Schnelltest entband nicht von den Abstands-, Masken- und Hygienevorschriften.

2.5 Infektionsgeschehen

Die Inzidenz in der Stadt stieg von 20 zu Versuchsbeginn auf 110 bis zum 1. April an, sank auf 60 am Ende der Osterwoche und stieg wieder auf 114 bis zum Ende des Versuchs. Im Landkreis Tübingen verlief der Anstieg bis zum ersten April flacher (von 35 auf 130), danach jedoch wesentlich steiler auf 200. Im Bericht wird berechnet, „dass rund 40 Prozent der Bevölkerung des Landkreises Tübingen in der Stadt leben. Daraus ergibt sich, dass die Inzidenz im Landkreis außerhalb der Stadt vom 1. April bis zum Ende des Versuchs von 140 auf über 250 angestiegen ist.“ Im Land stieg der Wert von 130 auf 200,

„obwohl in der Mehrzahl der Kreise die Notbremse Anwendung fand, auch im Landkreis Tübingen außerhalb des Stadtgebietes. Die Inzidenz in der Stadt Tübingen entsprach demnach am Ende des fünfwöchigen Versuchs rund 40 Prozent der Inzidenz im restlichen Landkreis Tübingen und 60 Prozent des Landesdurchschnitts.“

Deshalb ist laut Bericht „ein kausaler Zusammenhang des Anstiegs im Landkreis mit den Einkaufs- und Kulturangeboten in Tübingen sehr unwahrscheinlich. Da aus der Kontaktverfolgung des Gesundheitsamtes keine Erkenntnisse über Infektionsorte vorliegen, bleiben diese Analysen aber immer mit Unsicherheit behaftet.“ Der letzte Satz ist wichtig und widerspricht dem Eindruck, der insgesamt mit dem Vergleich zum Landkreis Tübingen offenkundig vermittelt werden soll. Schließlich kommen aus Landkreisgemeinden Tausende von Menschen werktäglich zum Arbeiten und Freizeitverbringen, zum Bummeln und Einkaufen, zu Besuchen und mehr nach Tübingen. Die Stadt hat keine Zugbrücken. Zudem werden im Bericht Einzelereignisse in Tübingen gewissermaßen ausgeklammert: „Der Peak am 1. April geht hingegen wesentlich auf einen Ausbruch in der Landeserstaufnahmestelle zurück und hat folglich keine Verbindung zum Modellversuch.“ Doch warum sollte sich ein Geflüchteter nicht in der Stadt angesteckt haben? Und werden größere Ausbrüche in Senioren- und Pflegeheimen, Kitas und Schulen in Rottenburg oder im Steinlachthal nicht entsprechend aus der Kreis-Inzidenz herausgerechnet oder auch nur erwähnt?

Den Zusammenhang mit dem Landkreis erwähnt auch eine gemeinsame Studie von Prof. Dr. Wälde von der Johannes Gutenberg-Universität Mainz mit den Tübinger Wissenschaftlern Peter Kremsner, Gernot Müller und Dominik Papies. Er schreibt: „Wir führen unsere Analyse auf der Ebene der Landkreise durch, da die offiziellen Daten auf Ebene der Landkreise vorliegen und die Wirkung des Tübinger Experiments nicht auf die Stadt Tübingen beschränkt ist.“⁴ Um Aussagen über die Wirkungen des Tübinger Modells zu erhalten, haben Wälde et al. den realen Landkreis Tübingen mit einem „synthetischen“ aus Heidelberg, Freiburg, Heilbronn und dem Enzkreis verglichen. Der Anstieg der Inzidenzkurven verlief zunächst weitgehend parallel. Wälde schreibt: „Dies

4 Wälde, Klaus et al. 2021: Modellversuch Tübingen – unsere Evaluationsergebnisse <https://www.macro.economics.uni-mainz.de/2021/04/20/modellversuch-tuebingen-unsere-evaluationsergebnisse/> (30.06.2021).

legt nahe, dass der unmittelbar nach dem Beginn des Experiments zu beobachtende Anstieg der Fallzahlen nicht kausal auf das Experiment zurückzuführen ist, sondern die allgemeine Entwicklung in Deutschland und Baden-Württemberg widerspiegelt. Dieses Bild ändert sich etwa 14 Tage nach Beginn des Experiments. Ab hier steigen die Zahlen in Tübingen deutlich stärker als in der Kontrollgruppe, so dass sich eine deutliche Lücke in den Verläufen ergibt. Gegen Ende des Beobachtungszeitraums schließt sich die Lücke wieder langsam.“ Und weiter: „Wir beobachten im Landkreis Tübingen eine 7-Tage-Inzidenz von 144. Ohne die Öffnungen im Rahmen des Tübinger Modells hätten wir nach unseren Analysen eine Inzidenz von etwa 100 beobachtet.“ Ist das Modell also gescheitert? Wälde vorsichtig: „Fazit: Das Tübinger Modell führte zu einem messbaren, allerdings kleinen und tendenziell temporären Anstieg der Siebentages-Inzidenz im Landkreis Tübingen.“ Das vermehrte Testen erkläre den Anstieg „zu einem nicht unbeträchtlichen Teil, aber nicht vollständig“. Und zu erinnern ist daran, dass der Landkreis und nicht die Stadt untersucht worden ist. Nachträglich gaben die Forscher noch Stadtzahlen ein. Wälde fasste das Ergebnis so zusammen: „Allein hätte die Stadt Tübingen kein Problem gehabt.“ (Schwäbisches Tagblatt 29. April 2021).

3 Fazit und Folgerungen

3.1 Perspektive durch Öffnung

Nach und in den Monaten des Lockdowns zeigte sich die Sehnsucht der Menschen nach Geselligkeit in der Außengastronomie, nach Bummeln und Shoppen im Ansturm von Besuchern und Besucherinnen aus ganz Deutschland in Tübingen Ende März. Im Abschlussbericht steht:

„Die Akzeptanz in der Bevölkerung ist gegeben. Kritische Stimmen konzentrierten sich auf die Phase von drei Tagen, in denen die Stadt durch Tagestouristen überfüllt war. Seit der Beschränkung auf Kreisbewohner ist die Unterstützung wieder gesichert. Der Gemeinderat trägt den Modellversuch mit und bringt sich durch Verbesserungsvorschläge aktiv ein. Die Zufriedenheit mit den Testangeboten ist sehr groß. Die Öffnung des Handels und der Kultur wird allgemein begrüßt.“

Einige Einzelhändler in Tübingen gaben an, nur durch die Öffnungswochen während des Modellversuchs überlebt zu haben. Der örtliche Handel- und Gewerbeverein startete eine Dankesaktion mit Zeitungsanzeigen und Schaufensterbeschriftungen.

3.2 Testen erfolgreich

Das Modell sah wie die Tübinger Schnelltest-Strategie insgesamt vor, massenhaft Menschen ohne Krankheitssymptome zu testen, um Infizierte herauszufischen und damit Ansteckungsketten zu unterbrechen. Der Abschlussbericht hält das Ziel für erreicht: „Der Versuch ist erfolgreich verlaufen. Die zusätzlichen Öffnungen haben nicht zu einem messbaren Anstieg der Infektionen geführt.“ Doch das Ergebnis muss – wie unter 2.5 beschrieben – genauer betrachtet werden. Festzuhalten ist jedoch: Selbst, wenn nur jeder zweite Test zuverlässig gewesen sein sollte, sind immer noch 50 Prozent wirksam ge-

wesen und haben Infizierte erkannt und damit Ansteckungsketten unterbrochen. Voraussetzung ist allerdings, dass (möglicherweise falsch) negativ Getestete sich nicht leichtsinnig verhalten. Deshalb war die Öffnung von Gastronomie und Läden in Tübingen auch umstrittener als das Testen an Orten, wo Menschen ohnehin zusammenkommen wie in Betrieben und Schulen.

3.3 *Agiles Handeln und Lernen*

Gerade in unsicheren und sich schnell wandelnden Situationen wie einer Pandemie ist agiles Management gefragt. Lösungen für sich kurzfristig stellende Probleme müssen schnell gefunden werden und flexibel neuen Anforderungen angepasst werden. Der Tübinger Weg und das Tübinger Modell sind positive Beispiele für beides. Anders als Bundes- und Landespolitik haben die lokalen Akteure rasch gehandelt, sind immer wieder sogar vorgeprescht. Sie haben sich als Schnellboote im Vergleich zu den Tankern Bund und Land erwiesen.

Wer macht, macht auch Fehler. Die Verantwortlichen in Tübingen haben schnell aus ihnen gelernt und nachgesteuert, etwa nach dem Ansturm aus ganz Deutschland vor Ostern. Auch die Kontrollen haben sie verschärft, als die Lage aus dem Ruder lief. Das Lernen beim Tun wurde praktiziert.

3.4 *Wichtige Fragen offen*

Viele Fragen sind insgesamt und auch beim Tübinger Modell noch offen. Wo stecken sich die Menschen an? Wie sind die Infektionswege? Wie viele Infektionen hat die Öffnung verursacht? Haben sich Menschen aus anderen Orten im Landkreis Tübingen, aus anderen Landkreisen oder Bundesländern in Tübingen angesteckt? Oder haben sie Tübinger und Tübingerinnen bei ihrem Besuch infiziert? Im ersten Fall würden die Folgeerkrankungen in den Corona-Statistiken anderer Gemeinden, Landkreise oder Bundesländer auftauchen. Im zweiten Fall wäre die Zuordnung zum Modellversuch nicht nachvollziehbar. Auch den Wechselbeziehungen von Stadt und Landkreis Tübingen müsste systematisch nachgegangen werden.

Es wäre zudem verkürzt, Inzidenzzahlen monokausal mit der Öffnung und dem Testen in Zusammenhang zu bringen. Denn die Werte waren in Tübingen besser als in vielen anderen Städten im Land, aber schlechter als in den Universitätsstädten Freiburg (trotz Grenznähe) und Heidelberg. Auf Nachfrage des Verfassers nannten die Sprecher dieser Städte Faktoren, die in Tübingen kaum diskutiert wurden: Der hohe Bildungsgrad lasse die Bürger und Bürgerinnen überdurchschnittlich gut mitmachen. In Universitätsstädten gebe es viele Arbeitsplätze in Dienstleistungen, Wissensberufen und Verwaltungen, die sich leicht ins Homeoffice verlegen lassen. Kliniken mit tausenden Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen führen zu einer hohen frühen Impfquote. Viele Single- und Paarhaushalte verringern das Risiko. Schließlich: Viele Studierende waren gar nicht in der Stadt. Zahlen konnten weder die Universitäten noch Stadtverwaltungen liefern. Doch wenn zum Beispiel ein Drittel der über 27.000 Studierenden gar nicht am Ort gewesen

wäre, dann würde sich die Basis für die Berechnung der Inzidenz verändern. Dann hätte Tübingen faktisch 80.000 Einwohner statt fast 90.000. Bei der Umrechnung auf 100.000 würde aus einem Wert von 114 (letzter Tag des Modells) einer von 128. Was zeigt: Begleitforschung muss breiter angelegt sein. Soziologen und Soziologinnen hätten durch mehr und tiefere Umfragen solche Zusammenhänge erhellen können.

3.5 *Neue Studien vorbereiten*

Für viele offene Fragen kamen der Modellversuch und die Möglichkeit einer wissenschaftlichen Begleitung zu kurzfristig, wie auch beteiligte Forscher und Forscherinnen sagten. Zugleich wären Antworten weit über Tübingen hinaus wichtig für den Umgang mit der Corona-Pandemie wie mit möglichen weiteren Ausbrüchen. Daher sollten weitere Studien erfolgen. Der an der Wälder-Untersuchung beteiligte Prof. Dr. Dominic Papias plädierte für eine Neuauflage des Modells, allerdings wissenschaftlich genauer vorbereitet. So sei es sinnvoll, nach einer Zufallsstichprobe Besucher und Besucherinnen nach ihrer Postleitzahl zu befragen und sie zu einem PCR-Test zu verpflichten – sofort und nach sieben Tagen. Weitere Punkte ergeben sich aus den offenen Fragen. Kernforderung ist daher: Schon jetzt müssten für eine mögliche vierte Welle im Herbst 2021 mehrere und interdisziplinäre Studien in Auftrag gegeben werden, damit die Forschenden im Fall der Fälle bereit stehen und nicht noch einmal ungenügend vorbereitet sind oder der Infektionsentwicklung hinterherhinken.

3.6 *Weitere kommunale Modelle sinnvoll*

Mit Blick auf die Länderkompetenzen war oft vom „Flickenteppich“ der Pandemie-Bekämpfung die Rede. Viele Entscheidungen einzelner Bundesländer waren schwer nachvollziehbar. Dennoch hat der Föderalismus zu einer Anpassung der Maßnahmen an die sehr unterschiedlichen Verhältnisse in den Regionen verholfen. Noch näher dran waren die Kommunen. Hier war auch die Kreativität am größten. Sie wurden aber oft von Land und Bund ausgebremst. Die Oberbürgermeister Boris Palmer (Tübingen), Claus Ruhe Madsen (Rostock) und Markus Lewe (Münster) starteten deshalb am 1. März 2021 einen Appell für „Freiheit und Verantwortung in den Kommunen“. Darin heißt es:

„Vor Ort können innovative Lösungen mit der Bürgerschaft entwickelt, erprobt und praktiziert werden. Vor Ort kommen Freiheit und Verantwortung zusammen. Die Informations- und Entscheidungswege sind in der Kommune kurz. Wenn etwas vor Ort nicht so funktioniert wie gedacht, dann wird das schneller erkannt und korrigiert als auf dem Weg über Stuttgart, Schwerin, Düsseldorf oder Berlin. Wir schlagen den Gesetzgebern in Bund und Ländern vor, die Stärken der Kommunen mehr zu nutzen und jetzt mehr Entscheidungsspielräume und Kompetenzen auf dieser Ebene zu schaffen.“

Als Lokaljournalist kann der Verfasser die Stärke der kommunalen Ebene bestätigen. Zugleich besteht das Interesse von Bund und Land, dass nicht jeder alles machen kann. Zu diesem Zweck lassen sich Rahmen definieren. Auch mit Blick auf mehr Wissen gilt: Erkenntnisfortschritte ergeben sich nicht, wenn alle in ganz Deutschland dasselbe machen. Das spricht für weitere lokale Versuche. Auch diese sollten koordiniert werden, damit durch Vergleiche gelernt werden kann.

3. Themen der Forschung

Die Covid-19-Pandemie aus föderalismustheoretischer Perspektive: Fragen und Antworten

Roland Sturm

Die Covid-19-Pandemie ist sicherlich nicht in erster Linie ein Föderalismusproblem. Sie gehört in die Kategorie der „unbeherrschbaren Seuchen“, wie zuletzt AIDS.¹ Die AIDS-Bekämpfung wurde von Beginn an zentralstaatlich organisiert. Die föderale Grundstruktur der Bundesrepublik Deutschland stand dem nicht entgegen. Bundesstaatliche Aufklärungskampagnen, private Hilfen, die fehlende Mobilisierung der Verwaltungshoheit der Länder und der ausbleibende Eingriff in Freiheitsrechte mag erklären, wieso föderale Fragen in den 1980er Jahren nicht diskutiert wurden.

Denkt man über föderalismustheoretische Zugänge zur Covid-19-Bekämpfung nach, wird man Versatzstücke unterschiedlicher Theorieangebote zusammentragen müssen. Zum einen geben einige Ergebnisse der Föderalismusforschung Hinweise.² Zum anderen sind auch Überlegungen der Policy-Forschung mit einzubeziehen.³ Immer geht es um das Entscheiden, in dessen Logik sich Föderales widerspiegelt.

Die Länder können weder beim Katastrophenschutz, unter anderem als ausführende Instanz des Infektionsschutzgesetzes, noch als verantwortliche Entscheider für die Schulpolitik bei den großen Fragen des Kampfes gegen die Pandemie vom Bund in den Hintergrund gedrängt werden. Selbst Bundesminister und große Teile der Presse stellen dies zwar in Frage, ohne aber den logischen Schritt gehen zu wollen und Grundgesetzeinschnitte zu Ungunsten der Länderautonomie zu fordern. Stattdessen wird mehr Mitsprache des Bundes als „Lehre“ aus der Pandemie gefordert.⁴ Wer hat hier was über föderales Entscheiden gelernt, welches Föderalismusverständnis ist damit gemeint?

Tabelle 1 gibt einen Überblick über Thesen zur Rolle föderalen Entscheidens und die Faktoren, die ein solches begründen und unterstützen. Diese Thesen werden im Folgenden im Einzelnen zu diskutieren sein.

-
- 1 Vgl. Koch, Meinrad A. 1987: Reaktionen auf schleichende Katastrophen: Das Beispiel „unbeherrschbare Seuchen“, in: Böhret, Carl et al. (Hrsg.): Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, Opladen, S. 91–96.
 - 2 Vgl. Sturm, Roland 2020: Föderalismus, 3. Auflage, Baden-Baden.
 - 3 Vgl. Weaver, R. Kent 2020: Policy Dynamics in Federal Systems: A Framework for Analysis, in: Publius. The Journal of Federalism 50 (2), S. 157–187.
 - 4 Vgl. zum Beispiel „Rom wurde auch nicht an einem Tag erbaut. Ich gebe nicht auf“, Spiegel-Gespräch mit Anja Karliczek vom 09.01. 2021, S. 3–36.

Tab. 1: Zum Föderalismus in der Pandemie-Krise

Kontext	Unterstützende Faktoren
Präferenzunterschiede der Länder	Kompetenzordnung / evidence based policy-making
Laboratories of democracy (Brandeis)	Eigene virologische Beratung
Stunde der Exekutive	Mehrheitsverhältnisse in den Landesparlamenten
Politikverflechtungsfälle	Blockademöglichkeiten
Race to the top / Parteipolitisierung	Wahlkampfnähe / Politikstil
Blaming	Vielfalt / Medien
Liberaler Intergouvernementalismus	Monitoring
Freiheitssicherung	Subsidiaritätsprinzip
Kooperativer Föderalismus	Tradiertes Verhalten

Quelle: eigene Zusammenstellung.

1 Präferenzordnung der Länder

Beginnen sollte man mit der banalen Feststellung, dass die deutschen Länder in ihrem Kompetenzbereich grundsätzlich immer die Möglichkeit zu eigenständigem Entscheiden haben. Der Drang der Länder, wie er sich nach der Föderalismusreform 2006 zeigte, eigentlich von ihnen allein zu regelnde Kompetenzen nun auch länderspezifisch wahrzunehmen, war gering. Auch die Möglichkeiten der Abweichungsgesetzgebung haben es nicht in das öffentliche Bewusstsein geschafft. Es überwog das Kultusministerkonferenz-Modell (KMK-Modell) der strukturierten Kooperation der Dritten Ebene. Insofern ist der Bezug auf landeseigene Besonderheiten bei der Covid-Bekämpfung (wie Grenz Nähe oder geringere Fallzahlen) ein Ausdruck evidenzbasierten Handelns, das eher neu im deutschen Föderalismus ist. In den Bundesratsausschüssen, wo noch am ehesten Länder und Parteien Flagge zeigen, ist die Konsensfindung eine gewohnte Übung.⁵ Was überraschte, war dass sich in der Covid-Krise wandelnde und widersprüchliche Präferenzen der Länder manifestierten, die dazu noch quer zu den parteipolitischen, territorialen (Ost-West/Stadtstaaten-Flächenstaaten) und wirtschaftlichen Trennlinien (arm-reich) verliefen. In einer anderen Föderalismuskultur, wie beispielsweise in den USA, wo Staaten wie New York, Ohio, Colorado und Kalifornien, eigene Wege der Pandemiebekämpfung gingen, wurde das individuelle Vorgehen einzelner Staaten als Norm interpretiert.⁶ Wenn dort ein Anstoß von außerhalb der Logik föderalen Entscheidens kam, war dies das Versagen von Präsident Donald Trump als Krisenmanager. Beim Wahrnehmen von Handlungsspielräumen der Länder beobachten wir in Deutschland in der politischen Praxis eine begrenzte Abkehr von der unsinnigen Vorstellung, dass der beste Föderalismus derjenige sei, der

5 Vgl. Müller, Markus M./Sturm, Roland/Finke, Patrick/Souris, Antonios 2020: Parteipolitik im Bundesrat. Der Bundesrat und seine Ausschüsse, Baden-Baden.

6 Vgl. Weible, Christopher M. et al. 2020: Covid-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives, in: Policy Sciences 53, S. 225–241 (233).

Einheitlichkeit garantiere.⁷ Die „Vielfalt-Aversion“ der deutschen Öffentlichkeit, geht es über lokales Brauchtum hinaus, ist damit nicht überwunden, aber immerhin hat die plurale Präferenzbildung es einmal auf die Ebene von *high politics* geschafft.

2 Laboratories of democracy

Haben die Länder in der Corona-Krise also als Politiklabore gewirkt, wie sie der amerikanische Bundesrichter Louis Dembitz Brandeis schon 1932 als konstitutiv für einen funktionierenden Föderalismus definierte? Haben sie Innovationskraft entwickelt und eigene Modellvorstellungen zur Problemlösung entwickelt? Haben sich bei der Suche nach Lösungen die besten der Länderantworten durchgesetzt? Ein strukturbildender Ländereinfluss auf Entscheidungen zur Pandemie-Bekämpfung ist sicherlich nicht zu erkennen. Dies hat mindestens zwei Gründe. Zum einen war es nicht die Politik, die die Dimensionen des zu lösenden Problems definierte, sondern ein Mehrebenensystem von Epidemiologen und Virologen mit dem Robert Koch-Institut (RKI) an der Spitze und landesspezifisch einflussreichen Mediziner*innen (in Bayern zum Beispiel der „Runde Tisch Corona“), sowie den Landespolitikern nahestehende Ökonomen. Nicht nur im deutschen Föderalismus, sondern weltweit, zeigte sich der begrenzte Einfluss der Ökonomen bei der Krisenbekämpfung.⁸ Virologen waren aus wissenschaftlichen Gründen zu vorsichtigen Aussagen, die sich beispielsweise nicht für Stufenpläne der Pandemiebekämpfung eigneten, gezwungen. Wenn es dennoch zu solchen Plänen kam, wie im Februar 2021 in Schleswig-Holstein und Niedersachsen, wurden diese zwar in den betreffenden Ländern positiv aufgenommen, die anderen Länder konnten aber kein „best practice“-Modell erkennen und blieben zurückhaltend.⁹ Zum anderen – und damit zusammenhängend – blieb die Politik auf das Reagieren beschränkt, „agenda-setting“ war damit ausgeschlossen. Dies führte zu einer Politik des Mehr oder Weniger auf Landesebene, vor allem was den Ressourceneinsatz und die Kommunikation der Problemlagen betraf, nicht aber zum entscheidenden Schritt, eigenständige Politikansätze zu formulieren.

3 Stunde der Exekutive

Für die Länder sprachen in erster Linie die Landesregierungen bzw. die amtierenden Regierungschefs. Das ist im deutschen Exekutivföderalismus keine Überraschung. Er privilegiert Landesregierungen vielfach durch ihre Einbindung in Bundesinstitutionen, wie den Bundesrat oder die Ministerkonferenzen. Der übliche Rahmen des Exekutivföderalismus wurde verlassen, vor allem weil per Verordnung Eingriffe in Grundrechte legiti-

7 Vgl. Sturm, Roland 2015: Der deutsche Föderalismus. Grundlagen-Reformen-Perspektiven, Baden-Baden, S. 10–23.

8 Vgl. Petersdorff, Winand von 2021: Die politische Pandemie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.02.2021, S. 17.

9 Vgl. Bingener, Reinhard/ Wyssuwa, Matthias 2021: Pläne suchen Planbarkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.02.2021, S. 4.

mirt wurden (beispielsweise Versammlungsfreiheit, Religionsfreiheit und Berufsfreiheit).¹⁰ Geheilt werden sollte dies durch eine grundlegende Novellierung des Infektionsschutzgesetzes (neuer Paragraph 28a).¹¹ In den Landesparlamenten hielten jene die Regierung stützenden Mehrheiten den Exekutiven den Rücken frei. Keine Koalition auf Landesebene zerbrach. Die akteursbezogene Zuschreibung von Lösungskompetenz konnte der parlamentarischen Opposition nicht gefallen, ist aber der Normalfall im deutschen Föderalismus, den die Krise nur noch deutlicher ausleuchtete.

4 Politikverflechtungsfälle

Im Kern geht es bei der Diagnose der Politikverflechtungsfälle darum, Pathologien gemeinsamen Handelns zu verstehen. In der Pandemie interagieren die Exekutiven von Bund und Ländern, kommen aber – so die Annahme – deshalb zu keinem nachhaltigen Ergebnis, weil sie, ihren Rationalitäten folgend, einen größeren Mehrwert durch die Verhinderung von Entscheidungen als durch deren konsensuale Bestätigung erzielen. Die „Fälle“ wird zum Optimum in der Binnenlogik der Akteure.¹² R. Kent Weaver¹³ reduziert die Politikverflechtungsfälle auf das Veto, ohne die rationale Wahlhandlung miteinzubeziehen. Gerade diese bietet aber mit Blick auf die Akteurskonstellationen Potentiale zur Weiterentwicklung der Annahme einer Politikverflechtungsfälle.¹⁴

Weder die Bundes- noch die Landesebene manövrierte die Corona-Politik in den Stillstand. Abweichlern ging es nie um ein Vetorecht, sondern eher um Gestaltungskompetenz. Schon gar nicht nachweisbar sind Rationalitäten, die Veränderung behinderten. Vergleichbar mit der deutschen Einheit ist dies eine Übung in „experimenteller Politik“¹⁵: Das Ziel ist klar (ein Ende der Pandemie), der Weg bleibt umstritten, weil die Art der Wahrnehmung der Herausforderung traditionelle Rationalitätsabgleiche verhindert. Föderale Institutionen positionieren sich nicht stabil, wie das die Vermutung einer Politikverflechtungsfälle voraussetzt, sondern sind selbst darauf angewiesen, ihre Rolle immer neu zu verstehen.

10 Vgl. Münch, Ursula 2020: Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv)-Föderalismus in der Corona-Krise, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 209–225 (220 ff).

11 Vgl. Schäfer, Karsten 2021: Welche Rolle sollten Parlamente in der Corona-Krise spielen?, in: *Gesellschaft-Wirtschaft-Politik* 70 (1), S. 31–37.

12 Vgl. Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26, S. 323–356.

13 Vgl. Weaver 2020 (Fn. 3), S. 161.

14 Vgl. Kropp, Sabine 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden, S. 28 f.

15 Vgl. Giesen, Bernd/Leggewie, Claus (Hrsg.) 1991: Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch, Berlin.

5 Race to the top

Dennoch entstand immer wieder ein Wettbewerb der Länder um die beste Corona-Bekämpfungsstrategie, die sich allerdings weniger auf die Problemlösung als auf die Kommunikation von Problemen ausrichtete. Damit hatte die Politik ein Feld, auf dem sie Kompetenz beanspruchen konnte. Die Krise der SPD, ebenso wie der Kampf um den CDU-Vorsitz und die Unionskanzlerkandidatenkür boten ausreichend Stoff, um auch auf Landesebene nach Unterschiedlichkeit im Tempo und hinsichtlich der Reichweite von Covid-Entscheidungen Ausschau zu halten. Es wurde angenommen, dass die Reduktion der Covid-Belastungen (race to the top) an sich populär sei. Schon Albert Camus hat diese Präferenz in seinem Roman „Die Pest“ beschrieben:

„In dieser Beziehung waren unsere Mitbürger wie alle Leute, sie dachten an sich, oder anders ausgedrückt, sie waren Menschenfreunde: sie glaubten nicht an Heimsuchungen. Weil die Plage das Maß des Menschlichen übersteigt, sagt man sich, sie sei unwirklich, ein böser Traum, der vergehen werde. [...] Sie schlossen auch weiterhin Geschäfte ab, bereiteten Reisen vor und hatten eine Meinung [...] Sie glaubten sich frei.“¹⁶

Durch hypostatierte Bürgernähe entstand Varianz, die nach Föderalismus aussah, aber als „unerwünschter Nebeneffekt“¹⁷, anders als beispielsweise in den USA,¹⁸ eher taktischer Natur war, auch wenn die Bedrohungslage vor Ort als Faktor nicht übersehen werden sollte. Selbst in Koalitionen in Bund und Ländern, beispielsweise derjenigen der Freien Wähler in der Koalition mit der CSU in Bayern oder durch die SPD in Berlin als „regierende Opposition“¹⁹, wurde vermittelt, dass die gegenwärtige Politik der Pandemiebekämpfung nicht alternativlos sei. Von einer Ausprägung des Wettbewerbsföderalismus zu sprechen, wäre allerdings missverständlich.

Die Nähe der Wahlkämpfe 2021 spielte perspektivisch zwar eine Rolle, aber weniger inhaltlich als den Politikstil betreffend (zum Beispiel rasch handelnd versus zögerlich oder entschlossen versus getrieben). Der Aufstieg des Landespolitikers Markus Söder in den veröffentlichten Beliebtheitskalen ist ohne Corona-Krisenpolitik nicht zu erklären. Auf günstige Weise verknüpfte sich für ihn das Quasi-Mitregieren in Berlin als Chef einer Koalitionspartei mit seiner landespolitischen Dominanz.

6 Blaming

Blaming, das Verschieben von Verantwortung zwischen Bund und Ländern, bzw. in der radikalen Form, von der politischen Lösungsfähigkeit zum radikalen und nie substantiierten Vorwurf des wirkungslosen Flickenteppichs, ist sicherlich der am meisten gehörte Vorwurf in der Corona-Krise. Schon Thomas Ellwein hatte herausgearbeitet, dass der deutsche Föderalismus das Abschieben von Verantwortung erleichtert. Er sprach vom

16 Camus, Albert 1950: Die Pest, Hamburg, S. 25.

17 Behnke, Natalie 2020: Föderalismus in der (Corona)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 70, S. 9–15 (15).

18 Vgl. Weible et al. 2020 (Fn. 6), S. 235.

19 Vgl. Carstens, Peter 2021: Die regierende Opposition ist erschüttert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.02.2021, S. 4.

„Verschiebepflicht für politische Verantwortung“.²⁰ Der Föderalismus erhöht die Zahl der Spieler von *blame games*, sie funktionieren aber auch reibungslos in Einheitsstaaten.

Ohnmacht einzugestehen, ist das Gegenteil davon „Herr der Lage“ zu sein – eine Position, die politische Entscheidungsträger ständig anstreben. Verantwortung übernehmen in Zeiten der Ungewissheit fällt deshalb schwer. *Blaming* als Strategie in der Krise wurde Kanzlerin Merkel öffentlich unterstellt:

„Jetzt thematisiert sie ihre Machtlosigkeit selbst. Im Föderalismus habe eine Kanzlerin ja kein Vetorecht wie in der EU, sagt sie. Dabei könnte sie den Lockdown rechtlich gesehen per Bundesgesetz verhängen, sogar die Schulen selbst schließen. Aber ein hartes Durchgreifen ist nicht Merkels Art. Lieber nimmt sie in Kauf, dass die Länder aus ihrer Sicht falsche Entscheidungen treffen. Und schiebt die Verantwortung dann demonstrativ ab.“²¹

Blaming war nach dem Ignorieren von Beschlüssen der Treffen der Ministerpräsidenten mit den Ländern die gängige Praxis aller Beteiligten. Föderale Vielfalt entwickelt hier pathologische Züge bzw. artete in „framing contests“ aus, die auch in anderen föderalen und nicht-föderalen Staaten eine Rolle spielten.²²

Treibende Kraft des *blame-games* sind die Medien, die nach unmittelbar vorliegenden Ergebnissen der Krisenbekämpfung fragen. Bleiben diese aus – oder sind sie nicht einheitlich – beginnt die öffentliche Suche nach einem zum Teil konstruierten Fehlverhalten: „Diese und andere Kuriositäten wurden von den Medien dankbar aufgegriffen und vielfältig bei der Frage nach der Krisentauglichkeit des Föderalismus thematisiert.“²³

7 Liberaler Intergouvernementalismus

Konzipiert man das Krisenverhalten der Länder als Reaktion auf regionale Willensbildung und entsprechende Problemlagen und nimmt man an, dass die Repräsentanten der Länder diese nach außen vertreten und abgleichen, erweist sich der liberale Intergouvernementalismus als auf den ersten Blick zutreffender theoretischer Zugriff. Gerade die regionale Responsivität von Entscheidungen der Länder in der Coronakrise wurde von Verteidigern des deutschen Föderalismus immer wieder lobend hervorgehoben.²⁴ Allerdings kann man Zweifel haben, ob es tatsächlich einen demokratisch rückgekoppelten regionalen Willensbildungsprozess gegeben hat. Dagegen sprechen zum einen die obigen Hinweise auf die „Stunde der Exekutive“ und die Rolle der Parlamente und zum anderen die Unmöglichkeit, einen regionalen Diskurs über medizinisches Fachwissen zu organisieren bzw. über Vorgaben, die sich aus ihm ergeben. Über soziale Gerechtigkeit lässt sich regional viel gehaltvoller streiten als über die Gefahren der Mutation von Viren.

Regionale Responsivität gewann deshalb den Charakter von Ad hoc-Entscheidungen und schnellem Politikwechsel. Ein solches Entscheiden beraubt sich selbst des Legitimationsvorsprungs, den Politik vor Ort erzeugt. Die gesellschaftliche Diskurskultur, die der

20 Ellwein, Thomas 1978: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, Opladen, S. 73.

21 Amann, Melanie/Knobbe, Martin 2021: Der Lack platzt ab, in: Der Spiegel vom 13.02.2021, S. 22–24 (24).

22 Vgl. Weible et al. 2020 (Fn. 6), S. 228.

23 Vgl. Behnke 2020 (Fn. 17), S. 9.

24 Vgl. ebenda, S. 15.

liberale Intergouvernementalismus voraussetzt, konnte in der Corona-Krise, anders als beispielsweise in den USA bei der Bewältigung der Folgen des Hurrikans Katrina 2005²⁵, nicht entstehen. Der deutsche Föderalismus erlaubt durchaus die Regionalisierung von Policies, ohne durchschlagende gesamtstaatliche Impulse. Dies hat in den 1980er Jahren das dezentrale Entstehen von Industriepolitik²⁶ beispielsweise bewiesen. Schranken haben solche Entwicklungen aber, wenn – wie in der Corona-Krise – das zu bewältigende Problem nur sehr begrenzt in der Implementation und schon gar nicht grundsätzlich als regionales Problem definiert werden kann.

8 Freiheitssicherung

Die Gegner von Corona-Bekämpfungsmaßnahmen hoben regelmäßig deren freiheitsbedrohende Wirkung hervor. Der ehemalige Verfassungsrichter Udo di Fabio, Mitglied im Corona-Expertenrat des Landes Nordrhein-Westfalen, berichtete: „Mich haben im Frühjahr (2020, R.S.) sogar Richterinnen und Richter angeschrieben, weil sie meinten, dass wir auf dem Weg wären in den pandemischen Polizeistaat.“²⁷ Die Corona-Maßnahmen folgten aber nicht in einer den zentralen Zugriff auf Individuen stärkenden Weise. Der Kontext des Subsidiaritätsprinzips zwang zur Einzelbegründung und erleichterte viel stärker differenzierte juristische Überprüfung. Der Föderalismus provozierte Gewaltenhemmung.²⁸ Diese „muted dynamics“ wurden für den Föderalismus auch in anderen Ländern und für andere Politikfelder nachgewiesen.²⁹

Ob die Verhältnismäßigkeit dezentraler Maßnahmen immer beachtet wurde, ist ein permanenter Streitpunkt, der allerdings schon deshalb schwer zu entscheiden ist, weil das Ausmaß und die Folgen der Pandemiebedrohung zum Zeitpunkt staatlicher Maßnahmen schwer einzuschätzen ist. Die hilflose Debatte zu staatlichen Grenzwerten ist ein deutliches Indiz für diesen Sachverhalt. Gefragt wurde:

„Musste, bei aller Einzigartigkeit dieser Krisenerfahrung und auf unsicherem Gelände, jede wissenschaftliche Aussage zum Mantra erklärt werden? Virologen sind auch nur Menschen und zudem, wie andere Experten ebenso, selten einer Meinung. Apodiktisch verkündete Maßstäbe und Kennzahlen, die nur noch wenig galten, sobald sie erreicht wurden, ließen begründete und wichtige Fragen, aber leider auch viele unsinnige Verschwörungstheorien aufkommen.“³⁰

25 Vgl. *Landy, Marc* 2008: Mega-Disasters and Federalism, in: *Public Administration Review*, Special Issue, December, S. 186–198.

26 Vgl. *Sturm, Roland* 1991: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration, Baden-Baden.

27 Ex-Verfassungsrichter hält Impfregelein für verfassungswidrig, Spiegel-Interview von Dietmar Hipp und Markus Verbeet mit Udo di Fabio vom 09.01. 2021, S. 44.

28 Vgl. *Münch* 2020 (Fn. 10), S. 220.

29 Vgl. *Weaver* 2020 (Fn. 3), S. 176.

30 *Eilfort, Michael* 2020: Solidarität, Transparenz, Verantwortung ... und Freiheit! Handlungsbedarf und Folgerungen aus der Corona-Pandemie, Berlin, S. 12.

9 Kooperativer Föderalismus

Die Bund-Länder-Abstimmung erwuchs aus der deutschen Tradition des kooperativen Föderalismus. Historische Neoinstitutionalisten würden hier gerne eine Art Zwangsläufigkeit erkennen, die aber weder im Entscheidungsverfahren noch im mit Corona-Entscheidungen verbundenen Trend zur „Reföderalisierung“ erkennbar ist. Der kooperative Föderalismus definierte das Gespräch der föderalen Akteure als (relativ) verbindlichen Rahmen. Im Unterschied zu Krisenbewältigungsstrategien früherer Jahre, zum Beispiel Finanzkrise 1966 oder Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2007, schlugen die Akteure, trotz einiger Zurufe aus der Opposition, nicht den Weg von Unitarisierung und einer Bund-Länder-Institutionenbildung ein. Beratende Einrichtungen und Corona-Kabinette entstanden unverbunden dezentral, Kooperation reduzierte sich auf den Diskurs der Entscheidungsträger. Der pragmatische Umgang mit der Suche nach Lösungsstrategien unterschied sich grundsätzlich von einem strukturbildenden Umbau des Föderalismus. Die mangelnde Verwaltungskapazität des Bundes unterstrich die Implementationssouveränität der Länder.

10 Fazit

Bund und Länder haben in der Pandemiekrise ihr Verhältnis nicht neu definiert. Im Blick auf die Zukunft gilt, was Albert Camus in seinem Roman zum Ende der Pest schrieb: „Alle waren sich darin einig, daß die Annehmlichkeiten des früheren Lebens kaum mit einem Schlag zurückkehren würden und daß es leichter sei zu zerstören, als wieder aufzubauen.“³¹ Letzteres gilt für Deutschland vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht.

Kein föderalismustheoretischer Zugang hat Prognosekraft für die Zukunft des deutschen Föderalismus. Die Policy-Forschung betont regelmäßig den Stellenwert von „learning“ bei den Routinen der Politikformulierung.³² Ob die Erfahrung einer reföderalisierten Entscheidungsfindung in der Pandemiekrise die Länder in Zukunft dazu veranlasst, ihre Handlungsspielräume deutlicher auszureizen und vor allem sich gegen den Trend zur „Selbstunitarisierung“ im deutschen Föderalismus zu stemmen, bleibt dahingestellt. Zu optimistisch sollte man allerdings aufgrund der bisherigen Praxis des unitarischen Föderalismus in Deutschland nicht sein, zumal gerade bei finanzwirksamen Politikfeldern die meisten Länder auf die helfende Hand des Bundes (trotz der Gefahr des „goldenen Zügels“) vertrauen.

Die Personalisierung von Politik wurde im Kontext „der Stunde der Exekutive“ und der Medienberichterstattung verstärkt. Damit setzte sich ein Trend fort, der auch föderale Koordinationsmechanismen schon bisher, nicht nur in Deutschland³³, prägte.

31 Camus 1950 (Fn. 16), S. 158.

32 Vgl. Weible et al. 2020 (Fn. 6), S. 234.

33 Vgl. Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth 2020: Italiens Regionalismus im Ausnahmezustand: die Regierung Conte II auf der Suche nach Stabilität und Koordination, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 307–320 (317).

In der wissenschaftlichen Diskussion wurde der Polemik gegen den Föderalismus, dem in der Presse gerne eine Teilschuld für das versagende Krisenmanagement zu gewiesen wurde, mehrheitlich widersprochen. Charakteristisch ist die Position Udo di Fabios, der argumentierte:

„Ich teile nicht den Glauben an die Überlegenheit zentraler Entscheidungskompetenz. Die Rede vom Flickenteppich zeigt häufig nur mangelndes Verständnis für föderale Systeme. Die Art und Weise, wie Bundesregierung und Landesregierungen zusammengearbeitet haben, auch wenn es mal gehakt hat, war im Großen und Ganzen ein gutes Beispiel für einen kooperierenden Föderalismus.“³⁴

34 „Ex-Verfassungsrichter hält Impfregelein für verfassungswidrig“, Spiegel-Gespräch mit Udo di Fabio vom 09.01.2021, S. 44.

Der Einschlag der Corona-Pandemie im deutschen Fiskalföderalismus: Transmissionen und Reaktionen – der Freistaat Sachsen als Fallstudie

Christian Bender/Mario Hesse/Christoph Mengs

1 Einleitung

Zu Beginn der Corona-Pandemie, am Anfang des Jahres 2020, befanden sich die öffentlichen Finanzen in einer günstigen Ausgangssituation. Konjunkturbedingt war der gesamtsstaatliche Finanzierungssaldo von 2011 bis 2019 positiv. Strukturell begünstigt wurde dies durch ein historisch niedriges Zinsniveau und einem stetigen Anstieg der Beschäftigung. In diesem Umfeld erzielte die öffentliche Hand in Deutschland bis 2019 nicht unerhebliche Überschüsse.¹ Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie als systemisch exogener Schock waren alle staatlichen föderalen Ebenen dahingehend gefordert, fiskalische Antworten auf die sich abzeichnenden finanzpolitischen Problemlagen zu finden. Durch die einerseits wegbrechenden Steuereinnahmen und andererseits die steigenden Ausgabenbelastungen entstand eine Finanzierungslücke, die es zu schließen galt. Bund und Länder einigten sich unter diesem Eindruck auf die Geltendmachung der Notsituation in der Bundes- und den korrespondierenden Landesschuldenbremsen in deren Folge die neuerliche Aufnahme von Krediten zur Finanzierung der Maßnahmen zum Infektionsschutz und deren sozioökonomischen Effekten erfolgte. Insbesondere die Stabilisierung der kommunalen Ebene stand hierbei im Fokus.

Der vorliegende Artikel möchte einen Beitrag zur Systematisierung, Nachvollziehbarkeit und Folgeabschätzung der Corona-Pandemie aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive leisten. Hierzu wird neben einem kurzen Überblick zum Fiskalföderalismus in Deutschland auf die finanzpolitischen Transmissionskanäle von Bund und Ländern auf die kommunale Ebene eingegangen. Neben der Beschreibung der Politikoptionen, die im Zuge der Corona-Pandemie gezogen worden sind, wird zudem anhand eines Fallbeispiels, des Freistaates Sachsen, aufgezeigt, wie die einzelnen Maßnahmen auf die kommunale Ebene konkret eingewirkt haben.

2 Fiskalföderalismus in Deutschland im Überblick

Den Kern des deutschen Fiskalföderalismus bilden der Bund und die Länder. Der kooperative Föderalismus zwischen den beiden Ebenen drückt sich in der Verteilung der Zuständigkeiten, der Steuerverteilung und dem aktiven ergänzenden Finanzausgleich aus.

* Der Beitrag von Henrik Scheller in der Rubrik „Beiträge zum deutschen Föderalismus“ (S. 267–284) beleuchtet ebenfalls das Corona-Krisenmanagement und stellt dabei aber auf die Frage ab, inwieweit die entsprechenden Maßnahmen von Bund und Ländern einen Beitrag zur Stärkung der finanzföderalen Resilienz leisten.

1 Vgl. Gebhardt, Heinz/Siemers, Lars 2020: Staatsfinanzen in der Corona-Krise: Günstige Bedingungen sichern Handlungsfähigkeit, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2020, Nr. 7, S. 501–506.

In Übereinstimmung mit der Logik des Fiskalföderalismus ist die Aufgabenverteilung zwischen den Regierungsebenen entscheidend für die Verteilung öffentlicher Mittel. Ein erheblicher Teil der öffentlichen Aufgabenerfüllung wird vom Bund initiiert (Art. 70 ff. GG), aber von den Ländern oder Kommunen wahrgenommen (Art. 83 GG, sogenannter Funktionsföderalismus). Die Aufgabenverteilung verursacht Ausgaben für die Erbringung öffentlicher Leistungen, weswegen sich festhalten lässt, dass der Aufteilung von Entscheidungs- und Durchführungskompetenz (passiver Finanzausgleich) die Struktur der Einnahmen folgt (Finanzierungskompetenz, aktiver Finanzausgleich).

In Hinblick auf die Steuerverteilung selbst kann von einem Mischsystem gesprochen werden. Einerseits existieren Trennsteuern, die der jeweiligen Ebene allein zustehen. Diese machen etwa 26 Prozent der gesamten Steuereinnahmen aus und sind daher im deutschen Steuerföderalismus von untergeordneter Bedeutung.² Der größere Anteil des Steueraufkommens (74 Prozent) wird durch Gemeinschaftssteuern wie die Umsatzsteuer, die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Kapitalertragsteuer erzielt. Diese werden auf die verschiedenen Ebenen nach dem Verbundsystem verteilt. Sowohl die Bemessungsgrundlagen für die Steuern als auch deren konkrete Verteilung werden durch Bundesgesetze geregelt, die der Zustimmung der Länder bedürfen. Damit nimmt der Bund eine Schlüsselstellung im föderalen Finanzsystem Deutschlands ein. Die horizontale Zuordnung der Gemeinschaftssteuern wird durch Art. 107 GG geregelt, wobei durch das Betriebsstättenprinzip (bei multiregionalen Unternehmen) und durch das Wohnsitzprinzip (Wohnsitz des Steuerpflichtigen für die Lohnsteuer) eine Korrektur vorgenommen wird, um Diskrepanzen abzumildern und zu einer wirklichen Steuerkraft als Maßzahl zu gelangen.³ Durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde ab dem Jahr 2020 der bisherige Länderfinanzausgleich abgeschafft. Ein horizontaler Finanzausgleich erfolgt nun durch Zu- und Abschläge an der Umsatzsteuer, sowie durch Bundesergänzungszuweisungen.⁴ Das Auslaufen der bis 2019 gewährten Mittel aus dem Solidarpakt II wird zudem durch zwei neue Ausgleichsmechanismen, der Gemeindefinanzkraftzuweisung und den Forschungs-BEZ ausgeglichen.

Neben dem zweistufigen Staatsaufbau existiert in der deutschen föderalen Struktur eine dritte Ebene, welche ebenfalls eine eigene Entscheidungs- und Verwaltungsebene darstellt: die Kommunen. Diese dritte Ebene, bestehend aus mehr als 10.000 Gemeinden und

2 Vgl. Thöne, Michael/Bullerjahn, Jens 2020: Gemeindefinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Deutschland. Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit. Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Hamburg, S. 21. Bundessteuern, wie etwa die Energiesteuer oder die Kraftfahrtsteuer, machen rund 14 Prozent aus, Landessteuern mit der Grunderwerbssteuer sowie der Erbschaftsteuer circa drei Prozent und Gemeindesteuern mit beispielsweise der Grundsteuer und der Gewerbesteuer in etwa neun Prozent.

3 Vgl. Glinka, Philipp 2020: Die Steuerzerlegung zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zerlegungsgesetz. Eine theoretische und empirische Überprüfung ihrer fiskalischen Effekte anhand ausgewählter politischer und ökonomischer Kriterien. Dissertation. Universität Leipzig, Leipzig.

4 Diese sind abhängig durch die relative Position aus Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl („Soll-Finanzkraft“) jedes Landes. Die entstehende Finanzkraftlücke wird zu 63 Prozent ausgeglichen (§ 10 FAG). Dieses System ist dem früheren Länderfinanzausgleich artverwandt. Bestehende Differenzen werden durch Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) ausgeglichen, wobei diese bis 99,75 Prozent der noch bestehenden Lücken zu 80 Prozent ausgleichen. Hinzu kommen weitere Sonderbedarfs-BEZ (§ 11 FAG).

Gemeindeverbänden, weist zwar keine eigene Staatlichkeit auf, ihr wird nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG jedoch eine Selbstverwaltungsgarantie zugesprochen. Das Grundgesetz räumt den Kommunen in diesem Zusammenhang ein eigenes Hebesatzrecht ein (Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG), das sich auf die Grund- und Gewerbesteuer (Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG) bezieht.

Die Einnahmen der Kommunen setzen sich durchschnittlich zu rund 40 Prozent aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen, zu zehn Prozent aus sonstigen Einnahmen und zu zehn Prozent aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben zusammen. Die übrigen 40 Prozent gehen auf Zuweisungen und Erstattungen zurück. Insbesondere letztere variieren in ihrer Höhe und Struktur zwischen den Ländern in erheblicher Weise.⁵ Durchschnittlich rund 50 Prozent der Landeszuschüsse sind dabei aufgabenbezogen, die übrigen 50 Prozent werden über den kommunalen Finanzausgleich vergeben.

3 Finanzpolitische Transmissionskanäle im Zeichen der Corona-Pandemie

Die Effekte der Corona-Pandemie wirken über verschiedene Transmissionskanäle automatisch auf die öffentlichen Haushalte. Unmittelbar sind Mindereinnahmen bei den Steuern und steuerähnlichen Abgaben festzustellen. Insbesondere unternehmensbezogene Steuern (Gewerbe-, Körperschaftsteuer) sind maßgeblich betroffen, während die Einkommensteuer durch arbeitsmarkstabilisierende Maßnahmen gestützt wird. Mindereinnahmen sind nicht zuletzt bei Gebühren bzw. Entgelten zu erwarten, die für die Nutzung öffentlicher Einrichtungen anfallen (zum Beispiel ausgesetzte Kita-Gebühren, öffentlicher Nahverkehr, Kultureinrichtungen). Mehrausgaben sind vorrangig im Bereich der öffentlichen Gesundheitsleistungen sowie im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erwarten. Infolge des Lockdowns der gewerblichen Wirtschaft kommen zudem Mehrausgaben im Bereich der Arbeitsmarktmaßnahmen, wie etwa bei dem Kurzarbeitergeld oder dem ALG I sowie der Grundsicherung auf die öffentlichen Haushalte zu. In diesen Feldern liegen automatische Stabilisatoren, die unmittelbar wirksam werden und neben dem Bund auch stark die Gesetzliche Sozialversicherung in Anspruch nehmen. Zugleich führt der Lockdown in einigen Bereichen aber auch zu staatlichen Ausgabenminderungen. Hiervon betroffen sind eingeschränkte Aktivitäten in Kultur und Sport, aber auch Aktivitäten im Bereich der Schulen und der Kindertagesbetreuung.

Nicht zuletzt ist auch eine zeitversetzte Reaktion zu thematisieren: Im Zuge der Tilgung krisenbedingt aufgenommenen Kredite sind erhebliche Konsolidierungsaktivitäten zu erwarten. Dazu zwingen die Schuldenregeln auf Bundes- und Länderebene, die eine absolute Tilgung verlangen und ein simples ‚Herauswachsen‘ aus den Schulden nicht zulassen.⁶ Eine Senkung der Schuldenstandsquote, welche sich auf das BIP bezieht, reicht somit allein nicht aus. Für die Zukunft sind somit zusätzliche Haushaltsbelastungen zu erwarten, die den fiskalischen Handlungsspielraum einschränken werden. Insbesondere auf

5 Insbesondere existiert ein Unterschied zwischen alten und neuen Flächenländern. So sind die bereinigten Einnahmen der Kommunen der neuen Länder erstens deutlich geringer und zweitens ist der Anteil an Zuweisungen deutlich höher.

6 Der Bund kann lediglich strukturelle Verschuldungsmöglichkeiten von 0,35 Prozent des BIP sowie vorhandene Rücklagen zur Tilgung nutzen, die Regeln der Länder sind besonders restriktiv.

Länderebene wird sich dies auf heterogene Weise materialisieren, da erstens die Höhe der aufgenommenen Kredite variiert und zweitens die getroffenen Konsolidierungszeiträume teilweise massiv voneinander abweichen.⁷ Dies schafft einen Trade-off zwischen einer zeitlichen und fiskalischen Dimension, welchem unter anderem eine Risikoabwägung der Länder zum Auftreten erneuter fiskalischer Störungen in der Zukunft zugrunde liegt.

4 Policy Options im Fiskalföderalismus

4.1 Finanzpolitische Instrumente

Der exogene Schock der Corona-Pandemie lässt insbesondere die stabilitätsorientierten Ziele der Finanzpolitik in den Mittelpunkt der weiteren Betrachtung rücken.⁸ Somit gilt es krisenlindernde Maßnahmen, konjunkturelle Impulse und längerfristig wirkende Wachstumsziele in den Blick zu nehmen. Auch distributive Instrumente sind nicht unbedeutend, da die Auswirkungen der Corona-Pandemie weder interpersonell noch interregional gleichmäßig streuen. Zusätzlich gilt es, die Effizienz der öffentlichen Mittelverwendung sowie die staatsinterne Effizienz im Sinne der Zuordnung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die Gebietskörperschaften zu berücksichtigen.

Finanzpolitische Instrumente der Ausgabenseite stellen Leistungsausgaben, wie Sach- und Personalausgaben, Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen) oder an private Haushalte (Sozialtransfers), öffentliche Investitionen, Schuldenrückzahlungen und Kreditvergaben dar. Auf der Einnahmenseite sind dies Steuern, Gebühren und Beiträge, Erwerbseinkünfte und Schuldenaufnahmen. Nicht alle genannten Instrumente eignen sich gleich gut, um das Stabilitätsziel sowie das Distributionsziel zu erreichen. So sind die Voraussetzungen für zeitlich flexible Sach- und Personalausgaben aus ökonomischer Sicht kaum gegeben. Zudem schließen rechtliche Vorgaben in der Regel aus, Personal kurzfristig einzustellen und später wieder freizusetzen und vergaberechtliche Vorgaben verhindern kurzfristig wirkende größere antizyklische Sachausgaben. Auch in Bezug auf staatliche Investitionen bestehen limitierende Faktoren, wie Kapazitätsgrenzen und Zeitverzögerung bei Ausschreibung, Vergabe und Ausführung entsprechender Leistungen. Darüber hinaus sind als wesentliche Kritikpunkte der erhebliche Koordinierungsaufwand

7 Vgl. Hesse, Mario/Bender, Christian/Mengs, Christoph 2021: Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Freistaat Sachsen. Zwischenstand nach einem Jahr Pandemie. KOMKIS Report Nr. 08, Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur, Leipzig, S. 23. Während beispielsweise Sachsen innerhalb von sechs Jahren tilgen möchte, sind es in Nordrhein-Westfalen 50 Jahre.

8 Nach Musgrave können folgende Ziele der Finanzpolitik aus der Wirtschaftspolitik abgeleitet werden: Allokationsziel (Herstellung von Effizienz), Distributionsziel (Verteilungseffekte) und Stabilitätsziel (Glättung von Konjunktur und Wachstum). Vgl. Musgrave, Richard Abel 1966: Finanztheorie, Tübingen.

zwischen den föderalen Ebenen sowie die mögliche destabilisierende Wirkung fiskalpolitischer Instrumente auf den weiteren konjunkturellen Verlauf⁹ zu nennen.¹⁰ Zusätzlich kann es kritisch gesehen werden, wenn zur Stabilisierung Maßnahmen mit strukturellem Charakter ergriffen werden, da häufig die langfristigen Folgekosten bei der Entscheidungsfindung eine ungenügende Beachtung finden.

4.2 Bund

Der Bund weist angesichts seiner ausgeprägten Entscheidungskompetenz einen maßgeblichen Einfluss auf die Gesamtwirkung der finanzpolitischen Maßnahmen aller föderalen Ebenen auf, um dem exogenen Schock der Corona-Pandemie stabilisierend entgegen zu wirken. Hierbei nutzt er auf Seite der Ausgaben eine Vielfalt an Instrumenten, sodass das Bild einer *Bazooka* eher auf den Umfang abstellt, während das der *Gießkanne* der Wirkrichtung entspricht. Es wird deutlich, dass insbesondere kurz- und mittelfristige Hilfen zur Stabilisierung und weniger langfristige, wachstums- oder strukturelle Maßnahmen dominieren. Dies wird darin deutlich, dass die Mehrheit der Ausgaben zur kurzfristigen Stabilisierung des Arbeitsmarktes sowie zur Liquiditätssicherung von Unternehmen bereitgestellt worden sind. Eine Ausnahme bildet das Zukunftspaket im zweiten Nachtragshaushalt des Bundes, welches eine mittel- bis langfristige Ausrichtung aufweist.

Auf der Ausgabenseite nutzt der Bund im Wesentlichen Transferzahlungen, Subventionen sowie Kreditvergaben. Als relevante Transferzahlungen sind das Kurzarbeitergeld, die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I, der einmalige Kinderbonus sowie Überbrückungshilfen für Unternehmen zu nennen. Auf Seite der Kreditvergabe sind die Schaffung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds sowie die Sonderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aufzulisten.¹¹ Zusätzlich nutzt der

9 Die angemessene Auswahl der fiskalischen Instrumente, um eine aktive Konjunktursteuerung durchzuführen, ist finanzpolitisch sehr umstritten. So wirkt jeder Schock anders auf die Volkswirtschaft. Zudem befindet sich die Volkswirtschaft selbst in einem stetigen Wandel, sodass allein diese beiden Größen hohe Unsicherheiten in sich bergen. Zur Kritik an aktiver Konjunktursteuerung siehe *Elstner, Steffen/Michaelis, Henrike/Schmidt, Christoph M.* 2016: Das leere Versprechen der aktiven Konjunktursteuerung, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 96, Nr. 8, S. 534–540.

10 Vgl. *Lenk, Thomas/Sesselmeier, Werner* 2017: Konjunkturpolitik/Fiskalpolitik/Stabilisierungspolitik, in: *Neubäumer, Renate/Hewel, Brigitte/Lenk, Thomas (Hrsg.): Volkswirtschaftslehre*, Wiesbaden, S. 465–482 (473–477).

11 Als wichtigste Einzelmaßnahmen des Bundes sind in den beiden Nachtragshaushalten 2020 die Corona-Soforthilfen (maximal 18 Milliarden Euro), die Überbrückungshilfen (maximal 25 Milliarden Euro), die Mehrausgaben im Bereich Existenzsicherung (etwa 5,5 Milliarden Euro), die Deckung zusätzlicher Belastungen der Bundesagentur für Arbeit (überjähriges Darlehen von 9,3 Milliarden Euro) und die Zahlungen an den Gesundheitsfonds (11,5 Milliarden Euro) zu nennen. Mit dem Nachtragshaushalt 2021 wurden weitere einmalige Unternehmenshilfen im Umfang von 25,5 Milliarden Euro beschlossen, sodass der Bundeshaushalt zur Bekämpfung der Corona-Pandemie insgesamt etwa 65 Milliarden Euro in Form von Unternehmenshilfen bereitgestellt hat. Zusätzlich stellt das KfW Sonderprogramm einen wesentlichen Teil der Liquiditätssicherung von Unternehmen sicher: Seit dem Start des Sonderprogramms am 23.03.2020 hat es insgesamt 49 Milliarden Euro zusätzlicher Unternehmensfinanzierungen ermöglicht. Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* 2020a: Nachtragshaushalte 2020 des Bundes (Soll-

Bund auf Ausgabenseite zur Sicherung der staatsinternen Effizienz die Übernahme von Ausgaben anderer Ebenen. Hier zu nennen sind erstens die Erhöhung der Beteiligung an den kommunalen Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (KdU), die nun 74 Prozent beträgt. Dies entspricht jährlich in etwa 3,4 Milliarden Euro zusätzlicher Ausgaben des Bundes.¹² Zweitens ist der pauschale Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden für das Jahr 2020 zu nennen, welcher zu gleichen Teilen von Bund und Ländern getragen wurde – die Gemeinden erhielten etwa 11,8 Milliarden Euro.¹³ Drittens wurde eine dauerhaft höhere Bundeserstattung von 50 Prozent (statt 40 Prozent) der Ausgaben der neuen Länder nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG)¹⁴, beginnend ab dem Jahr 2021 beschlossen. Dies entlastet die Länderaushalte jährlich um etwa 340 Millionen Euro.¹⁵

Auf der Einnahmenseite führte der Bund Steuersenkungen sowie eine erweiterte Kreditaufnahme durch. Hier zu nennen sind unter anderem die befristete Senkung der Umsatzsteuer, die durch den Bund koordinierten Anpassungen von Steuervorauszahlungen und Stundungen von Steuerzahlungen sowie die Erhöhung des steuerlichen Verlustrücktrags.¹⁶ Zur Finanzierung der deutlich steigenden Ausgaben und sinkenden Einnahmen war eine erhebliche Kreditaufnahme unumgänglich. So hat der Bund von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, pandemiebedingt die Ausnahmeklausel der Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse) durch Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation zu aktivieren. In der Folge nahm der Schuldenstand des Bundes im Jahr 2020 um etwa 214 Milliarden Euro zu (+18 Prozent gegenüber 2019), sodass der Schuldenstand des Bundes am 31.12.2020 insgesamt etwa 1,4 Billionen Euro umfasste.¹⁷ Für 2021 ist eine weitere Kreditaufnahme in Höhe von rund 240 Milliarden Euro geplant.

bericht), in: BMF-Monatsbericht, August 2020; *Bundesministerium der Finanzen* 2021: Bundestag beschließt Nachtragshaushalt, Wirksam gegen die Folgen der Pandemie. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/nachtragshaushalt-2021-1880686> (28.04.2021); *KfW* 2021: KfW-Sonderprogramm bis Jahresende verlängert – Kredithöchstbeträge werden angehoben, gemeinsame Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Finanzen und KfW vom 25.03.2021. https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_642944.html (28.04.2021).

12 Hierzu ist eine grundgesetzliche Änderung in Art. 104a Abs. 3 GG erfolgt. Die bisherige Beteiligung des Bundes wurde auf unter 50 Prozent begrenzt.

13 Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2072).

14 Das AAÜG regelt die Schließung und Überführung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der DDR. Die erhöhte Bundesbeteiligung war allerdings bereits Gegenstand des Koalitionsvertrages 2017.

15 Vgl. *Bundesrat* 2020: Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 364/20 vom 25.06.2020, Berlin; *Bundesministerium der Finanzen* 2020b: Maßnahmen zur Entlastung von Kommunen und der neuen Länder beschlossen, Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 24.06.2020. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/06/2020-06-24-Kommunen.html> (31.03.2021).

16 Bis Ende März 2021 wurden vom Bundesgesetzgeber drei Corona-Steuerhilfegesetze verabschiedet.

17 Vgl. *Statistisches Bundesamt* 2020a: Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5.2, Wiesbaden.

4.3 Länder

Auf Ebene der Länder sind die finanzpolitischen Entscheidungskompetenzen im Vergleich zur Ebene des Bundes geringer. Zwar spielen sie die zentrale Rolle für die Organisation des öffentlichen Gesundheitsschutzes sowie die Koordination der Lockdown-Maßnahmen, mit Blick auf die fiskalischen Effekte ist ihre Wirkmächtigkeit dagegen begrenzt. Dies trifft insbesondere auf die Erhebung eigener Steuern zu. Infolge ihrer maßgeblichen Abhängigkeit vom Aufkommen der Gemeinschaftssteuern sind die Länder den diesbezüglichen Effekten ausgesetzt, ohne selbst viel steuern zu können. Allerdings haben sie durch die Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben an die Kommunen eine hohe regulatorische Gestaltungsfreiheit. Spiegelbildlich obliegt es zunächst der Verantwortung der Länder, den Kommunen in finanziellen Notlagen zu helfen. Allerdings ist bereits deutlich geworden, dass der Bund in der aktuellen Krise einen erheblichen Beitrag zur Stärkung der Kommunen geleistet hat, vorrangig über die Ausgleichszahlungen für entgangene Gewerbesteuerereinnahmen und die umfangreichere Beteiligung an den Kosten der Unterkunft. An der erstgenannten Unterstützung sind auch die Länder zu 50 Prozent beteiligt. Vor dem Hintergrund des Engagements des Bundes entsteht mit Blick auf die im Folgenden dargestellten Reaktionen der Länder eher der Eindruck, dass durch Nutzung der Ausnahmeklausel der Schuldenregeln weniger konjunkturpolitische, als vielmehr struktur- und wachstumspolitische Maßnahmen verfolgt wurden.

Auf der Einnahmenseite haben die Länder von der Option der Verschuldung in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht – andere Instrumente sind mit Blick auf die Kompetenzverteilung eher abwegig. Die pandemiebedingte Kreditaufnahme liegt 2020 im Schnitt bei 1.433 Euro je Einwohner, wobei zwischen Sachsen-Anhalt mit 118 Euro je Einwohner und Schleswig-Holstein mit 1.963 Euro je Einwohner die Spannweite mit rund 1.845 Euro je Einwohner groß ist.¹⁸ Wird auf die Haushaltsvolumina (einschließlich Nachtragshaushalte) abgestellt, so zeigt sich, dass die pandemiebedingte Kreditaufnahme rund 20 Prozent des Haushaltsvolumens ausmacht, wobei auch hier mit einer Spannweite von 29 Prozentpunkten eine hohe Varianz zwischen den Bundesländern festzustellen ist.¹⁹ Auf der Ausgabenseite nutzen die Länder die Ausnahmeklausel ihrer Schuldenregeln, um vielfältige finanzpolitische Instrumente zu nutzen.²⁰ Neben den eigentlichen konjunkturpolitischen Maßnahmen werden insbesondere auch strukturpolitische Maßnahmen, wie etwa Ausgaben für eine verstärkte Digitalisierung, getätigt.²¹

18 Vgl. Lenk, Thomas/Bender, Christian/Hesse, Mario 2021: Zwischen Tilgung und Pandemiebewältigung: Die Länderhaushalte unter Druck, in: Die Zukunft der föderalen Finanzbeziehungen zu Ehren von Matthias Woisin, im Erscheinen.

19 Vgl. ebenda.

20 So zeigen Hesse *et al.* (2020), dass die Maßnahmenbeschreibungen der Sondervermögen in Bezug auf die Bundesländer auseinanderfallen. Vgl. Hesse, Mario/Günther, Niklas/Mengs, Christoph/Bender, Christian 2020: Der deutsche Föderalismus im kommunalen Kontext – Sozialausgaben versus Investitionen in Zeiten von Corona, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2020, Berlin, S. 99–116.

21 Vgl. ebenda, S. 110 f.

Insgesamt drängt sich so der Eindruck auf, dass die Länder einerseits Schulden zur Kompensation ihrer Einnahmenausfälle aufgenommen haben und andererseits die fiskalische (Not-)Situation aktiv dazu genutzt haben, um Projekte umzusetzen, die eher in die Bereiche der Struktur- und Wachstumspolitik einzuordnen sind und nicht nur – wie zu erwarten war – in den Bereich der kurzfristigen Konjunkturpolitik. Zusätzlich wurde die Gelegenheit geschaffen, im Zuge der Schuldaufnahmen durch die Schaffung von Sondervermögen Reserven für künftige Haushaltsjahre aufzubauen. Die Länder erhöhten im Jahr 2020 ihre Nettokreditaufnahme gegenüber dem Vorjahr um 56,7 Milliarden Euro auf rund 636 Milliarden Euro (+9,7 Prozent gegenüber 2019),²² wobei die Ländergesamtheit ursprünglich sogar Kreditermächtigungen von weit über 100 Milliarden Euro mobilisiert hatte.²³

4.3 Kommunen

Die Kommunen, als dritte Verwaltungsebene im föderalen Staatsaufbau, verfügen bezogen auf die finanziellen Aspekte der Corona-Pandemie im Vergleich zu den anderen beiden Ebenen nur über eine stark eingeschränkte Entscheidungsfähigkeit. Dennoch sind sie für die Bewältigung der Krise, als Träger der Gesundheitsämter, des kommunalen Krankenhauswesens sowie durch die Tätigkeit der auf kommunaler Ebene angesiedelten Ordnungsämter, essenziell. Hinsichtlich ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit haben jedoch die Vorgaben auf den Ebenen des Bundes und der Länder einen dominanten Einfluss und begrenzen den Einsatz fiskalischer Instrumente.²⁴

Auf der Einnahmenseite führt der Rückgang der Einnahmen aus Steuern, aber auch aus Gebühren und Beiträgen, zu einer erheblichen Unsicherheit. Insbesondere über die Gewerbesteuer haben sich die wirtschaftlichen Effekte der Lockdown-Maßnahmen sehr schnell und direkt bei den Kommunen niedergeschlagen. Insofern sind die Unterstützungsmaßnahmen des Bundes und der Länder für entfallene Gewerbesteuereinnahmen ein Instrument, welches Druck von den kommunalen Haushalten genommen hat. Die Unsicherheit über die künftige Entwicklung der Einnahmen bleibt jedoch auch nach dem einmaligen Ausgleich bestehen. Die Gemeinden haben zwar die Möglichkeit, die Hebesätze der Realsteuern anzupassen, Anhebungen der Hebesätze für eine krisengeschwächte gewerbliche Wirtschaft in einem noch unsicheren Umfeld sind jedoch derzeit kaum vermittelbar.

22 Vgl. *Statistisches Bundesamt* 2020a (Fn. 17).

23 Vgl. *Woisin, Matthias* 2021: Länderhaushalte 2020: Grenzen für den Notstand, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen* 1-2021, im Erscheinen. Statistische Nachweise für den Bestand der Finanzvermögen zum 31.12.2020 stehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht zur Verfügung.

24 Als wesentlich ist die jeweilige Gestaltung der Gemeindeordnung zu nennen, die Vorgaben zur allgemeinen Haushaltswirtschaft, dem Vermögen sowie Beteiligungen und kommunalen Unternehmen gibt.

Auf der Ausgabenseite sind krisenbedingte, folglich ungeplante, zusätzliche Ausgaben zu bilanzieren. Insbesondere in den Bereichen Gesundheitsschutz, Maßnahmen zur Durchsetzung der Kontaktsperren und Unterstützung der lokalen Wirtschaft sind kommunale Mehrausgaben feststellbar.²⁵ Zudem sind im Zuge des gesamtwirtschaftlichen Schocks die verfügbaren Arbeitseinkommen gesunken, wodurch auch der Bedarf an Grundsicherungsleistungen steigt. Damit sind vor allem die kommunal getragenen Kosten der Unterkunft im SGB II zu nennen, weshalb die Unterstützung der Kommunen durch zusätzliche Bundesmittel ein weiteres kraftvolles Element der Krisenpolitik ist. Die genannten Maßnahmen des Bundes und der Länder haben die negativen fiskalischen Effekte auf die Kommunen deutlich abgedämpft. Infolge von Hilfsmaßnahmen mit einem Volumen von insgesamt mindestens 19 Milliarden Euro²⁶ haben die Kommunen im Jahr 2020 nur in geringem Maße auf Kreditaufnahme zurückgreifen müssen (ihr Schuldenstand erhöhte sich lediglich um 1,7 Milliarden Euro, das heißt +1,3 Prozent gegenüber 2019).²⁷

Darüber hinaus bestehen für die Kommunen selbst nur zwei Möglichkeiten, auf die Krise kraftvoll zu reagieren: Den Verzicht auf die Erfüllung freiwilliger Aufgaben und das Verschieben und Streichen kommunaler Investitionen.²⁸ Alles sind ohnehin prozyklische Reaktionsmuster, die die ökonomische Krise durchaus verschärfen können. Bei einem Wegfall freiwilliger Aufgabenerfüllung in den Bereichen Sport, Tourismus, Wirtschaftsförderung und Kultur wird es fiskalische Anstrengungen benötigen, um zur Leistungsbereitstellung auf Vorkrisenniveau zurückzukehren, sofern diese zuvor eingespart worden sind. Der Verzicht auf Infrastrukturmaßnahmen kann eine zusätzliche Verlängerung und Vertiefung der ökonomischen Krise bewirken. Stattdessen hat sich insbesondere in der Bewältigungsphase der Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2008 gezeigt, dass kommunale Investitionen ein Schlüssel zu einem erfolgreichen Krisenmanagement sind und zugleich dabei helfen, strukturelle Herausforderungen zu bewältigen.

5 Krisenpolitik im Freistaat Sachsen

Bevor im Speziellen auf die Krisenmaßnahmen im Freistaat Sachsen näher eingegangen wird, werden zur Einordnung zunächst die finanziellen Strukturen skizziert. Den Hauptteil der Einnahmen der sächsischen Kommunen machen Zuweisungen und Zuschüsse mit etwa 48 Prozent aus und bilden gemeinsam mit den Steuereinnahmen (29 Prozent) die Basis der Finanzausstattung.²⁹ Gebühren und andere zweckgebundene Abgaben werden

25 Vgl. Döring, Thomas 2020: Corona-bedingte Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der kommunalen Haushalte, eine finanzwissenschaftliche Bewertung, Sofia-Diskussionsbeiträge 20-4, Darmstadt., S. 3.

26 Zu den beschriebenen Hilfsmaßnahmen kommen weitere Pakete der Länder mit sehr unterschiedlichem Volumen und Zuschnitt. Da diese zum Teil über Sondervermögen abgewickelt werden und die konkrete Mittelbindung oft nicht im Einzelnen nachvollziehbar ist, sind die hier dargestellten 19 Milliarden Euro als Untergrenze zu interpretieren.

27 Vgl. Statistisches Bundesamt 2020a (Fn. 17).

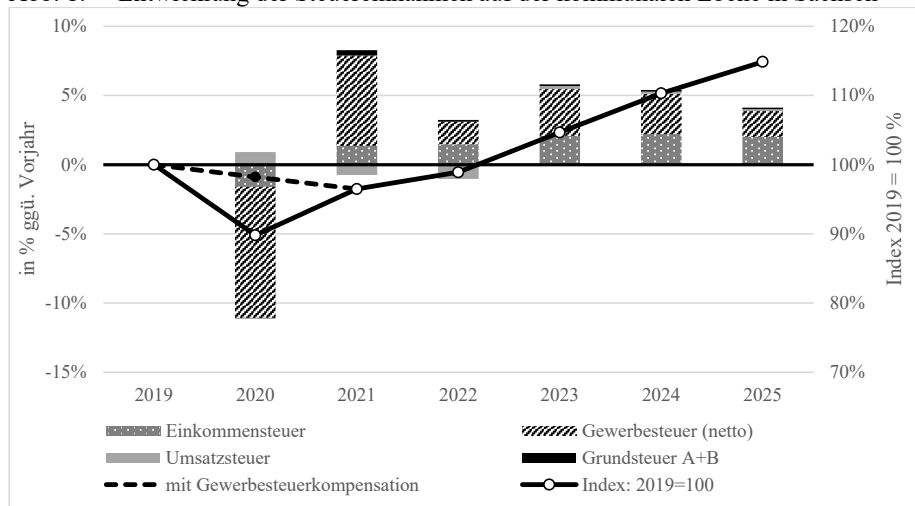
28 Vgl. Hesse/Günther/Mengs/Bender 2020 (Fn. 20).

29 Im Folgenden beziehen sich die Werte auf die Vorkrisen-Struktur von 2018.

auf rund sechs Prozent der kommunalen Einnahmen taxiert. Der verbleibende Betrag enthält verschiedene Positionen, wie etwa Einnahmen aus Akquisitionen.³⁰ Im Bundesvergleich überwiegt der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse in Sachsen.³¹ Die Abhängigkeit der Kommunen von der Landesebene ist demnach wesentlich höher als im bundesdeutschen Schnitt. Im Hinblick auf die Ausgabenstruktur zeigt sich, dass die Verteilung auf die verschiedenen Ausgabenarten (Personal, Sachaufwand, Investitionen, ausgelagerte Leistungserbringung) in etwa jener des bundesdeutschen Durchschnitts entspricht.³²

Da die Steuereinnahmen einen großen Anteil an den Gesamteinnahmen der Kommunen ausmachen, ist deren Entwicklung im Zuge der Krise und die Projektion ab 2021 relevant (vgl. Abb. 1). Dabei zeigt sich, dass neben der Einkommenssteuer (-4,7 Prozent in 2020 gegenüber 2019) vor allem die Gewerbesteuer (-22,8 Prozent in 2020 gegenüber 2019) auf die wirtschaftlichen Impulse reagierte. Insgesamt ist ein kumulierter Rückgang um -10,2 Prozent in 2020 gegenüber 2019 festzustellen (die gestapelten Säulen repräsentieren den Beitrag der Einzelsteuern zum Gesamtergebnis). Wird eine indexierte Betrachtung gewählt, so zeigt sich, dass erst für 2023 ein Wiedererreichen des Vorkrisenniveaus erwartet wird.

Abb. 1: Entwicklung der Steuereinnahmen auf der kommunalen Ebene in Sachsen



Quelle: eigene Abbildung, eigene Berechnung, vgl. Regionalisierte Steuerschätzung Mai 2021.

30 Vgl. Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim 2019a: Kommunalen Finanzausgleich – vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen, in: Schweisfurth, T./Wallmann, W. (Hrsg.): Haushalts und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 242, Berlin, S. 325–358 (163).

31 Im bundesdeutschen Schnitt machen diese lediglich 33 Prozent aus, wohingegen der Anteil der Steuereinnahmen bei knapp 40 Prozent liegt. Vgl. Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim 2019b: Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019, Dresden: Sachsenlandkurier, 6/2019, S. 50.

32 Vgl. ebenda, S. 51.

Eindrucksvoll ist zu erkennen, dass die Gewerbesteuer am stärksten von den Folgen der Corona-Pandemie betroffen ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass resistente größere Unternehmen in Sachsen unterrepräsentiert sind. Bundesweit beliefen sich die Gewerbesteuerausfälle im Vergleich ‚nur‘ auf 17,1 Prozent. Aus den Mitteln zur Kompensation der Einbrüche bei der Gewerbesteuer 2020 stellte der Bund den sächsischen Kommunen 275 Millionen Euro, das Land weitere rund 37 Millionen Euro zur Verfügung.³³ In Abb. 1 ist erkennbar, wie stark der dämpfende Effekt dieser Zahlungen auf die Steuereinnahmen war und dass damit eine weitaus gravierendere finanzielle Krise der Kommunen (vorerst) verhindert werden konnte (gestrichelte Linie). Gleichzeitig ist klar, dass die Kommunen einen längeren Atem brauchen werden, um die Corona-Krise finanziell zu überwinden.

Bezüglich der Zuweisungen und Hilfeleistungen des Freistaates wirkt sich positiv aus, dass dieser rund zwei Drittel seiner Steuereinnahmen aus der weniger krisenanfälligen Umsatzsteuer erzielt, wohingegen die Anteile aus der Einkommensteuer (rund 25 Prozent) und der Körperschaftsteuer (rund vier Prozent) deutlich geringer ausfallen. Trotz rückläufiger Steuereinnahmen war für das Jahr 2020 kein direkter ‚Durchbrucheffekt‘ auf die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleichssystem und vor allem auf die zweckfreien Schlüsselzuweisungen zu erwarten. Die Höhe des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes (SächsFAG) für das Jahr 2020 stand ohnehin bereits fest.³⁴ Die Logik des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, der das Gesamtvolumen der Zuwendungen bestimmt, führt jedoch dazu, dass die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2020 später zu negativen Ausgleichsbeträgen für die Jahre ab 2022 führen können. Auch hier würde sich die Krise erst zeitverzögert in den kommunalen Haushalten niederschlagen. Positiv wirkt sich in der aktuellen Situation allerdings das hohe Gewicht der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen aus.³⁵ Das Schlüsselverteilungssystem mit seinem regelbasierten Ansatz der horizontalen Verteilung ermöglicht einen Ausgleich für Kommunen, die besonders stark von Steuerausfällen betroffen sind.³⁶

Darüber hinaus hat der Freistaat ein Sondervermögen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie aufgesetzt.³⁷ Dieses wurde aus einer Kreditemächtigung (sechs Milliarden Euro), einem Tilgungsverzicht (75 Millionen Euro) und der Entnahme von 650 Millionen Euro aus der Haushaltsausgleichsrücklage gespeist. Der Freistaat will hierdurch die wirtschaftlichen Folgen weiter abmildern. Die Zwecke des Fonds beschränken sich im Wesentlichen auf Maßnahmen zur Stärkung des Gesundheitswesens, zur Stabilisierung der sächsischen Wirtschaft, zur Unterstützung der sächsischen Kommunen und zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge des Landes.³⁸ Knapp 3,9 Milliarden Euro hat der Freistaat bis zum Ende des Jahres 2020 tatsächlich aufgenommen. Deren

33 Vgl. § 1-2 COV19GewStAusglG.

34 Sächsisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 95), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 16. Dezember 2020 (SächsGVBl. S. 729) geändert worden ist.

35 Dies ist nicht für alle Länder der Fall. Siehe *Lenk/Hesse/Starke* 2019a (Fn. 30), S. 79.

36 Die Steuerkraft der Gemeinden (Umlagekraft der Landkreise) wird zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen verwendet, siehe § 6 (1) und § 11 (1) SächsFAG. Dabei existiert eine gewisse Zeitverzögerung, da Steuereinnahmen aus den Vorjahren verwendet werden.

37 Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz vom 9. April 2020 (SächsGVBl. S. 166).

38 Vgl. § 2 SächsCorBG.

Rückzahlung hat spätestens innerhalb von acht Jahren mit jeweils einem Sechstel der aufgenommenen Darlehen zu erfolgen, wobei die Rückzahlung 2023 zu beginnen hat.³⁹ Diese Vorgabe steht in direktem Zusammenhang mit der Landesschuldenbremse, die eine Rückzahlung innerhalb von acht Jahren vorsieht. Da jedoch in den ersten beiden Jahren, 2021 und 2022, keine Rückzahlungen erfolgen, bleiben sechs Jahre für die vollständige Rückzahlung des Fonds übrig. Der Freistaat Sachsen ist bezogen auf die Tilgungsfristen im Ländervergleich besonders restriktiv, während die Mehrzahl der Länder weitaus längere Tilgungsfristen vorsehen.⁴⁰

Für 2020 war ein kommunaler Rettungsschirm in Höhe von insgesamt 750 Millionen Euro gespannt worden, welcher zur Absicherung der Kommunalfinanzen im Jahr 2020 dienen sollte. Hierbei wurden 452,5 Millionen Euro aus dem Corona-Bewältigungsfonds zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen über das sächsische Finanzausgleichsgesetz verteilt.⁴¹ Darüber hinaus sollen insgesamt 147,5 Millionen Euro an Corona-indizierten Mehrausgaben gefördert werden, wobei die Mittel nach dem Bevölkerungsschlüssel des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes verteilt worden sind. Darüber hinaus erfolgte die Rückerstattung von Kitagebühren in Höhe von 21,35 Millionen Euro aus dem Sonderfonds. Für 2021 und 2022 sind Zuweisungen aufgrund von Steuermindereinnahmen der sächsischen Kommunen in Höhe von rund 60 Millionen Euro und 104 Millionen Euro geplant. Diese sollen über das Sondervermögen ausgeglichen werden.⁴² Der für 2022 fällig werdende vorläufige Abrechnungsbetrag des Finanzausgleichsjahres 2020 in Höhe von rund 365 Millionen Euro wird zudem nur zu 50 Prozent angesetzt. Um den möglichen negativen Effekten entgegenzuwirken, haben sich die kommunalen Spitzenverbände und das sächsische Finanzministerium bereits auf eine Stabilisierung des kommunalen Finanzausgleichs für 2021 und 2022 geeinigt.⁴³ Da die freiwillige Aufgabenerbringung nur rund zehn Prozent der Ausgaben sächsischer Kommunen ausmacht (vor allem Kultur, Sport, Wirtschaftsförderung und Tourismus), liegt es auf der Hand, dass kurzfristige Einsparungen im dispositiven Bereich der Aufgabenerfüllung nicht ausreichen werden, um die übrigen Einnahmenverluste zu kompensieren. Die Übernahme von zusätzlichen 25 Prozentpunkten bei den Kosten der Unterkunft durch den Bund sind demnach überaus positiv zu bewerten, um die kommunale Ausgangssituation zu entlasten.

Dennoch ist fraglich, ob diese Maßnahmen ausreichen werden, um die sächsischen Kommunen durch die Krise zu führen. Viele Kommunen werden nicht umhinkommen, ihre Aufgaben stärker als bisher geplant auch durch die kommunale Kreditaufnahme zu finanzieren. Dies wird insbesondere zur Finanzierung von Investitionen der Fall sein. Bisher hat sich diese Notwendigkeit allerdings noch nicht in der Schuldenentwicklung der

39 Vgl. § 4 SächsCorBG.

40 So lässt sich beispielsweise der Bund 20 und NRW sogar 50 Jahre Zeit, um die aufgenommenen strukturellen Schulden zu tilgen. Vgl. Hesse/Günther/Mengs/Bender 2020 (Fn. 20).

41 Vgl. Eich, Jakob 2020: Sachsen spannt 750-Millionen-Schutzschirm über Kommunen. <https://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/haushalt/sachsen-spannt-750-millionen-schutzschirm-ueber-kommunen-2006211> (31.03.2021).

42 Vgl. Freistaat Sachsen 2021: Haushaltsplan 2021/2022, Einzelplan 15, Allgemeinen Finanzverwaltung, Regierungsentwurf, Dresden, S. 86.

43 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 2020: Modernisierter Finanzausgleich sichert stabile Finanzierung der Kommunen. <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/241052> (31.03.2021).

Kommunen gezeigt. Die Kompensationsmaßnahmen des Bundes und des Freistaates haben sogar dazu geführt, dass die Bereinigten Gesamteinnahmen der sächsischen Kommunen nicht gesunken, sondern sogar um 1,7 Prozent gestiegen sind.⁴⁴ Dementsprechend konnte auch das geplante Investitionsvolumen weitgehend erhalten werden. Erst nach dem Auslaufen der Krisenmaßnahmen werden die Zeiten für die Kommunen (mutmaßlich) schwieriger. Insbesondere vor dem Hintergrund der Tilgungsverpflichtungen, die der Freistaat ab 2023 zu leisten hat, bleibt fraglich, wie die korrespondierenden Überschüsse im Landeshaushalt erwirtschaftet werden sollen. Die Tilgungsverpflichtungen belaufen sich nach der Planung auf durchschnittlich eine Milliarde Euro pro Jahr, wohingegen der durchschnittliche Finanzierungsüberschuss des Freistaates von 2014 bis 2019 jährlich nur rund 332,4 Millionen Euro betrug.⁴⁵ Dies zeigt, dass die durchschnittlichen Finanzierungsüberschüsse der vergangenen ‚guten Jahre‘ nicht ausreichen werden, um den Tilgungsverpflichtungen vollständig nachzukommen. Daraus werden sich negative Auswirkungen auf die kommunale Ebene ergeben, sofern der Freistaat Ausgaben- und Mittelkürzungen zur (partiellen) Finanzierung der Tilgungsverpflichtungen beschließen würde. Für die Kommunen stünden damit neben dem kommunalen Finanzausgleich auch die Fachförderprogramme und Zweckzuweisungen zur laufenden Aufgabenerfüllung zur Disposition. Neben Ausgabenkürzungen und Rücklagenentnahmen steht auch eine Tilgungsstreckung zur Diskussion, die jedoch mit einer Zweidrittel-Mehrheit (Änderung der Landesverfassung) im Landtag beschlossen werden müsste. Daher ist davon auszugehen, dass mit dem Beginn der Tilgung die Rolle der Kommunen und deren Beitrag zur Rückführung der aufgenommenen Kredite extensiv diskutiert werden dürfte.

6 Schlussbemerkungen

Der systemisch exogene Schock der Corona-Pandemie traf den öffentlichen Gesamthaushalt in einer guten Ausgangslage. Die bestehenden Verflechtungen im föderalen System ermöglichten es, trotz einbrechender Steuereinnahmen gesamtwirtschaftlich stabilisierende Maßnahmen einzuleiten und fiskalische Antworten auf sich abzeichnende finanzpolitische Problemlagen zu finden. Insbesondere der Bund nimmt hierbei eine starke Stellung ein, was sich erstens in einer breiten Palette an stabilisierenden Maßnahmen und zweitens in Maßnahmen zur Sicherung der staatsinternen Effizienz ausdrückt. Auf Ebene der Länder bestehen sehr unterschiedlichen Maßnahmen, die stärker strukturelle und wachstumsorientierte Instrumente umfassen. Hierdurch profitieren die Kommunen in besonderer Weise, was sich durch die guten Kassenergebnisse für das Jahr 2020 bestätigen lässt. Jedoch zeichnet sich der lange Schatten der Pandemie – in Form eines starken Anstiegs des öffentlichen Schuldenstands – bereits jetzt in den öffentlichen Haushalten ab: Die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte werden den fiskalischen Spielraum der 2020er Jahre in erheblichem Maße beeinträchtigen. Falls sich hierzu ergänzend die bisher

⁴⁴ Vgl. *Statistisches Bundesamt* 2020a (Fn. 17).

⁴⁵ Ergebnisse der Kassenstatistik (Kernhaushalt). Selbst bei einer geringeren Kreditaufnahme von 3,9 Milliarden Euro beläuft sich die jährliche Tilgungsverpflichtung noch auf 650 Millionen Euro pro Jahr.

positiven Rahmenbedingungen, wie niedriges Zinsniveau und hohes Beschäftigungsniveau, eintrüben, können die Auswirkungen der Corona-Pandemie einen dauerhaften Mühlstein um den Hals des öffentlichen Gesamthauhalts darstellen. Auch auf die Kommunen, die bisher relativ gut durch die Krise gekommen sind, werden absehbar schwierigere Zeiten zukommen.

Amtsbonus bei Landtagswahlen? Die Bewertung amtierender Ministerpräsidenten

Hendrik Träger/Torsten Oppelland

1 Einleitung

„Oops! ... They did it again“: Den einstigen Hit der US-amerikanischen Popsängerin Britney Spears nur leicht paraphrasierend, kann man die Ergebnisse der Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt im Jahr 2021 beschreiben. „They“, das sind die Ministerpräsidenten¹ Winfried Kretschmann, Malu Dreyer und Reiner Haseloff, denen in der öffentlichen Berichterstattung ein entscheidender Beitrag zu den elektoralen Erfolgen ihrer Parteien zugeschrieben wurde.² Die Vorwahl- und Wahltagsumfragen zeigten deutlich, dass die Amtsinhaber von den Wählern nicht nur wesentlich besser bewertet wurden als ihre jeweiligen Herausforderer, sondern auch als ihre eigenen Parteien.³ „Again“ trifft sogar in doppelter Hinsicht zu, weil zum einen die Situation vor fünf Jahren ähnlich war⁴ und weil zum anderen ein von anderen Landtagswahlen bekannter Trend fortgeschrieben wurde. So reüssierten beispielsweise im Herbst 2019 in Brandenburg, Sachsen und Thüringen nach zum Teil spektakulären Aufholjagden mit SPD, CDU und Linke drei verschiedene Parteien, die jeweils den Ministerpräsidenten stellten und in manchen „Sonntagsfragen“ sogar hinter der AfD auf dem zweiten

- 1 Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet, wenn es um mehrere Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten beziehungsweise Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber, Herausforderinnen und Herausforderer, Wählerinnen und Wähler, Politikerinnen und Politiker sowie (Spitzen-)Kandidatinnen und (Spitzen-)Kandidaten geht. Selbstverständlich sind stets alle Geschlechter inkludiert. Ebenfalls aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird nur von Ministerpräsidenten gesprochen; die Bürgermeister der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind in dieser Gruppe der Landesregierungschefs ebenfalls gemeint.
- 2 Jeweils stärkste Landtagsfraktion mit deutlichem Abstand zur zweitstärksten Partei blieben die baden-württembergischen Grünen nach leichten Gewinnen mit 32,6 Prozent (CDU: 24,1 Prozent), die rheinland-pfälzische SPD nach geringen Verlusten mit 35,7 Prozent (CDU: 27,7 Prozent) und die sachsen-anhaltische CDU nach deutlichen Zuwächsen mit 37,1 Prozent (AfD: 20,8 Prozent).
- 3 Nach den Zahlen der Forschungsgruppe Wahlen für das ZDF wurde Dreyer auf einer -5/+5-Skala mit 2,3 bewertet, während auf die SPD (2,0) und den CDU-Spitzenkandidaten Christian Baldauf (1,1) niedrigere Werte entfielen. In Baden-Württemberg lag Kretschmann mit 2,5 vor den Grünen (1,8) und der Christdemokratin Susanne Eisenmann (-0,2). In Sachsen-Anhalt war Haseloff (2,5) populärer als die CDU (2,0); für die anderen Spitzenkandidaten liegen keine Werte vor.
- 4 Vgl. *Gabriel, Oscar W./Kornelius, Bernhard* 2016: Die baden-württembergische Landtagswahl vom 13. März 2016: Es grünt so grün, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 47, Nr. 3, S. 497–518; *Gothe, Heiko* 2016: Die rheinland-pfälzische Landtagswahl vom 13. März 2016: Populäre SPD-Ministerpräsidentin führt Rheinland-Pfalz in Ampel-Koalition in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 47, Nr. 3, S. 519–540; *Holtmann, Everhard/Kerstin Völkl* 2016: Die sachsen-anhaltische Landtagswahl vom 13. März 2016: Eingetrübte Grundstimmung, umgeschichtete Machtverhältnisse, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 47, Nr. 3, S. 541–560.

Platz rangiert hatten.⁵ Gerade die Tatsache, dass es drei verschiedene Parteien waren, die jeweils davon profitierten, mit dem amtierenden Ministerpräsidenten in den Wahlkampf zu ziehen, leistete der Interpretation Vorschub, dass der Amtsbonus sich in einer Situation scharfer Polarisierung zwischen der AfD einerseits und den übrigen Parteien andererseits besonders stark zugunsten der führenden Regierungspartei auswirkte.⁶ Demgegenüber scheint es bei den Landtagswahlen im ersten Halbjahr 2021 so gewesen zu sein, dass die Popularität von Kretschmann und Dreyer durch die Corona-Krise kaum gelitten hat; die Beliebtheit von Haseloff erreichte sogar einen (persönlichen) Höchstwert.

Auch wenn derartige *Incumbency*-Effekte insbesondere, aber nicht nur aus der US-amerikanischen Wahlforschung lange bekannt sind,⁷ so ist doch keineswegs klar, ob diese sich auch unter verschiedenen Umständen gleich oder mindestens ähnlich auswirken. Mit anderen Worten, die oben geschilderten aktuellen Beispiele zu den Amtsinhabereffekten in den Bundesländern werfen durchaus offene Fragen auf: Sind amtierende Ministerpräsidenten – so wie Kretschmann, Dreyer, Kretschmer oder Ramelow – eigentlich immer im Vorteil oder gibt es Umstände, die einen Amtsbonus beschränken können? Bewertet die Wählerschaft dieselben Personen vor und nach der Übernahme des Amtes anders? Und es ist natürlich, wenn es um den Amtsbonus geht – auch darauf weisen die Beispiele hin – höchst relevant zu fragen, ob sich die Kandidatenbewertungen bei Landtagswahlen zwischen dem Amtsinhaber und den Herausforderern unterscheiden. So ist beispielsweise vorstellbar, dass eine sehr lange Amtszeit am Ende zu einem gewissen Überdruß der Wähler gegenüber einem Kandidaten führt, was Herausforderern einen Vorteil verschaffen könnte.

Auf diese Fragen soll unser empirisch-deskriptiv ausgerichteter Beitrag auf der Grundlage eines Datensatzes, der aus den Berichten der Forschungsgruppe Wahlen (Mannheim) erstellt wurde, erste Antworten liefern.⁸ Vor der Analyse in den Abschnitten 4 und 5 werden konzeptionelle Aspekte angesprochen (Abschnitt 2) und die Datengrundlage genauer vorgestellt (Abschnitt 3).

5 Für eine Chronologie der „Sonntagsfragen“ zu den Landtagswahlen siehe <https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/index.htm>.

6 Diese Interpretation wurde beispielsweise in Thüringen dadurch gestützt, dass Die Linke als führende Regierungspartei von einem für sie sehr hohen Sockel ausgehend noch Zuwächse erzielen konnte, während ihre Koalitionspartner SPD und Bündnis 90/Die Grünen von einem ohnehin niedrigem Niveau kommend Verluste erlitten; vgl. *Oppelland, Torsten* 2020: Die thüringische Landtagswahl vom 27. Oktober 2019: Das nächste Experiment – eine rot-rot-grüne Minderheitsregierung mit Verfallsdatum, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Jg. 51, Nr. 2, S. 325–348 (bes. 330–333).

7 Vgl. *Ade, Florian/Freier, Ronny/Odendahl, Christian* 2011: Incumbency, party identity and governmental lead. Evidence for heterogeneous incumbency effects for Germany, DIW Discussion Paper 1177, Berlin.

8 Die quantitativ ausgerichtete Studie von Toni Sebastian Schell widmet sich ähnlichen Fragen, ist jedoch einerseits stärker auf die individuelle Wählerebene und andererseits nur auf westdeutsche Bundesländer fokussiert; vgl. *Schell, Toni Sebastian* 2019: Personalisierungstrends der Wahlentscheidung. Spitzenkandidaten und Kontextbedingungen bei westdeutschen Landtagswahlen, Wiesbaden.

2 Forschungsstand und konzeptionelle Vorbemerkungen

Dieser Abschnitt lässt sich relativ kurz halten: Es gibt selbstverständlich einige Studien zu Spitzenkandidateneffekten auf der Bundesebene⁹, zu *Incumbency*-Effekten auf der Wahlkreisebene bei Landtagswahlen¹⁰ und zur Wirkung der Bundespolitik auf die Landtagswahlen.¹¹ Alle diese Studien sind aber kaum übertragbar auf die Frage der Bedeutung des Amtsbonus von Ministerpräsidenten. Denn im Vergleich zur Bundesebene ist die Datenlage auf der Landesebene, wo es solche Großstudien wie die (German Longitudinal Election Study (GLES) nicht gibt, um einiges schlechter. Alle *Incumbency*-Effekte, sei es in präsidentialen Systemen wie den USA oder auch bezogen auf Wahlkreiskandidaturen bei Parlamentswahlen, lassen sich schwerlich auf Landtagswahlen übertragen, weil die Ministerpräsidenten nicht selbst als Personen zur Wahl stehen, sondern üblicherweise auf dem ersten Listenplatz ihrer Partei kandidieren und höchstens in einem Wahlkreis direkt gewählt werden können. Insofern lässt sich ihre Attraktivität beziehungsweise Nichtattraktivität für die Wähler nur indirekt über das Wahlergebnis der Parteien erschließen.¹² Aber dezidierte Studien zur Bedeutung der Spitzenkandidaten auf der Landesebene, die über die Analyse einzelner Landtagswahlen hinausgehen würden, haben wir – von der oben erwähnten Studie von Toni Sebastian Schell abgesehen – nicht gefunden.

Bevor der Datensatz, auf dem die Untersuchung basiert, näher vorgestellt werden soll, ist zu klären, was eigentlich unter dem „Amtsbonus“ zu verstehen ist. Auch wenn hier insofern nicht Wahlforschung im engeren Sinne betrieben wird, als keine Individualdaten zur Bestimmung der Gründe für das Wahlverhalten genutzt werden, bewegen wir uns doch zumindest indirekt im Paradigma des sozialpsychologischen Modells der Michigan School, das bekanntlich drei Faktoren für die Wahlentscheidung in den Mittelpunkt stellt: die eher langfristig wirksame Parteibindung der Wähler, deren Überzeugungen in Bezug auf für die jeweilige Wahl wichtige Sachthemen sowie die Orientierung an den (Spitzen-)Kandidaten.¹³ Amtsbonus bedeutet, dass die Amtsinhaber aufgrund verschiedener Faktoren wie der größeren Bekanntheit und Sichtbarkeit für die Wähler besser bewertet

9 Vgl. Glinitzer, Konstantin/Jungmann, Nils 2019: Spitzenkandidaten, in: Roßteutscher, Sigrid/ Schmitt-Beck, Rüdiger/Schoen, Harald/Wefels, Bernhard (Hrsg.): Zwischen Polarisierung und Beharrung: Die Bundestagswahl 2017, Baden-Baden, S. 247–261.

10 Vgl. Träger, Hendrik/Pollex, Jan/Jacob, Marc S. 2020: Amtsinhaber-Effekte in „unsicheren“ Wahlkreisen – eine Analyse der Landtagswahlen in Brandenburg, Sachsen und Thüringen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 51, Nr. 2, S. 349–366.

11 Vgl. Völkl, Kerstin 2009: Reine Landtagswahlen oder regionale Bundestagswahlen? Eine Untersuchung des Abstimmungsverhaltens bei Landtagswahlen, Baden-Baden.

12 Es ist kein Zufall, dass sich deutsche Studien zu *Incumbency*-Effekten auf Bürgermeister – also direkt gewählte Stadtoberhäupter – beziehen und berechnen, wie sich deren Amtsbonus quasi *ex post* auf die nächsten Ratswahlen auswirkt; vgl. Stoiber, Michael/Egner, Björn 2008: Ein übertragbarer Amtsinhaber-Bonus bei Kommunalwahlen. Eine vergleichende Analyse in drei Bundesländern, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft (ZfVP), Jg. 2, Nr. 2, S. 287–314.

13 Campbell, Angus/Gurin, Gerald/Miller, Warren E. 1954: The Voter Decides. Evanston/Ill.; Campbell, Angus/Converse, Philip E./Miller, Warren E./Stokes, Donald E. 1960: The American Voter. New York. Zur Übertragbarkeit des sozialpsychologischen Ansatzes der Michigan School auf Deutschland und hier im Besonderen auf die Landesebene vgl. Schell 2019 (Fn. 8), S. 15–22.

werden als die Spitzenkandidaten der anderen Parteien. Aus dieser besseren Bewertung der Amtsinhaber, so die meist unausgesprochene Erwartung, ziehen deren Parteien einen elektoralen Vorteil.

Im Michigan-Modell sind Kandidatenbewertungen einerseits durch die langfristig wirksamen Parteibindungen, sofern es solche bei den Wählern gibt, geprägt.¹⁴ Andererseits hat die Kandidatenorientierung eben auch mit den Persönlichkeiten der Politiker zu tun und die Bewertung von Spitzenkandidaten kann der Parteibindung zuwiderlaufen. Deshalb ist kurz daran zu erinnern, wie solche Politikerbewertungen überhaupt entstehen: Grundsätzlich gilt, dass Kandidatenimages hochgradig medial erzeugt und transportiert werden.¹⁵ Dies gilt auch für die Landesebene, obgleich dort die Reichweite regionaler Medien nicht so groß ist wie auf der Bundesebene. Die Ministerpräsidenten haben schon aufgrund der Gestaltung des Amtes, das sie zum Chef der Landesexekutive, aber auch zum repräsentativen Landesstaatsoberhaupt macht¹⁶, enorme Vorteile, was ihre Medienpräsenz betrifft. Insbesondere kleineren Parteien – sowohl in der Regierung als auch in der Opposition – fällt es viel schwerer, ihre Kandidaten hinreichend bekannt zu machen und gute Bewertungen zu erzeugen.

Jedoch zeigt die Erfahrung, dass es sich keineswegs immer als Vorteil erweist, das Amt des Ministerpräsidenten innezuhaben, etwa wenn der Amtsinhaber für Fehler der Regierung oder politische Skandale verantwortlich gemacht wird oder einfach aufgrund seiner persönlichen Wirkung keine Popularität entwickeln und die Rolle als „Landesvater“ oder „Landesmutter“ nicht einnehmen konnte. Vor diesem Hintergrund geht es uns in diesem Beitrag darum, den Versuch zu unternehmen, die eingangs erwähnten Fragen mit dem Blick auf das jeweilige Wahlergebnis quantifizierend zu beantworten.

3 Datengrundlage und Untersuchungszeitraum

Als empirische Grundlage für die folgende Analyse bieten sich die Publikationen der Forschungsgruppe Wahlen, die besonders eng an das Michigan-Modell angelehnt sind, an: Die Forschungsgruppe Wahlen veröffentlichte bis Juni 2021¹⁷ mehr als 180 Berichte für die Landes-, die Bundes- und die europäische Ebene.¹⁸ Für die Landtagswahlen gibt es entsprechende Publikationen seit 1974. In ihnen werden – neben einer Zusammen-

14 Aus diesem Grund differenziert *Schell* 2019 (Fn. 8, insb. Kap. 9) in seiner Studie ausdrücklich zwischen Wählern mit und Wählern ohne Parteibindung.

15 Vgl. *Schoen, Harald/Weins, Cornelia* 2014: Der sozialpsychologische Ansatz zur Erklärung von Wahlverhalten, in: *Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hrsg.): Handbuch Wahlforschung*, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 242–329 (297).

16 Zur unterschiedlichen Ausgestaltung des Amtes in den Bundesländern siehe *Leunig, Sven* 2012: Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 160–164.

17 Der letzte für diesen Beitrag berücksichtigte Bericht ist jener über die sachsen-anhaltische Landtagswahl am 6. Juni 2021.

18 Die Berichte können bei der Forschungsgruppe Wahlen käuflich erworben und/oder in der Deutschen Nationalbibliothek in Frankfurt am Main und Leipzig für eine Nutzung im Lesesaal bestellt werden; außerdem sind einzelne Ausgaben in ausgewählten Universitätsbibliotheken zugänglich.

menfassung der amtlichen Ergebnisse – die Daten aus den von der Forschungsgruppe durchgeführten Wahltags- beziehungsweise Vorwahlbefragungen aufbereitet.

Die für die vorliegende Untersuchung relevanten Daten hinsichtlich der Bewertung der Spitzenkandidaten und Parteien sind nicht seit einem bestimmten Stichtag, sondern seit unterschiedlichen Zeitpunkten für die einzelnen Länder in den Berichten enthalten: Während für Schleswig-Holstein bereits seit 1975 einschlägige Zahlen vorliegen, gilt das für Niedersachsen erst seit 1986 und für die fünf ostdeutschen Länder naheliegenderweise seit der Wiedervereinigung. In den ersten Jahren bezogen sich die Fragen für die Personenbewertung lediglich auf die Ministerpräsidenten und die Herausforderer der anderen großen Volkspartei, sodass für die frühen Zeiträume nur das Personal der Union und der SPD abgedeckt ist. Für die Spitzenkandidaten der kleineren Parteien kamen entsprechende Angaben erst allmählich hinzu. Aber auch in jüngeren Berichten können diese Daten fehlen; ein häufiger Grund dafür ist ein zu geringer Bekanntheitsgrad der Politiker, um methodisch fundierte Aussagen treffen zu können. Insofern variiert die Datenbasis erheblich, weshalb bei der folgenden Analyse stets der Beginn des Untersuchungszeitraums und die Anzahl der ausgewerteten Fälle angegeben werden müssen.

In ihren repräsentativen Vorwahl- und Wahltagsbefragungen bittet die Forschungsgruppe Wahlen die befragten Personen unter anderem darum, die landespolitisch relevanten Parteien (häufig nach Landes- und Bundesebene getrennt) und deren Spitzenkandidaten zu bewerten. Dafür wird eine Elf-Punkte-Skala genutzt, wobei -5 die schlechteste und +5 die beste Bewertung darstellen. Von diesem Schema wurde – ohne Erklärungen in den Berichten – 1987 in Bremen sowie 1988 in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein abgewichen.¹⁹ Bei den drei genannten Wahlen ging die Elf-Punkte-Skala von 0 bis +10. Um diese Fälle in die Analyse einbeziehen zu können, wurde durch die Subtraktion von fünf Punkten der Bereich zwischen -5 und +5 erreicht, sodass ein Vergleich mit den Daten aus den anderen Berichten möglich ist.

Auf Grundlage der Wahlberichte der Forschungsgruppe Wahlen und der amtlichen Wahlstatistiken wurde eine detaillierte Übersicht für alle Landesparlamentswahlen seit 1975 erstellt. Diese umfasst unter anderem Angaben bezüglich der Stimmenanteile aller jeweils im Landesparlament vertretenen Parteien, die Amtsdauer des Ministerpräsidenten sowie die Bewertung der Parteien und der Kandidaten, sofern die erforderlichen Daten in den Berichten enthalten sind.

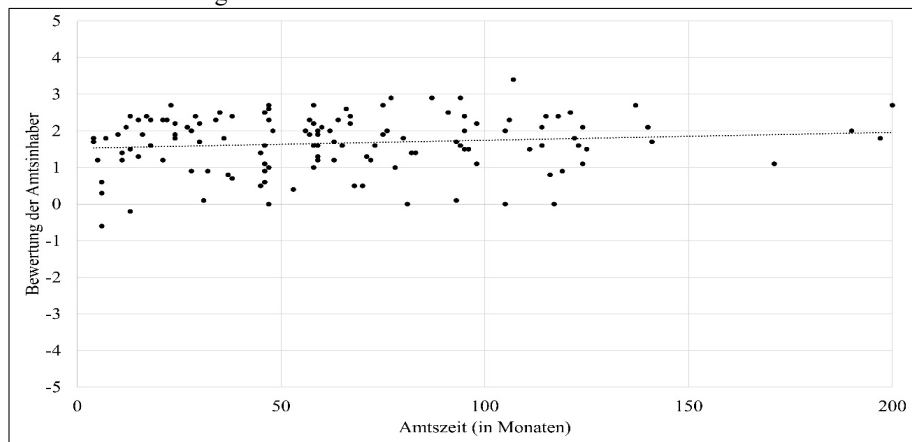
4 Entwicklung der Bewertung im Verlauf der Amtszeit

Für 131 Wahlen seit 1975 kann die Bewertung der Amtsinhaber untersucht und in Relation zu der in Monaten bezifferten Dauer der Amtszeit gesetzt werden. In der Gesamtchau lässt sich ein leicht steigender Trend konstatieren; tendenziell verbessert sich also die Beurteilung im Verlauf der Regierungszeit (siehe Abb. 1). Ein nahezu lehrbuchhaf-

19 Vgl. *Forschungsgruppe Wahlen*-Berichte Nr. 50 (Bremen 1987), Nr. 51 (Baden-Württemberg 1988) und Nr. 52 (Schleswig-Holstein 1988).

ter Anstieg der Popularität des Ministerpräsidenten ist bei Kurt Biedenkopf in Sachsen zu beobachten. Der als „König Kurt“ geschätzte „Landesvater, der weit über die Grenzen der eigenen Parteianhängerschaft Anerkennung“²⁰ fand, konnte seine Beliebtheit – von einem ohnehin hohen Ausgangsniveau (1990: 2,0) kommend – kontinuierlich steigern und verbuchte bei seiner zweiten Wiederwahl 1999 mit 3,4 den höchsten Wert aller Amtsinhaber im Untersuchungszeitraum. Der mit deutlichem Abstand zu Biedenkopf zweithöchste Wert (2,9) wurde dreimal erreicht; konkret betraf dies Henning Scherf in Bremen (2003) nach acht sowie Kurt Beck in Rheinland-Pfalz (2001) und Matthias Platzeck (2009) in Brandenburg nach jeweils sieben Jahren im Amt. Außer den genannten Ministerpräsidenten rangierten mit Johannes Rau in Nordrhein-Westfalen (1995: 2,7), dem Bremer Jens Börsen (2011: 2,6), Stanislaw Tillich in Sachsen (2014: 2,7) sowie den Hamburgern Olaf Scholz (2015: 2,7) und Peter Tschentscher (2020: 2,7) fünf weitere Regierungschefs im oberen Viertel der Skala zwischen 2,6 und 5,0.²¹ In dieser Gruppe stellt Tschentscher insofern eine Ausnahme dar, als er erst knapp zwei Jahre im Amt war und nur wenig Zeit hatte, um sich zu etablieren.

Abb. 1: Bewertung der Amtsinhaber im Verlauf der Amtszeiten



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Wahlberichte der *Forschungsgruppe Wahlen*.

Eine negative Beurteilung erhielten im Untersuchungszeitraum lediglich zwei Amtsinhaber: Christoph Ahlhaus in Hamburg und Stefan Mappus in Baden-Württemberg wurden 2011 mit -0,6 beziehungsweise -0,2 bewertet. Beide waren erst sechs beziehungsweise 13 Monate im Amt und konnten sich in der kurzen Zeit nicht als Regierungschefs etablieren. Für Ahlhaus kam erschwerend hinzu, dass er dem populären Ole von Beust, der 2004 und 2008 bei seinen Wiederwahlen jeweils mit 2,0 bewertet worden war, nachfolgte und an dessen Image als Landesvater nicht anknüpfen konnte. Dies und das

20 *Forschungsgruppe Wahlen*-Bericht Nr. 99 (Sachsen 1999), S. 42.

21 Vgl. *Forschungsgruppe Wahlen*-Berichte Nr. 81 (Nordrhein-Westfalen 1995), Nr. 104 (Rheinland-Pfalz 2001), Nr. 112 (Bremen 2003), Nr. 140 (Brandenburg 2009), Nr. 146 (Bremen 2011), Nr. 157 (Sachsen 2014), Nr. 160 (Hamburg 2015) und Nr. 179 (Hamburg 2020).

hohe Ansehen seines Herausforderers Olaf Scholz (2,0) dürften im Wesentlichen zu der Halbierung des Stimmenanteils der CDU (21,9 nach 42,6 Prozent) beigetragen haben.²² Zu einem „historische[n] Machtwechsel“²³ kam es 2011 auch in Baden-Württemberg, was – neben dem umstrittenen Infrastrukturprojekt ‚Stuttgart 21‘ und der durch das Reaktorunglück in Fukushima verschärften Debatte über die Kernenergienutzung²⁴ – am Amtsinhaber lag. Mappus hatte zwar günstigere Voraussetzungen als Ahlhaus in Hamburg, weil sein Vorgänger Günther Oettinger (2006: 1,2)²⁵ der bis dahin am schlechtesten bewertete Ministerpräsident in Stuttgart gewesen war. Allerdings polarisierte Mappus so stark, dass er außerhalb des eigenen politischen Lagers „ein sehr negatives Image“²⁶ hatte und im Vergleich zu seinen wichtigsten Kontrahenten, dem Sozialdemokraten Nils Schmid (1,1) und dem Grünen Winfried Kretschmann (1,0), eine geradezu desaströse Beurteilung erhielt.

Neutral (0,0) oder allenfalls verhalten positiv mit Werten bis 0,5 wurden insgesamt acht Amtsinhaber bewertet. Diese Gruppe ist so heterogen zusammengesetzt, dass sich keine Aussage über Kausalitäten zwischen der Popularitätsbeurteilung und der Amtsdauer machen lässt. Zu ihr gehören mit Roland Koch (Hessen; 2008 und 2009: jeweils 0,0), Reinhard Höppner (Sachsen-Anhalt; 2002: 0,1), Werner Zeyer (Saarland; 1985: 0,5) und Dieter Althaus (Thüringen; 2009: 0,5) vier mindestens einmal wiedergewählte Ministerpräsidenten, mit Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein; 2009: 0,4) und Walter Wallmann (Hessen; 1991: 0,5) zwei Regierungschefs in ihrer ersten beziehungsweise einzigen Amtszeit sowie mit Berndt Seite (Mecklenburg-Vorpommern; 1994: 0,1) und Christoph Bergner (Sachsen-Anhalt; 1994: 0,3) zwei erst im Verlauf der jeweiligen Legislaturperiode in die Staatskanzlei nachgerückte Politiker.²⁷ Bergner, Höppner, Wallmann und Zeyer verloren ihre Ämter aufgrund des schlechten Wahlergebnisses ihrer Partei, während Althaus wenige Tage nach dem Urnengang zurücktrat.²⁸ Lediglich Carstensen, Koch²⁹ und Seite konnten ihr Amt trotz der verhalten positiven Beurteilung verteidigen.

22 Vgl. *Forschungsgruppe Wahlen*-Bericht Nr. 142 (Hamburg); außerdem Horst, Patrick 2011: Die Wahl zur Hamburger Bürgerschaft vom 20. Februar 2011: Ehemalige „Hamburg-Partei“ erobert absolute Mehrheit zurück, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (ZParl), Jg. 42, Nr. 4, S. 724–744 (739).

23 Wagschal, Uwe/Wehner, Michael/Eith, Ulrich 2013: Der historische Machtwechsel in Baden-Württemberg – Eine Einleitung, in: *des. (Hrsg.): Der historische Machtwechsel: Grün-Rot in Baden-Württemberg*, Baden-Baden, S. 7–13 (7).

24 Vgl. Gabriel, Oscar W./Kornelius, Bernhard 2011: Die baden-württembergische Landtagswahl vom 27. März 2011: Zäsur und Zeitenwende, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (ZParl), Jg. 42, Nr. 4, S. 784–804 (787–789).

25 Vgl. *Forschungsgruppe Wahlen*-Bericht Nr. 123 (Baden-Württemberg 2006).

26 *Forschungsgruppe Wahlen*-Bericht Nr. 144 (Baden-Württemberg 2011), S. 30.

27 Vgl. *Forschungsgruppe Wahlen*-Berichte Nr. 40 (Saarland 1985), Nr. 63 (Hessen 1991), Nr. 72 (Sachsen-Anhalt 1994), Nr. 79 (Mecklenburg-Vorpommern 1994), Nr. 107 (Sachsen-Anhalt 2002), Nr. 130 (Hessen 2008), Nr. 133 (Hessen 2009), Nr. 135 (Thüringen 2009) und Nr. 139 (Schleswig-Holstein 2009).

28 Vgl. Gothe, Heiko 2010: Die thüringische Landtagswahl vom 30. August 2009: Desaster für Althaus-CDU mündet in schwarz-rottes Bündnis, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (ZParl), Jg. 41, Nr. 2, S. 304–322 (317).

29 Koch blieb nach der Wahl 2008 im Amt, weil der Versuch seiner Konkurrentin Andrea Ypsilanti, eine von der Linken tolerierte rot-grüne Minderheitsregierung zu bilden, am Widerstand aus der eigenen Partei scheiterte; vgl. Schmitt-Beck, Rüdiger/Faas, Thorsten 2009: Die hessische Landtagswahl vom 27. Jan-

Tab. 1: Bewertung ausgewählter Amtsinhaber¹

	Herausforderer (t=Antritts- wahl-2)	Herausforderer (t=Antritts- wahl-1)	Antritts- wahl	1. Wahl als Amts- inhaber	2. Wahl als Amts- inhaber	3. Wahl als Amts- inhaber
Albig			2,2 (2012)	1,6 (2017)	abgewählt	
Biedenkopf ²			2,0 (1990)	2,3 (1994)	3,4 (1999)	Rücktritt
Böhmer			1,2 (2002)	1,6 (2006)	Rücktritt	
Carstensen			1,1 (2005)	0,4 (2009)	Rücktritt	
Eichel			0,9 (1991)	1,1 (1995)	1,6 (1999)	abgewählt
Engholm	1,7 (1983)	1,5 (1987)	1,9 (1988)	2,3 (1992)	Rücktritt	
Haseloff ²			1,5 (2011)	1,3 (2016)	2,5 (2021)	amtierend
Höppner ²		1,5 (1990)	0,7 (1994)	1,3 (1998)	0,1 (2002)	abgewählt
Koch			0,7 (1999)	0,6 (2003)	0,0 (2008)	0,0 (2009)
Kraft			1,6 (2010)	2,3 (2012)	1,4 (2017)	abgewählt
Kretschmann		0,6 (2006)	1,0 (2011)	2,7 (2016)	2,4 (2021)	amtierend
Lafontaine		k.A. (1980)	1,2 (1985)	2,3 (1990)	1,6 (1994)	Rücktritt
Müller			1,1 (1999)	2,1 (2004)	0,9 (2009)	Rücktritt
Ramelow	0,9 (2004)	0,2 (2009)	0,9 (2014)	1,6 (2019)	amtierend	
Ringstorff		0,7 (1994)	1,4 (1998)	1,6 (2002)	1,5 (2006)	Rücktritt
Rüttgers		0,2 (2000)	0,7 (2005)	1,2 (2010)	abgewählt	
Scholz			2,0 (2011)	2,7 (2015)	Rücktritt	
Schröder		0,4 (1986)	0,8 (1990)	1,4 (1994)	1,7 (1998)	Rücktritt
Stolpe ²			1,6 (1990)	2,5 (1994)	2,3 (1999)	Rücktritt
von Beust		1,1 (1997)	1,1 (2001)	2,0 (2004)	2,0 (2008)	Rücktritt
Wallmann		1,3 (1983)	0,6 (1987)	0,5 (1991)	abgewählt	
Weil			1,4 (2013)	2,0 (2017)	amtierend	
Wulff	1,2 (1994)	1,2 (1998)	1,6 (2003)	2,2 (2008)	Rücktritt	

Anmerkungen:

- 1 Es wurden nur die Amtsinhaber berücksichtigt, für die auch ein Wert bei der Antrittswahl vorliegt.
- 2 Kurt Biedenkopf (Sachsen), Reinhard Höppner (Sachsen-Anhalt) und Manfred Stolpe (Brandenburg) waren bei den Landtagswahlen 1990 keine Herausforderer im klassischen Sinne, weil es damals keine Amtsinhaber gab. Reiner Haseloff (Sachsen-Anhalt) kandidierte anstelle des bisherigen Ministerpräsidenten Wolfgang Böhmer.

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Wahlberichte der *Forschungsgruppe Wahlen*.

Ein Großteil der bisher vorgestellten Befunde kann als ein Beleg für den Amtsbonus interpretiert werden. Wie sich das Amt des Regierungschefs tatsächlich auf das persönliche Image auswirkt, lässt sich am besten für die Personen, die nach einer Wahl als Herausforderer oder Nachfolger eines nicht wieder angetretenen Ministerpräsidenten der eigenen Partei ins Amt kamen, untersuchen. Für diesen Personenkreis können die Bewertungen vor der Amtsübernahme mit jenen danach verglichen werden. Steigende Werte implizieren einen Effekt durch das Amt. Eine entsprechende Analyse kann im Untersuchungszeitraum für 23 Politiker durchgeführt werden (siehe Tab. 1):

- Für 15 Fälle – also fast zwei Drittel der Grundgesamtheit – lässt sich insofern ein Amtsbonus feststellen, als die Popularitätswerte bei allen Wahlen nach dem Amtsantritt höher als bei jenen zuvor waren. Knapp die Hälfte der Fälle betrifft allerdings Regierungschefs, die (bisher) nur einmal als Amtsinhaber antraten, weshalb die Aussagekraft begrenzt ist.³⁰ Eine Analyse über mehrere Urnengänge nach dem Amtsantritt hinweg ist für acht Ministerpräsidenten möglich. Bei Ole von Beust stieg die Popularität nach zwei Wahlen als Herausforderer erheblich an und verharrte dann auf dem gleichen Niveau. Winfried Kretschmann (Baden-Württemberg), Oskar Lafontaine (Saarland), Harald Ringstorff (Mecklenburg-Vorpommern) und Manfred Stolpe (Brandenburg) büßten zwar bei ihrer zweiten Wahl als Amtsinhaber an Popularität ein, bleiben aber (deutlich) oberhalb des Niveaus aus ihrer Kandidatenzeit. Ein kontinuierlicher Anstieg bei mehreren Wahlen nach dem Amtsantritt ist bei Kurt Biedenkopf (Sachsen), Hans Eichel (Hessen) und Gerhard Schröder (Niedersachsen) zu beobachten, sodass diese drei als Paradebeispiele für Ministerpräsidenten mit einem langjährigen Amtsbonus gelten können.
- Gegenteiliges ist für Peter Harry Carstensen und Torsten Albig in Schleswig-Holstein sowie Walter Wallmann und Roland Koch in Hessen zu konstatieren.³¹ Bei diesen vier Regierungschefs sanken die Popularitätswerte – wenngleich in unterschiedlichem Maße – bereits nach einer Amtszeit und erreichten danach nicht wieder das Niveau der Antrittswahl. Bei Carstensen und Koch ist sogar aufgrund eines erheblich negativen Images außerhalb des eigenen politischen Lagers³² eine deutlich schlechtere Bewertung der Ministerpräsidenten als der Herausforderer zu beobachten, weshalb geradezu von einem Amtsmalus gesprochen werden kann.

30 Dies betrifft Wolfgang Böhmer, Björn Engholm, Jürgen Rüttgers, Olaf Scholz und Christian Wulff als ehemalige Landesregierungschefs sowie Bodo Ramelow und Stephan Weil als gegenwärtig (Juni 2021) amtierende Ministerpräsidenten.

31 Allerdings wurden nur Albig und Wallmann durch ihren jeweiligen Herausforderer abgelöst.

32 Vgl. *Forschungsgruppe Wahlen*-Berichte Nr. 111 (Hessen 2003), Nr. 130 (Hessen 2008), Nr. 133 (Hessen 2009) und Nr. 139 (Schleswig-Holstein 2009).

- Dass sich ein anfänglicher Amtsbonus allmählich so stark erschöpfen kann, dass die Beliebtheitswerte unter das Niveau der jeweiligen Antrittswahl sinken, wird anhand der Fälle von Reinhard Höppner (Sachsen-Anhalt), Hannelore Kraft (Nordrhein-Westfalen) und Peter Müller (Saarland) deutlich. Die Reputationsverluste bei Höppner und Müller waren so groß, dass die Ministerpräsidenten ein schlechteres Image als ihre Herausforderer hatten. Bei der sachsen-anhaltischen Wahl 2002 „wurde die Arbeit eines Ministerpräsidenten so schlecht“³³ wie nie zuvor bewertet, weshalb Höppner (0,1) von Wolfgang Böhmer, der „trotz hohen Unbekanntheitsgrad auf einen Wert von 1,2“³⁴ kam, abgelöst wurde. Demgegenüber verlor Kraft (1,4) ihr Amt an Armin Laschet (1,1) als einen Herausforderer mit schlechterem Image.
- Unter den 23 hier berücksichtigten Politikern stellt Reiner Haseloff eine Ausnahme dar. Der Popularitätswert des sachsen-anhaltischen Ministerpräsidenten sank bei der ersten Wiederwahl geringfügig von 1,5 auf 1,3 und stieg fünf Jahre später auf 2,5. Der Christdemokrat war also erst nach zehn Jahren in der Staatskanzlei populärer als vor seinem Amtsantritt.

5 Vergleich der Amtsinhaber mit eigener Partei und aussichtsreichstem Herausforderer

Neben einer Analyse der Popularität im Zeitverlauf kann die Beurteilung des Amtsinhabers mit den Werten für die jeweilige Partei und den Herausforderer verglichen werden, um das Image des Ministerpräsidenten besser in den Kontext der jeweiligen Wahl einzuordnen.

5.1 Vergleich mit der eigenen Partei

Ein Vergleich von Amtsinhaber und Partei ist für 128 Wahlen seit den 1980er Jahren möglich. In 95 Fällen – also fast drei Viertel der Grundgesamtheit – wurde der erneut kandidierende Regierungschef besser als seine Partei bewertet. Demgegenüber kommt es relativ selten vor, dass das Image des Amtsinhabers schlechter als die Beurteilung der Partei ausfällt. Ob die Wähler den Ministerpräsidenten besser oder schlechter als dessen Partei beurteilen, beeinflusst allerdings nicht, ob das Amt verteidigt werden kann oder von einem anderen Spitzenkandidaten übernommen wird, denn die Quote der Wiederwahl liegt in allen Vergleichsgruppen bei mindestens 80 Prozent (siehe Tab. 2).

33 *Forschungsgruppe-Wahlen*-Bericht Nr. 107 (Sachsen-Anhalt 2002), S. 11.

34 Ebenda. S. 10.

Tab. 2: Bewertung des Amtsinhabers im Vergleich mit eigener Partei

	Amtsinhaber besser als Partei	Amtsinhaber und Partei gleich	Amtsinhaber schlechter als Partei
Verteidigung des Amtes	84,2% (80 Fälle)	80,0% (8 Fälle)	82,6% (19 Fälle)
mit Stimmengewinnen	34,7% (33 Fälle)	30,0% (3 Fälle)	34,8% (8 Fälle)
trotz Stimmenverlusten	49,5% (47 Fälle)	50,0% (5 Fälle)	47,8% (11 Fälle)
Verlust des Amtes	16,0% (15 Fälle)	20,0% (2 Fälle)	17,4% (4 Fälle)
trotz Stimmengewinnen	3,2% (3 Fälle)	-	-
mit Stimmenverlusten	12,8% (12 Fälle)	20,0% (2 Fälle)	17,4% (4 Fälle)
alle Fälle	95	10	23

Anmerkungen:

Es sind Spaltenprozent angegeben.

Lesebeispiel: In 17,4 Prozent der Fälle, in denen der Amtsinhaber schlechter als seine Partei bewertet wurde, kam es zu einem Regierungswechsel.

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage der Wahlberichte der *Forschungsgruppe Wahlen*.

5.2 Vergleich mit dem aussichtsreichsten Herausforderer

Ein wesentlich anderes Bild ergibt sich beim Vergleich der Popularitätswerte von Amtsinhaber und Herausforderer anhand von 130 Wahlen seit den 1980er Jahren. Vor der Analyse muss jedoch operationalisiert werden, wer als aussichtsreichster Herausforderer gilt. Das ist keinesfalls so einfach, wie es auf den ersten Blick scheinen mag.

Erstens lässt sich das Schema mit CDU beziehungsweise CSU und SPD als den beiden großen Volksparteien in einigen Bundesländern – vor allem in Ostdeutschland – nicht mehr problemlos anwenden. Dass ein sozialdemokratischer Kandidat nicht immer der aussichtsreichste Herausforderer eines christdemokratischen Amtsinhabers ist, wird beispielsweise anhand der sächsischen Landtagswahl 2019 klar, denn für Martin Dulig (SPD) bestand keine realistische Chance auf das Amt des Ministerpräsidenten. Gleiches galt beziehungsweise gilt andernorts für die Christdemokraten; exemplarisch sei auf die (zumindest zeitweilige) elektorale Schwäche der CDU in Brandenburg³⁵ und Bremen³⁶ verwiesen. Zweitens kann sich die politische Stimmungslage zwischen zwei Wahlen so stark verändern, dass sich eine Partei, die zunächst noch eine kleine(re) Fraktion im Landtag stellt, zu einer ernstzunehmenden Konkurrenz entwickelt. Im Jahr 2019 galten Andreas Kalbitz in Brandenburg, Jörg Urban in Sachsen und Björn Höcke in Thüringen angesichts der „Sonntagsfragen“ als die wichtigsten Herausforderer der Amtsinhaber, obgleich die AfD damals lediglich die vierstärkste Fraktion in den Landtagen stellte. Um die politische Situation in den Monaten vor den Urnengängen herausarbeiten zu können, müssten zahlreiche „Sonntagsfragen“ ausgewertet werden. Das ist jedoch aufgrund der großen Fallzahl und der schlechten Datenlage für weit zurückliegende Wahlen kaum möglich. Deshalb

35 In Brandenburg war die CDU zwischen 2004 und 2014 lediglich drittstärkste Fraktion; seit 2019 hat die Partei diese Position wieder inne.

36 In Bremen stellte die CDU zwischen 2011 und 2015 die drittstärkste Fraktion.

wird hier der Kandidat der Partei mit der zweitgrößten Fraktion vor der jeweiligen Landtagswahl als der aussichtsreichste Herausforderer definiert. Demnach waren bei den jüngsten Urnengängen in Brandenburg, Sachsen und Thüringen also Ingo Senftleben (CDU), Rico Gebhardt (Linke) und Mike Mohring (CDU) die Herausforderer von Dietmar Woidke (SPD), Michael Kretschmer (CDU) und Bodo Ramelow (Linke), obgleich ihre Parteien bei der Wahl von der AfD als zweitstärkste Fraktion abgelöst wurden.

Bei 109 der 130 berücksichtigten Wahlen wurde der Amtsinhaber besser als sein Herausforderer bewertet; das entspricht knapp 84 Prozent der Grundgesamtheit. In 100 Fällen konnte das Amt des Regierungschefs verteidigt werden. Allerdings gab es im Untersuchungszeitraum auch neun Urnengänge, bei denen ein Ministerpräsident mit höheren Popularitätswerten als sein Herausforderer aus der Staatskanzlei ausziehen musste. Konkret betraf dies Hans-Jochen Vogel 1981 in Berlin (1,7 zu 1,0), Ernst Albrecht 1990 in Niedersachsen (1,1 zu 0,8), Hans Eichel 1999 in Hessen (1,6 zu 0,7), Reinhard Klimmt 1999 im Saarland (1,9 zu 1,1), Heide Simonis 2005 in Schleswig-Holstein (1,7 zu 1,1), Peer Steinbrück 2005 in Nordrhein-Westfalen (1,7 zu 0,7), David McAllister 2013 in Niedersachsen (2,2 zu 1,4), Christine Lieberknecht 2014 in Thüringen (1,2 zu 0,9) und Hannelore Kraft 2017 in Nordrhein-Westfalen (1,4 zu 1,1).³⁷ Bei Eichel und Lieberknecht kam es sogar trotz der höheren Popularitätswerte und kleine(re)r Stimmenzuwächse der jeweiligen Partei zu einem Amtswechsel, weil der Koalitionspartner deutliche Verluste erlitt (und in Thüringen eine Regierung mit anderen Parteien bildete). Ein gutes Image bewahrt einen Amtsinhaber also nicht immer vor einem Auszug aus der Staatskanzlei.

Tab. 3: Bewertung des Amtsinhabers im Vergleich mit Herausforderer

	Amtsinhaber <u>besser</u> als Herausforderer	Amtsinhaber <u>schlechter</u> als Herausforderer
Verteidigung des Amtes	91,7% (100 Fälle)	42,9% (9 Fälle)
<i>mit Stimmengewinnen</i>	35,7% (39 Fälle)	23,8% (5 Fälle)
<i>trotz Stimmenverlusten</i>	56,0% (61 Fälle)	19,0% (4 Fälle)
Verlust des Amtes	8,3% (9 Fälle)	57,1% (12 Fälle)
<i>trotz Stimmengewinnen</i>	1,8% (2 Fälle)	4,8% (1 Fälle)
<i>mit Stimmenverlusten</i>	6,4% (7 Fälle)	52,4% (11 Fälle)
alle Fälle	109	21

Anmerkungen:

Es sind Spaltenprozent angegeben. Die Prozentwerte wurden auf die erste Nachkommastelle gerundet, weshalb geringfügige Abweichungen bei der Addition mehrerer Werte entstehen können.

Lesebeispiel: In 56,0 Prozent der Fälle, in denen der Amtsinhaber besser als der Herausforderer bewertet wurde, konnte das Amt verteidigt werden, obgleich auf die Partei des Amtsinhabers ein geringerer Stimmenanteil als bei der vorangegangenen Wahl entfiel.

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage der Wahlberichte der *Forschungsgruppe Wahlen*.

37 Vgl. *Forschungsgruppe Wahlen*-Berichte Nr. 26 (Berlin 1981), Nr. 58 (Niedersachsen 1990), Nr. 93 (Hessen 1999), Nr. 96 (Saarland 1999), Nr. 120 (Schleswig-Holstein 2005), Nr. 121 (Nordrhein-Westfalen 2005), Nr. 152 (Niedersachsen 2013), Nr. 159 (Thüringen 2014), Nr. 169 (Nordrhein-Westfalen 2017).

Bei den ausgewerteten Wahlen kam es zwar relativ selten vor, dass ein Regierungschef eine schlechtere Reputation als sein Gegenkandidat hatte. Wenn dies jedoch geschah, dann kam es bei mehr als der Hälfte der 21 einschlägigen Urnengänge zu Stimmenverlusten für die Partei des Ministerpräsidenten und zu einem Amtswechsel.³⁸ Der Anteil der Fälle mit einer Verteidigung des Amtes ist mit knapp 43 Prozent allerdings so groß, dass eine geringere Popularität des Amtsinhabers als des Herausforderers keine hinreichende Bedingung für einen Regierungswechsel ist. Im Untersuchungszeitraum gibt es sogar fünf Fälle, in denen der Ministerpräsident schlechter als ihre wichtigsten Konkurrenten bewertet wurden, aber die jeweilige Partei ihren Stimmenanteil im Vergleich zur letzten Wahl verbessern konnte, sodass die Staatskanzlei verteidigt werden konnte (siehe Tab. 3). Eine Wiederwahl unter den beschriebenen Umständen gelang Uwe Barschel 1983 in Schleswig-Holstein (1,2 zu 1,7), Erwin Teufel 2001 in Baden-Württemberg (1,8 zu 1,9), Roland Koch 2009 in Hessen (0,0 zu 0,4), Annegret Kramp-Karrenbauer 2012 im Saarland (1,8 zu 1,9) und Volker Bouffier 2013 in Hessen (0,8 zu 1,1).³⁹

6 Fazit

Auf den ersten Blick scheinen die Ergebnisse unserer Auswertung eines Datensatzes, der auf den Wahlberichten der Forschungsgruppe Wahlen basiert, die Existenz eines Amtsbonus eindrucksvoll zu bestätigen. Denn knapp zwei Drittel der amtierenden Ministerpräsidenten wurden von den Wählern deutlich besser bewertet als bei den Wahlen, bei denen dieselben Personen als Herausforderer angetreten waren. Und fast 75 Prozent der amtierenden Ministerpräsidenten wurden besser eingeschätzt als ihre jeweilige Partei und sogar 84 Prozent erhielten eine bessere Bewertung durch die Wähler als ihre Herausforderer.

Auf den zweiten Blick sind die Ergebnisse jedoch weniger eindeutig, denn stets gibt es auch Ausnahmen und gegenläufige Fälle, insbesondere dann, wenn sie in einen Zusammenhang mit den Wahlerfolgen gestellt werden. So haben zwar in 15 von 23 Fällen amtierende Ministerpräsidenten bessere Bewertungen als sie es in der Zeit hatten, als sie noch als Herausforderer antraten, aber immerhin in fünf Fällen wurden die Bewertungen schlechter und in drei Fällen erschöpfte sich der anfängliche Amtsbonus mit der Zeit (Abschnitt 4). Auch wenn drei Viertel der Ministerpräsidenten besser bewertet werden als ihre Partei, so ist das keineswegs eine Garantie für die Wiederwahl – in mehr als jedem sechsten der betreffenden Fälle ging das Amt verloren (Abschnitt 5.1). Dasselbe gilt für den Vergleich der Bewertung von amtierenden Ministerpräsidenten und den jeweiligen

38 Die Hamburger Bürgerschaftswahl 2001, bei der Ortwin Runde (+0,9) nur etwas schlechter als Ole von Beust (+1,1) bewertet wurde, führte zu einem Regierungswechsel, weil die SPD als Partei des Amtsinhabers mit einem geringen Stimmenzuwachs von 0,3 Prozentpunkten die erheblichen Verluste der Grünen (5,4 Prozentpunkte) nicht ausgleichen konnte; vgl. *Forschungsgruppe Wahlen*-Bericht Nr. 105 (Hamburg 2001).

39 Vgl. *Forschungsgruppe Wahlen*-Berichte Nr. 34 (Schleswig-Holstein 1983), Nr. 103 (Baden-Württemberg 2001), Nr. 133 (Hessen 2009), Nr. 149 (Saarland 2012), Nr. 155 (Hessen 2013).

Herausforderern: Zwar wurden die Amtsinhaber in 84 Prozent der Fälle besser bewertet, aber das war wiederum keine absolute Garantie für eine Wiederwahl. In neun Fällen kam es zu einem Amtsverlust, der seine Gründe dann beispielsweise in Stimmenverlusten der Koalitionspartner oder in deren politischer Neuorientierung, das heißt in einem Koalitionswechsel, oder aber in intervenierenden Variablen wie dem Bundestrend hatte. Letzteres gilt beispielsweise für das Jahr 1999, als die SPD nur wenige Monate nach ihrem Sieg bei der Bundestagswahl eine ganze Reihe von Landtagswahlen verlor, darunter auch solche, bei denen sie den amtierenden Ministerpräsidenten stellte wie in Hessen (Hans Eichel) oder dem Saarland (Reinhard Klimmt). Demgegenüber wurde neunmal der amtierende Ministerpräsident schlechter als sein Herausforderer bewertet, ohne abgewählt worden zu sein – in diesen Fällen war die Bewertung der Amtsinhaber offenbar nicht wahlentscheidend.

Diese Befunde verweisen darauf, dass die Entscheidung der Wähler eben nicht nur vom Faktor Persönlichkeit bestimmt wird. Wie schon Schoen und Weins gezeigt haben,⁴⁰ spielt kandidatenorientiertes Wählen nicht bei allen Wählern eine große Rolle, weshalb es keinen einheitlichen Trend hin zu einer Personalisierung im Wahlverhalten gibt. Und das alles liegt daran, dass die kontingente, kaum zu modellierende und zu prognostizierende Wirkung der kandidierenden Personen auf die Wähler eben letztlich entscheidend ist.⁴¹ Unabhängig davon ist zu konstatieren, dass es gerade für Landtagswahlen weiterer Studien und vor allem auch breiterer Datenerhebungen bedarf, um zu Ergebnissen mit noch größerer Aussagekraft zu kommen.

40 Vgl. Schoen/Weins 2014 (Fn. 15), S. 298–300.

41 Schell 2019 (Fn. 8) gelingt es zwar zu zeigen, dass auf der Landesebene – anders als auf der Bundesebene – die Sympathiewerte für Spitzenkandidaten eine größere Rolle für die Wahlentscheidung als die Einschätzung der Sachkompetenz spielen. Dieser Befund hebt aber die Kontingenz der Frage, was Politiker in den Augen der Wähler sympathisch macht, nicht auf.

4. Beiträge zum deutschen Föderalismus

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020: Eine beinahe verpasste Chance für den Föderalismus

Ute Müller*

1 Einleitung: die deutsche EU-Ratspräsidentschaft – eine gesamtstaatliche Aufgabe?

In der zweiten Jahreshälfte 2020 hat Deutschland zum fünften Mal die Ratspräsidentschaft in der EU übernommen. Die Übernahme einer EU-Ratspräsidentschaft stellt für jeden Mitgliedstaat in vielerlei Hinsicht eine große Herausforderung dar, ist sie doch mit einer Vielzahl von sehr unterschiedlichen Aufgaben verbunden, die von inhaltlich-gestalterischen und logistisch-organisatorischen Tätigkeiten bis hin zu Koordinierungs- und Steuerungsfunktionen reichen.¹ In einem föderalen Staat wie Deutschland läge es sowohl mit Blick auf den Umfang und die Vielfalt der Aufgaben als auch angesichts der innerstaatlichen Zuständigkeiten der Länder nahe, die Ratspräsidentschaft als gesamtstaatliche Aufgabe zu sehen und auch die Länder einzubinden. Aus Art. 23 des Grundgesetzes ergibt sich zudem das verfassungsrechtliche Gebot, die deutschen Länder in Europaangelegenheiten an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen. Für eine EU-Ratspräsidentschaft, in der inhaltliche Positionen auszuformen sind, lässt sich damit auch aus rechtlichen Gründen ein Mitwirkungsanspruch der Länder an der Gestaltung der EU-Ratspräsidentschaft herleiten. Jedenfalls erschiene es auch sinnvoll, das volle Potenzial Deutschlands zum Gelingen der EU-Ratspräsidentschaft zu nutzen und damit auch das Erfahrungswissen der Länder aufgrund ihrer eigenen Gesetzgebungszuständigkeiten und ihrer Vollzugskompetenzen mit einzubeziehen. Die EU-Ratspräsidentschaft wird auch gerne dazu genutzt, den eigenen Mitgliedstaat mit seinen Besonderheiten und Stärken sowie mit seiner ganzen kulturellen Vielfalt zu präsentieren. Auch hieraus ergibt sich ein Grund, die Länder mitwirken zu lassen und Deutschland in seiner Gesamtheit als Föderalstaat zu präsentieren und damit die Chance zu nutzen, die Vorteile einer Föderalstruktur, die Entscheidungen auf unteren Ebenen mit größerer Bürgernähe sicherstellt, herauszustellen.

Die deutschen Länder haben für all dieses bereitgestanden und sich hierauf auch entsprechend vorbereitet. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben in einem eigens hierzu gefassten Beschluss die Bereitschaft der Länder bekundet, die EU-Ratspräsidentschaft inhaltlich mitzugestalten und organisatorisch zu unterstützen.² Die Teilhabe der Länder blieb allerdings hinter den gegebenen Möglichkeiten weit zurück. Im Folgenden soll beschrieben werden, welche Mitwirkungsfelder es für die Länder im

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Verfasserin wieder.

1 Vgl. Kietz, Daniela 2007: Funktionen, Handlungsbedingungen und Stellschrauben der Präsidentschaft im System des EU-Ministerrats, in Kietz, Daniela/Volker Perthes (Hrsg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007, SWP-Studie, Berlin, S. 5–119 (12).

2 Vgl. Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 21. März 2019 in Berlin.

Rahmen einer deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Einzelnen gibt, und näher analysiert werden, welches die Gründe dafür waren, dass diese im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft 2020 nur in unzureichender Weise genutzt werden konnten.

2 Partizipationsmöglichkeiten der Länder bei einer EU-Ratspräsidentschaft und warum sie in der fünften deutschen Ratspräsidentschaft nicht genutzt werden konnten

2.1 Präsidentschaftsprogramm der EU-Ratspräsidentschaft

2.1.1 Positionspapier der Länder zur EU-Ratspräsidentschaft

Den Auftakt für eine EU-Ratspräsidentschaft bildet üblicherweise die Erarbeitung und Vorstellung eines Präsidentschaftsprogramms der Regierung, das die für die EU-Ratspräsidentschaft vorgesehenen Schwerpunktthemen beinhaltet. Die Länder sahen hier eine wichtige Chance der Mitwirkung und waren bestrebt, an der programmatischen Gestaltung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft mitzuwirken. Sie haben daher zu einem sehr frühen Zeitpunkt ein eigenes Papier mit ihren Anliegen zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 ausgearbeitet. Dieses wurde bereits im September 2019 von der Europaministerkonferenz vorbereitet und angesichts der hohen Bedeutung der EU-Ratspräsidentschaft für die Länder und, um ihm mehr Durchschlagskraft zu verleihen, der Ministerpräsidentenkonferenz zur Annahme vorgeschlagen.³ Diese hat es im Oktober 2019 ohne Änderungen angenommen und der Bundesregierung zur Berücksichtigung weitergeleitet.⁴ Ein besonderer Fokus des Papiers lag auf der Wahrung und Aufrechterhaltung regionaler Gestaltungsspielräume; außerdem standen das Europa der Regionen und Mitwirkungsmöglichkeiten der regionalen Ebene bei vielen Themen im Mittelpunkt und haben dem Papier seine besondere Prägung gegeben. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben auch darum gebeten, die Länder über die vorgesehenen Schwerpunktthemen der Bundesregierung für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft zu unterrichten, verbunden mit der expliziten Aufforderung, die Länder bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Präsidentschaftsprogramms einzubinden.⁵ Die Bundesregierung hat hierauf eine sehr verhaltene Reaktion gezeigt und immer wieder darauf verwiesen, ihr eigenes Präsidentschaftsprogramm sei in der Abstimmung und bedürfe noch der endgültigen Finalisierung. Sie hat auch in keiner Weise zu erkennen gegeben, dass sie bereit ist, Elemente aus diesem Papier aufzugreifen. Der wiederholt geäußerten Bitte der Länder, in die Planungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft einbezogen zu werden, ist sie jedenfalls nicht nachgekommen.

3 Vgl. Beschluss der 81. Europaministerkonferenz am 25./26. September 2019 in Trier (im Folgenden: *Europaministerkonferenz*).

4 Vgl. Beschluss der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 23. bis 25. Oktober 2019 in Elmau (im Folgenden: *Jahreskonferenz*).

5 Vgl. Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs 2019 (Fn. 2).

2.1.2 Grenzen der Einflussnahme für das Agenda-Setting einer EU-Ratspräsidentschaft

Es soll hier aber auch der Frage nachgegangen werden, inwieweit inhaltlich-programmatische Steuerungen einer EU-Ratspräsidentschaft überhaupt möglich sind. Alle Ratspräsidentschaften sind zwar bestrebt, durch ihr Agenda-Setting die Funktion als Impulsgeber wahrzunehmen. Dennoch ist der Raum, um eigene inhaltliche Akzente in einer Ratspräsidentschaft zu setzen, deutlich geringer als gemeinhin angenommen wird. Erhebungen zufolge sind bis zu 80 Prozent des Programms einer EU-Ratspräsidentschaft durch die fortlaufende, generelle EU-Agenda (Arbeits- und Rechtsetzungsprogramme der EU-Organe) vorgegeben; es besteht daher für die jeweilige nationale Regierung nicht allzu großer Spielraum, im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft eigene Schwerpunktthemen und gar neue Initiativen auf die sechsmonatige Agenda zu setzen.⁶ Einer möglichen Einflussnahme der deutschen Länder auf die Programmgestaltung der EU-Ratspräsidentschaft waren damit auch aus strukturellen Gründen Grenzen gesetzt.

2.2 Organisatorisch-logistische Durchführung der EU-Ratspräsidentschaft

Weitere Mitwirkungsmöglichkeiten für die Länder ergeben sich normalerweise aus der organisatorisch-logistischen Durchführung der EU-Ratspräsidentschaft. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben gegenüber der Bundesregierung auch ihre Bereitschaft betont, bei der organisatorischen Vorbereitung von Veranstaltungen wie Ratssitzungen, Fach- und Kulturveranstaltungen mitzuwirken.⁷ Allerdings hat hier das Pandemiegeschehen die Beteiligungsmöglichkeiten für die Länder zunichte gemacht. Der gesamte organisatorische Ablauf der deutschen EU-Ratspräsidentschaft musste pandemiebedingt neu justiert werden. Erstmals seit Bestehen der Ratspräsidentschaft in der EU ist das gesamte Programm fast ausschließlich in Form von Videokonferenzen durchgeführt worden. Die in Deutschland eigentlich geplanten Veranstaltungen und EU-Gremiensitzungen, die den Ländern die Möglichkeit der Mitwirkung am Rahmenprogramm und der Darstellung von regionaler Vielfalt gegeben hätten, entfielen somit weitgehend. Damit konnte in der EU-Ratspräsidentschaft 2020 die Chance einer repräsentativen Außen-darstellung Deutschlands unter Einbeziehung auch der Länder mit ihren regionalen Besonderheiten nicht genutzt werden.

6 Brincker, Gesa-Stefanie/Netzer, Nina 2009: EU-Ratspräsidentschaft in Zeiten der Krise. Einflussfaktoren auf den rotierenden EU-Vorsitz am Beispiel Frankreichs und Tschechiens, FES, S. 1–11 (3–4). <https://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06573.pdf>.

7 Beschluss der Jahreskonferenz der Regierungschefin und Regierungschefs der Länder 2019 (Fn. 4).

2.3 Mitwirkungsrechte über den Bundesrat nach dem EUZBLG

Weitere Möglichkeiten der Begleitung von EU-Ratspräsidentschaften ergeben sich für die Länder durch die Wahrnehmung ihrer Mitwirkungsrechte über den Bundesrat nach dem EUZBLG (Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union).⁸ Der Bundesrat hat zu den wichtigsten Dossiers, die während der Zeit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft behandelt wurden, im Rahmen seiner Beteiligungsrechte Stellungnahmen, die von der Bundesregierung nach dem EUZBLG zu berücksichtigen sind, beschlossen.⁹ Die Berücksichtigungspflicht¹⁰ lief hier allerdings weitestgehend ins Leere, was seinen Grund in der besonderen Funktion des Ratsvorsitzes hat. Diesem kommt die Aufgabe zu, die Sitzungen des Rates und seiner Gremien zu leiten; er ist hier in einer besonderen Mittlerfunktion, das heißt seine Rolle ist es, zwischen den verschiedenen Positionen auf Ratsebene, aber auch zwischen den EU-Institutionen zu vermitteln, Kompromisse auszuloten, Lösungsvorschläge zu erarbeiten und damit die Verhandlungen voranzubringen.¹¹ Voraussetzung für eine zielführende Erfüllung dieser Vermittlungsrolle ist es, die exponierte Position als Vorsitz im Verhandlungsprozess nicht zu nutzen, um nationale Interessen zu vertreten.¹² Dies bedeutet, dass sich der jeweilige Ratsvorsitz mit eigenen inhaltlichen Positionierungen zu den einzelnen Themenfeldern zurückhält. So hat die Bundesregierung auch bei vielen Themen und Dossiers agiert und im Rahmen ihres Ratsvorsitzes Fortschrittsberichte erstellt, in denen sie die Position der anderen Mitgliedstaaten zusammengefasst hat, die eigene fehlt jedoch weitgehend. Für den Bundesrat hatte dies die missliche Konsequenz, dass seine Positionierungen nicht wie sonst üblich durch die Bundesregierung auf Ratsebene eingebracht werden konnten.

Das EUZBLG sieht allerdings Politikbereiche vor, in denen den Ländern die Verhandlungsführung auf Ratsebene zu übertragen ist; dazu gehört der für die Länder so wichtige Bereich der schulischen Bildung.¹³ Eigentlich hätten sie damit die Möglichkeit, ihre fachlichen und politischen Anliegen zu EU-Bildungsvorlagen selbst vorzutragen und damit auf EU-Ebene einzubringen. Im EUZBLG ist allerdings für die EU-Ratspräsidentschaft geregelt, dass die entsprechenden Vorschriften nicht für die Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland für den Vorsitz im Rat zustehen, gelten.¹⁴ Damit oblag es der Bundesregierung, während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft auch in den Bereichen der ausschließlichen Kompetenzen der Länder die Sitzungsleitung im Rat zu übernehmen. Gemäß ihrer Präsidentschaftsfunktion hat sie sich der inhaltlichen Positionierung enthalten und eine solche Möglichkeit auch den Ländern nicht gewährt. Die deutsche Delegation bestand zwar beispielsweise in den für Bildungsfragen zuständigen Ratsgremien ausschließlich aus den Vertreterinnen und Vertretern der Länder; die Verhandlungsführung

8 §§ 2 ff. EUZBLG.

9 Einen Schwerpunkt hat der Bundesrat im Forschungsbereich gesetzt; weitere wichtige Themen waren die Industriestrategie, die Wasserstoffstrategie und die Chemikalienpolitik, vergleiche BR-Drucksachen 494/20 (Beschluss), 136/20 (Beschluss), 452/20 (Beschluss), 626/20 (Beschluss).

10 Siehe § 5 Abs. 2 EUZBLG.

11 Vgl. Kietz 2007 (Fn. 1), S. 8 und 11.

12 Vgl. Brincker 2009 (Fn. 6), S. 5.

13 § 6 Abs. 2 EUZBLG.

14 Siehe § 6 Abs. 2 Satz 3.

wurde von der Bundesregierung jedoch nicht übertragen. Die Bundesregierung hätte dies tun können; es war von ihr mit Blick auf die angestrebte Mittlerrolle Deutschlands während der EU-Ratspräsidentschaft aber nicht gewollt. Damit waren die Möglichkeiten der Länder auch im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten begrenzt, die Stellungnahmen des Bundesrates auf EU-Ratsebene zu Gehör zu bringen.

Nach dem EUZBLG haben die Länder darüber hinaus in allen Politikfeldern, in denen ihre Interessen berührt sind, Beteiligungsmöglichkeiten durch die sogenannten BR-Beauftragten – vom Bundesrat benannte Ländervertreterinnen und Ländervertreter, die an den Sitzungen der EU-Gremien teilnehmen, Teil der deutschen Delegation in der EU sind und die Aufgabe haben, diese zu unterstützen.¹⁵ Allerdings gab es auch hier Einschränkungen, die ihren Grund in der begrenzten Anzahl von Videoleitungen, die pandemiebedingt vom Ratssekretariat bereitgestellt wurden, hatten. Die Videoleitungen wurden zumeist von der Bundesregierung allein genutzt; nur in Einzelfällen war diese bereit, den Bundesratsbeauftragten, beispielsweise durch die gemeinsame Nutzung von Videoleitungen, Teilnahmemöglichkeiten einzuräumen. Die BR-Beauftragten wurden so weitgehend von der Mitwirkung in den EU-Gremien abgeschnitten. Die Bundesregierung berief sich darauf, dass sie die Beteiligungsrechte des Bundesrates an den EU-Gremien nur zu gewähren habe, soweit ihr das möglich sei. Diese Einschränkung dürfte aber nur für besondere Einzelfälle gedacht sein und darf nicht dazu führen, dass im Ergebnis die Mitwirkung des Bundesrates an den EU-Gremiensitzungen praktisch leerläuft und die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates nicht mehr wahrgenommen werden können.

2.4 Mitwirkung über den Bundesrat bei den EU-Parlamentarierkonferenzen

In der EU-Ratspräsidentschaft gibt es eine sogenannte parlamentarische Dimension, in deren Rahmen die Parlamentskammer(n) des die EU-Ratspräsidentschaft innehabenden Mitgliedstaats eine Vielzahl von Parlamentarierkonferenzen ausrichtet bzw. ausrichten.¹⁶ Dem Bundesrat wurde hier zwar die Möglichkeit, mit einer Delegation an diesen Konferenzen teilzunehmen, eingeräumt. Allerdings wurde ihm vom Deutschen Bundestag die Mitwirkung an der Gastgeberrolle, die die Einflussnahme auf Inhalt und Gestaltung der jeweiligen Konferenz ermöglicht, mit der Begründung versagt, dass dem Bundesrat keine Parlamentseigenschaft zustehe, da über diese allein der Deutsche Bundestag verfüge. Diese Argumentation ist allerdings wenig nachvollziehbar und schlüssig, da dem Bundesrat von der Europäischen Kommission alle den nationalen Parlamenten eingeräumten Rechte gewährt werden und er damit nach den EU-Verträgen als Kammer eines nationalen Parlaments angesehen wird. Einzige Ausnahme bildeten die sogenannte COSAC (Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union)¹⁷ und das parlamentarische Steuerungs-gremium von Europol, die von Deutschem Bundes-tag und Bundesrat gemeinsam ausgerichtet wurden. Insbesondere die COSAC konnte

¹⁵ § 6 Abs. 1 EUZBLG.

¹⁶ Vgl. BT-Drucksache 19/27330, Abschlussbericht der Parlamentarischen Dimension.

¹⁷ Zur COSAC: *IPEX: The platform for EU Interparliamentary Exchange*. www.ipex.eu (09.06.2021).

vom Bundesrat – gemeinsam mit dem Deutschen Bundestag – genutzt werden, um bestimmte Anliegen von besonderer Bedeutung für die Länder voranzubringen – worauf noch im Einzelnen zurückzukommen sein wird.

3 Das Engagement der Länder während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft für mehr Bürgernähe

3.1 Stärkung der Bürgerbezogenheit der EU und der Bürgerpartizipation

Auch wenn die organisatorisch-strukturellen Bedingungen für die Teilhabe der Länder an der EU-Ratspräsidentschaft keine günstige Ausgangslage boten, haben sie sich dennoch für bestimmte inhaltliche Anliegen in besonderer Weise engagiert. Sie haben es als ihre Aufgabe angesehen, sich während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft für mehr Bürgerbezogenheit der EU einzusetzen und verstärkt bürgerbezogene Themen aufzugreifen. Im Verhältnis zur Bundesebene hat die Länderebene eine größere Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern sowie zur Situation vor Ort, sodass sie in viel stärkerem Maße deren Stimmungen wahrnimmt und damit auch die Vertrauenskrise, in der sich die EU befindet, mehr zu spüren bekommt. In der Bevölkerung ist vielfach die Wahrnehmung verbreitet, dass sich die EU oftmals nur mit Randthemen und nicht mit den die Bürgerinnen und Bürger eigentlich bewegenden Problemen befasst. Nur noch etwa 49 Prozent der Bürgerinnen und Bürger der EU bringen dieses Vertrauen entgegen, in Deutschland sind es etwa 48 Prozent und in anderen EU-Mitgliedstaaten sind die Werte zum Teil noch geringer.¹⁸ Aus Sicht der Länder hat dies notwendig gemacht, immer wieder darauf hinzuweisen, dass es einer Stärkung des Europas im Kleinen bedürfe, und darauf zu drängen, die europäische Ebene und Gesellschaft für Bürgerinnen und Bürger besser erfahrbar zu machen. Darüber hinaus haben sie sich dafür eingesetzt, die deutsche EU-Ratspräsidentschaft für eine bessere Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am europäischen Entscheidungsprozess zu nutzen.

In ihrem Papier zur EU-Ratspräsidentschaft haben sie in diesem Sinne Folgendes zum Ausdruck gebracht: Die Bürgerinnen und Bürger bräuchten wieder eine klare Orientierung, in welche Richtung sich die EU in der Zukunft entwickeln solle. Für sie sei es insbesondere wichtig, dass die sozialen und kulturellen Besonderheiten der Regionen in einem gemeinsamen Europa respektiert und ihre speziellen Anliegen in die politische Gestaltung einbezogen werden. Es müsse eine strukturierte, transparente und wirksame Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der EU gewährleistet werden. Hierzu müssten neue Formate und Strukturen der Bürgerpartizipation gefunden werden.¹⁹

18 Vgl. *Europäische Kommission* 2021: Standard Eurobarometer 94. Winter 2020–2021. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Erste Ergebnisse. Befragung: Februar–März 2021. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355> (23.06.2021); *Bundeszentrale für politische Bildung*. <https://www.bpb.de> (09.06.2021).

19 *Europaministerkonferenz* 2019 (Fn. 3); *Jahreskonferenz* 2019 (Fn. 4).

3.2 Bundesrat und EU-Zukunftskonferenz

Einen besonderen Anknüpfungspunkt für gestärkte Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger bot die sogenannte Konferenz zur Zukunft der EU. Diese Konferenz wurde von der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bereits in ihrer Bewerbungsrede angesprochen und ist in den Leitlinien für das Programm der Kommission während ihrer Amtszeit enthalten.²⁰ Der Startschuss für diese Konferenz war ursprünglich noch unter kroatischem Ratsvorsitz am 9. Mai 2020 in Dubrovnik vorgesehen, was allerdings bedingt durch das Pandemiegeschehen ausfiel. Das Neue an der Zukunftskonferenz ist, dass dort die Stimme der Europäerinnen und Europäer besser gehört und ein Input der Bürgerinnen und Bürger zu Fragen der Zukunftsgestaltung der EU gegeben werden soll. Vorbild für die Zukunftskonferenz sind die sogenannten nationalen Bürgerdialoge, die vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron ins Leben gerufen wurden und auch in vielen EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland – hier organisiert von den Ländern –, stattgefunden haben.²¹

Erste Vorstellungen zur Gestaltung der Konferenz zur Zukunft Europas haben die Länder in einem Beschluss des Bundesrates im Frühjahr 2020 niedergelegt.²² Neben der Forderung nach einem dezentralen Charakter der Konferenz war eine effektive Mitwirkung der nationalen Parlamente in der Zukunftskonferenz ein wichtiges Anliegen, um sicherzustellen, dass einerseits die Ideen der Konferenz möglichst viele Bürgerinnen und Bürger in der EU erreichen und andererseits deren Stimme auch über die nationalen Parlamente in die EU-Zukunftskonferenz eingebracht wird. Die nationalen Parlamente sollten auch auf Augenhöhe mit dem Europäischen Parlament an der Zukunftskonferenz teilnehmen können. Der Bundesrat erhob hierzu die Forderung, dass die Anzahl der an der Zukunftskonferenz teilnehmenden Mitglieder der nationalen Parlamente mindestens der Anzahl der teilnehmenden EP-Abgeordneten entsprechen sollte. Dies war eine Reaktion darauf, dass die Positionierung der Kommission nur sehr vage Äußerungen zur Teilnahme der nationalen Parlamente an der Zukunftskonferenz enthielt und das Europäische Parlament für sich in Anspruch nahm, mit 135 Abgeordneten an der Zukunftskonferenz teilnehmen zu können, während es den nationalen Parlamenten aber nur eine geringere Zahl an Delegierten zuwies.²³ Erste inhaltliche Überlegungen zur Zukunftskonferenz betrafen die Verbesserung der Mitwirkung der nationalen Parlamente im EU-Gesetzgebungsprozess, insbesondere auch beim Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle.

20 Bewerbungsrede von Ursula von der Leyen am 16. Juli 2019 vor dem Europäischen Parlament, Videoaufzeichnung abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=Eu-SnrVb4cQ> (09.06.2021); Verschriftlichung in: *Europäische Kommission* 2020: Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1> (09.06.2021).

21 Umfassend zur EU-Zukunftskonferenz von Ondarza, Nicolai/Ålander, Mina 2021: Die Konferenz zur Zukunft Europas, in: SWP-Aktuell 2021/A 20, S. 1–8, insbesondere S. 1 und 6.

22 Vgl. BR-Drucksache 37/20 (Beschluss).

23 Vgl. Mitteilung der Kommission zur Gestaltung der Konferenz zur Zukunft Europas, BR-Drucksache 37/20; *Europäisches Parlament* 2020: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2020. www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_DE.html (09.06.2021).

3.3 COSAC und EU-Zukunftskonferenz

Ein weiteres Forum, um die Thematik der Konferenz über die Zukunft der EU im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft voranzubringen, war die COSAC. Gerade mit Blick auf die enge Rückbindung der Bürgerinnen und Bürger zu den Mitgliedern der nationalen Parlamente stieß dieses Vorhaben dort auf großes Interesse. Der deutsche Konferenz-Vorsitz – bestehend aus den beiden Vorsitzenden der Europaausschüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, MdB Gunter Krichbaum und Landesminister Guido Wolf – setzte sich daher für adäquate Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente an der Zukunftskonferenz ein. Unterstützt durch 32 andere nationale Parlamente/Kammern verlangten sie gegenüber den Spitzen der EU-Organen eine angemessene Beteiligung der nationalen Parlamente an der Zukunftskonferenz, die gleichberechtigte Stellung mit dem Europäischen Parlament, eine Mitwirkung in der Steuerungsgruppe, eine dezentrale Organisation und einen konstruktiven Umgang mit den Ergebnissen der Konferenz. Damit konnte schließlich erreicht werden, dass eine Einbindung der nationalen Parlamente in die Zukunftskonferenz auch durch den Rat und die Kommission bestätigt wurde, was deswegen von Bedeutung war, weil alle drei EU-Institutionen die Zukunftskonferenz durch eine interinstitutionelle Erklärung installieren sollten. Die Kommissionspräsidentin erklärte schließlich auch ihre Unterstützung dafür, dass die nationalen Parlamente am Steuerungsgremium der Konferenz beteiligt werden sollten.²⁴ Auch wenn damit ein wichtiger Schritt erreicht war, war dies für die nationalen Parlamente noch nicht ausreichend. Die Ratsposition sah für ihre Mitwirkung im Steuerungsgremium nur einen Beobachterstatus vor. Angestoßen noch von der deutschen COSAC-Präsidentschaft, aber bereits unter portugiesischem Ratsvorsitz erhoben die nationalen Parlamente in der COSAC die Forderung, mindestens die Troika der COSAC mit einer aktiven Rolle am Steuerungsgremium zu beteiligen.²⁵ Dies konnte weitgehend durchgesetzt werden, allerdings blieb es beim Beobachterstatus, der allerdings so ausgeformt wurde, dass den COSAC-Beobachterinnen und -Beobachtern alle Rechte – bis auf das Stimmrecht – zustehen. Um den Beobachterstatus für die COSAC effektiv im Interesse aller nationalen Parlamente wahrnehmen zu können, ist geplant, dass im zeitlichen Zusammenhang mit jeder Sitzung des Steuerungsgremiums eine informelle Konferenz der COSAC-EU-Ausschussvorsitzenden durchgeführt wird. Damit war für die nationalen Parlamente zunächst einmal ein befriedigendes Ergebnis erzielt worden. In der Folgezeit – unter portugiesischem Ratsvorsitz – kämpften sie jedoch weiter um ihre angemessene Rolle in der EU-Zukunftskonferenz und konnten schließlich eine Vertretung der nationalen Parlamente in gleicher Anzahl von Abgeordneten mit dem Europäischen Parlament im Plenum erreichen sowie ferner, dass das Plenum Mitentscheidungsrechte in Bezug auf die Ergebnisse der Konferenz hat, wodurch der Einfluss der nationalen Parlamente in der Zukunftskonferenz noch einmal gestärkt wurde.

Auch in inhaltlicher Sicht gab es einen ersten Aufschlag in der COSAC. Die Mehrheit der nationalen Parlamente sprach sich dafür aus, dass institutionelle Aspekte – unter anderem auch die Verlängerung der Zwölfwochenfrist für das Frühwarnsystem –, die grüne

24 Die Schreiben können auf www.ipex.eu unter COSAC, Germany 2020 abgerufen werden.

25 Das Schreiben kann auf www.ipex.eu unter COSAC, Portugal 2021 abgerufen werden.

Transformation und die Rechtsstaatlichkeit unter den Themen rangieren sollten, die bei der Zukunftskonferenz zu diskutieren seien. Ein weiteres wichtiges Ergebnis war auch, dass nach Ansicht der Mehrheit in der COSAC Änderungen der EU-Verträge nicht ausgeschlossen werden sollten.²⁶ Damit ist die COSAC der im Rat vorherrschenden gegenteiligen Meinung entgegengetreten.

4 Entschließungsantrag im Bundesrat: „Europas Zukunft jetzt gestalten“

4.1 Anstöße der Länder zur Halbzeit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

Ungeachtet der für sie nicht so günstigen Rahmenbedingungen haben die Länder zur Mitte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ihre Stimme noch einmal deutlich zu Gehör gebracht, indem sie einen Entschließungsantrag mit dem Titel „Europas Zukunft jetzt gestalten“ in den Bundesrat eingebracht haben.²⁷ Das Hauptanliegen war, bei den anstehenden großen Themen auf Gesichtspunkte der Länderbetroffenheit hinzuweisen und darüber hinaus einen Anstoß zum Handeln der Bundesregierung zu geben, damit zeitnah konstruktive Ergebnisse erreicht werden. Zum wichtigsten Thema der Einigung auf den EU-Haushalt und die Wiederaufbauhilfen zur Beseitigung der Folgen der Pandemie war der Tenor des Antrags, dass die Verhandlungen auf EU-Ebene nicht unnötig durch politische Forderungen überfrachtet werden dürften, die eine Lösung schwierig machten. Ministerin Lucia Puttrich aus Hessen bekräftigte diesen Standpunkt im Plenum des Bundesrates und führte hierzu aus: „Langes Warten heißt späte Hilfe“.²⁸ Denn gerade die Landesregierungen bekommen vor Ort zu spüren, wo aufgrund der Corona-Pandemie die Lage besonders schwierig geworden ist.

Da sich abzeichnete, dass die Zukunftskonferenz bei den Prioritäten der Bundesregierung zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft immer weiter nach hinten rutschte, forderte der Bundesrat die Bundesregierung in dem Entschließungsantrag explizit auf, einen konkreten Fahrplan für diese Konferenz vorzulegen. Mit Blick darauf, dass die Pandemie zu einer stärkeren Sensibilisierung der Menschen für schwierige soziale Situationen geführt hat, wurde in dem Antrag hervorgehoben, dass die Frage der europäischen Solidarität in der Covid-19-Pandemie der Diskussion um die Ausgestaltung der EU ein neues Momentum verliehen habe. Ministerin Puttrich führte hierzu im Bundesratsplenum außerdem aus, Europa müsse jetzt handeln, um der europäischen Demokratie einen neuen Impuls zu geben. Vor allem dürfe sich die Diskussion über die Zukunft der EU nicht auf finanzielle Fragen beschränken. Gebraucht werde ein neuer Ansatz zur Gestaltung der Zukunft Europas. Die Ministerin stellte besonders heraus: „Was wir mit unserem Beitrag verbinden, ist, dass durch die EU ein Reformgeist geht, der uns Zukunft gibt.“ Es folgte ein ausdrücklicher Appell an die Kommission und die deutsche EU-Ratspräsidentschaft, die Zukunftskonferenz zu installieren und arbeitsfähig zu machen.²⁹

26 Vgl. 34. Halbjahresbericht der COSAC 2020, abrufbar auf www.ipex.de (im Folgenden: *Halbjahresbericht*).

27 Vgl. BR-Drucksache 521/20, Antragsteller war das Land Hessen.

28 Vgl. Stenografischer Bericht über die 994. Sitzung des Bundesrates am 9. Oktober 2020, S. 366.

29 Ebenda, S. 366 und 367.

Der Entschließungsantrag wurde auch genutzt – wofür es angesichts der weitgehend unterbliebenen Einbeziehung der Länder in die EU-Ratspräsidentschaft kaum Gelegenheit gegeben hatte –, um für die Stärkung und die Bedeutung des Föderalismus in Deutschland zu werben. Ministerin Puttrich verlangte, dass die Bundesregierung sich für mehr Mittel für die stärker entwickelten Regionen einsetzen möge: „Deutschland ist stark, wenn die Länder stark sind. Unser Erfolgsrezept ist, dass wir föderal organisiert sind. Der Föderalismus ist unser gemeinsamer Erfolg, ist unsere gemeinsame Stärke.“ Innerhalb der EU müsse man in diesem Sinne noch handlungsfähiger werden; unter Umständen müssten auch Strukturen und gewohnte Abläufe verändert werden.³⁰

4.2 Der Einsatz der Länder für die Rechtsstaatlichkeit in der EU

4.2.1 Das Thema der Rechtsstaatlichkeit im Bundesrat

Die schließlich am 6. November 2020 im Bundesrat angenommene Entschließung³¹ adressierte auch Fragen der Rechtsstaatlichkeit in der EU und damit ein weiteres Thema, das gerade auch aus Ländersicht eine große Bürgerbetroffenheit aufweist, da die Rechtsstaatlichkeit – so wurde zum Ausdruck gebracht – von zentraler Bedeutung für das Funktionieren der Zivilgesellschaft sei.³² Bereits in ihrem Papier mit Anliegen zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft haben die Länder gegenüber der Bundesregierung deutlich gemacht, dass sie von ihr im Bereich der Rechtsstaatlichkeit ein starkes Engagement erwarteten.³³ Der Bundesrat hat in seinem Grundsatzbeschluss zum Wiederaufbaupaket zur Beseitigung der Folgen der Pandemie an den Anfang gestellt, dass der Wiederaufbau der EU nach der Pandemie auf der uneingeschränkten Achtung der Rechtsstaatlichkeit basieren müsse.³⁴ In der im Plenum des Bundesrates zu der Entschließung geführten Rechtsstaatlichkeitsdebatte betonte Minister Stephan Holthoff-Pförtner aus Nordrhein-Westfalen, die Rechtsstaatlichkeit sei die Grundlage für die persönliche Freiheit der Bürgerinnen und Bürger. Der Schutz der Freiheit und der Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger in allen Mitgliedstaaten sei Kern der europäischen Idee. Ministerin Birgit Honé aus Niedersachsen ergänzte, es sei den Bürgerinnen und Bürger nicht vermittelbar, erhebliche innergemeinschaftliche solidarische Leistungen zu erbringen, wenn Beiträge in Mitgliedstaaten flössen, die sich nicht mehr an rechtsstaatliche Prinzipien halten würden.³⁵

Die Forderungen zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit im Bundesrat sollten der Bundesregierung als amtierender Ratsvorsitz noch einmal Rückhalt dafür geben, in ihrem Bemühen nicht nachzulassen, bei den Verhandlungen zum Wiederaufbaupaket und dem EU-Haushalt eine starke Rechtsstaatskonditionalität durchzusetzen. Ziel war auch, das klare

30 Ebenda.

31 BR- Drucksache 591/20 (Beschluss).

32 Vgl. BR-Drucksache 326/19 (Beschluss).

33 Vgl. *Europaministerkonferenz* 2019 (Fn. 3); *Jahreskonferenz* 2019 (Fn. 4).

34 Vgl. Grundsatzbeschluss des Bundesrates zum europäischen Wiederaufbauplan und zum Mehrjährigen Finanzrahmen in BR-Drucksache 295/20 (Beschluss).

35 Vgl. Stenografischer Bericht über die 995. Sitzung des Bundesrates am 6. November 2020, S. 403 ff.

Signal zum Ausdruck zu bringen, dass die deutsche EU-Ratspräsidentschaft das Europäische Parlament – das zum Ausdruck gebracht hatte, es werde den EU-Haushalt ohne eine Rechtsstaatskonditionalität ablehnen – in seinem besonderen Einsatz für die Rechtsstaatlichkeit unterstützt.

4.2.2 *Das Thema der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der COSAC*

Der deutsche EU-Präsidentschaftsvorsitz hat auch beim Thema Rechtsstaatlichkeit die COSAC als Forum genutzt, um Signale und klare Zeichen für die Wahrung und Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit zu setzen. Gerade auch die Kommission hatte stets betont, es sei von Bedeutung, dass die nationalen Parlamente in der Rechtsstaatlichkeitsdebatte ihre Stimme zu Gehör bringen. Das Thema wurde daher zum Gegenstand des sogenannten Halbjahresberichtes der COSAC gemacht.³⁶ Das Ergebnis war, dass fast die Hälfte der Parlamente/Kammern der EU-Mitgliedstaaten zum Ausdruck brachte, Mittel, zum Beispiel aus dem Kohäsionsfonds, sollten einbehalten werden, wenn ein ernsthaftes Risiko der Verletzung der Rechtsstaatlichkeit gegeben sei. Von vielen Parlamenten/Kammern wurden zudem klare und objektive Kriterien für einen Sanktionsmechanismus gefordert. Der Bundesrat hat damit – gemeinsam mit dem Deutschen Bundestag – bewirken können, dass die Rechtsstaatlichkeitsdebatte auch durch die COSAC Stärkung erhalten hat.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Der Bundesrat und die deutschen Länder haben die deutsche EU-Ratspräsidentschaft dazu genutzt, Anstöße dazu zu geben, dass die Themen der Stärkung der Bürgernähe und -partizipation sowie der Zivilgesellschaft auf verschiedenen Ebenen immer wieder zu Gehör gebracht wurden. Die Bilanz ihres Engagements und ihrer Mitwirkung dürfte auf jeden Fall sein, dass sie das Bewusstsein für die Belange der Bürgerinnen und Bürger einschließlich der Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit für die Zivilgesellschaft geschärft und den Handlungsbedarf dafür aufgezeigt haben, die Bürgerinnen und Bürger besser in die EU-Prozesse einzubinden. Dem verfassungsrechtlichen Gebot einer Ländermitwirkung in europäischen Angelegenheiten ist die während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 praktizierte Beteiligung der Länder nicht gerecht geworden. Es ist auch die Chance verpasst worden, die EU-Ratspräsidentschaft dazu zu nutzen, ein stärker am Gedanken der Subsidiarität und den Bedürfnissen von Regionen orientiertes Handeln und ein Denken aus der Perspektive der unteren Ebene in die EU hineinzutragen. Es wurde nicht das volle Potenzial des Gesamtstaates ausgeschöpft und Deutschland ist bei der Wahrnehmung der EU-Ratspräsidentschaft hinter seinen Möglichkeiten zurückgeblieben. Es wird daher eine Aufgabe für die Zukunft sein, der föderalen Ordnung Deutschlands besser gerecht werdende Wege und Mechanismen zu finden, die eine stärkere Einbindung des Bundesrates und der Länder – auch mit eigenständigen Mitwirkungsmöglichkeiten – in die künftigen deutschen EU-Ratspräsidentschaften sicherstellen. Dies würde zu deren Erfolg beitragen.

36 Halbjahresbericht 2020 (Fn. 26).

Bundesratsveto, Zustimmungsgesetzgebung und Föderalismusreform

Christian Stecker

1 Einleitung

Der Föderalismus der Bundesrepublik hat in seiner Geschichte wechselhafte Bewertungen erfahren.¹ Kritische Stimmen waren meist in der Mehrzahl, dennoch blieb die grundsätzliche Architektur des kooperativen Föderalismus Jahrzehnte weitgehend unangetastet. In den 2000er Jahren hatten sich allerdings negative Sichtweisen so stark in Medien, Wissenschaft und Politik durchgesetzt, dass Forderungen nach einer umfassenden Reform des Föderalismus laut wurden. Der föderal durchwebte Gesetzgebungsprozess galt als dysfunktional und wurde unter dem Schlagwort „Reformstau“ für zahlreiche Probleme im wiedervereinigten Deutschland zumindest mitverantwortlich gemacht;² darunter ein zunehmendes Haushaltsdefizit, eine hohe Arbeitslosigkeit und geringes Wirtschaftswachstum.

Erste konkretere Pläne für eine Föderalismusreform wurden 1998 gefasst,³ eine hochrangig aus Bund und Ländern besetzte Kommission nahm 2003 unter Leitung des damaligen bayrischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber und des Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion Franz Müntefering ihre Arbeit auf. Zu den erklärten Zielen gehörte es, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern und politische Verantwortlichkeiten klarer zu verteilen (Bundestagsdrucksache 15/1685). Kurz: Mit Hilfe einer umfassenden Föderalismusreform – laut Stoiber der „Mutter aller Reformen“ – wollte man in Deutschland fortan „schneller, effizienter und besser regieren“.⁴ Eine vollständige Einigung scheiterte in der Reformkommission zunächst an Gegensätzen zwischen Bund und Ländern in der Bildungspolitik. Die Verhandlungsergebnisse konnten jedoch schließlich durch die zweite große Koalition aus CDU/CSU und SPD

-
- 1 Benz, Arthur 1985: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Wiesbaden; Gerhard Lehmbuch 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Wiesbaden; Scharpf, Fritz W. 1988: The Joint-Decision Trap: Lessons from German federalism and European Integration, in: Public Administration, Jg. 66, H. 3, S. 239–278; Kropp, Sabine 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden; Wachendorfer-Schmidt, Ute 2005: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden; Blumenthal, Julia/Bröckler, Stephan (Hrsg.) 2010: Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden; Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.) 2003: Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, Tübingen; Sturm, Roland 2020: Föderalismus, Baden-Baden; Funk, Albert 2008: Föderalismus in Deutschland. Von den Anfängen bis heute, Berlin.
 - 2 Zohlnhöfer, Reimut 2008: An End to the Reform Logjam? The Reform of German Federalism and Economic Policy-Making, in: German Politics, Jg. 17, H. 4, S. 457–469.
 - 3 Risse, Horst 2007: Föderalismusreform in der Sackgasse? Bericht über die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Merten, Detlef (Hrsg.): Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa, Berlin, S. 43–64, S. 43.
 - 4 So wurde der damalige Bundesratspräsident und Brandenburgische Ministerpräsident Matthias Platzeck (SPD) in der FAZ vom 07.03.2006 („Föderalismusreform. Merkel: Das kann nur die große Koalition“) zitiert.

(2005–2009) umgesetzt werden. Am 1. September 2006 trat die Föderalismusreform I⁵ im Rahmen der bis dato umfangreichsten Grundgesetzänderung in Kraft.

Ein wichtiger Kristallisationspunkt der Föderalismuskritik und zugleich wichtiges Ziel der Reform war die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung. Konkret interessierte insbesondere die Zustimmungsquote, also der Anteil der Bundesgesetze, die dem Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates und damit der Möglichkeit seines absoluten Vetos unterliegen. Da dieses Veto meist nicht in den Händen der Regierungsparteien im Bund liegt, gilt die Zustimmungsquote als besonders griffiger Gradmesser des politischen Handlungsspielraums der Bundesregierung. Gleichzeitig ist die Zustimmungsquote nur ein Puzzleteil der tatsächlichen Politikverflechtung, die unter anderem auch beim Erlass von Rechtsverordnungen eine Rolle spielt.⁶

Dieser Aufsatz nimmt die Zustimmungsquote vor und nach der Föderalismusreform in den Blick und ergänzt damit verschiedene bestehende Analysen zur Vetomacht des Bundesrates und zur Wirkung der Föderalismusreform I.⁷ Zunächst resümiere ich knapp die demokratietheoretische Beurteilung des Bundesratsvetos, wie sie vor allem in Kritiken im Vorfeld der Föderalismusreform vertreten wurde. Anschließend fasse ich die institutionellen und kontextuellen Entwicklungen zusammen, die – anders als vom Parlamentarischen Rat vorgesehen – den Anteil der Zustimmungsgesetzgebung stark anwachsen ließen. Sodann werden die wichtigsten Ansatzpunkte der Föderalismusreform zur Reduktion der Zustimmungserfordernis berichtet. Eine empirische Betrachtung aller Bundesgesetze von 1978 bis 2021 einschließlich der dokumentierten Zustimmungstatbestände bietet sodann einen feinkörnigen Blick auf die Entwicklung der Zustimmungsquote und die Effekte der Föderalismusreform.

2 Das Veto des Bundesrates in der Zustimmungsgesetzgebung

Für die Vetomacht des Bundesrates ist maßgeblich, dass das Grundgesetz zwei verschiedene Arten von Gesetzen kennt. Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat (nach einem Vermittlungsverfahren) mit absoluter Stimmenmehrheit ein aufschiebendes Veto einlegen. Dieser Einspruch kann wiederum durch eine absolute Mehrheit im Bundestag, der sogenannten Kanzlermehrheit, überstimmt werden.⁸ Bei Zustimmungsgesetzen besitzt

5 Bei der Föderalismusreform I stand insbesondere die Neuregelung der Bund-Länder-Beziehungen in der Gesetzgebung im Fokus. Änderungen der Finanzbeziehungen wurden bewusst in die Föderalismusreform II des Jahres 2009 ausgelagert.

6 *Dästner, Christian* 2001: Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen seit 1949, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 32, H. 2, S. 290–309, S. 301.

7 Zum Beispiel *Burkhart, Simone/Manow, Philip* 2006: Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht, in: *MPIfG Working Paper*, Jg. 6, H. 6; *Höreth, Marcus* 2007: Zur Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 38, H. 4, S. 712–733; *Stecker, Christian* 2016: The effects of federalism reform on the legislative process in Germany, in: *Regional & Federal Studies*, Jg. 26, H. 5, S. 603–624.

8 Wird der Einspruch mit 2/3-Mehrheit eingelegt, gilt wiederum eine gleichlaufende Mehrheitserfordernis für die Zurückweisung des Einspruchs im Bundestag.

der Bundesrat ein absolutes Veto. Konkret kann ein Zustimmungsgesetz nur verabschiedet werden, wenn es durch eine absolute Mehrheit im Bundesrat bestätigt wird. Das Veto muss also nicht, wie im Fall eines Einspruchs, von einer Bundesratsmehrheit aktiviert werden, sondern es ergibt sich, wenn die Gesetzesbefürworter im Bundesrat keine absolute Mehrheit mobilisieren können. Auch Enthaltungen wirken daher gegen ein Zustimmungsgesetz.

Das Bundesratsveto erfährt eine gemischte Beurteilung. Einigen gilt es als Garant dafür, dass Länderinteressen in der Bundesgesetzgebung gebührende Beachtung finden. Problematisiert wird dagegen, dass das Bundesratsveto die direkt vom Volk gewählte Bundestagsmehrheit bzw. die von ihr gestützte Bundesregierung in ihrem gesetzgeberischen Spielraum beschneidet. Blickt man auf die Zusammensetzung des Bundesrates im Zeitverlauf, zeigt sich, dass die Bundesregierung dort selten eine Mehrheit kontrolliert. Daher muss sie in der Zustimmungsgesetzgebung häufig Kompromisse eingehen. Dies wäre durchaus im Sinne der Mütter und Väter des Grundgesetzes, wenn über diese Kompromisse zunächst ignorierte Länderinteressen berücksichtigt werden würden. Allerdings ist unbestritten, dass das Bundesratsveto auch parteipolitisch genutzt wird, indem Oppositionsparteien die Stimmen „ihrer“ Bundesländer gegen Regierungsgesetze mobilisieren bzw. mit dieser Möglichkeit drohen. Wie stark der Bundesrat von Partei- oder Länderinteressen geleitet ist, ist die empirische Gretchenfrage und maßgeblich für die normative Beurteilung der Länderkammer.⁹

In ihrer umfassenden Analyse der Bundesgesetzgebung zeigen Manow und Burkhart¹⁰, dass die Regierungsparteien die Vetodrohung der Opposition antizipieren und schon im Voraus Kompromisse finden, um Gesetze „bundesratsfest“ zu machen. Diese institutionell erzwungene gesetzgeberische Selbstbeschränkung der Regierung¹¹ wirkt freilich wie ein Minderheitenveto und verletzt das demokratische Mehrheitsprinzip.¹² Dabei ist nachrangig, wie häufig der Bundesrat seine Zustimmung versagt. Tatsächlich sind derartige Fälle äußerst selten, wenngleich damit oftmals besonders relevante Gesetzgebungsprojekte der Bundesregierung, etwa in der Steuerpolitik, blockiert wurden.¹³ Im gesetzgeberischen Alltag entsteht die effektive Wirkung bereits durch die glaubhafte Androhung des Zustimmungsversagens.

9 Bräuninger, Thomas/Gschwend, Thomas/Shikano, Susumu 2010: Sachpolitik oder Parteipolitik? Eine Bestimmung des Parteidrucks im Bundesrat mittels bayesianischer Methoden, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 51, S. 223–249; Harle, Isabella/Stecker, Christian 2011: Die Initiativfähigkeit des Bundesrates im Lichte der Parteilopolitisierungsthese, in: ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 42, H. 2, S. 325–334.

10 Burkhart, Simone/Manow, Philip 2006: Kompromiss und Konflikt im parteipolitisierten Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Politik, Jg. 16, H. 3, S. 807–824.

11 Ebenda.

12 Christiano, Thomas 1996: The Rule of the Many. Fundamental issues in democratic theory, Boulder.

13 Lehnert, Matthias/Linhart, Eric/Shikano, Susumu 2008: Never Say Never Again: Legislative Failure in German Bicameralism, in: German Politics, Jg. 17, H. 3, S. 367–380; Zohnhöfer, Reimut 1999: Die große Steuerreform 1998/99: Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 30, H. 2, S. 326–345.

Die demokratietheoretische Mängelliste des Bundesratsvetos geht weiter. So ist die erzwungene komplexe Kompromissfindung wenig transparent und verwischt politische Verantwortlichkeiten.¹⁴ Es ist schwierig, die Urheberschaft für Gesetzespakete einzelnen Parteien und staatlichen Ebenen zuzuweisen, da Gesetze selten durch eine klar identifizierbare Minimalgewinnkoalition verabschiedet werden. Häufig resultieren Gesetze im Bundesstaat aus einer informellen Großen Koalition¹⁵ zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien oder aus Ad-hoc-Vereinbarungen zwischen Bundesregierung und einzelnen Bundesländern.

Auch die Qualität der aus komplexen Kompromissen entstehenden Gesetze wird kritisiert. Reformen aus einem Guss oder ein „großer Wurf“ werden durch die supermajoritären Entscheidungshürden unmöglich gemacht und die Gesetzgebung bleibt tendenziell kleinteilig und inkrementell. Ad-hoc-Kompromisse mit Zugeständnissen an einzelne Länder begünstigen inkohärente Gesetzespakete. Um eine Einigung im föderalen System zu erreichen, so Swenden¹⁶, muss der Kuchen vergrößert werden, da eine Umverteilung an denjenigen Akteuren scheitern kann, die sich andernfalls mit einem kleineren Stückchen begnügen müssten. Andere Studien weisen allerdings darauf hin, dass unter bestimmten Bedingungen auch große Reformen, wie die Agenda 2010, möglich sind.¹⁷ Schließlich wird auch der Eindruck berichtet, dass der Gesetzgebungsprozess insgesamt zu langsam sei. Allerdings erweist sich die Zustimmungsgesetzgebung nicht generell als langsam.¹⁸ Allenfalls auf spezifische Teilbereiche, wie der Umsetzung von europäischen Richtlinien, mag diese Diagnose zutreffen.¹⁹

Historisch interessant ist, dass die vetoflankierte Verflechtung von Bund und Ländern in der Bundesgesetzgebung ursprünglich in einem deutlich kleineren Umfang vorgesehen war. Im Parlamentarischen Rat erwartete man, dass nicht mehr als zehn Prozent aller Bundesgesetze der Zustimmungserfordernis unterliegen würden.²⁰ Dass es anders kam, erinnert an eine der zentralen Einsichten des historischen Institutionalismus: institutionelle Designer konzipieren Regeln, ohne vorhersehen zu können, in welchem konkreten

14 Powell, G. Bingham 2000: Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions, New Haven.

15 Schmidt, Manfred G. 1996: The Grand Coalition State, in: Colomer, Josep M. (Hrsg.): Political Institutions in Europe, London/New York, S. 62–98.

16 Swenden, Wilfried 2006: Federalism and regionalism in Western Europe: a comparative and thematic analysis, Basingstoke, New York.

17 Saalfeld, Thomas 2006: Conflict and Consensus in Germany's Bi-cameral System: A Case Study of the Passage of the Agenda 2010, in: Debatte, Jg. 14, H. 3, S. 247–269.

18 Burkhart, Simone/Manow, Philip/Ziblatt, Daniel 2008: A More Efficient and Accountable Federalism? An Analysis of the Consequences of Germany's 2006 Constitutional Reform, in: German Politics, Jg. 17, H. 4, S. 522–540; König, Thomas/Bräuninger, Thomas 2005: Gesetzgebung im Föderalismus, Speyer, S. 66; Reutter, Werner 2007: Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 38, H. 2, S. 299–315.

19 Paasch, Jana/Stecker, Christian 2021: When Europe hits the subnational authorities: The transposition of EU directives in Germany between 1990 and 2018, in: Journal of Public Policy (im Erscheinen); Sukala, Andrea 2012: Das Implementationssystem europäischer Politik, Wiesbaden.

20 Bryde, Brun-Otto 1989: § 30 Stationen, Entscheidungen und Beteiligte im Gesetzgebungsverfahren, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland 1989, S. 859–882 (862).

Kontext diese Regeln operieren werden. Diese Unsicherheit kann dazu führen, dass Regeln erdacht werden, die schließlich nicht in der beabsichtigten Weise wirken.²¹ Wie sich diese *unintended consequences* Bahn brachen, soll hier kurz angesprochen werden.²²

Unklarheiten bestanden insbesondere über das institutionelle Umfeld und die Akteurskonstellationen, deren Dynamik der Parlamentarische Rat kaum vorhersehen konnte. Mit Blick auf die institutionelle Umgebung sind zwei Dinge hervorzuheben: Erstens, der Parlamentarische Rat prognostizierte eine Zustimmungquote von etwa zehn Prozent, auch weil er erwartete, dass sich der Bund kaum in die Angelegenheiten der Länder im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung einmischen würde. Im Nachkriegsdeutschland fehlten starke territorial verankerte Konflikte, wie sie sich aus unterschiedlichen Sprachen und Kulturen ergeben können (wie zum Beispiel in der Schweiz). Daher bestand trotz einer langen föderalen Tradition unter Bürgern und politischen Eliten weitgehende Einigkeit im Streben nach einer Unitarisierung.²³ Auf Basis dieses „unitarischen Konsenses“ wurden einerseits die legislativen Kompetenzen über die wichtigsten Politikbereiche auf der nationalen Ebene gebündelt und andererseits die Beteiligung des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung gestärkt.²⁴ Die im Grundgesetz von 1949 bereits einschlägigen Zustimmungstatbestände führten so bereits in der ersten Wahlperiode zu einer Zustimmungquote von 43 Prozent. Neue, in den 1960er Jahren hinzutretende Zustimmungstatbestände hatten nur marginale Effekte.²⁵

Zweitens sorgte das Bundesverfassungsgericht für eine weitere Überraschung. Dazu sei in Erinnerung gerufen, dass der deutsche Föderalismus dadurch gekennzeichnet ist, dass er gesetzgeberische Funktionen zwischen Bund und Ländern aufteilt und nicht etwa Kompetenzen über unterschiedliche Politikfelder, wie dies im stärker dual geprägten Föderalismus etwa der USA der Fall ist. In Deutschland macht der Bund die meisten Gesetze und die Länder führen sie „als eigene Angelegenheit“ (Art. 83 GG) aus, indem sie die entsprechenden Behörden einrichten und Verwaltungsverfahren etablieren. Diese Verwaltungshoheit der Länder geht entscheidend auf die Reichsgründung 1871 zurück. Für die Ermittlung ihrer Wurzeln müsste historisch aber noch deutlich weiter ausgeholt werden.²⁶

21 Behnke, Nathalie/Kropp, Sabine 2016: Arraying institutional layers in federalism reforms: lessons from the German case, in: *Regional & Federal Studies*, Jg. 26, H. 5, S. 585–602; Pierson, Paul 2004: *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, S. 15 und 117.

22 Siehe ausführlicher: Laufer, Heinz/Münch, Ursula 2010: *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*, München; Lehmbruch 2000 (Fn. 1).

23 Oberhofer, Julia/Stehlin, Julia/Sturm, Roland 2011: Citizenship im unitarischen Bundesstaat, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 52, H. 2, S. 163–194.

24 Schneider, Hans-Peter 2011: Die „Länderkammer“ im Wandel der Zeiten, in: Jun, Uwe/Leunig, Sven (Hrsg.): *60 Jahre Bundesrat : Tagungsband zum Symposium an der Friedrich-Schiller-Universität Jena vom 12. bis 14. Oktober 2009, Baden-Baden*, S. 17–29 (27–28).

25 Dästner 2001 (Fn. 6).

26 Schneider 2011 (Fn. 24), S. 21.

In dieser Tradition schützte auch das Grundgesetz die Verwaltungshoheit der Länder, indem Vorgaben zur Umsetzung von Gesetzen dem Zustimmungserfordernis des Bundesrates unterworfen wurden (Art. 84 Abs. 1 GG). Ein Veto über Verwaltungsbestimmungen erschien kaum geeignet, den Spielraum des Bundesgesetzgebers nennenswert zu beschneiden. Dies änderte sich jedoch 1958 drastisch, als das Bundesverfassungsgericht in seiner sogenannten Einheitstheorie die Anwendbarkeit von Art. 84 Abs. 1 GG von den Verwaltungsnormen auf die materiellen Normen eines Gesetzes ausdehnte. Regelt der Bund das Verwaltungsverfahren, so bedurfte fortan „das Gesetz als Ganzes“ der Zustimmung des Bundesrats.²⁷

Neben diesen institutionellen Entwicklungen konnte der Parlamentarische Rat auch nicht antizipieren, dass sich die politische Wettbewerbssituation der Nachkriegszeit fundamental wandeln würde. Eine wichtige Idee der Konstruktion des Bundesrates war, dass er als Gegengewicht zum Parteienwettbewerb im Bundestag funktionieren sollte. Das Gegengewicht sollte jedoch weniger als ein antimajoritäres Veto im Sinne James Madisons funktionieren. Vielmehr sollte sich der Bundesrat über den alltäglichen Parteienkonflikt im Bundestag erheben und eine objektive sachorientierte Lösungsfindung befördern.²⁸ Tatsächlich durfte der Parlamentarische Rat hoffen, dass der Bundesrat genau diese Rolle erfüllen würde. Nach Kriegsende hatten sich in den Ländern unterschiedliche Parteienlandschaften ausgebildet und die „Länderparteien“ waren noch nicht stark in nationale Parteiorganisationen integriert.²⁹ Oftmals wurden überparteilich gebildete Länderkabinette von breiten Allparteienkoalitionen unterstützt. Es fehlten zum Zeitpunkt der Konstituierung des Bundesrats also sowohl die politischen Anreize als auch die Strukturen des Parteiensystems, die den Bundesrat später (zumindest teilweise) in eine Arena koordinierter parteipolitischer Aktionen transformieren sollte. Diese Transformation folgte einer zügigen Konzentration der regionalen Parteiensysteme um die beiden wichtigsten Parteien, CDU/CSU und SPD, und einer Angleichung des Parteienwettbewerbs auf Länder- und Bundesebene.³⁰ Ende der 1950er Jahre hatte sich schließlich in Bund und Ländern ein bipolar strukturiertes Parteiensystem herausgebildet und die einzelnen regionalen Parteigliederungen hatten sich immer besser vertikal in die Bundespartei integriert.³¹

27 *Scharpf, Fritz W.* 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt/New York, S. 22.

28 *Galka, Sebastian* 2014: Parlamentarismuskritik und Grundgesetz. Parlamentarismuskonzeptionen in der Verfassungsdiskussion des Parlamentarischen Rates 1948/1949, Baden-Baden, S. 265–270; *Lehmbruch* 2000 (Fn. 1), S. 77; *Niclaß, Karlheinz* 2008: Parlament und Zweite Kammer in der westdeutschen Verfassungsdiskussion von 1946 bis zum Parlamentarischen Rat, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 39, H. 3, S. 595–611.

29 *Rohe, Karl* 2002: Entwicklung der politischen Parteien und Parteiensysteme in Deutschland bis zum Jahre 1933, in: *Gabriel Oscar W./Niedermayer Oskar/Stöss Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn, S. 39–58.

30 *Rudzio, Wolfgang* 2019: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 107–128.

31 *Detterbeck, Klaus* 2012: Multi-Level Party Politics in Western Europe, Houndmills, Basingstoke.

Nun begannen Bundes- und Landesverbände zunehmend gemeinsame Strategien im Bundesrat zu verfolgen. Das Potenzial des Bundesrates als Ort zur Durchsetzung eines parteipolitischen Minderheitenvetos in der Bundesgesetzgebung entfaltete sich erstmals in den 1970 Jahren vollends, als die Christdemokraten ihre Bundesratsmehrheit gegen die sozialliberale Koalition unter Bundeskanzler Willy Brandt ins Feld führten.³² Vor diesem Hintergrund formulierte Gerhard Lehmbruch³³ seine These vom Strukturbruch. Zwei konkurrierende Akteursorientierungen kollidieren demnach auf Bundesebene und lähmen das System: auf der einen Seite eine kooperative auf Verhandlungslösungen ausgerichtete Einstellung, die für das Funktionieren eines föderalen Systems notwendig ist, und auf der anderen Seite eine antagonistische und polarisierende Verhandlungseinstellung, die aus der Logik des Parteienwettbewerbs folgt.

Schließlich legten elektorale Dynamiken in dieser veränderten Wettbewerbssituation das Bundesratsveto häufig in die Hände der Parteien, die im Bundestag auf den Oppositionsbänken saßen. Der unitarisch ausgerichtete Parteienwettbewerb machte die Landtagswahlen oftmals zu einem Referendum über die Bundesregierung³⁴ und die bekannten Gezeiten der Regierungspopularität ließen die Oppositionsparteien häufig Landtagswahlen gewinnen.³⁵ Diese deutsche Version eines *mid-term*-Effekts führt dazu, dass seit 1949 der Bundesrat in nur knapp einem Drittel der Zeit, seit 1990 in weniger als einem Fünftel der Zeit Mehrheiten aufwies, die den Mehrheiten auf Bundesebene entsprachen. Mit der Wiedervereinigung haben sich die regionalen Ebenen des Parteiensystems weiter ausdifferenziert³⁶ und die nun deutlich heterogeneren Koalitionsformate in den Ländern lassen der Bundesregierung entsprechende Mehrheiten im Bundesrat auf absehbare Zeit als kühnen Traum erscheinen. Daneben scheint die Vetodrohung zunehmend auch als Trumpf im innerparteilichen Wettbewerb gezogen zu werden. Während der Legislaturperiode zwischen 2009 und 2013 haben christdemokratische Ministerpräsidenten beispielsweise wenig zurückhaltende Vetodrohungen gegen Gesetze der schwarz-gelben Bundesregierung ausgesprochen.³⁷

32 Schmedes, Hans-Jörg 2019: Der Bundesrat in der Parteiendemokratie, Baden-Baden, S. 12.

33 Lehmbruch 2000 (Fn. 1).

34 Decker, Frank/von Blumenthal, Julia 2002: Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 33, H. 1, S. 144–165; Hough, Dan/Koß, Michael 2009: Territory and Electoral Politics in Germany, in: Swenden, Wilfried/Maddens, Bart (Hrsg.): Territorial party politics in Western Europe, New York, S. 47–62.

35 Burkhart, Simone 2005: Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976–2000, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 46, H. 1, S. 14–38.

36 Niedermayer, Oskar 2010: Von der Zweiparteiendominanz zum Pluralismus: Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems im westeuropäischen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 51, H. 1, S. 1–13.

37 Glaab, Manuela 2010: Political Leadership in der Großen Koalition. Führungsressourcen und -stile von Bundeskanzlerin Merkel, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Die zweite Große Koalition, Wiesbaden, S. 123–155 (141); Höreth, Marcus 2010: Die Föderalismusreform in der Bewährungsprobe unter Schwarz-Gelb: Warum der Blick zurück die Prognose des Scheiterns erlaubt, in: Blumenthal, Julia/Bröckler Stephan (Hrsg.): Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden, S. 117–138 (119).

Die unvorhergesehenen institutionellen Entwicklungen ermöglichten also, dass das Bundesratsveto zu einem mächtigen Instrument im Parteienwettbewerb werden konnte. Die veränderten Wettbewerbsbedingungen und Handlungsorientierungen der Parteien erzeugten zusätzlich Anreize, dieses Instrument auch zu nutzen. Natürlich verfolgen die einzelnen Bundesratsmitglieder differenzierte Motive, darunter auch die territorialen Interessen ihrer Länder, aber eben auch die Interessen ihrer Partei.³⁸ Der Bundesrat ist ein Ort regionaler Repräsentation³⁹ gegenüber dem Bund *und* bietet zugleich eine Arena für den nationalen Parteienwettbewerb.⁴⁰

3 Das Bundesratsveto in der Föderalismusreform

Ende der 1990er Jahre hatten sich die negativen Wahrnehmungen des bundesdeutschen Föderalismus zu einem Ruf nach einer grundlegenden Reform verdichtet. Sowohl seine Input- als auch seine Output-Legitimität standen grundsätzlich in Frage.⁴¹ Die 2003 aufgenommene Arbeit der Reformkommission stand unter dem Leitbild der Entflechtung: Es wurde eine klarere Trennung von Aufgaben zwischen Bund und Ländern angestrebt.⁴² Dazu gehörte auch die signifikante Reduktion der Zustimmungsquote.

3.1 Änderung der Zustimmungstatbestände in der Föderalismusreform I

Als wichtigster Auslöser des Zustimmungserfordernisses fokussierte die Reform besonders auf Art. 84 Abs. 1 GG. Hier sahen viele Kommissionsmitglieder den Schlüssel zum Erfolg. Verschiedene Änderungsmöglichkeiten wurden diskutiert: So sollte unter anderem die Zustimmungserfordernis auf den ihr ursprünglichen im Parlamentarischen Rat zugeordneten Sinn zurückgestutzt werden und erneut nur noch die Verwaltungsnormen betreffen.⁴³ Diese Option galt unter den Ministerpräsidentinnen und -präsidenten als unattraktiv, da sie befürchteten, dass sie ein Veto über Verwaltungsnormen und Kleingedrucktes auf Bundesebene in politische Leichtgewichte verwandeln könnte.⁴⁴

Eine zentrale Debatte drehte sich um die Frage, inwiefern bindende Vorschriften zum Verwaltungsverfahren und die Einrichtung von Behörden im Gesetzestext überhaupt notwendig seien, um den Willen des Bundesgesetzgebers unverzerrt umzusetzen. Auf der

38 Kropp 2010 (Fn. 1), S. 31; Leunig, Sven/Träger, Hendrik (Hrsg.) 2012: Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949–2009, Münster/Berlin/London; Schmedes 2019 (Fn. 32), S. 26.

39 Swenden 2006 (Fn. 16), S. 196.

40 Stecker, Christian 2015: Parties on the chain of federalism. Position-taking and multi-level party competition in Germany, in: West European Politics, Jg. 38, H. 6, S. 1305–1326.

41 Scharpf, Fritz W. 1999: Governing in Europe. Effective and democratic?, Oxford/New York.

42 Auel, Katrin 2008: Still No Exit from the Joint Decision Trap: The German Federal Reform(s), in: German Politics, Jg. 17, H. 4, S. 424–439; Scharpf, Fritz W. 2008: Community, Diversity and Autonomy: The Challenges of Reforming German Federalism, in: German Politics, Jg. 17, H. 4, S. 509–521.

43 Scharpf 2009 (Fn. 27), S. 79–80.

44 Scharpf, Fritz W. 2006: Föderalismusreform: Warum wurde so wenig erreicht?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 50, S. 6–11, S. 7; Scharpf, Fritz W. 2007: Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005, Wiesbaden, S. 197–214 (201).

einen Seite argumentierten die Repräsentanten der Länder, dass ihre Verwaltungshoheit den Willen des Bundesgesetzgebers nicht behindern würde. Einige Ländervertreter schlugen sogar vor, dem Bund Vorschriften zur Ausführung der Gesetze gänzlich zu untersagen. Auf der anderen Seite argumentierten Repräsentanten des Bundes, bei denen es sich oft um Spezialisten aus der Ministerialbürokratie handelte, dass der praktische Wille des Gesetzgebers kaum von seiner administrativen Umsetzung getrennt werden könne. Die finale Reform von Art. 84 Abs. 1 GG sah schließlich drei verschiedene Optionen vor:

- Ein Gesetz ist zustimmungsfrei, wenn es keine Regeln zu seiner administrativen Umsetzung enthält.
- Ein Gesetz ist zustimmungsfrei, wenn es Regeln zur administrativen Umsetzung enthält, den Ländern aber abweichende Umsetzungsregeln erlaubt. In diesem Fall würde das Bundesgesetz frühestens nach sechs Monaten in Kraft treten, um den Ländern genügend Zeit zu geben, abweichende Implementationsregeln zu erwägen.
- Ein Gesetz erfordert die Zustimmung, wenn der Bundesgesetzgeber „wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsvorgehen ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln“ möchte.

Die Effektivität dieser Änderungen an Art. 84 Abs. 1 wurde sofort kritisch hinterfragt. Neu war letztlich nur die zweite Option, die die Zustimmungsfreiheit durch Abweichungsmöglichkeiten der Länder erkaufte. Bereits vor der Reform konnten Gesetze grundsätzlich zustimmungsfrei gehalten werden, wenn sie keine Umsetzungsregeln enthielten. Es erscheint plausibel, dass eine Bundesregierung diese Option immer wählen würde, wenn sie bindende Umsetzungsregeln als nicht notwendig für ihren gesetzgeberischen Willen erachtet.⁴⁵ Die „Entschärfung“ von Art. 84 Abs. 1 würde also vor allem davon abhängen, in welchem Umfang der Bundesgesetzgeber fortan seine Gesetze mit bindenden Umsetzungsnormen versehen würde.

Die Änderung hatte zudem einen Preis für den Bundesgesetzgeber. Dass der Bund überhaupt weiterhin bindende Umsetzungsregeln festlegen durfte, wurde von den Ländern als Zugeständnis verkauft. Den Ländern fehlte nun ein Veto über die Gesetze, die ihnen Kosten unterschiedlicher Art aufbürdeten, und sie verlangten daher ein funktionales Äquivalent für Art. 84 Abs. 1 GG. Mit Artikel 104a Abs. 4 GG bekamen sie es. Der Artikel führte einen neuen Zustimmungstatbestand für Gesetze ein, die „die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen“.

Nach herrschender Einschätzung verbreiterte diese neue Regelung die Anwendbarkeit des Bundesratsvetos. Vor der Reform war die Zustimmung des Bundesrates nur geboten, wenn die Länder mehr als 25 Prozent der aus einem Gesetz resultierenden Kosten tragen mussten. Die neue Regelung schwieg sich über ein entsprechendes Limit aus. Auch in der vagen Formulierung sahen viele das unkalkulierbare Risiko einer „Vetoexplosion“. Prinzipiell könnte nun jedes Gesetz, das den Ländern nicht genau umrissene Kosten auferlegt

45 Burkhart/Manow/Ziblatt 2008 (Fn. 18), S. 531.

(beispielsweise bei Kinderbetreuung oder anderen Sozialausgaben), ein Zustimmungserfordernis auslösen. Einige Beobachter sahen in Artikel 104a Abs. 4 gar eine mögliche parteipolitische Superwaffe in der Hand eines oppositionskontrollierten Bundesrates.⁴⁶

Darüber hinaus wurde kritisiert, dass einige Zustimmungsauslöser überhaupt nicht angerührt wurden – etwa die Steuergesetzgebung (Art. 105.3 GG) oder Verordnungen im Allgemeinen (Art. 80.2 GG). Nach der Föderalismusreform, so die Sorge, könnten diese Tatbestände ihre wahre Wirkungsmacht demonstrieren. Artikel 84 Abs. 1 GG stand nämlich im Verdacht, als Auffangtatbestand genutzt worden zu sein. Demnach sei der Artikel für viele Gesetze, deren tatsächliche oder weitere Zustimmungsauslöser quasi unsichtbar blieben, der Einfachheit halber als einschlägig zitiert worden.⁴⁷

Die Föderalismusreform hatte sich zunächst im Dezember 2004 an der Bildungspolitik festgefahren. Schließlich konnte sie mit der damals noch großen Mehrheit der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD, die sich im September 2005 bildete, durchgesetzt werden. Nach der zügigen Verabschiedung im Bundestag und Bundesrat trat die Föderalismusreform I am 1. September 2006 in Kraft.

Quantitativ brachte die Reform die größte Grundgesetzänderung der Nachkriegszeit. Qualitativ vermuteten jedoch viele, dass ein großer Wurf nicht gelungen war.⁴⁸ Herausragende Vertreter der deutschen Föderalismusforschung identifizierten zwei zentrale Geburtsfehler: Mit dem Ziel der Entflechtung sei, erstens, ein Leitbild gewählt worden, das nicht zur Struktur der Bundesrepublik passte.⁴⁹ Entflechtung war weder adäquat für die vielen Politikbereiche, die in komplexen Gesellschaften in gemeinsamer Koordination verschiedener Ebenen angegangen werden sollten, noch war sie überhaupt möglich angesichts der komplexen finanziellen Verwobenheit von Bund und Ländern. Zweitens hätte der Reformauftrag genau von den Akteuren erfüllt werden müssen, die unter den künftigen Regeln Politik betreiben würden. Die Reformimplikationen waren für die Akteure daher so unmittelbar und weitreichend, dass sie ihre starken Eigeninteressen ungefiltert in den Verhandlungsprozess einbrachten. Mit zu viel Verhandlungs- und zu wenig Problemlösungsorientierung bei den Kommissionsmitgliedern könnte die Föderalismusreform selbst in eine Politikverflechtungsfalle getappt sein.⁵⁰

46 Höreth, Marcus 2008: A Successful Failure? The Contested Implications of Germany's Federal Reforms, in: German Politics, Jg. 17, H. 4, S. 408–423 (419); *Scharpf* 2006 (Fn. 44), S. 7.

47 Höreth 2007 (Fn. 7), S. 731.

48 Siehe auch Münch, Ursula 2009: Die unterlaufenen Föderalismusreformen in Deutschland, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2019. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 53–66.

49 Benz, Arthur 2008: From Joint Decision Traps to Over-regulated Federalism: Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform, in: German Politics, Jg. 17, H. 4, S. 440–456 (443); *Scharpf* 2008 (Fn. 42), S. 515.

50 Auel 2008 (Fn. 42).

3.2 Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Zustimmungsquote

Im Zuge der Föderalismusreform erwachte ein großes Interesse an ihren möglichen Effekten auf die Bundesgesetzgebung. Besonders die griffige Zustimmungsquote drängte sich als Maßstab für die Evaluation der komplexen Reform auf. Die zahlreichen Studien kamen zu unterschiedlichen Ergebnissen und taxierten die Zustimmungsquote unter den neuen Regeln zwischen 27 und 50 Prozent.⁵¹ Die vorliegende Studie ergänzt die bestehenden Analysen und schreibt sie bis einschließlich der 19. Wahlperiode des Bundestages fort.

Die Analyse basiert auf einem umfangreichen Datensatz zur Bundesgesetzgebung in Deutschland, der alle Gesetze enthält, die zwischen dem 1. Januar 1978 und 1. April 2021 initiiert wurden. Um die Entwicklung der Zustimmungsquote zu untersuchen und Präzision und Vergleichbarkeit zu maximieren, werden alle 5.219 Bundesgesetze betrachtet, die in diesem Zeitraum verkündet wurden. Für die verkündeten Gesetze sind auch die Informationen zur Zustimmungsbefähigung und zu den entsprechenden Zustimmungsauslösern besonders zuverlässig. Die Daten enthalten alle Zustimmungstatbestände, die in der Gesetzgebungsdatenbank des Bundes⁵² aufgelistet werden. Die Einschlägigkeit von Zustimmungstatbeständen wird meist von den Initiatoren eines Gesetzes eruiert, immer aber auch vom Bundesrat geprüft, wenn ein vom Bundestag verabschiedetes Gesetz im sogenannten zweiten Durchgang den Bundesrat erreicht.⁵³ In etwa 3/4 der Zustimmungsgesetze wird ein einzelner Zustimmungstatbestand zitiert, bei circa 14 Prozent finden sich zwei Auslöser und in seltenen Fällen gibt es mehr als zwei Auslöser.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die in der Gesetzgebung dokumentierte Zustimmungsquote nicht als direkte Abbildung verfassungsrechtlicher Regeln missverstanden werden sollte. Zu einem nicht genau bekannten Teil resultiert die Zustimmungsquote aus pragmatischen Erwägungen der Akteure (Stichwort Auffangtatbestand Art. 84 Abs. 1 GG⁵⁴) und dem Wettbewerb zwischen politischen Parteien um die „korrekte“ Einordnung eines Gesetzes als Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz.⁵⁵ Indikativ ist hier, dass Konflikte über die Einordnung eines Gesetzes etwas häufiger in Situationen eines nicht-regierungsfreundlichen Bundesrates auftreten.

51 Georgii, Harald/Borhanian, Sarab 2006: Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform: Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Jg. 6, H. 37, S. 1–149; Burkhardt/Manow 2006 (Fn. 7); Risse, Horst 2007: Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 38, H. 4, S. 707–712; Höreth 2007 (Fn. 7); Stecker 2016 (Fn. 7).

52 Deutscher Bundestag: Dokumentations- und Informationssystem. <http://diptb.bundestag.de/dip21.web/bt> (14.05.2021).

53 Risse 2007 (Fn. 51), S. 709; Finke, Patrick/Souris, Antonios 2017: Die „Veralltäglicung“ von Parteipolitik im Bundesrat? Ein neuer Datensatz zu den Voten in den Ausschüssen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 48, H. 4, S. 773–784; Dästner 2001 (Fn. 6).

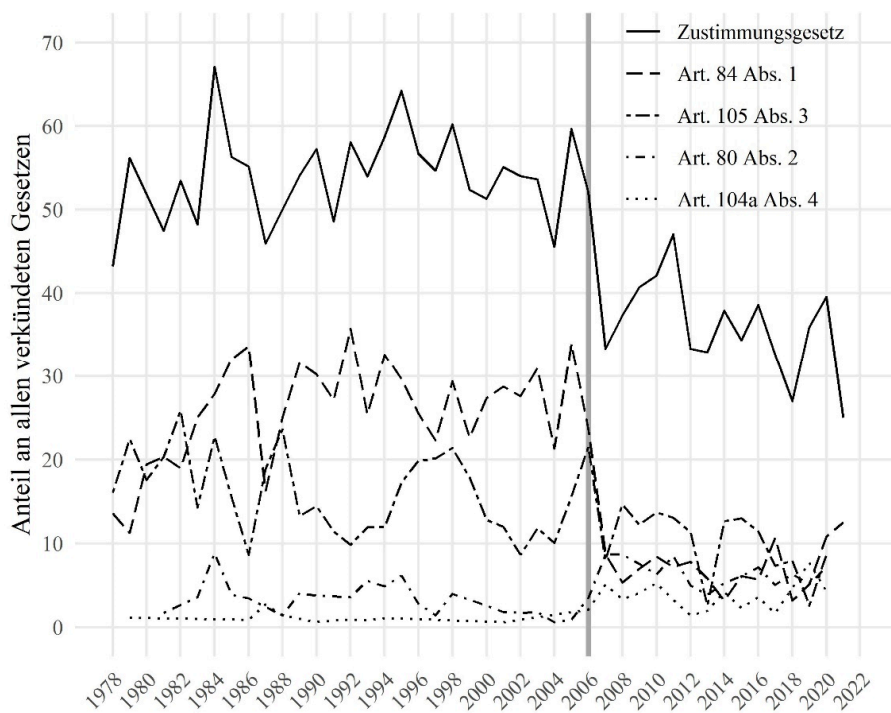
54 Georgii/Borhanian 2006 (Fn. 51), S. 34.

55 Höreth 2007 (Fn. 7), S. 716.

Die Informationen zur Gesetzgebung wurden mit weiteren Daten angereichert (zum Beispiel zum Abstimmungsverhalten der Parteien). Durch den Abgleich mit weiteren Quellen und Aggregatsstatistiken des Bundestages⁵⁶ konnte die weitgehende Korrektheit der hier erhobenen Daten bestätigt werden.

Abbildung 1 wirft einen jahresgenauen Blick auf die Zustimmungquote und die wichtigsten Zustimmungstatbestände. Das Inkrafttreten der Föderalismusreform I am 1. September 2006 ist durch eine vertikale dunkelgraue Gerade gekennzeichnet. Die obere durchgängige Linie repräsentiert die allgemeine Zustimmungquote, die darunter liegenden Linien die Anteile ausgewählter Zustimmungstatbestände (an allen verkündeten Gesetzen): der notorische Art. 84 Abs. 1 GG bezüglich Vorgaben zur administrativen Umsetzung der Gesetze; Art. 105 Abs. 3 GG bezüglich Steuergesetzen mit Implikationen für die Länderfinanzen; Art. 80 Abs. 2 GG bezüglich der Zustimmungsbedürftigkeit von Rechtsverordnungen und schließlich der neue Zustimmungstatbestand in Art. 104 Abs. 4 GG bezüglich den Ländern durch Bundesgesetze auferlegte Kosten.

Abb. 1: Zustimmungquote und Zustimmungstatbestände 1978–2021



Quelle: eigene Erhebung.

56 Feldkamp, Michael F./Birgit, Ströbel 2005: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003, Baden-Baden.

Die Abbildung erinnert daran, dass das Bundesratsveto vor der Reform durchschnittlich auf mehr als die Hälfte der Gesetze wirkte. Nach Inkrafttreten der Reform ist die Zustimmungsquote zunächst deutlich abgefallen. In der Zeit der schwarz-gelben Koalition von 2009 bis 2013 stieg sie noch einmal merklich an, um anschließend zwischen 30 und 40 Prozent zu changieren. Im Durchschnitt unterlagen seit der genannten Föderalismusreform 37,5 Prozent aller verkündeten Gesetze der Zustimmungserfordernis.

Die große Bedeutung von Art. 84 Abs. 1 GG für die Höhe der Zustimmungsquote sticht klar ins Auge. Vor der Reform löste der Artikel für 30 Prozent der verkündeten Gesetze das Zustimmungserfordernis aus. Seit der Reform sank dieser Anteil auf durchschnittlich 7,2 Prozent. Der Bund macht also in großem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch, seine Gesetze zwar mit Umsetzungsregeln zu versehen, diese aber nicht als verpflichtend festzulegen. Die ursprünglich als ineffektiv kritisierte Änderung, mit der diese Möglichkeit geschaffen wurde, konnte also zu einer erheblichen Reduktion der Zustimmungsquote beitragen.

Die im Zuge der Reform geäußerte Sorge, dass der vage gehaltene neue Zustimmungstatbestand in Art. 104a Abs. 4 GG an die Stelle von Art. 84 Abs. 1 GG (alt) treten könnte, hat sich bisher nicht bewahrheitet. Im Durchschnitt löste der Artikel die Zustimmungspflichtigkeit von nur 3,4 Prozent aller verkündeten Gesetze aus. Damit ist freilich nicht ausgeschlossen, dass veränderte Rahmenbedingungen künftig zu einer größeren Bedeutung des Artikels führen könnten.

Einen nennenswerten Bedeutungszuwachs verzeichnete Art. 80 Abs. 2 GG. Vor der Reform löste er das Zustimmungserfordernis in knapp 2,7 Prozent der verkündeten Gesetze aus, nach der Reform sind es nunmehr 6,7 Prozent. Artikel 105 Abs. 3 GG wurde in der Föderalismusreform nicht angetastet. Sein Anteil an der Zustimmungsquote hat sich dennoch leicht (von 15,6 auf elf Prozent) reduziert.

Freilich geben die durchschnittlichen jährlichen Anteile der Zustimmungsgesetze und ihrer Auslöser nur einen oberflächlichen Eindruck über den Erfolg der Reform. Das Reformziel bestand weniger in einer formalistischen Reduktion der Zustimmungsquote, als darin, die Regierungsmehrheit im Bundestag signifikant von der Vetodrohung des Bundesrates in wichtigen und umstrittenen Gesetzen zu befreien.⁵⁷ Inwieweit dies gelungen ist, kann anhand von Abbildung 2 genauer beurteilt werden. Dort ist die Veränderung der Zustimmungsquote für einzelne Gesetzeskategorien aufgeschlüsselt, die mit Blick auf die politische Wichtigkeit und Umstrittenheit interpretiert werden können.

Wichtigkeit und Umstrittenheit von Gesetzen können unterschiedlich konzeptionell und empirisch erfasst werden. Eine Möglichkeit besteht in der qualitativen Identifikation einzelner Gesetze als Schlüsselentscheidungen.⁵⁸ Für die vorliegende Untersuchung wurde mit der Art und Länge der Debatte eine quantitative Klassifikation wichtiger Gesetze auf Basis der Gesetzgebungsstatistik genutzt, die bereits in anderen Studien validiert wurde.⁵⁹

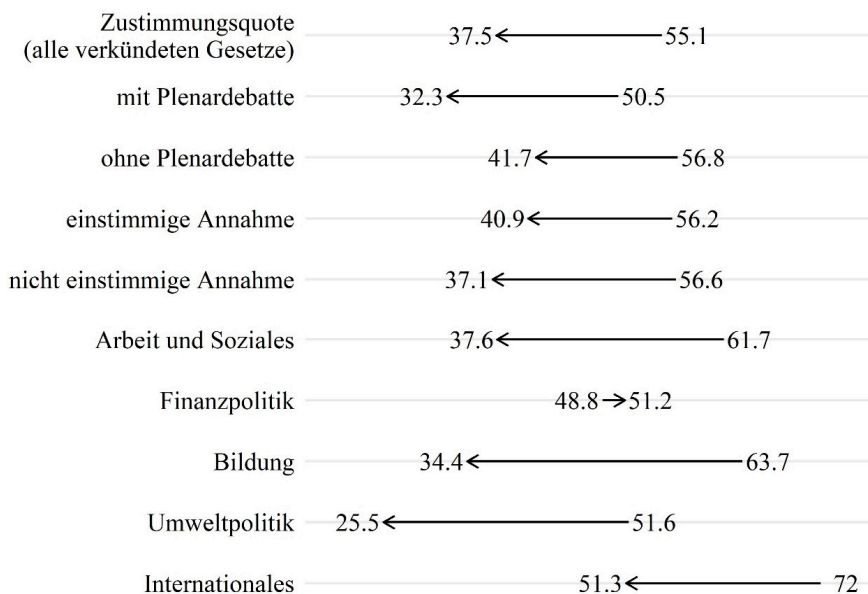
57 Burkhardt/Manow/Ziblatt 2008 (Fn. 18), S. 527.

58 Beyme, Klaus 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Wiesbaden.

59 Ganghof, Steffen/Stecker, Christian/Eppner, Sebastian/Heef, Katja 2012: Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 43, H. 4, S. 887–900.

So kann das Stattfinden einer Plenardebatte in der ersten Lesung als Indikator für ein wichtiges Gesetz interpretiert werden. Eine Plenardebatte zeigt an, dass die Materie den Bundestagsfraktionen hinreichend wichtig war, um im Ältestenrat knappe Plenarzeit dafür zu reservieren. Überweisungen im vereinfachten Verfahren (also ohne Plenardebatte in der 1. Lesung) betreffen dagegen vorwiegend technische und nicht umstrittene Gesetzgebungsmaterien.⁶⁰ In einem Drittel der hier untersuchten 5.219 verkündeten Gesetze fand eine Debatte statt und sie werden als „wichtig“ klassifiziert. Mit Blick auf diese Klassifikation zeigt sich, dass die Zustimmungquote für wichtige Gesetze deutlich gesunken ist. 50,5 Prozent der debattierten Gesetze unterlagen vor der Föderalismusreform dem Zustimmungsvorbehalt, nach der Reform sind es bisher 32,2 Prozent.

Abb. 2: Zustimmungquote in einzelnen Gesetzeskategorien vor und seit der Föderalismusreform I



Quelle: eigene Erhebung.

Die Umstrittenheit von Gesetzen ist grundsätzlich schwieriger empirisch zu erfassen. Positionsschätzungen für Parteien, aus denen sich inhaltliche Distanzen ermitteln ließen, liegen für abstrakte Politikdimensionen, nicht jedoch für konkrete Gesetzgebungsprojekte vor. Um eine näherungsweise Identifikation von strittigen Gesetzen zu erreichen, wird auf das Abstimmungsverhalten der Parteien zurückgegriffen. Bei einstimmiger Annahme eines Gesetzes wird es als unstrittig gewertet. Allerdings gibt das Abstimmungsverhalten

60 Strasser, Susanne/Sobolewski, Frank 2019: So arbeitet der Deutsche Bundestag. Ausgabe 2019, Rheinbreitbach, S. 113.

nur eine verzerrte Auskunft, da darauf bereits die strukturellen Anreize des neuen Dualismus und vorab abgelaufene Kompromissbildungsprozesse gewirkt haben. Zudem variiert die Zahl und ideologische Heterogenität der Parteien im Untersuchungszeitraum, die für eine einstimmige Entscheidung notwendig sind (Linke und FDP sind nicht durchgängig im Bundestag vertreten). Interessant ist, dass die Zustimmungquote im Bereich der strittigen Gesetze überdurchschnittlich gesunken ist. Waren vor der Föderalismusreform mehr als die Hälfte der nicht einstimmig verabschiedeten Gesetze zustimmungspflichtig, sind es nun noch 37,1 Prozent.

Schließlich soll ein Blick auf die Entwicklung der Zustimmungquote in ausgewählten Politikbereichen geworfen werden. Dazu nutzt die Untersuchung die Klassifikation von Sachgruppen, welches die Bundestagsverwaltung den einzelnen Gesetzen zuordnet. Diese Systematik richtet sich nach dem für in einem Gesetzgebungsverfahren federführenden Ministerium (bzw. des korrespondierenden Bundestagsausschusses). Da sich der Zuschnitt einzelner Bundesministerien im Untersuchungszeitraum geändert hat und Gesetze oftmals mehrere Bereiche betreffen, ist die Klassifikation nicht immer ganz trennscharf. Sie bietet aber gute Näherungswerte und eine präzisere Unterscheidung wäre nur mit einer aufwändigen Inhaltsanalyse aller Gesetze möglich. Auf Basis dieser Klassifikation wurden Gesetze identifiziert, die Arbeit und Soziales (313 Gesetze) Finanzen (898 Gesetze), Bildung (177), Umwelt (322 Gesetze) und Internationales (588 Gesetze) tangieren. Eine Unterscheidung zwischen wichtigen und strittigen Gesetzen wird dabei nicht weiter vorgenommen.

Im wichtigen Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik lässt sich eine signifikante Reduktion der Zustimmungquote beobachten. Hier wirkte sich insbesondere die veränderte Fassung des Art. 84 Abs. 1 GG aus. Auf die Finanzgesetzgebung (zum Beispiel Steuergesetze) wurden von vornherein keine Reformeffekte erwartet, da die hier einschlägigen Zustimmungstatbestände (insbesondere Art. 105 Abs. 3 GG) nicht verändert wurden. Tatsächlich lässt sich in diesem Bereich sogar eine leichte Zunahme der Zustimmungquote beobachten. Auch im Bildungsbereich macht sich die Entschärfung von Art. 84 Abs. 1 bemerkbar, nach der Reform unterliegen nur ein Viertel der Gesetze dem Zustimmungsvorbehalt. Ähnliches lässt sich für die Umweltpolitik konstatieren.

Interessant ist der Bereich Internationales. Hierunter sind Ratifikationsgesetze internationaler Abkommen und die Transposition Europäischen Rechts gefasst. Vertragsgesetze wurden von der Bundesregierung vor der Föderalismusreform häufig mit abweichungsfesten Regelungen zum Verwaltungsverfahren versehen, was nach Art. 84 Abs. 1 GG die Zustimmungsbedürftigkeit auslöste. Tatsächlich scheint der Bundesgesetzgeber nach der Föderalismusreform häufiger auf abweichungsfeste Regelungen zu verzichten. Löste vor der Reform Art. 84 Abs. 1 GG bei 30 Prozent der Vertragsgesetze die Zustimmungserfordernis aus, sind es nach der Föderalismusreform nur noch zehn Prozent.

4 Schlussbetrachtung

Der vorliegende Artikel zeigt, dass die Föderalismusreform I zu einer nennenswerten Reduktion der Zustimmungquote in der Bundesgesetzgebung geführt hat. Insbesondere die „Entschärfung“ von Art. 84 Abs. 1 GG hat dazu beigetragen. Seit der Föderalismusreform verzichtet der Bund in vielen Fällen darauf, bindende Vorschriften zur administrativen Gesetzesimplementierung zu erlassen und hält so seine Gesetze im Tausch gegen ein mögliches Abweichungsrecht der Länder weitgehend zustimmungsfrei.

Allerdings unterliegt auch nach der Föderalismusreform rund ein Drittel aller Bundesgesetze dem Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates. In einigen wichtigen Bereichen, zum Beispiel der Steuergesetzgebung, liegt dieser Anteil sogar bei der Hälfte. Gleichzeitig sind die Regierungsparteien auf Bundesebene weit davon entfernt, eine absolute Mehrheit im Bundesrat zu kontrollieren. Angesichts der gewachsenen Fragmentierung des Parteiensystems und der damit verbundenen Diversifizierung der Koalitionsformate in den Ländern dürfte dies auf absehbare Sicht eine zentrale Bedingung des Regierens bleiben. Die Entwicklung der Zustimmungquote und einzelner -tatbestände sowie die Beschränkung des Bundesgesetzgebers durch den Bundesrat bleibt also weiterhin ein relevantes Thema der Föderalismusforschung und entsprechender Reformdiskussionen.⁶¹

61 Zum Beispiel Best, Volker 2018: Bundesratsreform und gemischte Länderkoalitionen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 28, H. 1, S. 31–48.

Der öffentliche Dienst nach der Föderalismusreform

Gisela Färber

1 Einleitung

Der öffentliche Dienst in Deutschland ist weder homogen noch unitarisch. In Wirklichkeit gibt es so viele öffentliche Dienste, wie es Gebietskörperschaften gibt, zuzüglich verschiedener öffentlicher Einrichtungen und der regionalen und nationalen Rentenversicherungsträger, deren Personal ebenfalls noch dem öffentlichen Dienst zugerechnet wird. Auch von der Tätigkeitsstruktur her ist der öffentliche Dienst extrem divers: Er umfasst Feuerwehrleute, Lehrer*innen, klassische Verwaltungsbeamte*innen, den Gesundheitsdienst, die Beschäftigten der Polizei und der Bundeswehr und viele mehr. Schließlich gibt es zwei Statusgruppen: die Beamte*innen und Soldat*innen einerseits und die Tarifbeschäftigten andererseits; für erstere gilt das Beamtenrecht, für letztere das Arbeitsrecht mit spezifischen Regeln für den öffentlichen Dienst sowie die Sozialversicherungspflicht.

Bei aller Heterogenität gibt es eine Reihe von strukturgebenden gemeinsamen Regelwerken, die auch die Autonomie der verschiedenen Arbeitgeber*innen und Dienstherrn beschränken. Historisch ist das aus Preußen stammende Berufsbeamtentum mit seinen hergebrachten Grundsätzen ein Bereich, in dem die Beschäftigten seit dem 18. Jahrhundert mit ihrer gesamten Tätigkeit nicht ihrem Dienstherrn, sondern dem Gemeinwohl verpflichtet sind, dafür aber auch besonderen in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten Schutz genießen.¹ Im Zuge der wachsenden Leistungsverwaltung wuchs die zweite Statusgruppe der Tarifbeschäftigten, die vor allem auch im nichthoheitlichen Bereich eingesetzt werden.

Das Grundgesetz hatte 1949 dem Bund in Art. 75 mit der Rahmengesetzgebungskompetenz eine Regelungsmöglichkeit eingeräumt:

„Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften zu erlassen über:
1. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen [...]“²

Danach durfte der Bund Rahmenvorschriften vorgeben, aber keine Einzelvorschriften bestimmen. Die Ausfüllung des Rahmens war den Ländern vorbehalten. Im Laufe der Jahre setzten sich allerdings mehr und mehr einheitliche Regelungen für den öffentlichen Dienst und auch zwischen den Statusgruppen durch. 1971 wurden Besoldungsordnungen

1 Vgl. Wagner, Fritjof/Leppek, Sabine 2009: Beamtenrecht, 10. Auflage, Heidelberg, S. 13 ff.

2 Art. 75 GG i.d.F. vom 24.05.1949. Die Voraussetzungen des Art. 72 GG wurden damals dort in Abs. 2 gefasst: „Der Bund hat in diesem Bereiche das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil 1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder 2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder 3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.“

und die Tarifverträge für – damals noch – Angestellte und Arbeiter*innen sowie die vorher unterschiedlichen Ortszuschläge jeweils bundesweit vereinheitlicht.³

Nachdem schon in den 1990er Jahren Vorschläge zur Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz diskutiert worden waren, wurde dies mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 beschlossen. Für den öffentlichen Dienst wurde zudem die Dezentralisierung von Besoldung und Versorgung entschieden. Zuvor schon waren nach der deutschen Vereinigung die Einheitlichkeit der Besoldung aufgegeben und – entsprechend dem damaligen Einkommens- und Preisgefälle – reduzierte Beamtenbezüge sowie niedrigere Tarifentgelte für das Gebiet Ost eingeführt worden.

Die Dezentralisierung von Besoldung und Versorgung in der Föderalismusreform hat diesen Prozess beschleunigt, wobei es auch große Unterschiede bei Größe und Struktur der öffentlichen Dienste in horizontaler und vertikaler Hinsicht gibt, die sowohl von den jeweiligen politischen Prioritäten als auch von den Unterschieden der Finanzkraft abhängen.

Zudem hat sich seit 2006 auch die Arbeitsmarktlage geändert: Ein Überhang an qualifizierten Arbeitskräften ist nicht zuletzt auch als Folge des demografischen Wandels und der guten Wirtschaftsentwicklung in einen Fachkräftemangel umgeschlagen, der erstmals seit langem auch der öffentlichen Hand Probleme bei der Personalrekrutierung beschert hat. Auch diese Entwicklungen beeinflussen die Personalwirtschaft der öffentlichen Haushalte und die diesbezüglichen intergouvernementalen Beziehungen.

Der vorliegende Beitrag wird zunächst die rechtlichen und personalwirtschaftlichen Veränderungen im öffentlichen Dienst in interföderaler Perspektive nachzeichnen, die zunächst auf Dezentralisierung gerichtet waren. Im dritten Abschnitt erfolgt die Aufarbeitung der „Gegenbewegung“, die vor gut fünf Jahren einsetzte, nachdem das Bundesverfassungsgericht für den Beamtenbereich Grenzen autonomer Gestaltung insbesondere der Beamtenbesoldung aufgezeigt, aber auch die gute wirtschaftliche Entwicklung den interföderalen Wettbewerb um qualifiziertes Personal intensiviert hatte.

2 Entwicklungen im öffentlichen Dienst nach der Föderalismusreform

Die erste Föderalismusreform im Jahr 2006 sollte unter anderem mehr Wettbewerb unter den Bundesländern generieren und hierzu den Ländern mehr Kompetenzen gewähren. Auch im Beamtenrecht wurden hierzu Dezentralisierungserfordernisse gesehen. Der Bund sollte nur noch die grundlegenden Rechte und Pflichten für alle Beamt*innen von Bund, Ländern und Gemeinden, die der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zugeschlagen wurden, regeln. Der Bund erließ hierzu 2007 das Beamtenstatusgesetz, in dem die Statusrechte und -pflichten auch der beamteten Angehörigen des öffentlichen Dienstes der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts geregelt werden. Ziel dieser Gesetzgebung war es, die „beamtenrechtlichen Grundstrukturen zur

3 Vgl. Schäller, Steven 2016: Föderalismus und Souveränität im Bundesstaat – Ideengeschichtliche Grundlagen und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Wiesbaden, S. 245.

Gewährleistung der erforderlichen Einheitlichkeit des Dienstrechts insbesondere zur Sicherstellung von Mobilität der Beamtinnen und Beamten bei Dienstherrwechsel⁴ festzulegen. Entsprechend wurden insbesondere die Bedingungen für Ein- und Austritt in ein Beamtenverhältnis sowie die Regeln für einen Dienstherrwechsel geklärt. Das Laufbahnrecht, Besoldung und Versorgung waren explizit ausgenommen. In diesen Bereichen nahmen die Länder ihre neuen Gestaltungsrechte dann auch zügig wahr.

Indirekt wurde der öffentliche Dienst außerdem durch eine Vorschrift aus der Föderalismusreform II betroffen: 2009 wurde die sogenannte Schuldenbremse in Art. 109 GG eingeführt, nach der die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes und der Länder stark beschnitten wurden. Von letzteren wurden sogar ab 2020 ausgeglichene Haushalte – mit Ausnahme in Wirtschaftskrisen und bei Naturkatastrophen – verlangt. Dies führte – unterstützt durch die gute Einnahmensituation – zu einer beispiellosen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die sich auch auf die Personalhaushalte auswirkte. In dem Kontext wurde der Dezentralisierung von Besoldung und Versorgung bereits die Intention einer Personalpolitik nach Kassenlage unterstellt.⁵

Neben der Analyse der Entwicklung der jeweiligen Rechtsgrundlagen geben insbesondere die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen (zum Vergleich umgerechnet in Vollzeitäquivalente), die Höhe der Beamtenbezüge und der Tarifentgelte sowie Veränderungen im Versorgungsrecht Auskunft über die dezentralisierten Entwicklungen in der öffentlichen Personalwirtschaft.

2.1 Dezentralisierung der Laufbahnstrukturen

Das Laufbahnrecht gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und regelt Zugangsanforderungen und Beförderungsmöglichkeiten. Ursprünglich gab es vier Laufbahngruppen in der sogenannten A-Besoldung für die verschiedenen Qualifikationsniveaus (Schulabschluss, abgeschlossene Berufsausbildung, Fachhochschul- und Universitätsabschluss) mit jeweils maximal vier Beförderungsmöglichkeiten; ein Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahngruppe war nur ausnahmsweise und nur mit dem Nachweis weiterer Qualifikationsanforderungen möglich. Neben der Laufbahn für den allgemeinen nicht-technischen Verwaltungsdienst gibt es weitere fachspezifische Laufbahnen für besondere Einsatzbereiche.⁶ Für jede Laufbahn ist ein Eingangsamt definiert, für die es üblicherweise einen Vorbereitungsdienst gibt. Hinzu kommen laufbahnspezifische Ämter und Amtsbezeichnungen.

4 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG), BT-Drs 16/4027 vom 12.01.2007, S. 1.

5 Vgl. *Schaad, Ilse; Bruno-Latocha, Gesa* 2006: Folgen der Föderalisierung, Frankfurt. <https://www.gew.de/bildungssystem/foederalismus/folgen-der-foederalismusreform/download> 19.04.2021 sowie *Hausner, Karl Heinz/Heinrich, Michael/Huelgas, Carl* 2015: Diskrepanzen in Finanzkraft und Besoldung nach der Föderalismusreform; in: *Wirtschaftsdienst* H. 10/2015, S. 671 ff.

6 Vgl. zum Beispiel § 6 Abs. 2 Bundeslaufbahnverordnung – BLV.

Nach der Föderalismusreform reformierten der Bund und einige Länder ihre Laufbahnverordnungen. Der Bund behielt die Vierstufigkeit bei, reduzierte aber die Zahl der fachlichen Speziallaufbahnen von 125 auf neun. Die meisten Länder gingen weiter. Bayern und Rheinland-Pfalz gingen mit dem Ziel, das Beförderungssystem leistungsorientierter und durchlässiger zu machen, am weitesten: Bayern schaffte mit dem Leistungslaufbahngesetz 2010 die Laufbahngruppen ganz ab und unterscheidet nur noch beim Einstieg vier Qualifikationsebenen über Bildungsabschlüsse. Rheinland-Pfalz folgte 2013 diesem Beispiel. Die fünf norddeutschen Länder reduzierten die Zahl der Laufbahngruppen auf zwei, die sich durch das Vorliegen eines Hochschulabschlusses unterscheiden.⁷ Weitere vier Länder schlossen sich diesem Modell später an. Drei Länder, Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen, schafften unter Beibehaltung von drei Laufbahngruppen den einfachen Dienst ab. Nur das Saarland und Brandenburg ließen die Laufbahnstrukturen unverändert.⁸

Tab. 1: Die jeweils untersten Besoldungsgruppen des Bundes und der Länder im Jahr 2020

	Unterste Besoldungsstufe	Jahresbruttoeinkommen ledig	in % des Bundes	Jahresbruttoeinkommen verheiratet, zwei Kinder	in % des Bundes	Familienzuschlag	in % des Bundes
Bund	A3 ES1	27.566,24	100,0%	32.800,40	100,0%	5.234,16	100,0%
BW*	A6 ES1	29.303,04	106,3%	33.721,49	102,8%	4.418,45	84,4%
By	A3 ES2	29.813,77	108,2%	35.230,91	107,4%	5.417,14	103,5%
Bb	A5 ES1	27.895,16	101,2%	31.856,36	97,1%	3.961,20	75,7%
BE	A4 ES1	26.076,46	94,6%	30.974,69	94,4%	4.898,23	93,6%
HB	A3 ES1	26.557,20	96,3%	31.557,72	96,2%	5.000,52	95,5%
HH	A4 ES1	28.974,84	105,1%	32.755,08	99,9%	3.780,24	72,2%
He	A5 ES1	28.050,10	101,8%	33.000,33	100,6%	4.950,23	94,6%
MV	A2 ES1	25.932,53	94,1%	30.766,99	93,8%	4.834,45	92,4%
Ni	A5 ES1	28.313,02	102,7%	33.129,22	91,3%	4.816,20	92,0%
NW	A5 ES1	28.513,08	103,4%	33.711,24	102,8%	5.198,16	99,3%
RP	A4 ES1	28.619,82	103,8%	34.690,33	105,8%	6.070,51	116,0%
Saar	A4 ES1	26.899,18	97,6%	31.757,69	96,8%	4.858,51	92,8%
Sn	A4 ES1	27.520,39	99,8%	33.476,39	102,1%	5.956,01	113,8%
SAT	A4 ES1	28.275,24	102,6%	33.329,88	101,6%	5.054,64	96,6%
SH	A2 ES1	26.305,20	95,4%	31.988,24	97,5%	5.683,04	108,6%
Th	A6 ES1	29.060,64	105,4%	34.132,80	104,1%	5.072,16	96,9%

Quelle: Besoldungstabellen des Bundes und der Länder; eigene Berechnungen.

Starke Veränderungen haben sich de facto am unteren Ende der Besoldungsskala ergeben. Schon seit einigen Jahren streichen der Bund und die Länder – unabhängig voneinander – immer wieder die jeweils untersten Besoldungsgruppen. Die Einstiegsbesoldung reichte

7 Vgl. *Deutscher Bundestag* 2018: Wissenschaftliche Dienste: Übersicht über das Laufbahnrecht des öffentlichen Dienstes, WD 6 – 3000 – 104/18, Berlin, S. 16. <https://www.bundestag.de/resource/blob/581064/9f24b51d335abf2c22c7bf7db97b91ea/WD-6-104-18-pdf-data.pdf>.

8 Vgl. ebenda.

im Jahr 2020 von A2 in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern bis A6 in Baden-Württemberg. Nimmt man die Einstiegsbesoldung des Bundes als Maßstab, so reichen die niedrigsten Beamtenbezüge für ledige Beamt*innen von knapp 26 Tausend Euro im Jahr in Mecklenburg-Vorpommern (94,1 Prozent des Bundes) bis 29,8 Tausend Euro in Bayern (108,2 Prozent des Bundes).

2.2 Entwicklung der Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst

Der öffentliche Dienst wird leicht anders als der öffentliche Gesamthaushalt abgegrenzt, weil neben Beschäftigten im Kernhaushalt und in den Extrahaushalten (Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform) auch die (sonstigen) öffentlichen Einrichtungen in privater Rechtsform einbezogen werden. So können ausgelagerte Institutionen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, mit erfasst werden.

Insgesamt lag die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit 6,2 Millionen 2019 rund zwölf Prozent höher als 2006. Der Turnaround vom Stellenabbau zum -neuaufbau fand beim Bund und den Westländern etwa 2007 statt, in Ostdeutschland erst 2015. In dem Zeitraum hatte das Personal der Sozialversicherungen um Zweidrittel abgenommen, während Bund, Länder und Kommunen die Zahl der bei ihnen Beschäftigten zwischen 26,6 Prozent (Länder) und 42,7 Prozent (Kommunen) erhöht hatten. Die größten Zuwächse verzeichneten – von einem noch niedrigen Niveau im Jahr 2006 ausgehend – die Einrichtungen in privater Rechtsform; hier hatte sich die Zahl der Beschäftigten zum Teil mehr als verzehnfacht. Bei Bund und Ländern waren die Beschäftigtenzahlen gesunken, bei den Ländern die Beschäftigten in den Extrahaushalten jedoch auch gestiegen. Die Entwicklung der institutionellen Auslagerungen spiegelt sich damit klar auch in der Personalstatistik wider.

Tab. 2: Beschäftigte im öffentlichen Dienst 2006 und 2019 nach Ebenen

		Öffentliche Arbeitgeber*innen				
		Öffentlicher Gesamthaushalt			Sonstige öffentliche Einrichtungen	Insgesamt
		zusammen	Kernhaushalte	Extrahaushalte		
Bund	2019	485,3	446,6	38,7	248,8	734,1
	2006	526,6	476,5	50,1	19,5	546,1
Länder	2019	2.172,4	1.780,3	392,1	478,2	2.650,6
	2006	2.054,5	1.888,2	166,4	41,5	2.096,0
Kommunen	2019	1.362,9	1.215,4	147,5	1.054,1	2.417,0
	2006	1.316,8	1.078,3	238,5	376,4	1.693,2
Sozialversicherungen	2019	379,4	356,3	23,1	35,0	414,4
	2006	678,2	678,2	0,0	526,6	1.204,7
Insgesamt	2019	4.400,0	3.798,6	601,4	1.816,0	6.216,0
	2006	4.576,0	4.121,1	455,0	963,9	5.540,0

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.6 – 2006 und 2019.

Für den horizontalen Vergleich eignen sich besonders die Zahlen der Vollzeitäquivalente, für die die Beschäftigtenzahlen auf ganze Stellen umgerechnet werden. Zum Vergleich von Stadtstaaten und Flächenländern sind bei letzteren zudem die Daten von Land und Kommunen zu addieren. Tab. 3 zeigt die auf je 100 Tausend Einwohner*innen größtenbereinigten Vollzeitäquivalente. Gegenüber 2006 haben nur Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2019 weniger Personalkraft, wobei das, was das Land an Stellen abgebaut hat, von den Kommunen im Stellenaufbau in etwa kompensiert wurde. Insgesamt wurden bei den Kommunen mehr neue Stellen geschaffen als bei den Ländern. Nimmt man die Stadtstaaten aus, so hat sich die Stellenausstattung sowohl der Länder als auch der Kommunen unter den Flächenländern deutlich angeglichen. Das indizieren auch die gesunkenen Variationskoeffizienten.

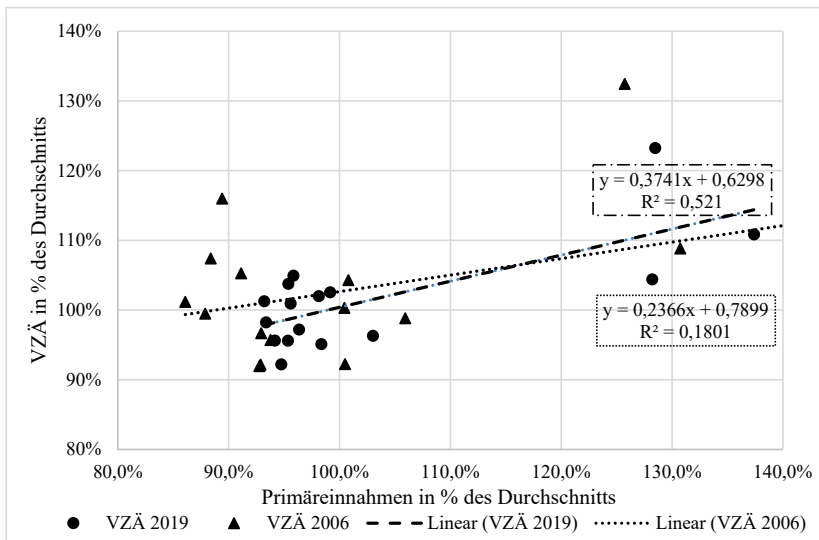
Tab. 3: Vollzeitäquivalente 2006 und 2019 je 100.000 Einwohner*innen

	Land		Diff 2019 zu 2006	Kommunen		Diff 2019 zu 2006	Land + Kommunen		Diff 2019 zu 2006	in % des Durchschnitts	
	2006	2019		2006	2019		2006	2019		2006	2019
BW	2.358,4	2.457,6	4,2%	1617,0	1835,8	13,5%	3975,4	4293,4	8,0%	104,3%	102,0%
By	2.167,7	2.402,1	10,8%	1655,8	1915,0	15,7%	3823,5	4317,1	12,9%	100,3%	102,5%
He	2.222,8	2.430,0	9,3%	1543,8	1623,6	5,2%	3766,6	4053,6	7,6%	98,8%	96,3%
Nds	2.248,3	2.456,3	9,3%	1256,3	1568,6	24,9%	3504,6	4025,0	14,8%	91,9%	95,6%
NW	2.059,6	2.292,1	11,3%	1456,6	1711,2	17,5%	3516,2	4003,3	13,9%	92,3%	95,1%
RP	2.328,9	2.470,5	6,1%	1318,4	1664,7	26,3%	3647,3	4135,2	13,4%	95,7%	98,2%
Saar	2.535,7	2.741,5	8,1%	1149,2	1520,9	32,3%	3684,9	4262,5	15,7%	96,7%	101,2%
SH	2.249,3	2.391,9	6,3%	1263,9	1489,3	17,8%	3513,3	3881,1	10,5%	92,2%	92,2%
HB	4.148,4	4.394,6	5,9%				4148,4	4394,6	5,9%	108,8%	104,4%
HH	4.078,7	4.666,5	14,4%				4078,7	4666,5	14,4%	107,0%	110,8%
BE	5.048,2	5.188,6	2,8%				5048,2	5188,6	2,8%	132,4%	123,2%
Bb	2.294,6	2.211,5	-3,6%	1497,3	1813,0	21,1%	3791,9	4024,4	6,1%	99,5%	95,6%
MV	2.629,7	2.602,0	-1,1%	1464,0	1489,4	1,7%	4093,7	4091,4	-0,1%	107,4%	97,2%
Sn	2.497,0	2.657,5	6,4%	1515,5	1710,7	12,9%	4012,5	4368,2	8,9%	105,3%	103,8%
SAT	2.546,3	2.513,2	-1,3%	1874,7	1903,7	1,5%	4421,0	4417,0	-0,1%	116,0%	104,9%
Th	2.477,7	2.664,6	7,5%	1378,7	1583,9	14,9%	3856,4	4248,5	10,2%	101,2%	100,9%
Insg.	2.421,9	2.609,4	7,7%	1389,6	1600,7	15,2%	3811,5	4210,2	10,5%	100,0%	100,0%
Stdabw	843,21	905,41	4,7%	185,98	144,70	8,9%	381,22	305,22	5,0%	10,0%	7,2%
VQ	34,8%	34,7%	61,3%	13,4%	9,0%	58,5%	10,0%	7,2%	47,4%	10,0%	7,2%
VQ nur FL	6,7%	5,6%	59,6%	13,4%	9,0%	58,5%	6,7%	3,8%	47,0%	6,7%	3,8%
Bund							547,1	582,9	6,5%		

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.6 – 2006 und 2019; eigene Berechnungen.

Prüft man den Zusammenhang zwischen Finanzkraft – gemessen an den Steuereinnahmen von Land und Kommunen nach Länderfinanzausgleich und BEZ je Einwohner*in – und Personalausstattung, so wird deutlich, dass nicht nur die Finanzausstattung 2019 gegenüber 2006 gleichmäßiger geworden ist, sondern auch der Zusammenhang zwischen Personaldichte und Finanzen stärker korreliert (vgl. Abb. 1). Dies liegt aber im Wesentlichen an den Stadtstaaten, deren Vorsprung bei der Personalausstattung eindeutiger geworden ist, während die meisten ostdeutschen Länder ihre Überausstattung abgebaut haben. Im Vergleich nur der Flächenländer liegen allerdings die Korrelationskoeffizienten praktisch bei 0 und der Steigungskoeffizient, der noch 2006 klar unter 0 lag, ist 2019 nur noch minimal unter 0. Insoweit lässt sich bei den Flächenländern kein Zusammenhang zwischen Finanzkraft und Personalausstattung feststellen.

Abb. 1: Vollzeitäquivalente Land + Kommunen je 100.000 Einwohner*in und Steuerkraft nach Länderfinanzausgleich je Einwohner*in jeweils in Prozent des Länderdurchschnitts 2006 und 2019



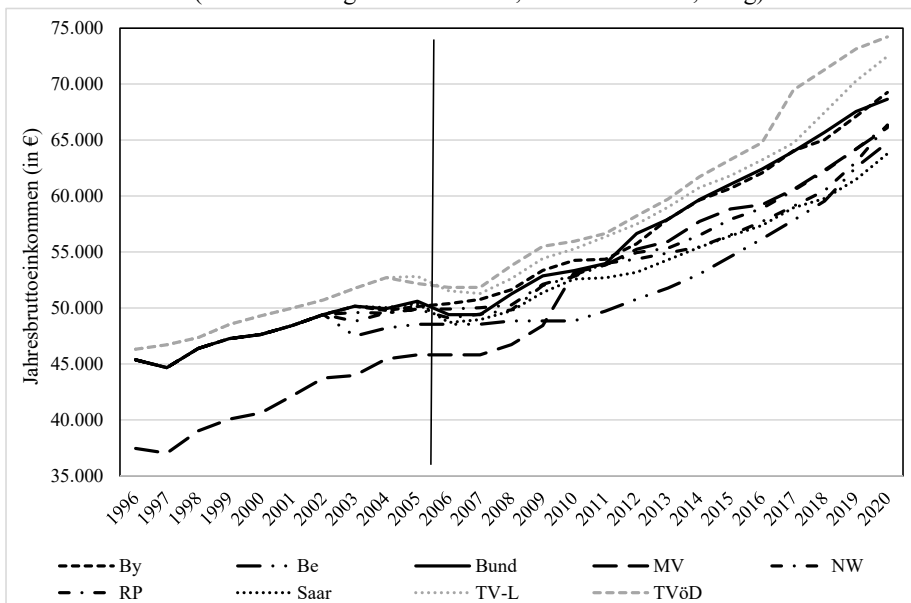
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.6 – 2006 und 2019; eigene Berechnungen.

Insgesamt lässt sich nicht festmachen, dass die Personalausstattungen der Länder und ihrer Kommunen divergenter geworden wären oder sich (nur noch) nach der Finanzkraft richten würden. Auffällig ist allerdings, dass unter den Flächenländern gerade Kommunen, die wie im Saarland und in Rheinland-Pfalz sehr hohe Schulden insbesondere in Form von Kassenkrediten haben, mit den höchsten Zuwachs an Vollzeitäquivalenten verzeichnet haben. Das hochverschuldete finanzschwache Saarland verfügte 2019 sogar über überdurchschnittlich viel Personal.

2.3 Divergenzen bei Besoldung und Tarifentgelten

Vor der Föderalismusreform I konnten die Bundesländer lediglich bei den „Nebenleistungen“, zu denen neben den Beihilfen auch das Urlaubsgeld, die Sonderzahlung am 1.12. und besondere Familienleistungen gehören, von der bundeseinheitlichen Bezügeordnung abweichen. Sie nutzten diese Möglichkeit auch schon. Aus Finanznot fingen einige Länder ab 2003 an, Urlaubsgeld und Sonderzahlung zu kürzen. Ansonsten galten nur für das sogenannte Beitrittsgebiet niedrigere, aber dort einheitliche Beamtenbezüge als im Westen, in der „alten“ Bundesrepublik.

Abb. 2: Bruttojahreseinkommen in der Beamtenbesoldung und im Tarifbereich 1996 – 2020 (Bund und ausgewählte Länder; A/E13 Endstufe, ledig)



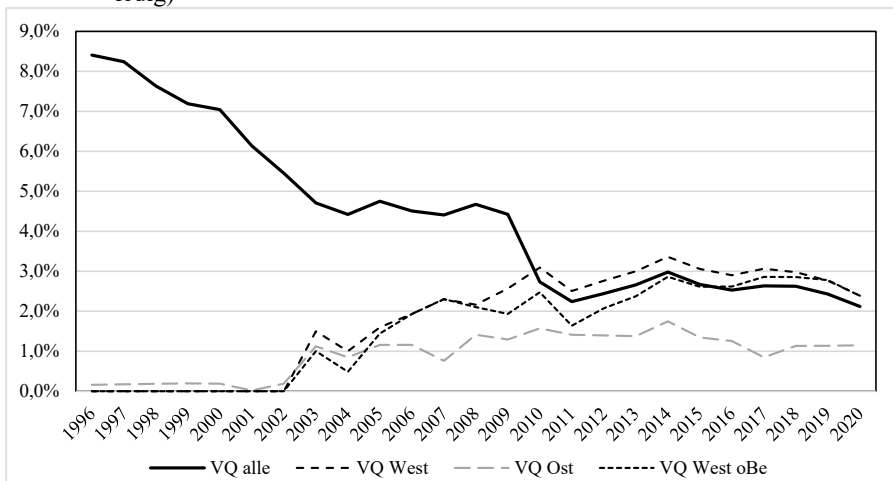
Quelle: Tarifverträge und Besoldungsgesetze des Bundes und der Länder; eigene Berechnungen.

Mit der Föderalismusreform setzte ein Wettlauf der Sparpolitik in den Personalhaushalten ein. Die zeitlich koinzidierende Neuverhandlung des BAT, der dabei in zwei Teile, den TVöD für Bund und Kommunen und den TV-L für die Länder, zerfiel, und für den Tarifierhöhungen ebenfalls bis 2009 ausgesetzt wurden, verstärkten die realen Kürzungspolitiken für beide Statusgruppen. Verstärkt wurden die Divergenzen durch den Austritt von Berlin aus dem TV-L und seine Sonderwege, auch im Beamtenbereich die personelle Überausstattung mit ausgesetzten oder geringeren Besoldungsanpassungen und Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich budgetär aufzufangen. Berlin scherte damit völlig aus dem Korridor der Bundesländer aus.

Der Bund, Hamburg, Hessen und Sachsen-Anhalt reformierten zwischen 2009 und 2014 die Besoldungsstruktur und ordneten bei gleicher Anzahl der Besoldungsgruppen in der A-Besoldung einheitlich acht Erfahrungsstufen zu. Dabei wurde die Spanne zwischen unterster und oberster Erfahrungsstufe im Wesentlichen beibehalten, auch wenn in einigen Fällen die Umstellung mit einer etwas höheren Besoldungsanpassung verbunden war, vermutlich um Schlechterstellungen über die ganze Skala zu vermeiden. Die Abstände zwischen den Erfahrungsstufen selbst sind jedoch immer noch unterschiedlich und folgen keinem erkennbaren Muster. Der Bund und keines der Länder brachen mit dieser Reform aus der allgemeinen Besoldungsentwicklung aus.

Wie stark die Divergenzen wurden, lässt sich anhand von Variationskoeffizienten (Standardabweichung in Relation zum Mittelwert) am Beispiel der höchsten Erfahrungsstufe von A13 vermessen. Abbildung 3 zeigt eine rückläufige Divergenz seit den 1990er Jahren, die allein aus der abgesenkten Ostbesoldung resultiert und die mit der schrittweisen Angleichung niedriger wird. Für die beiden in sich zunächst gleichen Besoldungsgebiete West (einschließlich Bund und Berlin) und Ost liegt der Variationskoeffizient bei 0. Für Ostdeutschland liegt er leicht darüber, weil die sächsische Beamtenbesoldung wegen des beibehaltenen Buß- und Bettags abgesenkt war. Nach 2002, als die Kürzungen der Sonderzahlungen einsetzten, erhöhen sich die Variationskoeffizienten, um nach der Föderalismusreform weiter zu steigen und zunächst 2010 am Ende der Wirtschafts- und Finanzkrise in Deutschland und noch einmal anwachsend 2014 nach dem konjunkturellen Rücksetzer 2012 ihre Höhepunkte zu erreichen. Mit ähnlichem Muster, aber nicht ganz so stark divergierend, stellen sich die westdeutschen Besoldungsordnungen (einschließlich Bund) ohne Berlin dar.

Abb. 3: Variationskoeffizienten der Beamtenbesoldung 1996 – 2020 (A13 Endstufe, ledig)



Quelle: Tarifverträge und Besoldungsgesetze des Bundes und der Länder; eigene Berechnungen.

Seit 2015 ist allerdings für Gesamtdeutschland und seit 2018 auch für Westdeutschland ein Rückgang der Besoldungsunterschiede festzustellen. Ursachen hierfür sind zum einen die Anpassungen der ostdeutschen Länder an das westdeutsche Besoldungsniveau bei allerdings in etwa gleichbleibenden Niveauunterschieden untereinander, zum anderen die „Rückkehr Berlins“ in den Besoldungskorridor. Die Divergenz in Westdeutschland einschließlich Bund bleibt allerdings um mehr als das Anderthalbfache höher als im Osten. Bemerkenswert ist auch, dass etwa seit 2015 die Tarifentwicklung zumindest in den End-erfahrungsstufen deutlich besser verläuft als im Beamtenbereich (vgl. Abb. 2), was auch an der Anfügung einer sechsten Erfahrungsstufe für die höheren Entgeltgruppen liegt.

Viel größere Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern und dem Bund haben sich im Laufe der Zeit bei den Familienzuschlägen ergeben.⁹ So variieren zum Beispiel die – für alle Besoldungsgruppen jeweils gleichen – Zuschläge für Familien mit zwei Kindern im Jahr 2020 zwischen 3780 Euro im Jahr in Hamburg und 6071 Euro in Rheinland-Pfalz (vgl. Tab. 1). In der jeweils untersten Besoldungsgruppe beträgt der Zuschlag für diesen Familientyp in Sachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz mehr als ein Fünftel der Grundbesoldung, in Hamburg sind es „nur“ 13 Prozent. Im Tarifbereich gibt es seit 2009 keine Familienzuschläge mehr. Insoweit gibt es aus verschiedenen Gründen für ein und dieselbe Arbeitsleistung keine einheitliche Besoldung bzw. kein wenigstens ähnliches Arbeitsentgelt mehr. Die Transparenz wird weiter eingeschränkt, weil die – bundeseinheitliche – steuerliche Behandlung die Unterschiede zwischen Brutto- und Nettoeinkommen vor allem zwischen den der Statusgruppen, aber auch zwischen Beamt*innen mit und ohne Kindern weiter verzerrt.

2.4 Neuere Entwicklungen im Versorgungsbereich

In der Beamtenversorgung können Dienstherren nach dem allgemeinen grundlegenden Verständnis der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums keine fundamentalen Systemwechsel vornehmen oder ihre Beamt*innen einfach in die gesetzliche Rentenversicherung überführen.¹⁰ In der Vergangenheit wurden aus Gründen der sozialen Symmetrie Rentenreformen „wirkungsgleich“ auch auf die Beamtenversorgung übertragen. Die großen Einschnitte der letzten 20 Jahre wie die Übertragung der sogenannten Riester-Treppe und die Verkürzung der Anrechnung von Ausbildungszeiten sowie die Einführung von Kindererziehungszeiten fanden vor der Föderalismusreform statt.

Auf einen späteren Zeitpunkt als die Verfassungsänderung fällt aber die Anhebung der Altersgrenzen. Im Rentenrecht steigt die Regelaltersgrenze schrittweise mit jedem Geburtsjahrgang um einen Monat von früher 65 auf 67 Jahre bis 2030. Diese Entwicklung haben der Bund und alle Länder auch auf die Beamtenversorgung übertragen, wobei es unterschiedliche Startzeitpunkte für den Beginn des Anstiegs gibt. Rheinland-Pfalz war

9 Vgl. auch *Gottstein, Philipp* 2019: Familienbezogene Besoldungsbestandteile im Spannungsfeld von Alimentations- und Leistungsprinzip, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyerer Forschungsberichte 293, Speyer.

10 Vgl. *Ruland, Franz* 2016: Plädoyer für eine nachhaltige Rentenpolitik auch über 2030 hinaus, in: *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, S. 721 ff.

eines der letzten Länder bei dieser Umsetzung, um besondere Konsolidierungsmaßnahmen im Besoldungsbereich nicht auch noch mit einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit zusammenfallen zu lassen. Insofern variieren derzeit die Regelaltersgrenzen im Ländervergleich leicht um wenige Monate.

Nicht mehr einheitlich bei Bund und Ländern sind allerdings die Vorschriften zur Berechnung der Mindestversorgung. Sie beträgt nach fünf Jahren Dienstzeit 35 Prozent der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge, mindestens – amtsunabhängig – aber zwischen 65 Prozent von A3 in Bayern, 61,6 Prozent der Besoldungsgruppe A5 in Nordrhein-Westfalen, 66,5 Prozent von A4 in Brandenburg¹¹, 62 Prozent von A6 in Hessen und 59,75 Prozent aus A6 in Baden-Württemberg. In einigen Ländern werden zu dieser amtsunabhängigen Mindestversorgung noch Erhöhungsbeträge von etwas mehr als 30 Euro pro Monat zugeschlagen. Leichte Unterschiede gibt es außerdem bei der Hinterbliebenenversorgung, die grundsätzlich 55 Prozent beträgt, in Sachsen aber um fünf Prozent-Punkte erhöht wird, falls die Beamt*in Kindererziehungszeiten erhalten hatte, die ebenfalls noch übertragen werden. Baden-Württemberg berechnet 60,9 Prozent des Ruhegehalts als Witwengeld. Eigene Renten der Witwen/r werden beim Witwengeld nicht angerechnet.

Strukturell gab es nur eine systematische Reform, die Einführung des sogenannten Altersgelds. Unter dem Stichwort „Trennung der Systeme“ wollen der Bund und die Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein ein Instrument zum Wechsel zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft entwickeln, denn seit etwas mehr als zehn Jahren wird die Gefahr präsenter, „dass in dem Maße, in dem häufigere Arbeitsplatzwechsel zur gesellschaftlichen Normalität werden, die feste Bindung an einen Arbeitgeber zurückgeht und die Attraktivität insbesondere des auf Lebenszeit angelegten Beamtenstandes sinkt“¹². Beamt*innen, die ganz oder auf Zeit in die Privatwirtschaft wechseln, behalten ihre Versorgungsansprüche in Form von ruhegehaltsfähigen Dienstzeiten und erreichter Besoldungsgruppe und können bei einer Rückkehr später weitere Ansprüche sammeln. Wenn sie später aus der Privatwirtschaft in den Ruhestand eintreten, wird ihr Ruhegehalt entsprechend berechnet abzüglich eines bei Bund und den verschiedenen Ländern unterschiedlichen Prozentsatzes. Die Pension tritt dann neben gesetzliche und Betriebsrenten aus den anderen Beschäftigungsverhältnissen. Eine Anrechnung von Renten auf die Versorgungsbezüge, soweit sie die Höchstversorgung übersteigen, findet beim Altersgeld nicht mehr statt. Bislang ist das System allerdings noch wenig verbreitet und eigentlich nur im Wissenschaftsbereich bei Wechsel an Universitäten außerhalb Deutschlands attraktiv. Eine gegebenenfalls zu modifizierende Anwendung des Altersgeldsystems auf horizontale Wechsel der Dienststellen zum Beispiel beim räumlichen Wechsel des Lebensmittelpunktes wird nicht praktiziert.

11 Vgl. Feißkohl, Mathias 2019: Die Gewährung der amtsangemessenen Alimentation in der Mindestversorgung, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyerer Forschungsberichte 292, Speyer, S. 18 ff, insb. S. 22.

12 Bundesministerium des Innern 2017: Bericht der Bundesregierung über die Evaluierung des Altersgeldgesetzes, Berlin https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/oeffentlicher-dienst/altersgeldbericht.pdf;jsessionid=229E782BADE561CDD8B206BDE80B58.1_cid295?__blob=publicationFile&v=3.

3 Rechtliche und ökonomische Grenzen der Dezentralisierung

Fünfzehn Jahre nach der Föderalismusreform I ist es unter Beibehaltung der Grundstrukturen von Besoldung und Versorgung aber zu einem bemerkenswerten und im Detail nur noch schwer vergleichbaren Flickenteppich im Hinblick auf Höhe und Zusammensetzung von Besoldung und Versorgung im Bundesgebiet gekommen. Die Reformen fielen in eine Zeit der Sanierung der öffentlichen Haushalte. Dem öffentlichen Dienst wurden dabei bis 2009 reale Einschnitte von bis zu zehn Prozent in die Besoldung und – unter Hinzurechnung der „Riester-Treppe“ – von 14 bis 15 Prozent bei der von der Besoldungsanpassung abhängigen Versorgung zugemutet. Die Option der Dezentralisierung wurde zu einem Sparwettlauf genutzt, welcher bei weiteren Einsparversuchen nicht nur zu öffentlichkeitswirksamen Protesten, sondern auch zu juristischer Gegenwehr führte. So wurde zum Beispiel die Aussetzung der Besoldungsanpassung für den gehobenen und höheren Dienst in NRW vom Verfassungsgerichtshof in Münster für verfassungswidrig entschieden.¹³ Baden-Württemberg zog Ende 2017 die Absenkung der Eingangsbesoldung zurück, bevor das Bundesverfassungsgericht diese für verfassungswidrig erklärte.¹⁴ Verschiedene andere Verfahren erreichten das Bundesverfassungsgericht, welches der „Besoldungswillkür“ Schranken auferlegte.

Gleichzeitig führten die seit 2012 gute wirtschaftliche Entwicklung und die hohen Zahlen neu und wieder zu besetzender Stellen, dass der von der Wirtschaft schon seit längerem beklagte Fachkräftemangel den öffentlichen Dienst erreichte. Beide Entwicklungen scheinen die Vergrößerung der Divergenz von Besoldung und nachfolgender Versorgung gestoppt zu haben.

3.1 Die Besoldungsurteile des Bundesverfassungsgerichts

Mit seinen Urteilen vom 17.11.2015 und 23.5.2017¹⁵ verursachte das Bundesverfassungsgericht ein kleines besoldungspolitisches „Erdbeben“. Denn es gab damit allen Besoldungsgesetzgebern konkrete Kriterien vor, die auch bei allen zukünftigen Besoldungsanpassungsgesetzen zu berücksichtigen sind. In einem dreistufigen Verfahren wird die Besoldungsanpassung auf der ersten Stufe zunächst in Relation gesetzt zu den Erhöhungen der Tarifentgelte des öffentlichen Dienstes, der Einkommensentwicklung in der Gesamtwirtschaft anhand des Nominallohnindexes, der Preisentwicklung, der Besoldung des Bundes und der anderen Länder sowie ein doppeltes Abstandsgebot eingeführt, nach

13 Vgl. VGH NRW 21/13, Urteil vom 01.07.2014. <https://www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/index.php> (10.05.2021).

14 Vgl. BVerfG 2018: Beschluss des zweiten Senats vom 16.10.2018 – 2 BvL 2/17 –, Rn. 1-40. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/10/ls20181016_2bv000217.html (10.05.2021).

15 BVerfG 2015: Beschluss des Zweiten Senats vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, Rn. 1-170. http://www.bverfg.de/e/ls20151117_2bv1001909.html; BVerfG 2015: Beschluss des Zweiten Senats vom 05. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, Rn. 1-196. http://www.bverfg.de/e/ls20150505_2bv1001709.html; BVerfG 2017: Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 –, Rn. 1-127. http://www.bverfg.de/e/rs20170523_2bvr088314.html.

dem die unterste Besoldung einen Abstand von mindestens 15 Prozent zum sozialrechtlichen Existenzminimum haben muss und auch die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen nicht eingeebnet werden dürften. Bei Verletzung von drei der fünf Kriterien läge der Verdacht auf verfassungswidrige Unteralimentation vor. Auf der zweiten Stufe werden dann Beihilfen und Versorgung in die Bewertung einbezogen und auf der dritten Stufe besondere Gründe für die Abweichung von den Kriterien der Stufe 1 – insbesondere Haushaltskrisen – geprüft.

Abgesehen von noch einigen methodischen Fragen zur Berechnung der einzelnen Kriterien und weiterer diesbezüglicher Konkretisierungen, wie dies für die Kosten der Unterkunft im letzten Urteil 2020 geschah,¹⁶ ziehen diese Urteile strenge Untergrenzen für einen Besoldungswettlauf ein. Insbesondere durch die Vorgabe von 15- bzw. Fünf-Jahresvergleichszeiträumen für die einzelnen Parameter werden aktuelle Besoldungsanpassungen in den Kontext der vorherigen eingestellt und eine weitergehende Divergenz unterbunden. Dass einige Besoldungsgesetze für verfassungswidrig erklärt wurden, bedeutete nämlich, dass die „erlaubten“ Divergenzen überschritten worden waren bzw. dass umgekehrt die Gestaltungskompetenzen vor allem der Bundesländer begrenzt wurden.¹⁷ Auch eine vollständige Übertragung der seit Jahren üblichen Mindestanhebungsbeträge in den Tarifaabschlüssen auf den Beamtenbereich ist nicht mehr möglich, weil hierdurch die relativen Abstände zwischen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen verringert werden; das lässt das Abstandsgebot nicht mehr zu. Hierdurch vergrößert sich aber – zum Teil bis zur Besoldungs-/Entgeltgruppe A/E11 – der Abstand zwischen den Statusgruppen, was dort wieder Handlungsbedarf schafft, weil sich die Beschäftigten in diesem Bereich ungleich behandelt fühlen.

Fakt ist jedenfalls, dass seit 2016 bzw. erst recht nach dem zweiten Urteil 2018 die Besoldungsordnungen wieder klar konvergieren (siehe Abbildung 2 und 3). Meist übernehmen der Bund und die Länder den jeweiligen Tarifaabschluss. Das Land Rheinland-Pfalz, das zuvor mit Berlin die niedrigste Besoldung hatte, hat seinen Beamt*innen 2019 und 2020 jeweils zwei Prozent Besoldungsanpassung zusätzlich gewährt, nachdem es diese einige Jahre zuvor zur Haushaltssanierung auf ein Prozent begrenzt hatte. Berlin ist ebenfalls in den Korridor der Besoldung der Länder zurückgekehrt, nachdem sich die dortigen Beamt*innen laut einer Befragung als die im Bundesvergleich unzufriedensten erwiesen hatten.¹⁸

16 *BVerfG* 2020: Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 –, Rn. 1-95. <http://www.bverfg.de/e/ls20200504:2bvl000617.html>.

17 Diese Begrenzung trifft de facto den Bund nicht, weil alle anzuwendenden Vergleichskriterien der Urteile bei der Anwendung auf den jeweiligen Bundesdurchschnitt praktisch nie aus den vorgegebenen Korridoren herauslaufen können.

18 Vgl. *Färber, Gisela/Hermanowski, Richard* 2021: Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes, in: *Färber, Gisela* (Hrsg.): Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyerer Forschungsbericht 300, Speyer (erscheint demnächst).

Eine neue „Baustelle“ hat sich nach dem letzten Karlsruher Urteil aufgetan, nach dem die NRW-Besoldung wegen zu niedriger Familienzuschläge als verfassungswidrig eingestuft wurde.¹⁹ Hier geht es in der Konsequenz nicht nur um die Höhe der Familienzuschläge, sondern insbesondere auch um die im sozialrechtlichen Existenzminimum enthaltenen Wohnkosten in Ballungsräumen, die wegen ihrer „explosiven“ Entwicklung die Einhaltung des Alimentationsprinzips torpedieren. Diese extremen Wohnkosten treten aber – außer in den Stadtstaaten – nicht über die gesamte Fläche eines Landes auf, sondern nur in den Metropolen. Es stellt sich die Frage, ob diese Spitzenentwicklung der Wohnkosten dann über erhöhte Familienzuschläge auf das gesamte Bundesland übertragen werden muss und damit den Konflikt zwischen Leistungs- und Alimentationsprinzip verschärft oder ob es neuer Besoldungselemente geben muss wie subventionierte Dienstwohnungen oder spezielle Wohnkostenzuschüsse. Auch hier werden der Bund und die Länder sicher unterschiedliche Wege gehen.

3.2 *Fachkräftemangel und Wettbewerb um Arbeitskräfte zur Privatwirtschaft und zu anderen Gebietskörperschaften*

Neben der Rechtsprechung treibt die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung inzwischen die Beamtenbesoldung. Jenseits von Corona wurde im letzten Jahrzehnt demografie- und konjunkturbedingt die Massenarbeitslosigkeit schrittweise abgebaut, während der Fachkräftemangel immer drängender wurde und zuletzt auch den öffentlichen Dienst erreichte. Zudem stehen die öffentlichen Dienstherrn insbesondere bei den sogenannten Mangelberufen, zu denen im öffentlichen Dienst auch Lehrpersonal gehört, in Wettbewerb zueinander.

Während der Bund ohnehin relativ gut besoldet und wegen seiner hohen Stellenstruktur per se Wettbewerbsvorteile genießt, versuchen die Bundesländer mit drei Instrumenten vor allem um qualifizierte junge Menschen, zum Teil auch um sogenannte Quereinsteiger zu konkurrieren: über besondere Teile der Besoldungsordnung, durch Aufwertung von Ämtern und durch Verbeamtung.

- Da es sehr kostspielig ist, die gesamte Besoldung aufzubessern, werden wettbewerblich nutzbare Teile der Besoldungsordnung instrumentalisiert. Hier ist die Professorbesoldung anzuführen, die für alle Neuberufungen seit 2002 gilt, während ältere Professor*innen noch nach C besoldet werden. Letztere bildet im Ländervergleich in etwa das Niveau der A-Besoldung ab, während die Höhe der W-Besoldung unabhängig davon festgesetzt werden kann. Die meisten Länder haben hier keine Erfahrungsstufen mehr, Bayern, der Bund, Sachsen und Hessen haben drei bis fünf Erfahrungsstufen, deren Endstufen um bis zu 22 Prozent über dem Bundesdurchschnitt liegen. In der C-Besoldung, in der die Professor*innen de facto nur noch in den Ruhestand „abwandern“ können, liegt der Variationskoeffizient bei 2,5 Prozent, in der W-Besoldung ohne Berücksichtigung der höheren Erfahrungsstufen 4,6 Prozent, mit Endstufen sogar acht Prozent, ein sehr hohes Maß an Divergenz – und Wettbewerbsintensität.

19 Vgl. BVerfG 2020: Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 –, Rn. 1-95. <http://www.bverfg.de/e/ls20200504:2bv1000617.html>.

- Viele Länder werten derzeit nicht nur die untersten Eingangssämter nach Streichung der Besoldungsgruppe auf, sondern harmonisieren auch die Einstufung von Grundschullehrer*innen mit den Lehrkräften der Sekundarstufen von A12 nach A13. In Ostdeutschland besoldet nur noch Sachsen-Anhalt Grundschullehrer*innen nach A12, in Westdeutschland nur die norddeutschen Länder Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Berlin. Diese anderen Länder werden bei fortgesetztem Lehrkräftemangel zweifellos folgen.
- Zur Attrahierung von Lehrkräften verbeamten einige ostdeutsche Länder diese seit einigen Jahren. Brandenburg begann damit vor einigen Jahren, die anderen Länder folgen seit kurzem. Lediglich in Berlin wehrt sich noch der Finanzsenator, vermutlich so lange, bis ein belastbares Finanzierungskonzept steht. Der Beamtenstatus gilt vor allem im Hinblick auf das jährliche und das Lebens-Nettoeinkommen als der attraktive, obwohl diese Rechnung durch die Umstellung der Besteuerung von Renten seit 2005 nicht mehr stimmt. Indes wurden bei der Tarifreform die Eingangsstufen überwiegend unter die Beamtenbesoldung abgesenkt, was für die ersten Jahre zu einem deutlich niedrigeren Jahresnettoeinkommen zumindest für Kinderlose führt; dieser Effekt verkehrt sich erst später auch durch die viel kürzeren Wartezeiten bis zur nächsten Erfahrungsstufe im Tarifbereich.

Inwiefern und in welchem Umfang die öffentlichen Dienstherren auch weitere besoldungsrechtliche Instrumente wie zum Beispiel vorgezogene Erfahrungsstufen oder weitere Nebenleistungen wie Job-Tickets nutzen und ob hier systematische Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften feststellbar sind, ist bislang nur unzureichend untersucht.²⁰ Zumindest aus Sicht der beschäftigten beider Statusgruppen gibt es vor allem bei der Einschätzung ihrer beruflichen Entwicklungs- und Beförderungsperspektiven und bei der Entgeltzufriedenheit auch interföderal große Unterschiede und erheblichen Reformbedarf.

4 Politische Grenzen der Dezentralisierung?

Bleibt zum Abschluss des Beitrags die Frage, wie denn die Länder selbst, das heißt im Wesentlichen die mit den Grundsatzfragen des öffentlichen Diensts betrauten Finanz- und Innenministerien, inzwischen die Dezentralisierung von Besoldung und Versorgung sehen, insbesondere auch, ob Reformbedarf gesehen wird. Die Länder wollten die Dezentralisierung, weil sie hier angesichts eines Anteils der Personalhaushalte am Gesamthaushalt von 40 Prozent eigene Gestaltungskompetenzen erwarteten.²¹ Das Beamtenstatusgesetz sollte unter anderem auch die Mobilität der Beamt*innen zwischen den Gebietskörperschaften sichern.

20 Eine erste Analyse nach Ebenen, aber ohne Unterscheidungsmöglichkeit nach Ländern bei *Färber/Hermanowski* 2021 (Fn. 18).

21 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD-Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c); BT-Drs. 16/813 vom 07.03.2006, S. 8.

Betrachtet man den öffentlichen Dienst heute, so zwingen Verfassungsrechtsprechung und der Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten den Bund und die Länder wieder in einen recht engen Korridor. Die zuvor angestrebte Mobilität ist kaum gegeben, es gibt selten Versetzungen zu anderen Dienstherrn, was neben rechtlichen Restriktionen auch an der mangelnden Bereitschaft der aktuellen Beschäftigungsbehörden liegt, akkumulierte Beiträge für die bereits erworbenen Pensionskosten zu leisten.²² Die Mehrzahl der Dienstherrnwechsel findet nach einer zum Teil recht kostspieligen Kündigung des alten Beamtenverhältnisses statt, weil beim neuen Dienstherrn die vorherigen Versorgungsansprüche nicht angerechnet werden. Gleichwohl schützt dies die Beschäftigungsbehörden nicht vor Abwerbungen qualifizierter Mitarbeiter*innen auch in die Privatwirtschaft; die damit ebenfalls verlorenen Ausbildungskosten werden nicht merklich als ‚sunk costs‘ verbucht. Bei Beamt*innen, die wechseln wollen, sich dies aber vor allem mit fortschreitendem Dienstalter wegen der anfallenden Kosten nicht leisten können, wächst die Unzufriedenheit. Auch dies belastet die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes. Es gibt also Handlungsbedarf in zweifacher Hinsicht:

- Will man den dezentralen Wettbewerb im öffentlichen Dienst bei wachsenden Fachkräfteengpässen auf dem Arbeitsmarkt erhalten, so müssen Wechselregeln vereinbart werden, den Beamt*innen quasi ihre (noch zurechenbaren) Ausbildungs- und Alterssicherungskosten „huckepack“ gegeben werden. Die Altersgeldgesetze könnten zu diesem Zweck weiterentwickelt werden. Es bedarf hier allerdings einer Koordination für gemeinsame Regeln.
- Besoldung und Versorgung könnten wieder bundeseinheitlich und damit zwangsläufig durch Bundesrecht geregelt werden. Es gab solche Vorstöße bereits in der Finanzministerkonferenz. Sie erscheinen allerdings mit Blick auf die inzwischen bestehenden strukturellen Unterschiede in den Besoldungsordnungen und auch die zweigespaltene Tariflandschaft mit merklichen Niveauunterschieden zwischen den Ländern sowie Bund und Kommunen illusorisch.

So bleibt als erster Schritt derzeit nur, Transparenz zu schaffen über die Vielzahl unterschiedlicher Regelungen bei Besoldung, Versorgung und Nebenleistungen. Denn fairer interföderaler Wettbewerb funktioniert – analog zu den Märkten – nur bei Transparenz über die Bedingungen.

22 Vgl. Dose, Nico/Burmester, Carolin/Wolfes, Felix 2018: Das fragmentierte Dienstrecht der Bundesländer und die Mobilität von Beamten – Eine empirische Untersuchung zu Beamtentauschverfahren, Mobilitätsanreizen und Mobilitätshemmnissen nach der Föderalismusreform, Baden-Baden.

Die Finanzierung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen: Beitrag zur Stärkung der finanzföderalen Resilienz?¹

Henrik Scheller

Die Diskussion über die finanzföderale Bewältigung der Corona-Pandemie wird im Sommer 2021 von der dramatischen Flutkatastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie Teilen Bayerns buchstäblich überrollt. Denn während sich die mittel- und langfristigen Folgen der Corona-Pandemie für die öffentlichen Haushalte trotz zeitweiliger Eindämmung durch die bundesweite Impfoffensive aufgrund ihrer nach wie vor ungewissen Dauer noch immer nicht verlässlich beziffern lassen, sind bereits neue finanzielle Belastungen absehbar. So dürften die Zerstörungen in den südwestdeutschen Flächenländern infolge der Extremwetterereignisse perspektivisch zweistellige Milliardenbeträge erforderlich machen, um Städte und Infrastrukturen wieder instand zu setzen. Die Soforthilfemaßnahmen von Bund und Ländern umfassen rund 400 Millionen Euro.

Die föderalen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen werden damit innerhalb von nur zwölf Monaten vor eine neuerliche Bewährungsprobe gestellt. Beide Großereignisse ordnen sich in eine Reihe ähnlicher teils exogen, teils endogen verursachter Krisen unterschiedlichster Art ein – vom Elbe-Hochwasser 2002 über die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, die Eurokrise 2010/2011 die Flutkatastrophe 2013 bis hin zur Flüchtlingskrise 2015/2016. Um die Belastungen infolge dieser Krisen für Bund, Länder und Gemeinden aufzufangen, wurden regelmäßig (konjunkturstützende) Finanzierungsprogramme mit entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen aufgelegt. Während zur Mobilisierung der zusätzlich benötigten Ressourcen dann immer wieder auf eine Schuldenfinanzierung als zentrales Instrument zurückgegriffen wurde, erfolgte die vertikale und horizontale Mittelverteilung zwischen und auf den Ebenen über die verschiedenen finanzföderalen Transferkanäle, wie den Bund-Länder-Finanzausgleich, die kommunalen Finanzausgleichssysteme, die verschiedenen Mischfinanzierungen, Geldleistungsgesetze und anderen Kompensationsformen.

Die politischen Aushandlungsprozesse solcher Programme, deren Hauptlast meist der Bund zu schultern hatte, wurden in der Vergangenheit immer wieder durch die Frage begleitet, ob und inwieweit die „transformative Kraft“ dieser Krisen genutzt werden könnte und sollte, um damit – angesichts der globalen Herausforderungen einer Dekarbonisierung der Gesellschaft – einen Beitrag zum grundlegenden Umbau der bestehenden sozio-ökonomischen Systeme und Infrastrukturen zu leisten. Auch das Konjunkturpaket zur Bewältigung der Corona-Pandemie, das im Juni 2020 vom Koalitionsausschuss der schwarz-roten Bundesregierung auf den Weg gebracht wurde, war sowohl ex-ante als auch ex-post Gegenstand entsprechender Debatten und Analysen. In diesem Kontext wurde – jenseits

1 Der Beitrag von Christian Bender, Mario Hesse und Christoph Mengers in der Rubrik „Themen der Forschung“ (S. 193–206) beschäftigt sich ebenfalls mit dem Corona-Krisenmanagement und möchte dabei aber einen Beitrag zur generellen Systematisierung, Nachvollziehbarkeit und Folgeabschätzung der Corona-Pandemie aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive leisten.

der politisch und wissenschaftlich kaum strittigen Notwendigkeit von finanziellen Soforthilfen zur unmittelbaren Linderung der Schadensfolgen – verschiedentlich die Forderung artikuliert, dass die Corona-Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern auch ein Beitrag zur Stärkung der Resilienz leisten müssten. Mit Blick auf die in der Pandemie offenkundig zu Tage getretenen Anfälligkeiten der stark exportorientierten deutschen Wirtschaft sowie der Schwächen der öffentlichen Verwaltung bezogen sich diese Forderungen zum einen auf eine Steigerung der Krisenfestigkeit der Wirtschaft und zum anderen auf eine Stärkung von kritischen Infrastrukturen, wie das Gesundheitswesen, das Bildungssystem, die digitalen Netze und der ÖPNV.² Die Frage nach einer Stärkung der finanzföderalen Resilienz – so die untersuchungsleitende These des vorliegenden Beitrages – wurde mit den verabschiedeten Corona-Bekämpfungsmaßnahmen hingegen nur unzureichend bzw. allenfalls nur implizit adressiert. Dies gründet nicht nur in dem Umstand, dass der Begriff und die dahinter stehenden konzeptionellen Überlegungen bisher nicht explizit durchdekliniert worden sind und insofern auch schlechterdings Gegenstand entsprechender politischer Debatten sein können.³ Vielmehr sind es die Spezifika der finanzföderalen Diskussion und des widerkehrenden Krisenmanagements in der Bundesrepublik, die einer vorausschauenden Stärkung der Krisenresilienz bisher immer wieder entgegenstanden.

Gleichwohl werfen die hier skizzierten und in immer kürzeren Abständen auftretenden Krisen die grundsätzliche Frage auf, ob nicht auch fiskalische Krisenbekämpfungsprogramme – neben einer reinen Notfallhilfe – immer auch schon einen Beitrag zur Stärkung der finanzföderalen „Robustheit“ und „Widerstandsfähigkeit“ („Resilienz“) von Bund, Ländern und Kommunen leisten sollten. In der Umkehrung ließe sich – mit Blick auf den hiesigen thematischen Fokus fragen –, ob die fiskalischen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie geeignet sind, um insbesondere Länder und Kommunen haushalterisch so zu stärken, dass sie einen Gutteil der Pandemiefolgen sowie zukünftige Herausforderungen dieser Art autonom bewältigen können? Oder besteht durch Hilfsprogramme dieser Art vielmehr womöglich die Gefahr, dass sich föderale Abhängigkeiten und Zentralisierungstendenzen weiter verstärken?

Bereits bevor in der finanzpolitischen und -wissenschaftlichen Diskussion Fragen der Corona-Folgen-Finanzierung problematisiert wurden, mehrten sich Beiträge mit sehr grundsätzlichen Überlegungen zur Neuausrichtung der öffentlichen Finanzpolitik.⁴ Die Hintergrundfolie dafür bilden nicht nur in Deutschland das inzwischen lang anhaltende günstige Zinsumfeld, die vergleichsweise niedrigen Inflationsraten und eine – zumindest bis zum Ausbruch der Corona-Krise – an sich gesunde gesamtwirtschaftliche Entwick-

2 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* 2020: „Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken“, Jahresgutachten 2020/2021, Wiesbaden: 11.11.2020.

3 Eine Ausnahme bildet: *Steccolini, Ileana/Jones, Martin/Saliterer, Iris (Hrsg.)* 2017: *Governmental financial resilience: International perspectives on how local governments face austerity*, Bingley.

4 Stellvertretend: *Ehnts, Dirk/Paetz, Michael* 2021: Wie finanzieren wir die Corona-Schulden? Versuch einer „richtigen“ Antwort auf eine „falsche“ Frage aus Sicht der Modern Monetary Theory, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 101, Nr. 3, S. 200–206; *Sigl-Glöckner, Philippa/Krahé, Max/Schneemelcher, Pola/Schuster, Florian/Hilbert, Viola/Meyer Henrika* 2021: Eine neue deutsche Finanzpolitik, Dezernat der Zukunft, Berlin; *Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina* 2021: *Ökonomische Konsequenzen der Coronavirus-Pandemie – Diagnosen und Handlungsoptionen*, Halle (Saale).

lung mit hohen Auslastungsraten und niedrigen Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten. Damit rückt auch die Finanzierung der aus diesen Krisen resultierenden finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte und die Verschuldungspolitik von Bund und Ländern einmal mehr wieder in den Fokus der Debatten. Seit Verabschiedung und Inkrafttreten der 2009 mit der Föderalismusreform II im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse von Bund und Ländern wird diese Debatte jedoch unter besonderen Vorzeichen diskutiert. Denn die deutsche Finanz- und Haushaltspolitik zielte in den vergangenen zehn Jahren – in Anlehnung an den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie den Fiskalpakt, die beide vornehmlich die beiden Parameter öffentlicher Schuldenstand und Defizit in Relation zum BIP fokussieren – primär auf eine Rückführung der Nettokreditaufnahme und einen Abbau der öffentlichen Schuldenstände. Mit Verweis auf den notwendigen Erhalt der finanzpolitischen Gestaltungsspielräume zukünftiger Generationen sowie eine Vermeidung möglicher Crowding-out-Effekte lag der Fokus dieser neoklassisch inspirierten Debatten auf der Frage, wie die öffentliche Finanzpolitik – zur Vermeidung zukünftiger Steuererhöhungen und einer Wahrung möglichst optimaler Marktbedingungen für Wirtschaftswachstum – restringiert werden sollte.

Auch die Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern zur Eindämmung der Corona-Folgen sind maßgeblich kreditfinanziert. Nicht nur die EU, sondern auch Bund und Länder haben dazu ihre bestehenden Verschuldungsregeln ausgesetzt. Selbst für die Kommunen wurden die haushalts- und aufsichtsrechtlichen Bestimmungen der Kommunalverfassungen der Länder gelockert. Gleichwohl wird in der nun aufkommenden Debatte über die Frage, wer bzw. welche föderale Ebene wie für die Finanzierung der „Corona-Schulden“ aufkommen soll, auch die Frage einer Rückkehr zum bisherigen Regelkanon eine nicht unwesentliche Rolle spielen – selbst wenn ein Ende des pandemischen Geschehens noch nicht vollends absehbar ist und sich die sozialen, gesundheitlichen und ökonomischen Folgewirkungen erkennbar verändert haben.

Um die hier entwickelte These zu diskutieren, sollen im Folgenden zunächst ein paar wenige theoretische Überlegungen zur Frage nach Art und Bedingungen einer finanzföderalen Resilienz dargestellt und diskutiert werden. Anschließend werden dann kurz die einzelnen fiskalisch relevanten Corona-Bekämpfungsmaßnahmen aus dem Jahr 2020 analysiert und jeweils im Kontext der finanzpolitischen Debatte verortet und hinsichtlich ihres möglichen Beitrags zur Stärkung der finanzföderalen Resilienz bewertet. Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit und Ausblick. Im beschränkten Rahmen des vorliegenden Beitrags lässt sich keine umfassende theoretische Konzeption finanzföderaler Resilienz entwickeln. Vielmehr soll die Analyse erste Anstöße liefern und die föderalen Implikationen von Krisenbekämpfungsmaßnahmen beleuchten.

1 Theoretische Annäherungen: finanzföderale Resilienz

Seit einigen Jahren hat der Begriff der „Resilienz“ in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen und politischen Debatten Konjunktur. Ausgehend von der ursprünglichen Wortbedeutung – von lateinisch „resilire“ = zurückspringen oder abprallen – wird mit dem Terminus oft die Robustheit bzw. Widerstandsfähigkeit eines Systems beschrieben,

sich nach meist exogenen Irritationen, Störungen, Schocks oder Krisen in einen alten oder neuen Gleichgewichtszustand zu bringen bzw. seine Funktionsfähigkeit wieder herzustellen.⁵ Die Hintergrundfolie für die breite Rezeption des Begriffes bildet die wachsende Vulnerabilität der sozioökonomischen Systeme infolge globaler Umweltveränderungen und die politischen Bestrebungen, diesen mit Nachhaltigkeitsansätzen wie der Agenda 2030 zu begegnen. Dabei wird zwischen einer statischen und einer dynamischen Dimension von Resilienz unterschieden, da es immer um den Erhalt bestehender Strukturen und Funktionen bei gleichzeitiger Anpassungsfähigkeit durch Integration von (exogenen) Impulsen geht. Die adaptive Resilienz hebt dabei auf die Fähigkeit von sozialen Systemen ab, „ob ein Übergang zu einem möglicherweise neuen Zustand gelingt, der aber nicht weniger zufriedenstellend ist als der alte Zustand“.⁶ Hinsichtlich der Frage, ob unter den Begriff der Resilienz auch eine proaktive Anpassungsfähigkeit von sozialen Systemen subsumiert werden kann – also Veränderungen, die intentional ohne konkreten Krisenanlass im allgemeinen Wissen um drohende Umweltveränderungen herbeigeführt werden –, bestehen in der Literatur Meinungsverschiedenheiten. Denn Resilienz bezieht sich vor allem auf die Reaktionsfähigkeit auf disruptive Systemstörungen und nicht auf schleichende Umweltveränderungen. Zudem zielt die Stärkung von Resilienz nicht – wie etwa die Prävention – auf eine Verhinderung, sondern auf die Bewältigung von Krisen, um entsprechende Folgen möglichst flexibel absorbieren zu können.

Die Adaption des Resilienz-Begriffes für den wirtschaftspolitischen Kontext durch Organisationen wie die OECD ging mit einer terminologischen und inhaltlichen Verengung des Konzepts einher, da oft nur wenige Indikatoren zur Bestimmung der Widerstandskraft makroökonomischer Systeme herangezogen werden.⁷ Dabei werden vor allem Wachstums- und Beschäftigungsaspekte und – mit einem stärkeren Fokus auf Krisenprävention – mögliche markt- und wettbewerbsverzerrende Treiber von Wirtschaftskrisen in einzelnen Sektoren berücksichtigt. Im Bereich der öffentlichen Finanzpolitik findet der Resilienz-Begriff bisher noch kaum Anwendung – auch wenn ähnliche Ansätze auf die langfristige Stabilität und den Erhalt von Gestaltungsmöglichkeiten der öffentlichen Haushalte abstellen. Dazu zählen beispielsweise Ansätze der fiskalischen Nachhaltigkeit, Tragfähigkeit oder Generationengerechtigkeit („fiscal sustainability“) oder – als vergleichsweise junges Konzept – der von der EU forcierte „Sustainable-Finance“-Ansatz.⁸ Auch diese Konzepte gründen meist auf wenigen Indikatoren, wie beispielsweise der öffentlichen Schuldenstandsquote und dem öffentlichen Defizit in Relation zum nominalen BIP, der Zins-Steuer-Quote, der Steuerdeckungsquote, der Kreditfinanzierungsquote

5 Brinkmann, Henrik/Harendt, Christoph/Heinemann, Friedrich/Nover, Justus 2017: Ökonomische Resilienz – Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 97, Nr. 9, S. 644–650 (645); Holling, Crawford Stanley 1973: Resilience and stability of ecological systems, in: Annual Review of Ecology and Systematics, Jg. 1973, Nr. 4: 1, S. 1–23.

6 Brinkmann et al. 2017 (Fn. 5), S. 646.

7 Stellvertretend: Caldera Sánchez, Aida/Rasmussen, Morten/Röhn, Oliver 2015: Economic resilience: what role for policies?, OECD Economics Department Working Papers, No. 1251, Paris.

8 Grundlegend: Blanchard, Olivier/Chouraqui, Jean-Claude/Hagemann, Robert P./Sartor, Nicola 1990: The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, OECD Economic Studies 15, S. 7–36; Blanchard, Olivier 2019: Public Debt and Low Interest Rates, in: American Economic Review, Jg. 109, Nr. 4, S. 1197–1229.

oder der BIP-Entwicklung. Die Diskussionen über die Notwendigkeiten einer an Nachhaltigkeitszielen orientierten Transformation der Gesellschaft sowie die gänzlich veränderten makroökonomischen Rahmenbedingungen im Zeichen zunehmender Krisen, werfen die Frage auf, inwieweit es ergänzender Konzepte und Indikatoren bedarf, um öffentliche Haushalte – gerade in einem föderalen Mehrebenensystem wie der Bundesrepublik – zu stabilisieren. In Abwandlung einer Definition von ökonomischer Resilienz ließe sich „finanzföderale Resilienz“ dabei in folgender Weise fassen:

„Fiskalische Resilienz ist die Fähigkeit einer öffentlichen Haushaltswirtschaft, vorbereitende Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu ergreifen, unmittelbare Krisenfolgen abzumildern und sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Der Resilienz-Grad wird dadurch bestimmt, inwieweit das Handeln und Zusammenspiel der föderalen Ebenen die Performanz der öffentlichen Haushaltswirtschaft gemäß Bewertung durch die gesellschaftliche Zielfunktion auch nach einer Krise sicherstellen kann“.⁹

Diese Definition bricht die enge Fokussierung auf wenige Bestimmungskriterien von Resilienz insofern auf, als dass sie einerseits auf die gesellschaftliche Zieldefinition und andererseits auf die Instrumente abstellt, die zu einer Stärkung der Krisenbewältigungskapazitäten ergriffen werden. Demnach müssten finanzföderale Maßnahmen, die zur Bewältigung exogener Schocks und Krisen aufgesetzt werden, auch daran gemessen werden, welchen Beitrag sie zur Erreichung politischer Programme, wie etwa der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen, der Modernisierung von Verwaltungsstrukturen oder zur Digitalisierung, leisten. Dabei gilt es, sowohl die Widerstandskraft der einzelnen Einheiten als auch das notwendige Zusammenspiel der Ebenen zu stärken. Denn in einem föderalen System mit autonomen Teileinheiten wird die Resilienz des Gesamtsystems (Makroebene) ganz maßgeblich auch von der Widerstandskraft und Robustheit der Mikroebene abhängen.

2 Das Corona-Maßnahmenpaket des Bundes

Das Paket an Einzelmaßnahmen zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie, die vor allem der Bund seit März 2020 auf den Weg gebracht hat, ist sehr umfangreich und wurde in Teilen mit Krisenmaßnahmen der EU („NextGenerationEU“) verknüpft sowie durch Sonderprogramme der Länder ergänzt. Das erste Maßnahmenbündel, das das Bundesministerium der Finanzen selber als „Corona-Schutzschild für Deutschland“ und als „das größte Hilfspaket in der Geschichte der Bundesrepublik“ bezeichnete, umfasste haushaltswirksame Maßnahmen in Höhe von rund 353,3 Milliarden Euro und Garantien zugunsten der Wirtschaft und Unternehmen in Höhe von rund 819,7 Milliarden Euro.¹⁰ Dazu zählten unter anderem ein Soforthilfeprogramm für kleine Betriebe, Selbstständige sowie Freiberufler mit einem Volumen von 50 Milliarden Euro, ein „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ für umfangreiche öffentliche Stützungsmaßnahmen (in Form von Kreditgarantien sowie zur Eigenkapitalstärkung) mit einem Volumen in Höhe von 100 Milliarden Euro für Kapitalmaßnahmen sowie 400 Milliarden Euro für Bürgschaften, steuerliche

9 In Anlehnung an Brinkmann et al. 2017 (Fn. 5), S. 649.

10 Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2020, Monatsbericht April 2020, S. 8.

Hilfsmaßnahmen für Unternehmen und Beschäftigte, eine Ausweitung des Kurzarbeitergeldes und ein Schutzschild bei Verdienstaufschlag von Selbständigen durch eine Aufstockung der Grundsicherung um 7,5 Milliarden Euro.¹¹

Im Juni 2020 verabschiedete der Bund ein umfangreiches Corona-Konjunkturpaket. Allein für die Kommunen wurden damit – je nach Berechnung – zwischen 14 und 21 Milliarden Euro für 2020 und 2021 bereitgestellt.¹² Davon entfielen rund 11,8 Milliarden Euro auf eine Kompensation der Mindereinnahmen bei der kommunalen Gewerbesteuer im Jahr 2020. Der Rest verteilte sich auf eine dauerhafte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen des SGB II (KdU) (circa 3,4 Milliarden Euro jährlich), eine einmalige Erhöhung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2020 zum Ausgleich Corona-bedingter Lasten des ÖPNV (rund 2,5 Milliarden Euro) sowie die Auflage neuer bzw. die Aufstockung bestehender Förderprogramme.¹³

2.1 Verschuldung und Aussetzung der Schuldenbremse

Zur Finanzierung dieser Vielzahl an Maßnahmen war es – angesichts der Kurzfristigkeit und Eilbedürftigkeit – unausweichlich, dass Bund, Länder und Gemeinden auf das Instrument der Kreditfinanzierung zurückgriffen. Der Bund verabschiedete bereits Ende März 2020 einen ersten Nachtragshaushalt, mit dem die Nettokreditaufnahme auf 156 Milliarden Euro erhöht, und die Regelsätze der Schuldenbremse um 99,755 Milliarden Euro überschritten wurde.¹⁴ Am 14. Juli 2020 erfolgte eine weitere Nachjustierung, indem ein zweiter Nachtragshaushalt von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde. Mit diesem wurde die Nettokreditaufnahme auf 217,8 Milliarden Euro angehoben – auch wenn davon am Jahresende mehr als 85 Milliarden Euro an Kreditermächtigungen nicht in Anspruch genommen und stattdessen ins Haushaltsjahr 2021 übertragen werden sollten. Der Bundesrechnungshof kritisierte dieses Vorgehen als einen Verstoß gegen die Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit sowie der Etatreife.¹⁵ Die Regelgrenze der Schuldenbremse sollte damit in der Planung um insgesamt 118,741 Milliarden Euro überschritten werden.¹⁶ Für das laufende Jahr 2021 ist eine Nettokreditaufnahme von rund 240,2 Milliarden Euro geplant.

Aufgrund von allgemeinen Ausgabensteigerungen in Höhe von 28,9 Prozent auf 511,7 Milliarden Euro bei gleichzeitigen Einnahmefällen von 7,3 Prozent auf 381,8 Milliarden Euro betrug das Finanzierungsdefizit des Bundes im Jahr 2020 danach 129,9 Milliarden Euro. Im Vergleich dazu war im Vorjahr noch ein Finanzierungsüberschuss

11 BMF 2020 (Fn. 10), S. 8–17.

12 Dullien, Sebastian/Tober, Silke/Truger, Achim 2020: Wege aus der Wirtschaftskrise: Der Spagat zwischen Wachstumsstabilisierung und sozial-ökologischer Transformation, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 73, Nr. 06/2020, S. 403–410.

13 Koalitionsausschuss der Großen Koalition 2020: Corona-Folgen bekämpfen Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Ergebnisse des Koalitionsausschusses 3. Juni 2020, Berlin.

14 BT-Drucksache 19/18108 vom 24. März 2020.

15 Bundesministerium der Finanzen 2021: Monatsbericht Februar 2021, S. 26 f; Heinrich, Michael 2021: Von der Bazooka zur Zeitbombe, in: Online-Spiegel PUBLICUS vom 10.05.2021.

16 BT-Drucksache 19/20128 vom 17. Juni 2020.

von 14,8 Milliarden Euro erwirtschaftet worden.¹⁷ Auch die Länder mussten ihre erst seit dem 1. Januar 2020 geltenden Schuldenbremsen zeitnah aussetzen. Im Gegensatz zum Bund konnten die Länder 2020 zwar einen Anstieg ihrer Einnahmen um 4,6 Prozent auf 453,8 Milliarden Euro verzeichnen. Allerdings wuchsen gleichzeitig die Ausgaben um 16,8 Prozent auf 487,2 Milliarden Euro. Daraus ergab sich ein Finanzierungsdefizit von 33,5 Milliarden Euro im Jahr 2020, während sie im Jahr zuvor noch einen Finanzierungsüberschuss von 16,6 Milliarden Euro ausgewiesen hatten. Der Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts (Kern- und Extrahaushalte) stieg damit zum 31. Dezember 2020 um 14,4 Prozent auf 2,17 Billionen Euro, was einer Verschuldung von 26.128 Euro pro Kopf entsprach. Den Hauptanteil in Höhe von 1,4 Billionen Euro trug der Bund, der einen Zuwachs seiner Verschuldung in Höhe von 18,1 Prozent verzeichnete.¹⁸ Die Schuldenquote, also der öffentliche Schuldenstand im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP), stieg damit im Jahr 2020 um 10,3 Prozentpunkte von 59,7 auf 70 Prozent. Seit der deutschen Wiedervereinigung war dies der stärkste Anstieg innerhalb eines Jahres, nachdem die Bundesrepublik 2019 erstmals seit 2002 wieder unter dem Maastricht-Referenzwert von 60 Prozent des BIP gelegen hatte.¹⁹

Angesichts dieser erheblichen Zusatzbelastungen bei gleichzeitigen Einnahmeausfällen mussten Bund und Länder ihre Schuldenbremsen mit Verweis auf die bestehenden Notfallklauseln für die Jahre 2020 bis 2023 aussetzen. So sieht beispielsweise Art. 115 Abs. 2 GG für den Bund vor, dass „im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, [...] diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden (können)“, wobei ein solcher Beschluss „mit einem Tilgungsplan zu verbinden“ ist. Dabei verlangt jede Nutzung der Ausnahmeregel einen separaten Tilgungsplan. So wird beispielsweise die Überschreitung der Obergrenze für die Kreditaufnahme des Jahres 2020 in den Jahren 2023 bis 2042 zurückgeführt, während die Inanspruchnahme der Notfallklausel zur Überschreitung der Obergrenze für die Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2021 im Zeitraum 2026 bis 2042 durch eine entsprechende Tilgung wieder abgebaut werden muss.²⁰ Ab dem Bundeshaushalt 2023 bzw. 2026 wird damit die Neuverschuldung der Jahre 2020 und 2021 in Höhe von jeweils einem Zwanzigstel bzw. Siebzehntel des Betrages der Kreditaufnahme innerhalb von 19 bzw. 16 Haushaltsjahren zurückgeführt.²¹

17 Statistisches Bundesamt (Destatis) 2021: 189,2 Milliarden Euro öffentliches Finanzierungsdefizit im Jahr 2020, Pressemitteilung Nr. 169 vom 7. April 2021.

18 Statistisches Bundesamt (Destatis) 2021: Öffentliche Schulden im Jahr 2020 um 14,4 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen, Pressemitteilung Nr. 145 vom 25. März 2021.

19 Deutsche Bundesbank 2021: Deutsche Staatsschulden steigen 2020 um 275 Milliarden Euro auf 2,33 Billionen Euro, Schuldenquote von 59,7 auf 70 Prozent, Pressenotiz vom 31.03.2021.

20 BT-Drucksache 19/18108 vom 24. März 2020.

21 Bundesministerium der Finanzen 2021: Compendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), Berlin, S. 12.

Ähnliche Regelungen verabschiedeten auch die sechzehn Landesparlamente. Denn mit der grundgesetzlich normierten Pflicht zur Verankerung von Schuldenbremsen im Landesrecht, finden sich entsprechende Maßgaben seit spätestens 2019 teils direkt in den Landesverfassungen, teils in den entsprechenden Landeshaushaltsordnungen.²² Mit Blick auf die jeweiligen Konjunkturbereinigungsverfahren und Tilgungsmodalitäten lässt sich dabei eine erhebliche Variationsbreite konstatieren. Während die Mehrzahl der Länderregelungen eine Tilgung „innerhalb eines angemessenen Zeitraumes“ verlangt – so etwa die Bestimmungen in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein – sind sie in Hessen, Thüringen und Sachsen mit verbindlichen Tilgungszeiträumen und -fristen verknüpft. Gestehen sich damit die meisten Länder im Durchschnitt zwischen 20 und 30 Jahren für den Abbau ihrer notfallbedingten Nettokreditaufnahme zu, muss die Tilgung in Sachsen-Anhalt innerhalb von drei, in Sachsen innerhalb von sechs und in Thüringen innerhalb von acht Jahren erfolgen. In Nordrhein-Westfalen beträgt die Tilgungsdauer 50 Jahre. Einen gewissen Spielraum eröffnet dabei die Festlegung des Tilgungsbeginns. Während einzelne Länder bereits im Jahr 2022 mit der Rückführung ihrer Corona-Schulden beginnen wollen, haben Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und das Saarland erst 2025 als Tilgungsbeginn festgelegt.

Angesichts der prognostischen Unsicherheiten, die nach wie vor mit der Pandemie verbunden sind, könnten sich die durch die Schuldenbremsen erzwungenen Tilgungspflichten perspektivisch als Hypothek für die finanzföderale Resilienz erweisen, da damit zukünftige Haushaltsbelastungen absehbar sind. Im schlimmsten Fall – also einer längeren Dauer der Corona-Pandemie – könnten diese noch dazu prozyklisch wirken. Denn während in diesem Fall dann eigentlich weitere Stützungsmaßnahmen beispielsweise in Form von öffentlichen Investitionsmaßnahmen erforderlich wären, müssen dann Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen vorgenommen werden, um die gesetzlichen Tilgungsverpflichtungen bedienen zu können, da sich in einer solchen rezessiven Konjunkturlage normalerweise keine Haushaltsüberschüsse erwirtschaften lassen. Insbesondere Länder wie Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen dürften sich hier in den kommenden zwei, drei Jahren vor besondere Herausforderungen gestellt sehen. Selbstredend ließen sich auch politische Beschlüsse herbeiführen, mit denen sich nicht nur weiterhin die Notfall-Klausel in Anspruch nehmen ließe, sondern auch Tilgungsbeginn und -dauer für bereits eingegangene Verbindlichkeiten verschoben bzw. verlängert werden könnten. Das politische Signal, das damit verbunden wäre, dürften die betreffenden Landesgesetzgeber jedoch scheuen. Denn letztlich käme dies einem Eingeständnis gleich, dass die bestehenden Schuldenregeln in Krisenphasen zu statisch und wenig flexibel sind – und dies in einem politischen Umfeld, in dem besonders viele Befürworter dieses Regelsystems zu verorten sind.²³

22 Für eine Übersicht: *Lenk, Thomas/Bender, Christian/Hesse, Mario* 2021: Zwischen Tilgung und Pandemiebewältigung. Die Länderhaushalte unter Druck, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik (Hrsg.)* 2021: Sonderband des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen 2021, Berlin (im Erscheinen).

23 *Blesse, Sebastian/Heinemann, Friedrich/Janeba, Eckhard/Nover, Justus* 2021: Die Zukunft der Schuldenbremse nach der Pandemie: Einsichten aus einer Befragung aller 16 Landesparlamente, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 70, Nr. 1, S. 81–97.

Eine Maßnahme, die bereits lange vor Ausbruch der Corona-Pandemie politisch als möglicher Ansatz zur fiskalischen Entlastung von Ländern und Kommunen diskutiert wurde, war auch als Krisenbekämpfungsmaßnahme nicht konsensfähig. Denn bereits seit den Verhandlungen zur Föderalismusreform II in den Jahren 2006 bis 2009 und den Folgejahren wurden wiederholt Überlegungen zu einer Übernahme der Altschulden von Ländern, Kommunen und kommunalen Wohnungsbauunternehmen durch den Bund angestellt. Diese wurden in verschiedenen Varianten modelliert und durchgerechnet, schlussendlich aber aufgrund des politischen Widerstandes einzelner Länder immer wieder verworfen. Auch die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Zinsersparnisse von Bund und Ländern, die sich aufgrund der Niedrigzinspolitik von Europäischer Zentralbank (EZB) und Deutscher Bundesbank, alleine im Zeitraum von 2008 bis 2019 auf rund 436 Milliarden Euro aufsummierten, trugen dazu bei, dass sich die Verschuldungssituation selbst der seit Jahren strukturell finanzschwachen Länder, wie Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Bremen, verbesserte.²⁴ Parallel dazu entwickelten verschiedene Bundesländer eigene Finanzierungsmodelle, um die Kreditmarktschulden und/oder Kassenkredite ihrer Kommunen (anteilig) zu übernehmen.²⁵ Prominentestes Beispiel hierfür bildet die sogenannte „Hessenkasse“.²⁶ Auch in der Regierungskommission „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, die von 2018 bis 2019 tagte und eine eigene Arbeitsgruppe zu diesem Thema eingesetzt hatte, wurden nicht nur die eigentlichen Herausforderungen und Ursachen, sondern auch verschiedene Ansätze zum Abbau kommunaler Altschulden und Kassenkredite einschließlich einer möglichen Übernahme durch Bund und Länder erörtert. Im Herbst 2019 präsentierte der Bundesminister der Finanzen, Olaf Scholz (SPD), daraufhin einen ersten Vorschlag zur Überführung der Hälfte der kommunalen Altschulden in einen Finanzierungsfonds des Bundes mit einer Laufzeit von 30 Jahren. Schon dieser Vorschlag stieß auf Kritik seitens einiger CDU/CSU-geführter Bundesländer.

Im Zuge der Diskussionen über mögliche Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie unterbreitete das Bundesfinanzministerium im Mai 2020 einen modifizierten Vorschlag zur hälftigen Übernahme der Liquiditätskredite von rund 2.000 besonders hochverschuldeten Städten und Gemeinden. Die Maßnahme war als Baustein eines kommunalen Schutzschirmes konzipiert, der insgesamt 58 Milliarden Euro umfassen sollte. Die Teilentschuldung hätte hiervon rund 45 Milliarden Euro ausgemacht und sollte hälftig von den betroffenen Ländern mitfinanziert werden. Für die entsprechende Umsetzung wäre eine Grundgesetzänderung und ein technischer Zwischenschritt über die Länder erforderlich gewesen. So hätten die Länder – auf Basis von politisch zu setzenden

24 Seibel, Karsten 2020: Staat freut sich über 436 Milliarden Euro – „während Sparer leiden“, in: Die Welt, 20.01.2020; Deutsche Bundesbank 2017: Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums, in: Monatsbericht 2017, S. 35–70 (41).

25 Für eine Übersicht vgl.: Boettcher, Florian/Freier, Ronny/Geißler, René 2021: Kommunalen Finanzreport 2021, herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. A19.

26 Dieter, Jürgen 2018: Schuldenschnitt mittels Hessenkasse. Lösung nur für Hessen oder auch für andere Länder, in: Junkerheinrich, Martin/Koriath, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Matthias Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2018-1, Berlin, S. 423–439.

Auswahlkriterien und Stichtagsregelungen – zunächst die Kassenkreditbestände ihrer betroffenen Kommunen übernehmen müssen, um sie anschließend an den Bund zu überführen. Während der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund sich für die Maßnahme aussprachen, lehnt der Deutsche Landkreistag sie – wie auch die CDU-geführten Bundesländer – kategorisch ab. Neben technischen Umsetzungsfragen – nicht zuletzt auch mit Blick auf die Eilbedürftigkeit sowie die Art und Wirkung der angestrebten Entlastungen – spielten dabei auch einmal mehr Gerechtigkeitsfragen eine Rolle: In der Bundesrepublik wird die finanzföderale Verschuldungsdebatte seit jeher auch von Fragen der politischen Verantwortung bzw. „Schuld“ für bestehende Schuldenstände begleitet. Mit Blick auf die verschiedenen Altschulden-Initiativen einzelner Vorreiter-Länder schien den Kritikern dieses Vorschlags eine „Sonderbehandlung“ der Länder ohne solche Regelungen deshalb nicht gerechtfertigt. Angesichts dieser Kritik ließ der Bund seinen Vorschlag fallen. Eine Wiederaufnahme dieser Diskussion dürfte damit auf absehbare Zeit unrealistisch sein.

2.2 *Kompensation der Gewerbesteuerausfälle der Kommunen*

Ein zentrales Element der pandemiebedingten Stützungsmaßnahmen zugunsten der Kommunen bildete die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle, die wegen des Konjunktur-einbruchs infolge der politisch verfügt Lockdown-Maßnahmen sowie der Unterbrechung der internationalen Lieferketten der stark exportorientierten deutschen Wirtschaft zu erwarten waren. Nicht umsonst führte der Gesetzgeber in seiner Begründung zum Entwurf eines „Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder“ aus:

„Eine zeitnahe Stärkung der gemeindlichen Finanzsituation ist geboten, um die ökonomischen Folgekosten der COVID-19-Pandemie für die Gemeinden zu mindern. Erheblich höhere ökonomische Folgekosten würden entstehen, wenn Gemeinden auf ihre durch Auswirkungen der COVID-19-Pandemie verschlechterte Finanzsituation mit Kürzungen bei den Investitionen oder der Daseinsvorsorge reagierten“.²⁷

Zu diesem Zweck wurde ein eigener Art 143 h GG in der Verfassung verankert:

„Als Folgewirkung der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 gewährt der Bund im Jahr 2020 einmalig einen pauschalen Ausgleich für Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer zugunsten der Gemeinden und zu gleichen Teilen mit dem jeweiligen Land. Der Ausgleich wird von den Ländern an die Gemeinden auf Grundlage der erwarteten Mindereinnahmen weitergeleitet. Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht der Ausgleich durch den Bund dem Land zu. Der den Ländern vom Bund zum Ausgleich geleistete Betrag berücksichtigt zusätzlich Auswirkungen der Mindereinnahmen gemäß Satz 1 auf Zu- und Abschläge sowie auf Zuweisungen gemäß Artikel 107 Absatz 2. [...]“.²⁸

Mit Verweis auf diese Begründung stellte der Bund einen Beitrag in Höhe von 6,134 Milliarden Euro bereit, den die Länder durch einen Beitrag in gleicher Höhe kofinanzierten. Die Ermittlung der Gesamtsumme erfolgte durch eine Differenzbildung zwischen der Steuerschätzung von Oktober 2019 und Mai 2020. Als Krisenbekämpfungsmaßnahme ist die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle durchaus ambivalent zu bewerten. Denn der Bund greift hier in einen Zuständigkeitsbereich der Länder und Kommunen ein, in

27 BT- Drucksache 19/20598, S. 12.

28 BT- Drucksache 19/20595, S. 5.

dem er über keine originären Kompetenzen verfügt. In der entsprechenden Gesetzesbegründung wird dies durchaus problematisiert, wenn es da heißt: „Der Bund hat bisher keine verfassungsrechtliche Kompetenz für die Gewährung eines einmaligen, gezielten Ausgleichs von Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Gewerbesteuer. Im zweistufigen Bundesstaat sind die Kommunen grundsätzlich Teil der Länder“. Allerdings könne die „notwendige Abhilfe [...] aufgrund der allgemein auf die Pandemie zurückzuführenden erheblichen Anspannung aller öffentlichen Haushalte nicht allein von den Ländern bewältigt werden“.²⁹

Um die gewünschten Entlastungswirkungen dieser Maßnahmen zu realisieren, musste der Bund deshalb nicht umsonst eine grundgesetzliche „Einzelermächtigung“ schaffen. Mit der hälftigen Finanzierungsbeteiligung der Länder sowie der Verteilung nach jeweils landeseigenen Verteilungsschlüsseln sollte zugleich deren originäre Zuständigkeit gewahrt werden. Selbst wenn die kommunalen Spitzenverbände sowie verschiedene Sachverständige in einer öffentlichen Bundestagsanhörung die Maßnahme aufgrund ihres autonomieschonenden Charakters begrüßten, so muss sie doch in eine Reihe früherer Maßnahmen gestellt werden, die dem Bund in einer Art Haftungsverbund schon zum wiederholten Mal faktisch die Rolle eines Ausfallbürgens für die finanzschwachen Kommunen zuweist.³⁰ Denn auch den Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich einer besonders geringen kommunalen Steuerkraft im Rahmen des seit 1. Januar 2020 geltenden Bund-Länder-Finanzausgleichs (§ 10 Abs. 5 FAG) sowie dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz mit seiner expliziten Fokussierung auf „finanzschwache“ Kommunen liegt eine ähnliche Intention zugrunde.³¹

Die zeitliche Befristung der Kompensation der Gewerbesteuerausfälle, die der Maßnahme den Charakter einer notfallbezogenen Soforthilfe verleiht, sowie der explizite Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass diese „Ausnahmeregelung [...] über diesen konkreten Fall hinaus, nicht auf andere Sachverhalte angewandt werden“ könne, vermögen indes nur wenig zu überzeugen, da einmal eingeführte Innovationen nicht selten eigene Pfadabhängigkeiten entfalten.³² Nicht umsonst drängen beispielsweise die Kommunen und ihre Verbandsvertretungen mit Blick auf das weiterhin sehr unsichere Pandemiegeschehen seit Monaten auf eine Fortsetzung dieser Maßnahme auch in den Jahren 2021 und 2022. Auch mit Blick auf eine Stärkung der finanzföderalen Resilienz ist die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle – konzipiert als reaktive ex-post-Maßnahme – eher fragwürdig. Denn als nach wie vor wichtigste Einnahmequelle unter den kommunalen Steuereinnahmen dürften sich die Einbrüche bei der Gewerbesteuer um 18 Prozent (von

29 BT- Drucksache 19/20595, S. 3 und 12.

30 Koriath, Stefan 2018: Die Kommunen und die Verschiebungen in den föderalen Finanzbeziehungen durch die Grundgesetznovelle 2017, in: *Junkernheinrich, Martin/Koriath, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Matthias Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2018-2*, Berlin, S. 91–102 (99).

31 Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), zuletzt geändert am 15. April 2020 (BGBl. I S. 811). Zur Kritik daran: *Scheller, Henrik* 2019: Leistungsschwäche, Finanzschwäche, Strukturschwäche – zur schweren Abgrenzbarkeit. finanzverfassungsrechtlicher Kategorien, in: *Junkernheinrich, Martin/Koriath, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Matthias Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019*, Berlin, S. 399–426.

32 BT- Drucksache 19/20595, S. 3 und 12.

rund 55,4 Milliarden Euro im Jahr 2019 auf 45,3 Milliarden Euro in 2020) aufgrund der diversen Insolvenzen infolge der Pandemie kaum in den nächsten zwei, drei Jahren wettmachen lassen. In der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, in der die Ausfälle der Gewerbesteuer nominell niedriger ausfielen, konnte das Vorkrisenniveau erst nach drei Jahren wieder erreicht werden.³³ Denn mit einer einmaligen Kompensationsleistung lässt sich kaum die Planungssicherheit der Kommunen wieder herstellen – zumal die pandemiebedingten Unsicherheiten fortbestehen. Dies ist umso problematischer, da die Kommunen rund 55 Prozent aller öffentlichen Investitionen in die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, deren defizitärer Zustand während der Pandemie in Teilen deutlich zu Tage getreten ist, tätigen. Dass die Gefahr einer zurückgehenden Investitionstätigkeit durchaus real ist, belegen entsprechende Umfragen. So geben rund 50 Prozent der ohnehin finanzschwachen Kommunen an, dass sie Investitionen in den freiwilligen Bereichen wie Kultur, Sportstätten und soziale Angebote in den kommenden Monaten zurückfahren werden. Unter den finanzstärkeren Städten ist es immerhin noch rund ein Drittel, das diese Ausgabenkürzungen beabsichtigt.³⁴

Keine Frage: Finanzielle Unterstützungsleistungen wie die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle sind aus Sicht der Kommunen besonders komfortabel, handelt es sich hierbei doch um ungebundene Zuweisungen ohne Nachweispflichten. Jenseits der krisenbedingt durchaus angemessenen Entlastungswirkungen, die sich auf diese Weise kurzfristig realisieren und sich erforderlichenfalls sogar für eine begrenzte Dauer fortführen ließen, sprechen jedoch verfassungsrechtliche und föderalismustheoretische Erwägungen eher gegen diese spezielle Form des finanzföderalen Ausgleichs zwischen den Ebenen – insbesondere, wenn das verfassungsrechtliche Verbot direkter Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen nicht grundlegend in Frage gestellt werden soll. Nicht umsonst haben die Kommunen in einer Befragung des KfW-Kommunalpanels 2020 klar zu erkennen gegeben, dass sie sich zumindest mittelfristig eine dauerhafte Anhebung ihrer allgemeinen Finanzmittelausstattung, zum Beispiel durch einen höheren gemeindlichen Anteil an den Gemeinschaftssteuern oder auch in Gestalt von Reformen der kommunalen Finanzausgleichssysteme, wünschen.³⁵

Das Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, mit dem sowohl die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle der Kommunen als auch die Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft ermöglicht wurden, offenbart – wie auch vergleichbare Gesetze und Grundgesetzänderungen, die in früheren Krisen verabschiedet wurden – einmal mehr einen Hang von Bund und Ländern zur Überfrachtung des Grundgesetzes mit (fragwürdigen) finanzföderalen Detailregelungen, für die eigentlich einfachgesetzliche Regelungen ausreichend wären. Da es sich dabei zum Teil aber um Normen handelt, die eine Ausnahme von fundamentalen Verfassungsinstitutionen begründen, werden Grundgesetzänderungen oft als unausweichlich angesehen. Zudem

33 Boettcher et al. 2021 (Fn. 25), S. E7.

34 Brand, Stephan/Raffner, Christian/Scheller, Henrik/Steinbrecher, Johannes 2021: Corona-Update Kommunalfinanzen: Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an, in: Fokus Volkswirtschaft Nr. 316, KfW Research, S. 3.

35 Brand et al. 2021 (Fn. 34), S. 3.

dienen sie nicht selten zur Absicherung politisch besonders kontroverser Positionen. So werden in Krisenzeiten dann oft unter Zeitdruck Sonderregelungen mit Verfassungsrang geschaffen, die eigentlich im Rahmen von Föderalismusreformen grundsätzlich zu verhandeln wären. Besonders problematisch an der Verfassungsänderung zur Kompensation der Gewerbesteuerausfälle der Kommunen erscheint die Befristung der Regelung, die ohne weitere Beschlussfassung von Bundesrat und Bundestag – ganz im Sinne einer „sunset-clause“ – nach einem Jahr „von alleine“ wieder aus dem Grundgesetz verschwand. Sollten sich Bund und Ländern nun doch noch auf eine Verlängerung dieser Maßnahme verständigen, wäre eine erneute Grundgesetzänderung erforderlich.

2.3 Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft

Der kommunale Schutzschild, den der Bund zur finanziellen Unterstützung der Landkreise, Städte und Gemeinden in der Corona-Pandemie aufspannte, umfasste auch die Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten für Unterkunft und Heizung. Wie auch die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle fußt diese Maßnahme auf einer Grundgesetzänderung. So wurde in Art. 104a Abs. 3 GG folgender Satz eingefügt:

„Bei der Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird das Gesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt, wenn der Bund drei Viertel der Ausgaben oder mehr trägt“.³⁶

Diese Verfassungsänderung war erforderlich, da der Bund eine dauerhafte Erhöhung seines Anteils an den kommunalen KdU von 49 auf 75 Prozent vornehmen wollte. Wenn aber 50 Prozent der Kosten einer kommunalen Aufgabe durch den Bund getragen werden, handelt es sich um eine Auftragsverwaltung, bei der Städte und Gemeinden der Fach- und Rechtsaufsicht sowie möglichen Weisungen des Bundes unterliegen. Um diese Beschneidung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie zu vermeiden, wurde in das Grundgesetz eine „lex specialis“ aufgenommen, die allein für diesen Fall gilt. Perspektivisch sollen die Kommunen so um 3,4 Milliarden Euro pro Jahr entlastet werden.

Jenseits von Bedenken zur Aufgabe von Kontroll- und Eingriffsrechten des Bundes sowie einer Umgehung von allokationstheoretischen Erwägungen, die in einer Sachverständigenanhörung des Bundestages zu dem entsprechenden Gesetzentwurf unter anderem vom Bundesrechnungshof vorgebracht wurden, werden mit dieser Maßnahme Forderungen aus einer schon lang geführten Diskussion aufgegriffen. Denn bereits seit Jahren klagen die Kommunen und ihre Spitzenverbände über steigende Sozialausgaben, die meist vom Bund veranlasst werden.³⁷ Vor diesem Hintergrund wird die nun verabschiedete Maßnahme zu einer dauerhaften Entlastung von Städten und Gemeinden beitragen –

36 BT-Drucksache 19/20595, S. 5.

37 Zur Kritik vgl.: *Bundesrechnungshof* 2020: Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes für die Öffentliche Anhörung zu den Entwürfen – Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) und – Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder. Drucksachen 19/20595, 19/21752, 19/20598, 19/21753; *Döring, Thomas* 2020: Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Ausschusssitzung des Haushaltsausschusses des Bundestags am 7. September 2020 zu den beiden Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104a und 143h) sowie zur

insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern, die die höchsten Pro-Kopf-Aufwendungen für die KdU aufbringen müssen. Sollte also mit zukünftigen Krisen nicht der Sockel an SBG-II- und Sozialhilfe-Empfängern steigen, könnten sich hier durchaus neue Gestaltungsspielräume für die Kommunen ergeben.

2.4 Ausweitung der investiven Finanzhilfen

Das Corona-Konjunkturpaket, das im Juni 2020 verabschiedet wurde, sah auch einmal mehr die Aufstockung bestehender und die Auflage neuer Investitionsprogramme zugunsten von Ländern und Kommunen vor.

So enthält das „Gesetz über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets“ beispielsweise eine Änderung des Digitalinfrastrukturfondsgesetzes. Damit können den Ländern Finanzhilfen „für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen digitalen Bildungsinfrastruktur in Schulen“ gewährt werden.³⁸ Der Digitalinfrastrukturfonds ist eines der inzwischen diversen Sondervermögen des Bundes, die außerhalb des Bundeshaushaltes als nicht-rechtsfähige Einheit ohne eigene Kreditermächtigung aber mit dem Recht auf Rücklagenbildung geführt werden. Die Änderung des Digitalinfrastrukturfondsgesetzes ist insofern bemerkenswert, als dass der Fonds eigentlich der Förderung von „Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen insbesondere in ländlichen Regionen“ sowie – durch das Corona-Paket mit fünf Milliarden Euro zusätzlich ausgestattet – „de[m] weiteren Mobilfunkausbau (in den Grenzen der wettbewerblichen und regulatorischen Rahmenbedingungen)“ dient.

Mit der Erweiterung der Zweckbestimmungen des Digitalinfrastrukturfonds um den Tatbestand der „Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen digitalen Bildungsinfrastruktur in Schulen“ wurde im Prinzip eine Doppelförderstruktur geschaffen. Denn daneben existiert bereits seit 2019 der „Digitalpakt Schule“, der durch eine eigene Verwaltungsvereinbarung gemäß Art. 104b GG administrativ abgewickelt wird. Auch der Digitalpakt wurde in der Zeit von Juli 2020 bis Februar 2021 unter dem Eindruck der erzwungenen Schulschließungen im Rahmen der Corona-Maßnahmen durch insgesamt drei Zusatzvereinbarungen ergänzt und in seinem Volumen um 1,5 Milliarden Euro ausgeweitet.³⁹ Da Breitbandanschlüsse bis zu den kommunalen Schulgebäuden schon zuvor aus dem „Graue-Flecken-Förderprogramm“ (früher: Breitbandförderprogramm) des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) förderfähig waren, gibt es für diesen Bereich inzwischen drei verschiedene Förderlinien des Bundes. Es ist diese

finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, Drucksachen 19/20595, 19/21752, 19/20598, 19/21753.

38 BT-Drucksache 19/20057, S. 5.

39 Vgl. hierzu im Einzelnen: Zusatz zur Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 („Sofortausstattungsprogramm“) vom 16. Juli 2020 in Höhe von 500 Millionen Euro, Zusatz-Verwaltungsvereinbarung „Administration“ zum DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 vom 16. Dezember 2020 in Höhe von 500 Millionen Euro und Zusatz-Verwaltungsvereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“ zum DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 vom 18. Februar 2021 in Höhe von 500 Millionen Euro.

Vielzahl verschiedenster Förderprogramme, die auf kommunaler Ebene mittlerweile kritisch gesehen wird, da der administrative Aufwand, bei jedem dieser Programme variiert und für die personell oft unterausgestatteten Kommunalverwaltungen meist zu hoch ist.⁴⁰

Mit dem Corona-Konjunkturpaket wurde auch das 5. Investitionsprogramm Kinderbetreuungsförderung 2020–2021 mit einem Volumen in Höhe von einer Milliarde Euro aufgelegt. Auf diese Weise sollen rund 90.000 neue Betreuungsplätze in Kindertagesstätten und in der Kindertagespflege geschaffen werden. Die Mittel dürfen aber auch für Umbaumaßnahmen und für Investitionen in neue Hygiene- und Raumkonzepte verwandt werden. Darüber hinaus haben Bundestag und Bundesrat im Dezember 2020 ein Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ (Ganztagsfinanzierungsgesetz – GaFG) verabschiedet. Damit stellt der Bund 2,75 Milliarden Euro bereit, um „den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) in den quantitativen und qualitativen investiven Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter“ gewähren zu können (§ 2 GaFG). Mit den entsprechenden Finanzhilfen gemäß Art. 104c GG wird angestrebt, Kindern im Grundschulalter bis 2025 eine ganztägige Betreuung mit mindestens acht Stunden an fünf Tagen in der Woche und einer Schließzeit von höchstens vier Wochen im Jahr zu garantieren. Außerdem soll mit dem Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung in Grundschulen ein Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet werden.

Mit dem Corona-Konjunkturpaket wurde auch das Regionalisierungsgesetz (RegG) angepasst, um zur Kompensation von pandemiebedingten Ausfällen von Fahrgastentgelten der regionalen und kommunalen Verkehrsverbünde den Anteil der Bundesmittel um 2,5 Milliarden Euro aufstocken zu können. Das Regionalisierungsgesetz dient gemäß § 1 Abs. 1 RegG der „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“, da es sich dabei um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge handele. Zwar wird im Gesetz mehrfach die originäre Zuständigkeit der Länder betont, gleichwohl ist die (vermeintlich zu geringe) finanzielle Beteiligung des Bundes schon seit Jahren ein Streitpunkt mit den Ländern.

Zu der Vielzahl an weiteren investiven Maßnahmen im Rahmen des Corona-Konjunkturpakets zählten unter anderem auch eine Aufstockung des Investitionspakts Sportstätten um 150 Millionen Euro, eine Absenkung des Eigenanteils finanzschwacher Kommunen im Rahmen des Förderprogramms „Nationale Klimaschutzinitiative“ zur Beschleunigung des Mittelabflusses (100 Millionen Euro), ein „Programm zur Milderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie im Kulturbereich“ (1 Milliarde Euro) sowie ein „Bus- und LKW-Flotten-Modernisierungs-Programm“ (1,2 Milliarden Euro).⁴¹

40 Scheller, Henrik/Raffer, Christian/Rietzler, Katja/Kühl, Carsten 2021: Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, Wiso Diskurs 12/2021, herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

41 Koalitionsausschuss 2020 (Fn. 13), S. 9.

Die hier nur in Ansätzen skizzierten Einzelmaßnahmen mit besonderer Relevanz für Länder und Kommunen zeigen einmal mehr, dass finanzföderales Krisenmanagement offenkundig immer wieder auf Stützungsmaßnahmen zugunsten einer Vielzahl unterschiedlichster gesellschaftlicher Statusgruppen zielt. Bereits die Konjunkturpakete I und II, die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 und 2010 aufgelegt wurden, waren ähnlich konzipiert. Der Rückgriff auf das Instrument der Finanzhilfen gemäß Art. 104b und c GG, mit denen der Bund den Ländern und Gemeinden „besonders bedeutsame Investitionen [...] zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ gewähren kann, verweist bereits auf das Verständnis von zeitlich befristeten und konjunkturstabilisierenden Maßnahmen – insbesondere auch „im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Finanzhilfen dieser Art zielen insofern vor allem auf eine Beseitigung regionalökonomischer Verwerfungen sowie die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge im Sinne einer Wiederherstellung eines Gleichgewichtszustands und weniger bzw. allenfalls mittelbar auf eine Stärkung der haushalterischen Resilienz von Ländern und Kommunen. Die zeitliche Befristung der Mittelgewährung soll nicht nur „Gewöhnungseffekten“ und föderalen Abhängigkeiten vorbeugen, sondern eine Anreizwirkung für Länder und vor allem Kommunen entfalten, sich in einem quasi-wettbewerblichen Verfahren um entsprechende Mittel zu bewerben.

Als verfassungsrechtlich vorgesehene Durchbrechung des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 104a Abs. 1 GG sollen auf diese Weise auch Innovationen vorangetrieben werden, für die Länder, Kommunen sowie private Dritte möglicherweise keine Eigenmittel mobilisieren würden. Da die Initiierung solcher Förderprogramme ganz wesentlich vom Bund ausgeht, der sich zwar im vorparlamentarischen Raum und im Gesetzgebungsprozess mit den Ländern koordiniert, ist die Kritik an dieser Mischfinanzierungsform so alt wie das Instrument selber. In der Hauptsache richten sich diese gegen die „Fremdbestimmung“ der politischen Prioritätensetzung von Ländern und Kommunen, die Kofinanzierungspflicht sowie den administrativen Koordinationsaufwand in der praktischen Projektumsetzung, die oft mehrere Jahre in Anspruch nimmt.⁴² Die allgemeinen haushalterischen Gestaltungs- und Kriseninterventionskapazitäten von Ländern und Kommunen im Sinne einer finanzföderalen Resilienz werden dadurch – wenn überhaupt – nur marginal gestärkt.

42 Stellvertretend: *Scheller, Henrik* 2005: Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Lüdenscheid, S. 132–137.

3 Fazit und Ausblick

Die finanziellen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Folgen haben ein Ausmaß erreicht, das in der Geschichte der Bundesrepublik ohne Vorbild ist. Umfangreiche Haushaltsrücklagen, die Bund und Länder in den Jahren zuvor gebildet hatten, und die extrem günstigen Rahmenbedingungen auf den Finanzmärkten, die sich auch auf absehbare Zeit nicht ändern werden, nachdem die EZB jüngst beschlossen hat, die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität unverändert bei 0,00 Prozent, 0,25 Prozent bzw. -0,50 Prozent zu belassen, haben dazu beigetragen, dass Bund und Länder schnell mit der Mobilisierung erheblicher finanzieller Ressourcen auf die neuartige Corona-Krise reagieren konnten.⁴³ Hinzu kommt, dass der Bund die für seine Corona-Stützungsmaßnahmen notwendigen Kreditbedarfe faktisch ohne zusätzliche Zinskosten mobilisieren kann – auch wenn dazu die Schuldenbremse durch eine Inanspruchnahme der Notfallklausel voraussichtlich bis einschließlich 2022 ausgesetzt werden muss.⁴⁴ Erst im Jahr 2023 will der Bund – nach gegenwärtigem Stand – die Obergrenze für die Neuverschuldung wieder einhalten.⁴⁵ Positiv ist außerdem hervorzuheben, dass es dem Bund mit seinen Maßnahmen gelingen dürfte, die öffentliche Investitionstätigkeit zumindest in der kurzen Frist zu stabilisieren. So ist für den Bund für 2021 ein Volumen von 62 Milliarden Euro geplant, was rund 24 Milliarden Euro mehr wären als im Jahr 2019. Auch in den Jahren 2022 bis 2025 sind Investitionsausgaben in Höhe von 50 Milliarden Euro per anno geplant.⁴⁶ Eine ähnliche Stabilisierung erwartet der Stabilitätsrat auch für die kommunale Ebene – selbst wenn Befragungen der städtischen Kammereien ein anderes Bild ergeben. Denn trotz dieser finanziellen Unterstützung treibt die Kommunen derzeit vor allem die Frage um, wie sich Steuermindereinnahmen demnächst in der Berechnung der Zuweisungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder niederschlagen werden. Denn sollten Steuermindereinnahmen nicht hinreichend kompensiert werden, bleibt fraglich, inwieweit sich die öffentlichen Investitionsplanungen tatsächlich realisieren lassen – zumal die Unsicherheiten bezüglich der pandemischen Gesamtentwicklungen in den kommenden Monaten bestehen bleiben dürften. Zudem wird die öffentliche Investitionstätigkeit inzwischen zu einem nicht unwesentlichen Anteil auch durch nicht-monetäre Investitionshemmnisse gebremst. Dazu zählen neben einem Personalmangel in den entsprechenden Fachverwaltungen auch die starke Auslastung des Bauhauptgewerbes, Baustoffmangel sowie Preissteigerungen infolge von Produktions- und Lieferengpässen.⁴⁷

43 Europäische Zentralbank 2021: Pressemitteilung: Geldpolitische Beschlüsse, Frankfurt a. M., 22. Juli 2021.

44 Bundesministerium der Finanzen 2021: Kreditaufnahme des Bundes in Zeiten der Corona-Krise, Monatsbericht Februar 2021, Berlin, S. 26–33.

45 Stabilitätsrat 2021: Beschluss des Stabilitätsrates zur Haushaltspolitik in einer Ausnahmesituation und zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsatzgesetzes gemäß § 6 Stabilitätsratsgesetz, TOP 1 der 23. Sitzung am 21. Juni 2021, S. 6.

46 Stabilitätsrat 2021 (Fn. 45), S. 6.

47 Scheller et al. 2021 (Fn. 40).

In inhaltlicher Hinsicht ist es Bund und Ländern mit dem Corona-Konjunkturpaket trotzdem gelungen, erste wichtige Akzente im Sinne eine Verkehrs- und Energiewende zu setzen – selbst wenn die dafür gewählten Finanzierungsinstrumente vor allem auf eine zeitliche befristete Projektfinanzierung setzen. Nicht unwesentlich dürften dazu Diskussionen beigetragen haben, die im Vorfeld der koalitionsinternen Beratungen vor Stützungsmaßnahmen zugunsten umweltschädlicher Traditionsbranchen und -technologien gewarnt hatten. Zwar dürften die kurzfristig angelegten Sofort- und Notfallmaßnahmen geholfen haben, noch gravierendere Einbrüche der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu verhindern. Allerdings leistet das Maßnahmenpaket kaum einen Beitrag zur Stärkung der finanzföderalen Resilienz – insbesondere von Ländern und Kommunen. Im Gegenteil: Viele der fiskalisch-haushalterischen Disparitäten im interregionalen und interkommunalen Vergleich werden nach der Corona-Krise fortbestehen und nach der Flutkatastrophe in den südwest- und westdeutschen Bundesländern noch einmal verschärft zu Tage treten, da insbesondere Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen schon seit langem zu den Ländern mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung zählen. Mit Blick auf die finanzföderale Resilienz stellt die dauerhafte Übernahme eines Anteils von 75 Prozent an den kommunalen Kosten für Unterkunft und Heizung durch den Bund eine Ausnahme dar. Diese Maßnahme wird die Städte und Gemeinden entlasten und ihnen haushalterische Gestaltungsspielräume in anderen Bereichen verschaffen.

Fragen der finanzföderalen Resilienz sollten nach dem momentan noch nicht absehbaren Ende der Corona-Pandemie auf die politische Agenda gesetzt werden. Denn die Krisenzykliz der vergangenen Jahre und Jahrzehnte, die in scheinbar immer kürzeren Abständen Krisen der unterschiedlichsten Art hervorgebracht hat, hat einem Modus der föderalen Krisenbewältigung Vorschub geleistet, der stets auf eine Ausweitung zeitlich befristeter Investitionsprogramme gesetzt hat, da es Ländern und Kommunen oft an frei verfügbaren Ressourcen fehlt. Diese Form der Investitionsfinanzierung ist aber weder nachhaltig noch effizient – auch was den administrativen Koordinationsaufwand von Bund, Länder und Kommunen betrifft. Um die fiskalische Resilienz insbesondere von Ländern und Kommunen zu stärken, sollten deshalb in der neuen Legislaturperiode verschiedene Maßnahmen offensiv diskutiert werden. Dazu zählt eine Modifizierung der bestehenden Schuldenregeln im Sinne einer Flexibilisierung bzw. Streckung der Tilgungsverpflichtungen sowie eine entsprechende Ergänzung um eine Investitionsklausel. Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene gibt es hierzu bereits erste Vorstöße. Darüber hinaus sollten aber auch die Auflage eines mehrjährigen Investitionsfonds, die Einrichtung eines regelmäßig zu speisenden Krisenreaktionsfonds von Bund und Ländern, Fragen der allgemeinen Steuererlegung und -verteilung zwischen den Ebenen, sowie die Einführung einer möglichen Solidarabgabe einkommensstarker Bevölkerungsgruppen („Corona-Soli“) diskutiert werden.

Stadtstaatsprobleme im deutschen Bundesstaat: „Kranker Mann“ des Föderalismus an der Spree?¹

Claus-Peter Clostermeyer

Es gibt zwei Orte in Deutschland,
wo man sich wie in einem Drittweltland fühlen kann:
in Berlin und in den Zügen der Deutschen Bahn.

Benedict Neff in der Neuen Zürcher Zeitung vom 27. August 2018

1 Das Problem

Die bundesstaatliche Ordnung steht in Deutschland – obwohl von der Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG geschützt – von verschiedenen Seiten unter Beschuss: Für Verfassungsrechtler war das Bundesstaatsprinzip, als von den Besatzungsmächten oktroyiert, oft ein staatsorganisatorisches Prinzip „zweiter Güte“. Auch die Bundespolitik hält – aus ihrer Sicht naheliegend – gemeinsam mit den hauptstädtischen Medien von einer Machtteilung mit den „Zaunkönigen“ in den Ländern wenig und die Bürgerinnen und Bürger stoßen sich – soweit die Länder überhaupt als maßgebliche Akteure wahrgenommen werden – immer wieder an bundesstaatlichen Unterschieden.² Länderspezifische Herangehensweisen werden in der Öffentlichkeit gerne kritisiert, ohne dass die mögliche Überlegenheit der einen oder der anderen Regelung näher diskutiert würde. Stolz auf eine besonders gelungene Eigenheit ist – vielleicht mit Ausnahme von Bayern – kaum anzutreffen. Die Diskussion um unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie hat dies wieder einmal bestätigt. Durchweg wirkmächtiger als föderative Konkurrenz ist in der Bundesrepublik – zumindest für die Vergangenheit – der Parteienwettbewerb.³

Im Hinblick auf diesen Rechtfertigungsdruck ist immer wieder der Nachweis besserer Problemlösung durch den Föderalismus notwendig. Mögliche Defizite in einzelnen Ländern werden sonst leicht zum Anlass für eine Kompetenzübernahme durch den Bund. In der Corona-Krise forderte sogar der bayerische Ministerpräsident zusätzliche Kompetenzen in Bundeshand.⁴ Mehr als zweifelhaft ist indes, ob die Erfahrungen mit der Beschaffung von Impfstoffen, Masken und Testmöglichkeiten oder der langwierigen Auszahlung von Wirtschaftshilfen – ureigensten Aufgaben des Bundes, denen er gelinde ge-

- 1 Der Begriff des „Kranken Mannes am Bosphorus“ wurde im 19. Jahrhundert für das im Niedergang begriffene Osmanische Reich geprägt und soll auf Zar Nikolaus I. zurückgehen. Nachdem es sich um einen stehenden Begriff handelt, wird auf eine gendergerechte Ergänzung verzichtet. Der Beitrag geht auf frühere Veröffentlichungen und Arbeiten des Verfassers im Rahmen der „Stiftung Zukunft Berlin“ zurück; vgl.: Die Bezirke brauchen feste Steueranteile, in „Tagesspiegel“ vom 18.12.2017.
- 2 Nach Untersuchungen der Bertelsmann Stiftung bestehen erhebliche Zweifel; vgl. *Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)* 2008: Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh.
- 3 *Lehmbruch, Gerhard* 2013: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Wiesbaden.
- 4 ARD-Tagesthemen“ vom 28.03.2021.

sagt nur sehr eingeschränkt gerecht geworden ist – hierfür ermutigend sein konnten. Dennoch haben die Länderregierungen die „Bundes-Notbremse“ mit einheitlichen Vorgaben für die Pandemiebekämpfung trotz Bedenken in einer eilig einberufenen Sondersitzung des Bundesrates am 22. April 2021 gebilligt und sich damit eines Stücks eigenständiger, an regionalen Gegebenheiten angepasster, Gestaltungsmöglichkeiten beraubt.

Als „Schwachstellen“ der deutschen bundesstaatlichen Ordnung werden ganz besonders die größtenteils unter chronischer Finanznot leidenden kleineren Flächenländer und die Stadtstaaten (mit Hamburg als Sonderfall) ausgemacht.⁵ Gerne werden von ihnen kompetenzuelle „Entlastungen“, vor allem aber der „Goldene Zügel“ von Finanzausweisungen, akzeptiert.⁶ Da ein „Konkurrenzföderalismus“ als Schreckgespenst gilt, hängt in der Bundesrepublik (anders als beispielsweise in der Schweiz) geringe flächen- oder bevölkerungsmäßige Größe offenbar fast untrennbar mit fehlender wirtschaftlicher, finanzieller und administrativer Kraft zusammen. Zwingend ist dies keinesfalls: Europaweit kommen Kleinstaaten bei zahlreichen *rankings* gegenüber ihren großen Nachbarn auf die vorderen Plätze und heute kann – alle Unterschiede gewahrt – ein Stadtstaat wie Singapur als Muster effizienter Regierungsführung vorgeführt werden.⁷

Für eine föderative Ordnung können unterschiedliche Gesichtspunkte sprechen. Es kann um den Zusammenhalt disparater Landesteile gehen, um eine vertikale Gewaltenteilung, aber auch – zumindest in größeren Staaten – um administrative Effizienz. Verwaltet wird so in der Bundesrepublik in erster Linie auf Länderebene und – soweit nicht staatliche Behörden tätig werden – im Wesentlichen von den an die 11.000 Gemeinden und 300 Landkreisen. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG ergänzt damit das Bundesstaatsprinzip als eine tragende Säule des Staatsaufbaus in Deutschland.

Die „Stadtstaaten“ Bremen, Hamburg und Berlin, wo staatliche und kommunale Ebene zusammenfallen, nehmen hier eine Zwitterstellung ein.⁸ In der Vergangenheit war für sie die Schere zwischen Aufgaben und Finanzen das überragende politische Thema.⁹ Im Folgenden geht es dem gegenüber im Falle Berlins um die *konkrete Aufgabenerfüllung* für die 3,6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner.

5 Anders ist dies vielleicht politisch, wo der Repräsentanten solcher Länder mitunter eine überdimensionierte Rolle in der Bundespolitik spielen.

6 Dasselbe ist angesichts der Schwierigkeiten, in allgemeiner Form die „Mittel zur Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“ (Art. 106 Abs. 3 Nr. 1 GG) zu erhalten, allerdings auch für die größeren Länder festzustellen.

7 Khanna, *Parag* 2019: Unsere asiatische Zukunft, Berlin.

8 Soweit ersichtlich, wird dieser Besonderheit des deutschen Föderalismus, der verfassungsrechtlich (anders als zum Beispiel in Spanien) von einer „majestätischen Gleichheit“ der Länder ausgeht, kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Hinzuweisen ist allerdings auf den Bericht der Kommission zur Überprüfung der Regierungsstrukturen in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg (Stadtstaaten-Kommission) 1989, Berlin-New York sowie speziell für Berlin Reutter, Werner in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden, S. 111–136.

9 Die Literatur zu diesen Fragen ist fast unerschöpflich. Nur ein Beispiel: Dannemann, Günter/Luft, Stefan (Hrsg.) 2005: Die Zukunft der Stadtstaaten. Extreme Haushaltsnotlagen und begründete Sanierungsleistungen, Bremen. Jahr für Jahr ein Dauerthema ist dies bei Junkernheinrich, Martin et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Berlin.

„*All politics is local*“ ist ein berühmter Satz, der dem früheren Sprecher des US-Repräsentantenhauses „Tip“ O’Neill zugeschrieben wird. Politischer Erfolg wird daran gemessen, was „vor Ort“ ankommt. Für die Stadtstaaten bedeutet dies, dass unmittelbar drängende lokale Probleme – was naheliegend ist – politisch im Vordergrund zu stehen haben. Angesichts begrenzter Kapazitäten führt dies allerdings dazu, dass wegen eines immer wieder notwendigen kurzfristigen Krisenmanagements die übergeordnete längerfristige Steuerung leicht zu kurz kommt. „*Gouverner c’est prévoir*“¹⁰ ist ein berühmtes Wort, das dem französischen Staatspräsidenten Adolphe Thiers zugeschrieben wird. In hitzigen Debatten über Radwege und Parkbeschränkungen bleibt dafür oft keine Zeit.

Die Differenzierung zwischen „staatlicher“ und „kommunaler“ Ebene entlastet bei naturgemäß beschränkten Problemlösungsfähigkeiten. Missstände – so es sie unwahrscheinlicher Weise geben sollte – im Baden-Badener Kurpark an der berühmten Lichtentaler Allee wären nicht die Sorge der Landesregierung von Baden-Württemberg in Stuttgart. Ganz anders liegt der Fall in Berlin, wo die Verhältnisse im Görlitzer Park („Görli“) die Landespolitik immer wieder zu beschäftigen haben. Dasselbe Spiel auf vielen anderen Politikfeldern: Wo bleiben zum Beispiel die Kapazitäten für eine stringente Sicherheitsarchitektur, wenn der Innensenator als Minister mit der Genehmigung einzelner Demonstrationen oder der Räumung besetzter Häuser befasst ist?

Im Vergleich mit Bremen und Hamburg steht Berlin nach allgemeiner Wahrnehmung trotz ähnlicher Großstadtprobleme indes schlechter da. Unter bundesstaatlichen Gesichtspunkten ist damit ein besonderes Problem verbunden: Die tägliche Anschauung der Defizite verfälscht für die dort ansässigen Verfassungsorgane des Bundes und die Medien das Bild föderativer Leistungskraft. Der Ruf nach stärkerer Zentralisierung findet so immer wieder neue Nahrung.

Darüber hinaus schaden für internationale Beobachter die Unzulänglichkeiten der Hauptstadt (negatives „Paradebeispiel“ ist der neue Flughafens BER, dessen Bau sich, nach ersten Planungen bereits 1997, bis 2020 hinzog und zu einer Kostenexplosion auf sieben Milliarden Euro führte) dem Ansehen Deutschlands in der Welt.¹¹

2 Die „Berliner Krankheit“

Waren es früher spektakuläre Skandale (Stichworte „Steglitzer Kreisel“, Garski, Bankgesellschaft, Tempodrom)¹², die in Berlin für Aufregung sorgten, sind es heute administrative Probleme, die Bürgerinnen und Bürger bewegen. Die in Mauertagen erprobte sprichwörtliche Geduld der Berlinerinnen und Berliner kommt angesichts tagtäglicher Unzulänglichkeiten der hauptstädtischen Verwaltung – trotz immer wieder engagierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – an ihre Grenzen.¹³

¹⁰ „Regieren heißt vorausschauen.“

¹¹ Vgl. die vorangestellte Kommentierung aus der „Neuen Zürcher Zeitung“.

¹² Stürkow, Regina 2015: Berliner Skandale: 16 unglaubliche Geschichten 1860 bis 1980, Berlin.

¹³ Ein inhaltsreiches, mit Genuss zu lesendes Kompendium ist Martenstein, Harald/Maroldt, Lorenz 2020: Berlin in 100 Kapiteln von denen leider nur 13 fertig wurden, Berlin.

Wochenlanges Warten auf einen Termin für die Zulassung, während das alte Auto verkauft ist und der Neuwagen beim Händler steht: Wer das als „Luxusproblem“ sieht, möge sich die Schlangen vor den Standesämtern anschauen, wo verzweifelte junge Eltern über Monate auf die Geburtsurkunde warten, an die sich viele Rechtsfolgen knüpfen. Heiraten werden aus diesem Grunde ins Umland verschoben. Für die Jugendämter kann nicht genügend Personal gewonnen werden, weil tarifrechtliche Möglichkeiten fehlen oder nicht genutzt werden. Mangels Personals für die Denkmalpflege verkommen bedeutende Bauwerke, so dass letztlich nur noch der Abriss bleibt. Trotz Wohnungsnot kommt die Bauleitplanung nicht in Schwung und fehlt es an Baugenehmigungen. Schlaglöcher auf den Straßen, Wasserrohrbrüche, die wichtige Verbindungen auf Wochen blockieren, halsbrecherische Zustände bei einem Wintereinbruch, sind Dauerärgernisse. Bei Straßenbaumaßnahmen ist das Chaos für Autoverkehr und Anwohnerschaft fast schon vorprogrammiert. In keinem anderen Bundesland gab es in der Flüchtlingskrise 2015 solch chaotische Bilder wie jene vor dem Berliner Landesamt LAGeSO. Aufwendige Planungen, die im Nichts verlaufen, Immobiliengeschäfte, die nur Verluste bringen, die Liste ließe sich fast endlos fortsetzen. Im Ergebnis rangiert Berlin in vielen Behördenrankings (zuletzt bei der Aufklärungsquote für Straftaten) im Bundesvergleich – auch wenn es da manchmal überraschende Entwicklungen gibt – schon traditionell auf den hinteren Plätzen.

Defizite betreffen im Übrigen nicht nur die Exekutive, auch die Berliner Justiz ist in einem beklagenswerten Zustand. „Der Rechtsstaat am Ende“ lautet ein Hilferuf aus beufenem Munde.¹⁴

Wie ist das alles in der Hauptstadt einer führenden Industrienation, die seit dem 19. Jahrhundert stolz auf ihre mustergültige Verwaltung ist, möglich? Längst vergangen sind die Zeiten, als zum Beispiel die berühmte japanische „Iwakura-Mission“ 1873 Berlin aufsuchte und das Land nach deutschem Muster umgestaltet wurde. Besorgniserregend ist dies alles schon heute. Nicht auszumalen sind künftige Probleme angesichts des rapiden technologischen Wandels, der starken Zuwanderung und gesellschaftlicher Veränderungen, die – nicht nur administrative – Gestaltungskraft erfordern.

3 Reformansätze

Es ist nun keinesfalls so, dass nicht versucht würde, den – hier nur andeutungsweise geschilderten – Problemen gegenzusteuern.¹⁵ So gab es in der Vergangenheit zwei Enquête-Kommissionen (1984¹⁶ und 1994¹⁷) und 2018 legte eine vom Senat eingesetzte „Steu-

14 Knispel, Ralph 2021: Der Rechtsstaat am Ende. Ein Oberstaatsanwalt schlägt Alarm, Berlin.

15 Einen Überblick gibt Rudolph, Sebastian 2008: Ist Berlin noch zu retten? Eine Analyse der Bezirks-, Verwaltungs- und Funktionalreform in Berlin, Göttingen.

16 Schlussbericht in Drs. 9/1829 vom 21.06.1984.

17 Schlussbericht in Drs. 12/4376 vom 18.05.1994 (bemerkenswerterweise ist diese Drucksache im Internet nicht über die Parlamentsdokumentation des Berliner Abgeordnetenhauses, sondern nur über die des Landtags von Nordrhein-Westfalen greifbar: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/EED12-4376.pdf>).

rungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung“ unter Leitung des früheren Vorstands der Bundesanstalt für Arbeit, Heinrich Alt (die sogenannte „Alt-Kommission“), eine Reihe, im Regelfall durchaus sinnvoller, Empfehlungen vor, die sich in manchem am Hamburger Modell orientieren.¹⁸

Die Resonanz des Senats auf die Kommissionsvorschläge sowie auf Forderungen aus der Stadtgesellschaft kann jedoch nur als zaghaft bezeichnet werden: 2018 wurde ein Staatssekretär für Verwaltungs- und Infrastrukturmodernisierung berufen und mit den Bezirken am 24. Mai 2019 ein „Zukunftspakt Verwaltung“ geschlossen. Darin sind verbindliche Zielvereinbarungen des Senats mit den Bezirken vorgesehen. Am 15. Dezember 2020 verabschiedete der Senat dann ein Reformpaket¹⁹, das indes allgemein als wenig ehrgeizig beurteilt wird.²⁰ Eine sechste Stadträtin bzw. ein sechster Stadtrat in den Bezirken, ein einheitlicher Aufgabenzuschnitt für die Stadträtinnen bzw. Stadträte sowie die Verantwortung für Personal und Finanzen bei der Bezirksbürgermeisterin bzw. beim Bezirksbürgermeister sind allenfalls marginale Verbesserungen, die am 17. Juni 2021 vom Abgeordnetenhaus in Gesetzesform gegossen wurden.

Festzuhalten ist, dass es – wie „alte Fahrensleute“ bestätigen – weniger ein Erkenntnis- als ein Umsetzungsproblem gibt. Über die Verantwortung für diese Situation wird gestritten: Sind es politische Blockaden im Verhältnis von Senat und Bezirken, ist es eine „Überpolitisierung“, die bis tief in die Verwaltungen reicht, oder waren es rigide Sparnotwendigkeiten mit einer lähmenden Ausdünnung der Verwaltung?

4 Kurzfristige Verbesserungen mit langfristiger Perspektive

Die derzeit diskutierten Vorschläge sind im Wesentlichen den „Geschäften der laufenden Verwaltung“ zuzuordnen. Sie zählen zu einer (eigentlich selbstverständlichen) Verwaltungsmodernisierung, die keines besonderen politischen Kraftakts bedarf. Sinnvoll sind sie größtenteils: Die Modernisierung der Personalgewinnung und eine kundennahe Digitalisierung, eine wirkungsvolle Aufsicht und die Beschleunigung der Verfahren, klare administrative Strukturen, würden jedoch Stückwerk ohne längerfristige Wirkung bleiben, wenn der Verwaltungsaufbau nicht grundlegend verändert würde. Damit Berlin in Zukunft wieder auf Augenhöhe mit anderen Metropolen kommt, für diese sogar Vorbild sein kann, ist nach den zwingenden Reparaturmaßnahmen eine neue Kursbestimmung für das Berliner „Staatsschiff“ notwendig. Angesetzt werden muss dabei – um im Bild zu bleiben – sowohl unten, im „Maschinenraum“ der Bezirke, als auch oben, auf der „Kommandobrücke“ des Senats. Eine solche Reform sollte in dem von verschiedenen politischen Kräften nun geforderten „Verfassungskonvent“ angegangen werden. Nach den Erfahrungen mit den Enquête-Kommissionen wäre wichtig, dass darin auch die Organisationen der Stadtgesellschaft angemessen zu Wort kommen.

18 Der Bericht findet sich im Anhang einer Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 12.06.2018. <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2018/pressemitteilung.710823.php>.

19 Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze (Drs. 18/3283).

20 Berlins Bezirke sollen sechsten Stadtrat bekommen, in: Tagesspiegel vom 17.12.2020.

5 „Bundesstadt Berlin“?

Im Rahmen der Föderalismusreform I (2006) wurde kurz diskutiert, Berlin als „Bundesdistrikt“ der Verwaltung des Bundes zu unterstellen. Auch wenn solche Überlegungen vor allem vor dem Hintergrund der notorisch schwierigen Finanzlage Berlins zu sehen waren, so haben sie jedoch Vorbilder in zahlreichen anderen Staaten, wo die Hauptstadt unmittelbar der Zentralregierung unterstellt ist (Paradebeispiel ist das US-amerikanische Washington, D. C.). Für Berlin hätte dies den Vorteil, dass ein „Bundeshauptstadtministerium“ auf die praktisch unbegrenzten Finanzmittel des Bundes zurückgreifen könnte. Allerdings wäre eine derartige Lösung – sieht man vom kurzlebigen „Reichsland Elsass-Lothringen“ einmal ab, für dessen Verwaltung ein Reichsamt unter Leitung eines Staatssekretärs eingerichtet war – trotz aller Umwälzungen in neuerer Zeit ohne Vorbild in Deutschland. Auch lassen die nicht nur guten Erfahrungen mit unmittelbarer Bundesverwaltung daran zweifeln, ob dadurch tatsächlich etwas gewonnen wäre. Nicht eindeutig ist, ob eine derartige Umgestaltung an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen würde. Die „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG, die die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung verankert, sowie die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung von Art. 28 Abs. 2 GG müssten nicht unbedingt ein Hindernis darstellen. Hier käme es auf die Ausgestaltung an.

Es waren wohl in erster Linie politische Gründe, die dazu geführt haben, dass die Überlegungen in der Bundesstaatskommission nicht weiterverfolgt wurden. Der besonderen Situation Berlins wurde mit der „Hauptstadtklausel“ des Art. 22 Abs. 1 GG Rechnung getragen: „Die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland ist Berlin. Die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt ist Aufgabe des Bundes. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“ Auf dieser Grundlage ist im nunmehr dritten „Hauptstadtfinanzierungsvertrag“ vom 8. Mai 2017 für zehn Jahre eine Vielzahl von Maßnahmen – vor allem in den Bereichen Sicherheit und Kultur – mit einem Volumen von zwei Milliarden Euro geregelt. Direkt zwingend erscheinen manche der Projekte indes nicht: Vorgesehen sind beispielsweise Zuschüsse in Höhe von 32,5 Millionen Euro für die 2020 begonnene Renovierung des „Märkischen Museums“, des Berliner Heimatmuseums. In den kommenden Jahren sollen 42 Millionen Euro für die „Urania“, die städtische Volkshochschule, 13 Millionen Euro in ein „House of Jazz“ oder 1,44 Millionen Euro für die Renovierung eines Riesenrads in einem Vergnügungspark fließen.

Fragen lässt sich, ob die (nicht näher definierte) „Repräsentation“ das Notwendigste ist, das die Stadt benötigt. Indem der Bund indes weitgehend die Kosten des etablierten Kulturbetriebs schultert, werden Landesmittel für andere Aufgaben frei. Über diese Zweckbestimmung hinaus sollte jedoch ernsthaft überlegt werden, Bundesmittel heranzuziehen, damit Berlin im Interesse ganz Deutschlands seine Hauptstadtfunktionen in angemessener Art und Weise ausfüllen kann. Fraglich ist allerdings, ob dies der Stadt allein überlassen werden kann. Zwar stellt – jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt – eine „Übernahme“ Berlins durch den Bund keine ernsthafte Alternative dar. Denkbar erscheinen aber weitere punktuelle Unterstützungen. Ein Beispiel ist die bereits seit Längerem teilweise *praeter constitutionem* erfolgte Aufgabenausweitung der Bundespolizei, die in

Berlin unter anderem den Schutz des Bundespräsidialamts und von Bundesministerien wahrnimmt. Zukünftig sollte es bei Maßnahmen des Bundes in Berlin insbesondere auch um das Bild Deutschlands in der Welt gehen. Bei einem stärkeren Engagement des Bundes wäre dann über Formen einer institutionellen Verzahnung nachzudenken.

6 Kommunale Selbstverwaltung für die Bezirke statt „administrativem Ping-Pong“

Die „Stadtgemeinde Berlin“ wurde durch das Groß-Berlin-Gesetz vom 1. Oktober 1920 aus acht Stadtgemeinden, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirken als „Kommunalverband und Verwaltungsbezirk“ geschaffen.²¹ Organisiert ist die Stadt als „dezentralisierte Einheitsgemeinde“. Die (inzwischen) zwölf Bezirke bilden die untere Ebene einer zweistufigen Verwaltung, über der sich die „Hauptverwaltung“ der Senatsbehörden erhebt. Die Bezirksbürgermeisterinnen bzw. Bezirksbürgermeister und die nach Proporz aufgeteilten Stadträte sind lediglich ausführende Organe und der Senat teilt den Bezirken Mittel und Personal zu. Die Bezirksverordnetenversammlungen, immerhin demokratisch gewählt, führen ein Schattendasein ohne größere Gestaltungsmöglichkeiten. Sie erschöpfen sich somit gerne in Diskussionen wie über die Änderung von politisch nicht korrekten Straßennamen.

Erschwerend kommt eine selbst für Eingeweihte kaum durchschaubare Gemengelage der Zuständigkeiten von Senats- und Bezirksverwaltungen hinzu. Das Ergebnis ist oft politische Blockade – sogenanntes „administratives Ping-Pong“ – bei dem sich Senat und Bezirke, letztere sind von der Einwohnerzahl her alles Großstädte, Verantwortungen zuschieben. Es herrscht ein „Schwarzes-Peter-Spiel“: Bei Missständen verweist der Senat auf die Bezirke und diese auf den Senat und beide dann auf den Bund als Geld- oder Gesetzgeber. Stillstand ist die Folge. Ob es um Grünflächen, Straßenbeleuchtung, Parkplätze oder einen schlichten Fußgängerüberweg geht – die Verwirrung über behördliche Zuständigkeiten ist bei Bürgerinnen und Bürgern (und wohl auch in der Verwaltung selbst) notorisch. Für die Verkehrsplanung sind eigentlich die Bezirke verantwortlich, fahren jedoch Busse auf den Straßen, schaltet sich der Senat ein. Die Bezirke erstellen auf Grundlage der vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Flächennutzungsplanung die Bebauungspläne. Wenn diese dem Senat nicht gefallen, kann er sie abändern. Keine Chance für (im Wortsinne) dringend benötigte Bedürfnisanstalten in den Bezirken, wenn der vom Senat festgelegte Stichtag verpasst ist.

Auswirkungen hat diese „administrative Entropie“ auf den Politikstil. Auf kommunaler Ebene geht es üblicherweise – im wohlverstandenen Sinne – um Sachpolitik, bei allen politischen Unterschieden um die möglichst konsensuale Lösung von konkreten Problemen für die örtliche Gemeinschaft.²² Trotz zeitweiliger Zweifel in der Politikwis-

21 Preussische Gesetzessammlung 1920 Nr. 19, S. 124 ff.

22 Politikwissenschaftlich wird diese Unterscheidung allerdings seit einiger Zeit in Zweifel gezogen; vgl. *Holtmann, Everhard/Rademacher, Christian/Reiser, Marion* 2012: Kommunalpolitik – Eine Einführung, Wiesbaden, S. 123–150 und *Kronsnabel, Manuel* 2020: Kommunalpolitik und -parlamente

senschaft gilt weiterhin das berühmte Diktum von Theodor Eschenburg, wonach es keine „christliche Straßenbeleuchtung“ und keine „sozialdemokratischen Bedürfnisanstalten“ gibt.²³ Auf kommunaler Ebene sind konkordanz- den konkurrenzdemokratischen Entscheidungsmustern eindeutig überlegen, was durch die bunte Vielfalt der „Rathausparteien“ bestätigt wird. Der bundesweite Aufschwung der Wählergemeinschaften²⁴ zeigt heute sogar noch weitergehend den Wunsch nach derartigen Problemlösungen. Anders als in den Flächenländern sind in Berlin jedoch kaum unterschiedliche Herangehensweisen zwischen Landes- und Bezirksebene auszumachen. Durch die Vermischung der Zuständigkeiten kommt auf der Bezirksebene sachpolitischer Pragmatismus gegenüber parteipolitisch geprägten Positionen oft nicht zum Zuge. Hierfür mag es auch historische Gründe geben. Es herrscht ein „Primat der Parteipolitik“, allenfalls gemildert durch Koalitionsnotwendigkeiten. So wird selbst die Gestaltung einer Einkaufsstraße zum gesellschaftspolitischen Experimentierfeld einer „Begegnungszone“.²⁵

Die allgegenwärtige Vermischung der Ebenen hat indes noch einen weiteren Effekt: Die Aufstellung der Kandidatenlisten für die Wahl zum Abgeordnetenhaus erfolgt im Regelfall auf Bezirksebene. Personell haben damit die Bezirke einen soliden Brückenkopf auf gesamtstädtischer Ebene, was nach der Meinung von Kritikerinnen und Kritikern wiederum nicht unbedingt den politischen Blick weiten muss.²⁶

Eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch die Bezirke ist die Lösung, statt zu versuchen, eine unklare Zuständigkeitsverteilung mit Zielvereinbarungen, deren Einhaltung letztlich kaum sicherzustellen wäre, zu überbrücken. Hier gilt der einem Klassiker des deutschen Staatsrechts zugeschriebene Satz, wonach eine Angelegenheit der gemeinsamen Verwaltung zu überlassen, heißt, sie gemeinsamer Vernachlässigung zu überantworten (J. J. Moser). Die politische und administrative Gemengelage neu zu ordnen, wäre eine stolze Aufgabe zum 100jährigen Jubiläum des Groß-Berlin-Gesetzes von 1920: Eine klare Aufgabenverteilung zwischen Senat und Bezirken – dort tatkräftige Regierung, hier lebendige kommunale Selbstverwaltung – wäre richtig. Das Abgeordnetenhaus würde die politische Gesamtverantwortung tragen. Ende der 1990er Jahre war – sogar als Verfassungsauftrag – die Einführung eines „politischen Bezirksamts“ geplant, was jedoch wie vieles im Sande verlief. Mit diesem Schlagwort wurden allerdings die Akzente falsch gesetzt: „Politik“ als Parteipolitik verbindet sich gerade in Berlin mit einer langen Geschichte von Skandalen.

in Bayern. Zersplittet und eingeschränkt funktionsfähig?, Baden-Baden. Dem widerspricht, bei gewissen Unterschieden von Land zu Land, die kommunale Praxis deutlich.

23 Eine Lanze für die „Rathausparteien“, in: Die Zeit vom 30. Oktober 1959.

24 *Angenendt, Michael* 2018: Kommunalpolitik abseits der Parteien? Sozialprofil und Beitrittsmotive von Wählergemeinschafts- und Parteimitgliedern im Vergleich; Forschungspapier, erschienen auf regierungsforschung.de/online.

25 Zoff um die Bergmannstraße: Bürger*innen, hier werdet ihr begegnet, in: Tagesspiegel vom 26. Juli 2019.

26 *Reichart-Dreyer, Ingrid* 2008: Das Parteiensystem Berlins, in: *Jun, Uwe/Haas Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteien und Parteiensystem in den deutschen Ländern*, Wiesbaden, S. 147–166.

Sorgen vor einem Auseinanderfallen der Stadt muss entgegengewirkt werden. Natürlich braucht es ein gewisses Maß an Einheitlichkeit zum Beispiel durch Musterorganisationspläne für einen grundsätzlich einheitlichen Verwaltungsaufbau und Verwaltungsvorschriften. Die heutigen technischen Möglichkeiten – vor allem der Digitalisierung – ermöglichen flächendeckend gleichwertige Verwaltungsdienstleistungen, diese aber in eigener Verantwortung der Bezirke. Übergreifende gemeinsame Anliegen können wie bisher in dem in Art. 68 der Verfassung verankerten „Rat der Bürgermeister“ behandelt werden.

7 Klare Aufgabenverteilung

Eine klare Neuabgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Hauptverwaltung des Senats und den Bezirken wäre ein erster Imperativ. Bislang hat sich die Hauptverwaltung im „Allgemeinen Zuständigkeitskatalog“ (AZG) außerhalb der klassischen Leitungsaufgaben einer Regierung (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht) sowie von Polizei, Justiz und Steuerverwaltung (Art. 67 Abs.1 der Verfassung von Berlin) 17 große Aufgabenblöcke vorbehalten. Diese Aufgaben würden in einem Flächenland solchen der Ministerien, der Mittelbehörden und von unteren Verwaltungsbehörden entsprechen. Es folgen 36 große Aufgabenbereiche im Ordnungsbereich, die ebenfalls von der Senatsverwaltung wahrzunehmen sind. Hier kommen bisher nur ganz zuletzt – „in allen übrigen Fällen“, von denen es wenige geben dürfte – die Bezirke zum Zuge.

Künftig sollten – wie schon von Art. 66 Abs. 2 der Verfassung gefordert – alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich von den Bezirken erledigt werden. Im Sinne eines „dualen Kompetenzkatalogs“²⁷ sollten gleichermaßen die Zuständigkeiten der Hauptverwaltung (Senat) wie auch der Bezirke in einer Neufassung des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (AZG)²⁸ ausdrücklich geregelt werden. Für darin nicht erwähnte Aufgaben blieben grundsätzlich die Bezirke zuständig. Der Erarbeitung eines solchen Kompetenzkatalogs sollte eine strenge Aufgabenkritik vorausgehen: Welche Leistungen müssen heutzutage noch zwingend von der Verwaltung erbracht werden und wie kann dabei die Expertise der Verwaltungskundinnen bzw. Verwaltungskunden eingebracht werden?

Die Bezirke würden dann, soweit es sich nicht um Aufgaben der Hauptverwaltung handelt,

- Pflichtaufgaben unterschiedlicher Art (nach Weisung und weisungsfreie) sowie
- eigenverantwortlich in Selbstverwaltung freiwillige Aufgaben wahrnehmen.

Bei den freiwilligen Aufgaben steht den Bezirken ein Aufgabenfindungsrecht zu. Dies bedeutet ganz zentral die Freiheit, je nach örtlichen Verhältnissen und politischen Prioritäten eigenverantwortlich Schwerpunkte – zum Beispiel bei Bildung und Wirtschaft,

27 Gedanke von Fritz Scharpf für eine effektive Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern in: Scharpf, Fritz 1991: Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? Thesen, in: Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 415–428.

28 GVBl. 1996, S. 302, 477.

Umwelt und Kultur, Lebensqualität und öffentlicher Ordnung – setzen zu können. Zur Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben benötigen die Bezirke in diesem Rahmen Satzungs- und Planungshoheit.

8 Aufsicht muss sein

Aus einer solchen neuen Aufgabenverteilung ergibt sich dann das Folgende: Zur Erfüllung von weisungsfreien Pflichtaufgaben wären die Bezirke verpflichtet und unterliegen der Rechtsaufsicht durch die zuständige Senatsverwaltung. Diesen Aufgaben gebührt ein sachlicher Vorrang. Dazu kämen für die Bezirke Pflichtaufgaben nach Weisung, zu deren Erfüllung sie in eigener Personal- und Organisationshoheit gesetzlich verpflichtet sind. Sie unterliegen dabei der Fachaufsicht, die auch die Zweckmäßigkeit der Verwaltungsführung umfasst, und einem Weisungsrecht der zuständigen Senatsverwaltung. Weiter müssten die Bezirke – wie die Kommunen in den Flächenländern – Bundesauftragsangelegenheiten in eigener Personal- und Organisationshoheit erledigen. Sie unterliegen dabei dem Weisungsrecht der jeweils zuständigen Senatsverwaltung. Einzelheiten sollten in Allgemeinen Verwaltungsvorschriften geregelt werden.

9 Notwendige Rahmenbedingungen

Untersuchungen in den Flächenländern zeigen die Bedeutung der Oberbürgermeisterin bzw. des Oberbürgermeisters für die Geschicke „ihrer“ bzw. „seiner“ Stadt. Eine Direktwahl der Bezirksbürgermeisterinnen bzw. der Bezirksbürgermeister, möglichst noch für einen längeren Zeitraum (zum Beispiel auf acht Jahre), gäbe ihnen die notwendige starke Stellung gegenüber ihren Stadträten und den Bezirksverordnetenversammlungen.²⁹

Kritik an der von der „Alt-Kommission“ vorgeschlagenen Richtlinienbefugnis der Bezirksbürgermeisterin bzw. des Bezirksbürgermeisters als „stumpfes Schwert“ angesichts von Koalitionsnotwendigkeiten würde durch die eigene politische Legitimation einer Direktwahl der Bezirksbürgermeisterin bzw. des Bezirksbürgermeisters entschärft. Mit Richtlinien könnte die Bezirksbürgermeisterin bzw. der Bezirksbürgermeister zum Motor politischer Gestaltung werden.

Zur selbständigen Erfüllung ihrer Aufgaben müssten die Bezirke über eigene Finanzmittel verfügen. Zu denken wäre an Anteile der im Bezirk anfallenden Gewerbesteuer und Grunderwerbssteuer, an die Zweitwohnungssteuer, Übernachtungssteuer, Hundesteuer (gerade in Berlin nicht zu vergessen) sowie an die anfallenden Beiträge und Gebühren für in den Bezirken erbrachte Verwaltungsleistungen. Damit würde zugleich ein gerechter Ausgleich für von der Einwohnerschaft des Bezirks zu tragende Belastungen ge-

29 Auf die Bedeutung einer „starken“ Oberbürgermeisterin bzw. eines „starken“ Oberbürgermeisters für die Haushaltskonsolidierung verweisen im Ländervergleich; *Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Junkernheinrich, Martin/Wagschal, Uwe* 2014: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 55, Nr. 4, S. 614–647.

schaffen: Mit einer Gewerbeansiedlung verbundene Unannehmlichkeiten (zum Beispiel Verkehr, Umwelt) könnten so durch erweiterte finanzielle Spielräume zugunsten der Lebensqualität im Bezirk ausgeglichen werden. Dies würde die Akzeptanz solcher Veränderungen fördern. Möglicherweise wird es wegen der unterschiedlichen Leistungskraft der Bezirke einen kommunalen Finanzausgleich mit weiteren Zuweisungen des Landes geben müssen, wobei das System möglichst einfach zu gestalten wäre.

Im Rahmen einheitlicher Vorgaben eines Musterorganisationsplans sollten sich die Bezirke eine zweckmäßige Organisation geben. Weiter müssen die Bezirke die Möglichkeit erhalten, je nach Bedarf eigenes Personal einzustellen und angemessen zu besolden. Bislang ist eine Laufbahn im öffentlichen Dienst der Bezirke im Vergleich zur Senatsverwaltung – ganz zu schweigen von der Tätigkeit in einem der in Berlin ansässigen Bundesministerien – im Hinblick auf Besoldung und Aufstiegsmöglichkeiten sowie Arbeitsbedingungen wenig attraktiv.

10 Neue Rolle für die Ortsteile?

Reformen, die sich auf den engeren Bereich der Verwaltung beschränken, greifen heutzutage zu kurz. Unter den aktuellen gesellschaftlichen Bedingungen kann nichts gegen, viel aber mit der Stadtgesellschaft erreicht werden. Eine Reform der Verwaltungsstrukturen muss daher mit einer Öffnung für ergänzende Formen bürgerschaftlicher Mitwirkung, die über partikulare Interessenwahrnehmung hinausgeht, einhergehen.³⁰

Zu wenig beachtet wird dafür bislang eine mögliche Rolle der unterbezirklichen Ebene mit den 96 Ortsteilen. In den historisch gewachsenen Ortsteilen wie Friedenau oder Friedrichshagen, um nur Beispiele zu nennen, manifestiert sich – bislang mehr als auf gesamtstädtischer oder Bezirksebene – bürgerschaftliches Engagement. Möglicherweise wäre hier ein Nukleus ganz neuer Beteiligungsformen im Hinblick auf Stadtraum und Lebensqualität. Statt sich auf die Abwehr von Veränderungen zu beschränken, könnten Bürgerinnen und Bürger in kooperativen Formen die Entwicklung „ihres“ Kiezes in die Hand nehmen.

11 Handlungsfähige Regierung im „Kräfteparallelogramm“

Die allgemein beklagte Lähmung der Berliner Verwaltung ist nicht allein an den Bezirken festzumachen. Auch die gesamtstädtische Ebene – der Senat mit der Hauptverwaltung – muss besser aufgestellt werden. Ein Ausbau der Kompetenzen der Bezirke macht im „Kräfteparallelogramm“ eine Stärkung der gesamtstädtischen Organe notwendig. Dazu gehört vor allem eine Richtlinienbefugnis der Regierenden Bürgermeisterin bzw.

30 Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsverhältnis zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden; zahlreiche Vorschläge hierzu vom auf Initiative der „Stiftung Zukunft Berlin“ geschaffenen „Berlin-Forum“: <https://www.berlinforum.berlin>.

des Regierenden Bürgermeisters, wie sie die meisten Landesverfassungen – dann mit Bezug auf die Ministerpräsidentin bzw. den Ministerpräsidenten – kennen.³¹

Bislang sieht Art. 58 Abs. 2 der Verfassung nur eingeschränkte Richtlinienbefugnisse des Regierenden Bürgermeisters vor. Anders als in den Verfassungen der Flächenländer ist die Richtlinienbefugnis durch die „Billigung des Abgeordnetenhauses“ eingeeht. In Berlin geben die „Richtlinien der Regierungspolitik“ bei mehreren Regierungsparteien lediglich die Koalitionsvereinbarung wieder und haben den Charakter einer Regierungserklärung. Selbst bei der Umsetzung dieser „Richtlinien“ ist die Regierende Bürgermeisterin bzw. der Regierende Bürgermeister keineswegs Herr des Verfahrens: Ihm wird in Art. 58 Abs. 3 der Verfassung lediglich die „Überwachung“ ihrer Einhaltung zugestanden. Unmittelbar daraus erwachsende (bindende) Weisungsmöglichkeiten sind nicht vorgesehen.

Nicht lediglich Streitschlichtung und Krisenmanagement, sondern politische Gestaltung und deren Vermittlung gegenüber der Bürgerschaft sowie die Vertretung nach außen – „Regierung“ im ureigensten Sinne – sind vornehmste Aufgaben der Regierungschefin bzw. des Regierungschefs. Um diese Aufgaben kraftvoll wahrnehmen zu können, ist die Richtlinienbefugnis wichtig. Diese sollte künftig nicht mehr von der „Billigung des Abgeordnetenhauses“ abhängig sein, sondern nach dem politischen Ermessen der Regierungschefin bzw. des Regierungschefs ausgeübt werden. Sie muss sich nicht zwingend im Allgemeinen erschöpfen, sondern kann auch in Einzelfällen, so sie Grundsätzliches beinhalten, wirksam werden.

Sicher sind unter den Bedingungen einer Koalitionsregierung politische Rücksichtnahmen notwendig. Die Richtlinienbefugnis kann aber eine „*fleet in being*“ sein, die allein durch ihr Vorhandensein die Regierende Bürgermeisterin bzw. den Regierenden Bürgermeister gegenüber dem Senat als Kollegialorgan und den einzelnen Senatorinnen und Senatoren als Ressortchefinnen bzw. Ressortchefs hervorhebt und stärkt. In der Staatspraxis der Länder gibt es immer wieder Beispiele, bei denen sich eine Regierungschefin oder ein Regierungschef so gegenüber einem widerstrebenden Koalitionspartner, der dann letztlich doch keinen Koalitionsbruch wollte, durchsetzen konnte.

12 Genügend Aufgaben für Senat sowie Senatorinnen und Senatoren

Der Senat als Kollegialorgan und die einzelnen Senatorinnen und Senatoren sollten sich im Wesentlichen, wie Regierungen und Ministerinnen bzw. Minister in den anderen Ländern, auf politische Aufgaben – nach außen und nach innen – konzentrieren. Im Vordergrund stehen dabei Koordinierungsaufgaben im Hinblick auf die künftige Entwicklung der Stadt.

31 Zur Richtlinienbefugnis der Regierungschefin bzw. des Regierungschefs auf Länderebene mit weiteren Nachweisen: Clostermeyer, Claus-Peter in: Haug, Volker M. (Hrsg.) 2018: Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Baden-Baden, S. 916 ff.

Ein essentielles Thema für Berlin als Bundeshauptstadt sind – nicht nur unter finanziellem Aspekt – die Beziehungen zum Bund. Diese erfordern, über Parteigrenzen hinweg, im gesamtstaatlichen Interesse eine enge Zusammenarbeit. Eine sachgerechte Operationalisierung der „Hauptstadtklausel“ des Art. 22 Abs. 1 GG ist somit eine vorrangige Aufgabe des Senats. Angesichts der räumlichen Begrenztheit des Stadtgebiets müssen auf Senatsebene überdies die Beziehungen zum Land Brandenburg weit über die übliche großstädtische Stadt-Umland-Problematik hinaus entwickelt werden. Zentral sind hier derzeit Verkehrsfragen und der Wohnungsbau.

Weiter ist für Berlin mehr noch als in anderen Ländern die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und die Beteiligung an deren Programmen – von der Strukturpolitik bis hin zur Forschungsförderung – von essentieller Bedeutung. Als eine der weltweit großen Metropolen geht es um die Nutzung internationaler Netzwerke. Im Hinblick auf die Herausforderungen der „*smart city*“, bei nachhaltigem Städtebau, öffentlichem Nahverkehr und alternder Gesellschaft, kann Berlin beispielsweise viel aus seiner Partnerschaft mit Tokyo lernen. Über punktuelle Kontakte bei Delegationsreisen hinaus wäre an hochrangige bilaterale Studiengruppen unter Einbeziehung der wissenschaftlichen Expertise der Hochschulen der Stadt zu denken.

Um diese anspruchsvollen Aufgaben erfolgreich erledigen zu können, ist ein qualifizierter und engagierter Öffentlicher Dienst auf hohem Niveau das A und O. Dies gilt gleichermaßen für den mittleren, gehobenen und höheren Dienst der verschiedenen Fachrichtungen. Um qualifizierte Hochschulabsolventinnen und -absolventen für Leitungsaufgaben zu gewinnen, sind besondere Anstrengungen nötig, wenn die Senatsverwaltung gegenüber der Konkurrenz der Bundesministerien und den hoch dotierten Angeboten der zunehmend in der Bundeshauptstadt präsenten Freien Berufe (Anwaltschaft, Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung, Consulting- und Ingenieurbüros) attraktiv sein will.

13 Verfassungsänderungen

Schon bisher besteht eine Zuständigkeitsvermutung für die Bezirke: Art. 66 Abs. 2 der Verfassung weist den Bezirken „regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben“ zu. Nichts spricht dagegen, diese verfassungsrechtliche Vorgabe mit einem Zuständigkeitskatalog auszufüllen. Für den Senat ist bereits ein „zusammenfassender Zuständigkeitskatalog“ in Art. 67 Abs. 3 der Verfassung vorgesehen.

Auch was die Aufsichtsrechte des Senats gegenüber den Bezirken angeht, ist die Verfassung in Vielem schon heute weitergehend als die Staats- und Verwaltungspraxis. Die in Art. 67 Abs. 1 Satz 4 der Verfassung geregelte Fachaufsicht sowie die in Art. 67 Abs. 3 vorgesehene Aufsicht des Senats über die Einhaltung der von ihm aufgestellten „Grundsätze und allgemeinen Verwaltungsvorschriften“ sowie die Rechtsaufsicht sollten einfachgesetzlich geregelt und organisationsrechtlich den fachlich zuständigen Senatorinnen bzw. Senatoren übertragen werden. Sinnvoll wäre eine in Art. 67 einzufügende „Kooperationsklausel“, mit der verfassungsgerichtlich überprüfbar zu loyaler Zusammenarbeit unter den Bezirken und mit dem Senat angehalten wird. Vorbilder dafür können die für die „Bundestreue“ zwischen Bund und Ländern entwickelten Grundsätze

und das Prinzip der „loyalen Zusammenarbeit“ zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten sein.³² In Art. 58 Abs. 2 sollte die „Billigung des Abgeordnetenhauses“ für die Richtlinien der Regierungspolitik gestrichen werden.

14 Gesetzliche Regelungen

Notwendig ist eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG) in der Fassung vom 22. Juli 1996, das in Ausfüllung von Art. 67 Abs. 3 der Verfassung ergangen ist, aber ohne weiteres mit einer Mehrheit im Abgeordnetenhaus geändert werden kann. Geregelt werden sollte darin der oben dargestellte „Duale Kompetenzkatalog“ für Hauptverwaltung und Bezirke und das Zusammenwirken beider Ebenen. In dem Gesetz wären überdies die zuständigen Senatsbehörden als Widerspruchbehörde gegenüber von den Bezirken erlassenen Verwaltungsakten vorzusehen. Damit könnte zugleich die Verwaltungsgerichtsbarkeit entlastet werden. Möglich wäre weiter, das bisherige Bezirksverwaltungsgesetz mit den Regelungen über Arbeitsweise und innere Struktur der Bezirke in Analogie zu den Gemeindeordnungen der Länder zu einer „Bezirksordnung“ weiterzuentwickeln.

15 Ein Leitbild für die Stadt

Gesetzliche Vorgaben sind wichtig, reichen indes für eine nachhaltig erfolgreiche Verwaltungsreform nicht aus. Notwendig ist die Verständigung auf ein (oder mehrere) Leitbilder, sind Antworten auf die Frage, wie Berlin im Jahre 2040 aussehen soll. Andere Großstädte in Deutschland haben hier schon vorgelegt. Ein solches Leitbild zu erarbeiten, ist nur in einem breit angelegten Prozess möglich. Die Berliner Stadtgesellschaft hat dafür das Potential.

16 Drei Momente für Reformen

Die derzeitige Situation gibt Grund zur Sorge, kann aber auch Ansporn sein, die immensen Möglichkeiten der Stadt zu heben. Der Leidensdruck in der Bürgerschaft und bei Organisationen und Unternehmen ist inzwischen so groß, dass Rückenwind für mutige Reformen besteht. Es steht derzeit ein Fenster offen, das Veränderungen möglich, für die Zukunft aber auch zwingend macht. Ein zusätzliches Moment, das Veränderungen erfordert, ist die anstehende umfassende Digitalisierung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Dafür müssen die hergebrachten Strukturen ohnehin kritisch überdacht werden. Der Zuzug junger, hochqualifizierter Menschen bildet ein Potential der Innovation, aus

³² Art. 4 Abs. 4 EUV „Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.“

dem geschöpft werden kann. Genutzt werden müssten auch die Kapazitäten der deutschlandweit einzigartigen, kooperativen Hochschullandschaft.

Eine grundlegende Kommunalisierung auf Bezirksebene und die Stärkung der Regierungsfunktionen sind vielleicht nicht auf einen Schlag möglich. Genau überlegt werden müssen daher Taktik und Strategie solcher Reformen.³³ Zu denken wäre beispielsweise an einen Stufenplan, der die Abfolge der Reformschritte über einen längeren Zeitraum verbindlich festlegt. Bei der Größe von Berlin erscheinen auch gesetzliche Experimentierklauseln, mit denen einzelne Bezirke versuchsweise Neuregelungen erproben können, sinnvoll.

Der in Berlin notwendige „Neubau der Verwaltung“³⁴ muss indes von breitester Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden, damit deutlich wird, was künftig alles Sache der Bezirke sein wird und dass der Senat nicht mehr „für alles und jedes“ zuständig ist.

Vor dem Berliner Abgeordnetenhaus und am Rathaus Schöneberg stehen eindrucksvolle Denkmale, die an den Freiherrn vom Stein, den Protagonisten der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, erinnern. Sie rufen, sollen sie nicht nur leere Dekoration sein, Stadt und Bezirke gleichermaßen auf, diesen Gedanken in Berlin mit neuem Leben zu erfüllen. Auf diese Weise könnte Berlin vom Problemfall zu einem Muster für die Lebens- und Leistungsfähigkeit eines Stadtstaates werden, der zudem als Bundeshauptstadt das Privileg besitzt, Deutschland in vorbildlicher Weise zu repräsentieren.

33 Immer noch aktuell: *Schnur, Roman* 1966: Taktik und Strategie bei Verwaltungsreformen, Baden-Baden.

34 Begriff von *Wagner, Frido* 1974: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin.

5. Europäische Länderberichte

Finanzausgleich mal anders: Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich¹

Alexander Arens/Sean Mueller/Adrian Vatter

1 Einleitung

Föderale Staaten zeichnen sich durch ihr politisches Mehrebenensystem aus, das bestimmte Aufgaben bei den Gliedstaaten, andere beim gemeinsamen Bund auf nationaler Ebene vorsieht.² Die grundlegende Aufgabenteilung bedeutet aber nicht nur, dass alle staatlichen Ebenen ein Mindestmaß an legislativer und administrativer Autorität besitzen. Autonomie bedingt vielmehr auch eine der Aufgabenteilung entsprechende Ausstattung der Ebenen mit finanziellen Ressourcen: „[F]inance should follow function“.³ Da sich aber politische Zuständigkeiten und finanzielle Ressourcen in der Praxis oft nicht decken, nutzen föderale Staaten verschiedene Instrumente zum fiskalischen Ausgleich.⁴ Wer hier nur an komplexe Finanzausgleichssysteme denkt, die automatisch vertikale und horizontale Ungleichgewichte korrigieren, liegt allerdings falsch.

Auch die Definition zeigt, dass der Finanzausgleich als „Regelung der vertikalen und horizontalen finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften eines Staates“⁵ weiter greift. So sind hier *sämtliche* Zahlungen zwischen (vertikal) und innerhalb (horizontal) der föderalen Ebenen gemeint, die Differenzen entweder bei den staatlichen Einnahmen oder den Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen ausgleichen.⁶ Dazu gehören im weiteren Sinne somit auch horizontale Abgeltungen von Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter durch eine subnationale Einheit und deren Nutzung durch eine andere.

Dieser Aspekt erscheint denn auch für den Schweizer Fall besonders interessant. Denn einerseits sind die 26 Schweizer Kantone vor allem in finanzieller Hinsicht nach wie vor sehr autonom.⁷ Gleichzeitig aber zeichnet sich die Schweiz auch durch einen hohen Grad

-
- 1 Der Beitrag ist Teil des vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) finanzierten und am Lehrstuhl für Schweizer Politik der Universität Bern angesiedelten Forschungsprojekts „The hidden political effects of the Swiss federal reform: The NFA and the changing power relations in the Swiss cantons“ (Nr. 159343). Er basiert auf Befunden aus: *Arens, Alexander* 2020: Federal Reform and Intergovernmental Relations in Switzerland. An Analysis of Inter cantonal Agreements and Parliamentary Scrutiny in the Wake of the NFA (Thesis), Bern.
 - 2 *Elazar, Daniel J.* 1987: Exploring Federalism, Tuscaloosa.
 - 3 *Shah, Anwar* 2007: Introduction: Principles of Fiscal Federalism, in: *Kincaid, John/Shah, Anwar (Hrsg.): The practice of fiscal federalism: Comparative perspectives*, Montreal/Kingston/London/Ithaca, S. 3–42.
 - 4 *Watts, Ronald L.* 2008: Comparing Federal Systems, 3. Auflage, Montreal et al., S. 103 ff.
 - 5 *Schmidt, Manfred G.* 2010: Wörterbuch zur Politik (3. überarbeitete und aktualisierte Auflage), Stuttgart, S. 253–254.
 - 6 *Blöchliger, Hansjörg/Charbit, Claire* 2008: Fiscal Equalisation, in: *OECD Economic Studies*, Jg. 44, Nr. 1, S. 1–22.
 - 7 *Dardanelli, Paolo/Mueller, Sean* 2019: Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010, in: *Publius: The Journal of Federalism*, Jg. 49, Nr. 1, S. 138–165.

an Integration und vor allem interkantonaler Kooperation im Generellen aus.⁸ Nicht zuletzt aufgrund dieser beiden Umstände – kantonale und lokale Autonomie auf der einen und faktische Interdependenz auf der anderen Seite – existiert seit 2008 ein revidiertes, ausgeklügeltes Finanzausgleichssystem.⁹ Bislang nur ungenügend betrachtet wurde dabei die *interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich*, die sich gleichsam im Schatten des eigentlichen Finanzausgleichs entwickelt.

Hier setzt dieser Beitrag an, indem zunächst das Instrument der interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich im Kontext des Schweizer Finanzausgleichs und anhand der geltenden Bundesgesetzgebung beschrieben wird. Sein Stellenwert wird dann mittels quantitativ-deskriptiver Analyse im intertemporalen und interkantonalen Vergleich sowie in der Gegenüberstellung mit dem Finanzausgleich im engeren Sinne aufgezeigt.

2 Die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Zentrales Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit im weitesten Sinne sind „öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die zwei oder mehrere Kantone über einen in ihrem Kompetenzbereich fallenden Gegenstand schließen [...] [und] alle Staatsfunktionen betreffen [können]“.¹⁰¹¹ Während *rechtssetzende* Vereinbarungen mittelbar oder unmittelbar anwendbare generell-abstrakte Normen festschreiben und eine Rechtsvereinheitlichung bedeuten, bauen *rechtsgeschäftliche* Vereinbarungen auf bestehendem Recht auf und umschreiben Rechte und Pflichten der Vertragsparteien in einer konkreten Sache.¹² Vor allem (aber nicht ausschließlich) letztgenannte stehen nachfolgend im Zentrum:

„Interkantonale Vereinbarungen im Bereich der *regionalen Zusammenarbeit* sind oft rechtsgeschäftlicher Natur. Sie dienen insbesondere der gemeinsamen Erstellung und/oder Nutzung von Ausbildungsanstalten oder Infrastrukturanlagen oder der Mitbenutzung von Einrichtungen des einen Kantons durch Nachbarkantone oder deren Grenzgemeinden.“¹³

8 Vgl. *Bochsler, Daniel/Sciari, Pascal* 2006: Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, in: *LeGes*, Jg. 2006, Nr. 1, S. 23–41; für interkantonale Konferenzen siehe *Bolleyer, Nicole* 2009: Intergovernmental Cooperation: Rational Choice in Federal Systems and Beyond, Oxford; für interkantonale Vereinbarungen siehe *Bochsler, Daniel* 2009: Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Co-operate with Each Other, in: *Regional and Federal Studies*, Jg. 19, Nr. 3, S. 349–370; *Arens* 2020 (Fn. 1).

9 *Vatter, Adrian* 2020: Das politische System der Schweiz, 4. vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Baden-Baden, S. 437–440; *Stöckli, Andreas* 2019: Neujustierung des Schweizerischen Finanzausgleichs: Kompromiss zwischen „ressourcenstarken“ und „ressourcenschwachen“ Kantonen gefunden!, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus* 2019. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 285–298.

10 *Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnherr, Daniela* 2016: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich, S. 394.

11 Interkantonale Vereinbarungen und Konkordate werden synonym bezeichnet.

12 *Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr* 2020 (Fn. 10), S. 397–398; *Auer, Andreas* 2016: Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern, S. 346–347.

13 *Jaag, Thomas* 2013: Kooperativer Föderalismus – Verstärkte Zusammenarbeit im Bund, in: *Aktuelle Juristische Praxis*, Jg. 22, Nr. 5, S. 774–781 (776).

Trotz dieser juristischen Unterscheidung sei darauf hingewiesen, dass in der Praxis vielfach Mischformen anzutreffen sind, also Vereinbarungen, die sowohl rechtssetzende als auch -geschäftliche Bestimmungen besitzen.¹⁴ Entscheidend für die folgende Analyse ist vielmehr, dass hier ausschließlich interkantonale Vereinbarungen mit *Lastenausgleich* betrachtet werden. Diese regeln, dass „ein Kanton, der für andere Leistungen erbringt, dafür entschädigt wird“.¹⁵

2.1 Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im NFA-Reformprozess

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist eine der vier Säulen der 2008 in Kraft getretenen *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen* (NFA).¹⁶ Die NFA, „eines der größten Reformvorhaben seit der Gründung des Bundesstaates“¹⁷, wird zwar vor allem mit dem Finanzausgleich *im engeren Sinne* in Verbindung gebracht, jedoch war die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ebenso wie die Entflechtung verschiedener Politikbereiche integraler Bestandteil der NFA.

Bereits im sogenannten „Orientierungsrahmen“¹⁸, welcher den Beginn des Reformprozesses Anfang der 1990er Jahre markiert, war ein „Lastenausgleich unter den Kantonen einer zusammenhängenden Großregion („regionaler Lastenausgleich“)“ als ein zentrales Element der Reform vorgesehen. Frey und Spillmann¹⁹ lieferten dazu die ökonomische Begründung: Durch allokatonsorientierte Transfers sollen positive Spillovers internalisiert, durch steigende Skalenerträge sinkende Durchschnittskosten erzielt und durch Spielregeln des Bundes Trittbrettfahrer verhindert werden. So führen horizontale Transfers im Rahmen interkantonomer Aufgaben, beispielsweise im Hochschulbereich, zur effizienteren Bereitstellung öffentlicher Leistungen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, dem Dezentralisierungstheorem²⁰ und vor allem mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz: Indem sich eine Handvoll Kantone für die Bereitstellung eines bestimmten

14 Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr 2020 (Fn. 10), S. 398; Uhlmann, Felix/Zehnder, Vital 2011: Rechtsetzung durch Konkordate, in: LeGes. Jg. 22, Nr. 1, S. 9–34.

15 EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement/KdK, Konferenz der Kantonsregierungen 2007: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA (Faktenblatt), Bern, S. 1.

16 BR, Schweizerischer Bundesrat 2001: Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, Bern; EFD/KdK 2007 (Fn. 15).

17 Vatter 2020 (Fn. 9), S. 437.

18 FDK, Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren 1992: Orientierungsrahmen für die künftige Ausgestaltung des Bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Luzern.

19 Frey, René L./Spillmann, Andreas 1994: Föderalismus und Finanzausgleich, der institutionelle Aspekt, in: Frey, René L./Spillmann, Andreas/Dafflon, Bernard/Jeanrenaud, Claude/Meier, Alfred (Hrsg.): Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag des Eidg. Finanzdepartementes und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Bern.

20 Nach dem Dezentralisierungstheorem sind dezentrale öffentliche Leistungen immer zentralisierten Lösungen vorzuziehen, außer letztere haben Kostenvorteile durch positive Skaleneffekte; siehe Oates, Wallace E. 1972: Fiscal Federalism, New York et al.

Angebots, beispielsweise einer Anstalt, zusammenschließen, deckt sich der Kreis der Nutznießerinnen und Nutznießer einer öffentlichen Leistung fortan wieder mit jenem der Zahlerinnen und Zahler sowie der Entscheidungsträgerinnen und -träger.²¹

Der Bericht zu den Grundzügen des neuen Finanzausgleichs²² umschrieb dann die Regelungen, welche mehr als zehn Jahre später so oder in ähnlicher Form in Kraft treten sollten: die einzelnen Politikbereiche, die möglichen Maßnahmen zur Verpflichtung einzelner Kantone zur Kooperation sowie der Auftrag zur Ausarbeitung einer allgemein gültigen „interkantonalen Rahmenvereinbarung“ (IRV²³). Diese Regelungen werden schließlich im Schlussbericht der Projektorganisation²⁴ konkretisiert, kritisch reflektiert und finalisiert.

Zusammenfassend ist die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eines der zentralen, originären Elemente der NFA, die unter anderem an Reformüberlegungen aus den 1970er Jahren anschließt.²⁵ Ihre Existenz und ihr Ausbau werden ökonomisch klar begründet, insbesondere durch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, und auf die Bereitstellung regionaler, sprich, überkantonomer öffentlicher Güter zugeschnitten.

2.2 Aktuelle Bestimmungen zur Vertragstätigkeit mit Lastenausgleich

In seiner Botschaft zur Reform argumentiert der Bundesrat²⁶, dass die NFA auf die „Stärkung und Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Schweiz“ abziele und dazu unter anderem „die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich“ ausgebaut werden solle. Anreize zur Stärkung dieses Finanzausgleichs im weiteren Sinne²⁷ finden sich so seit 1. Januar 2008 in Art. 48a Abs. 1 Lit. a.–i. BV unter dem Titel „Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht“:

21 Olson, Mancur 1969: The principle of “fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government, in: The American economic review, Jg. 59, Nr. 2, S. 479–487.

22 EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement/FDK, Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren 1996: Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen: Grundzüge. Bericht der vom Eidg. Finanzdepartement und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation, Bern et al.

23 IRV 2005: Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (Rahmenvereinbarung, IRV). https://kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/IRV_deutsch_ohne_Kommentar.pdf (22.05.2021).

24 EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement/KdK, Konferenz der Kantonsregierungen 1999: Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Schlussbericht der Projektorganisation an den Bundesrat, Bern.

25 Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung 1977: Verfassungsentwurf. <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/entw-expkomm-d.pdf> (22.05.2021); Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung 1977: Bericht. <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/ber-expkomm-d.pdf> (22.05.2021).

26 BR 2001 (Fn. 16), S. 2293.

27 Ebenda, S. 2307.

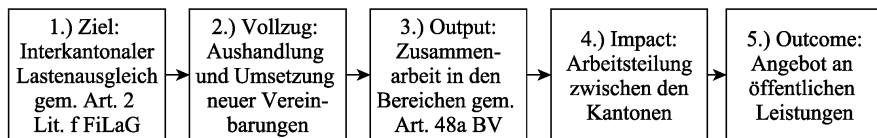
- 1 Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten:
 - a Straf- und Massnahmenvollzug;
 - b Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche;
 - c kantonale Hochschulen;
 - d Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;
 - e Abfallbewirtschaftung;
 - f Abwasserreinigung;
 - g Agglomerationsverkehr;
 - h Spitzenmedizin und Spezialkliniken;
 - i Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Im Weiteren wird die Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich nochmals explizit festgeschrieben (Art. 135 Abs. 2 Lit. d. BV) und zudem ausgeführt, dass der Lastenausgleich zwischen den Kantonen „angemessen“ zu erfolgen habe (Art. 135 Abs. 1 BV). Sämtliche Detailbestimmungen finden sich in der Gesetzgebung des Bundes (FiLaG²⁸) sowie der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV). Wie die NFA wirken und eine verstärkte und angemessene interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich herbeiführen soll, wird in einer der Evaluationen der Reform in eingehender Form nachgeliefert:²⁹ (1.) Am Anfang stehen die Ziele gemäß Art. 2 Lit. f. resp. Art. 11 Lit. a.–c. FiLaG: ein angemessener interkantonaler Lastenausgleich im Generellen sowie die Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen, ihre gemeinsame wirtschaftliche Bereitstellung und ein gerechter Ausgleich der Kosten gegeben der Mitsprache aller beteiligter Kantone im Speziellen. (2.) Dies soll mittels Aushandlung und Umsetzung neuer interkantonomer Vereinbarungen gelingen, (3.) die sodann insbesondere die neun in der BV festgeschriebenen Aufgabenbereiche regeln. (4.) So gelingt eine Arbeitsteilung zwischen Kantonen, die Leistungen anbieten, und solchen, die diese beziehen, was sich dann wiederum in einem (5.) ausreichenden, ökonomisch-effizienten Angebot an öffentlichen Leistungen niederschlägt (Abb. 1).

28 *FiLaG* 2003: Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 (Stand am 1. Januar 2020). <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2005/225/de> (22.05.2021).

29 *BR, Schweizerischer Bundesrat* 2014: Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, Bern, S. 61; *BR, Schweizerischer Bundesrat* 2018: Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, Bern, S. 56.

Abb. 1: Wirkungsmodell der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich



Anmerkung: Wirkungsmodell der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemäß behördlicher Evaluation.

Quelle: BR³⁰ mit eigenen Anpassungen im Wortlaut.

Wie genau aber hat sich die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor und nach Inkrafttreten der NFA entwickelt? Was ist ihr Stellenwert im Vergleich zum Finanzausgleichssystem im engeren Sinne? Und welche Kantone fragen in welchem Maße interkantonale Leistungen nach oder bieten diese an? Dies wird im nächsten Abschnitt beleuchtet.

3 Stellenwert und Entwicklung

3.1 Entwicklung interkantonomer Einnahmen und Ausgaben über die Zeit

Art. 18 Abs. 1 FiLaG bestimmt, dass der Schweizer Bundesrat in regelmäßigen Abständen die Entwicklung des Finanz- und Lastenausgleichs evaluiert. Abs. 3 ebendieses Artikels präzisiert, dass im Rahmen entsprechender Berichte „die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich [...] gesondert dargelegt“ werden.

Der erste Wirksamkeitsbericht (2008–2011) kann zwar noch keine quantitativen Einblicke liefern. Basierend auf einer Umfrage bei den Kantonen sei die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich aber schon vor Inkrafttreten der NFA zum Teil intensiv gewesen und habe sich seitdem weiter verstärkt.³¹ Der zweite Wirksamkeitsbericht (2012–2015) konkretisiert, dass sich die Zusammenarbeit tendenziell qualitativ verbessert habe und nun vermehrt die tatsächlichen Kosten einer Leistung abgegolten würden.³² Der quantitative Vergleich zeigt, dass sich die Summe der Ausgleichszahlungen in den Aufgabenbereichen von Art. 48a Abs. 1 BV vor (2004–2007) und nach Inkrafttreten der NFA (2008–2011) fast verdoppelt hat und mit mehr als zwei Milliarden Schweizer Franken im Jahr 2011 nahezu drei Prozent der gesamten Ausgaben der Kantone ausmacht.³³ Zwar tragen die Aufgabenbereiche hier unterschiedlich stark bei – insbesondere der Lastenausgleich im Fachhochschulbereich ist gewichtig –, jedoch ist in fast allen NFA-Bereichen ein Aufwärtstrend zu verzeichnen.³⁴

30 BR, Schweizerischer Bundesrat 2018 (Fn. 29).

31 BR, Schweizerischer Bundesrat 2010: Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011, Bern, S. 81–83.

32 BR, Schweizerischer Bundesrat 2014 (Fn. 29), S. 123.

33 Ebenda, S. 124–125.

34 Ebenda.

Der Regimewechsel durch die Reform scheint also einen klaren Effekt gehabt zu haben, was insbesondere auch der Niveauunterschied der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen im direkten Vergleich der Jahre 2007 und 2008 verdeutlicht. Anders gestaltet sich dies in den Aufgabenbereichen außerhalb von Art. 48a Abs. 1 BV: Die interkantonalen Ausgleichszahlungen sind hier weder besonders hoch noch von zunehmendem Umfang.³⁵ Der dritte und letzte bislang veröffentlichte Wirksamkeitsbericht (2016–2019) zeigt, dass es sich bei der verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in den Bereichen von Art. 48a Abs. 1 Lit. a.–i. BV nicht um ein kurzfristiges Phänomen handelt.³⁶ Vielmehr verstetigt sich die aufgezeigte Entwicklung bis zum Ende des Untersuchungszeitraums (verfügbare Daten bis 2015).

Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV³⁷ stützen diese Ausführungen (Abb. 2). Zunächst sei aber darauf hingewiesen, dass ab dem Jahr 2008 neue Standards im Rechnungsmodell gelten. Aufgrund dieser technischen Anpassung in der Finanzstatistik kann weniger der direkte Übergang von 2007 zu 2008 interpretiert und damit auch kein unmittelbarer NFA-Effekt untersucht werden. Dennoch ist es möglich, das Niveau und die Entwicklung der Daten vor und nach Inkrafttreten der NFA zu vergleichen.

So belaufen sich die aggregierten absoluten kantonalen Ausgaben an andere Kantone und Konkordate im Jahr 1990 auf gut 360 Millionen Schweizer Franken und steigen bis 2007 auf über 1,6 Milliarden Schweizer Franken. Nach Inkrafttreten der NFA umfassen diese interkantonalen Ausgaben gut zwei Milliarden Schweizer Franken und erreichen zum Ende der Untersuchungsperiode im Jahr 2019 ihr bisheriges Maximum von 2,7 Milliarden Schweizer Franken. Die zunehmende Bedeutung dieses bislang wenig beleuchteten Aspektes der Schweizer Finanzverfassung zeigt sich auch im steigenden Anteil der interkantonalen Ausgaben an den Gesamtausgaben der Kantone. Dieser steigt zwischen 1990 und 2007 kontinuierlich von unter ein auf über zwei Prozent an. Ab 2008 gehen jeweils fast drei Prozent aller kantonalen Ausgaben an andere Kantone oder Konkordate. Abbildung 2 zeigt zudem die aggregierten Einnahmen von Kantonen und Konkordaten relativ zu den Gesamteinnahmen der Kantone. Diese liegen unter den interkantonalen Ausgaben und könnten hier bedingt durch die vorliegenden Daten unterschätzt werden. So können beispielsweise die „Finanzeinnahmen von öffentlichen Unternehmungen“ (Position 446 in EFV³⁸) in der Aggregation nicht berücksichtigt werden: Zwar beinhalten sie Erträge aus Konkordaten, das heißt interkantonalen Anstalten, aber unter anderem eben auch von öffentlichen Betrieben des Bundes, von Zweckverbänden oder der Nationalbank.³⁹

35 Ebenda.

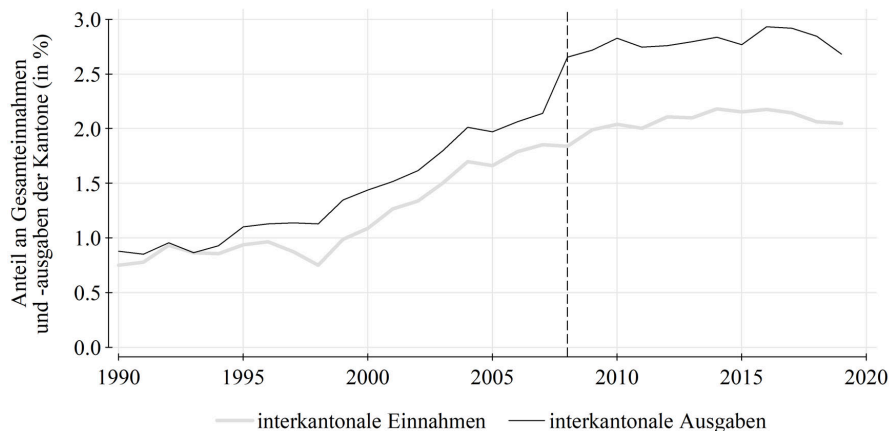
36 BR, *Schweizerischer Bundesrat* 2018 (Fn. 29), S. 84–90.

37 EFV, *Eidgenössische Finanzverwaltung* 2021: Finanzstatistik Berichterstattung (FS-Modell): Kantone / Einzeler Kanton (Standardauswertungen) (alle Kantone, sämtliche Jahre 1990–2019). <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html> (29.05.2021).

38 EFV, *Eidgenössische Finanzverwaltung* 2021 (Fn. 37).

39 FDK, *Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren* 2019: Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, [Anhang A]: S. 44. https://www.srs-cspp.ch/sites/default/files/pages/2020-01-31_handbuch_hrm2_-_2._auflage_5.pdf (29.05.2021).

Abb. 2: Aggregierte interkantonale Einnahmen und Ausgaben (1990–2019)



Anmerkung: eigene Berechnungen basierend auf den Daten der Finanzstatistik, genauer, den detaillierten Daten (FS-Modell) der einzelnen Kantone (Standardauswertungen) (EFV⁴⁰). Die interkantonalen Einnahmen ergeben sich aus allen Einnahmen von „Kantone[n] und Konkordate[n]“, die interkantonalen Ausgaben aus allen Ausgaben an „Kantone und Konkordate“ (siehe die entsprechenden Positionen „Kantone und Konkordate“ in den jeweiligen, kantonsspezifischen Datenblättern der „Einnahmen“ und „Ausgaben“). Zum Zweck dieser Abbildung wurden alle entsprechenden Positionen für die Einnahmen- und die Ausgabe-seite pro Kanton addiert. Die Summen jedes Kantons wurden wiederum zu einem Total der interkantonalen Einnahmen und Ausgaben addiert. Gleichzeitig wurden die gesamten Einnahmen und Ausgaben pro Kanton zu Gesamttotals addiert. Die Abbildung zeigt dann den Anteil der interkantonalen Einnahmen an den Gesamteinnahmen und der interkantonalen Ausgaben an den Gesamtausgaben der Kantone.

Die vertikale gestrichelte Linie markiert das Jahr des Inkrafttretens der NFA (2008).

Quelle: EFV⁴¹; siehe Arens⁴² für eine ältere Version der Abbildung.

Gegenüber den Zahlungen des Finanzausgleichs im engeren Sinne zeigt sich, dass die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich durchaus mit jenem vergleichbar ist. Der Anteil der kantonalen Zahlungen in den Finanz- und Lastenausgleich ist zuletzt (2019) mit nur 2,3 Prozent aller Kantonsausgaben gar *tiefer* als die interkantonalen Zahlungen außerhalb dieses Finanzausgleichssystems. Die aufsummierten kantonalen Einnahmen aus dem Finanzausgleichssystem sind hingegen deutlich höher und ein Mehrfaches der hier (aber wohl unterschätzten) aggregierten Einnahmen von Kantonen und Konkordaten, da ja der Bund einen Großteil des Finanz- und Lastenausgleichs finanziert (circa zwei Drittel von insgesamt 5,2 Milliarden Schweizer Franken im Jahr 2020⁴³).

40 Ebenda.

41 Ebenda.

42 Arens 2020 (Fn. 1), S. 162.

43 EFV, *Eidgenössische Finanzverwaltung* 2021: <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/zahlen.html> (29.05.2021).

3.2 Anbieter und Nachfrager interkantonaler Leistungen

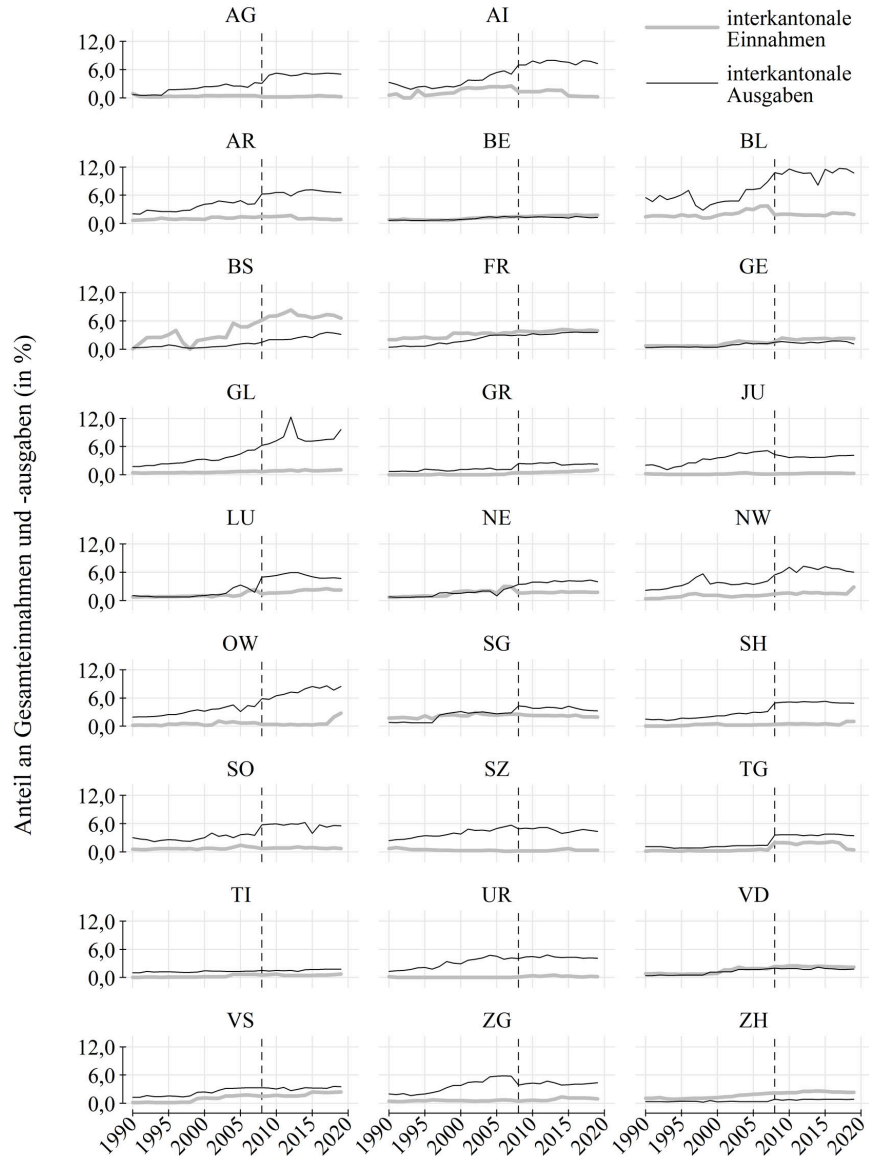
Der separate Blick auf die 26 Kantone (Abb. 3) zeigt, dass es sowohl unter den Kantonen als auch über die Zeit beträchtliche Unterschiede gibt, wie stark interkantonale Leistungen angeboten und nachgefragt werden. So liegt das Minimum des Anteils der Ausgaben an andere Kantone und Konkordate an den Gesamtausgaben eines Kantons bei 0,2 Prozent (Kanton Zürich, 1998). Das Maximum von mehr als zwölf Prozent erzielt der Kanton Glarus im Jahr 2012. Der (hier wohl unterschätzte) Anteil der Einnahmen von anderen Kantonen und Konkordaten an den Gesamteinnahmen variiert von null Prozent (Kanton Appenzell Innerrhoden, 1992 und 1993) zu mehr als acht Prozent (Kanton Basel-Stadt, 2012). Zwar sind dies nur die Extremwerte, aber auch das Mittel pro Kanton über die gesamten 30 Jahre zeichnet ein ähnliches Bild: Dem tiefsten mittleren Anteil der interkantonalen Ausgaben von nur gut 0,5 Prozent (Kanton Zürich) steht das höchste Mittel von rund 7,6 Prozent (Kanton Basel-Landschaft) gegenüber. Die tiefsten mittleren Einnahmen verzeichnet der Kanton Uri mit nur gut 0,1 Prozent, während der Kanton Basel-Stadt im Durchschnitt 4,5 Prozent von Kantonen und Konkordaten erhält.

Diese Auswertungen zeigen nicht nur deutliche Unterschiede im Grad der Nachfrage nach und des Angebots an Leistungen, welche von anderen Kantonen und im Rahmen abgeschlossener Konkordate erbracht werden. Auch ist bemerkenswert, dass diese in manchen Kantonen teilweise mehr als zehn Prozent der Ausgaben ausmachen, während sie in anderen Kantonen kaum ins Gewicht fallen. Gleiches gilt bei den Einnahmen, wenn auch auf tieferem Niveau. Zudem weisen die genannten Extremwerte darauf hin, dass hier ein Ausgleich zwischen Zentrumsantonen wie Basel-Stadt und Zürich, die regional genutzte Leistungen anbieten, und peripheren Kantonen wie Uri und Glarus, die diese nachfragen und abgelten, stattfindet. Wenn man nur die post-NFA Periode ab 2008 betrachtet, akzentuiert sich dieses Bild nochmals.

Der Eindruck bestätigt sich, wenn die Differenz zwischen interkantonalen Einnahmen und Ausgaben oder den jeweiligen Anteilswerten gebildet wird – also die Nettozahler- bzw. Nettonehmerschaft betrachtet wird. Nur in sechs Fällen übersteigen fast ausnahmslos die Einnahmen die Ausgaben; namentlich ist dies der Fall in den Kantonen Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Waadt und Zürich. Alle zeichnen sich durch eine große Zentrumsstadt sowie eine eigene Universität aus, die allerdings im Falle Basel-Stads gemeinsam mit Basel-Landschaft getragen wird. In fünf dieser sechs Fälle handelt es sich zudem um genau jene Fälle, welche in einer Modellrechnung zur NFA⁴⁴ als „Zentrumskantone“ und wichtige Anbieter regionaler öffentlicher Leistungen ausgemacht wurden, die durch die neuen Regelungen entlastet würden. Dazu kommt hier der zweisprachige Kanton Freiburg, der sehr enge Beziehungen zu den französischsprachigen Kantonen pflegt und ebenso mit den deutschsprachigen Kantonen, insbesondere dem Kanton Bern, zusammenarbeitet.

44 EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement/KdK, Konferenz der Kantonsregierungen 1999 (Fn. 24), S. 180–181.

Abb. 3: Interkantonale Einnahmen und Ausgaben pro Kanton (1990–2019)



Anmerkungen: siehe Abbildung 2.
Zum Zweck dieser Abbildung wurden alle entsprechenden Positionen für die Einnahmen- und die Ausgabe-
seite pro Kanton addiert und in Relation zu den Gesamteinnahmen und -ausgaben pro Kanton gesetzt.
Die Abbildung zeigt dann den Anteil der interkantonalen Einnahmen an den Gesamteinnahmen pro Kanton
sowie der interkantonalen Ausgaben an den Gesamtausgaben pro Kanton.
Die vertikale gestrichelte Linie markiert das Jahr des Inkrafttretens der NFA (2008).

Die Kantonskürzel lesen sich wie folgt: AG: Aargau; AI: Appenzell Innerrhoden; AR: Appenzell Ausserrhoden; BE: Bern; BL: Basel-Landschaft; BS: Basel-Stadt; FR: Freiburg; GE: Genf; GL: Glarus; GR: Graubünden; JU: Jura; LU: Luzern; NE: Neuenburg; NW: Nidwalden; OW: Obwalden; SG: St. Gallen; SH: Schaffhausen; SO: Solothurn; SZ: Schwyz; TG: Thurgau; TI: Tessin; UR: Uri; VD: Waadt; VS: Wallis; ZG: Zug; ZH: Zürich. Quelle: EFV⁴⁵; siehe Arens⁴⁶ für eine ältere Version der Abbildung.

Obgleich aus den zugrundeliegenden Daten nicht hervorgeht, aus welchem Kanton die Einnahmen eines bestimmten Kantons stammen und zu welchem seine Ausgaben fließen, so könnte sich die Logik regionaler Zentren unter anderem am Beispiel Basel-Stadt und Baselland besonders gut zeigen. Während in Basel-Stadt der Anteil der interkantonalen Einnahmen jenen der Ausgaben klar übersteigt, so sind die Ausgaben an Kantone und Konkordate, vermutlich insbesondere an den Kanton Basel-Stadt, im Kanton Basel-Landschaft deutlich höher als die interkantonalen Einnahmen. Dies verwundert kaum: Die beiden Kantone sind mit so vielen Konkordaten verbunden wie kein anderes Kantonspaar.⁴⁷ Sinnbildlich für die intensive Kooperation ist neben der gemeinsamen Universität die interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Behörden vom 21. Juni 2011.⁴⁸ Diese sieht neben einer engen Koordination und parallelen Prozessen bei sogenannten partnerschaftlichen Geschäften auch Standards für den Lastenausgleich zwischen beiden Kantonen vor. Allerdings scheiterten Fusionsbestrebungen wiederholt in kantonalen Volksabstimmungen⁴⁹, zuletzt 2014 in Baselland.

Den Nettonehmern stehen Kantone gegenüber, welche Leistungen anderer Kantone stark nachfragen, selber aber vergleichsweise wenig interkantonale Einnahmen erzielen. Neben Baselland ist die Differenz zwischen (geringen) Einnahmenanteilen und (hohen) Ausgabenanteilen vor allem in peripheren Kantonen wie Glarus, Obwalden, Schwyz oder Appenzell Innerrhoden beträchtlich. Dies bestätigt wiederum, dass es sich in den erstgenannten Fällen um zentrale Anbieter von öffentlichen Leistungen handelt und in den letztgenannten um periphere Nachfrager ebendieser.

3.3 Interkantonale Abgeltungen: Der „27. Kanton“

In Abbildung 4 werden alle interkantonalen Einnahmen und Ausgaben schließlich in einem fiktiven „27. Kanton“ zusammengefasst und können so den Gesamteinnahmen und -ausgaben pro Kanton (bereinigt um erstgenannte Posten) gegenübergestellt werden. Angelehnt an die Jahresberichte „Finanzstatistik der Schweiz“⁵⁰ lässt sich so ein Vergleich

45 EFV, *Eidgenössische Finanzverwaltung* 2021 (Fn. 37).

46 Arens 2020 (Fn. 1), S. 164.

47 Arens 2020 (Fn. 1), S. 186–187.

48 SGS 109.11 (BL) bzw. SG 118.300 (BS) 2011: Vereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden vom 21.06.2011. https://bl.clex.ch/app/de/texts_of_law/109.11 bzw. https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/118.300 (19.06.2021).

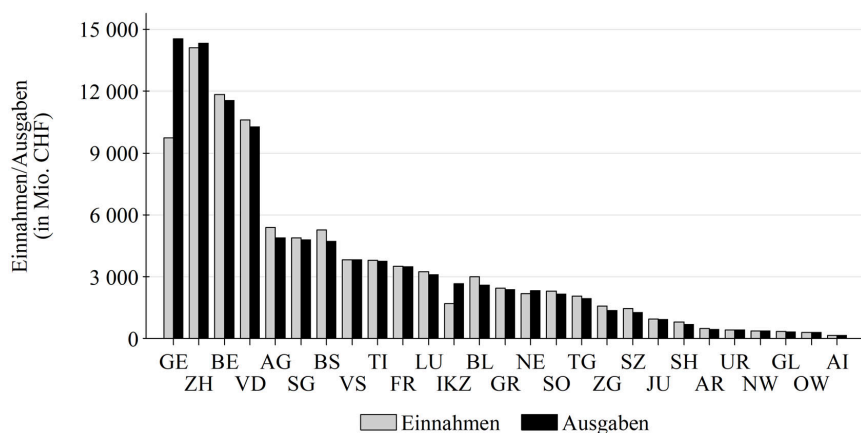
49 Mueller, Sean 2013: Conflicting Cantonalisms: Disputed Sub-national Territorial Identities in Switzerland, in: *L'Europe en Formation*, Nr. 369, S. 86–102.

50 EFV, *Eidgenössische Finanzverwaltung* div. Jahre: Finanzstatistik der Schweiz. Jahresbericht (2008–2017), Bern.

zwischen dem gesamten Umfang der interkantonalen Zusammenarbeit und den Einnahmen und Ausgaben pro Kanton ziehen. Die Darstellung zeigt den letzten und aktuellen Zeitpunkt der vorliegenden Daten (2019).

Beim Vergleich der Ausgaben nimmt der „27. Kanton“ den 12. Rang ein und liegt damit im (oberen) Mittelfeld. Seine Ausgaben übersteigen klar die Gesamtausgaben kleiner, peripherer Kantone und liegen noch vor jenen von Kantonen mit mittlerer Bevölkerungszahl wie Basel-Landschaft, Graubünden oder Neuenburg. Nur bevölkerungsstarke Kantone und solche mit regional oder schweizweit bedeutenden Großstädten liegen in der Verteilung weiter vorne. Beim Vergleich der Einnahmenseite ist der „27. Kanton“ nur noch im unteren Mittelfeld und klar tiefer klassiert (17. Rang). Wie bereits dargelegt, könnte dies aber den Daten geschuldet sein, die die Einnahmen von Kantonen und Konkordaten wohl unterschätzen.

Abb. 4: Kantonale und interkantonale Gesamteinnahmen und -ausgaben (2019)



Anmerkungen: siehe Abbildung 2. Die Gesamteinnahmen und -ausgaben pro Kanton wurden hier zudem um die jeweilige Summe der Einnahmen von und Ausgaben an Kantone/n und Konkordate/n bereinigt. Sie sind somit nicht mehr Teil der Gesamteinnahmen und -ausgaben pro Kanton, sondern bilden ausschließlich den fiktiven „27. Kanton“ der interkantonalen Zusammenarbeit (IKZ). Es wurde darauf verzichtet, die vormaligen interkantonalen Einnahmen und Ausgaben pro Kanton hier nun in umgedrehter Logik als Ausgaben und Einnahmen zu deklarieren.

Quelle: EFV⁵¹; siehe Arens⁵² für eine ältere Version der Abbildung.

4 Fazit

Motivation dieses Beitrags war es, eine andere, weniger prominente Seite des Schweizer Finanzausgleichs (im weiteren Sinne) zu zeigen, nämlich die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Diese ist nicht Teil des national festgeschriebenen Finanzausgleichs im engeren Sinne mit seinen jährlichen vertikalen wie horizontalen Zahlungen.

51 EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung 2021 (Fn. 37).

52 Arens 2020 (Fn. 1), S. 165.

Vielmehr speist sich die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich aus der *freiwilligen* Abgeltung von Leistungen, welche die Kantone bei anderen nachfragen und dafür finanziell aufkommen. Anders als beim eigentlichen Finanzausgleich fließt das Geld dabei auch weniger von den Reichen zu den Armen als vielmehr aus den Peripherien in die Zentren.

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist zudem nicht etwa bloßes Beiwerk, sondern war integraler, originärer Bestandteil der NFA. Die Analyse zeigt denn auch, dass diese bereits vor der Reform kontinuierlich gewachsen ist und nach Inkrafttreten der NFA ein bemerkenswertes Niveau erreicht hat. Dies entspricht der allgemeinen Tendenz, dass in der interkantonalen Zusammenarbeit über die Zeit eher Bestehendes formalisiert als Neues eingeführt wurde.⁵³ Gleichzeitig zeigt sich klar, dass die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ein Mittel zur Abgeltung von Leistungen ist, welche insbesondere von Zentrumsantonen geleistet und in zum Teil beträchtlichem Umfang von eher peripheren Kantonen nachgefragt werden. Wenn sich also die „Stadtkantone“ über die nur ungenügende Berücksichtigung der Zentrumslasten gegenüber der geo-topographischen Komponente im Lastenausgleich beklagen, sollte dieser Umstand berücksichtigt werden. Andererseits kann mit der hiesigen Analyse weder aufgeschlüsselt werden, ob und in welchen Bereichen nicht doch Trittbrettfahrer bestehen. Noch können die Daten Auskunft darüber geben, inwiefern die geleisteten Abgeltungen den tatsächlichen Kosten ihrer Bereitstellung entsprechen, Stichwort Vollkosten (Art. 28 Abs. 1 IRV).

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist gemessen am Volumen ihrer Einnahmen und Ausgaben vergleichbar mit einem mittelgroßen Kanton. Dies zeigt insgesamt auf, dass interkantonale Zusammenarbeit – hier mit Lastenausgleich – ein relevantes Instrument zur Gestaltung regionaler Politik in funktionalen Räumen ist. Die aufgezeigte Entwicklung könnte derweil noch nicht am Ende sein, ist aber ebenso anspruchsvoll: Einerseits müssen Leistungen weiter angemessen abgegolten werden, um deren Bereitstellung zu garantieren. Deren Vorbedingungen – regionaler Dialog und der Wille zum Kompromiss – sind aber nicht zu unterschätzen, obwohl die interkantonale Zusammenarbeit mittlerweile zur Standardaufgabe jedes Kantons gehört. Andererseits widerfährt der interkantonalen Zusammenarbeit auch Kritik, insbesondere aus den Reihen kantonalen Parlamentarierinnen und Parlamentarier.⁵⁴ Die interkantonale Zusammenarbeit mit oder auch ohne Lastenausgleich ist allerdings sowohl Folge der Kleinräumigkeit des Schweizer Föderalismus wie auch ein wichtiger Faktor für seinen Erhalt, woran alle Akteure, die Bevölkerung ebenso wie die kantonalen Exekutiven und Legislativen, sehr interessiert sind.

53 Vatter, Adrian 2018: Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model, London et al., S. 64.

54 Abderhalden, Ursula 1999: Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Freiburg; Strebel, Michael 2014: Exekutivföderalismus in der Schweiz?, Baden-Baden.

Informationsfreiheit für Österreich? Neue Transparenzregeln und ein Paradigmenwechsel als Herausforderung für den Föderalismus

Peter Bußjäger/Mathias Eller

1 Einleitung: Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht in Verfassungsrang. Das Yin und Yang des österreichischen Informationsrechts

Österreich rangiert seit Jahren in einer internationalen Bewertung der nationalen Rechtslage zum Recht auf Information unter 128 Ländern an vorletzter Stelle¹ und weist demnach eine der schwächsten gesetzlichen Vorgaben für den Zugang zu staatlicher Information auf. In der Europäischen Union ist Österreich offenbar überhaupt das letzte Land ohne ein Informationsfreiheitsgesetz, stattdessen besitzt es eine in der Bundesverfassung (B-VG) verankerte Amtsverschwiegenheit. Demgegenüber ist etwa auf Unionsebene bereits ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union normiert.² Unbestritten ist zudem, dass sich in demokratischen Gesellschaften in den letzten Jahren ein dynamischer Trend hin zur Öffnung der Verwaltung gegenüber den Informationsbedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger entwickelt hat.³ Vor diesem Hintergrund lassen sich die wiederholten Forderungen nach einer Abschaffung der Amtsverschwiegenheit und der Verankerung eines Rechts auf Informationszugang erklären. Die Politik erkannte den Handlungsbedarf schon vor einiger Zeit. So enthielt etwa das SPÖ/ÖVP-Regierungsprogramm aus dem Jahr 2013⁴ die Passage, das Amtsgeheimnis zugunsten einer verfassungsgesetzlich angeordneten Pflicht aller Staatsorgane, Informationen von allgemeinem Interesse der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen (*Open Government*), abzuschaffen. Die damals in Begutachtung geschickte Regierungsvorlage⁵ fand in der Wissenschaft breite Resonanz und wurde entsprechend analysiert.⁶ Trotz mehrmaliger Anläufe – etwa im Jahr 2017⁷ und zuletzt Mitte des Jahres 2020 – schlug eine Realisierung dieses Reformprojektes bislang jedoch fehl.

1 *Access Info Europe, Center for Law and Democracy* 2016: Right to Information Rating. <http://www.rti-rating.org/country-data/Austria/> (22.03.2021).

2 Vgl. Art. 15 AEUV, Art. 41 Abs. 2 GRCh. Zur Ausübung dieser Rechte ist die Transparenz VO (EG) Nr. 1049/2001 von Bedeutung.

3 *Feik, Rudolf* 2007: Art 20 Abs 3 B-VG, in: *Kneihls, Benjamin/Lienbacher, Georg (Hrsg.): Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (5. Lfg), Wien, S. 1–25 (3).

4 *SPÖ/ÖVP* 2013: „Erfolgreich. Österreich. Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018“, S. 99.

5 RV 395 BlgNR XXV. GP.

6 Vgl. aus der reichhaltigen Literatur unter anderem *Bertel, Maria* 2014: Informationsfreiheit statt Amtsgeheimnis? Art 22a B-VG auf dem Prüfstand, in: *Journal für Rechtspolitik* (JRP), Jg. 22, Nr. 3, S. 203–212; *Posch, Albert* 2015: B-VG-Novelle zur Informationsfreiheit – staatliches Handeln wird transparenter, in: *Baumgartner, Gerhard (Hrsg.): Öffentliches Recht. Jahrbuch* 2015, Wien, Graz, S. 121–136; *Grabensteiner, Gerald* 2017: Praktische Herausforderungen bei der Umsetzung einer künftigen Informationsverpflichtung, in: *Irresberger, Karl/Steiner, Wolfgang/Uebe, Thomas (Hrsg.): Linzer Legistik-Gespräche* 2016, Linz, S. 157–178.

7 Dazu *Wiederin, Ewald* 2018: Was hätte die Informationsfreiheit gebracht?, in: *scrinium. Zeitschrift des Verbandes Österreichischer Archivarinnen und Archivare*, Nr. 72, S. 9–19.

Offensichtlich werden die derzeit geltenden Regelungen zur Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht in Art. 20 Abs. 3 und 4 B-VG dem Bedürfnis der österreichischen Bevölkerung an einer transparenten⁸ und offenen staatlichen Verwaltung nicht (mehr) gerecht. In der Literatur⁹ wurde das Spannungsverhältnis zwischen Abs. 3 (Amtsverschwiegenheit) und Abs. 4 (Auskunftspflicht) des Art. 20 B-VG bereits im Detail untersucht, sodass an dieser Stelle eine kursorische Zusammenfassung des Regelungsinhalts erfolgen kann: Im Grunde normiert das B-VG in Art. 20 Abs. 4 eine Auskunftspflicht aller Verwaltungsorgane in Angelegenheiten ihres eigenen Wirkungsbereichs, soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht. Eine solche Verschwiegenheitspflicht kann sich insbesondere aus dem Datenschutzrecht oder der Amtsverschwiegenheit ergeben.¹⁰ Nach Art. 20 Abs. 3 B-VG sind die Verwaltungsorgane zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet. Die Verschwiegenheitspflicht erstreckt sich allerdings nur auf solche Informationen, an denen ein rechtlich geschütztes Geheimhaltungsinteresse besteht. Als derartige Geheimhaltungsinteressen definiert das B-VG zum einen bestimmte öffentliche Interessen – die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, die umfassende Landesverteidigung, die auswärtigen Beziehungen, die wirtschaftlichen Interessen einer Körperschaft des öffentlichen Rechts und die Vorbereitung einer Entscheidung. Zum anderen ist die Verwaltung zur Verschwiegenheit verpflichtet, wenn die Geheimhaltung im überwiegenden Interesse einer Partei geboten ist. Dabei hat eine Abwägung des Geheimhaltungsinteresses des oder der Betroffenen mit den Interessen einer Auskunftswerberin oder eines Auskunftswerbers zu erfolgen, wobei dem Auskunftsinteresse prinzipiell ein größeres Gewicht zukommt. Dies bedeutet: Amtsverschwiegenheit und Auskunftsrecht greifen ineinander über und begrenzen einander wechselseitig.

Ein aktueller Ministerialentwurf¹¹ der Bundesregierung soll im Wesentlichen das bereits 2013 formulierte Projekt – Abschaffung der Amtsverschwiegenheit und Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes (im Folgenden: IFG) – endlich in die Tat umsetzen. Der vorliegende Beitrag setzt sich zum Ziel, die Auswirkungen und damit verbundenen Herausforderungen des geplanten Reformprojektes aus föderalistischer Perspektive zu bewerten.

8 Transparenz wird dabei ganz allgemein als Gegenstück zu Geheimhaltung verstanden. Siehe dazu *Bertel, Maria* 2017: Informationsfreiheit und Verschwiegenheitspflichten – Aspekte des unionsrechtlichen Regelungsrahmens, in: *Irresberger, Karl/Steiner, Wolfgang/Uebe, Thomas* (Hrsg.): Linzer Legistik-Gespräche 2016, Linz, S. 41–57 (41) mwN.

9 *Perthold-Stoitzner, Bettina* 1998: Die Auskunftspflicht der Verwaltungsorgane. Eine systematische Darstellung des Auskunftsrechts nach Art 20 Abs 4 B-VG und den ausführenden Gesetzen, 2. Auflage, Wien; *Wieser, Bernd* 2001: Art 20/3 B-VG und Art 20/4 B-VG, in: *Korinek, Karl/Holoubek, Michael et al.* (Hrsg.): Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar (4. Lfg), Wien, S. 1–47, *Bußjäger, Peter* 2019: Der Status quo: Amtsverschwiegenheit und Informationsrecht, in: *Bertel, Maria/Happacher, Esther/Simonati, Anna* (Hrsg.): Die transparente Verwaltung in Österreich und Italien, Wien, S. 43–55 (45 ff).

10 Siehe auch *Faber, Roland* 2018: Zeitgeschichtliche Forschung zwischen Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht, in: *Eisenberger, Iris/Ennöckl, Daniel/Reiter-Zatloukal, Ilse* (Hrsg.): Zeitgeschichtsforschung im Spannungsfeld von Archiv-, Datenschutz- und Urheberrecht, Wien, S. 161–172 (166 ff); *Bußjäger* 2019 (Fn. 9), S. 48 ff.

11 95/ME XXVII. GP.

2 Informationsfreiheit im Regierungsprogramm 2020–2024 von ÖVP und Grünen

Wenngleich das aktuelle Regierungsprogramm der türkis-grünen Bundesregierung¹² aus föderalistischer Sicht insgesamt wenig spektakuläre und überraschende Vorhaben – insbesondere keine grundlegende Staats- und Verwaltungsreform – beinhaltet, hält es doch einige Herausforderungen für das Modell des kooperativen Föderalismus¹³ bereit, zu denen gerade auch das in Planung befindliche IFG des Bundes zu zählen ist. Es ist Teil eines umfassenden Transparenzpakets, zu dessen Realisierung sich die Bundesregierung im Regierungsprogramm bekennt. Damit werden schon bisher in Angriff genommene Bemühungen – in der letzten Legislaturperiode wurde etwa das Transparenzdatenbankgesetz¹⁴ novelliert – fortgesetzt.

Die konkrete Ausgestaltung des geplanten Vorhabens wird im Unterpunkt „Kontroll- und Transparenzpaket Informationsfreiheit“ in mehreren Punkten umrissen und stellt sich wie folgt dar: Es soll neben der Abschaffung der Amtsverschwiegenheit ein einklagbares Recht auf Zugang zu Informationen eingeführt werden, welches sich an näher bezeichnete Organe des Bundes und der Länder, Organe der Selbst- und Justizverwaltung, die Volksanwaltschaft und die Landesvolksanwaltschaften¹⁵ sowie Unternehmen, die der Rechnungshofkontrolle unterliegen,¹⁶ richtet. Der Ausübung dieses Rechts sollen allerdings materielle Schranken auferlegt werden. Kein Informationsrecht soll bestehen, soweit und solange die Geheimhaltung erforderlich und verhältnismäßig ist. Zudem ist die Rede von der „Schaffung eines zentralen Transparenzregisters“ sowie eines „Rechts auf Zugang zu Informationen (unabhängig von der Form der Speicherung)“. Darüber hinaus zielen die Pläne auf die Normierung einer Pflicht zur aktiven Informationsveröffentlichung im Verfassungsrang betreffend Informationen von allgemeinem Interesse ab.¹⁷ Die Übermitt-

12 ÖVP – Die neue Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative 2020: Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024, Kapitel: 01. Staat, Gesellschaft & Transparenz, S. 8.

13 Vgl. dazu etwa die Beiträge in *Bußjäger, Peter (Hrsg.) 2010: Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern*, Wien oder – bezogen auf das virulente Thema Digitalisierung; *Härtel, Ines 2019: Kooperativer Föderalismus: Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung – Erfahrungen aus dem deutschen föderalen Raum*, Wien, S. 229–256 (231 ff).

14 War die mit der B-VG-Novelle BGBl I 14/2019 verwirklichte Kompetenzentflechtung aus föderalistischer Sicht noch zu begrüßen [vgl. dazu *Bußjäger, Peter/Schramek, Christoph 2019: Entflechtung und Zentralisierung. Paradigmen des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2019. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 329–342 (335)], stieß die Novelle BGBl I 70/2019, mit der das Transparenzdatenbankgesetz geändert wurde, wenig später auf heftige Gegenwehr der Länder. Siehe dazu ausführlich *Institut für Föderalismus 2020: 44. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2019)*, S. 35 f und näher unter Punkt 4.

15 Bislang verfügen in Österreich lediglich die Bundesländer Tirol und Vorarlberg jeweils über eine eigene Landesvolksanwaltschaft. Von der in Art. 148i Abs. 1 B-VG normierten Ermächtigung, die Volksanwaltschaft auch für den Bereich der Verwaltung des betreffenden Landes für zuständig zu erklären, wurde folglich nicht Gebrauch gemacht.

16 Ausgenommen davon sind börsennotierte Unternehmen.

17 Dazu zählen etwa Gutachten, Studien, Stellungnahmen oder Verträge ab einem festzulegenden Schwellenwert.

lung von Informationen bzw. Dokumenten hat nach den Vorstellungen der Regierungsparteien seitens des verpflichteten Organs unverzüglich, jedenfalls binnen vier Wochen zu erfolgen. In begründeten Fällen soll es auch möglich sein, einem Informationsbegehren erst nach acht Wochen nachzukommen. Der Rechtsschutz soll dem des Umweltinformationsgesetzes des Bundes¹⁸ nachgebildet sein, sodass ein Bescheid der informationspflichtigen Stelle spätestens zwei Monate nach Eintreffen des Informationsbegehrens zu erlassen ist. Wird einem solchen nicht oder lediglich unzureichend Rechnung getragen, ist über eine dagegen erhobene Beschwerde die Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte, die darüber binnen zwei Monaten zu entscheiden haben, vorgesehen. Überdies soll die weisungsfreie und unabhängige Datenschutzbehörde den umfassten Institutionen als Beratungs- und Servicestelle zur Seite stehen.

3 Das Informationsfreiheitsgesetz und seine Implikationen für den Föderalismus in Österreich

3.1 Zentrale Inhalte des Begutachtungsentwurfs

Der in Begutachtung befindliche Ministerialentwurf versucht, die erwähnten Punkte des Regierungsprogramms umzusetzen. Die Erläuternden Bemerkungen¹⁹ dazu fassen das Vorhaben treffend zusammen:

„Es soll ein Paradigmenwechsel eingeleitet werden, indem das Amtsgeheimnis endgültig beseitigt, staatliche Transparenz zur Regel und Geheimhaltung zur Ausnahme gemacht werden soll. Staatliches Handeln soll für jedermann weitestgehend transparent gemacht, der Zugang des Einzelnen zu staatlichen Informationen erleichtert und jener zu staatsnahen unternehmerischen Informationen eröffnet werden.“

Die Aufhebung der verfassungsgesetzlichen Amtsverschwiegenheit soll rechtstechnisch durch den Entfall des Art. 20 Abs. 3 B-VG verwirklicht werden. In einem neuen Art. 22a B-VG wird mit dem Recht auf Zugang zu Informationen die allgemeine Informationsfreiheit verankert. Aufbauend auf den bundesverfassungsrechtlich normierten Bestimmungen soll ein IFG die näheren Regelungen für die Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse und für das Verfahren der Informationserteilung beinhalten.

Die im neuen Art. 22a B-VG sowie im IFG enthaltenen Ausnahmetatbestände ähneln freilich im Wesentlichen jenen, die nach derzeitiger Rechtslage gemäß Art. 20 Abs. 3 B-VG eine Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit begründen. Abgesehen von der Verpflichtung des Staates zur aktiven Informationspolitik (Bringschuld)²⁰ hinsichtlich jener Informationen, die von allgemeinem Interesse sind, handelt es sich bei der vorgesehenen Neuerung daher im Prinzip um eine Umkehrung des bisherigen Systems der Auskunftspflicht, bei dem der Grundsatz der Amtsverschwiegenheit gilt. Künftig soll die Ver-

18 BGBl I 137/1999 i d F BGBl I 74/2018. Dieses setzt die Umweltinformationsrichtlinie der Europäischen Union um.

19 EB zu 95/ME XXVII. GP, S. 1.

20 Art. 22a Abs. 1 neu B-VG.

schwiegenheitspflicht die Ausnahme sein und als Regel das Recht auf Zugang zu Informationen gelten.²¹ Ob der geplante Schritt der Bundesregierung tatsächlich einen echten Fortschritt beim Informationszugang bedeuten wird, hängt in Zukunft wohl maßgeblich von der Position der (Höchst)Gerichte und ihrer Interpretation der im Gesetz angelegten Geheimhaltungsgründe ab.

Die nun folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf jene geplanten Änderungen im B-VG und Inhalte des IFG, die von föderalem Interesse sind. Zunächst erfolgt eine Auseinandersetzung mit den kompetenzrechtlichen Änderungen. Im Anschluss richtet sich der Fokus auf das vorgesehene Informationsregister und die Reichweite des IFG.

3.2 *Beurteilung aus föderalistischer Perspektive*

3.2.1 *Kompetenzrechtliche Beurteilung*

Bislang ist die Auskunftspflicht – wie oben bereits beschrieben – bundesverfassungsrechtlich in Art. 20 Abs. 4 B-VG normiert. In dieser Bestimmung wird zugleich ein Gesetzesvorbehalt für die Amtsverschwiegenheit festgelegt. Das allgemeine Prinzip der Geheimhaltung wird nur dann schlagend, „soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht“.²² Der letzte Satz des Art. 20. Abs. 4 B-VG ist für die aktuelle Kompetenzlage im Rahmen der Auskunftspflicht maßgeblich. Dieser normiert, dass die näheren Regelungen hinsichtlich der Organe des Bundes sowie der durch die Bundesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind. Hinsichtlich der Organe der Länder und Gemeinden sowie der durch die Landesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung sind die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern geteilt. Dem Bund wird die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung eingeräumt, während die Ausführungsgesetzgebung und die Vollziehung Landessache sind.²³ Aufbauend auf dieser Bestimmung, die im Wesentlichen sowohl Anknüpfungspunkte für eine Kompetenz des Bundes als auch der Länder vorsieht, wurden ein Auskunftspflichtgesetz des Bundes und neun Landesgesetze,²⁴ die in Ausführung eines Auskunftspflicht-Grundsatzgesetzes²⁵ ergangen sind, erlassen. Es handelt sich hierbei demnach um einen der seltenen Fälle der Grundsatzgesetzgebung des Bundes, der außerhalb der zentralen Kompetenzverteilungsbestimmungen in Art. 10–15 B-VG (dort Art. 12 B-VG) angesiedelt ist. Bereits aus dieser Darstellung ergibt sich eine höchst komplexe Kompetenzrechtslage, an der entsprechend häufig Kritik geübt wurde.

21 So zutreffend *Grabensteiner* 2017 (Fn. 6), S. 178.

22 Dazu eindrucklich *Wiederin* 2018 (Fn. 7), S. 15.

23 Zu den Hintergründen dieser geteilten Zuständigkeit vgl. *Bußjäger* 2019 (Fn. 9), S. 45 f.

24 Burgenländisches Auskunftspflicht-, Informationsweiterverwendungs- und Statistikgesetz, LGBl 14/2007 idF LGBl 40/2018; Kärntner Informations- und Statistikgesetz, LGBl 70/2005 idF LGBl 50/2019; NÖ Auskunftsgesetz, LGBl 0020-0 idF LGBl 45/2019; Oö. Auskunftspflicht-, Datenschutz- und Informationsweiterverwendungsgesetz, LGBl 46/1988 idF LGBl 88/2019; [Sbg] Gesetz über Auskunftspflicht, Dokumentenweiterverwendung, Datenschutz, Landesstatistik und Geodateninfrastruktur, LGBl 73/1988 idF LGBl 138/2000; Steiermärkisches Auskunftspflichtgesetz, LGBl 73/1990 idF LGBl 87/2013; Tiroler Auskunftspflichtgesetz, LGBl 4/1989 idF LGBl 130/2013; [Vbg] Auskunftsgesetz, LGBl 17/1989 idF LGBl 44/2013; Wiener Auskunftspflichtgesetz, LGBl 20/1988 idF LGBl 33/2013.

25 BGBl 287/1987 idF BGBl I 158/1998.

Während eine frühere Regierungsvorlage²⁶ noch keine Änderungen der bestehenden Kompetenzverteilung vorgesehen hatte, sohin die näheren Regeln im Bereich der Auskunftspflicht durch Bundes- und Landesgesetze umgesetzt werden sollten, wurden bereits im Jahr 2015 die Weichen für die Übertragung der Materie in eine Bundeskompetenz gestellt. In Gesprächen mit dem Bund signalisierten die Länder, dass sie einer solchen Übertragung nicht grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen, wenn langjährige Forderungen der Länder, insbesondere die Abschaffung gegenseitiger in der Verfassung verankerter Zustimmungsrechte, umgesetzt werden.²⁷ Durch einen Gesetzesantrag des Bundesrates vom 29. Oktober 2015²⁸ betreffend den Entfall wechselseitiger Zustimmungsrechte von Bund und Ländern wurden die Forderungen der Länder bekräftigt. Der folgende Entwurf zu einem IFG²⁹ sah bereits vor, dass die Kompetenz zur Regelung der Informationsfreiheit ausschließlich Bundessache sei.³⁰ Der nun vorliegende Ministerialentwurf geht ebenso von einer ausschließlichen Bundeskompetenz aus. Als unmittelbare Folge ist vorgesehen, dass die in Geltung befindlichen Regelungen zur Auskunftspflicht auf bundes- und landesgesetzlicher Ebene achtzehn Monate nach Ablauf der Kundmachung eines IFG außer Kraft treten sollen. Die Vollziehung soll schließlich zwischen Bundes- und Landesebene geteilt und davon abhängig sein, ob die den Gegenstand der Information betreffende Angelegenheit der Vollziehung nach Bundes- oder Landessache ist.

Dieser erneute Zentralisierungsschritt ist aus föderalistischer Sicht kritisch zu sehen, wird damit doch in die Organisationshoheit der Länder eingegriffen. Allerdings wäre eine weitere Zersplitterung des Informationsrechts im kleinräumigen, zentralistischen Bundesstaat Österreich in der Öffentlichkeit kaum hingenommen worden. Außerdem konnten sich die Länder ein beachtliches Zugeständnis sichern: Hinsichtlich des geplanten IFG ist nicht nur eine Mitwirkungsmöglichkeit der Länder bei der Vorbereitung des Gesetzesvorhabens, sondern ihre Zustimmung als Erzeugungsbedingung des Gesetzes – und damit in der Praxis ein äußerst wirkungsvolles Instrument³¹ mit einem Quasi-Vetorecht des einzelnen Landes – vorgesehen.³² Dies entspricht einer Praxis, die bereits in der Vergangenheit bei Zentralisierungen (2002 im Rahmen des Vergaberechts)³³ eingesetzt wurde und als Kompensation mittels „Föderalismus durch Beteiligung“ betrachtet werden kann. Erwähnenswert ist außerdem, dass besondere Bestimmungen in anderen Bundes- und Landesgesetzen über das Recht auf Zugang zu Informationen oder über deren Geheimhaltung unberührt bleiben sollen (§ 16 IFG). Der Begutachtungsentwurf hat daher unmittelbar keine Auswirkungen auf Landesgesetze betreffend Umweltinformation, Geodateninfrastruktur oder Informationsweiterverwendung.

26 395 BlgNR XXV. GP.

27 Siehe dazu Grabensteiner 2017 (Fn. 6), S. 159 f.

28 RV 869 BlgNR XXV. GP.

29 Antrag gemäß § 27 GOG, 1/AUA XXV. GP.

30 Grabensteiner 2017 (Fn. 6), S. 160.

31 Dieses muss freilich gemäß Art. 42a B-VG innerhalb einer Frist von acht Wochen nach Fassung des Gesetzesbeschlusses im Parlament ausgeübt werden.

32 Art. 22a Abs. 4 lit. a neu B-VG.

33 Art. 14b B-VG.

3.2.2 Informationsregister

Der Zugang zu Informationen von allgemeinem Interesse soll nach den Vorstellungen des Begutachtungsentwurfs von den informationspflichtigen Stellen im Wege eines zentralen elektronischen Registers (Informationsregister) ermöglicht werden, wobei die näheren Bestimmungen über das Informationsregister durch Bundesgesetz getroffen werden sollten (§ 4 Abs. 2 IFG). Da es sich auch hierbei um eine „nähere Regelung“ iSd Art. 22a Abs. 4 neu B-VG handelt, ist davon auszugehen, dass sich der Zustimmungsvorbehalt der Länder auch auf ein Bundesgesetz über das Informationsregister erstreckt. Eine Klarstellung in den Erläuternden Bemerkungen wäre diesbezüglich dennoch wünschenswert. Das zentrale Informationsregister zeigt, wie stark die zentral garantierte Informationsfreiheit in die Organisationshoheit der Länder und auch der Gemeinden eingreift.

§ 4 Abs. 3 IFG legt fest, dass das Informationsregister durch einen Ausbau von „data.gv.at“ erfolgen soll. Dabei handelt es sich um eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Plattform. Vor dem Hintergrund, dass Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sämtliche Informationen von allgemeinem Interesse bereits auf ihren jeweiligen Homepages für interessierte Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stellen müssen, wären in diesem Zusammenhang Regelungen zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten anzustreben. Werden die Gebietskörperschaften nämlich zur Bereitstellung dieser – womöglich auch noch in besonderer Weise aufzubereitenden – Daten verpflichtet, wäre damit kein Mehrwert verbunden und würden Ressourcen unnötig gebunden werden.³⁴ Die näheren technischen Voraussetzungen hat die Bundesministerin oder der Bundesminister für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort gemeinsam mit der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler durch Verordnung festzulegen. Insofern wird erst auf Basis einer Verordnung normiert werden, wie die Aufbereitung und die Veröffentlichung von Informationen allgemeinen Interesses konkret zu erfolgen hat. Interessant ist, dass den Ländern hier lediglich eine Mitwirkungsmöglichkeit bei der Vorbereitung einer solchen Verordnung, nicht aber ein Zustimmungsvorbehalt eingeräumt wird.

Gerade weil die Aufbereitung der Daten für die zentrale Plattform einen beachtlichen Verwaltungsaufwand erwarten lässt, sollte jedenfalls darauf gedrängt werden, eine Zustimmungspflicht der Länder in Bezug auf die genannte Verordnung zu normieren, zumal diese eine entscheidende Grundlage für den Vollzug des IFG in der Praxis darstellen wird.³⁵

3.2.3 Bindung der Organe der Gesetzgebung an das Informationsfreiheitsgesetz

Vorgesehen ist weiters, dass die Regelungen über die Informationsverpflichtungen auch für die Organe der Gesetzgebung gelten sollen. Neben den Gesetzgebungsorganen auf Bundesebene – National- und Bundesrat – sind davon auch die Landtage sowie deren Ausschüsse umfasst. Auf Landesebene ist darunter auch die Tätigkeit der Organe der Landesrechnungshöfe und Landesvolksanwaltschaften zu subsumieren, zumal diese nach

34 Allenfalls müsste es genügen, auf der zentralen Plattform mit einem Link auf die Homepage eines Landes oder eine Gemeinde bzw. eines Gemeindeverbandes zu verweisen.

35 Ein derartiges Zustimmungsrecht der Länder zu Verordnungen des Bundes wird ihnen im bestehenden Art. 14b Abs. 5 B-VG im Bereich des öffentlichen Vergaberechts eingeräumt, worauf sich die Länder in den Verhandlungen berufen werden.

herrschender Lehre³⁶ Hilfsorgane der Parlamente darstellen. Dagegen werden von den Ländern berechnigte Einwände erhoben. Bislang sind auch ohne eine gesetzliche Verpflichtung von allen Landtagen die Landtagsmaterialien und Beschlüsse transparent im Internet veröffentlicht worden. Auch die Sitzungen der Landtage sind öffentlich und werden zumeist via Live-Stream ins Internet übertragen. Zudem folgt aus der bisherigen Regelung in Art. 20 Abs. 3 B-VG, die lediglich Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung umfasst, dass die Organe der Gesetzgebung gerade nicht der Amtsverschwiegenheit unterworfen sind.³⁷ Im Beschluss der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten vom 20. August 2020³⁸ wird daher gefordert, analog zu den Regelungen deutscher Bundesländer zur Informationsfreiheit³⁹

„die Organe der Bundes- und Landesgesetzgebung [...] vom Anwendungsbereich der Regelungen über die Informationsfreiheit auszunehmen, und dies auch in der dazu korrespondierenden B-VG Novelle festzulegen.“⁴⁰

Mit der – auch im internationalen Vergleich unüblichen – Einbeziehung der Organe der Gesetzgebung sind zahlreiche praktische Herausforderungen verbunden, denen sich die Länder stellen müssen. So wird künftig zu prüfen sein, ob mit dem IFG weitergehende Veröffentlichungspflichten als bisher verbunden sind.⁴¹ Bedeutung kommt dabei auch dem in § 6 Abs. 1 Z. 5 lit. c IFG normierten Ausnahmetatbestand zu, wonach Informationen im Interesse der Gesetzgebung, der im Bereich der Organe der Gesetzgebung offensichtlich im Zusammenhang mit der Ausübung des Mandats von Abgeordneten stehenden Verwaltungsangelegenheiten sowie der Mitwirkung des [...] Landtages an der Vollziehung grundsätzlich nicht zur Veröffentlichung bestimmt sind.⁴² Die in § 11 Abs. 2 IFG enthaltene Verfassungsbestimmung, wonach kein Bescheid zu erlassen ist, wenn der Zugang zu Informationen über Angelegenheiten der Gesetzgebung nicht erteilt wird, stellt die Sinnhaftigkeit der Einbeziehung der Gesetzgebungsorgane in das IFG allerdings in Frage. Die Erläuternden Bemerkungen geben jedenfalls keinen Aufschluss über (alternative) Rechtsschutzmöglichkeiten bei einer Nichterteilung von Informationen über Akte der Gesetzgebung. Dadurch wird die grundsätzliche Problematik, Organe, die außerhalb der administrativen Staatsgewalt angesiedelt sind, im Regelwerk des IFG zu erfassen, offensichtlich.

36 Mayer, *Heinz/Kucsko-Stadlmayer, Gabriele/Stöger, Karl* 2015: Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Wien, S. 627 f mwN.

37 Wieser 2001 (Fn. 9), S. 13.

38 VSt-4700/42.

39 In den meisten EU-Staaten, insbesondere auch in Deutschland (zum Beispiel Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, Landesinformationsgesetz Baden-Württemberg, Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz oder Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen) sind parlamentarische Vorgänge von Regelungen über die Informationsfreiheit ausgenommen.

40 Damit wurde jene Position bekräftigt, die von Seiten der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten schon im Jahr 2014 (VSt-9 vom 28.05.2014) und im Jahr 2016 (VSt-4700/28 vom 24.11.2016) eingenommen wurde.

41 Vgl. dazu ausführlich *Grabensteiner* 2017 (Fn. 6), S. 173 ff.

42 Ebenda, S. 137 ff.

3.3 *Umsetzungschancen und -hürden*

Die vergangenen Versuche, ein Informationsfreiheitsgesetz zu erlassen, waren allesamt nicht von Erfolg gekrönt. Die Gründe dafür mögen vielfältig sein, sind zumeist aber dem fehlenden politischen Willen an der Umsetzung geschuldet. Da die Verwirklichung dieses Vorhabens eine Änderung des B-VG nach sich ziehen sowie die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung einschränken würde, wäre gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG sowohl im National- als auch im Bundesrat eine Zwei-Drittel-Mehrheit für die Beschlussfassung erforderlich. Aufgrund der derzeitigen Mehrheitsverhältnisse in beiden Parlamentskammern ist die türkis-grüne Bundesregierung daher jedenfalls auf die Zustimmung entweder von SPÖ oder FPÖ angewiesen. Zum gegebenen Zeitpunkt ist offen, ob sich zumindest eine der Oppositionsparteien für dieses Vorhaben ausspricht.

Davon abgesehen werden die Herausforderungen in der praktischen Umsetzung der Vorgaben des IFG liegen. Die Verwaltungsbehörden werden künftig in vielen Fällen zu prüfen haben, ob eine Informationsverpflichtung besteht oder einer der normierten Ausnahmetatbestände in Frage kommt, die einer Veröffentlichung entgegenstehen und damit laufend mit Abwägungsentscheidungen konfrontiert sein. Dass hierbei die Datenschutzbehörde als beratende und unterstützende Institution den informationspflichtigen Stellen im Vollzug zur Verfügung stehen soll, ist ausdrücklich zu begrüßen. Positiv ist zudem, dass der Rechtsschutz im Wesentlichen bei den Verwaltungsgerichten der Länder konzentriert sein soll. Damit entscheidet eine unabhängige Instanz über ein Informationsbegehren. Die Installierung einer weiteren unabhängigen Stelle, nämlich die einer oder eines Informationsbeauftragten, erscheint sohin obsolet. Sie würde letztlich dem Bestreben einer klar strukturierten und unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit zuwiderlaufen und wäre eine föderalistisch problematische Konkurrenzbehörde.⁴³

4 Was bleibt noch zu tun?

4.1 *Das Projekt Transparenzdatenbank*

Die Diskussion um die Informationsfreiheit hat ein weiteres Thema, das mit der Transparenz der öffentlichen Verwaltung in Österreich zusammenhängt, in den Hintergrund gedrängt: die sogenannte Transparenzdatenbank. Auch diese Diskussion spiegelt das Spannungsverhältnis von zentralem Informationsangebot und Föderalismus wider.

43 Posch 2015 (Fn. 6), S. 129 f.

4.1.1 Ziel und Rechtsgrundlagen der Transparenzdatenbank

a) Ziel der Transparenzdatenbank

Das Ziel der Transparenzdatenbank bildete in ihrer Grundkonzeption die Erfassung sämtlicher öffentlicher Leistungen an eine Person durch Bund, Länder und Gemeinden sowie juristische Personen, an welchen diese entsprechend beteiligt sind. Diese Datenbank sollte ermöglichen, Aussagen über die Zielerreichung der zahlreichen Transfers zu treffen und damit auch eine bessere Steuerung zu erreichen.⁴⁴ Dieses Ziel findet sich freilich im Transparenzdatenbankgesetz 2012 (TDBG 2012) des Bundes⁴⁵ nur am Rande als einer von mehreren Zwecken erwähnt (§ 2 Abs. 1 Z. 4).

b) Rechtliche Konstruktion

Maßgebliche Rechtsgrundlagen der Transparenzdatenbank sind einerseits das erwähnte TDBG 2012 sowie die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank.⁴⁶ Es wird ein Transparenzportal eingerichtet, das unter anderem der Darstellung angebotener Leistungen im Sinne des Transparenzdatenbankgesetzes sowie angebotener Leistungen auf Grund der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG dient (§ 1 TDBG 2012).

Das Transparenzportal ist online geschaltet.⁴⁷ Es enthält nach dem TDBG Leistungen des Bundes einschließlich von Selbstverwaltungskörpern des Bundes („Bundesleistungen“) sowie Leistungen der Länder und durch Landesgesetz eingerichteter Selbstverwaltungskörper („Landesleistungen“). Gemeindeleistungen sind von der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG nicht erfasst (Art. 4 Abs. 3) und daher auch nicht im Transparenzportal zugänglich.

Die aus der Bund-Länder-Vereinbarung resultierenden Verpflichtungen bleiben bemerkenswert vage: Zwar haben die Parteien sicherzustellen, dass die Leistungsangebotsdatenbank (Transparenzportal) gemäß Art. 9 befüllt wird (vgl. Art. 1 Z. 1). Die Leistungsangebotsdatenbank bildet jedoch nur einen ersten Schritt: Im Falle einer positiv abgeschlossenen Evaluierung gemäß Art. 15 Abs. 5 soll eine gebietskörperschaftsübergreifende Transparenzdatenbank geschaffen werden. Nach Möglichkeit sollen personenbezogene Daten ab dem 1. Jänner 2015 übermittelt werden (Art. 1 Z. 3). Allerdings ergeben sich die weiteren Schritte von der Leistungsangebotsdatenbank hin zur Transparenzdatenbank nicht aus der Vereinbarung. Insbesondere resultiert aus der Vereinbarung keine Pflicht zur Mitteilung von Daten durch Länder und Gemeinden (Art. 1 Z. 4).

44 Dazu auch *Pretenthaler, Franz* 2012: Österreich hat die Transparenzdatenbank, in: *Khol, Andreas et al. (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik* 2012, Wien, S. 129–142 (129 ff).

45 BGBl I 99/2012.

46 BGBl I 73/2013.

47 *Bundesministerium für Finanzen*: Transparenzportal. www.transparenzportal.gv.at (17.03.2021).

Das Transparenzportal soll somit die Leistungsangebotsdatenbank, in der die Voraussetzungen für die Gewährung, die Einstellung und die Rückforderung verschiedenster Leistungen der öffentlichen Hand dargestellt werden sowie die Transparenzdatenbank, in der personenbezogene Daten über konkret gewährte Leistungen der öffentlichen Hand aufgenommen werden sollen, beinhalten.⁴⁸

4.1.2 Beitrag der Länder zur Transparenzdatenbank

Seit Einführung der Transparenzdatenbank ist der Beitrag der Länder (und in abgeschwächter Form auch jener der Gemeinden) zur Transparenzdatenbank Gegenstand heftiger politischer Diskussionen.

Wie oben schon angedeutet, ergibt sich eine Verpflichtung der Länder, personenbezogene Daten zur Verfügung zu stellen, um die Transparenzdatenbank zu befüllen, aus der Art. 15a B-VG-Vereinbarung gerade nicht. Lediglich die Leistungsangebote sind in die Transparenzdatenbank aufzunehmen. Solange die Bundesverfassung nicht geändert und eine Verpflichtung der Länder zur Beteiligung an der Transparenzdatenbank verankert wird, reicht die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers nur soweit, als es sich um Daten für Leistungen handelt, deren Erbringung eine Angelegenheit ist, für die die Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache ist oder bei der der Bund als Träger von Privatrechten auftritt.⁴⁹

Von der Mitwirkung der Länder dürfte jedoch abhängig sein, ob die Transparenzdatenbank ihr Ziel überhaupt erreicht.⁵⁰ Diese begründen ihre Zurückhaltung vor allem mit dem Argument des Verwaltungsaufwands, welcher die Einmeldung jeder einzelnen personenbezogenen Förderung, sei dies eine Leistung etwa natürlicher Personen, wie zum Beispiel eine soziale Unterstützungsleistung oder juristischer Personen (etwa ein Verein oder ein Unternehmen, der/das bestimmte Förderungen erhält), verursacht.

Zahlreiche politische Stimmen,⁵¹ die mediale Berichterstattung⁵² und der Rechnungshof⁵³ forderten in den letzten Jahren dennoch eine vollumfängliche (und verpflichtende) Einbindung der Länder in die Transparenzdatenbank. Dies hat bei den Ländern insoweit einen Gesinnungswandel herbeigeführt, als sie sich nach und nach bereit erklärten, zur

48 Vgl. Uebe, Thomas 2013: Das Projekt der Transparenz öffentlicher Leistungen – die Entwicklung einer Leistungsangebotsdatenbank, einer Transparenzdatenbank und eines Transparenzportals, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW), Jg. 54, Nr. 1–3, S. 61–79 (61).

49 Ebenda, S. 76.

50 Pretenthaler 2012 (Fn. 44), S. 131; Pretenthaler, Franz 2014: Die TDB-Föderalismus-Challenge 2015. Die Zukunft der Transparenzdatenbank hängt von ihrem Nutzen für die Länder ab, in: Khol, Andreas et al. (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2014, Wien, S. 345–358 (345); Tscheliesnig, Sandra 2019: Die österreichische Transparenzdatenbank – Instrument für ein effizientes Förderwesen, in: Öffentliches Haushaltswesen (ÖHW) 2019, Jg. 60, Nr. 1–3, S. 29–42 (41).

51 Vgl. dazu schon früh „Transparenzdatenbank: Vorarlberg gesprächsbereit“, in: vol.at vom 13.06.2010.

52 Siehe etwa Ö1 „Länder blockieren Transparenzdatenbank“ vom 08.04.2017. <https://oe1.orf.at/artikel/422813/Laender-blockieren-Transparenzdatenbank> (16.03.2021).

53 Siehe etwa Bericht des Rechnungshofes (Hrsg.) 2017: Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung, Bund 2017/45, S. 1–110 (95).

Befüllung der Transparenzdatenbank beizutragen: Im Finanzausgleichspaktum 2016⁵⁴ erklärten sich die Länder bereit, ihre Förderungen im Bereich Umwelt und Energie in die Transparenzdatenbank einzugeben.⁵⁵ Ein Evaluierungsbericht aus dem Jahre 2018 fiel grundsätzlich positiv aus.⁵⁶

Im Jahre 2019 vorgenommene Änderungen an den Rechtsgrundlagen der Transparenzdatenbank⁵⁷ erfolgten, ohne das Einvernehmen mit den Ländern herzustellen.⁵⁸ Dieses Vorgehen dürfte die Sympathie der Länder für die Transparenzdatenbank nicht erhöhen. Dennoch haben zunächst die Länder Niederösterreich und Oberösterreich alle Daten eingemeldet, schließlich auch Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg Bereitschaft bekundet, an der Transparenzdatenbank zu partizipieren.⁵⁹ Entweder ist es gelungen, die Länder vom Nutzen zu überzeugen,⁶⁰ oder sie haben angesichts des politischen und medialen Drucks einfach nur kapituliert.

4.1.3 Kritik

Die Transparenzdatenbank schöpft derzeit ihr Potential weder aus noch wird sie tatsächlich in nennenswertem Umfang als Steuerungsinstrument genutzt.⁶¹ Die leistungsvergebenden Stellen verwenden demnach die Informationen aus der Transparenzdatenbank so gut wie nicht. Dagegen verursachen die Eingabe der erforderlichen Daten einen überaus hohen Verwaltungsaufwand, der nicht mit dem Nutzen korrespondiert.⁶² Jüngst beschlossene Änderungen der gesetzlichen Grundlagen⁶³ werden wohl noch ihre Tauglichkeit unter Beweis stellen müssen.

54 Das Finanzausgleichspaktum ist ein rechtlich grundsätzlich unverbindliches politisches Agreement, das Bund, Länder und Gemeinden in Österreich üblicherweise vor der Erlassung eines neuen Finanzausgleichsgesetzes abschließen. Vgl. dazu insbesondere *Oberndorfer, Peter/Leitl, Barbara* 2007: Die Bedeutung des Finanzausgleichspakts für die Sachlichkeit finanzausgleichsrechtlicher Regelungen, in: *Achatz, Markus et al. (Hrsg.): Steuerrecht, Verfassungsrecht, Europarecht – FS für Hans Georg Ruppe*, Wien, S. 495–517 (506 f) und *Pernthaler, Peter* 2004: Österreichisches Bundesstaatsrecht, Wien, S. 421.

55 *Bundesministerium für Finanzen* 2017: Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017. https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:d8ec705b-2ec4-48ce-a417-7204a04b6131/Paktum_FAG_2017.pdf (14.03.2021).

56 *Bundesministerium für Finanzen* 2016: Analyse der Pilotphase zur Übermittlung von Förderungsdaten durch die Länder an die Transparenzdatenbank (TDB). Gemeinsamer Abschlussbericht des BMF und der Länder. <https://docplayer.org/111941218-Gemeinsamer-abschlussbericht-des-bmf-und-der-laender.html> (14.03.2021).

57 BGBl I 70/2019.

58 Dazu näher *Institut für Föderalismus* 2020: 44. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2019), Wien, S. 35.

59 Dazu näher *Fasching, Stefanie* 2020: Die Transparenzdatenbank – eine unendliche Geschichte?, in: *Jaeger, Thomas/Haslinger, Birgit (Hrsg.): Beihilfenrecht. Jahrbuch 2020*, Wien, S. 409–425 (413).

60 *Prettenhaler* 2014 (Fn. 50), S. 356.

61 *Fasching* 2020 (Fn. 59), S. 414.

62 Ebenda. In diesem Sinne auch die Kritik des Rechnungshofes im *Bericht des Rechnungshofes 2017/45* (Fn. 53), siehe dazu die Schlussempfehlungen, S. 97.

63 Ebenda, S. 417.

4.2 Bleibt noch Raum für eigene Transparenzinitiativen der Länder?

Unter föderalistischer Perspektive ist von Interesse, ob das holistisch angesetzte Projekt der Informationsfreiheit überhaupt noch Raum für eigene Initiativen der Länder lässt. Die Ausgestaltung der neuen verfassungsrechtlichen Grundlagen und des Informationsfreiheitsgesetzes erlaubt jedenfalls keine Alleingänge der Länder. Immerhin werden sie in ihren Auftritten im Internet eigenständige, über die Standards des Informationsfreiheitsgesetzes hinausgehende Plattformen für öffentliche Informationen anbieten können. Einheitlich ist letztlich lediglich die geplante neue Informationsplattform. Dennoch sind die Möglichkeiten der Länder, föderalistischen Spielraum auszuschöpfen, im Ergebnis eng beschränkt.

Erwähnenswert ist, dass das Land Tirol ein eigenes, von der Vereinbarung über die Transparenzdatenbank unabhängiges Fördertransparenzgesetz⁶⁴ erlassen hat, wonach grundsätzlich alle Landesförderungen und vom Land gewährten Kredite veröffentlicht werden müssen, außer Transferleistungen und personenbezogene Veröffentlichungen von Förderungen bis zu einem Betrag von 2.000 Euro bzw. wenn einer Veröffentlichung Anforderungen des Datenschutzes oder andere gesetzliche Verschwiegenheitspflichten entgegenstehen.⁶⁵

Darüber hinaus ist in Art. 60a der Tiroler Landesordnung⁶⁶ die programmatische Bestimmung formuliert, wonach die Landesregierung die Bevölkerung des Landes über Angelegenheiten, die für das Land Tirol von besonderer politischer, wirtschaftlicher oder finanzieller Bedeutung sind, in geeigneter Weise zu informieren hat.⁶⁷ Diese Bestimmung wird auf dem Gebiet der Subventionstätigkeit des Landes durch das Fördertransparenzgesetz umgesetzt. Daneben zeigt jedoch gerade die Corona-Krise, wie wichtig verständliche, leicht zugängliche Informationen unter Einsatz der Nutzung elektronischer Hilfsmittel sind.⁶⁸ Insoweit verbleibt den Ländern weiterhin Spielraum für föderalistischen Wettbewerb um die beste Kommunikation, auch wenn die Schranken des IFG wohl Anlass zur Debatte zahlreicher Rechtsfragen bieten wird.

5 Zusammenfassung

Österreich steht vor einem Paradigmenwechsel in der Kommunikation des Staates mit den Bürgerinnen und Bürgern. Das Prinzip der Informationsfreiheit soll an die Stelle des Grundsatzes der Amtsverschwiegenheit treten. Dieser Paradigmenwechsel hat auch Einfluss auf den Föderalismus in Österreich. Einmal mehr tritt eine zentrale Lösung an die

64 LGBI 149/2012 idF LGBI 144/2018.

65 Zu den Transparenzregeln Vorarlbergs und der Transparenzdatenbank im Allgemeinen siehe auch *Bußjäger, Peter* 2018: Politische Transparenz und Transparenzdatenbank, in: *Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.): Aufgaben, Strukturen und Transparenz – Staatsreform in Österreich*, Wien, S. 135–152 (135 ff).

66 Darunter ist die Landesverfassung Tirols zu verstehen, LGBI 61/1988 idF LGBI 133/2019.

67 Dazu näher *Egger, Jakob* 2020: Art 60a TLO, in: *Bußjäger, Peter/Gamper, Anna/Ranacher, Christian (Hrsg.): Tiroler Landesverfassungsrecht*, Wien, S. 799–808 (799 ff).

68 Ebenda, S. 807.

Stelle länderspezifischer Regelungen, deren Gestaltungsspielraum freilich schon bisher eng war. Angesichts der Tatsache, dass die Länder das Recht erhalten, am Gesetzgebungsprozess nicht nur mitzuwirken, sondern auch Vetoplayer sein werden, ist der Verlust politisch aber wohl zu verschmerzen.

Nach den derzeitigen Plänen erfolgt der Rechtsschutz weitgehend über die Verwaltungsgerichte des Bundes und der Länder. Auf die Einrichtung einer aufwändigen Konkurrenzbürokratie wurde zumindest in den bisher vorliegenden Plänen verzichtet. Spannend bleibt in jedem Fall, ob und wie die Länder noch eigene Informationspolitik betreiben können.

Ein weniger beachteter Aspekt ist demgegenüber die Weiterentwicklung der Transparenzdatenbank zu einer umfassenden Plattform über die finanziellen Leistungen des Bundes und der Länder an die Bürgerinnen und Bürger. Inwieweit diese Plattform in Zukunft die mit ihr verbundenen Erwartungen erfüllen kann, bleibt offen.

Am Ende Unabhängigkeit – oder: Unabhängigkeit am Ende? Katalonien vor und nach den letzten Wahlen¹

Klaus-Jürgen Nagel

Die katalanische Nationalbewegung stammt aus dem 19. Jahrhundert, war aber nicht separatistisch.² Das änderte sich erst im Zuge der Auseinandersetzungen um das neue Autonomiestatut³, das zwar vom „katalanischen Volk“ 2006 ratifiziert worden war, aber vier Jahre später in seinen wesentlichen Teilen vor dem spanischen Verfassungsgericht scheiterte. In dieser Zeit trieben teils neu geschaffene Organisationen der Zivilgesellschaft die Parteien, die ja auf die Statutsreform gesetzt und dieselbe verhandelt hatten, in Richtung auf eine Volksabstimmung. Nachdem Versuche, nach schottischem Vorbild eine staatliche Genehmigung zur Abhaltung eines Referendums zu erhalten, am „nein“ der spanischen Regierung und des spanischen Parlaments einschließlich der damals oppositionellen Sozialisten gescheitert waren, versuchte die katalanische Regierung, in eigener Kompetenz eine Befragung durchzuführen. Nach Verbot durch das Verfassungsgericht fand nur ein partizipatorischer Prozess statt (am 9.11.2014). Dessen Unterstützer in der Regierung sind inzwischen mit Geldstrafen und zeitweisem Ausschluss von der Ausübung öffentlicher Ämter belegt worden.⁴ Unter dem Einfluss der mobilisierten Zivilgesellschaft schritt Ministerpräsident Puigdemont schließlich zur Vorbereitung eines unilateralen Referendums, und so kam es im September und Oktober 2017 zum *showdown*. Spanische Polizisten, aus allen Teilen des Staates herbeigebracht, versuchten vergeblich, das Versprechen Ministerpräsident Rajoy zu erfüllen, dass es am 1.10. nicht einmal zu einem Versuch eines Referendums kommen würde. Die Vorkommnisse am 20.9.2017, als bei der Durchsuchung des katalanischen Wirtschaftsministeriums Justizangestellte das Gebäude stundenlang nicht verlassen konnten und zwei Polizeifahrzeuge zu Bruch gingen, spielten bei der umstrittenen Interpretation von Polizei und Justiz eine Rolle, die Proteste seien Teil einer geplanten Rebellion oder wenigstens einer geplanten „sedición“, Aufruhr mit schwerem Landfriedensbruch, gewesen.⁵ Am Referendum nahmen angesichts des Verbots vor allem Befürworter der Unabhängigkeit teil, insgesamt 43,03 Prozent des Zensus.⁶ Dem „moralischen Sieg“ eines friedlichen David gegen den bewaffneten Goliath (der

1 Titel eines Vortrags, den ich am 12.05.2021 (virtuell) vor dem Akademischen Forum für Außenpolitik – Hochschulliga für die Vereinten Nationen (Wien) hielt. Ich danke für die Kommentare. Die Verantwortung für etwaige Irrtümer liegt ausschließlich bei mir.

2 Hauptziele waren die Anerkennung der katalanischen Sprache und die Autonomie innerhalb eines zu modernisierenden spanischen Staates.

3 Spaniens Regionen haben keine eigenen Verfassungen. Ihr „Grundgesetz“ ist ein Regionalstatut, ein vom spanischen Parlament erlassenes Organgesetz.

4 Vgl. Nagel, Klaus-Jürgen 2017: Prozess dem „Prozess“ in Katalonien? Das Gerichtsverfahren gegen Artur Mas und andere in seinem Kontext, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen Jg. 10, Nr. 1–2, S. 137–155.

5 Vgl. Nagel, Klaus-Jürgen 2018: Der katalanische Unabhängigkeitsprozess: Mit der *roadmap* in die Sackgasse?, in: Europa Ethnica Jg. 75, Nr. 3–4, S. 117–127.

6 Immerhin repräsentiert die Zahl der Ja-Stimmen auf den Zensus berechnet einen höheren Teil als die der „leave“-Stimmen beim Brexit.

die Abstimmung auch gewaltsam unterbrach) am 1.10. folgte aber erst am 27.10. eine „verdruckste“ Unabhängigkeitserklärung, die nicht einmal im Gesetzblatt erschien und von keinem ernsthaften Versuch begleitet wurde, wirklich die Zügel des Landes in die Hand zu nehmen. Stattdessen ging die Regierung entweder ins Exil oder ins Gefängnis. Die Reaktion des spanischen Staates bestand nicht nur aus den am 3.10. vom König verteidigten Polizeieinsätzen. In einer unscheinbaren Änderung der Rechtsverordnung über den Sitz von Kapitalgesellschaften wurde festgelegt, dass dieser nun direkt von den Vorständen festgelegt werden konnte. Viele Unternehmensleitungen verstanden den Hinweis, und schnell entschieden 3.000 Firmen, ihren formalen Sitz in andere Teile des Staates zu verlegen. Am 27. 10.2017 entzog der spanische Senat unter anderem mit den Stimmen der regierenden Volkspartei (PP) und der damals oppositionellen Sozialisten (PSOE) Katalonien nach Artikel 155 der Verfassung die Autonomie.⁷ Die katalanische Regierung hatte sich durch ihre eigene Gesetzgebung in eine Sackgasse manövriert, da ihre Referendumsgesetze einen Automatismus der Unabhängigkeitserklärung im Falle eines gewonnenen Referendums vorsahen. Die eigenen Anhänger und die Organisationen der Zivilgesellschaft erinnerten sie an dieses Versprechen. Schließlich hatten die Mitglieder den ganzen September über demonstriert und gegebenenfalls im wahrsten Sinn des Wortes ihren Kopf hingehalten. Der Wettbewerb von Parteien und Organisationen führte dazu, dass kein Akteur zurückstecken konnte, auch wenn den Protagonisten klar war, dass ihre Mehrheit eine knappe und ihre Finanzlage eine dürrtige war. Die erhoffte wohlwollende Haltung des demokratischen Auslands und insbesondere der Europäischen Union blieb aus.

Wie steht es heute um die katalanische Nationalbewegung und ihre Chancen, die Unabhängigkeit zu erreichen?⁸

1 Die Wahlen von 2020 und 2021

Am 7.1.2020 fanden in Spanien Parlamentswahlen statt. Der Sozialist Pedro Sánchez, der am 1.6.2018 per konstruktivem Misstrauensvotum den konservativen Regierungschef Mariano Rajoy (PP) abgelöst hatte, hatte dabei auf die Parteien der katalanischen *independentistes* zählen können. Seine „Beschwichtigungspolitik“ hatte aber die Situation nicht befrieden können⁹, zumal die neue Rechtsaußenpartei Vox die Bekämpfung des Separatismus seit ihrem ersten Wahlerfolg in Andalusien im Dezember 2018 auf ihre Fahnen geschrieben hat. Vox war zugelassener Nebenkläger im Prozess, der im Februar 2019 vor dem Obersten Gerichtshof gegen die Mitglieder der katalanischen Regierung (soweit in Spanien greifbar), die Parlamentspräsidentin, und die Führer der zivilgesellschaftlichen

7 Die Zustimmung des PSOE war nicht erforderlich zur Erreichung einer Mehrheit.

8 Dieses Kapitel ergänzt und aktualisiert Nagel, Klaus-Jürgen 2021: Auch im Lockdown? Die katalanische Unabhängigkeitsbewegung heute, in: WeltTrends. Das außenpolitische Journal Nr. 171, S. 37–41. Für die Jahre 2018 und 2019 vgl. Lemmer, Daniel 2019: Der katalanische Sezessionismus und die Entspannungspolitik von Pedro Sánchez, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2019. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 343–355.

9 Vgl. Lemmer 2019 (Fn. 8). Er merkt an: „Fast jegliche ‚Konzession‘ wurde als Verrat an der spanischen Nation gedeutet“ (S. 345).

Organisationen Assemblea Nacional Catalana (ANC) und Òmnium Cultural (OC) begann. Die meisten der Angeklagten erhielten langjährige Haftstrafen (bis zu 13 Jahre). Die wichtigsten katalanischen Regionalparteien (NSWP), PDECat (Partit Demòcrata Europeu Català) und ERC (Esquerra Republicana de Catalunya) stimmten daraufhin dem nationalen Haushalt nicht zu. Die vorgezogenen Neuwahlen vom 28.4.2019 brachten keine neue Regierung, die Wahlwiederholung vom 10.11.2019 beließ die Sozialisten trotz Verlusten in der Führungsposition. Schließlich wurde Pedro Sánchez am 7.1.2020 mit der relativen Mehrheit von 167 zu 165 Stimmen bei 18 Enthaltungen zum Regierungschef gewählt. Ausschlaggebend war, dass eine katalanische Partei, ERC, sich gegen das Versprechen eines erneuten Dialogs zur politischen Zukunft Kataloniens der Stimme enthalten hatte. Die katalanischen *independentistes* stimmten also verschieden ab, und sie tun das seitdem in Madrid ziemlich häufig. ERC hat im November 2020 auch dem Haushalt der Regierungskoalition (PSOE und Unidas Podemos) zugestimmt, der für Katalonien einen seinem Anteil am spanischen Bruttoinlandsprodukt entsprechenden Quote an Investitionen vorsah. Dieser auf 19,13 Prozent hochgerechnete Anteil schließt zwar großzügig auch Summen aus vergangenen Jahren seit 2008 ein, die der Staat unter anderem aufgrund von Gerichtsurteilen sowieso hätte nachzahlen müssen. Aber der veranschlagte Anteil für Katalonien ist jedenfalls höher als in den Jahren PSOE-geführter Nationalregierungen (2009–2011: 15,2 Prozent; 2019: 16,8 Prozent), und erst recht in den Jahren PP-geführter Regierungen (2012–2018), als er zwischen 9,5 Prozent 2015 und 13,4 Prozent 2017 schwankte.¹⁰ Allerdings ist heute (8.8.2021) klar, dass nicht alle für 2021 veranschlagten Investitionen und Zahlungen getätigt werden, was die historische Erfahrung in Katalonien verstärkt.

Die Investitur von Sánchez mit Hilfe der ERC-Enthaltung kann man dennoch als Ausgangspunkt für Verhandlungen über den Status Kataloniens sehen. Doch aus der Sicht der *independentistes* endete die Regierung des katalanischen Regierungschefs Quim Torra durch Repression. Die Rückgabe der Autonomierechte an Katalonien war vom spanischen Senat 2017 an Neuwahlen und eine neue Regierungsbildung gekoppelt worden. Natürlich hatte man dabei die Hoffnung, dass angesichts der „Enthauptung“ der Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen durch Verhaftungen, Verurteilungen und Flucht ins Exil das Wahlergebnis ein anderes sein würde. Dem war aber nicht so. Bei den „verordneten“ Wahlen zum katalanischen Parlament kam am 21.12.2017 bei sogar noch höherer Wahlbeteiligung *grosso modo* dasselbe heraus wie vor der Suspendierung der Autonomie: eine von der linksradikalen CUP (Candidatura d'Unitat Popular) abhängige absolute Mehrheit an Sitzen für die *independentistes*, die aber keine absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen repräsentierte. Bei der folgenden Wahl zum Ministerpräsidenten wurden vier Kandidaturen nicht zugelassen bzw. der Kandidat wurde inhaftiert. Erst am 14.5.2018 konnte Quim Torra mit 66:65 Stimmen gewählt werden. Die Urteile des Obersten Gerichtshofs gegen die Führer des katalanischen Unabhängigkeitsversuchs (soweit nicht im Exil) wegen „sedición“ fiel in seine Mandatszeit. Gegen das harte Urteil protestierten in Katalonien mehr als eine halbe Million Bürger auf der Straße. Und diesmal war

10 Ara vom 26.11.2020; El Temps vom 08.12.2020.

es mit friedlichen Märschen nicht getan. Die katalanische Landespolizei, deren Zurückhaltung bei dem Versuch, das Referendum 2017 zu unterbinden, in Spanien kritisiert worden war und deren Leitung daher damals vor Gericht stand¹¹, bewies ihre Loyalität zum Staat nun schlagkräftig.

Aus der Einheitskandidatur Junts pel Si der *independentistes* 2015 wurden in den oktroyierten Wahlen 2017 Junts per Catalunya (JxCat) und ERC, und seitdem hat JxCat die Abspaltung des Partit Nacionalista Català erleben müssen; im Februar 2021 trat neben der von Puigdemont geführten JxCat außerdem eine eigene Kandidatur des PDECat an, die aber scheiterte.

Der Grund für die vorgezogene Neuwahl 2021 lag in den zunehmenden Spannungen zwischen den aufeinander angewiesenen *independentista*-Parteien der Regierungskoalition Quim Torras.¹² Der Anlass war der Entzug des Parlamentsmandats des Regierungschefs durch spanische Gerichte am 27.1.2020, ratifiziert vom Obersten Gerichtshof am 28.9.2020. Torra hatte im spanischen Wahlkampf entgegen einem Beschluss der spanischen Wahlaufsicht ein „Freiheit für politische Gefangene und Exilierte“ forderndes Plakat erst verspätet vom Balkon des Regierungssitzes entfernen lassen. Die Neuwahl verzögerte sich dann durch den vergeblichen Versuch, den Haushalt noch durchzubringen, und schließlich durch die Ankunft des Coronavirus. Der Wahlzeitpunkt war eine Entscheidung der spanischen Justiz.

In den Wahlen zum katalanischen Parlament 2021 sank die Wahlbeteiligung unter Corona-Bedingungen von der Rekordhöhe von 79,1 Prozent auf schwache 53,4 Prozent, so dass fast alle im Parlament vertretenen Parteien Stimmen verloren (Ausnahmen: Vox +217.255 und PSC/PSOE +43.949). Da das „unionistische“ Lager mehr Stimmen verlor als das „independentistische“, haben die im Parlament vertretenen Kandidaturen des letztgenannten Lagers nun zum ersten Mal nicht nur eine absolute Mehrheit an Sitzen, sondern auch an Stimmen.

Die Polarisierung zwischen Befürwortern und Gegnern der Unabhängigkeit bleibt bestehen. Nur zusammen haben ERC (nun knapp die führende Kraft bei den *independentistes*), JxCat, und die CUP die absolute Sitzmehrheit. Mit der Niederlage der PDECat und des abgespaltenen liberalen Partit Nacionalista de Catalunya¹³ scheint klargestellt, dass keine relevante Kraft mehr an eine Rückkehr zum Autonomismus der Jahre Jordi Pujols, des katalanischen Regierungschefs 1980–2003, denkt. Neue Generationen von Politikern, die das Scheitern des Statuts von 2010, oder jedenfalls die Euphorie von 2017, erlebt haben, und eine erneuerte Parteienlandschaft (auch in Spanien), dies sind einige der neuen Rahmenbedingungen für eine katalanische Unabhängigkeitsbewegung, die einen eigenen, demokratischen Staat stärker in den Fokus rückt als Nation und Sprache.

11 Dieses Verfahren endete mit Freisprüchen.

12 Die zudem dadurch in die Minderheit geraten war, dass Stimmrechte einiger gewählter, aber verhafteter oder exilierter Abgeordneter nicht übertragen werden konnten.

13 El Punt Avui vom 24.01.2021.

Auf der anderen Seite zögerte die Rivalität zwischen ERC und JxCAT die Regierungsbildung lange heraus. Erst am 22.5.2021 wurde Pere Aragonès (ERC) mit 74:61 Stimmen mit Hilfe der JxCat neuer Chef einer Minderheitsregierung in Katalonien.

En Comú Podem, einerseits für das Selbstbestimmungsrecht, aber nicht für die Unabhängigkeit, wurde nicht zum Zünglein an der Waage. ECP schaut vor allem nach Madrid (wo Unidas Podemos an der Regierung beteiligt ist) und auf Ada Colau, die Bürgermeisterin Barcelonas. Im „unionistischen“ Lager wurden angesichts des Zusammenbruchs der Bürgerpartei „Ciudadanos“ (von 36 auf 6 Sitze) fast eine Million Stimmen heimatlos. Soweit sich diese Bürger nicht enthielten, wanderten sie zu den Sozialisten oder, meist, zur Vox-Partei, die auf diese Weise zum ersten Mal ins katalanische Parlament einzog.

2 Der *independentisme* heute: Stärken und Schwächen

Independentistes werden besonders in Spanien und im Ausland sowie auch bei ihren Gegnern in Katalonien meist als Sezessionisten oder Separatisten bezeichnet. Sie selber ziehen den positiveren Begriff der *independència* vor, da es ihnen ja nicht nur um die Vergangenheit und die Ablehnung der der gegenwärtigen Situation geht, sondern um die Schaffung eines neuen Staates, den alle (außer der CUP) ja außerdem innerhalb der Europäischen Gemeinschaft verorten, in der man sich dann „voice“ wünscht, aber eben nicht „exit“. Deswegen lehnen sie die von ihren Gegnern oft gebrauchte Gleichsetzung mit den *brexiteers* ab, zumal sie die dort vorherrschenden Einstellungen zum Beispiel gegenüber der Einwanderung nicht teilen. Ihre Gegner werden in den Medien oft als „Unionisten“ bezeichnet, auch dies eine britisch inspirierte Bezeichnung. Man sollte jedoch nicht übersehen, dass Spanien kein „union state“ ist, keine freiwillige Vereinigung von Staaten oder Nationen, sondern als Nationalstaat konstituiert ist, in dem es auch verfassungsrechtlich nur eine Nation und auch nur einen Staat gibt, auch wenn dieser aus „Nationalitäten und Regionen“ bestehen darf.

3 Die Fragmentierung der Lager

Die erste Schwäche des *independentista*-Lagers ist seine Fragmentierung. Was im Oktober 2017 geschah und warum, ist heute Objekt parteipolitischen Dissenses (und akademischer Debatten). Ein Teil der *independentistes*, meist in der ERC zu finden, kann mit der Interpretation von Jordi Muñoz leben, der darauf verweist, wie verschieden das Referendum schon damals interpretiert wurde: als Hebel für weitere Verhandlungen, als Funke für direkte Aktion und zivilen Ungehorsam – oder als Teil einer unaufhaltsamen und friedlichen „desconnexió“ (Entkoppelung) von Spanien, dem sich, so dachte man, Spanien, als ein demokratischen Staat innerhalb der EU, nicht erfolgreich widersetzen könnte, falls er nur von der Mehrheit getragen würde.¹⁴

14 Muñoz, Jordi 2020: Principi de realitat. Una proposta per a l'endemà del Procés, Barcelona.

Innerhalb der ERC wächst heute die Erkenntnis, dass das Referendum vom 1.10.2017 ein Erfolg, die Unabhängigkeitserklärung vom 27.10.2017 dagegen ein Fehler war, und es nun darauf ankomme, gegen einen starken spanischen Staat eine absolute, sogar eine überwältigende Mehrheit in Stellung zu bringen. Als linke Partei, die im *independentista*-Lager die Vorherrschaft halten will, und die zugleich die spanisch sprechenden Katalanen besser erreicht als die Konkurrenten, hofft man, diese Mehrheit vor allem durch aktive Sozialpolitik zu erreichen. Zugleich traut man der Verhandlungsbereitschaft der spanischen PSOE-Regierung und versichert, am „runden Tisch“ (*taula de diàleg*) endlich auch über Volksabstimmung und Amnestie sprechen zu können. Ein unilaterales Vorgehen wird nach dem vom zu 13 Jahren Gefängnis verurteilten Parteichef Oriol Junqueras 2017 durchgeführten Strategiewechsel vorerst ausgeschlossen.¹⁵

Diese auch in der Corona-Krise nicht geänderte Strategie hat aber bisher keine messbaren Erfolge gebracht; der „runde Tisch“ steht ja allenfalls in Aussicht, fand aber bisher nicht statt, und Umfragen zufolge wurde auch die „Basis“ nicht „erweitert“. Dagegen besteht JxCat unter dem exilierten Ex-Präsidenten und jetzigem Europaabgeordneten Carles Puigdemont darauf, dass der Oktober 2017 den spanischen Staat geschwächt hinterlassen habe. Quim Torra, der „abgesetzte“ Ministerpräsident, hat die Autonomiepolitik sogar zum „goldenen Käfig“ erklärt, in den man die Katalanen eingesperrt habe und aus dem Katalonien sich befreien müsse.¹⁶ Der frühere Vizepräsident des Parlaments und damalige Abgeordnete auf der JxCat Liste Josep Costa¹⁷ hält die Legitimität einer Unabhängigkeitserklärung weiterhin für gegeben. Für JxCat ist unilaterales Vorgehen angesichts der Repression sowieso nicht zu vermeiden. Vom runden Tisch erwartet man wenig bzw. nichts – auf diesen Weg hat man sich nur aus Koalitionsrücksichten eingelassen und dafür die Zusage erhalten, dass Aragonès zur Halbzeit die Fortschritte dort darlegen muss, anderweitig die Koalition zu Ende gehe. Weder das Referendum noch die Unabhängigkeitserklärung muss man wiederholen, letztere muss man allerdings umsetzen:¹⁸ Dazu solle das Parlament sie ratifizieren, wozu eine einfache Mehrheit reiche. Auf dieser Basis dann soll mit dem Staat verhandelt werden, wobei möglichst ein Mediator, idealerweise die EU, hinzuzuziehen wäre. Sollte sich der Staat aber wie gehabt und zu erwarten nicht bewegen, dann sei ein unilaterales Vorgehen legitim und notwendig.

JxCat denkt durchaus auch an Strategien des zivilen Ungehorsams, wie sie sonst ja vor allem von der CUP propagiert werden. Die CUP allerdings schließt inzwischen die Wiederholung des Referendums in ein paar Jahren nicht mehr aus. Nach Costa zeigt gerade die Virulenz der Antwort des Staates dessen eigentliche Schwäche. Costa verweist auf die Krise der spanischen Monarchie, des Rechtswesens, des Parteiensystems, der Medien, der spanischen Diplomatie, und die mangelnde internationale Reputation des spanischen Staates. Die versuchte Depolitisierung der katalanischen Frage, ihre Überweisung

15 Junqueras, Oriol 2021: Eine Unabhängigkeitserklärung von drei Sekunden Dauer hat keinen Zweck, Interview in: Ara vom 04.02.2021.

16 Ara vom 29.09.2020.

17 Costa, Josep 2020: Eixamplant l'esquerda (etwa: den Spalt erweitern), Barcelona.

18 Ara vom 31.01.2021.

an Polizeien und Gerichte, die dann die Repression ausüben, ist so gesehen kein Zeichen der Stärke, sondern gerade der politischen Schwäche des spanischen Staates.

Bis 2017 hatte gerade der Druck aus der Zivilgesellschaft für parteipolitische Einigkeit gesorgt. Heute setzen umgekehrt die Gegensätze der Parteien die Organisationen unter Druck. ANC (Assemblea Nacional Catalana) neigt sich deutlich den Positionen von Puigdemont, JxCat und der CUP zu. In den Wahlen 2021 versprach sie ihre Unterstützung zuerst nur noch solchen Parteien, die nach der Überwindung der 50 Prozent Hürde (bei den abgegebenen Stimmen) versprochen, zu einer unilateralen Strategie zurückzukommen.¹⁹ OC (Òmnium Cultural) dagegen geht es vor allem um die Amnestie und den Protest gegen die Repression. Wie das Parteiensystem, so fragmentierte sich auch die Zivilgesellschaft, obwohl Mehrfachmitgliedschaften hier natürlich möglich sind. Einige neue Erscheinungsformen wie Tsunami Democràtic (mit dem Einsatz von *social media* bei den Blockaden des Flughafens und der Grenzen oder der Kampagne „Spain sit and talk“), eventuell auch die Comitès de Defensa de la República (mit einer dezentralen und basisorientierten Ambivalenz der Aktionsformen, die örtlich auch Auseinandersetzungen mit den Ordnungskräften einschließen kann) sind allerdings wohl schon wieder Geschichte. Diese Bewegungen wurden mit Hilfe der ursprünglich gegen die ETA entwickelten Antiterrorismusgesetze und Institutionen bekämpft. Die Mobilisierungskapazität der Zivilgesellschaft ließ nach. Am Nationalfeiertag im Jahre 2019 marschierten nach Angaben der städtischen Polizei von Barcelona „nur“ noch 600.000 Bürger. Noch 2018 wurde nach dieser Quelle die Millionenzahl erreicht, in den Jahren 2012–2015 weit überschritten.²⁰ Zivilgesellschaftliche Organisationen sind mehr als Parteien auf die Mobilisierung angewiesen, die sie „auf der Straße“ erzielen, was im Zeichen „des Virus“ ja nicht mehr möglich ist.

Da zugleich personale Rivalitäten die Fragmentierung verstärken, die Rolle des exilierten Präsidenten Puigdemont und des von ERC geführten und ursprünglich auch beschickten Consell de la República ebenfalls strittig sind, wird der neue katalanische Regierungschef Aragonès Probleme haben, seine Koalition zusammen zu halten und den geplanten „nationalen Pakt für Selbstbestimmung und Amnestie“ mit Leben zu füllen.²¹

Man mag einwenden, dass auch das spanisch-nationalistische Lager durch Fragmentierung geschwächt ist, da ja mit der Vox-Partei eine dem Autonomiestaat grundsätzlich negativ gegenüberstehende Partei existiert, die insofern die Optionen des PP und der Bürgerpartei (Autonomiestaat, eventuell mit weniger Autonomie) und der Sozialisten (theoretisch für eine Föderalisierung) ergänzt. Doch es ist fraglich, ob sich die drei Rechtsparteien nahe genug sind, um in Andalusien, Murcia, Madrid gemeinsam Regierungen von PP und Bürgerpartei zu stützen, die dann von Vox toleriert werden, und gemeinsam gegen den katalanischen Separatismus und jegliches Verhandeln mit ihm zu demonstrieren. Der PSOE dagegen hat sich in den entscheidenden Situationen auch ohne Not an die Seite sogar der Rajoy-Regierung gestellt und lehnt Amnestie und Selbstbestimmung ab.

19 Vgl. Ara vom 11.09.2020.

20 Vgl. Ara vom 12.11.2019.

21 Die Gewerkschaft Comissions Obreres, die eigentlich das Selbstbestimmungsrecht unterstützt und an früheren nationalen Pakten teilhatte, hat sich jetzt versagt; vgl. Ara vom 08.07.2021.

Andererseits haben sich trotz der organisatorischen Fragmentierung auch in den Jahren 2020 und 2021 grundlegende Einstellungen der Katalanen kaum verändert. Im Juli 2020 waren 50,4 Prozent der Befragten vollständig und 27,9 Prozent sehr damit einverstanden, dass die Katalanen selbst über ihre Zukunft bestimmen sollten. Die Zustimmung zum Selbstbestimmungsrecht ist also weiterhin überwältigend und auf jeden Fall unumstrittener als die Frage der Unabhängigkeit. Aber auch an der Ablehnung dieses Rechts im Rest Spaniens hat sich nichts geändert.

Auch in Bezug auf den gewünschten Status Kataloniens haben sich die Einstellungen nicht signifikant verschoben. Nach Zahlen des katalanischen Meinungsforschungsinstituts Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) waren im Oktober 2020 in Katalonien 6,4 Prozent für den Status einer Region, 28 Prozent für den *status quo* als autonome Gemeinschaft innerhalb Spaniens (analog zu den anderen 16 Gemeinschaften), 22,6 Prozent wünschten sich Katalonien als Mitgliedsstaat in einem föderalen Spanien, und 34,9 Prozent die Unabhängigkeit.²² Auf die (hypothetische) Frage, ob man in einem Referendum für oder gegen die Unabhängigkeit stimmen würde, antworteten 43,6 Prozent sie würden dafür, aber 49 Prozent, sie würden dagegen stimmen. Auch hier keine wesentliche Verschiebung gegenüber den Jahren 2018 und 2019.

Man mag einwenden, dass die Frage des Selbstbestimmungsrechts in Zeiten von Covid-19 an Priorität verliert, und das lässt sich in der Tat in Umfragen der katalanischen Bevölkerung nachweisen.²³ Zwischen Oktober 2017 und Februar 2020 wurden die sozioökonomischen Probleme für weniger wichtig gehalten als die politischen wie das der Selbstbestimmung. Seitdem hat sich das Verhältnis genau umgekehrt (3:7 – 7:3). Das könnte darauf hindeuten, dass es Parteien, die sich sowohl sozioökonomisch wie auch national klar positionieren bzw. deren Positionen als klar wahrgenommen werden (also ERC und PSC/PSOE, sogar auch PP und CUP), leichter haben als die „Spezialisten“ für die nationale Frage, wie besonders die Bürgerpartei und JxCat. Doch die andauernden Gerichtsverfahren und die Frage nach der Zukunft der Exilierten stellen sicher, dass die nationale Mobilisierung weiter möglich ist, auch wenn sie sich unter Covid-Bedingungen vorerst nicht mehr auf der Straße ausdrücken kann.

„Corona“ hat die Einstellungen der katalanischen Bevölkerung zum spanischen Staat nicht durchgehend verändert. Das Vertrauen in die spanischen wie in die katalanischen Institutionen hat weiter abgenommen. Normalerweise erreichen die staatlichen Institutionen nicht einmal die Note fünf („ausreichend“) auf einer Skala von null bis zehn. Die Institutionen Kataloniens schneiden zwar etwas besser ab, aber auch nicht viel. Die Zahl der Befragten, die jeweils eine „null“ verteilen, ist in beiden Fällen beträchtlich, auch wenn es sich ja nicht um dieselben Personen handeln muss. Weit ausgeprägter als in Spanien ist in Katalonien die Ablehnung der Monarchie, die hier durchaus auch aktiv mobilisiert, während sie in Spanien meist passiv bleibt. Es gibt in der Einstellung der katalanischen Bevölkerung auch andere Einstellungen, die die Lagergrenzen überschreiten. Dazu gehört nicht nur die Ansicht, dass es sich bei den verurteilten Politikern des „Pro-

22 Ara vom 21.11.2020.

23 Vgl. Muñoz, Jordi 2020: Torna l'eix esquerra-dreta?, in: Ara vom 20.09.2020.

zesses“ um politische Gefangene handelt. Fast 60 Prozent meinen, dass Kataloniens Autonomie nicht ausreicht. Diese beiden Positionen genießen in Katalonien eine weit höhere Zustimmung als die zur Unabhängigkeit. Dieser Umstand stört ein bisschen das besonders in spanischen und internationalen Medien verbreitete Bild einer katalanischen Gesellschaft, die aus der Polarisierung nicht hinauskommen kann.

Während die Katalanen nach wie vor kaum Asympathie gegenüber Spaniern aus anderen Autonomen Gemeinschaften zeigen oder zugeben, werden Katalanen im Rest Spaniens durchweg negativer perzipiert als „andere“ Spanier.

4 Amnestie, Straferlass, oder was? Das Problem der Gefangenen und Exilierten

Mindestens seit ihrer Verurteilung stand in Katalonien die Frage der Amnestie der Verurteilten auf der Tagesordnung. Zwar verlegte Pedro Sánchez die Gefangenen schnell in katalanische Haftanstalten, aber die mit der Zeit fälligen Hafterleichterungen wurden von den spanischen Gerichten immer wieder abgelehnt, da die Gefangenen sich nicht reuig zeigten. Aus Sicht der *independentistes* zeigt sich hier der ideologische Hintergrund der exorbitanten Strafen, denn offiziell erfolgte die Verurteilung schließlich nicht wegen der separatistischen Gesinnung, sondern wegen der begangenen Taten.

Mit einer Amnestie (wie sie in Spanien ja zum Beispiel Täter der Franco-Diktatur immer noch genießen) oft verwechselt wird der individuelle Erlass einer Reststrafe. Während die *independentistes* bis heute eine Amnestie fordern (die nicht voraussetzt, dass die Amnestierten Reue zeigen und die Exilierten einschließt), hat die sozialistische Regierung nur auf einen Straferlass (*indulto*) gezielt und diesen schließlich den Verurteilten des Obersten Gerichtshofs auch gewährt. Dies ist dennoch das wohl wichtigste Zugeständnis der Sánchez-Regierung, zumal ERC-Chef Junqueras es akzeptierte.²⁴ Straferlass ist aber in Spanien gang und gäbe, und Sozialisten und Konservative haben sich dabei wechselseitig so manchen Gefallen getan. So erließ Aznar (PP) dem sozialistischen Innenminister Barrionuevo, dessen Staatssekretär und neun weiteren Personen die Reststrafen, als sie wegen Geiselnahme und Missbrauchs öffentlicher Mittel zu zehn Jahren, von denen sie im Endeffekt nur etwas mehr als drei „absitzen“ mussten, verurteilt worden waren²⁵, . Von der damals zuständigen Justizministerin Margarita Mariscal de Gante wird weiter unten noch die Rede sein.

Doch Pedro Sánchez musste den Straferlass für die Veranstalter und Förderer des Referendums gegen die Empfehlung des Obersten Gerichtshofs durchsetzen. Der Gerichtshof betonte in seiner Stellungnahme, seiner Ansicht nach wären die Strafen für das schwere Verbrechen des Aufbruchs (*sedición*) verhältnismäßig und die Täter hätten sich keineswegs reuig gezeigt, sondern seien im Gegenteil bereit, das Verbrechen zu wiederholen.

24 Ara vom 08.06.2021.

25 Sie hatten die inoffizielle Antiterrorgruppe GAL geführt und finanziert, die ETA-Aktivisten verfolgen sollte, dabei aber irrtümlich den französischen Staatsbürger Segundo Marey entführt und misshandelt hatte.

Außerdem bestünde die Gefahr, dass Sánchez den Straferlass politisch benutze, um seine Regierung zu stabilisieren, die Gnade also politisch missbrauche.²⁶

Auch innerhalb des PSOE gab es Widerspruch, nicht nur vom angesehenen früheren Regierungschef Felipe González, auch von sozialistischen Regionalpräsidenten wie Guillermo Fernández Vara (Extremadura) und Emiliano García Page (Castilla-La Mancha). Manche Minister (die erste Vizeregierungspräsidentin Carmen Calvo, die Verteidigungsministerin und frühere Richterin am Obersten Gerichtshof Margarita Robles) hüllten sich in beredtes Schweigen.²⁷ Die drei Rechtsparteien der Opposition (PP, Bürgerpartei, Vox), in allem, was die katalanische Frage betrifft, einig, nutzten und nutzen den Straferlass zum Beweis des nationalen Verrats an Spanien, den die PSOE-UP Regierung tagtäglich begehe. Nach über 1.000 Tagen Haft wurden die Verurteilten des Obersten Gerichtshofs auf freien Fuß gesetzt. Der Straferlass war aber nur ein partieller, denn die Entlassenen dürfen weiterhin keine öffentlichen Ämter ausüben und unterliegen einer speziellen Bewährungsfrist, die bis zu sechs Jahre dauert. Für Sánchez war der Straferlass Teil einer Wiederannäherung (*reencuentro*). Aragonès sah sie als einen Schritt auf dem Weg zum Dialog. Die Vertreterin der JxCat Elsa Artadi dagegen meinte: „La agenda del reencuentro es un cuento“ (dt.: die Agenda der Wiederbegegnung ist eine Erzählung).²⁸ Keinen Einfluss hat der Straferlass auf die Situation der Exilierten, die sich, sollten sie nach Spanien zurückkehren oder dahin ausgeliefert werden, vor der Strafjustiz verantworten müssten.

Die Diskussion über Amnestie und Straferlass hat auch die Debatte am Leben gehalten, inwiefern der Straftatbestand „*sedición*“, der aus der von gewaltsamen „*pronunciamientos*“ (Militärputschen) gekennzeichneten spanischen Geschichte des 19. (und 20.) Jahrhunderts stammt, noch zeitgemäß sei. Gerade die Verweigerung der Auslieferung durch europäische Gerichte wie das Oberlandesgericht Schleswig-Holstein im Fall Puigdemont lassen Zweifel daran aufkommen, inwieweit „*sedición*“ und damals auch „*rebelión*“ im heutigen Europa noch Platz haben, und inwieweit sie per europäischem Haftbefehl verfolgt werden können und sollen.²⁹ Gerade die vorgeworfene Gewaltausübung wirkt im katalanischen Fall recht konstruiert.

Pedro Sánchez hat manchmal angedeutet, sich dieser Reform des Strafgesetzbuchs nicht zu verschließen, besonders, da sein Koalitionspartner darauf drängt, das Delikt aus dem Strafgesetzbuch zu streichen oder wenigstens an den Einsatz von Waffengewalt zu binden. Eine entsprechende Initiative der CUP im spanischen Parlament wurde von PSOE und PP gemeinsam zurückgewiesen. Politiker aus ERC und JxCat (hier einig) halten die Diskussion für ein „Nebelkerze“, der die eigentliche Frage nach der Amnestie verbergen soll.³⁰

26 Ara vom 27.05.2021.

27 Ara vom 28.05.2021.

28 Ara vom 22.06.2021 (etwa: der Plan der Wiederannäherung ist ein Märchen).

29 Vgl. Auch König, Julia/Meichelbeck, Paulina/Puchta, Miriam 2021: The Curious Case of Carles Puigdemont – The European Arrest Warrant as an Inadequate Means with Regard to Political Offenses, in: German Law Journal Jg. 22, S. 256–275.

30 Vgl. Ara vom 24.03.2021; 01.06.2021; 05.06.2021; 23.06.2021; 03.07.2021.

5 Die Strafverfolgung geht weiter

Das Fehlen eines Amnestiegesetzes bedeutet auch, dass die Rechtsorgane die im Rahmen des Referendums und der Unabhängigkeitserklärung eventuell begangenen Straftaten weiter verfolgen. Dazu kommen die Anklagen gegen Personen, die gegen die erfolgten Urteile, besonders das des erwähnten großen Prozesses vor dem Obersten Gerichtshof, protestierten. Zivilgesellschaftliche Organisationen beziffern die Zahl der – aus ihrer Sicht – Repressionsopfer auf über 3.000, Exilierte eingeschlossen.

Spanien ist kein Bundesstaat, die Regionen sind Teil des dezentralisierten spanischen Einheitsstaates. Ein zweites Staatsniveau existiert nicht. Daher haben die Regionen auch keine eigene Justiz (höchstens eine eigene Justizverwaltung). Die spanische juristische Gewalt ist nicht geteilt. Es gibt nur spanische Richter, die Teil eines Corps sind und sich auch so sehen. Auch das sogenannte höchste Gericht Kataloniens (Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, TSJC) ist also Teil eines einzigen „Zugs“ spanischer Rechtsprechung.

Die berufliche Zukunft der Richter, besonders ihr Aufstieg in die höchsten Instanzen der Rechtsprechung wie Verfassungsgericht oder Oberster Gerichtshof (OG) oder in den einflussreichen Generalrat der spanischen Justiz, der seinerseits wieder Einfluss auf die Ernennung von Richtern der obersten Gerichte nimmt, hängt davon ab, ob sie von politischen Parteien und Fraktionen im Kongress und im Senat vorgeschlagen werden. Laut Eurobarometer 2021 hat die Hälfte aller Spanier eine sehr oder ziemlich schlechte Meinung von der Unabhängigkeit der Justiz, mit eher wachsender Kritik.³¹ Da für Ernennungen überdimensionale Mehrheiten notwendig sind, gibt es in Zeiten von Minderheitsregierungen, wie sie auch heute vorliegen, manifeste Schwierigkeiten, bei auslaufenden Mandaten Positionen neu zu ersetzen, da die Opposition, heute besonders der PP, sich weigert, besonders wenn dadurch Mandate der von ihr ernannten Richter de facto länger dauern. In zentralen Organen der spanischen Rechtspflege sind daher heute Richter tätig, deren Amtszeit längst abgelaufen ist. Im Verfassungsgericht ähnelt die Situation bald derer von 2010, als sich ein weitgehend aus Richtern mit abgelaufenem Mandat bestehendes Gericht gegen das katalanische Statut entschied. Die zurzeit stattfindenden Konfrontationen zwischen der konservativen Mehrheit des Verfassungsgerichts auf der einen Seite und der Gerichtsminderheit und der sozialistischen Regierung auf der anderen dienen sicher nicht dem Prestige des Rechtsorgans und lassen für die Ernennung der neuen Richter nächstes Jahr einiges befürchten.³² Die Frontstellungen könnten heute selbst die Einigkeit bei Entscheidungen in der katalanischen Frage gefährden. Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs, dessen Entscheidungen als erste (für manche gewählte Politiker) oder letzte Instanz den Rechtsweg erschöpfen, können erst nach Durchlaufen der Verfahrenskontrolle durch das Verfassungsgericht in die Hände der europäischen Justiz übergehen, auf die die katalanischen *independentistes* ihr Vertrauen setzen. Viele Verfahren befinden sich in dieser Situation.

31 Ara vom 09.07.2021.

32 Vgl. Ara vom 23.07.2021.

Der Vorsitzende der Zweiten Kammer des Obersten Gerichtshofs ist seit 2014 Manuel Marchena Gómez, der also auch der Vorsitzende Richter im Makro-Verfahren gegen die katalanischen *independentistes* war. Marchena war der konservative Kandidat zum Vorsitz des mächtigen Generalrats der spanischen Justiz, erklärte aber seinen Verzicht, nachdem eine WhatsApp-Nachricht des konservativen Senators Ignacio Cosidó durchgesickert war: Cosidó erklärte sich darin zufrieden mit dem (mit dem PSOE paktierten) Aufstieg Marchenas, denn er sah in ihm nicht nur einen hervorragenden Kandidaten, sondern auch die Möglichkeit, über den Generalrat die zweite Kammer weiterhin durch die Hintertür zu kontrollieren. Marchena blieb danach mehr nolens als volens auf seine Funktion als Präsident dieser zweiten Kammer beschränkt, wo er zum „Schreckgespenst“ der *independentistes* wurde. Doch seine Urteile im erwähnten Makro-Prozess (Aktenzeichen 459/2019) wurden inzwischen vom Verfassungsgericht bestätigt.³³ Für Verfahren, die vor dem spanischen Obersten Gericht für Katalonien beginnen (TSJC), ist der OG die nächste Instanz, zum Beispiel in den Verfahren gegen Mitglieder des Parlamentspräsidiums, die vor dem Referendum Debatten über die Entkoppelungsgesetze zuließen.³⁴

Ebenfalls in die Verfolgung der um das Referendum begangenen „Straftaten“ involviert ist das unter dem Frankismus geschaffene Sondergericht Audiencia Nacional, Verfolgungsinstanz einiger Straftaten gegen die öffentliche Ordnung. Im Verfahren gegen die Führung der katalanischen Polizei, der mangelnde Einsatzbereitschaft gegen das Referendum vorgeworfen wurde, kam es allerdings zu Freisprüchen. Der Versuch, auch etwa Straßenblockaden im Zuge der Proteste gegen das Urteil des Obersten Gerichtshofs von 2019 als terroristische Akte zu verfolgen (meist gegen Mitglieder der *Comitès de Defensa de la República*), ist aber weitgehend gescheitert.

Am meisten Arbeit aber macht der „Prozess“ weiterhin dem Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (TSJC), und es ist nicht abzusehen, wann diese enden wird. Berufungsinstanz in wenigen, Erstinstanz in vielen Fällen (nämlich der Parlamentarier mit Sitz im katalanischen Parlament, Parlamentarier im spanischen Parlament kommen sofort vor das Oberste Gericht), ist dieses spanische Gericht in die strafrechtliche Aufarbeitung des „partizipatorischen Prozesses“ von 2014 involviert gewesen, der für den damaligen Regierungschef Artur Mas, die Vizeregierungschefin Joana Ortega und die damalige Erziehungsministerin Irene Rigau im März 2017 mit bis zu zwei Jahren Amtsverbot und hohen Geldstrafen geendet hatte (inzwischen höchstrichterlich bestätigt). Beim Referendum hatte das Gericht die Unterdrückung angeordnet, aber mit einer Klausel zur Wahrung des friedlichen Zusammenlebens der Bürger der katalanischen Landespolizei Grund genug geliefert, den Schlagstock im Gürtel zu lassen. Nach dem Referendum war das Gericht unter anderem befasst mit:³⁵

33 Ara vom 09.01.2021.

34 Die Strafen lagen bei 20 Monaten Amtsentzug und 30.000 Euro pro Person; Joan Josep Nuet, damals auf der Liste von Catalunya Si que es Pot (unter anderem Podemos), erhielt für dasselbe Verhalten einen Strafnachlass (auf acht Monate und 12.000 Euro), weil seine damalige Partei nach Meinung des Gerichts nicht in demselben Maße die Entscheidung des Verfassungsgerichts gegen das Referendum missachtet habe. Vgl. Ara vom 10.04.2021.

35 Vgl. Ara vom 18.12.2020; 09.01.2021.

- der Verfolgung der Parlamentarier, die die Parlamentsdiskussionen im Zusammenhang des Referendums und der Übergangsgesetze ermöglichten;
- der „Beschaffungskriminalität“, der materiellen Ermöglichung des illegalen Referendums (zum Beispiel für den Kauf der Urnen);
- dem Verfahren gegen den früheren katalanischen Innenminister Miquel Buch, der diejenigen (unbewaffneten) Landespolizisten auf Arbeitsvertragsbasis beschäftigt hatte, die den Exilpräsidenten Puigdemont begleiteten;
- dem erstinstanzlichen Urteil gegen den Bürgermeister von Agramunt, Bernat Solé, der als Minister nicht mehr für die normale Gerichtsinstanz greifbar war. Dies ist das erste Urteil gegen einen von tausenden von Bürgermeistern meist kleiner Gemeinden, die der Durchführung des Referendums Vorschub geleistet haben könnten.
- der ersten Verurteilung des damaligen Präsidenten Torra, die letztlich zur Neuwahl führte.³⁶

In zukünftigen Urteilen wird es vor allem um die Fälle gehen, die Polizei, Staatsanwaltschaft und der – inzwischen verstorbene – Untersuchungsrichter des Bezirks 13 in Barcelona zusammentrugen³⁷, sowie um die Operation Vólkhov der Guardia Civil.³⁸

Das Gericht hat sich auch deswegen unbeliebt gemacht, da es durch seine Sammelentscheidung, der zufolge nun allgemein 25 Prozent allen Unterrichts in kastilischer Sprache durchzuführen ist, die vom katalanischen Gesetzgeber erlassene Sprachgesetzgebung korrigierte. Das Ziel der Gesetzgebung war gewesen, sicher zu stellen, dass die katalanischen Schüler nach Ablauf des Regelunterrichts nicht nur die vorherrschende spanische, sondern auch die katalanische Sprache in vergleichbarem Umfang beherrschen.³⁹

Besonders prominent wurde im Sommer 2021 eine sonst kaum bekannte Instanz, das Tribunal de Cuentas (eine Art Rechnungshof). Dieses „Gericht“ (tribunal) ist trotz seines Namens nicht Teil der rechtsprechenden Gewalt, sondern der Exekutiven, wie jeder naturalisierungswillige Einwanderer wissen sollte⁴⁰, aber kaum ein Einheimischer weiß. Der „Gerichtshof“ kann verurteilen (und, wie die *independentistes* rügen, auch schon vor dem „Urteil“ ökonomische Existenzen vernichten⁴¹), besteht aber aus Mitgliedern, die nicht

36 Weitere Prozesse in diesem Zusammenhang stehen noch an, gefordert werden zusätzlich zu dem vom Obersten Gerichtshof bereits ratifizierten Strafen von 1,5 Jahren ein Amtsverbot und 30.000 Euro Geldstrafe und weitere 20 Monate. Vgl. Ara vom 28.05.2021; 24.01.2021; 02.03.2021.

37 Es handelt sich dabei um insgesamt 29 Personen, die wegen des Missbrauchs öffentlicher Mittel, der Missachtung von Gerichtsentscheidungen, der Rechtsbeugung und Fälschung öffentlicher Dokumente bei der Vorbereitung des Referendums, begangen, laut Polizeibericht der Guardia Civil, meist von Beamten bei der materiellen Vorbereitung des Referendums, angeklagt werden.

38 Vólkhov bzw. Volhov ist eine im Oktober 2020 durchgeführte von der Guardia Civil so genannte Operation gegen 21 Politiker und Beamte. Diese standen im Verdacht des Missbrauchs öffentlicher Gelder, der Rechtsbeugung und Geldwäsche, begangen im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Referendums. Der Name spielt auf einen Sieg der unter dem Kommando der Wehrmacht stehenden spanischen Blauen Division im Zweiten Weltkrieg gegen die Rote Armee an.

39 Ara vom 18.12.2020; 30.03.2021.

40 Die Frage ist Teil des spanischen Einbürgerungstests. Vgl. Ara vom 08.02.2021.

41 Ara vom 02.07.2021.

unbedingt die Befähigung zum Richterstand haben müssen. Eine Hälfte wird von der ersten, die andere von der zweiten Kammer berufen, jeweils mit einer 3/5-Mehrheit.⁴² Mitglieder sind oft verdiente Politiker im Ruhestand. So finden sich dort heute ein Bruder des früheren Ministerpräsidenten Aznar (PP) sowie die erwähnte frühere Ministerin Margarita Mariscal de Gante (Tochter eines Richters des berühmten TOP, des Gerichtshofs zur Bekämpfung des Widerstands, der Franco-Diktatur).

Im prominentesten Fall geht es um die auswärtigen Aktivitäten der Landesregierung (Generalitat) der Jahre 2011–2017. Vorgeworfen wird, dass diese Aktivitäten (strafrechtlich als Missbrauch öffentlicher Gelder, Rechtsbeugung und Fälschung klassifiziert) der Durchführung des illegalen Referendums Vorschub leisteten, und dass dadurch ein Schaden entstand. Zur eventuellen Deckung des Schadens nach eventueller Verurteilung wird von 34 früher dort tätigen Beamten eine kollektive Hinterlegung von 5,4 Millionen Euro als Bürgschaft verlangt.

Dabei ist es für das Tribunal irrelevant, dass der Geschädigte, die katalanische Regierung, überhaupt keinen entstandenen Schaden reklamiert. Die Generalitat bemüht sich bisher vergeblich, Banken davon zu überzeugen, eine Bürgschaft zu übernehmen, die das Land dann wieder decken würde. Abzuwarten bleibt, ob sie riskiert, den Beamten selbst oder über das landeseigene Finanzinstitut Deckung zu geben. Bisher werden Geldstrafen und Kautionen von Personen, die der Repression unterliegen, von der katalanischen Zivilgesellschaft über eine „Solidaritätskasse“ finanziert, die bereits etwa 14,4 Millionen Euro aufgebracht hat.⁴³

Die Liste der Gerichte, die sich weiterhin aktiv der Verfolgung etwaiger Straftaten im Zusammenhang mit dem Referendums widmen, ist natürlich damit nicht erschöpft. Die Fälle reichen herunter bis zu den Amtsgerichten, von den früheren Ministern und Beamten bis herunter zur 70-jährigen Rentnerin, die einen der vielen in zivil gekleideten Polizisten in einem Wahllokal des Referendums entdeckte, fotografierte, und das Bild ins Netz stellte, was nach Angaben des Beamten zu Schlaflosigkeit und Angstkrisen führte.⁴⁴

Da immer wieder neue Verfahren eröffnet werden, bleibt die Thematisierung der „Repression“ weiterhin mobilisierungsfähig, auch wenn inzwischen einige Verfahren mit Freisprüchen endeten bzw. eingestellt wurden. Pedro Sánchez, der im Wahlkampf versicherte, die Staatsanwaltschaft zu kontrollieren (was er später in Respektierung der Gewaltenteilung zurücknahm), kontrolliert auf jeden Fall die *abogacia del Estado*, die Institution, die den Staat in Rechtsfragen berät (und dem Innenministerium untergeordnet ist). Sie vertritt ebenfalls die Anklage, neben der *fiscalía* und – oft – einem Nebenkläger, häufig die rechtsradikale Vox-Partei. Die *abogacia* hält sich zwar nun stärker zurück, besonders in Forderungen des Strafmaßes ist doch ein fundamentaler Wechsel keineswegs zu beobachten. Der Solidarisierungseffekt mit den Betroffenen ist weiterhin stark.

42 Die dazu notwendigen Abkommen zwischen den beiden mächtigsten Parteien, PSOE und PP, kommen auch hier nicht zustande; vgl. Ara vom 20.06.2021. So bleibt es bei der konservativen Mehrheit.

43 Vgl. Ara vom 30.06.2021; 20.06.2021; 02.07.2021; 07.05.2021.

44 Ara vom 28.07.2021.

6 Eine neue Chance für den Föderalismus? Die spanische Dimension der katalanischen Frage

„Der PSOE hat entschieden, sein Projekt eines föderalen Spanien wieder zu beleben, das seit man die Deklaration von Granada 2013 verabschiedete, den Schlaf der Gerechten schlief“, so schrieb Jordi Juan, der Direktor der einflussreichen katalanischen Tageszeitung *La Vanguardia* in seinem Leitartikel vom 15.7.2021. Er bezog sich dabei auf den Leitantrag⁴⁵, den der PSOE im Oktober auf seinem Parteitag in Valencia verabschieden will. Nach Juan gilt gerade nach dem gescheiterten Sezessionsversuch, dass die föderale Alternative die beste und die einzige (sic!) Option sei, die Krise des Autonomiestaats zu überwinden. Der Leitantrag betont die Pandemieerfahrung der „cogobernanza“, gegen die „einäugigen“ Separatisten und die „neozentralistische“ Bedrohung. Aber schon seit 1918 haben Parteitage des PSOE von Föderalismus geredet, dagegen hat nie eine PSOE-geführte Regierung versucht, eine föderalistische Verfassung zu verabschieden – wobei natürlich auch klar ist, dass es dazu weit mehr Stimmen bedarf, als der PSOE hat.⁴⁶ Diesmal geht der Leitantrag aber weniger weit als der letzte „Versuch“, die genannte Deklaration von Granada. Von einer Verfassungsänderung ist schon von vornherein keine Rede, und das früher gelegentlich akzeptierte Reizwort der „plurinacionalidad“ Spaniens wird durch Bekenntnisse zu Diversität und Pluralität ersetzt.⁴⁷ In den Ausführungen zum Finanzsystem wird der Begriff „ordinalidad“ vermieden (gemeint ist die Forderung unter anderem Kataloniens nach einem Finanzausgleich, der es ermöglicht wenigstens nicht weniger Geld pro Kopf ausgeben zu können als Autonomen, die weniger Steuerkraft haben).

In seiner bisherigen Laufbahn hat der Machttaktiker Pedro Sánchez keine klare programmatische Linie erkennen lassen. Auch in der katalanischen Frage schwankte er immer wieder zwischen Deklarationen und Gesten von Verhandlungsbereitschaft seiner Minderheitsregierungen und der Unterstreichung seiner spanisch-nationalen Zuverlässigkeit. Sánchez versuchte und versucht noch heute und durchaus erfolgreich, die Spaltung der Unabhängigkeitsbewegung zu nutzen, um seiner Regierung Mehrheiten zu verschaffen, ohne dabei weitergehende Kompromisse eingehen zu müssen, die ihm und seiner Partei in einer Situation dauernder Wahlkämpfe und Minderheitsregierungen in Koalition mit einem wenigstens theoretisch föderalismusfreundlicheren Partner schaden könnten.

Während sich innerhalb der katalanischen und der spanischen Gesellschaft die Einstellungen zur Frage des Rechts der Katalanen, selbst zu bestimmen, und erst recht zur Frage der eventuellen Unabhängigkeit kaum veränderten, veränderte sich die Positionierung der Spanier zur Politik und zum Autonomiestaat. Eine große Zahl von Spaniern macht gerade in Krisenzeiten die Autonomen verantwortlich für Korruption und Misswirtschaft, und wünscht weniger (im Fall von Vox auch gar keine) Selbstverwaltung in Politikfeldern wie Erziehung, Kultur, Gesundheit, Polizei und Medien. Immerhin scheint sich

45 Titel des Leitantrags: *La España autonómica. Avanzando hacia la cogobernanza federal.*

46 Was nicht nur *independentistes* ebenso regelmäßig an der Ernsthaftigkeit des PSOE zweifeln lässt. Doch brauchte auch eine fundamentale Rezentralisierung wohl eine Verfassungsänderung.

47 *La Vanguardia* vom 25.07.2021.

aber seit 2013 ein Teil der zentralisierungsfreundlichen Kritiker wieder auf den Autonomiestaat zu besinnen. Und hier versucht der PSOE möglicherweise anzuknüpfen.⁴⁸ Doch in Katalonien ist unter den sozialistischen Wählern der Föderalismus nur für 23,9 Prozent die präferierte Option, der gegenwärtige Autonomiestaat mit 53,75 gebührt der Vorzug.⁴⁹

Von der sozialistischen Regierung ist die Coronakrise benutzt worden, um versprochene Verhandlungen zurückzustellen, sind doch auch viele spanische Sozialisten der Meinung, man dürfe sich auch als Minderheitsregierung nicht in die „Abhängigkeit“ von „Separatisten“ begeben. Die Frage auszusitzen (und womöglich politische Alternativen wie die Unterstützung durch den Rest der Bürgerpartei und andere kleinere Kräfte zu versuchen oder damit zu spielen) liegt daher nahe.⁵⁰ So gibt es also eigentlich kaum Hoffnung, dass grundsätzliche Fragen wie eine Amnestie oder gar ein (wie auch immer formuliertes) Referendum auf die spanische Tagesordnung kommen. Dies gilt auch für Verfassungsänderungen.

Kleinere Verbesserungen und Gesten sind erfolgt bzw. möglich. Das Erziehungsgesetz des PP, das sich gegen die sowieso bereits vielfach aufgegebene und durch Gerichtsentscheidungen durchlöchernte Immersion, den Unterricht der Schüler in katalanischer Sprache außer im Fach Spanisch, gerichtet hatte, ist unter Mithilfe von baskischen und katalanischen Nationalisten (ERC) ersetzt worden.⁵¹ Anfänglich zentralisierende und militarisierende Charakteristiken der Covid-19-Bekämpfung der ersten Welle wurden korrigiert. Zutreffend spricht Lemmer (2019) von der „Beschwichtigungspolitik von Pedro Sánchez vom Juni 2018 bis Mai 2019“⁵².

7 Wie werden die Regierungen in Katalonien und in Spanien nun miteinander umgehen?

Diese Frage betrifft angesichts der Unmöglichkeit einer Verfassungsänderung das Institutionengefüge unterhalb der konstitutionellen Ebene. Außerdem steht eine dem deutschen Bundesrat entsprechende föderale Kammer in Spanien nicht zur Verfügung.

Pedro Sánchez versucht wie auch schon einige seiner Vorgänger, die Konferenz der Ministerpräsidenten aufzuwerten. Im Gegensatz zu Bundesstaaten wie Kanada oder selbst der Bundesrepublik Deutschland, sind diese Konferenzen in Spanien klar vom Zentralstaat abhängig, der sie einberuft und die Tagesordnung festlegt. Auf der Konferenz im

48 Ara vom 30.11.2020. Im Vergleich der CIS-Daten für Gesamtspanien präferierten 2013 31,8 Prozent, 2020 42,3 Prozent den Autonomiestaat. Dies ging zu Lasten der Zentralisierungsfreunde (ein Staat ohne Autonomien: 24,7 – 17,8 Prozent; mit Autonomien aber geringerer Kompetenzen 13,8 – 12,2 Prozent), während die geringe Zahl der Befürworter von mehr Autonomie (11,7 – 11,4 Prozent) und derjenigen, die auch die Möglichkeit der Unabhängigkeit zugestehen würden (8,1 – 9,3 Prozent), eher gleich blieb.

49 Ara vom 30.11.2020.

50 Ich teile daher den in der Literatur verbreiteten Optimismus [(Lemmer 2019 (Fn. 8)] über eine „verhandlungsbereite“ Sánchez-Regierung, die nur wegen der obstinaten katalanischen *independentistes* nicht weiterkomme, nicht, schon gar nicht unter Corona-Bedingungen.

51 Ara vom 24.12.2020. Der Austausch des Erziehungsgesetzes ist in Spanien aber bei Regierungswechseln üblich und durchaus nicht nur eine Frage des Katalanischunterrichts.

52 Lemmer 2019 (Fn. 8), S. 343.

September 2021 gab es nur zwei Tagesordnungspunkte, die die spanische Regierung festgelegt hatte. Die Ministerpräsidenten der Autonomen Gemeinschaften durften je fünf Minuten sprechen, die Redezeit von Pedro Sánchez war unbegrenzt. Das Format wurde einerseits von der Volkspartei kritisiert, doch konnte sich Casado (PP) dabei auch nicht zu weit aus dem Fenster lehnen – denn den Boykott durch Pere Aragonès kritisierte er noch stärker.⁵³

Autonome Gemeinschaften mit nationalem Charakter und eigenem Parteiensystem wie das Baskenland und Katalonien bestehen logischerweise auf bilateralen Beziehungen zum Zentralstaat. Am 9.7.2018 einigten sich Quim Torra und Pedro Sánchez darauf, die seit 2011 nicht mehr tagenden bilateralen Kommissionen wieder zusammentreten zu lassen. Hier geht es um drei Formate:

Erstens: Den sogenannten *Tisch des Dialogs*, oder runden Tisch, eine neue Erfindung, der zur Pazifizierung des Konflikts dienen soll. Von vornherein heiß umstritten: Darf man dort über Themen wie Selbstbestimmung und Amnestie reden, wie in der katalanischen Regierung der ERC behauptet (und der Koalitionspartner JxCat bezweifelt)? Wird eine Art neutraler Berichterstatter dabei sein, wie Quim Torra damals forderte? Welche Rolle soll er dann spielen? Das „Trio vom Colonplatz“, die Parteiführer von PP, Bürgerpartei und Vox, die dort im Februar 2019 wieder gemeinsam dagegen demonstrierten, sehen in dieser Kommission, die Sánchez oportunerweise aufgrund des Virus verschob, ein Einfallstor für separatistische Erpressung, der man nicht nachgeben dürfe, und lehnen daher den Tisch ab. Ein erstes Treffen ist für den 13.9.2021 geplant. Tagesordnung und Zusammensetzung sind bislang unklar.

Zweitens: Die im Autonomiestatut festgelegte *bilaterale Kommission*. Der spanische Autonomiestaat vergibt die Kompetenzen bekannterweise an die einzelnen Regionen per Autonomiestatut, durch ein spanisches Gesetz. Die Statute sind heutzutage zwar im Wesentlichen angeglichen, aber die dort zugesagten Kompetenzen müssen durch Gesetze, die auch die Kosten der Dienstleistungen festlegen (in allen Teilen Spaniens außer Navarra und dem Baskenland geht das Aufkommen der wichtigsten Steuern erst einmal an die spanischen Steuerbehörden und muss dann verteilt werden). Das führt dazu, dass selbst aus den ersten Statuten von 1979 noch zugesagte Kompetenzen existieren, die de facto noch nicht den Autonomen Gemeinschaften Baskenland und Katalonien übergeben worden sind; dazu kommen Kompetenzen aus dem Statut von 2006, die Katalonien noch nicht erhalten hat. Die katalanische Regierung spricht von 56 Positionen.

Das katalanische Statut von 2006 sieht in seinen nicht vom Verfassungsgericht kassierten Teilen eine solche bilaterale Kommission ausdrücklich vor. Diese solle sogar den „allgemeinen und dauernden Rahmen“ der Beziehungen zwischen den beiden Regierungen herstellen.⁵⁴ Die Kommission tagte am 26.2.2007 zum ersten Mal. Der vorgeschriebene Rhythmus ist mindestens zweimal pro Jahr. Statt also 28-mal hat sich die Kommission jedoch nur neunmal getroffen. Zwischen 2011 und 2018 gab es gar kein Treffen, da die konservative spanische Regierung das Format angesichts des „Prozesses“ boykottierte. Katalanische Minister wie Joan Puigcercós (ERC) haben zudem stets geklagt, dass

53 Ara vom 29.07.2021.

54 Ara vom 02.08.2021.

selbst im „Normalbetrieb“ spanische Ministerien manchmal Zusagen machten und auch unterschrieben, die danach nicht eingehalten würden, und sprechen von einer „Rallye mit Hindernissen“. Das letzte Treffen vom 1.8.2018 war kurz gewesen: Als die katalanische Seite von Selbstbestimmung und Freilassung der Gefangenen sprechen wollte, hatte die spanische Territorialministerin, die katalanische Sozialistin Meritxell Batet klargestellt: „Das Recht auf Selbstbestimmung existiert nicht.“⁵⁵ Nun setzt die verhandlungsbereite katalanische Regierung Aragonès darauf, die Kommission und den „runden Tisch“ zu trennen. Schließlich darf sie bei dem kleineren Koalitionspartner und der CUP nicht in den Ruf geraten, in Wirklichkeit „Autonomismus“ zu betreiben und die langfristigen Ziele der Selbstbestimmung und Amnestie für das Linsengericht einiger Zugeständnisse zu verkaufen. Sánchez dagegen hofft natürlich, gerade in diese Richtung zu gehen, und dabei eventuell eigentlich längst zugesagte Zugeständnisse erneut zu verwenden (wie die im Haushaltspakt zugesagten Millionen der Nachzahlung).⁵⁶ Auf der anderen Seite wird Madrid eventuell ein Interesse daran haben, auszuloten, ob ERC trotz der unerfüllten Zusagen erneut dem Haushalt der spanischen Regierung im nächsten Jahr zustimmen könnte.

Drittens: Die von der bilateralen Kommission abhängigen *technischen Konferenzen*. Hier ist als älteste die Kommission für die Übergabe der Kompetenzen zu nennen, die es schon seit 1980 gibt. Sie tagte damals 14-mal pro Jahr. Seit 2010 ist sie nicht mehr zusammengetreten. Sie hat auch darüber zu wachen, dass der Zentralstaat die Finanzzusagen aus dem Statut von 2006 einhält, was er nach Aussage des Verfassungsgerichts nicht getan hat. Die katalanische Regierung beziffert die Nachzahlungen auf 3.800 Millionen Euro. Wie bereits erwähnt, geht es wiederholt um Gelder, die der PSOE im Haushaltspakt 2021 der ERC für Katalonien zugesagt hat. Die nächste Sitzung ist für November 2021 vorgesehen.

Viertens: Die *gemischte Kommission für ökonomische Angelegenheiten*. Hier geht es um die Bewertung der Kosten der Kompetenzübertragungen aus dem Statut. Im Herbst 2018 tagte sie zum letzten Mal, das nächste Treffen ist für Dezember 2021 vorgesehen. Weitere technische Arbeitsgruppen werden sich mit den Verwaltungskompetenzen für Seenotrettung und der Arbeitsinspektion widmen.

Die verhandlungsbereiten Politiker haben natürlich eine unterschiedliche Einstellung zur Wertigkeit der beiden bilateralen Konferenzen und Kommissionen. Für Aragonès steht der runde Tisch im Vordergrund und er muss sich hüten, dass eventuelle „Erfolge“ zum Beispiel bei lange zugesagten Kompetenzübertragungen oder deren Finanzierung als „Kaufpreis“ für einen angenommenen Verzicht auf das Selbstbestimmungsziel wahrgenommen werden.⁵⁷ Pedro Sánchez muss vermeiden, angesichts seiner Gegner in der Opposition und der im Moment allerdings durch die Rolle als Minderheitsregierung ruhig gestellten innerparteilichen Kritiker als erpressbar angesehen zu werden und ist bemüht,

55 Ara vom 03.08.2021.

56 Ara vom 03.08.2021.

57 Ara vom 04.08.2021.

wesentliche Themen (die Verwaltung der von der EU zugesagten Gelder!) multilateral zu halten, so dass die Generalitat dort nur eine unter 17 Regionen vertritt.⁵⁸

Wie so viele andere Dinge im spanischen Autonomiestaat der Minderheitsregierungen ist auch die Neuregelung der Finanzverteilung zwischen den Autonomen Gemeinschaften des Normalregimes (alle außer dem Baskenland und Navarra) lange (seit acht Jahren) überfällig und durch die Opposition blockiert.⁵⁹ Es gibt durchaus einen Konsens zwischen den Autonomen Gemeinschaften der verschiedenen politischen Orientierungen, auch unter Einschluss Kataloniens, die bestehende Regelung abzulehnen. Allerdings können sich die Autonomen Gemeinschaften keineswegs darauf einigen, welche Prinzipien zur Finanzverteilung dann stattdessen gelten sollen. Hauptstreitpunkte sind die Kriterien der Verteilung (nach den Kosten der Verwaltung pro Einwohner, oder doch eher nach der Bevölkerungszahl?). Sicher eine Mischung, aber welche? Soll das in Deutschland für den Finanzausgleich im engeren Sinn vorgeschriebene Prinzip der Ordinalität gelten, wie nicht nur Katalonien, sondern auch Valencia und die Balearen fordern? Wie werden die europäischen Gelder verteilt? Wie wird mit Madrid umgegangen, das nach allgemeiner Auffassung Steuerdumping betreibt: In der höchsten Steuerklasse der Einkommensteuer werden 43 Prozent verlangt – in Katalonien 51 Prozent, im spanischen Durchschnitt 47 Prozent; an Vermögensteuer kassieren spanische Autonome Gemeinschaften zwischen 0,15 Prozent – la Rioja – und 0,86 Prozent – Galicien, aber Madrid schreibt den Gesamtbetrag dem Steuerpflichtigen wieder gut; bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer zahlt ein 30-jähriger Junggeselle, der 800.000 Euro erbt (davon 200.000 als Immobilie), in Madrid 1.586 Euro, in Asturien aber 103.135.⁶⁰ Die Regionalpräsidentin der Region Madrid, Isabel Díaz Ayuso (PP), verteidigt diese Politik vehement, während der valenzianische Regionalpräsident Quim Puig (PSOE) sogar eine „Madridsteuer“ auf die Hauptstadtprivilegien ins Sommerloch einbrachte.⁶¹ Madrid konzentriert⁶² 44 Prozent der multinationalen Unternehmen, 44,5 Prozent der 1.000 größten spanischen Unternehmen und sein Anteil an der spanischen Beamtenschaft ist doppelt so hoch wie sein Bevölkerungsanteil (14 Prozent).

Zuständig für die Beratung über die Reform ist der Rat für die Fiskal- und Finanzpolitik, und nach langen Jahren ohne katalanische Teilnahme hat der katalanische Finanzminister sich nun wieder zugeschaltet.⁶³

58 Bilateral kann er allerdings wichtige Zugeständnisse dann machen, wenn die Minister direkt miteinander sprechen. So kommt es eventuell zur Erweiterung des Flughafens von Barcelona.

59 Ara vom 27.07.2021.

60 Ara vom 02.05.2021; El Nacional vom 20.11.2020.

61 Ara vom 06.08.2021.

62 Ara vom 02.05.2021.

63 Ara vom 28.07.2021.

8 Die europäische Dimension

Die mangelnde Unterstützung der von den *independentistes* als gewaltlos, demokratisch und in Übereinstimmung mit europäischen Werten stehend empfundenen Selbstbestimmungsforderung war sicher ein wichtiger Faktor, um zu erklären, warum das Referendumsergebnis nicht in einen realen Versuch übersetzt wurde, die Zügel Kataloniens in die Hand zu nehmen. Albert Royo, der Leiter der katalanischen Institution der Kulturdiplomatie „diplocat“, heute der Hauptangeklagte vor dem Tribunal de Cuentas, erklärt:⁶⁴

„Mag sein, jemand hat die Ansicht verkauft, dass es da Länder gab, die am Morgen nach der Unabhängigkeitserklärung Katalonien anerkannt hätten. Aber das war nie so. Was es gab, was in der Luft lag, waren Sorgen darüber, wie der spanische Staat die Krise managte. Wir wussten, es gab Kanzlerämter und europäische Präsidentenbüros, die Botschaften nach Madrid sandten, dass sie nicht länger schweigen würden, wenn sich ein erster Oktober [Tag des Referendums] wiederholte. Sie waren entschieden, ihre Stimme zu erheben.“

Fest steht, dass sie die Stimme nicht erhoben. Europäische Kommission und Ministerrat fielen als Unterstützer, sogar auch als Vermittler aus. Anfänglich neutral, stellte sich auch die Kommission auf die Seite der spanischen „Verfassungsfreunde“.⁶⁵

Die ominöse Behauptung des Faktotums der Bewegung Victor Terradellas, Putin habe 10.000 Soldaten und den Erlass der katalanischen Staatsschuld versprochen, aber Puigdemont habe abgelehnt, lasse ich hier unberücksichtigt.⁶⁶

Nach zeitweiser Auflösung der Diplocat und zeitweiser Intervention der katalanischen Außenvertretungen durch die Zentralregierung unter Art. 155 werden nun wieder solche Vertretungen eröffnet, und auch Diplocat existiert wieder, agiert aber sehr vorsichtig und konfliktvermeidend.⁶⁷ Die katalanische Regierung Aragonès versucht, wieder einen Kontakt zu den europäischen Institutionen herzustellen. Zugleich versucht Expräsident Puigdemont, der heute gewählter Europaparlamentarier ist, das Bewusstsein für den katalanischen Fall in Europa wach zu halten. Politische Erfolge sind angesichts des wachsenden Gewichts Spaniens im Rat seit dem Brexit und der Zurückhaltung der Kommission weiter selten. Auch das Europaparlament hat eine von Grünen, Regionalparteien und Linken gestützte Initiative pro Selbstbestimmungsrecht verworfen (487 zu 170 bei 37 Enthaltungen)⁶⁸ und dagegen auf Anregung des PP-Europaabgeordneten Javier Zarzalejos beschlossen zu empfehlen, die Regeln für europäische Haftbefehle dahingehend zu reformieren, dass auch Delikte gegen die territoriale Integrität eines Mitgliedsstaats zum Motiv für automatische Auslieferung würden, so dass sich spanische Niederlagen wie in den

64 Interview in Ara vom 08.05.2021.

65 Vgl. Holesch, Adam/Jordana, Jacint 2021: The politics of unilateral secession in the European Union: the case of Catalonia, in: Territory, Politics, Governance <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1886979>.

66 Ara vom 30.10.2020; 31.10.2020. Auch die spanische Gerichtsbarkeit sieht heute keine russische Verwicklung, vgl. Ara vom 18.05.2021.

67 Ara vom 19.06.2021. Der neue Vertreter in Brüssel wurde aber noch nicht ernannt.

68 Ara vom 30.11.2020.

Fällen Puigdemonts oder seiner früheren Minister oder anderer Politiker, die man ausgeliefert haben wollte (in Belgien, Deutschland, Großbritannien, dazu aus der Schweiz) nicht wiederholen könnten.⁶⁹

Falls heute auf internationalem Parkett Erfolge erzielt werden, haben diese gewöhnlich mit den exorbitanten Strafen zu tun, die gegen die *independentistes* verhängt worden sind. Zu diesen Erfolgen zählt das von 41 französischen Senatoren gezeichnete Dokument, das die Vermittlung von Frankreich und der EU im Zusammenhang der „Repression“ gegen die *independentistes* fordert. Initiativen im Europaparlament scheiterten aufgrund der Einheit der Großparteien, in denen spanische Abgeordnete jeweils eine wichtige Rolle spielen. Das Parlament entschied, Puigdemont und zwei weiteren Abgeordneten, die früher Minister der katalanischen Regierung waren, die Immunität zu entziehen. Mehr Erfolg haben die *independentistes* in der parlamentarischen Versammlung des Europarats, wo mit 70 gegen 28 Stimmen bei zwölf Enthaltungen ein Bericht des sozialistischen lettischen Abgeordneten Boris Cilevics verabschiedet wurde, der unter anderem forderte, die Gefangenen freizulassen, die Reststrafen zu erlassen und auch die europäischen Haftbefehle zurückzuziehen, Hafterleichterungen nicht an Verzicht auf politische Überzeugungen zu binden, und das Delikt „sedición“ zu überarbeiten.⁷⁰ Just nach Verabschiedung des Berichts verkündete Pedro Sánchez den Straferlass.⁷¹

Die Hoffnung der *independentistes* ruht nun auf der dritten europäischen Gewalt. Der Europäische Gerichtshof hatte gegen den spanischen Rechtsstandpunkt verteidigt, dass Europaabgeordnete diesen Status erhalten, wenn sie gewählt werden, also man nicht (wie Spanien) von ihnen verlangen könne, in die jeweilige Hauptstadt (bzw. das Gefängnis) zu reisen, um auf die Verfassung zu schwören. Er hat jüngst entschieden, die Immunität der Abgeordneten Puigdemont, Comín und Ponsatí wieder aufzuheben, die er zwischenzeitlich gegen den Beschluss des EP verteidigt hatte.⁷² Die Begründung aber unterstreicht, dass der Gerichtshof schlicht nach der letztinstanzlichen Entscheidung der belgischen Justiz gegen die Auslieferung von Lluís Puig keine reale Gefahr mehr sieht, dass diese Politiker wirklich verhaftet und an Spanien ausgeliefert werden könnten. Wohl auch aufgrund mangelnder Erfolgsaussichten hält die spanische Staatsanwaltschaft die Eurohaftbefehle im Moment zurück. Puigdemont und seine ehemaligen Regierungskollegen können sich also in der EU außerhalb Spaniens frei bewegen.

Viel entscheidender für die Frage der Rechte der *independentistes* werden aber die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg werden, dem nach Durchlaufen der Instanzenwege in Spanien eine Welle von Klagen bevorsteht. Vielleicht hat Pedro Sánchez nicht zufällig vor wenigen Monaten diese Institution besucht.

69 Mit 444 Stimmen einschließlich Sozialisten des PSOE, gegen 139 (Podemos, ERS, JxCat) bei Enthaltung von Vox; vgl. Ara vom 21.01.2021.

70 Ara vom 22.06.2021.

71 Ara vom 05.06.2021; Interview mit dem Mitglied der Parlamentarierversammlung Laura Castel (ERC) in: Ara vom 02.07.2021.

72 Vgl. El Periódico vom 30.07.2021.

9 Schlusswort

Was bleibt vom katalanischen „Prozess“, der zur Unabhängigkeit führen sollte? Selbst unter Corona-Bedingungen stellen die fortlaufenden, teils ja erst beginnenden Gerichtsverfahren sicher, dass die Mobilisierung für das katalanische Selbstbestimmungsrecht weitergeht. Angesichts der Dominanz der politischen Rechten im spanischen Justizsystem und der Unmöglichkeit, wichtige Gerichte neu zu besetzen, würde selbst eine relative Zurückhaltung der Anklagebehörden (die vorläufig nicht in Sicht ist), die Verfolgungsinintensität höchstens graduell senken.

In Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht gibt es weiterhin eine überwältigende parlamentarische und auch eine soziale Mehrheit in Katalonien. Das heißt aber nicht, dass es eine Mehrheit für die Unabhängigkeit gäbe. Diese letztere wird allenfalls von einer knappen Hälfte der Bevölkerung geteilt. Jede Forderung nach Selbstbestimmung, die in verschiedenen Formaten ausgeübt werden könnte oder die auch an Bedingungen geknüpft werden könnte, wie auch in Schottland oder Quebec, wird aber in Spanien mit überwältigender Mehrheit abgelehnt. Es gibt also durchaus eine hohe Wahrscheinlichkeit eines eingefrorenen Konflikts, in dem sich keine Seite bewegen kann, ohne die eigenen Anhänger zu verlieren. Leider ist auch keine auswärtige Vermittlung in Sicht.

Die Verfassungsreform von 2020 und ihre Auswirkungen auf den Bundesstaat in Russland: Ein weiterer Zentralisierungsschub?

Alexander Gorskiy

1 Einführung

Die Verfassung der Russischen Föderation¹ (im Folgenden auch VerFRF) war seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 1993 als sehr stabil zu bezeichnen: Abgesehen von einigen Anpassungen wegen territorialer Änderungen bei den Subjekten der Russischen Föderation (im Folgenden auch Föderationssubjekte oder Gliedstaaten) wurden lediglich dreimal *punktueller* Modifikationen der VerFRF vorgenommen. Daher kamen die umfangreichen Verfassungsänderungen (insgesamt war etwa ein Drittel des Verfassungstextes betroffen), welche der russische Präsident *Wladimir Putin* in seiner jährlichen Botschaft an die Föderalversammlung (Parlament) am 15. Januar 2020 angekündigt hatte, für die meisten Beobachter überraschend und lösten eine lebhafte Diskussion sowohl in Russland als auch im Ausland aus. Der angekündigte „Reformprozess“ erfolgte im Eiltempo: Zwischen der Botschaft *Putins* am 15. Januar und der Einbringung seines Gesetzesentwurfs zur Verfassungsänderung in die Staatsduma (Unterhaus des Parlaments) am 20. Januar bis zur Verabschiedung des Verfassungsänderungsgesetzes² (im Folgenden VerÄndG) in beiden Kammern der Föderalversammlung sowie der gemäß Art. 136 VerFRF notwendigen Zustimmung mit mindestens einer Zweidrittelmehrheit der Vertretungsorgane der Föderationssubjekte in der zweiten Märzwoche lagen nur knapp zwei Monate.

Bis zu diesem Punkt verlief das Verfassungsänderungsverfahren in den durch die VerFRF vorgezeichneten Bahnen. Präsident *Putin* wollte aber offenkundig eine besondere Legitimation der gewählten Vorgehensweise und hatte zwei weitere Verfahrenselemente entwickelt, die in der VerFRF nicht vorgesehen sind und daher in das VerÄndG extra eingefügt werden mussten: Zum einen sollte das Verfassungsgericht der Russischen Föderation (im Folgenden auch VerFG) das VerÄndG noch vor seinem Inkrafttreten prüfen und zum anderen sollte das VerÄndG im Fall seiner bestätigten Verfassungsmäßigkeit dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.

1 Angenommen durch Volksabstimmung vom 12.12.1993 mit Änderungen, die im Rahmen der landesweiten Abstimmung vom 01.07.2020 genehmigt wurden. Aktualisierte Übersetzung ins Deutsche ist verfügbar unter: <https://www.ostrecht.de/wp-content/uploads/2021/04/Verfassung-RF-Publikation.pdf>.

2 Gesetz der Russischen Föderation über eine Änderung der Verfassung der Russischen Föderation vom 14.03.2020 Nr. 1-FKZ „Über die Vervollkommnung der Regelung einzelner Fragen der Organisation und des Funktionierens der öffentlichen Gewalt“ (Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoy Federatsii [Bundesgesetzblatt der Russischen Föderation] (im Folgenden SZ RF), 2020, Nr. 11, Pos. 1416).

In seinem Gutachten³ stellte das russische VerfG, das seit seiner Wiedererrichtung im Jahr 1994 in seinen verfassungspolitischen Entscheidungen überwiegend die Loyalität gegenüber den Präsidenten gezeigt hatte, erwartungsgemäß *keine* Widersprüche des VerfÄndG zur bisher geltenden Fassung der VerfRF fest. Die Zustimmung des russischen Volkes in einer landesweiten Abstimmung, die ursprünglich bereits für den 22. April 2020 geplant war und auf Grund der Corona-Pandemie verschoben werden musste, erfolgte erst Anfang Juli. Die geänderte Verfassung Russlands trat am 4. Juli in Kraft.⁴

Die meisten (vor allem ausländischen) Kommentatoren sind sich in ihren Beurteilungen der erfolgten Verfassungsänderung einig: Mit der Verfassungsreform von 2020 verlor die Rede vom sogenannten „*Scheinkonstitutionalismus*“ im gegenwärtigen Russland ihre Bedeutung, da im Verfassungstext nun *de jure* fixiert wurde, was *de facto* schon längst gelebte (Verfassungs-)Realität war.⁵ Die Verfassungsreform von 2020 steckt voller *normativer Unstimmigkeiten*, die alleine *rein juristisch* ohne Verständnis des politischen Kontextes nicht analysiert werden können. Ein großes Paradoxon dieser Verfassungsreform besteht darin, dass einerseits nach dem Titel des VerfÄndG und den Kapiteln der VerfRF, die gründlich wurden, die Fragen der territorialen Organisation der öffentlichen Gewalt und der Gewaltenteilung sowohl in „horizontaler“ als auch in „vertikaler“ Hinsicht im Fokus der Verfassungsreform stehen. Andererseits fanden von den umfangreichen Änderungen, die die russische Verfassung erfuhr, die Ausführungen zu den Themen des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung, die aber für wesentliche Bereiche des russischen öffentlichen Lebens und für das Selbstverständnis Russlands als *Bundesstaat* (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 VerfRF) von großer Bedeutung sind, vergleichbar *wenig* Beachtung.⁶

Aus einer systematischen Analyse der Verfassungsänderungen zum föderativen Staatsaufbau (Kapitel 3) und der örtlichen Selbstverwaltung (Kapitel 8) ergeben sich *zwei* Gruppen, in welche die Änderungen auf diesen Gebieten je nach ihrem rechtlichen Inhalt und Zweck zu klassifizieren sind:

- 1) *Verfassungsrechtliche Novellen*, die das vorhandene verfassungsrechtliche Modell des Bundesstaats und der kommunalen Selbstverwaltung verändern und im Weiteren eine Konkretisierung auf der Gesetzgebungsebene verlangen. Dazu gehören vor allem die Verankerung der Rechtskategorie „einheitliches System der öffent-

3 Gutachten des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 16.03.2020 Nr. 1-Z (SZ RF 2020, Nr. 12, Pos. 1855) (im Folgenden Gutachten), Übersetzung ins Deutsche von *Rainer Wedde* in: *Wedde, Rainer (Hrsg.)* 2020: Die Reform der russischen Verfassung, Berlin, S. 142 ff.

4 Ausführlicher zum Verfahren der Verfassungsreform in Russland vgl. *Wieser, Bernd/Wedde, Rainer* 2020: Die Änderung der russischen Verfassung, in: *Deutsch-Russische Rechtszeitschrift*, Nr. 1, S. 7 ff; *Wedde, Rainer* 2020: Ein Abbild der Realität? Die Version 2020 der russischen Verfassung, in: *ders. (Hrsg.)* 2020 (Fn. 3), S. 11 ff.

5 Vgl. *von Gall, Caroline/Jäkel, Laura* 2020: Der Wille des Volkes: Zur aktuellen russischen Verfassungsreform, in: *Verfassungsblog* vom 02.04.2020. <https://verfassungsblog.de/der-wille-des-volkes/> (15.05.2021); *Siebert, Jens* 2020: Putin vs. Stabilität, in: *Russland-Analysen* Nr. 381 vom 07.02.2020, S. 18. <https://www.laender-analysen.de/russland-analysen/381/RusslandAnalysen381.pdf> (15.05.2021).

6 Vgl. *Gritsenko, Elena* 2020: Federalizm i mestnoe samoupravlenie v svete rossiyskoy konstitutsionnoy reformy 2020 goda [Föderalismus und lokale Selbstverwaltung im Lichte der russischen Verfassungsreform 2020], in: *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, Nr. 4, S. 80 f, deutsche Fassung (gekürzt) dieses Beitrags in: *Wedde* 2020 (Fn. 3), S. 103 ff.

lichen Gewalt“ im Verfassungstext, unter dessen Dach sowohl föderale und regionale Systeme der Staatsgewalt als auch die örtliche Selbstverwaltung zusammengebracht werden (dazu unter 2.), und die Möglichkeit der Schaffung föderaler Territorien als bundesunmittelbare Gebietskörperschaften mit Besonderheiten organisatorischer und funktioneller Art (dazu unter 3.).

- 2) Die mit den oben genannten Novellen eng verknüpften *Änderungen*, die aus gelten und in die Praxis umgesetzten Gesetzen in den Verfassungstext übernommen wurden und auf Gesetze weiter verweisen. Hier können folgende Verfassungsänderungen erwähnt werden: a) Die verfassungsgesetzliche Möglichkeit der Verlegung einzelner föderaler Staatsorgane an einen anderen Ort als die Hauptstadt Moskau (Art. 70 Abs. 2 S. 3 VerfRF). b) Zur ausschließlichen Zuständigkeit der Russischen Föderation gehört nun die Befugnis, Beschränkungen für den Zugang zum staatlichen und kommunalen Dienst festzulegen. Als Ausschlusskriterien gelten nunmehr eine ausländische Staatsangehörigkeit, eine Aufenthaltserlaubnis in einem anderen Staat sowie auch Konten oder ein anderes Vermögen im Ausland⁷ (Art. 71 lit. r VerfRF). c) Im Verfassungstext (Art. 77 Abs. 3) findet nun erstmals der Posten des *obersten Amtsträgers (Leiter des obersten Vollzugsorgans)* eines Föderationssubjekts (in der Alltagssprache und im Folgenden: Gouverneur) seine Erwähnung. d) Einige Fragen wirft auch die neue Bestimmung (Art. 131 Abs. 3 VerfRF n.F.) über die Besonderheiten der Ausübung der öffentlichen Gewalt in den Städten von föderaler Bedeutung, den Verwaltungszentren (Landeshauptstädten) der Föderationssubjekte und anderer Territorien, die durch *ein föderales Gesetz* festgelegt werden *können*, auf.⁸

Die Besonderheit dieser Verfassungsänderungen besteht darin, dass solche verfassungsrechtlich *fragwürdigen* und *nicht unproblematischen* gesetzgeberischen Interpretationen der einzelnen Aspekte des durch die Verfassung festgelegten Bundesstaatsmodells und der Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung, die oft zum Gegenstand der *verfassungsgerichtlichen Überprüfung* geworden waren, nun auf *Verfassungsniveau* gehoben und damit ein Bestandteil verfassungsrechtlicher bundesstaatlicher Ordnung und örtlicher Selbstverwaltung sind. Die Verleihung des Verfassungsrangs an solche Gesetzesbestimmungen zerstört die Kongruenz des Verfassungstextes, da dadurch Widersprüche innerhalb eines *inhaltlich-logisch einheitlichen* Rechtsakts hervortreten. Dies führt zu einem grundlegenden Problem bezüglich der Frage, inwiefern die innere Übereinstimmung dieser neuen Verfassungsbestimmungen mit den Normen der „ewigen“ Kapitel 1 (Grundlagen der Verfassungsordnung) und 2 (Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers) VerfRF erreicht werden könne.⁹

7 Vgl. Wieser/Wedde 2020 (Fn. 4), S. 12; Khabrieva, Talija/Klishas, Andrey 2020: Tematicheskii Kommentariy k Zakonu o popravke k Konstitucii Rossiyskoy Federatsii ot 14 marta 2020 g. No 1-FKZ „O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funkcionirovaniya publichnoy vlasti [Thematischer Kommentar zum Gesetz der Russischen Föderation über eine Änderung der Verfassung der Russischen Föderation vom 14.03.2020 Nr. 1-FKZ „Über die Vervollkommen der Regelung einzelner Fragen der Organisation und des Funktionierens der öffentlichen Gewalt“], Moskau, § 9.

8 Vgl. Gritsenko 2020 (Fn. 6), S. 94.

9 Vgl. ebenda, S. 82 f.

Die einzelnen oben aufgeführten Verfassungsänderungen der bundesstaatlichen Organisation und der kommunalen Selbstverwaltung in Russland werden im Folgenden hinsichtlich ihres Sinns und Zwecks genauer betrachtet.

2 Einheitliches System der öffentlichen Gewalt: Verfassungsrechtliche Ausgestaltung der sogenannten „Vertikale der Macht“?

2.1 Rechtstheoretisches Verständnis des Begriffs „einheitliche Macht“

Die russische Verfassungsrechtswissenschaft widmet der theoretischen Aufklärung des Zusammenhangs zwischen den Begriffen „staatliche Einheit“ und „einheitliche Macht“ gegenwärtig große Aufmerksamkeit. Die verfassungsrechtlich gewährleistete „staatliche Einheit“ (Präambel, Artt. 5 Abs. 3, 13 Abs. 5, 80 Abs. 2 VerfRF) bedeutet nach innen eine *territoriale* und *organisationspolitische Integrität* des russischen Staatswesens durch Unterordnung unter eine *zentralistische* Struktur. Das moderne Konzept der Staatlichkeit in Russland wird stark von der Vorstellung geprägt, dass die Organe der Staatsmacht in erster Linie die Integrität des Staats garantieren müssen. Die im offiziellen öffentlichen Diskurs herrschende Auffassung läuft auf die These hinaus, die Einheit des Staats könne *nur* durch eine „einheitliche“ Entscheidungsstruktur gesichert werden. Daraus ergibt sich die Maxime der offiziellen russischen Staatspolitik, nur die *organisatorische* Einheit der Staatsmacht könne als Garantie für die staatliche Einheit dienen.¹⁰

Das multinationale Volk Russlands ist Träger der Souveränität und einzige Quelle der Macht, seine Souveränität erstreckt sich einheitlich auf das ganze Territorium der Russischen Föderation und seine Macht wird von ihm unmittelbar sowie durch die Organe der Staatsgewalt und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung ausgeübt (Art. 3 und 4 VerfRF). Insofern müsse auch die Staatsmacht über das gesamte Staatsgebiet herrschen und das einheitliche System der Staatsmacht wird als Ausdruck der ausschließlichen und einheitlichen Souveränität des Volks und der Ganzheit des Staats beschrieben. Die „einheitliche Macht“ bedeutet nach der in der russischen Fachliteratur herrschenden Auffassung auch die *Ausschließlichkeit* der staatlichen Macht und wird durch ihre *Absolutheit* innerhalb des gesamtstaatlichen Gebiets charakterisiert. Da diese einheitliche und ausschließliche Macht (überwiegend) durch die ordnungsgemäß legitimierten Organe ausgeübt wird, ist ihr Charakteristikum als die einheitliche Herrschaftsausübung mit dem Begriff „*Einheit des Systems der staatlichen Macht*“ zu bezeichnen.¹¹

Im Hinblick auf die bundesstaatliche Organisationsform Russlands bedeutet dies zugleich, dass die Staatsmacht des Gesamtstaats namens „Russische Föderation“ (föderale Macht) gegenüber Staatsmächten der Föderationssubjekte (regionale oder Partikularmächte) *höherrangig* sei. Die „Höherrangigkeit“ der föderalen Macht wird mit der Absolutheit der Volkssouveränität als Grundlage der Staatsmacht untermauert: Wenn die Macht

10 Vgl. von Gall, Caroline 2010: Die Konzepte „staatliche Einheit“ und „einheitliche Macht“ in der russischen Theorie von Staat und Recht. Der Einfluss des Gemeinschaftsideals auf die russische Verfassungsentwicklung, Berlin, S. 218, 318, 330.

11 Vgl. ebenda, S. 320, 322, 330 (m. w. N. in Fn.).

grundsätzlich auf der Volksherrschaft auf dem gesamten Staatsgebiet beruhe, müsse auch die Macht des Gesamtstaats höhergestellt sein als die Partikulärmächte der Gliedstaaten (*Primat der föderalen Macht*). Die Einheit der Staatsmacht innerhalb eines Bundesstaats solle zwar nicht als Diktat der föderalen Macht gegenüber den regionalen Mächten verstanden werden, wird aber immerhin durch die gegenseitige Bindung, Hilfe, Disziplin, Subordination sowie durch den Ausschluss des widersprüchlichen Verhaltens der Organe der Staatsmacht untereinander bei der Wahrnehmung der gemeinsam zu bewältigenden Aufgaben gekennzeichnet. Dementsprechend solle das einheitliche System der Staatsmacht *hierarchisch* aufgebaut sein.¹²

Das auf diesem Machtverständnis basierende und von Präsident *Putin* größtenteils umgesetzte Machtsystem beinhaltet eine hierarchisch organisierte und sich über das ganze Staatsgebiet erstreckende Entscheidungsstruktur, welche mit dem Begriff „*Vertikale der Macht*“ bezeichnet wurde. Unter solch einer „Machtvertikale“ wird ein *Subordinationsverhältnis* verstanden, das mit dem Präsidenten als Staatsoberhaupt an der Spitze der föderalen Macht über die Partikulärmächte der Föderationssubjekte bis in die unteren Etagen des Machtapparats reicht.¹³

Aus den im Großen und Ganzen übereinstimmenden theoretischen Ansichten über den Inhalt des Begriffs „Einheit der staatlichen Macht“ ergibt sich kein Verständnis als eine *funktionale Gesamtheit* eines zusammengesetzten Systems verschiedener legitimierter Akteure der Staatsmacht; vielmehr beschreibt dieser Begriff eine *hierarchische Entscheidungsstruktur*, die die einzelnen Organe der Macht verpflichtet, ihre Aufgaben zum Schutz der staatlichen Einheit wahrzunehmen. Offensichtlich sei der im Wege der Verfassungsreform von 2020 in den Verfassungstext übernommene Terminus „einheitliches System der öffentlichen Gewalt“ genauso im Sinne eines Subordinationsverhältnisses zu betrachten.

2.2 „Einheitliches System der öffentlichen Gewalt“ als eine neue verfassungsnormative Kategorie

Das VerfÄndG führte die bereits in seiner Bezeichnung verwendete Rechtskategorie „*die öffentliche Gewalt*“ in die russische Verfassungsgesetzgebung ein: Diese Kategorie findet ihre inhaltliche Entfaltung in den Begriffen „*Organisation der öffentlichen Gewalt*“ (Artt. 67 Abs. 1, 71 lit. d, 83 lit. f.5, 131 Abs. 3 VerfRF) und „*einheitliches System der öffentlichen Gewalt*“ (Artt. 80 Abs. 2 S. 2, 132 Abs. 3 VerfRF). Dabei wird allerdings der Begriff der öffentlichen Gewalt im Verhältnis zum Begriff der Staatsgewalt praktisch nicht erläutert. In der Begründung zum VerfÄndG hieß es nur,

„die Organe der örtlichen Selbstverwaltung und die Organe der *Staatsmacht der Russischen Föderation* [sic! – *Hervorhebung und Anmerkung des Verfassers*] gehören zum einheitlichen System der öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation [*Hervorhebung des Verfassers*] und wirken zum Zweck der möglichst effektiven Ausübung der Befugnisse von staatlicher Bedeutung zusammen.“¹⁴

12 Vgl. v. Gall (Fn. 10), S. 323, 328 (m. w. N. in Fn.).

13 Vgl. ebenda, S. 218, 220, 323, 330 (m. w. N. in Fn.).

14 Zitiert nach Gritsenko 2020 (Fn. 6), S. 83 (m. w. N. in Fn.).

Auf der Ebene der föderalen Verfassungsgesetzgebung wurde damit die Rechtskategorie „die öffentliche Gewalt“ *erstmalig* erwähnt. Früher wurde dieser Begriff alleine in der Fachliteratur¹⁵ und in den Entscheidungen des föderalen VerfG¹⁶ verwendet: Das Gericht führte ihn in den verfassungsrechtlichen Gebrauch zum Zweck der Bestimmung der Wechselbeziehung zwischen der Staatsgewalt (der Russischen Föderation und ihrer Subjekte) und der örtlichen Selbstverwaltung ein und verwies mehrmals auf die *Einheit der Aufbauprinzipien* der gesamten öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation und die *Unzulässigkeit der Gegenüberstellung* der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung als Bestandteile der öffentlichen Gewalt.¹⁷

Das Vorhandensein der Einheit der Staatsgewalt und der kommunalen Selbstverwaltung als Bestandteile der öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation wurde im VerfÄndG konkreter verankert als in der Vergangenheit. In seinem Gutachten (Pkt. 7 Abs. 3) weist das VerfG darauf hin, dass das Prinzip eines einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt, obwohl es *keine buchstäbliche Erwähnung* im Kapitel 1 VerfRF gefunden hat, *implizit* aus folgenden Verfassungsbestimmungen herzuleiten ist: 1) über die Vereinigung des multinationalen Volks der Russischen Föderation durch das gemeinsame Schicksal auf seinem Boden, die Bewahrung der *historisch entstandenen staatlichen Einheit* und die Wiederherstellung der *souveränen Staatlichkeit* Russlands (Präambel); 2) über die Konstituierung der Russischen Föderation als demokratischer föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform (Art. 1 Abs. 1 VerfRF); 3) über das multinationale Volk der Russischen Föderation als einzige Quelle der Macht, die es unmittelbar und durch die Organe der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung ausübt, sowie Träger der Souveränität, die sich auf das gesamte Territorium Russlands erstreckt (Art. 3 Abs. 1, 2 und Art. 4 Abs. 1 VerfRF), in Verbindung mit dem Hinweis auf die allgemeinen Organisationsprinzipien für das System der Organe der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung (Art. 72 Abs. 1 lit. m VerfRF). Die Kategorie „einheitliches System der öffentlichen Gewalt“ ist daher von den grundlegenden Begriffen „Staatlichkeit“ und „Staat“, welche die *politische Union (Vereinigung) des multinationalen russischen Volks* bedeuten, abgeleitet. Die allgemeine souveräne Macht dieser politischen Union erstreckt sich auf das gesamte Territorium des Landes und funktioniert als ein *einheitliches systemisches Ganzes* in konkreten durch die Verfassung festgelegten Organisationsformen (Artt. 5, 10, 11 und 12 VerfRF). Folglich gehören die Organe der örtlichen Selbstverwaltung, die gemäß Art. 12 VerfRF nicht zum System der in Artt. 10 und 11 VerfRF genannten (föderalen und regionalen) Organe der Staatsgewalt gehören, in jedem Fall zum einheitlichen System der öffentlichen Gewalt. Anderweitig würde dies insbesondere zu einer *Verletzung der staatlichen Einheit* der Russischen Föderation führen und die Nichtanwendbarkeit grundlegender verfassungsrechtlicher Charakteristika der Russischen Föderation (Art. 1 Abs. 1 VerfRF) auf der Ebene der örtlichen Selbstverwaltung bedeuten.

15 Vgl. *Gritsenko* 2020 (Fn. 6), S. 83 (m. w. N. in Fn.); *Khabrieva/Klishas* 2020 (Fn. 7), § 6.

16 Vgl. Urteile des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 31.07.1995, Nr. 10-P (SZ RF, 1995, Nr. 33, Pos. 3424), vom 24.01.1997 Nr. 1-P (SZ RF, 1997, Nr. 5, Pos. 708), vom 01.12.2015, Nr. 30-P (SZ RF, 2015, Nr. 50, Pos. 7226).

17 Vgl. Urteil des VerfG vom 24.01.1997 (Fn. 16); *Gritsenko* 2020 (Fn. 6), S. 83; *Khabrieva/Klishas* 2020 (Fn. 7), Einführung.

In diesem Sinne ist unter einem einheitlichen System der öffentlichen Gewalt vor allem eine *funktionale Einheit* zu verstehen, was ein *organisatorisches Zusammenwirken* der Organe der Staatsgewalt und der Organe der örtlichen Selbstverwaltung bei der Erfüllung der Aufgaben auf dem entsprechenden Territorium *nicht ausschließt*. In seiner *funktionalen Bestimmung* drückt sich die Einheit der öffentlichen Gewalt auch darin aus, dass der Mensch und seine Rechte und Freiheiten die höchsten Werte bilden sowie den Sinn, den Inhalt und die Anwendung der Gesetze, die Tätigkeit der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt sowie der örtlichen Selbstverwaltung bestimmen (Artt. 2 und 18 VerfRF), was unbedingt eine abgestimmte Handlung der verschiedenen Ebenen der öffentlichen Gewalt als *einheitliches Ganzes* zum Wohl der Bürger voraussetzt (Pkt. 7 Abs. 4 und 7 des Gutachtens).

Obwohl das föderale VerfG in seinem Gutachten den *funktionalen* Zusammenhang zwischen den Organen der Staatsgewalt und den Organen der örtlichen Selbstverwaltung anerkennt und unter Berücksichtigung seiner früheren Rechtsprechung ihre organisatorische Trennung bestätigt, insbesondere die Nichtangliederung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung an das System der Organe der Staatsgewalt, weicht das VerfÄndG *seinem Inhalt nach* von dieser Logik ab und legt den Akzent genauso auf den *organisatorischen* Aspekt der Einheit des Systems der öffentlichen Gewalt.¹⁸

So gehören gemäß Art. 80 Abs. 2 S. 2 und Art. 132 Abs. 3 VerfRF n.F. die *Organe* der Staatsgewalt und die *Organe* der örtlichen Selbstverwaltung zum einheitlichen System der öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation. Obwohl die neu gefasste Verfassung *nicht explizit* von einem einheitlichen *System der Organe* der öffentlichen Gewalt spricht und bloß auf die Einheit des *Systems der öffentlichen Gewalt* verweist, besteht allerdings die Gefahr einer solcher Auslegung dieser Verfassungsbestimmungen durch den Gesetzgeber. Die unterschiedlichen Formulierungen der neuen Verfassungsbestimmungen, die auf die institutionelle Einheit der öffentlichen Gewalt in Russland hinweisen, bergen ebenfalls die Gefahr nicht nur einer Einmischung der föderalen Staatsorgane in die Organisationshoheit der Föderationssubjekte sowie der regionalen Staatsorgane in die organisatorische Selbstständigkeit der örtlichen Selbstverwaltung in sich, sondern auch einer direkten föderalen Einmischung (durch föderale Gesetzgebung und Vollziehung) – unter Umgehung der regionalen Ebene der öffentlichen Gewalt – in die Organisation und Ausübung der örtlichen Selbstverwaltung.¹⁹

In seinem Gutachten (Pkt. 7 Abs. 5) betonte das russische VerfG, dass es bereits in seiner früheren Rechtsprechung mehrmals auf Folgendes hingewiesen hatte: Es gibt die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Einheit der öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation und es besteht die objektive Notwendigkeit eines Zusammenwirkens der *regionalen* Organe der Staatsgewalt, die mit der Schaffung der Bedingungen zur Gewährleistung einer stabilen und komplexen sozioökonomischen Entwicklung auf dem gesamten Territorium des konkreten Föderationssubjekts beauftragt sind, mit den Organen der örtlichen Selbstverwaltung, was die Teilnahme der Organe der Staatsgewalt an der gesetzlichen Regulierung der Bildung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung sowie

18 Vgl. Gritsenko 2020 (Fn. 6), S. 83 f.

19 Vgl. ebenda, S. 84, 85.

die Teilnahme der gewählten Personen der Kommune (das heißt der kommunalen Abgeordneten) und die Berücksichtigung ihrer Meinung im Rahmen des Besetzungsverfahrens für das Gouverneursamt verfassungsrechtlich ermöglicht.

Ferner verwies das VerfG darauf, dass die örtliche Selbstverwaltung als kollektive Form der Ausübung (zum Beispiel durch die Bevölkerung) des Rechts auf Lösung der Fragen von örtlicher Bedeutung und gleichzeitig als Ausprägung der Macht der Kommune jedoch in Gestalt ihrer Organe in das allgemeine institutionalisierte System der Ausübung der Funktionen eines demokratischen und sozialen Rechtsstaats auf dem entsprechenden Territorium auf Grundlage des Zusammenwirkens *sowohl* in erster Linie mit den *regionalen Organen* der Staatsgewalt *als auch* mit den *föderalen Organen* der Staatsgewalt integriert ist. Die Lösung der Fragen von örtlicher Bedeutung durch die kommunalen Organe von Verfassungen wegen (Art. 130 Abs. 1) verhindert aber nicht ein konstruktives, auf der Anerkennung und Garantie der Selbständigkeit der örtlichen Selbstverwaltung beruhendes Zusammenwirken zwischen den Organen der örtlichen Selbstverwaltung und den Organen der Staatsgewalt zur möglichst effektiven Lösung der allgemeinen, unmittelbar mit Fragen von örtlicher Bedeutung verbundenen Aufgaben im Interesse der Bevölkerung der Kommune (Pkt. 7 Abs. 6 des Gutachtens).

Die neu gefasste russische Verfassung (Art. 80 Abs. 2 S. 2 und Art. 132 Abs. 3) knüpft die Angliederung der regionalen Organe der Staatsgewalt und der Organe der örtlichen Selbstverwaltung an ein einheitliches System der öffentlichen Gewalt *nicht mehr explizit* an die Ausübung irgendwelcher staatlicher (föderaler oder regionaler) Befugnisse. Dies kann dementsprechend vom föderalen Gesetzgeber als *verfassungsrechtliche* Grundlage für eine potenzielle Ausweitung bzw. als eine nachträgliche Rechtfertigung der Beteiligung des Oberstaats an der Bildung von regionalen Organen der Staatsgewalt (wie im Fall der verfassungsrechtlich bedenklichen Befugnisse des Präsidenten der Russischen Föderation zur Mitwirkung an der Berufung und Abbestellung der Gouverneure und an der Auflösung der regionalen Gesetzgebungsorgane²⁰) und kommunalen Organen sowie der Bestellung und Abberufung von Amtsträgern der Föderationssubjekte und der Kommunen interpretiert werden.²¹ Für eine solche Betrachtung des einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt im Sinne einer *organisatorischen Einheit* aller Organsysteme in Russland sprechen ferner die folgenden Verfassungsbestimmungen: Zum einen *können* nun die *Organe der Staatsgewalt* an der Bildung der kommunalen Organe sowie der Bestellung und Entlassung der Amtsträger der örtlichen Selbstverwaltung in dem durch *föderales* Gesetz festgelegten Verfahren bzw. Fällen teilnehmen (Art. 131 Abs. 1.1 VerfRF); zum anderen werden nun die Befugnisse des Präsidenten und des neu geschaffenen Staatsrats zur Gewährleistung eines „aufeinander abgestimmten Funktionierens und Zusammenwirkens“ der „zum einheitlichen System der öffentlichen Gewalt gehörenden“

20 Vgl. dazu Gorskiy Alexander 2017: Das strukturelle Homogenitätsgebot nach der russischen Verfassungsgesetzgebung: Zwischen deutschem und österreichischem Vorbild, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 436–455 (450 ff).

21 Vgl. Gritsenko 2020 (Fn. 6), S. 84 f.

Organe der Macht verankert (Art. 80 Abs. 2 i.V.m. Art. 83 lit. f.5 VerfRF n.F.). Zusammengefasst bedeutet dies, dass damit faktisch *sämtliche* föderale und regionale Organe der Staatsgewalt und Organe der örtlichen Selbstverwaltung der Idee der „Vertikale der Macht“ nun auch auf Verfassungsebene unterworfen sind.

3 Föderale Territorien: Fall „Sotschi, D.C.“

3.1 Bundesterritorien und Bundesdistrikte

In den Staaten, die über eine bundesstaatliche Organisationsform verfügen, ergibt sich – in organisationsrechtlicher Hinsicht – das Staatsgebiet des Gesamtstaats (das Bundesgebiet) aus der Gesamtheit der Staatsgebiete der Gliedstaaten. In einigen Bundesstaaten gibt es neben den Staatsgebieten der Gliedstaaten auch einen Teil des Bundesgebiets, der zu keinem der Gliedstaaten gehört, sondern direkt dem Oberstaat organisationspolitisch untersteht. Ein solcher Gebietsteil wird in der Bundesstaatslehre als *bundesunmittelbares Gebiet* bezeichnet. Die Entstehung der bundesunmittelbaren Gebiete mit einem Sonderstatus innerhalb eines Bundesstaats wird in der Regel durch die strategische Bedeutung des konkreten Territoriums (zum Beispiel Hauptstadt, Gebiet von besonderem militärischem Interesse), die Notwendigkeit der Ausübung einer sorgfältigen Kontrolle über das Gebiet zum Zweck der staatlichen Sicherheit und Integrität oder durch historische, kulturelle und andere Faktoren bedingt.²² Gegenwärtig existieren bundesunmittelbare Territorien in einem Dutzend Bundesstaaten in unterschiedlichen Weltteilen.

Die vorhandenen Fallbeispiele bundesunmittelbarer Gebiete können in zwei Gruppen eingeteilt werden: Zu der ersten Fallgruppe gehören die sogenannten *Bundesterritorien* (in Australien, Indien, Kanada, Malaysia, Nigeria, Pakistan und Venezuela), die zweite Fallgruppe bilden die sogenannten *Bundesdistrikte* (oder *Hauptstadtdistrikte*) (in Argentinien, Äthiopien, Brasilien, Mexiko und den USA). Die *Bundesterritorien* stellen die Gebietskörperschaften innerhalb eines Bundesstaats dar, die im Unterschied zu den Gliedstaaten dem Oberstaat *unterstehen* und *direkt von ihm* verwaltet werden. Der Grad der Selbständigkeit der Bundesterritorien kann *unterschiedlich* sein: Sie können einen mit der Eigenständigkeit der Gliedstaaten vergleichbaren verfassungsrechtlichen Status haben – wie beispielsweise Yukon, Nunavut und die Northwest-Territorien in Kanada, welche ihre Zuständigkeiten durch die Parlamentsakte in den 1990–2010er Jahren und nicht wie die Provinzen als Gliedstaaten durch den Verfassungsakt von 1867 erhalten haben, aber fast durch die gleichen verfassungsrechtlichen Existenzgarantien geschützt sind²³ –, oder ihnen kann eine Selbstverwaltung vollständig abgesprochen werden – wie beispielsweise im Fall der Unionsterritorien in Indien, deren verfassungsrechtlicher Status einzig durch die

22 Vgl. *Irkhin, Igor* 2017: Federal'nye territorii i federal'nye okruga: smeshenie konstitutsionno-pravovyykh modeley [Bundesterritorien und Bundesdistrikte: Die Konfusion verfassungsrechtlicher Modelle], in: Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya, Nr. 6, S. 31.

23 Vgl. ebenda, S. 33 (m. w. N. in Fn.).

Unionsorgane (den Staatspräsidenten und das Parlament) bestimmt wird.²⁴ Die Variierung des Selbständigkeitsgrads stellt jedoch keinen Widerspruch zu der Tatsache dar, dass die Bundesterritorien mithin direkt (oder gewissermaßen indirekt) vom Oberstaat verwaltet sind und ihr Status einzig durch die oberstaatlichen Rechtsakte zu bestimmen ist.

Ein *Bundesdistrikt* umfasst in der Regel das Gebiet der Hauptstadt; damit erhält der Sitz der Bundesorgane einen verfassungsrechtlichen Sonderstatus. Der Zweck der Bildung eines Bundesdistrikts besteht vorrangig in dem Wunsch des Oberstaats, eine geeignete Kontrolle über die Hauptstadt auszuüben. Ferner wird darauf verwiesen, dass eine neutrale Stellung des Hauptstadtdistrikts der Wahrung der Interessen der föderalen Regierung nicht nur gegenüber den Gliedstaaten, sondern auch gegenüber einflussreichen wirtschaftlichen Akteuren dienen soll.²⁵ Die Stellung solcher Bundesdistrikte kann von einem bloßen Verwaltungsbezirk bis hin zu einer der Gliedstaaten verfassungsrechtlich fast identischen Gebietskörperschaft variieren.

Der grundlegende Unterschied zwischen den Bundesterritorien und Bundesdistrikten besteht jedoch nur in dem *Maßstab* des Einflusses des Oberstaats auf die bundesunmittelbaren Gebiete. Im Vergleich zu den Gliedstaaten dürfen die bundesunmittelbaren Gebiete in einem vereinfachten Verfahren in der Regel durch eine einseitige Entscheidung des Oberstaats gebildet, reorganisiert oder aufgelöst werden.²⁶

Bis vor kurzem ähnelte das föderale Modell in Russland den europäischen Vorbildern Deutschland, Österreich und Belgien: Die derzeitige Hauptstadt Moskau bildet wie ihre Pendants Berlin, Wien und Brüssel einen selbständigen Gliedstaat (einen sogenannten *Stadtstaat*, in der Terminologie der russischen Verfassung „Stadt von föderaler Bedeutung“, Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Artt. 65, 70 Abs. 2 VerfRF), auf dessen Gebiet einerseits die Staatsgewalt des Gliedstaats und die kommunale Selbstverwaltung ausgeübt werden sowie welcher andererseits Funktionen der Hauptstadt übernimmt und dementsprechend Sitz der föderalen Regierung ist. Die Stadt stellt allerdings einen gleichberechtigten Gliedstaat der Russischen Föderation mit entsprechenden Rechten und ist keiner direkten Verwaltung des Oberstaats unterstellt.

3.2 *Föderale Territorien als neue Bestandteile der Russischen Föderation*

Die ursprüngliche Fassung des Art. 67 Abs. 1 VerfRF sah vor, dass das Territorium der Russischen Föderation die Territorien ihrer Subjekte, die Binnengewässer, das Küstenmeer sowie den darüber liegenden Luftraum umfasst. Durch die Verfassungsreform wurde dieser Absatz jedoch um zwei weitere Sätze ergänzt, wonach auf dem Territorium der Russischen Föderation gemäß einem föderalen Gesetz *föderale Territorien* gebildet werden können (S. 2) und die Organisation der öffentlichen Gewalt in diesen Territorien durch föderales Gesetz festgelegt wird (S. 3). Damit wird das gegenwärtige russische Bundesstaatsmodell durch die Möglichkeit der Schaffung der Bundesterritorien ergänzt.

24 Vgl. *Irkhin* 2017 (Fn. 22), S. 31 f (m. w. N. in Fn.).

25 Vgl. ebenda, S. 34 (m. w. N. in Fn.).

26 Vgl. ebenda, S. 36; *Khabrieva/Klishas* 2020 (Fn. 7), § 1.

Im Rahmen der Besprechung des Entwurfs des VerfÄndG von Präsident *Putin* wurde diese Idee während der Sitzung der Arbeitsgruppe am 13. Februar 2020 öffentlich in den Raum gestellt. Als solche Territorien könnten bestimmte, besonders wichtige föderale Objekte, wie beispielsweise Weltraumabschussbasen oder Naturschutzgebiete, deren Status durch die föderalen Gesetze geregelt wird, eingestuft werden. Solche Objekte erfüllen die Aufgaben des Oberstaats, befinden sich aber auf den Territorien der Gliedstaaten und unterliegen überwiegend den jeweils dort geltenden gesetzlichen Regeln. Offensichtlich bräuchten diese föderalen Objekte ein spezielles Rechtsregime, welches ihre besonderen Aufgaben und direkte Unterordnung unter den Oberstaat festlegen würde. Ein solcher rechtlicher Sonderstatus der föderalen Territorien sollte eine bessere Verwaltung für die dort ansässigen Bürger unter gleichzeitiger Gewährleistung der Grundrechte einerseits und der Interessen des Oberstaats andererseits ermöglichen.²⁷

Der neu gefasste Art. 67 Abs. 1 VerfRF stellt hinsichtlich der Schaffung der föderalen Territorien eine *Ermessensnorm* dar, von der lediglich der Oberstaat Gebrauch machen kann oder nicht. Die Bestimmungen des Art. 67 Abs. 1 VerfRF stehen in keinem Widerspruch zu Art. 5 Abs. 1 VerfRF, der abschließend die Zusammensetzung Russlands als einen aus verschiedenartigen Föderationssubjekten bestehenden Bundesstaat bestimmt, und sehen daher nur die Änderung in der *territorialen* Zusammensetzung der Russischen Föderation vor. Diese Kann-Bestimmung sieht dem Wortsinn nach keine Möglichkeit für die Schaffung föderaler Territorien mit einem Rechtsstatus, der dem eines Föderationssubjekts entspricht, vor und widerspricht daher nicht den anderen Bestimmungen der Kapitel 1 und 2 der russischen Verfassung, die vom föderalen Gesetzgeber bei der Umsetzung dieser Kann-Bestimmung uneingeschränkt zu beachten sind (Punkt 3.1 Abs. 2 des Gutachtens).

Im Fall der Schaffung föderaler Territorien ist es offensichtlich, dass diese eine konkrete geografische Lage haben und ihre Grenzen dementsprechend in der föderalen Gesetzgebung reglementiert werden sollten. Art. 67 Abs. 1 VerfRF schreibt nicht vor, in welchem Bestandteil der Russischen Föderation – auf den Territorien der Föderationssubjekte, in den Grenzen der Binnengewässer oder des Küstenmeers – die föderalen Territorien gebildet werden können. Allem Anschein nach würden diese auf den Staatsgebieten der Föderationssubjekte geschaffen, was zu einer Verkleinerung des Staatsgebiets sowie zur Änderung der Grenzen von einem oder sogar mehreren Föderationssubjekten führen würde. Die verfassungsrechtliche Regel, nach der die Grenzen zwischen den Föderationssubjekten nur im gegenseitigen Einvernehmen der betroffenen Gliedstaaten geändert werden können (Art. 67 Abs. 3 VerfRF), was vom Föderationsrat (Oberhaus des föderalen Parlaments) bestätigt werden muss (Art. 102 Abs. 1 lit. a VerfRF), wurde durch die Verfassungsreform von 2020 aufrechterhalten. Die Schaffung föderaler Territorien ist

27 Vgl. *Pushkarskaya, Anna/Kozlovskiy, Sergey/Shamina, Olga/Sazonov, Timur* 2020: Sochinskij okrug Kolumbiya: pochemu tsentr „Sirius“ stanet federal'noy territoriei [Sotschis District Columbia: Warum wird das [Bildungs-]Zentrum „Sirius“ ein föderales Territorium], in: BBC News Russian vom 18.11.2020. <https://www.bbc.com/russian/features-54894270> (15.05.2021); *Khabrieva/Klishas* 2020 (Fn. 7), § 1; *Dobryden, Evgenii* 2020: Problematika federal'nykh territoriy v popravke k Konstitutsii RF [Die Probleme der Bundesterritorien bei Änderungen der Verfassung der Russischen Föderation], in: Aktual'nye issledovaniya, Nr. 11, S. 109.

ihrem Wesen nach jedoch ein *einseitiger Willensakt des Oberstaats* und im Fall der Umwandlung eines Teils des Staatsgebiets des jeweiligen Föderationssubjekts in ein föderales Territorium könnte es zu einem Machtmissbrauch seitens des Oberstaats und der Beeinträchtigung der Eigenständigkeit der Föderationssubjekte kommen. Um dies auszuschließen, sollte die Schaffung föderaler Territorien im Einvernehmen mit den betroffenen Föderationssubjekten und mit der Zustimmung des Föderationsrats erfolgen.²⁸

Art. 67 Abs. 1 VerfRF sieht nur die rechtliche Möglichkeit der Schaffung föderaler Territorien vor; was das Durchsetzungsverfahren und die Organisation der öffentlichen Gewalt im Ergebnis betrifft, verweist die Verfassungsbestimmung nur auf „ein föderales Gesetz“. Daher wären folgende *Auslegungsmöglichkeiten* denkbar: 1) Es wird ein *Rahmengesetz* verabschiedet, in welchem die Grundlagen der Bildung der föderalen Territorien und der Organisation der öffentlichen Gewalt auf diesen Territorien verankert werden; auf Grund dieses föderalen Rahmengesetzes werden andere Rechtsakte (föderale Gesetze oder Erlasse des Präsidenten) über konkrete föderale Territorien verabschiedet; 2) alle föderalen Territorien werden durch *ein* föderales Gesetz gebildet; 3) in jedem Fall der Bildung eines föderalen Territoriums wird *ein separates* föderales Gesetz verabschiedet. Daher bleibt die Frage des konkreten Modells der gesetzlichen Regelung zur Schaffung föderaler Territorien im Ermessen des föderalen Gesetzgebers.²⁹

Zusammengefasst ist anzumerken, dass das Ziel der potenziellen Schaffung föderaler Territorien sowie ihre rechtliche Bedingtheit nicht eindeutig sind. Zum einen könnte der Status der föderalen Territorien potenziell ein effektives Instrument der Verwaltung von Objekten und Territorien von gesamtstaatlichem Interesse sein, welches die operativen Entscheidungen zum Zweck der Gewährleistung der nationalen Sicherheit ermöglichen könnte. Zum anderen wirft die neu geschaffene verfassungsrechtliche Grundlage zahlreiche ungeklärte Fragen auf und birgt ein gewisses Potenzial für einen Machtmissbrauch seitens des Oberstaats in sich. Da aber das VerfG diese Kann-Bestimmung für verfassungsmäßig erklärt hatte, verblieb nur die Frage, ob und hauptsächlich *wie* der föderale Gesetzgeber von dieser verfassungsrechtlichen Möglichkeit Gebrauch macht.

3.3 Das erste föderale Territorium „Sirius“

Die Frage der Schaffung des ersten föderalen Territoriums stand sogleich auf der Tagesordnung. Entgegen den Vermutungen wurde als das erste föderale Territorium nicht der Moskauer Kreml samt Rotem Platz als Hauptamtssitz des Präsidenten bzw. das gesamte Stadtzentrum Moskaus, in dem sich die meisten föderalen Staatsorgane befinden, oder „inländische Offshore-Zonen“ in Kaliningrad und Wladiwostok ausgewählt, sondern das Territorium rund um den Olympiapark an der Imeretischen Tiefebene am Schwarzen Meer, wo 2014 die Olympischen Winterspiele in Sotschi ausgetragen wurden. Ein Jahr nach den Winterspielen wurde im Auftrag von Präsident *Putin* die Stiftung „Talent und Erfolg“ gegründet, als dessen Zweck die Entwicklung des Bildungszentrums „Sirius“ auf der Grundlage der olympischen Infrastruktur proklamiert wurde. Im November 2019

28 Vgl. Dobryden 2020 (Fn. 27), S. 109 f; Khabrieva/Klishas 2020 (Fn. 7), § 1.

29 Vgl. ebenda, S. 109; ebenda, § 1.

wurde das Territorium des Olympiaparks auf Beschluss des Parlaments der Region Krasnodar aus dem Stadtgebiet Sotschi ausgegliedert und auf diesem eine Siedlung des städtischen Typs namens „Sirius“ gegründet. Im März 2020 wurde diese Siedlung in eine kreisfreie Stadt umgewandelt. In der Stadt Sirius wohnen derzeit 12,5 Tausend Menschen auf der Fläche von circa 14 Quadratkilometern.³⁰

Wie bereits gezeigt wurde, enthält die neu gefasste russische Verfassung nur eine allgemein formulierte Kann-Bestimmung hinsichtlich der Schaffung föderaler Territorien in der Russischen Föderation. Das föderale Territorium „Sirius“ ist der erste Fall in der gegenwärtigen Rechtspraxis, in dem eine solche Gebietskörperschaft durch ein spezielles föderales Gesetz³¹ gebildet und ihr rechtlicher Status dementsprechend geregelt wurde. Dieses Föderale Gesetz schafft die rechtliche Grundlage für die Bildung und das Funktionieren des genannten föderalen Territoriums sowie für die Organisation der öffentlichen Gewalt und die Ausübung wirtschaftlicher und anderer Tätigkeiten auf diesem Territorium (Art. 1). Die föderalen Rechtsakte gelten auf dem föderalen Territorium „Sirius“ unter Berücksichtigung der Regeln des Föderalen Gesetzes; die Rechtsakte der Region Krasnodar und der kreisfreien Stadt Sotschi gelten nur in dem Umfang, in dem sie dem Föderalen Gesetz nicht widersprechen (Art. 3). Das föderale Territorium „Sirius“ wird als ein *öffentlich-rechtliches Gebilde* von gesamtstaatlicher strategischer Bedeutung anerkannt, in welchem „zu den Zwecken der Gewährleistung der integrierten nachhaltigen sozioökonomischen und innovativen Entwicklung des Territoriums, der Erhöhung seiner Investitionsattraktivität, der Notwendigkeit der Erhaltung des olympischen sportlichen, kulturellen und naturgegebenen Erbes, der Schaffung günstiger Bedingungen für die Identifizierung, Selbstverwirklichung und Entwicklung von Talenten sowie zwecks Umsetzung der Prioritäten für die wissenschaftliche und technologische Entwicklung der Russischen Föderation die Einzelheiten der Organisation der öffentlichen Gewalt und der Ausübung wirtschaftlicher und anderer Aktivitäten“ festgelegt werden (Art. 2).

Durch das Föderale Gesetz wird die wirtschaftliche Selbstständigkeit des föderalen Territoriums „Sirius“ gewährleistet (Art. 43): Das föderale Territorium bekommt ein eigenes Budget und Vermögen, es erhält die Möglichkeit, selbständig Steuern einzutreiben und zu verwalten, ermäßigte und zinslose Steuersätze sowie besondere Zollregime festzulegen sowie die Bereiche Informationstechnologien, Forschung, Stadtentwicklung und Gesundheitswesen rechtlich zu regeln.

Das Föderale Gesetz hat auch die Organisation der öffentlichen Gewalt auf dem föderalen Territorium „Sirius“ (Art. 10 ff.) zum Inhalt. Die dortige Staatsorganisation gründet sich auf dem Gewaltenteilungsprinzip, aber mit einer unmittelbaren Teilnahme der oberstaatlichen Organe. So ist der *Rat* des föderalen Territoriums „Sirius“, geleitet von dessen Vorsitzenden, ein Vertretungsorgan des föderalen Territoriums (Art. 10 Abs. 1 Nr. 1). Der Rat wird *auf fünf Jahre* gewählt und besteht aus *17 Mitgliedern*, von denen neun

30 Vgl. *Pushkarskaya/Kozlovskij/Shamina/Sazonov* 2020 (Fn. 27); *Butrin, Dmitriy* 2020: Olimpijskij gorod stanet obrazovatel'nyj: „Sirius“ poluchit status federal'noj territorii [Olympiastadt wird eine Bildungsstadt: „Sirius“ bekommt den Status eines föderalen Territoriums], in: Kommersant vom 09.11.2020. <https://www.kommersant.ru/doc/4564804> (15.05.2021).

31 Föderales Gesetz vom 22.12.2020 Nr. 437-FZ „Über das föderale Territorium ‚Sirius‘ (SZ RF 2020, Nr. 52 (I), Pos. 8583) (im Folgenden: Föderales Gesetz).

unmittelbar von der Bevölkerung des föderalen Territoriums gewählt werden; drei werden vom Präsidenten der Russischen Föderation, drei weitere von der föderalen Regierung und noch ein weiterer vom Gouverneur der Region Krasnodar ernannt; der Leiter der Verwaltung gehört dem Rat von Amts wegen an (Art. 12 Abs. 1). Der *Vorsitzende* des Rates wird auf Vorschlag des Präsidenten der Russischen Föderation aus der Mitte des Rates für die Dauer der Amtszeit des Rates gewählt (Art. 13 Abs. 2). Er darf das Amt des Leiters der Verwaltung des föderalen Territoriums nicht innehaben (Art. 13 Abs. 4). Zu den Zuständigkeiten des Rates gehören die Verabschiedung des Statuts als Verfassungsakt des föderalen Territoriums, der Strategie der sozioökonomischen Entwicklung des Territoriums, des Haushalts und des Finanzberichts, die Einführung und Abschaffung von Steuern gemäß der föderalen Gesetzgebung, die Bestätigung des Jahresberichts des Leiters der Verwaltung, die Verabschiedung der Geschäftsordnung, die Bestätigung von Stellvertretern des Leiters der Verwaltung, die Verabschiedung des Generalbauplans des föderalen Territoriums, die Ausschreibung von Wahlen zum Rat sowie weitere Fragen, die durch das Statut des föderalen Territoriums dem Rat zugeschrieben sind (Art. 12 Abs. 5).

Die *Verwaltung* des föderalen Territoriums „Sirius“ agiert als Vollzugsorgan (Art. 10 Abs. 1 Nr. 2). Deren *Leiter* ist vom Rat des föderalen Territoriums für die Dauer von „bis zu fünf Jahren“ zu ernennen (Art. 14 Abs. 2). Von Amts wegen gehört er dem Rat des föderalen Territoriums an, darf aber nicht das Amt seines Vorsitzenden bekleiden (Art. 14 Abs. 5). Hier ist interessant anzumerken, dass nicht der Leiter der Verwaltung, die die Exekutive auf dem föderalen Territorium ausübt, sondern der Vorsitzende des Rates als Repräsentationsorgan auf Vorschlag des Präsidenten der Russischen Föderation gewählt wird. Für das Modell eines Bundesterritoriums, welches (un)mittelbar vom Oberstaat verwaltet wird, ist die Teilnahme des Präsidenten, welcher gemäß der Verfassungsreform von 2020 nun die allgemeine Leitung der föderalen vollziehenden Gewalt ausübt (Art. 110 Abs. 1 VerfRF n.F.), an der *gesetzgebenden* und nicht der vollziehenden Gewalt des föderalen Territoriums zumindest ungewöhnlich.

Mit dem Föderalen Gesetz über das föderale Territorium „Sirius“ hat sich der föderale Gesetzgeber für die Herangehensweise entschieden, nach der der Status eines föderalen Territoriums durch ein besonderes Gesetz geregelt wird. Nun gibt es in der föderalen Gesetzgebung einen universellen Begriff, mit dessen Hilfe solche für den Oberstaat strategisch wichtigen Gebiete aus der Jurisdiktion der Föderationssubjekte ausgegliedert werden können. Das betrachtete Föderale Gesetz zeigt eine große Flexibilität der neuen verfassungsrechtlichen Kategorie „föderale Territorien“: Ihr Status kann einen *faktisch unbegrenzten* Aufgabenkreis umfassen.³² Daher sind die oben aufgeführten Bedenken, dass dank der verfassungsrechtlich unbestimmten Formulierung der Begriff eines föderalen Territoriums durch den föderalen Gesetzgeber *zu weit* ausgelegt wird, was eine Gefahr für die Eigenständigkeit der Föderationssubjekte und einen Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip darstellt, nicht ganz unbegründet. Das Beispiel der Schaffung des föderalen Territoriums „Sirius“ ohne die für die Grenzänderungen erforderliche Verfahrensteilnahme der betroffenen Region Krasnodar bestätigt diese Vermutung leider. Um die Gefahr des

32 Vgl. Pushkarskaya/Kozlovskiy/Shamina/Sazonov 2020 (Fn. 27); Butrin 2020 (Fn. 30).

Machtmissbrauchs seitens des Oberstaats sowie eine mögliche Gefährdung der Interessen der Föderationssubjekte in der Frage der Schaffung der föderalen Territorien zu minimieren, sollte im neu gefassten Art. 67 Abs. 1 VerfRF die Regelung zur Bildung föderaler Territorien und der Organisation der öffentlichen Gewalt dort auf Grund eines föderalen *Rahmengesetzes* verankert werden, dessen Verabschiedung mit einer *obligatorischen Bestätigung* durch den Föderationsrat als Vertretungsorgan der Gliedstaaten gemäß Art. 106 VerfRF erfolgen sollte. Erst unter Berücksichtigung der grundlegenden Regelungen des Rahmengesetzes wären die Besonderheiten eines konkreten föderalen Territoriums durch ein spezielles Gesetz genauer bestimmt.

4 Fazit

In seinem Gutachten (Pkt. 2.1 Abs. 3) betonte das VerfG, dass durch die Verfassungsreform von 2020 einzelne Bestimmungen der Kapitel 3 bis 8 VerfRF korrigiert wurden, *ohne* die Verfassung *als Ganzes* zu ändern, da die Kapitel 1 und 2, die den *veränderungs-festen Kern* der russischen Verfassung bilden, unangetastet blieben. Wie aber die durchgeführte Analyse der Verfassungsänderungen auf den Gebieten der bundesstaatlichen Organisation und der örtlichen Selbstverwaltung zeigt, erweitern die entsprechenden Verfassungsnovellen den Ermessensspielraum des föderalen Gesetzgebers und schaffen damit zusätzliche Unklarheiten und Gefährdungen der grundlegenden Verfassungsprinzipien.

Bei der wortwörtlichen Auslegung der Verfassungsnovellen über das einheitliche System der öffentlichen Gewalt im Sinne der *organisatorischen* und nicht funktionalen Einheit entsteht die Gefahr, dass diese Bestimmungen in Konflikt mit den im „ewigen“ Kapitel 1 VerfRF verankerten Basisprinzipien der Organisationshoheit der Föderationssubjekte und der organisatorischen Selbständigkeit der örtlichen Selbstverwaltung kommen können. Diese Verfassungsänderungen können womöglich so weit gehen, dass das Prinzip der „vertikalen“ Gewaltenteilung *auch formal* endgültig gebrochen wird. Dies würde eine *noch stärkere* Zentralisierung der Staatsmacht „in vertikaler Hinsicht“ bedeuten: Sämtliche regionale und kommunale Organe der „einheitlichen“ öffentlichen Gewalt werden fortan den föderalen Staatsorganen (nämlich der Präsidialexekutive) im Rahmen der verfassungsrechtlich verankerten, hierarchisch aufgebauten Machtvertikale unterworfen. In der Praxis würden diese normativen Veränderungen zur Beseitigung der Überreste regionaler Eigenständigkeit und kommunaler Selbstverwaltung führen.³³

Allerdings soll auch der zentralistische Charakter der russischen Bundesstaatlichkeit *keine endgültige Aushöhlung* der Kerneigenschaften der Föderationssubjekte und Kommunen als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften – wie die selbständige Festlegung von den Föderationssubjekten des eigenen Organsystems der Staatsgewalt und die in der Kompetenz der Bevölkerung liegende selbständige Bestimmung der Struktur der Organe der örtlichen Selbstverwaltung in Übereinstimmung mit den allgemeinen Organisationsprinzipien, die durch das föderale Gesetz bestimmt sind –, voraussetzen. Dem föderalen

33 Vgl. Gritsenko 2020 (Fn. 6), S. 87; Domańska, Maria 2020: Putins Winterspiele: Eine „Nachfolge an der Macht“ kommt in Sichtweite, in: Russland-Analysen vom 07.02.2020 (Fn. 5), S. 3.

Gesetzgeber obliegt weiterhin die Aufgabe, im Rahmen der verfassungsrechtlich gewährleisteten bundesstaatlichen Organisationsform Russlands die Parameter der möglichen Teilnahme des Oberstaats an der Bildung der Organe der Föderationssubjekte und Kommunen festzusetzen. Dies kann aber nur im *funktionalen* Sinne erfolgen, also wenn die Organe eines nachrangigen territorialen Gebildes die übertragenen Befugnisse der Organe eines höherrangigen territorialen Gebildes ausüben. Diese funktionale Teilnahme des Oberstaats an der Organisation der öffentlichen Gewalt in den Föderationssubjekten und Kommunen ist *nicht* als Einmischung in die Organisationshoheit der Gliedstaaten bzw. in die organisatorische Selbständigkeit der Kommunen unter Umgehung der regionalen Machtebene zu verstehen. Der Fokus der oberstaatlichen Teilnahme wird auf das aufeinander abgestimmte Funktionieren und Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen der öffentlichen Gewalt, also auf die Kooperations- und Vermittlungsformen gelegt.³⁴

Das Gleiche betrifft die neue verfassungsrechtliche Möglichkeit zur Schaffung föderaler Territorien in Russland. Da die Schaffung solcher bundesunmittelbaren Territorien mit der Änderung der Grenzen sowohl der Föderationssubjekte als auch der Kommunen verbunden ist, darf dies nur unter Beachtung der Interessen der genannten territorialen Gebilde erfolgen. Die mögliche Schaffung föderaler Territorien ist *nicht* als eine der Maßnahmen der verfassungsrechtlichen Verantwortung im Sinne der *Bundesexekution*, die der Oberstaat gegen andere Gebietskörperschaften ergreifen kann, anzusehen.³⁵ Die öffentliche Gewalt auf den föderalen Territorien darf auch nicht ohne Berücksichtigung des bundesstaatlichen Organisationsprinzips und der Selbstverwaltungsgarantie organisiert werden.

Zusammenfassend ist anzumerken, dass die im Wege der Verfassungsreform von 2020 entstandenen inhaltlichen Widersprüchlichkeiten innerhalb des Verfassungstextes mit Hilfe der bisherigen verfassungsgerichtlichen Praxis ausgeglichen werden können. Um eine endgültige Aushöhlung des Bundesstaatsprinzips und der Selbstverwaltungsgarantie im gegenwärtigen Russland zu vermeiden, kann sich sowohl der Gesetzgeber als auch das VerfG auf die in der früheren Rechtsprechung des Letzteren formulierten Rechtspositionen in Bezug auf die Bundesstaatlichkeit und die kommunale Selbstverwaltung berufen, welche als eine Art *Orientierungspunkt* bei der Suche nach einem systeminternen Gleichgewicht dienen und bei der späteren rechtssetzenden sowie judikatorischen Interpretation der novellierten Verfassungsbestimmungen helfen könnten.

34 Vgl. *Gritsenko* 2020 (Fn. 6), S. 87 f.

35 Vgl. andere Auffassung bei *Nechkin, Andrey* 2021: Konstitutsiya Rossiyskoy Federazii: Itogi konstitutsionnoy reformy 2020 goda [Die Verfassung der Russischen Föderation: Ergebnisse der Verfassungsreform von 2020], Moskau, S. 3.

Ein Prozess und kein Ereignis: Das Vereinigte Königreich nach dem Brexit

Simon Meisch

Devolution sei ein Prozess und kein Ereignis. Diese Feststellung des damaligen Ministers für Wales Ron Davies¹ ist sprichwörtlich geworden und wird nun auch auf den *Brexit* bezogen, also den Austritt des Vereinigten Königreichs (VK) aus der Europäischen Union (EU).² Wer dachte, „der Brexit“ sei mit dem EU-Austritt vorüber, sieht sich getäuscht, denn die Verhandlungen gehen weiter. Nun sind die bisherigen Vereinbarungen mit Leben zu füllen und Übergangslösungen zu verhandeln. Die Ausgestaltung der Post-Brexit-Beziehungen ist ein fortlaufender Prozess, und absehbar ein schwieriger.

Auch innenpolitisch ist der Brexit ein Prozess, und zwar einer, der sich auf die Devolution-Ordnung auswirkt. Im britischen Mehrebenensystem wird ausgehandelt, wie frühere europäische Zuständigkeiten wahrgenommen werden und der neu entstehende britische Binnenmarkt aussehen soll. Hier zeigen sich in materiellen und prozeduralen Fragen erhebliche Meinungsunterschiede zwischen der konservativen Regierung in London und den devolvierten Regierungen in Edinburgh, Belfast und Cardiff. Zudem steht die Einheit des VK weiterhin in Frage. Die Zustimmung für die schottische Unabhängigkeit bleibt hoch. Bei der schottischen Parlamentswahl im Mai 2021 gewannen mit der Scottish National Party (SNP) und den schottischen Grünen die Parteien die Mehrheit, die sich für ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum einsetzen. In Nordirland bedrohen die durch den Brexit erzeugten Dynamiken währenddessen den Friedensprozess.

Dieser Länderbericht beleuchtet die Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen (1) und beschäftigt sich dann mit den innenpolitischen Folgen des Brexits für die Devolution-Ordnung (2). Ein besonderer Blick liegt auf den Entwicklungen in Schottland (3), bevor er abschließend eine knappe Einordnung vornimmt (4).

1 Die künftigen Beziehungen von VK und EU

1.1 Die Verhandlungen über die künftigen Beziehungen

Am 31. Januar 2020 verließ das VK die EU. Zugleich begann eine für den 31. Dezember 2020 terminierte Übergangsphase, in der beide Seiten ihre künftigen Beziehungen neu aushandelten. Um einen harten Brexit zu vermeiden, verblieb das VK währenddessen im Binnenmarkt und der Zollunion. Das Austrittsabkommen bot die Möglichkeit, dass sich beide Seiten auf eine Verlängerung der Übergangszeit verständigen. Allerdings stellte die

1 *House of Commons Library* 2018: “A process, not an event”: Devolution in Wales, 1998–2018. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8318> (15.07.2019).

2 *Mitchell, James* 2021a: Stability and Turbulence in Scottish Politics: Little Change after Holyrood Elections, in: DCU Brexit Institute Blog vom 10.05.2021. <http://dcubrexitinstitute.eu/2021/05/stability-and-turbulence-in-scottish-politics-little-change-after-holyrood-elections/> (10.06.2021).

Johnson-Regierung wiederholt klar, dass sie diese Option keinesfalls wahrnehmen würde. Damit standen die Verhandlungen über ein Abkommen zu den künftigen Beziehungen von Anfang an unter erheblichem Zeitdruck, da sie binnen elf Monaten abgeschlossen und ihre Ergebnisse ratifiziert werden mussten.³

Die Verhandlungsteams trafen sich am 3. März zum ersten Mal und wurden wie schon beim Austrittsvertrag von den beiden Chefunterhändlern Michel Barnier (EU) und David Frost (VK) angeführt. Zwar standen die künftigen Handelsbeziehungen im Fokus – auch der medialen Öffentlichkeit –, allerdings gab es weitere Politikfelder, in denen Vereinbarungen gefunden werden mussten, wie etwa in der Sicherheits-, Außen- und Verteidigungspolitik.⁴ Aufgrund der Coronapandemie lagen die Verhandlungen bald hinter dem Zeitplan. Hinzu kamen gravierende Differenzen in materiellen Fragen.

Die EU strebte ein umfassendes Assoziationsabkommen auf der Grundlage von Artikel 217 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union an und erteilte damit einer Variante des „Schweizer Modells“ mit zahlreichen Einzelabkommen eine Absage.⁵ Angesichts der komplexen Materie und der knappen Verhandlungszeit bot sie dem VK „eine dreifache Null-Lösung“⁶ an: null Zölle, null Quoten, null Dumping.⁷ Die beiden ersten Angebote gewährten der britischen Wirtschaft einen fast unbeschränkten Zugang zum Binnenmarkt. Im Gegenzug erwartete die EU faire Wettbewerbsbedingungen, das sogenannte *Level Playing Field*. Das VK dürfe sich keine unfairen Vorteile verschaffen, beispielsweise durch staatliche Subventionen für Unternehmen oder durch die Absenkung von Umwelt- und Sozialstandards. Die EU konnte sich dabei auf die *Politische Erklärung* stützen, die auch durch die konservative Regierung unterzeichnet wurde.⁸

Auch das VK war an einem Freihandelsabkommen ohne Zölle und Quoten interessiert. Allerdings wollte es dieses Handelsabkommen durch weitere Verträge in anderen Politikfeldern – wie Fischerei, Sicherheit und Justiz, Transport und Energie – ergänzen. Beim *Level Playing Field* und seiner Durchsetzung zeigten sich früh deutliche Divergenzen. Für die Johnson-Regierung besteht der Sinn des Brexits gerade darin, sich nicht mehr an europäischen Regelungen auszurichten. Daher betonte sie beständig, dass die EU die britische Souveränität respektieren müsse. Auf keinen Fall wollte die britische Seite den Europäischen Gerichtshof (EuGH) als die Instanz akzeptieren, vor der Streitfälle über

3 Edgington, Tom 2020: Brexit: What is the transition period?, in: BBC vom 01.07.2020; Mühlauer, Alexander 2020a: Die Rede von der Kehrseite, in: Die Süddeutsche vom 08.01.2020.

4 Mühlauer 2020a (Fn. 3); Edgington 2020 (Fn. 3).

5 Europäischer Rat 2020: Annex to council decision authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement (25.02.2020); Europäische Kommission 2020a: Recommendation for a council decision authorising the opening of negotiations for a new partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (03.02.2020); Brächer, Michael 2020: Warum die Schweiz nicht als Vorbild für die Briten taugt, in: Handelsblatt vom 30.01.2020.

6 Kapern, Peter 2020: Die Knackpunkte der Brexit-Verhandlungen, in: Deutschlandfunk vom 07.12.2020.

7 Europäische Kommission 2020b: Speech by President von der Leyen at the London School of Economics on 'Old friends, new beginnings: building another future for the EU-UK partnership'. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_20_3 (10.06.2021).

8 Mühlauer 2020a (Fn. 3); Kapern 2020 (Fn. 6); Casalicchio, Emilio/Moens, Barbara/von der Burchard, Hans 2020: 5 potential clashes in the next phase of Brexit talks, in: Politico vom 03.02.2020.

Wettbewerbsregeln ausgetragen werden würden. Für die Brexiters war es ein zentrales Anliegen, nicht mehr der Rechtsprechung europäischer Gerichte unterworfen zu sein.⁹

Stolpersteine der Verhandlungen waren somit neben dem engen Zeitplan die Vereinbarungen über faire Wettbewerbsbedingungen und die Ausgestaltung von Schlichtungsverfahren. Hinzu kam ein symbolisch aufgeladener Streit über Fischereirechte in britischen Gewässern.¹⁰ Im Sommer 2020 erreichten die Verhandlungen kaum Fortschritte. Während die Briten auf die Respektierung ihrer Souveränität pochten und bei einem Handelsvertrag nicht schlechter gestellt werden wollten als andere Drittstaaten, mit denen die EU-Handelsverträge abgeschlossen hatte, sah die europäische Seite im Verhalten der Briten die von ihr häufig kritisierte „Rosinenpickerei“.¹¹

Im Herbst 2020 drohte ein Scheitern. Zum einen benannte Boris Johnson den 15. Oktober als Stichtag für den Abschluss der Verhandlungen; ansonsten solle man ihr Scheitern akzeptieren und sich auf den No-Deal-Brexit vorbereiten.¹² Als die EU nicht auf Johnsons Drohung einging, erklärte er die Verhandlungen für gescheitert; sie wurden allerdings kurz darauf wieder fortgesetzt und (wie von der britischen Seite gewünscht) intensiviert.¹³ Zum anderen kam es zu Missstimmungen, weil der Gesetzentwurf zur Ausgestaltung des britischen Binnenmarktes (*UK Internal Market Bill*) der britischen Regierung die Möglichkeit geben sollte, einseitig Regelungen des Nordirland-Protokolls¹⁴ außer Kraft zu setzen. Vor dem Unterhaus räumte Nordirlandminister Brandon Lewis ein, die Regierung plane, internationales Recht ‚in spezifischer und begrenzter Weise‘ zu brechen („specific and limited way“).¹⁵ Was vermutlich als Druckmittel gegen die EU gedacht war, rief verheerende innen- und außenpolitische Reaktionen hervor. Mit dem Chefjuristen der britischen Regierung Jonathan Jones und dem Advocate General for Scotland Richard Keen traten hochrangige Justizbeamte zurück.¹⁶ Zahlreiche britische Politiker*innen beklagten den Ansehensverlust, den das VK in der internationalen Politik erfahren würde; alle lebenden früheren britischen Premierminister*innen sprachen sich dahingehend gegen das Gesetz aus. Aufgrund massiven Widerstands aus dem Oberhaus strich die britische Regierung die umstrittenen Paragraphen aus dem Gesetzesentwurf.¹⁷ Zum Umdenken dürfte auch beigetragen haben, dass mit Joe Biden ein Politiker die US-amerikanische

9 *UK Government* 2020: Our approach to the Future Relationship with the EU. 27.02.2020.

10 *Casalicchio/Moens/von der Burchard* 2020 (Fn. 8); *Kapern* 2020 (Fn. 6); *Morris, Chris* 2020: Brexit trade deal: What are the sticking points?, in: BBC vom 18.12.2020.

11 *Parker, George/Foster, Peter/Brunsden, Jim* 2020: Britain's vision for EU trade deal prompts claims of cherry picking, in: Financial Times vom 19.05.2020; *Kapern* 2020 (Fn. 6).

12 *Anderson, Emma* 2020: Boris Johnson: UK ready to 'accept and move on' if no EU deal by October, in: Politico vom 06.09.2020.

13 *Brexit: UK calls for change as EU makes trade talks pledge*, in: BBC vom 19.10.2020.

14 *Europäische Kommission* 2020c: Protokoll zu Irland und Nordirland. https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_de (10.06.2020).

15 Northern Ireland Secretary admits new bill will 'break international law', in: BBC vom 08.09.2020.

16 Lord Keen: Senior law officer quits over Brexit bill row, in: BBC vom 16.09.2021; *Elgot, Jessie/Bowcott, Owen* 2020: Jonathan Jones' resignation over Brexit law-breaking met with dismay, in: The Guardian vom 08.09.2020.

17 Fifth ex-PM speaks out against post-Brexit bill, in: BBC vom 14.09.2020; *Brexit: Government's bill suffers heavy House of Lords defeat*, in: BBC vom 10.11.2020.

Präsidentchaftswahl gewann, der dem Brexit kritisch gegenübersteht, dem der nordirische Friedensprozess am Herzen liegt und der britisch-US-amerikanische Freihandelsgespräche an die Einhaltung der zu Nordirland gegebenen Verpflichtungen knüpft.¹⁸ Die EU warnte vor ernststen Konsequenzen und startete ein Vertragsverletzungsverfahren.¹⁹ In jedem Falle hat dieser Schritt das bestehende Misstrauen der europäischen Seite gegenüber der Johnson-Regierung weiter vertieft.²⁰

Trotz der geschilderten schwierigen Rahmenbedingungen konnten die Verhandlungen am 24. Dezember 2020 abgeschlossen werden. In den vorausgegangenen Tagen schalteten sich Johnson und die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen in die Verhandlungen ein. Beide Parteien stimmten dem Vertrag zwischen den Jahren zu, sodass er zum 1. Januar 2021 vorläufig angewandt werden konnte. Die vorläufige Anwendung wurde notwendig, weil das Abkommen noch in alle 24 europäischen Amtssprachen übersetzt und vom Europäischen Parlament verabschiedet werden musste. Mit der Ratifizierung durch die EU am 29. April trat das Vertragswerk am 1. Mai 2021 in Kraft.²¹ Damit entstanden endgültig „zwei verschiedene Regulierungs- und Rechtsräume“.²²

1.2 Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem VK

Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem VK geht – wie von der EU angestrebt – über Handelsfragen hinaus und umfasst weitere Politikfelder (unter anderem Verkehr, Energie und Klimaschutz, Fischerei oder Systeme sozialer Sicherheit). Das VK nimmt weiterhin an europäischen Forschungsprogrammen teil, verließ aber das Erasmus-Austauschprogramm. Beide Seiten verhinderten die Ausweitung des Abkommens auf bestimmte Politikfelder, etwa das VK bei der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die EU beim Bankensektor. Im Wesentlichen besteht das Abkommen nun aus drei Hauptfeilern: (1) einem Freihandelsabkommen, das auch andere Politikfelder umfasst, (2) einem Abkommen im Bereich der Strafverfolgung und Justiz, und (3)

18 Buchsteiner, Jochen 2021a: Biden setzt Johnson unter Druck, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.06.2021; Landler, Mark 2020: Brexit Is Finally Done, but It Already Seems Out of Date, in: New York Times vom 24.12.2020; Landler, Mark/Castle, Stephen 2020: Trump's Defeat Weakens Boris Johnson in Urgent Brexit Talks, in: New York Times vom 09.11.2020.

19 Europäische Kommission 2020d: Austrittsabkommen: Europäische Kommission richtet Aufforderungsschreiben an das Vereinigte Königreich wegen Verstoßes gegen das Austrittsabkommen. Pressemitteilung vom 01.10.2020.

20 Fincke, Björn/Mühlauer, Alexander 2020: Das Vertrauen bricht zuerst, in: Die Süddeutsche vom 11.09.2020; Kolb, Matthias/Mühlauer, Alexander 2020: Aufstand der Lords, in: Die Süddeutsche vom 11.11.2020; Britisches Oberhaus lehnt Johnsons Binnenmarktgesetz ab, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.11.2020.

21 Europäischer Rat 2021: Verhandlungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich über die künftigen Beziehungen. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-uk-negotiations-on-the-future-relationship/> (10.06.2021).

22 Europäische Kommission 2020d: Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich: Schutz der europäischen Interessen, Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs und Fortsetzung der Zusammenarbeit in Bereichen von beiderseitigem Interesse. Pressemitteilung vom 24.12.2020.

Vereinbarungen über die Governance der gemeinsamen Beziehung und insbesondere ein Streitschlichtungsmechanismus.²³

Beide Seiten verzichten auf Zölle und Kontingente und verpflichten sich, „durch Aufrechterhaltung eines hohen Schutzniveaus in Bereichen wie Umweltschutz, Bekämpfung des Klimawandels und Kohlenstoffpreisgestaltung, Sozial- und Arbeitnehmerrechte, Steuertransparenz und staatliche Beihilfen solide und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten“²⁴. Die EU konnte nicht erreichen, dass sich das VK dynamisch an das EU-Regelwerk anpasst. Zur Durchsetzung des Abkommens wird ein verbindlicher Streitschlichtungsmechanismus eingerichtet, den beide anrufen können. Hierbei handelt es sich um ein Schiedsgericht und explizit nicht um den EuGH.

Symbolisch aufgeladen war das Brexit-Narrativ über die Erlangung der Kontrolle über die eigenen Gewässer. Mit die höchste Unterstützung erhielt der EU-Austritt in stark vom Fischfang geprägten Regionen. Daher war absehbar, dass die Fangquoten und der Zugang zu britischen Gewässern ein strittiges Thema werden würden. Auf EU-Seite befürchteten insbesondere französische Fischer*innen, von den Fanggründen am Atlantik und im Ärmelkanal ausgeschlossen zu werden. Obwohl es sich um einen Sektor mit einem geringen Handelsvolumen handelt, drohten die Verhandlungen mehrfach an diesem Thema zu scheitern. Schließlich einigten sich beide Seiten auf eine Begrenzung des Zugangs europäischer Fischer*innen zu britischen Gewässern. In einer Übergangszeit von fünf Jahren gibt die EU schrittweise 25 Prozent der Fangquoten ab; ab 2026 werden die Quoten jährlich ausgehandelt.²⁵

Für die Umsetzung des Handels- und Kooperationsabkommens sorgt ein *Gemeinsamer Partnerschaftsrat*, der aus Vertreter*innen der EU und des VK besteht und je von einem Mitglied der Europäischen Kommission und des britischen Kabinetts geleitet wird. Seit Januar 2021 sind dies für die EU der Vizepräsident der Europäischen Kommission Maroš Šefčovič und das VK Lord (David) Frost. Laut Artikel 7(3) des Handels- und Kooperationsabkommens überwacht der Partnerschaftsrat das Erreichen der Ziele des Abkommens und etwaiger Zusatzabkommen sowie überwacht und unterstützt deren Durchführung und Anwendung. Das erste Treffen fand am 9. Juni 2021 statt und beschäftigte sich überwiegend mit Problemen bei der Umsetzung des Nordirland-Protokolls (vgl. Kapitel 2.1 unten).²⁶

23 *Europäische Kommission* 2021a: Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_de (10.06.2021); *UK Government* 2021a: Agreements reached between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the European Union. <https://www.gov.uk/government/publications/agreements-reached-between-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-european-union#history> (10.06.2021).

24 *Europäische Kommission* 2021a (Fn. 23).

25 *Kapern, Peter/Reidt, Lutz* 2020: Verhandlungsmasse Fisch, in: Deutschlandfunk vom 16.08.2020; *Mühlauer, Alexander* 2020b: Eine Frage der Souveränität, in: Süddeutsche Zeitung vom 09.12.2020.

26 *UK Government* 2021b: Partnership Council and Withdrawal Agreement Joint Committee: 9 June. <https://www.gov.uk/government/news/partnership-council-and-withdrawal-agreement-joint-committee-9-june> (11.06.2021); *Europäische Kommission* 2021b: Meetings of the EU-UK Partnership Council and Specialised Committees under the Trade and Cooperation Agreement. https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement/meetings-eu-uk-partnership-council-and-specialised-committees-under-trade-and-cooperation-agreement_en (11.06.2021).

1.3 VK und EU nach dem Brexit

Die Beziehungen zwischen der EU und dem VK in den ersten Wochen nach dem Brexit – verstanden als Ereignis – waren in vielerlei Hinsicht eine Fortsetzung der Spannungen und Widersprüchlichkeiten, die bereits die vergangenen Jahre kennzeichneten. So verweigerte das von Dominic Raab, einem führenden *Brexiter*, geleitete Außenministerium dem neuen Botschafter der EU zunächst die Anerkennung des vollen Diplomatenstatus. Viele europäische Politiker*innen werteten dies als ein Zeichen der Geringschätzung der EU und eine unnötige Provokation einer von *Brexiteers* dominierten Regierung.²⁷

Eine weitere Auseinandersetzung ergab sich über Ein- und Ausfuhren von Impfstoffen gegen das Corona-Virus. Die Johnson-Regierung hatte anfangs (wie andere rechtspopulistische Regierungen auch) das Ausmaß der Pandemie heruntergespielt – mit der Folge, dass das VK zu einem der am stärksten betroffenen Staaten Europas wurde.²⁸ Entsprechend stand die Regierung unter starkem öffentlichen Druck und schloss schon früh Verträge mit Unternehmen, die an erfolgsversprechenden Impfstoffen arbeiteten. Die Mitgliedstaaten der EU entschieden sich zu einem gemeinsamen Vorgehen. Die Kommission wurde beauftragt, Impfstoffe für die gesamte Union zu kaufen und zu verteilen. So sollte sichergestellt werden, dass auf einem absehbar global umkämpften Markt die kleineren EU-Staaten nicht zu kurz kämen.²⁹ Mit ihren intergouvernementalen Abstimmungsprozessen wirkte die EU schwerfälliger. Sie waren geprägt vom Streit um die Finanzierung, der Rücksicht auf die Impfskepsis vieler Europäer*innen, den Auseinandersetzungen mit Impfstoffherstellern um Haftungsfragen und handwerklichen Fehlern wie zu geringen Bestellmengen.³⁰ Der frühere Start und schnellere Fortschritt der Impfkampagne des VK galt den *Brexiteers* als Ausweis der Richtigkeit des EU-Austritts. Die europäische Kampagne kam zudem nur schleppend voran, weil alle Impfstoffproduzenten anfänglich Produktions- und Lieferprobleme hatten. In den Fokus rückte dabei das britisch-schwedische Unternehmen AstraZenca. Während es seinen Vertragsverpflichtungen gegenüber dem VK nachkam, lieferte es der EU deutlich weniger Impfstoff als zugesagt. Anscheinend hatte es dem VK Priorität eingeräumt, der EU aber zugesagt, dass es keine vertraglichen Zusagen mit Drittstaaten gebe, die einer Lieferung von Impfdosen an die EU im Wege stünden.³¹ Der Druck in der EU war in den ersten Wochen so groß, dass die Generaldirektion

27 Buchsteiner, Jochen 2021b: Kein Diplomatenstatus mehr für EU-Botschafter in London?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.01.2021; Nuspliger, Niklaus 2021: London verweigert dem EU-Botschafter den vollen diplomatischen Status – und stößt damit Brüssel vor den Kopf, in: NZZ vom 21.01.2021; Landale, James 2021: Brexit: UK gives EU ambassador full diplomatic status, in: BBC vom 05.05.2021.

28 Meisch, Simon 2020: Das Vereinigte Königreich zwischen Brexit und Corona, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 339–353.

29 Europäische Kommission 2021c: EU-Impfstoffstrategie. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_de#ziele-der-eu-impfstoffstrategie (11.06.2021).

30 Krugman, Paul 2021: Vaccines: A Very European Disaster, in: New York Times vom 18.03.2021; EU-Kommission räumt Fehler ein, in: Tagesschau vom 14.03.2021.

31 Adler, Katya 2021: Covid vaccines: EU tussle with UK over AstraZeneca escalates, in: BBC vom 22.03.2021.

Handel der Europäischen Kommission Ende Januar sogar erwog, Artikel 16 des Nordirland-Protokolls zu aktivieren und Grenzkontrollen auf der irischen Insel einzuführen, um zu verhindern, dass Impfstoff aus der EU ins VK gelangen würde. Nach Protesten der britischen und irischen Regierung sowie der nordirischen Parteien wurde der Vorschlag über Nacht zurückgenommen. Für die EU war dieser Schritt in doppelter Hinsicht ein Ansehensverlust. Er warf nicht nur ein Schlaglicht auf die schleppende Impfkampagne, sondern stellte auch die Glaubwürdigkeit der EU in Nordirland in Frage. Schließlich war die Union gegenüber den *Brexiteers* immer für offene Grenzen auf der irischen Insel eingetreten.³² Der Streit um die Impfstoffe ging weiter. Die EU störte sich daran, dass keine Impfstoffdosen aus britischen Werken exportiert wurden, während sie selbst – obwohl sie selbst weniger Impfstoffe erhielt, als ihr vertraglich zugesichert waren – die Ausfuhr in Drittstaaten erlaubte, darunter auch in hohem Maße ins VK. Die britische Regierung argumentierte, dass sie keine Ausfuhrbeschränkungen verhängt habe, sondern nur darauf bestehe, dass ihr gegebene Verpflichtungen zuerst erfüllt würden. Als die Europäische Kommission im März 2021 mit Exportverboten drohte, einigten sich beide Seiten auf die Verteilung von in der EU produzierten Chargen.³³

Ein erstes Schlaglicht auf Herausforderungen des Post-Brexit-Handels warf die Situation der britischen Fischer*innen. Sie versprachen sich vom Brexit eine deutliche Verbesserung ihrer Situation, und das, obwohl ihr Hauptabsatzmarkt in der EU liegt.³⁴ Zwar gibt es zwischen beiden Blöcken keine Zölle und Kontingente; allerdings bestehen nun nicht-tarifäre Hemmnisse in Form von Zoll- und Gesundheitserklärungen. Konnten britische Fischprodukte vor dem Brexit über Nacht in die EU transportiert werden, dauert dies nun einige Tage. Wegen der späten Einigung bei den Verhandlungen über ein Handelsabkommen konnten sich die britischen Behörden und Fischer*innen nicht mehr rechtzeitig auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen, so dass große Mengen Fisch und Hummer verrotteten, weil sie nicht schnell genug ausgeführt werden konnten. Während Boris Johnson schnelle Hilfe versprach, ordnete Jacob Rees-Mogg, der als *Leader of the House* auch an Kabinettsitzungen teilnimmt, die Situation ins Weltbild der *Brexiteers* ein: „Die Regierung kümmert sich um die Probleme und will sie so schnell wie möglich lösen, aber das Wichtigste ist doch, dass wir unseren Fisch zurückhaben und der Fisch jetzt britisch und deswegen glücklicher ist.“³⁵

32 Buchsteiner, Jochen/Gutschker, Thomas 2021: Die harte Zollgrenze verhindert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 01.02.2021.

33 Adler 2021 (Fn. 31); Großbritannien will Impfstoff-Abkommen mit EU schließen, in: ManagerMagazin vom 27.03.2021.

34 Lane, Alasdair 2021: Scotland's fishermen cry Brexit betrayal, in: Politico vom 27.01.2021; Triebe, Benjamin 2021: Zu viele Fische, zu wenig Veterinäre: Die Brexit-Bürokratie lähmt Grossbritanniens Logistik, in: NZZ vom 15.01.2021; Birke, Burkhard 2021: Die Wut der britischen Fischer, in: Deutschlandradio vom 21.01.2021.

35 Birke 2021 (Fn. 34).

Im ersten Halbjahr nach dem Brexit zeichnete sich ein deutlicher Rückgang des Handelsvolumens zwischen VK und EU ab. Künftig wird zu beobachten sein, wie sich die Handelsbeziehungen nach den pandemiebedingten Unterbrechungen in den neuen institutionellen Rahmenbedingungen entwickeln werden.³⁶

2 Brexit und Devolution

2.1 Nordirland

Nordirland erwies sich als einer der schwierigsten Verhandlungspunkte der Austrittsverhandlungen – und es bleibt weiterhin im Fokus. Der nordirische Friedensprozess war eng mit der europäischen Integration verbunden. Da das VK und die Republik Irland der EU angehörten, blieb die Grenze zwischen beiden auf der irischen Insel unsichtbar. Mit dem Brexit änderte sich die Ausgangslage. Um den Friedensprozess nicht zu gefährden, bekannten sich die britischen Regierungen unter Theresa May und Boris Johnson zu einem reibungslosen Grenzverkehr. Allerdings stellten sie zugleich zwei weitere Bedingungen: Nordirland sollte mit dem VK aus der EU austreten und in der Irischen See durfte keine Grenze entstehen. Alle drei waren gemeinsam nicht zu erfüllen.

Mit dem Nordirland-Protokoll wurde ein Kompromiss gefunden.³⁷ Nordirland verließ mit dem VK die EU, den Binnenmarkt und die Zollunion; allerdings gelten dort weiterhin die Regeln der Zollunion. Damit besteht de jure auf der irischen Insel eine Grenze; de facto wurde sie in die nordirischen Häfen und somit in die Irische See verschoben. Dort kontrolliert nun das VK eine EU-Außengrenze. Alle vier Jahre (und damit erstmals 2024) kann das nordirische Parlament darüber abstimmen, ob dieses Setting fortbestehen oder gekündigt werden soll. Zudem wurden für unterschiedliche Güter übergangsweise die Warenkontrollen ausgesetzt, um dem britischen Handel Zeit zu geben, sich an die neue Situation mit Kontrollen in den nordirischen Häfen anzupassen.

In den Monaten nach dem EU-Austritt erweist sich die Lösung für Nordirland als fragil. Zum einen kam es zu Lieferproblemen und leeren Regalen in vielen nordirischen Supermärkten; zum anderen halten viele *Brexiter*s, auch in der britischen Regierung, an ihrer ‚Lebenslüge‘ fest, dass nämlich in der Irischen See keine Grenze bestehen dürfe, um die territoriale Integrität des VK zu wahren. Die britische Regierung beschloss daher einseitig, die Warenkontrollen weiter auszusetzen. Dagegen startete die Europäische Kommission den Prozess, der zu einem Vertragsverletzungsverfahren und Strafmaßnahmen

36 Arnold, Martin 2021: UK-EU trade falls sharply as Brexit disruption starts to bite, in: Financial Times vom 05.03.2021; Partington, Richard 2021: Exports to EU plunge by 40% in first month since Brexit, in: The Guardian vom 12.03.2021.

37 Europäische Kommission 2021d: Protokoll zu Irland und Nordirland. https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_de (11.06.2021).

führen kann.³⁸ Schließlich kam die EU dem VK entgegen und stimmte längeren Übergangszeiten bis Ende September 2021 zu – verbunden mit dem Hinweis, diese Zeit nun auch zu nutzen.³⁹ Jedoch ist weiterer Streit vorgezeichnet. Die Johnson-Regierung will das Nordirland-Protokoll nachverhandeln, weil es aus ihrer Sicht nicht funktioniere. Sie wirft der EU einen ‚in der Zeit eingefrorenen theologischen Ansatz [vor], der sich nicht mit der existierenden Realität auseinandersetze‘.⁴⁰ Auf Seiten der EU vertieft sich das Misstrauen. Die europäischen Institutionen werfen der Johnson-Regierung vor, nicht nur nicht konstruktiv an der Umsetzung des von ihr selbst mitverhandelten Nordirland-Protokolls mitzuwirken, sondern es zu unterlaufen und in Frage zu stellen, allerdings ohne eine Alternative zu präsentieren. Damit lebt die Konfliktlinie aus der Zeit der Austrittsverhandlungen wieder auf.⁴¹

Mit dem Brexit haben die Spannungen zwischen den nordirischen Nationalist*innen und Unionist*innen wieder zugenommen. Letztere fühlen sich durch das Nordirland-Protokoll und die Grenze in der Irischen See von London verraten. Neben erneut aufflackern den gewalttätigen Ausschreitungen zeigten sich die Auswirkungen des Brexits auch an der größten nordirischen Regierungspartei Democratic Unionist Party (DUP). Sie versank zur Jahresmitte 2021 im Chaos.⁴² Im April wurde die Regierungschefin und DUP-Vorsitzende Arlene Foster zum Rücktritt gedrängt, weil es ihr nicht gelungen war, das Nordirland-Protokoll zu verhindern. Dies setzte eine komplexe politische Dynamik in Gang. Um eine vorgezogene Neuwahl zu verhindern, einigte sich die neue DUP-Führung mit dem bisherigen Koalitionspartner Sinn Féin auf die Fortsetzung der Regierung. Die DUP muss fürchten, nicht mehr stärkste Fraktion zu werden. Allerdings knüpfte Sinn Féin die Neuaufgabe der Koalition unter anderem daran, dass die irische und die ulster-schottische Sprache in Nordirland dem Englischen gleichgestellt würde. Diese Gleichstellung ist wiederum für die Unionist*innen ein rotes Tuch. Daher kam es in der DUP zum Aufruhr, der sich ausweitete, als der neue Parteivorsitzende Edwin Poots seinen Protegé Paul Givan gegen die Parteigremien als nordirischen Regierungschef durchsetzte. Nach weniger als einem Monat im Amt trat Poots am 17. Juni zurück; damit ist auch die Position von Givan unsicher geworden.⁴³

38 *Spisak, Anton* 2021a: The UK's Gambit on the Northern Ireland Protocol Will Fail. <https://institute.global/policy/uks-gambit-northern-ireland-protocol-will-fail> (26.07.2021); *Menon, Anand/ Rutter, Jill* 2021: If Britain wants to resolve the Northern Ireland protocol, this is not the way to do it, in: The Guardian vom 25.07.2021.

39 Nordirland steckt in der Brexit-Zwickmühle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.07.2021.

40 *Frost, David/Lewis, Brandon* 2021: Frost, David and Lewis, Brandon: We must find a new balance in how NI protocol is operated, in: Irish Times vom 02.07.2021.

41 *Spisak, Anton* 2021b: How to make the Northern Ireland Protocol work, in: Prospect vom 09.06.2021; *Boffey, Daniel* 2021: Sausage war truce leaves EU and UK with much to chew on, in: The Guardian vom 30.06.2021; *O'Carroll, Lisa* 2021: UK-EU relations deteriorate again after 'strange' David Frost remarks, in: The Guardian vom 04.07.2021.

42 *Schulz, Bettina* 2021: Auf den Brexit folgt die Gewalt, in: Die Zeit vom 12.06.2021; *Pogatchnik, Shawn/Coi, Giovanna* 2021: Can Northern Ireland survive Brexit?, in: Politico vom 13.04.2021.

43 Neuwahl abgewendet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.06.2021; An der irischen Sprache gescheitert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.06.2021.

Es ist abzusehen, dass die Auseinandersetzung um die Akzeptanz des Nordirland-Protokolls die nordirische Politik noch länger beschäftigen wird. Zum einen versucht eine Gruppe unionistischer Politiker*innen, gerichtlich gegen das Protokoll vorzugehen, da es ihrer Ansicht nach gegen die *Acts of Union 1800* und das Karfreitagsabkommen verstößt. Im Juni 2021 wies ein Richter am höchsten nordirischen Gericht die Klage als unbegründet zurück. Es steht nun zu erwarten, dass der Fall dem britischen Verfassungsgericht zur abschließenden Beurteilung vorgelegt wird.⁴⁴ Zum anderen wollen die DUP und andere unionistische Parteien das Nordirland-Protokoll frühestmöglich kündigen. Damit wird die nächste nordirische Parlamentswahl, die spätestens im Mai 2022 stattfindet, zum Quasi-Referendum über das Protokoll.⁴⁵

2.2 Devolution nach dem EU-Austritt

Die Umsetzung des Brexits führt zu einer tiefgreifenden Neugestaltung der politischen Ordnung im VK. Dergestalt hat er sich bisher als Stresstest für die Devolution erwiesen, und zwar nicht allein wegen des Ausmaßes der Änderungen, sondern auch wegen divergierender Präferenzen der Regierung in London und der devolvierten Regierungen. Diese standen dem Brexit-Projekt insgesamt ablehnend gegenüber. Dagegen stimmen alle überein, dass es einer Rahmengesetzgebung für den neu entstehenden britischen Binnenmarkt bedarf. Allerdings kommt es seither zu Spannungen über die Einbindung der devolvierten Regierungen in die Ausgestaltung der Post-Brexit-Ordnung.

Die Politikwissenschaftlerin Nicola McEwen verweist darauf, dass der Brexit-Prozess eine außen- und innenpolitische Dimension besitzt.⁴⁶ Westminster machte früh deutlich, dass Außenpolitik, und damit die Verhandlungen mit der EU, im Zuständigkeitsbereich der britischen Regierung liegen. Allerdings wurde 2016 ein *Joint Ministerial Committee (EU Negotiations)*⁴⁷ eingerichtet, um gemeinsame Positionen des VK bei den Austrittsverhandlungen zu suchen („seek to agree a UK approach“).⁴⁸ Die Bilanz dieses Ausschusses ist durchwachsen, denn weder die Administrationen unter May und noch weniger die unter Johnson kamen bei zentralen Entscheidungen von Bedeutung für die devolvierten Regierungen auf den Ausschuss zurück.⁴⁹ Allerdings diente er als Plattform zur Verhandlung strittiger, durch den Brexit entstandener Fragen der intergouvernementalen

44 Campbell, John 2021: Brexit: NI Protocol is lawful, High Court rules, in: BBC vom 30.06.2021.

45 Gallardo, Cristina 2021: 5 years on from the referendum, no end in sight for Brexit, in: Politico vom 22.06.2021.

46 McEwen, Nicola 2020a: Negotiating Brexit: power dynamics in British intergovernmental relations, in: Regional Studies, DOI: 10.1080/00343404.2020.1735000.

47 UK Government 2021c: Communiqués from the Joint Ministerial Committee (EU Negotiations). <https://www.gov.uk/government/collections/communiqués-from-the-joint-ministerial-committee-eu-negotiations> (10.06.2021).

48 McEwen, Nicola 2020b: Brexit negotiations: the devolution dimension, in: UK in a Changing Europe Blog vom 25.06.2020.

49 McEwen 2020b (Fn. 48).

Beziehungen und zum Austausch von Informationen, die für die Anpassung der devolvierten Administrationen an den Brexit-Prozess wichtig waren.⁵⁰

Die innenpolitische Dimension des Brexits ist geprägt von der Neigung der britischen Regierung zur Rezentralisierung einerseits und den Versuchen der devolvierten Administrationen andererseits, ihre Zuständigkeitsbereiche zu verteidigen und die Umsetzung des Brexit-Prozesses mitzubestimmen.⁵¹ So sah etwa der Gesetzentwurf zum Austrittsvertrag vor, dass alle früheren Zuständigkeiten der EU zunächst in London verbleiben sollten, auch in devolvierten Politikfeldern. Die devolvierten Administrationen protestierten dagegen; in ihrer Wahrnehmung glich dieses Vorgehen einem „power grab“. Die britische Regierung kam ihnen insofern entgegen, als Zuständigkeiten in devolvierten Politikfeldern nun an die entsprechenden devolvierten Administrationen gehen; allerdings behielt sie sich das Recht vor, deren Kompetenz, repatriierte EU-Regulierungen in devolvierten Politikfeldern zu verändern, temporär einzufrieren.⁵² Bis Juni 2021 hat die britische Regierung von diesem Recht noch keinen Gebrauch gemacht.⁵³

Im Frühjahr 2021 zeichnet sich ein erneuter Konflikt in zwei Feldern ab: erstens über den Nachfolger des EU-Strukturfonds, den *Shared Prosperity Funds*, und zweitens über das britische Binnenmarktgesetz, den *UK Internal Market Act 2020*. Der *Shared Prosperity Funds* dient der Johnson-Regierung als Instrument, um ihre Politik des *Levelling-Up*⁵⁴ zu verfolgen. Sie will damit in großem Umfang öffentliche Investitionen in wirtschaftlich schwachen Räumen – und früheren Labour-Hochburgen – finanzieren. Ganz bewusst soll dieses Instrument aber auch genutzt werden, um Gelder an den devolvierten Regierungen vorbei in devolvierten Bereichen zu investieren. Diese haben bereits angekündigt, mit eigenen Gesetzen regeln zu wollen, wie diese Gelder in ihrem Zuständigkeitsbereich ausgegeben werden dürfen. Damit ist ein Konflikt vorgezeichnet.⁵⁵

Dieser ist beim britischen Binnenmarktgesetz manifest. Es benennt Prinzipien gegenseitiger Anerkennung und Nichtdiskriminierung und schafft eine Behörde (*Office of the Internal Market*), die über den britischen Binnenmarkt wacht. Die Prinzipien besagen unter anderem, dass Waren und Dienstleistungen, die in einer der britischen Regionen zugelassen wurden, ungehindert auch in den anderen angeboten werden dürfen. Diese Regelung beschränkt zwar nicht die Möglichkeit der devolvierten Administrationen, eigene Zulassungsvoraussetzungen zu schaffen, sie würde aber deren Wirkung unterlaufen.⁵⁶ Allerdings setzte das Oberhaus bei den Beratungen des britischen Binnenmarktgesetzes eine

50 Paun, Akash/Sargeant, Jess/Shuttleworth, Kelly 2020: Devolution: Joint Ministerial Committee. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/devolution-joint-ministerial-committee> (11.06.2021).

51 McEwen, Nicola 2021a: The Brexit vote and the Union: Scotland five years on, in: UK in a Changing Europe Blog vom 22.06.2021.

52 Meisch, Simon 2019: Brexit ohne Ende, in: in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2019. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 347–361 (356 f).

53 McEwen 2021a (Fn. 51).

54 What is levelling up and how is it going?, in BBC vom 11.05.2021.

55 *Scottish Parliament* 2021: What is happening with the new Shared Prosperity Fund? SPICe Spotlight vom 02.06.2021; Fraser, Douglas 2021: New UK Shared Prosperity Fund to bypass Holyrood, in: BBC vom 17.01.2021.

56 *Scottish Parliament* 2020: The United Kingdom Internal Market Act and common frameworks. SPICe Spotlight vom 18.12.2020.

entscheidende Änderung durch, die eine stärkere Mitbestimmung der devolvierten Administrationen erlaubt. Dies betrifft die *Common Frameworks*, auf die sich die britische Regierung und die devolvierten Regierungen zum Jahreswechsel 2016/2017 im Grundsatz einigten. Diese Gemeinsamen Rahmenwerke sind Mechanismen, mit denen sich die vier britischen Regierungen auf ein gewisses Maß an regulatorischer Konsistenz in jenen Politikfeldern, in denen zurückkehrende Befugnisse der EU in die Zuständigkeit devolvierter Administrationen fallen, einigen können. Das Oberhaus setzte durch, dass in diesen Politikfeldern die Prinzipien gegenseitiger Anerkennung und Nichtdiskriminierung nicht angewandt werden.

Um die Umsetzung der *Common Frameworks* zu begleiten und zu überwachen, setzte das Oberhaus einen eigenen Ausschuss (*Common Frameworks Scrutiny Committee*) ein. Im Frühjahr 2021 veröffentlichte er einen Bericht, der auf die Gefahren des britischen Binnenmarktgesetzes für die Devolution hinweist und die Rahmenwerke als Instrumente einer erfolversprechenden Kooperation und Konsensfindung betont. Der Bericht stellt kritisch fest, dass seit 2016 nur drei solcher Rahmenwerke in Ansätzen erarbeitet wurden. Zugleich beklagt er deren intransparentes Zustandekommen und die mangelhaften parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten.⁵⁷

Die Auseinandersetzungen der devolvierten Regierungen mit der gesamtstaatlichen Regierung haben gezeigt, dass ihre verfassungsrechtlichen und politischen Mittel schwächer waren als ursprünglich gedacht. Bisher haben Konventionen wie die *Sewel Convention* die Interaktion im britischen Mehrebenensystem geregelt. Diese sind aber, wie der Oberste Gerichtshof in seinem Urteil zum EU-Austritt feststellte, als politische Instrumente vor Gericht nicht einklagbar.⁵⁸ Nichts hindert also Westminster daran, Gesetze in devolvierten Politikfeldern zu erlassen. Dies zeigt sich am Brexit, denn die entsprechenden Gesetze wurden sämtlich ohne die Zustimmung auch nur eines devolvierten Parlaments verabschiedet. Allerdings mahnt die Politikwissenschaftlerin Nicola McEwen eine differenzierte Perspektive an,⁵⁹ denn trotz der Beschränkungen der devolvierten Regierungen in verfassungsrechtlicher und prozeduraler Hinsicht, verfügen sie doch über *Soft Power* (etwa durch Koalitionsbildungen mit Akteuren auf gesamtstaatlicher Ebene), um die britische Regierung in ihrem Interesse zu beeinflussen.

57 UK Parliament 2021a: Common Frameworks Scrutiny Committee. Common frameworks: building a cooperative Union. 1st Report of Session 2019-21 – published 31 March 2021 – HL Paper 259; UK Parliament 2021b: Post-Brexit common frameworks. <https://committees.parliament.uk/work/734/postbrexit-common-frameworks/publications/> (11.06.2021).

58 Meisch, Simon 2017: Ein vereinigtes Königreich nach dem Brexit?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 384–398 (386 ff).

59 McEwen 2020a (Fn. 46).

3 Die Wahl zum Schottischen Parlament

Am 6. Mai 2021 fand die schottische Parlamentswahl statt. Insgesamt gab es kaum Veränderungen zur letzten Wahl (vgl. Tabelle 1).

Tab. 1: Die schottischen Parlamentswahlen 2021 (6. Mai 2021)

	Wahlkreise				Regionallisten				Sitzverteilung		
	%	+/-	N	+/-	%	+/-	N	+/-	Σ	+/-	%
SNP	47,7	+1,2	62	+3	40,3	-1,4	2	-2	64	+1	49,6
Konservative	21,9	-0,1	5	-2	23,5	+0,6	26	+2	31	-	24,0
Labour	21,6	-1,0	2	-1	17,9	-1,2	20	-1	22	-2	17,1
Grüne	1,3	+0,7	-	-	8,1	+1,5	8	2	8	+2	6,2
Liberal Democrats	6,9	-0,9	4	0	5,1	-0,1	0	-1	4	-1	3,1
Andere	0,6	-0,1	-	-	5,1	+0,6	-	-	-	-	-
Total	100		73		100		56		129		
Wahlbeteiligung: 63,5 % (+7,6 %)											

Quelle: *Sim* 2021 (Fn. 69).

Die SNP gewann einen Sitz hinzu, stellt weiterhin mit deutlichem Abstand die meisten Abgeordneten, verpasste aber die absolute Mehrheit um ein Mandat. Die Konservative Partei bleibt unverändert die zweitstärkste Fraktion. Labour verliert zwei Sitze und bleibt auf dem dritten Platz. Die Grünen gewannen zwei Mandate hinzu und stellen nun acht Abgeordnete. Die *Liberal Democrats* bilden die kleinste Fraktion. Mit 63,5 Prozent stieg die Wahlbeteiligung um 7,6 Prozentpunkte und erreichte einen Rekordwert. Zugleich führte die Wahl zur bisher diversesten Zusammensetzung des Parlamentes. 45 Prozent der Abgeordneten sind weiblich; sechs stammen aus einer ethnischen Minderheit, darunter zum ersten Mal zwei Frauen. Zudem wurden mehr Abgeordnete mit einer körperlichen Behinderung gewählt. Damit trugen die Bemühungen der schottischen Parteien, ihre Diversität zu erhöhen, erste Erfolge.⁶⁰

Im Vorfeld wurde spekuliert, ob es der SNP gelingen würde, die absolute Parlamentsmehrheit zu erringen. Die Partei wurde durch eine hohe Zustimmung zur schottischen Unabhängigkeit getragen. Der Brexit und der in der Wahrnehmung vieler Schott*innen gelungene Umgang der schottischen Regierungschefin Nicola Sturgeon mit der Coronapandemie hatten sich die Stimmung gedreht.⁶¹ Hinzu kommt die in Schottland enorm hohe Unpopularität von Boris Johnson und des von ihm vertretenen Unionismus, die der Politikwissenschaftler James Mitchell mit einem Sinn für historische Analogien pointiert

60 *Sim, Philip* 2021: Scottish election 2021: Results in maps and charts, in: BBC vom 09.05.2021; *Peace, Timothy* 2021: The journey to a more diverse Scottish Parliament, in: Centre of Constitutional Change Blog vom 17.05.2021; *Garavelli, Dani* 2021: Scotland will benefit from its newly diverse parliament, in: The Guardian vom 12.05.2021.

61 *Meisch* 2020 (Fn. 28); *Macfarlane, Eilidh* 2021: Did The Pandemic Boost SNP Support?, in: What Scotland Thinks Blog vom 16.04.2021; *Curtice, John* 2020a: A Coronavirus swing in favour of Independence?, in: What Scotland Thinks Blog vom 05.07.2020.

so beschreibt: „Boris is the new Maggie, Brexit the new poll tax“.⁶² Man hätte also erwarten dürfen, dass die SNP geschlossen dem sicheren Wahlsieg entgegen geht. Allerdings war das Gegenteil der Fall. Die Partei wirkte zerstritten wie nie.

Besonders sichtbar und für die Partei politisch brisant wurde dies im Streit zwischen Sturgeon und ihrem Vorgänger als Partei- und Regierungschef Alex Salmond.⁶³ Mehrere Frauen warfen Salmond sexuelle Belästigung während seiner Zeit als First Minister vor. Bei einer internen Untersuchung der Vorwürfe unterliefen der schottischen Regierung Formfehler, die dazu führten, dass sie seine Anwaltskosten von über einer halben Million Pfund übernehmen musste. Zugleich wurde Salmond vom höchsten schottischen Zivilgericht von den Vorwürfen freigesprochen. Nach seinem Freispruch ging er zum Gegenangriff über. Er beklagte, Opfer einer gegen ihn gerichteten Verschwörung zu sein und warf Sturgeon vor, die Unwahrheit gesagt zu haben. Im Kern ging es darum, wann sie von den Vorwürfen gegen ihn erfahren hatte und wen sie darüber informiert habe. Tatsächlich musste sie ihre Angaben korrigieren. Im Raum stand der Vorwurf, dass Sturgeon gegen interne Richtlinien verstoßen und das Parlament in die Irre geführt habe. Hätten sich die Vorwürfe bewahrheitet, hätte sie kurz vor der Wahl zurücktreten müssen. Ein Gutachten des früheren irischen Generalstaatsanwalts entlastete Sturgeon; trotz Kritik wurde sie auch vom Schottischen Parlament freigesprochen.⁶⁴ Die innerparteilichen Auseinandersetzungen wirkten sich aber auf die Zustimmung der SNP aus.⁶⁵

Nach den Vorwürfen der sexuellen Belästigung verließ Salmond die SNP. Am 8. Februar 2021 übernahm er den Vorsitz der neugegründeten Alba Party, mit der er zur schottischen Parlamentswahl antrat. Mehrere prominente Persönlichkeiten der SNP traten seiner Partei bei, darunter auch zwei Unterhausabgeordnete. Bei der Parlamentswahl trat Alba nicht in den Wahlkreisen an, sondern nur mit Regionallisten. Allerdings errang sie nur 1,7 Prozent der Stimmen und somit kein Parlamentsmandat.⁶⁶

Im Kern geht es bei der Auseinandersetzung in der SNP auch um die richtige Strategie für ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum. Allerdings hat die britische Regierung einer solchen Abstimmung bereits eine klare Absage erteilt, und ohne die Zustimmung des britischen Parlaments gibt es für Schottland keinen verfassungsrechtlich konformen Weg aus dem VK.⁶⁷ Sturgeon hat sich wiederholt gegen einen anderen Weg ausgesprochen,

62 Mitchell, James 2021b: Boris is the new Maggie, Brexit the new poll tax, in: The Sceptical Scot vom 07.02.2021.

63 Mitchell, James 2021c: SNP tensions: causes and effects, in: The Sceptical Scot vom 21.02.2021; Castle, Stephen 2021: The Poisonous Feud Threatening Scotland's Independence Drive, in: New York Times vom 18.02.2021.

64 Brooks, Libby 2021: Timeline: the major developments so far in the Sturgeon and Salmond affair, in: The Guardian vom 22.03.2021.

65 Curtice, John 2021a: Why Has Nationalist Support Fallen?, in: What Scotland Thinks Blog vom 19.03.2021.

66 Scottish election results 2021: Alex Salmond fails to be elected as MSP, in: BBC vom 08.05.2021; Alex Salmond's Alba party to contest 2022 council elections, in: BBC vom 14.05.2021.

67 Tierney, Stephen 2017: A Second Independence Referendum in Scotland: The Legal Issues, in: Centre on Constitutional Change vom 17.03.2017.

so dass sich das Unabhängigkeitsprojekt gegenwärtig in einer Sackgasse befindet.⁶⁸ In den Wochen nach der schottischen Parlamentswahl wird sich zeigen, inwiefern die SNP und die schottischen Grünen, mit ihrem Narrativ durchdringen können, dass ihr Wahlsieg ein Mandat für ein weiteres Referendum bedeutet.⁶⁹

Die Unabhängigkeitsfrage spaltet die schottische Gesellschaft noch immer in zwei fast gleich große Lager. Von Mai 2020 bis Februar 2021 lagen die Befürworter*innen der Abspaltung teils deutlich in Führung. Allerdings wurde das Stimmungsbild in den Wochen vor der Wahl uneindeutiger. Auch zeigte sich bei der schottischen Parlamentswahl ein taktisches Wahlverhalten unionistischer Wähler*innen, die in knappen Wahlkreisen den erfolgversprechendsten Gegenkandidaten der SNP unterstützten.⁷⁰

Die schottische Politik befindet sich zur Jahresmitte 2021 in einer Phase der Ungewissheit. Die SNP dominiert die politische Landschaft, zeigt aber nach 14 Regierungsjahren Zeichen der Auszehrung. Allerdings bietet sich im Moment keine der schottischen Oppositionsparteien an, die SNP abzulösen. Das Unabhängigkeitsprojekt ist ins Stocken geraten. Zugleich stellen sich enorme Herausforderungen für die devolierten Regierungen bei der Neugestaltung des britischen Staatswesens nach dem Brexit.

4 Schlussbetrachtung

Devolution sei ein Prozess und kein Ereignis. Die britische Politik – so fährt Ron Davies fort – würde die Verfassung in einer pragmatischen und nicht einer ideologischen Weise an der Erfahrung testen.⁷¹ Wenn der Brexit auch ein solcher Prozess ist, wird deutlich, warum er für die britische Verfassung ein derartiger Stresstest ist. Als „verzwicktes Problem“ entzieht sich der Brexit eindimensionalen Beschreibungen;⁷² allerdings ist er *auch* ein rechtspopulistisches Projekt und als solches stark ideologisch aufgeladen. Die *Brexiters* der Johnson-Regierung haben im Umgang mit Verfassungsrecht und -konventionen bisher wenig Respekt und Pragmatismus gezeigt und dabei die Polarisierung der britischen Gesellschaft vertieft.⁷³

68 Mitchell 2021c (Fn. 63); McEwen, Nicola 2021b: Brexit and Beyond: Scotland, in: Centre on Constitutional Change Blog vom 01.02.2021; Keating, Michael 2021: Why Scotland's election result is unlikely to hasten a referendum, in: The Guardian vom 10.05.2021.

69 Mitchell, James 2021d: Battle of the mandates, in: The Sceptical Scot vom 05.05.2021; SNP discussing formal co-operation deal with Greens, in: BBC vom 26.05.2021; Carrell, Severin 2021: Sturgeon on brink of cooperation deal with Scottish Greens, in: The Guardian vom 03.08.2021.

70 Curtice, John 2021c: The Constitutional Question Dominates: How Scotland Voted in 2021, in: What Scotland Thinks Blog vom 19.05.2021.

71 House of Commons Library 2018 (Fn. 1).

72 Große Hüttmann, Martin 2020: Den Brexit-Prozess erklären: Neuland für die EU-Forschung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 70, H. 23–25, S. 39–46.

73 Sturm, Roland 2020a: Sieg des konservativen Populismus. Die britischen Parlamentswahlen vom 12. Dezember 2019, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1, S. 126–138; Sturm, Roland 2020b: Bagehot, Brexit, Boris – und Corona, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen Jg. 51, H. 2, S. 483–490.

Gegenwärtig findet der wahrscheinlich umfassendste Umbau des britischen Staatswesens seit Jahrzehnten statt, während zugleich die gesellschaftlichen Fliehkräfte zunehmen. Die Labour-Partei hat sich von ihrer Wahlniederlage 2019 noch nicht erholt und wird von den Wähler*innen nicht als Alternative wahrgenommen.⁷⁴ Das stark von einem englischen Nationalismus geprägte Verständnis des britischen Unionsstaates, wie es Mitglieder der Johnson-Regierung vertreten, kann sich in kein konstruktives Verhältnis zur Devolution-Ordnung setzen und wird in den britischen Teilnationen abgelehnt.⁷⁵ Zugleich stand 2021 das Bild der 95-jährigen Queen am Sarg ihres verstorbenen Prinzgemahls sinnbildlich für eine zu Ende gehende Epoche.⁷⁶ Laut Antonio Gramsci besteht eine strukturelle Krise darin, „dass das Alte stirbt und das Neue nicht zur Welt kommen kann: in diesem Interregnum kommt es zu den unterschiedlichsten Krankheiterscheinungen.“⁷⁷ Das VK galt bisher als „Musterbeispiel für ein Land mit einer von Kontinuität geprägten Verfassungsentwicklung“⁷⁸. Nun wird sich zeigen müssen, wie die britische Verfassung aus den ‚Krankheiterscheinungen‘ dieses ‚verzwickten‘ Brexit-Prozesses hervorgeht.

74 *Surridge, Paula* 2021: There is no simple explanation for Labour's lost voters, in: *The Guardian* vom 17.05.2021.

75 *Dominic Cummings*: Boris Johnson wants to reverse devolution, in: *The Herald* vom 05.07.2021; *Stephens, Philip* 2021: Boris Johnson's Tories have given up on saving the UK union, in: *Financial Times* vom 29.04.2021; *Silver, Christopher* 2020: The curious roots of Boris Johnson's unionism, in: *Prospect* vom 24.11.2021.

76 *Freedland, Jonathan* 2021: The Queen alone: how Prince Philip's death will change the monarchy, in: *The Guardian* vom 18.04.2021; *Buchsteiner, Jochen* 2021c: Eine Familie nimmt Abschied, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18.04.2021.

77 *Gramsci, Antonio* 1999: Gefängnishefte. Band 2, Hamburg, S. 354.

78 *Kastendieck, Hans* 2000: Verfassungskritik und Verfassungsreform in Großbritannien, in: *Politische Studien* H. 371, S. 82–97 (82).

6. Regionale und kommunale Kooperation in Europa

Das Ende des Traums vom grenzenlosen Europa? Die Wiederkehr der Grenzzäune und Absperrungen an den Binnengrenzen der EU in der Corona-Pandemie

Michael Gerner*

1 Verstörende Bilder aus einer anderen Epoche und gefährdete Errungenschaften der europäischen Integration

Das „grenzenlose Europa“ war nach Jahrzehnten des Schengener Vertrags und Binnenmarkts in weiten Teilen Europas zu einer Selbstverständlichkeit, für die Bewohner der Grensräume zur alltäglichen Routine und für Europapolitiker zu einer vielgepriesenen Errungenschaft geworden. Ab 16. März 2020, 8 Uhr mitteleuropäische Zeit, war es damit an den meisten deutschen Außengrenzen vorbei: Durch die dramatische Zuspitzung der Corona Pandemie wurden an allen deutschen Grensräumen mit Ausnahme zu den Niederlanden¹ über Nacht wieder verschärfte Grenzkontrollen eingeführt;² zur „besseren Kanalisierung“ der grenzüberschreitenden Bewegungen wurden eine Vielzahl kleinerer Grenzübergänge geschlossen und die Freizügigkeit über die Grenzen hinweg erheblich eingeschränkt und auf die Fälle von „triftigen Gründen“ begrenzt.³ Touristische Aufenthalte oder zum Zwecke von Einkäufen (auch Abholungen) in Deutschland wurden untersagt.

Nachdem die Weltgesundheitsorganisation (WHO) am 11. März 2020 die Verbreitung des Corona-Virus zum Pandemiefall erklärt hatte, ließen insgesamt 15 EU-Staaten sowie die drei Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und die Schweiz⁴ „Schlagbäume“ wieder herunter und igelten sich quasi ein. Nach der Entscheidung Tschechiens und Polens, ihre Grenzen zu Deutschland weitgehend abzuriegeln, bildeten sich auf der deutschen Seite LKW-Staus mit Rekordlängen und Wartezeiten. In Anbetracht eines – wie in Norditalien – drohenden Kollaps in der medizinischen Versorgung führten dann die meisten Mitgliedstaaten der EU ab Mitte März 2020 weitreichende Beschränkungen des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens (sogenannte Lockdowns) ein, um mit den damit einhergehenden drastischen Kontaktbeschränkungen den exponentiellen Anstieg der Infektionszahlen zu durchbrechen und die weitere Ausbreitung des Virus abzubremesen.

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

1 Im deutsch-niederländischen Grenzraum erfolgten im Frühjahr 2020 keine systematischen und sanktionsbewehrten „verstärkten Grenzkontrollen“.

2 Diese temporären Binnengrenzkontrollen wurden am 19. März 2020 um die luft- und seeseitigen Binnengrenzen zu diesen Staaten sowie luftseitig zu Italien und Spanien erweitert.

3 Die Fallkonstellationen der „triftigen Gründe“ wurden auf der Website der Bundespolizei dargestellt und haben zu zahlreichen Beschwerden geführt. Zahlreiche Nachfragen kamen zur medizinischen Behandlung, zur Pflege von Tieren, zum Status von Ehe- und Lebenspartnerschaften und ähnliche.

4 17 „Schengen-Staaten“ hatten der EU-Kommission die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen mitgeteilt, lediglich Luxemburg hielt die Landesgrenze offen. Zuvor hatten schon sechs Staaten seit 2015 (Migrationskrise) Binnengrenzkontrollen eingeführt: Dänemark, Deutschland, Österreich, Frankreich, Schweden und Norwegen.

Die Folgen für die Grenzräume waren einschneidend: In Konstanz wurde am Grenzverlauf auf einer Wiese am Bodenseeufer ein Grenzzaun errichtet, der bis zum 15. Juni 2020 deutsches und schweizerisches Hoheitsgebiet abteilte; verbindende Brücken über Flussgrenzen zwischen Schwesterstädten wie Strasbourg/Kehl, Frankfurt (Oder)/Slubice, Görlitz/Zgorzelec oder die am Hochrhein gelegene und seit 1801 geteilte Stadt Laufenburg waren plötzlich mit Sperren abgeriegelt. Im deutsch-französischen (Leidingen, Saarland) oder im deutsch-niederländisch-belgischen Grenzraum verlaufen die Grenzen inmitten von Hauptstraßen in Städten und Dörfern, auch sie waren – wenn überhaupt – nur noch schwer passierbar. Über Wochen hinweg waren menschliche Kontakte über die Grenzen nicht möglich: Verstörende Bilder von nahen Verwandten oder Bekannten, die sich an den geschlossenen Grenzen trafen, beherrschten die Medienberichterstattung. Für diejenigen, die aus „triftigen Gründen“ oder als Grenzgänger die Grenzen noch passieren konnten, waren die Folgen ebenfalls gravierend, da sie zum Teil weite Umwege über die noch überquerbaren Grenzübergänge vornehmen mussten oder mit erheblichen bürokratischen Anforderungen konfrontiert wurden. Bis zum 15. Juni 2020 (Luxemburg bis 15. Mai 2020) hatten diese beispiellosen Einschränkungen im Grenzverkehr an den deutschen Außengrenzen (Ausnahme Grenzraum Niederlande) Bestand.

Die dramatische Krisensituation mit schwer zu ertragenden Bilder (wie zum Beispiel die Berichte aus Bergamo) und die im Februar 2020 noch größtenteils unbeantworteten Hilferufe Italiens an die europäischen Partner um Unterstützung (medizinische Schutzausrüstungen, Beatmungsgeräte, Ärzte) haben zu der in der Tagespresse immer wieder zitierten Einschätzung geführt, die EU habe bei Ausbruch der Pandemie im März 2020 „unabgestimmt“ und „unsolidarisch“ agiert oder gar „versagt“.⁵ Oft erwähntes Beispiel sind die „Exportverbote“ von medizinischen Produkten und Schutzausrüstungen aus Deutschland und Frankreich auch in andere EU-Staaten und in die Schweiz, die sich jedoch aus der Sicht der Bundesregierung lediglich als „verschärfte Exportkontrollen mit Genehmigungsvorbehalt“ in Ermangelung einer EU-Lösung darstellten.

Dieser sich in der Öffentlichkeit bald festsetzende Mythos des „EU-Versagens“ wird mittlerweile in differenzierenden Analysen relativiert.⁶ Neben der Aufhebung der „Exportverbote“ bemühte sich die Kommission schon ab Mitte März 2020 bei den sich abzeichnenden Grenzschließungen um eine *koordinierte Schadensbegrenzung* und um eine *verhältnismäßige* Ausgestaltung der Grenzkontrollen, mit dem Ziel, das Funktionieren des Binnenmarktes so wenig wie möglich zu beeinträchtigen. In ihrer Mitteilung an den Europäischen Rat vom 17. März 2020⁷ hatte sie die die Freizügigkeit einschränkenden Binnengrenzkontrollen nicht grundsätzlich in Frage gestellt,⁸ sondern sie als Ultima ratio

5 *Deutsche Welle* 20.03.2020: Europäische Union 2020: Corona in der EU: Nation gegen Gemeinschaft?

6 van Middelaar, Luuk 2021: Das europäische Pandämonium – Was die Pandemie über den Zustand der EU enthüllt, Berlin, S. 73 ff. Der Autor verweist darauf, dass ab 15. März 2020 durch die Intervention der EU-Kommission die Hilfen für Italien in Gang kamen und zahlreiche örtliche und regionale Initiativen sich für die Aufnahme von Intensivpatienten einsetzten und dezentral aus den Regionen Hilfsaktionen (Lieferung von Schutzausrüstungen, Entsendung von Ärzten) gestartet wurden.

7 *Europäische Kommission* 2020: COVID-19 Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services vom 16.03.2020. C(2020) 1753 final.

8 Gemäß 45 Abs. 3 AEUV kann aus „Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit“ die Freizügigkeit beschränkt werden.

dann als gerechtfertigt angesehen, wenn sie auf einem klaren epidemiologischen Erfordernis beruhen und sie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung tragen. Vorrangiges Ziel der Kommission war, dass an allen EU-Binnengrenzen mit „green lanes“ Passierwege für den Warenverkehr offengehalten werden und dass die Lieferketten für wesentliche Erzeugnisse garantiert werden müssen. Gerade in den Grenzübereichen sind die Arbeitsmärkte eng verflochten: Nach Luxembourg pendeln tagtäglich circa 200.000 Personen aus dem nahen Ausland ein und viele Hospitäler und Heil- und Pflegeeinrichtungen in den deutschen Grenzübereichen sind auf die Arbeitskräfte jenseits der Grenze angewiesen. Bereits am 30. März 2020 legte die Kommission hierzu eine Mitteilung vor:⁹ Damit wollte sie sicherstellen, dass für bestimmte Kategorien von Grenzpendlern und Saisonarbeitskräften, die in „systemrelevanten Bereichen“ beschäftigt sind, der Grenzübergang weiter möglich ist. Genannt wurden Beschäftigte im Gesundheitssektor und in der Lebensmittelbranche sowie in der Kinderbetreuung oder Altenpflege und andere.

Die „Grenzschließungen“ im deutsch-französischen Grenzraum haben – trotz anfänglicher Verstimmungen auf der französischen Seite – dank des über Jahrzehnte gewachsenen Vertrauensverhältnisses der Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht zu einer wechselseitigen Abschottung, sondern zu vielbeachteten *Solidaritätsgesten* geführt. Sichtbarer Ausdruck war die Verlegung von schwersterkrankten Corona Patienten aus Kliniken im Elsass und in Lothringen im April 2020 in Krankenhäuser unter anderem in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und im Saarland aber auch in einige Kantone der Schweiz.¹⁰ Erkennbar ist auch, dass die Kommission bereits in dieser Phase versuchte, ihre beschränkten Kompetenzen in der Gesundheitspolitik für praktische Hilfsprojekte so weit wie möglich auszuschöpfen. Am 3. April 2020 hatte sie eine Mitteilung veröffentlicht: „Leitlinien für die EU-Soforthilfe im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen in der COVID-19-Krise“¹¹ Sie schlug darin verschiedene Maßnahmen vor, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden zu unterstützen und zu fördern, darunter auch die „Koordinierung und Kofinanzierung von Patientennotfalltransporten und medizinischem Personal“. Hierfür wurden dann Finanzmittel aus dem „Emergency Support Instrument“ in Höhe von drei Milliarden Euro bereitgestellt.

Im Rückblick wird auch das Bemühen der deutschen Bundesregierung deutlich, einem anderen Mythos entgegenzutreten, der sich mit der Frühphase des Krisenmanagements verbindet: So hat die Bundesregierung in mehreren Stellungnahmen auf Anfragen im Deutschen Bundestag betont, dass „Grenzschließungen“ im eigentlichen Wortsinn in der ers-

9 Europäische Kommission 2020: Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs (2020/C 102 I/03).

10 Assemblée Nationale 2020: rapport d'information par la Commission des affaires étrangères sur les dimensions européenne et internationale de la crise liée à la pandémie de covid-19. Der Bericht verweist darauf, dass zwischen dem 21. März bis 5. April aus der Region Grand Est 178 Patienten nach Deutschland, Schweiz, Österreich und Luxemburg verlegt wurden (S. 91). In Deutschland erfolgten die Behandlungen dann kostenlos.

11 Amtsblatt der Europäischen Union 2020, C 111.

ten Welle im Frühjahr 2020 nicht stattgefunden haben, sondern „vorübergehend wieder eingeführte Binnengrenzkontrollen“. So heißt es in einer Stellungnahme auf den Antrag 19/21366 der Fraktion der Linken¹²:

„Während der vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen blieben der grenzüberschreitende Warenverkehr sowie der grenzüberschreitende Verkehr von Berufspendlern gewährleistet, ebenso die Rückkehr an den eigenen Wohnort. Darüber hinaus war eine Einreise möglich, wenn der Einreisende eine wichtige Funktion ausübte (z. B. Gesundheits- und Pflegepersonal) oder aus sonstigen dringenden Gründen reiste. Einschränkungen beim grenzüberschreitenden Verkehr, des öffentlichen Lebens und sozialer Kontakte liegen in der Natur von Binnengrenzkontrollen. Diese waren jedoch zur Unterbrechung der Infektionsketten bei der raschen Ausbreitung des Coronavirus und dessen nachhaltiger Eindämmung erforderlich. Hierbei galt es, diese notwendigen Einschränkungen verhältnismäßig und vertretbar zu gestalten.“

Mit diesem Begründungsstrang wurden die „vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen“ von Seiten der Bundesregierung wiederholt gerechtfertigt; in Zeiten des „social distancing“ galt es, „unnötige Reisen“ zu unterbinden, um dadurch zur Unterbrechung der Infektionsketten beitragen zu können, zumal Kontakte über die Grenzen nur unter erschwerten Bedingungen nachverfolgt werden konnten. Als Beleg für die „verhältnismäßige“ Ausgestaltung wurde angeführt, dass der Zugang der grenzüberschreitenden Pendler (Grenzgänger) zu ihren Arbeitsstätten jenseits der Grenze weiter ermöglicht und mittels praktischer Lösungsansätze erleichtert werden sollte. Ein Beispiel hierfür ist die im Spätsommer 2020 im deutsch-französischen Kontext gemeinsam erarbeitete „Deutsch-französische Grenzpendlerbescheinigung“, die als einheitliches Dokument die Einreisevoraussetzungen in beiden Ländern erleichtert hat.

Dennoch: Die Wiedereinführung von stationären Grenzkontrollen und Beschränkungen der grenzüberschreitenden Mobilität – auch wenn sie als vorübergehend und als verhältnismäßig zum Schutz der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt wurden – waren ein schwerwiegender Rückschlag für die Umsetzung grundlegender Vertragsfreiheiten des EU-Rechts: Art. 21 AEUV weist jedem Unionsbürger „im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten“ das grundsätzliche Recht zu, sich – vorbehaltlich der im Vertrag vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen – „frei zu bewegen und aufzuhalten.“ In Art. 26 gewährleistet die EU das Funktionieren eines Binnenmarkts „als Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital“ gemäß den Bestimmungen des Vertrags gewährleistet wird. Trotz des Ansatzes der Kommission mit den „green lanes“ Passierwege an den Grenzkontrollstellen für den grenzüberschreitenden Warenverkehr offen zu halten, wurde die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung (Art. 56 AEUV) – zum Beispiel durch Handwerksbetriebe – de facto im Frühjahr 2020 lahmgelegt, zeitweise auch die Niederlassungsfreiheit in einem anderen EU-Mitgliedstaat (Art. 49 AEUV). Und die seit den Vertragsrevisionen in Nizza/Lissabon eingefügte Bestimmung, europaweit „einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu bilden (Art. 67 AEUV Abs. 1), in dem die EU sicherstellt, „dass Personen an den

12 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökyay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Grenzkontrollen und Einreisebeschränkungen während der Corona-Krise; zitiert aus Vorbemerkung der Bundesregierung, BT-Drucksache 19/20863.

Binnengrenzen nicht kontrolliert werden“ (Art. 67 Abs. 2 AEUV), ist zumindest zeitweise ausgesetzt worden.

Die bedrückende Situation vor Ort mit den realiter erfahrbaren Schließungen von vielen (nicht allen) Grenzübergängen und die wahrgenommenen Behinderungen bzw. Abweisungen¹³ steht in deutlichem Kontrast zu der offiziellen Darstellung von „vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen“ und deren „verhältnismäßigen Ausgestaltung“ - aber auch zu den politischen Verlautbarungen über die Grenzräume als „Nahtstelle“, als „Kitt“, als „gelebte Freundschaft“, als „gelebtes Europa im Kleinen“. Viele Projekte mit einer grenzüberschreitenden Mobilität von Personen – zum Beispiel Betriebspraktika im Nachbarland – mussten ausgesetzt werden. Um ihre Verbundenheit über die Grenzen hinweg zu demonstrieren, wurden an den geschlossenen Grenzübergängen Solidaritätskundgebungen organisiert oder Freundschaftsbekundungen auf Bannern auf Brücken zum Ausdruck gebracht.¹⁴ Auf der Website des Ausschusses der Regionen „Covid 19 stories“ wurden Beispiele für derartige grenzüberschreitende Solidaritätsprojekte gesammelt.¹⁵ Zu den irritierenden Erfahrungen aus dieser Phase gehört aber auch, dass es zu Übergriffen auf Personen kam, die zum Beispiel als Grenzgänger (nicht zulässige) Einkäufe tätigten.¹⁶

Ob und inwieweit das Leitbild eines grenzenlosen Europas mit zusammenwachsenden Grenzräumen als Versöhnungs-, Experimentier- und integrierten Arbeits- und Lebensräume gefährdet ist, soll im Folgenden erörtert werden. In einem *ersten Schritt* werden drei Thesen vorgestellt, die eine Erklärung abgeben können, warum es überhaupt zu Grenzschießungen im Frühjahr 2021 kommen konnte und ob bzw. welche Konsequenzen hieraus gezogen worden sind. In einem *zweiten Schritt* soll dann der Blickwinkel auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den deutschen Außengrenzen gerichtet werden. Es soll eine erste Einschätzung gewagt werden, ob mit den „Grenzschießungen“ die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nachhaltig beeinträchtigt worden ist oder ob aus dem „Schock“ abgetrennter Grenzräume ein politischer Impuls für eine Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erwachsen könnte.

13 Die Bundesregierung hat in Drs 19/21366 auf die Fraktion Die Linke in Ziff. 19/20 folgende Zahlen für die „Abweisungen“ angegeben: 16.03. – 14.04.2020: circa 86 000 Abweisungen; 16.04. – 15.05.2020: circa 58 000 Abweisungen; 16.05. – 14.06.2020: circa 50 000.

14 Vgl. die Beiträge in dem Sonderheft: *Wille, Claus/Kanesu, Rebekka (Hrsg.) 2020: Bordering in Pandemic Times. Insights into the COVID-19 Lockdown*, UniGR-CBS Thematic Issue, Bd. 4, Luxemburg. In dem Sonderheft werden Fotos der geschlossenen Grenzübergänge und Solidaritätsbekundungen dokumentiert. Vgl. für den deutsch-polnischen Grenzraum: *Opitowska, Elżbieta 2021: The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe?* in: *European Societies*, 23: sup1, S. 589–600. DOI: 10.1080/14616696.2020.1833065.

15 *Ausschuss der Regionen: Covid-19 Stories* (europa.eu).

16 Einen authentischen Eindruck aus dem saarländischen Grenzraum vermittelt das ARD-Radiofeature vom 24.06.2020 in der ARD-Mediathek „Ein Grenzraum zwischen Misstrauen und Solidarität“. Die beiden Autorinnen Kathrin Aue und Carolin Dylla sind beim Saarländischen Rundfunk beschäftigt.

2 Warum es zu den Grenzschießungen kam: „nationale Souveränitätsreflexe“, robustes Krisenmanagement der nationalen Exekutiven oder Panikreaktionen?

Eine *erste Deutung*, die „Rebordering“-These¹⁷, sieht die pandemiebedingten Grenzschießungen als einen – nicht nur in Europa beobachtbaren – Rückfall in „nationale Souveränitätsreflexe“¹⁸, als letztlich „hilflos-symbolischer Akt“, der der Bevölkerung „hinter hochgezogenen Zugbrücken“ ein Gefühl der Stärke¹⁹ und der Sicherheit vermitteln soll (im englischen „Covidfencing“).²⁰ Vermeintliches Handeln aus einem „Reflex“ macht es der Kritik²¹ leicht: Entgegen der mit den Grenzschießungen verbundenen Erwartung abtrennbarer und isolierbarer Räume, lasse sich – so das Standardargument der Kritik – ein Virus an den Grenzen jedoch „nicht aufhalten“ und seien Grenzkontrollen somit kein effektiver Beitrag zur Pandemiebekämpfung. „Überstürzt“ und „unabgestimmt“ werde mit abgeriegelten Grenzzäunen gerade in den Grenzräumen zunichtegemacht, was dort über Jahrzehnte mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für das Zusammenwachsen der Grenzräume geschaffen worden ist. Mit dem Signal, dass Grenzen im Falle einer Krise zu jeder Zeit wieder geschlossen werden können, werde das mentale Zusammenwachsen der Grenzräume gefährdet²² und statt einem Zusammengehörigkeitsgefühl Tendenzen einer auf einer binären Zuteilung des „Wir“ und der „Fremden“, diesseits und jenseits der Grenzen gefördert.

In einem größeren Zusammenhang füge sich das „Covidfencing“ von 18 Schengen-Staaten zwischen März und Juni 2020 ein in die seit Jahren erkennbaren, *desintegrativen* Tendenzen²³ im Schengen-Regelwerk und der Rücknahme des Vertragsziels des Abbaus

17 Wassenberg, Birte 2020a: The Schengen Crisis and the End of the “Myth” of Europe Without Borders, in: *Borders in Globalization Review* 1.2, S. 3–39; dies. 2020b: Return of Mental Borders: A Diary of COVID-19 Closures between Kehl, Germany, and Strasbourg, France, S. 114–120; *Genschel, Philipp/Jachtenfuchs, Markus* 2021: Postfunctionalism reversed: solidarity and rebordering during the COVID-19 pandemic, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 28, H. 3, S. 350–369. DOI: 10.1080/13501763.2021.1881588; *Radil, Steven M./Castan Pinos, Jaume/Ptak, Thomas* 2021: Borders resurgent: towards a post-Covid-19 global border regime?, in: *Space and Polity*, Jg. 25, H. 1, S. 132–140. DOI: 10.1080/13562576.2020.1773254.

18 Vgl. hierzu bereits: *Tekin, Funda* 2017: Differenzierte Integration im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Spannungsfeld von Problemlösungsinstinkt und Souveränitätsreflex, in: *Integration*, H. 4, S. 263–275.

19 *Thynn, Daniel* 2020: Grenzkontrollen wegen Coronavirus: Wer noch reisen darf, und warum legal, in: *Tribune online* vom 16.03.2020. Das Bild der „hochgezogenen Zugbrücken“, die der „verunsicherten Bevölkerung“ ein Gefühl der Stärke vermitteln soll, führt den Autor zu einer ersten grundlegenden kritisch-rechtlichen Bewertung der „vorübergehend verstärkten Grenzkontrollen“.

20 *Medeiros, Eduardo/Ramirez, Martin Guillermo/Ocskay, Gyula/Peyrony, Jean* 2021: Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe, in: *European Planning Studies*, 29:5, S. 962–982.

21 Viele der nachfolgenden Einwände sind aufgeführt: Fraktion Greens/EFA in the European Parliament: Dokument | 10.06.2020: Schengen schützen – warum die Kontrollen an den Binnengrenzen in Europa aufgehoben werden müssen, Schengen schützen | Greens/EFA (de) (greens-efa.eu).

22 Das war der Inhalt der Petition Nr.0653/2020 von Vertretern der belgischen, niederländischen, deutschen und luxemburgischen Grenzregionen an das Europäische Parlament wg. plötzlicher Schließung der EU-Binnengrenzen.

23 *Grimmel, Andreas (Hrsg.)* 2020: Die neue Europäische Union – Zwischen Integration und Desintegration, Baden-Baden.

der physisch-stationären Kontrollen an den Binnengrenzen:²⁴ Seit 2015 sind von den nordischen Staaten sowie Frankreich, Deutschland und Österreich zur Eindämmung migrationsbedingter Wanderungsbewegungen oder zur Bekämpfung des Terrorismus durch grenzüberschreitend agierender Terrorgruppen oder über die EU-Außengrenzen einsickernder Gefährder wieder Grenzkontrollen eingeführt worden, die dann – trotz der im Schengener Grenzkodex erlaubten maximal zwei Jahren Verlängerung²⁵ – immer weiter fortgesetzt wurden. Als Begründung dient dabei der Hinweis, dass die EU bislang das im Zusammenhang mit der vertraglichen Festlegung der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen gegebene Versprechen nicht erfüllen konnte, dass sie – die EU – „eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen [entwickelt], die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatenangehörigen angemessen ist“ (Art. 67 AEUV Abs. 2). Nach Terroranschlägen hat Präsident Macron am 6. November 2020 eine „Neugründung“ von Schengen gefordert und Initiativen für die französische EU-Rats-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2022 angekündigt:²⁶

Ob und inwieweit (gerade in Frankreich) mit dem „rebordering“ auch ein Zusammenhang mit dem Erstarken rechtspopulistischer Parteien²⁷ und tektonischen Verschiebungen in den Parteiensystemen besteht, wird in der Parteienforschung seit einiger Zeit diskutiert – zum Beispiel von Wolfgang Merkel, der eine neue Konfliktlinie (cleavage) jenseits des klassischen links/rechts-Schema sieht:

„Die neue Konfliktlinie besitzt eine ökonomische und eine kulturelle Dimension. Auf der einen Seite sammeln sich die Kosmopoliten als Grenzöffner und Vertreter universaler Menschenrechte. Kosmopoliten sind die Globalisierungsgewinner, besser gebildet und ausgestattet mit mobilen Human-, Sozial- und Kulturkapital. Auf der anderen Seite stehen als tendenzielle Globalisierungsverlierer die Kommunitaristen mit vergleichsweise niedriger Bildung, geringerem Einkommen und lokal-stationärem Human-, Sozial- wie Kulturkapital. Sie bekunden ein hohes Interesse an nationalstaatlichen Grenzen. Die ökonomische und kulturelle Konfliktdimension überlappen sich in erheblichem Maße.“

Eine zweite Deutung, die „*Souveränitäts-Primärkompetenzthese*“ betont, dass beim gegenwärtigen Integrationsstand in der EU die Zuständigkeiten für die *Gefahrenabwehr* im Allgemeinen und der „*allgemeinen Risikovorsorge in der Volksgesundheit*“ im Besonderen bei den Mitgliedsstaaten der EU liege. Die Ausnahme- und Notstandssituation einer Pandemie sei insofern eine „Stunde der Wahrheit“ für die Schutzpflicht der Staaten zur Sicherung der körperlichen Unversehrtheit der Bürger. Zu deren Umsetzung ist daher ein *entschlossenes und robustes Krisenmanagement* der dazu legitimierten *Verfassungsor-*

24 Schade, Daniel 2021: Crisis-proof Schengen and freedom of movement: Lessons from the Covid-19 pandemic, 25.05.2021. https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20210521_Schade_JDI-Paper_2021-5_1_final3.pdf.

25 Art. 24 Abs. 4 Schengener Grenzkodex: „Der Gesamtzeitraum, innerhalb dessen Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereingeführt werden können, einschließlich etwaiger Verlängerungen nach Absatz 3 dieses Artikels, beträgt höchstens sechs Monate. Liegen außergewöhnliche Umstände im Sinne von Artikel 29 vor, so kann dieser Gesamtzeitraum gemäß Artikel 29 Absatz 1 auf eine Höchstdauer von zwei Jahren verlängert werden.“ L_2016077DE.01000101.xml (europa.eu).

26 A propos des frontières, Emmanuel Macron joue sur les effets d'annonce, in: Le Monde vom 06.11.2020.

27 Merkel, Wolfgang 2017: Kosmopolitismus versus Kommunitarismus: Ein neuer Konflikt in der Demokratie. in: Harfst, P./Kubbe, I./Poguntke T. (Hrsg.): Parties, Governments and Elites, Wiesbaden, S. 9–23.

gane auf der nationalen oder regionalen Ebene der Nationalstaaten als „arbeitende Staaten“ erforderlich.²⁸ „Der Nationalstaat ist immer noch der primäre Bezugsrahmen, an den Bürger ihre Schutzerwartungen richten, in dem sie aber auch aushandeln, welche Gefahren gesamtgesellschaftlich oder durch den Einzelnen zu tragen sind.“²⁹

Im Verlauf der Corona-Pandemie ist die primäre Zuständigkeit der *nationalstaatlichen* Ebene, bzw. in einigen Mitgliedsstaaten der *regionalen* Ebene (in Deutschland die Länder), für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen und die politische Verantwortung hierfür deutlich hervorgetreten.³⁰ Die Nationalstaaten bzw. die jeweils verfassungsrechtlich zuständige Ebene verfügen über die *Gestaltungs- und Entscheidungsprärogative* für die mit den Schutzmaßnahmen verbundenen, teilweise sehr weitreichenden Grundrechtseingriffe (zum Beispiel Mobilitätsbeschränkungen durch Ausgangssperren, Abstandsregelungen, Verbote von Ansammlungen, Betriebsuntersagungen, Test- und Quarantäneverpflichtungen, Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen). Sie sind verantwortlich für die rechtssichere Ausgestaltung der jeweiligen Schutzmaßnahmen und deren Umsetzung im Verwaltungsvollzug. Damit unterliegen sie auch der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Überprüfung durch die jeweils zuständigen *nationalen* Gerichte. Deren Urteile fließen wiederum ein in die epidemiologischen Differenzierungskriterien in den erlassenen Schutzmaßnahmen von Bund und Ländern (zum Beispiel Inzidenzzahlen nach dem Bundesinfektionsschutzgesetz § 25 b) sowie die aus den Grundsätzen der Gleichheit und der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Zumutbarkeit) abgeleiteten rechtsstaatlichen Abwägungsgebote. Zum nationalstaatlichen Krisenmanagement (und auch dem der Regionen) gehören auch umfassende finanzielle Hilfen für die von den Schließungen bzw. Betriebseinschränkungen betroffenen Betriebe und Selbstständige.

Die EU verfüge mittels des Gesundheitskapitels in Art. 168 AEUV lediglich über die Kompetenz, die Politik der Mitgliedstaaten zu „ergänzen“ und, soweit es erforderlich ist, entsprechend zu „koordinieren“. „Unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften“ (Art. 168 Abs. 5 AEUV) kann die EU auch „Fördermaßnahmen“ erlassen, aber in Art. 168 Abs. 7 wird – über das Subsidiaritätsprinzip hinaus – ausdrücklich festgehalten: „Bei der Tätigkeit der Union wird die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Festlegung der Gesundheitspolitik sowie für die Organisation des Gesundheitswesens und der medizinischen Versorgung gewahrt.“ Auch wenn die EU seit 2000, seit dem BSE-Ausbruch und später dann der Schweinegrippe und der SARS-Krise, ihre Zuständigkeiten im Bereich der Gesundheit partiell ausweiten konnte, hat sich an der grundsätzlichen Kompetenzverteilung zwischen der EU mit ihren flankierend-koordinierenden Zuständigkeiten und der Präponderanz der primär zuständigen Mitgliedstaaten nichts geändert. Diese

28 Zur deutschen Verfassungslage: Kersten, Jens/Rixen, Stephan 2021: Der deutsche Verfassungsstaat in der Corona-Krise, München. In dem Kapitel „Instrumente der Krisenbewältigung“ wird die Breite der dabei zum Einsatz kommenden rechtlichen, finanziellen, planerischen Instrumente des „arbeitenden Verfassungsstaates“ dargestellt.

29 Siehe Bossong, Raphael 2020: EU-Grenzsicherung in Zeiten der Pandemie, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell, Nr. 45, Berlin, S. 3.

30 Krastev, Ivan 2020 Auswirkungen der Pandemie: Sieben Schlüsse aus der Coronavirus-Krise. Plötzlich sind Nationalstaaten und Experten wieder in Mode: Das Coronavirus wird einige Grundannahmen der EU infrage stellen. Was können wir noch aus der Krise lernen? In: Die Zeit vom 20. März 2020.

Vorrangstellung spiegelt sich auch in dem grundlegenden Beschluss 1982/2013 der EU wider, in dem die Aufgaben des „Europäischen Zentrums für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten“ (ECDC mit Sitz in Stockholm), dem „Gesundheitssicherheitsausschuss“ der EU und der „Europäischen Arzneimittelagentur (EMA)“ festgelegt worden sind.³¹

Sowohl in dem Gesundheitskapitel des AEUV wie aber auch im Schengener Grenzkodex haben die Mitgliedstaaten somit in zwei „souveränitätssensiblen Kernbereichen“ staatlichen Handelns als „Herren der Verträge“ klare *Souveränitätsschranken* gezogen: Artikel 25 und 28 des Schengener Grenzkodex³² erlauben unter bestimmten Voraussetzungen ausdrücklich die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen und für die EU besteht in der Gesundheitspolitik sogar ein rechtlich niedergelegtes Harmonisierungsverbot. Auch wenn in rechtlicher Sicht die vorübergehenden Beschränkungen der Freizügigkeit – zum Beispiel gegenüber Hochinzidenzgebieten jenseits der Grenze – als legitim begründet werden kann, so hat der bisherige Verlauf im Krisenmanagement der Corona-Pandemie auch gezeigt: wirtschaftlich sind die Mitgliedsstaaten über grenzüberschreitende Liefer- und Wertschöpfungsketten³² so eng verbunden, dass sie letztlich nur gemeinsam und über ein abgestimmtes Krisenmanagement die Verbreitung des Virus eindämmen und ihre Schutzpflichten effektiv umsetzen können.

Eine *dritte Deutung* sieht die Grenzschließungen als *Ad-hoc Reaktion* auf eine beispiellose und *katastrophenartige Zuspitzung* des Infektionsgeschehens nach Ausrufung einer Pandemie Mitte März 2020 mit einem unbekannten Virus, aus der später alle Beteiligten *gelernt* und erkannte Defizite aufgearbeitet haben („Schock/lessons-learned-The-se“).³³ Die zunächst unzureichende europäische Abstimmung im März 2020 beruhte auf *situativen Faktoren*, wie der damals noch unzureichenden Kenntnis der Verbreitungswege des Virus und den damit einhergehenden potenziell unsicheren Gefährdungssituationen ohne klare zeitliche Aussichten auf Impfstoffe, verlässliche Tests und Medikamente. Bei weitreichenden Mobilitätsbeschränkungen *in* den Staaten seien offene Grenzen weder vermittelbar gewesen noch hätten sie im Hinblick auf die damit verbundenen Risiken eines Kontrollverlustes in Kauf genommen werden können.

-
- 31 *Seitz, Claudia* 2020: Schutz vor Epidemien und Pandemien in der Europäischen Union. Das Coronavirus CoV-19 als Testfall für den Gesundheitsschutz? in: EuZW Jg. 31, H. 11, S. 449–453. Dem ECDC kommt in der Risikobewertung und Frühwarnung eine wichtige Funktion zu, während der EMA wichtige Aufgaben in der Beurteilung von Medikamenten und Impfstoffen zufallen. Die Kommission soll die Mitgliedstaaten mit eigenen Initiativen unterstützen: etwa in der Bevorratung wichtiger medizinische Schutzausrüstungen und Medikamente sowie deren koordinierte Beschaffung.
- 32 *Fries, J./Garnadt, N./Grimm, V./Nöh, L.* 2020: Europa in der Corona-Krise: Europäische Lieferketten müssen europäisch wiederbelebt werden, in: Wirtschaftsdienst, 100(6), S. 410–415. Zahlreiche Unternehmen in der baden-württembergische Industrie sind beispielsweise so abhängig von ihren Zulieferern in Norditalien, dass sie Grenzschließungen über einen längeren Zeitraum nicht verkraften würden.
- 33 *Ladi, Stella/Tsarouhas, Dimitris* 2020: EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity, in: Journal of European Integration Jg. 42, H. 8, S. 1041–1056, DOI: 10.1080/07036337.2020.1852231.

In der Vergangenheit hat sich die Europäische Union insbesondere dann in Richtung auf eine Vertiefung der Integration weiterentwickelt, wenn aus *Krisen* die angemessenen Schlussfolgerungen gezogen worden sind,³⁴ also Regulierungsdefizite auf der EU- und nationalstaatlichen Ebene beseitigt worden sind. Die Diskussion hierüber hält noch an.³⁵ In kritischen Beiträgen ist bereits darauf hingewiesen worden, dass Grenzsicherungen in ihrer Wirkung, auch wenn sie als ultimo ratio erfolgt sind, ökonomisch schädlich, rechtlich fragwürdig und im Hinblick auf die Eindämmung des Infektionsgeschehens durch Reisestriktionen auch wenig effizient sind, bzw. nur dann, wenn sie in einer sehr frühen Phase der Ausbrüche erfolgen.³⁶ In Anbetracht der bislang begrenzten Kompetenzen der EU für das Gesundheitswesens könne „nur eine gemeinsame europäische Strategie Grenzkontrollen vermeiden und effektive Maßnahmen im Umgang mit der Pandemie gewährleisten.“³⁷

Mittlerweile liegt ein ambitionierter Vorschlag für eine derartige Strategie vor: Am 11. November 2020 hat die Kommission den Aufbau einer europäischen Gesundheitsunion vorgeschlagen³⁸. Die EU-Ebene soll künftig einen „EU-Notstand“ ausrufen können, der eine engere Koordinierung auslöst und die Entwicklung, Bevorratung und Beschaffung von krisenrelevanten Produkten gestattet. Neben weiteren Elementen sollen die Befugnisse des ECDC und der EMA gestärkt werden.

Für die „lessons learnt“-These spricht auch, dass die EU-Mitgliedstaaten sich am 13. Oktober 2020 auf einen Paradigmenwechsel des Vorrangs von Tests/Quarantänebestimmungen vor Grenzsicherungen verständigen konnten, um erneute Grenzsicherungen auf klar umrissene Notsituationen zu begrenzen. Hierzu hatte die EU-Kommission am 4.9.2020 einen Vorschlag für eine „Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der Covid 19-Pandemie“

34 Brooks, Eleanor/de Ruijter, Anniek/Greer Scott L. 2020: Covid-19 and European Union health policy: from crisis to collective action, in: Vanhercke Bart/Spasova Slavina/Fronteddu Boris (Hrsg.): Social policy in the European Union: state of play 2020, Facing the pandemic, Brüssel.

35 Europäische Kommission 2021 Mitteilung: Drawing the early lessons from the COVID-19 pandemic (COM (2021) 380 final; 15. Juni 2021).

36 European Centre for Disease Prevention and Control 2020: Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA, 26.05.2020, Stockholm. Die Studie betont, dass mit breit angelegten Grenzsicherungen zu einem frühen Zeitpunkt gewisse Effekte erzielt werden können (S. 3): „Broad domestic travel restrictions may have a small positive impact on delaying an epidemic but only if they are implemented during the early stages [...]. Such restrictions may be effective in specific, isolated settings, but are unlikely to have a substantial impact on transmission in modern, mainly urban, societies within the EU. Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA (europa.eu). In die gleiche Richtung argumentiert: Koopmans, Ruud 2020: A Virus That Knows No Borders? Exposure to and Restrictions of International Travel and the Global Diffusion of COVID-19, Discussion Paper SP VI 2020–103, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Internationale Reisereisestriktionen sind nur dann effizient, wenn sie zu einem frühen Zeitpunkt des Ausbruchsgeschehens verhängt werden.

37 Calliess, Christian 2021: Die Gesundheitspolitik der EU in der Corona Krise (Covid-19-Pandemie) – Reformüberlegungen mit Blick auf die Konferenz zur Zukunft Europas, Berliner Online Beitrag Nr. 128, S. 18.

38 Europäische Kommission, 2020 Mitteilung - Die Resilienz der EU gegenüber grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren stärken COM (2020) 724 final; Brand, Helmut 2020: Auf dem Weg zu einer Europäischen Gesundheitsunion – im Zeichen der Corona-Pandemie. Europäische Gesundheitsunion. <https://www.fes.de/themenportal-wirtschaft-finanzen-oekologie-soziales/artikelseite/auf-dem-weg-zu-einer-europaeischen-gesundheitsunion> (07.12.2020).

(COM 2020/ 499) vorgelegt. Vorgeschlagen wurde ein *Ampelsystem mit risikobasierten Schwellenwerten*. Kriterien sind die Infektionsfälle pro 100 000 Einwohner in den letzten 14 Tagen (Inzidenz), die Zahl der Tests sowie der Anteil der positiven Tests. Hieraus ergaben sich dann Abstufungen in vier Risikokategorien (dunkelrot: sehr hohes Risiko; rot: hohes Risiko; orange: mittleres Risiko; grün: geringes Risiko). Gemäß der dann am 13. Oktober 2020 im Rat angenommenen „Empfehlung (EU) 2020/1475“ soll ein Mindestmaß an koordiniertem Vorgehen bei etwaigen Beschränkungen der Freizügigkeit im Schengenraum herbeigeführt werden: „Grundsätzlich“ sollen die Mitgliedstaaten die Einreise aus den grünen Gebieten nicht verweigern; bei der Einreise aus den „nicht-grünen“ Gebieten können sie jedoch einen Quarantäneaufenthalt und Tests verlangen. Das ECDC sollte wöchentlich die Karte mit den aktuellen Inzidenzzahlen aktualisieren.

Aufgrund des Ausbruchs von neuen Infektionsherden mit einer hochansteckenden Mutation in Tschechien³⁹ und in Tirol/Österreich ordnete die Bundesregierung mit Wirkung vom 14. Februar 2021 jedoch erneute „verschärfte Grenzkontrollen“ und Einreisebeschränkungen aus Tschechien und Österreich (Tirol) an, die von Seiten der betroffenen Staaten und der Kommission als in einzelnen Bereichen konträr zu der Ratsempfehlung kritisiert wurden.

Ein wichtiger Schritt war dann das am 1. Juli 2021 eingeführte digitale *EU-COVID-Zertifikat*. Das Zertifikat soll die Freizügigkeit „erleichtern“ und in digitaler oder in Papierform beim Grenzübertritt und in den Mitgliedsstaaten fälschungssicher und überprüfbar bescheinigen, dass eine Person gegen das Coronavirus geimpft wurde, im Besitz eines aktuellen negativen Testergebnisses oder von einer Infektion genesen ist. Die Mitgliedstaaten sollen „in der Regel“, sofern es die epidemiologische Lage zulässt, keine zusätzlichen Reisebeschränkungen (Quarantäne, Selbstisolierung oder Tests) verhängen.

3 Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die nationalen Corona-Schutzmaßnahmen haben mit den Grenzregionen Räume getroffen, deren Zusammenwachsen im Bereich der politischen Rhetorik und der wissenschaftlichen Analysen in den vergangenen Jahren wahlweise als „Ideen-Laboratorien“ und oder als „Experimentierfelder“ für die europäische Integrationspolitik, als „Europa im Kleinen“ mit der Demonstration des „europäischen Mehrwerts“ sowie als „interkultureller Begegnungs- und Versöhnungsraum“ hervorgehoben⁴⁰ und von der Europäischen Kommission und insbesondere von der GD Regio mit den INTERREG-Programmen in besonderem Maß gefördert wurden. Nicht zuletzt durch die INTERREG-Programme sind an den deutschen Außengrenzen mittlerweile zahlreiche grenzüberschreitende Einrichtungen,

39 Riegert, Bernd 2021: Streit um Grenzsicherungen in der EU, in: Deutsche Welle vom 23.02.2021. <https://www.dw.com/de/streit-um-grenzsicherungen-in-der-eu/a-56664660> (21.06.2021).

40 Beck, Joachim 2011: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Prozess der Europäischen Integration, in: Wassenberg, Birte/Beck, Joachim (Hrsg.): Living and researching cross-border cooperation (Vol. 3): The European Dimension of Cross-border Cooperation, Stuttgart, S. 129–148; Vgl. die umfangreichen Kompendien: Klessmann, Maria/Krämer Hannes/Gerst, Dominik 2021: Grenzforschung: Handbuch für Wissenschaft und Studium, Baden-Baden; Wassenberg, Birte/Reitel, Bernard 2020: Critical dictionary on borders, cross-border cooperation and European integration, Brüssel.

die sogenannte Euregios entstanden.⁴¹ In der Bereitstellung und Vermittlung der relevanten Schlüsseldokumente (auch die Übersetzung) über die jeweils zu beachtenden Corona-Vorschriften jenseits der Grenze haben die grenzüberschreitenden Beratungseinrichtungen – am Oberrhein: vier INFOBEST-Zentren – oder spezielle Internetangebote der Euregios wertvolle Dienste geleistet.

Insbesondere für den grenznahen Einzelhandel und die Tourismusgebiete haben die Grenzschließungen zu erheblichen wirtschaftlichen Schädigungen geführt. Für die Bewohner der Grenzregionen erfolgten die mit den „vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen“ auferlegten Barrieren zusätzlich zu den nationalen Pandemie-Einschränkungen.⁴² Das führte zu der Situation, dass unterschiedliche nationale Strategieansätze und Schutzmaßnahmen bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie „als Kakophonie/Flickenteppich“ gerade in den Grenzräumen sichtbar wurden und zu unerwünschten Nebenwirkungen führt. Im Frühjahr 2020 haben zum Beispiel Frankreich und Belgien einen weitaus umfassenderen und die persönlichen Freiheitsrechte stärker einschränken den Lockdown verhängt als die Nachbarstaaten Deutschland und die Niederlande. Wenn auf der einen Seite der Einzelhandel geöffnet oder handwerkliche Dienstleistungen angeboten werden, so hat das nicht nur wirtschaftliche Konsequenzen mit Wettbewerbsverzerrungen zur Folge, sondern kann auch zu neuen Infektionsrisiken führen, wenn sich Kunden- oder Besucherströme über die Grenzen verlagern. Die Akzeptanz für bestimmte Beschränkungen (Ausgangssperren) oder Auflagen (zum Beispiel zum Tragen einer medizinischen Maske, Testpflicht) könnte abnehmen, wenn jenseits der Grenze derartige Beschränkungen nicht existieren.

Für die Bewertung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Zusammenarbeit in den Grenzräumen sind mittlerweile erste Studien erschienen bzw. werden Forschungsprojekte durchgeführt.⁴³ Für eine umfassende Bewertung der Langzeitfolgen der Grenzschließungen ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch etwas zu früh, gleichwohl soll der Versuch unternommen werden, einige erste Einschätzungen zu präsentieren.

Einbeziehung der lokalen Akteure im Krisenmanagement: Insbesondere am Oberrhein mit dem Aachener Vertrag, aber auch in der Region Grand Est und im deutsch-niederländischen Grenzraum entstanden nach den verstärkten Grenzkontrollen ab Mitte März 2020 sehr bald bis in die Hauptstädte reichende grenzüberschreitende Videoschaltkonferenzen,

41 Kaucic, Jiannis/Sohn, Christophe 2021: Mapping the cross-border cooperation 'galaxy': an exploration of scalar arrangements in Europe, European Planning Studies, DOI: 10.1080/09654313.2021.1923667.

42 Coatleven, Lucie/Hublet, François/Rospars, Théophile 2020: Covid-19 et gestion de crise subsidiaire. Perspectives transfrontalières à la lumière du fédéralisme allemand, Groupe d'études géopolitiques, Rapport. Hierauf stellen auch die Autoren ab, S. 13 ff.

43 *Institute for transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility/ITEM; Universität Maastricht* 2020: Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung 2020: Dossier 1: Die Auswirkungen der Coronakrise auf Grenzregionen (TEIN-Studie) Gemeinschaftliches Forschungsprojekt mit dem Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN). <https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/summaries-2020/item-gesetzesfolgenabschätzung-für-grenzregionen-2020-zusammenfassung.pdf>. Die Kommission hat eine Studie in Auftrag gegeben, vgl. *Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)* 2020: The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions: An empirical report covering the period March to June 2020. <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network/library/what-kind-effects-border-restrictions-inhabitants-border-regions-during-first-wave-pandemic-new>; Beck, Joachim (Hrsg.) 2021: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach dem Vertrag von Aachen, Brüssel (im Erscheinen).

an denen die „Krisenakteure“ beteiligt waren, unter anderem die jeweiligen Staatskanzleien, Fachressorts, die Bundespolizei und auf der französischen Seite die Départements, Präfektur und die Agence Regional Sanitaire (ARS). Behandelt wurden dort die Definition „triftiger Gründe“ für Zusammenkünfte getrenntlebender Paare, steuer- und sozialrechtliche Probleme des grenzüberschreitenden Homeoffice und weitere praktische Probleme. Eine Besonderheit für den deutsch-französischen Grenzraum war der mit dem Aachener Vertrag (Art. 14) eingerichtete „Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit“, in dem neben den nationalen Außenministerien auch Interessenträger aus regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vertreten sind. Eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung von praktischen Lösungen übernahm auch die „Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung“, die sich ebenfalls intensiv mit den Grenzkontrollen beschäftigt hat.⁴⁴ Eine ähnlich intensive Kommunikation zwischen nationalen, lokalen und Einrichtungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit existierte jedoch nicht im deutsch-tschechischen, deutsch-polnischen und deutsch-dänischen Grenzraum.

Sonderregelungen für Grenzräume? Ab Mitte Oktober 2020 setzte die EU-Strategie zur Wiederherstellung der Freizügigkeit mit der Rats-Empfehlung 2020/1475 auf einen rechtlich nicht durchsetzbaren Vertrauensrahmen. Rechtlich relevant sind die Ein- und Ausreisebestimmungen der Mitgliedstaaten (auch zu Tests und Quarantäne), die sie nach eigener Risikoeinschätzung vornehmen. Im deutschen Fall unterscheidet das Robert-Koch-Instituts (RKI) seit dem 1. August 2021 zwischen „Hochrisiko- und Virusvariantengebieten“ – auch für Gebiete in den Grenzräumen. Das gegenüber dem Saarland liegende Département Moselle wurde vom RKI Anfang März 2021 als „Virusvariantengebiet“ eingestuft. Daraufhin mussten alle Grenzpendler jeweils einen aktuellen Test vorlegen, der nicht älter als 48 Stunden sein durfte. Wegen dieser sehr strikten Testanforderungen kam es zu Demonstrationen französischer Grenzpendlern an der Grenze. Von Seiten des Eurodistrikts und der saarländischen Landesregierung wurde ein deutsch-französisches Testzentrum bei Saarbrücken eingerichtet, mit dem die Testanforderungen erfüllt werden konnten. Im deutsch-niederländischen Grenzraum konnten die fünf Euregios erreichen, dass die niederländische Regierung die Kosten für die Corona-Tests für die nach Deutschland einpendelnden Beschäftigten übernommen hat.

Von Seiten der Grenzpendler wurden jedoch Ausnahme- und Sonderregelungen für Grenzräume gefordert. Verwiesen wurden auf den Schweizer Bundesrat, der am 11. September 2020 beschlossen hatte, dass Einreisende aus den an die Schweiz angrenzenden Gebieten vor dem Hintergrund des engen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Austauschs im Grenzraum von der Quarantänepflicht ausgenommen werden können. In Quarantäneverordnung des Landes Baden-Württemberg war zeitweise eine Regelung verankert, die Erleichterungen für einen Zeitraum von 24 Stunden für Einreisende aus den an Baden-Württemberg angrenzenden Kantone und Départements der Internationalen Bodenseekonferenz und der Oberrheinkonferenz vorsahen. Ab Mai 2021 wurden dann die Einreise-, Anmelde- und Quarantäneverpflichtungen nicht mehr durch die Länder,

44 Am 28. Mai 2020 wurden der französische Innenminister Christophe Castaner und der deutsche Bundesinnenminister Horst Seehofer über mögliche Erleichterungen beim Grenzübertritt befragt; in der Sitzung am 21. September 2021 die Gesundheitsminister Jens Spahn und Olivier Véran.

sondern bundeseinheitlich geregelt.⁴⁵ Auch Frankreich führte eine Ausnahmeregelung ein. So hatte Frankreich im Januar 2021 für alle Einreisende aus „Risikogebieten“ eine Pflicht zur Vorlage eines aktuellen PCR-Tests auferlegt. Im Rahmen des „kleinen Grenzverkehrs“ benötigen Personen, deren Zielort in Frankreich *weniger als 30 Kilometer* von ihrem Wohnsitz in Deutschland entfernt liegt, bei Einreise nach Frankreich keinen negativen PCR-Test, auch nicht für privat veranlasste Fahrten. [Weitere Ausnahmen beziehen sich aktuell für beruflich veranlasste Fahrten (Grenzpendler) bzw. im Speditionsgewerbe.]

Neuere grenzüberschreitende Kooperationsansätze im Gesundheitswesen: Am Oberrhein existiert schon seit einiger Zeit das grenzüberschreitende Projekt TRISAN, das sich mit der grenzüberschreitenden Kooperation im Gesundheitswesen beschäftigt. Themenschwerpunkte hierbei sind der Abbau von Mobilitätshindernissen im Zugang zu medizinischen Versorgungseinrichtungen jenseits der Grenze, die Problematik der Erstattung von Behandlungskosten, eine Erfassung der grenzüberschreitenden Potenziale des Versorgungsangebots; ein Vergleich der jeweiligen Meldewege im Bereich der Epidemiologie sowie eine Bestandsaufnahme der Potenziale der Rettungsdienste und Krankenhauskapazitäten.

Im Rahmen des TRISAN-Projektes wurde im Juni 2019 ein Frühwarnprotokoll und Meldesystem bei grenzüberschreitenden Fällen von meldepflichtigen Erkrankungen wie Tuberkulose, Legionärskrankheit oder Röteln erstellt; dieses System wurde ab 3. Juni 2020 auf die Erkrankung mit dem Coronavirus ausgedehnt (EPI-Rhin). Am 27. November 2020 wurde von den Ländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland mit der französischen Region Grand Est ein Beistandspakt zur effizienteren gemeinsamen Reaktion auf Gesundheitskrisen unterzeichnet.

4 Wie weiter? Die Forderungen des Ausschusses der Regionen

Seit Ausbruch der Corona-Pandemie kann die EU eine steil ansteigende Lernkurve vorweisen⁴⁶: Mit dem Programm „Next Generation“ hat die EU eine neue Etappe für den wirtschaftlichen Wiederaufbau nach der Corona-Krise mit einem grundlegend neuen Finanzierungsansatz und einem bislang beispiellosen Finanzvolumen (750 Milliarden Euro) zugunsten der Mitgliedstaaten auf den Weg gebracht. Vorschläge für eine europäische Gesundheitsunion, die die *Krisenreaktionsfähigkeit* und die *Solidarität* der EU bei künftigen Pandemien stärken soll, liegen vor. Voraussetzung hierfür ist der Aufbau eines europäischen Gesundheitsdatenraums mit Daten über vorhandene Impf- und Testkapazitäten, Krankenhausbetten und sonstige medizinische Versorgungseinrichtungen. Besonders in Frankreich

45 Gem. § 6 Abs. 1 S 6,7 CoronaEinreiseV vom 30. Juli 2021 entfallen Anmelde- und Quarantäneverpflichtungen für Personen, die sich im Rahmen des Grenzverkehrs weniger als 24 Stunden in einem Hochrisikogebiet oder Virusvariantengebiet aufgehalten haben oder für bis zu 24 Stunden in die Bundesrepublik Deutschland einreisen sowie für Grenzpendler oder Grenzgänger.

46 Eine steil ansteigende Lernkurve sieht auch van Middelhaar 2021 (Fn. 6), S. 177: „Die Europäische Union hat im ersten Jahr der Pandemie dynamische Spannkraft bewiesen. Der Covid Ausbruch verursachte Konflikte, Misstrauen und Fehlschläge, mobilisierte aber auch ungeahnte Kräfte und brachte gewaltige Veränderungen in Gang. [...] Nach einem chaotischen Frühjahr [...] reagierte die Politik mit dem Anlegen medizinischer Vorräte, mit koordinierten Grenzregelungen, mit finanziellen Mitteln in nie dagewesenen Umfang - all dies Ausdruck der Rückbesinnung auf eine europäische res publica.“

wird unter dem Leitmotiv der Wahrung bzw. Wiedergewinnung einer „europäischen Souveränität“ der Aufbau von nationalen oder grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten in strategischen Sektoren diskutiert, wie zum Beispiel in der Pharmazie/Medikamentenherstellung, medizinische Produkte (Schutzausrüstungen) und technologische Schlüsselsektoren.

Nach den disruptiven Erfahrungen mit den „Grenzschließungen“ müssen die Perspektiven einer Stärkung der grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Themenagenda der „Konferenz für Europa“ einen prioritären Platz einnehmen. Eine Diskussion hierüber ist umso vordringlicher, weil die Kommission mit ihrem Vorschlag „über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext“ (Com 2018 373 vom 29.5.2018) im Rat am 10. Mai 2021 vorerst gescheitert ist.⁴⁷ Wäre dieser Vorschlag in die Realität umgesetzt worden, hätten die Mitgliedstaaten, die sich für die Übernahme des ECBM entscheiden, eine „grenzübergreifende Koordinierungsstelle“ (Art. 5) einrichten sollen. In den Beratungen im Rat am 10. Mai 2021 sprachen sich jedoch 15 Mitgliedstaaten für einen Stopp der Beratungen über diesen Vorschlag aus, die größeren Mitgliedstaaten und Befürworter blieben in der Unterzahl. Die Kommission hat daraufhin am 14. Juli 2021 einen neuen Bericht⁴⁸ mit vier künftigen Schwerpunktbereichen vorgelegt: bessere institutionelle Kooperation, besser grenzüberschreitender Zugang zu öffentliche Dienstleistungen, besser integrierte grenzüberschreitende Arbeitsmärkte und Grenzregionen für den europäischen Green Deal.

Der Ausschuss der Regionen hat im Dezember 2020 eine öffentliche Umfrage über die Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gestartet, die bis zum 14. März 2021 lief.⁴⁹ Die 338 Antworten vermitteln ein Bild über die Gewichtung der Probleme in den Grenzregionen. Als vordringlichste Grenzhindernisse werden unzureichende Verkehrsanbindungen, fortbestehende rechtliche Hemmnisse, die durch abweichende nationale Normen herrühren, der unbehinderte grenzüberschreitende Einsatz von Rettungsdiensten und der Zugang zu Gesundheitsdiensten sowie die wechselseitige Anerkennung von Diplomen, Berufsabschlüssen und anderes genannt.

Die Erkenntnisse dieser öffentlichen Erhebung sind in eine Entschliebung des Ausschusses der Regionen eingeflossen, die am 1. Juli 2021 mit der Zustimmung aller Fraktionen angenommen wurde.⁵⁰ In Anbetracht der in der ECBM-Debatte im Rat erkennbaren Zurückhaltung einiger Mitgliedstaaten ist der Forderungskatalog eher zurückhaltend ausgefallen, zu den wichtigsten Forderungen gehören:

47 Sielker, Franziska 2018: The European Commission's Proposal for a Cross-border Mechanism (ECBM): Potential Implications and Perspectives, in: Journal of Property, Planning and Environmental Law; Engl, Alice/Evrard, Estelle 2020: Agenda-setting dynamics in the post-2020 cohesion policy reform: the pathway towards the European cross-border mechanism as possible policy change, in: Journal of European Integration Jg. 42, H. 7, S. 917–935. Mit dem ECBM hätte ein Verfahren geschaffen werden können, an dessen Ende bei einem „gemeinsamen Projekt“ die Übernahme des Rechts des Nachbarstaates oder die Schaffung von Ausnahmeregelungen im eigenen Recht stehen kann.

48 Europäische Kommission 2021: EU Border Regions: Living Laps of European Integration COM (2021) 393 (14.07.2021).

49 Ausschuss der Regionen 2021: Report Public Consultation on the Future of Cross-Border Cooperation.

50 Ausschuss der Regionen: Resol.-VII/014 Resolution on a vision for Europe: the Future of Cross-border Cooperation, 1. Juli 2021.

- Die Kommission wird aufgefordert, einen Vorschlag zur Aufrechterhaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Falle einer EU-weiten Krise vorzulegen, in dem erläutert wird, wie die Binnengrenzen der EU offengehalten und die lokalen Akteure einbezogen werden können.
- Die Europäische Kommission, EUROSTAT sowie die zuständigen nationalen statistischen Ämter sollen systematisch statistische Daten über das Leben in grenzüberschreitenden Gebieten sammeln und grenzüberschreitende Ströme darstellen.
- Weitere Forderungen beziehen sich auf den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen jenseits der Grenze, hierzu gehören auch Nothilfe- und Gesundheitsdienste und die freie grenzüberschreitende Durchfahrt von deren Personal und Fahrzeugen. Mit einer „EU-Digital Cross-Border Service Card“ sollen die administrative Komplexität und die Kosten für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) verringert werden.
- Gefordert wird eine verbesserte EU-Finanzierung bei der Schließung grenzüberschreitender Verkehrsengpässe und fehlender Infrastrukturverbindungen.

Die Corona-Krise hat in Erinnerung gerufen: Die bestehenden Grenzen sind kein Relikt, sondern Realität. Sie markieren die Grenzen des Geltungsanspruchs nationaler Rechtsordnungen und des Schutzauftrags des „arbeitenden Staates“ in der Pandemiebekämpfung. Beschränkungen der Freizügigkeit zum Schutz der öffentlichen Gesundheit können, wie der Rat ausdrücklich festgestellt hat, weiterhin in Ausnahmesituationen erlassen werden, sofern sie verhältnismäßig und nicht-diskriminierend ausgestaltet sind.⁵¹

Es gilt aber auch: Die Wiederkehr der Grenzzäune und Absperrungen an den Binnengrenzen der EU war ein Albtraum und die Politik beteuert heute unisono, dass eigentlich „niemand die Absicht hatte“, Grenzzäune, wie in Konstanz, zu errichten. Umso mehr muss sichergestellt werden, dass grundlegende Errungenschaften wie die Bewegungsfreiheit über die Grenzen und die Freizügigkeitsrechte erhalten bleiben. Über die Folgen der Grenzschließungen wurden am Hochrhein und Oberrhein bereits grenzübergreifende Bürgerkonsultationen durchgeführt. Auch als Zeichen gegen das „Rebordering“ hat sich im Herbst 2020 eine „Europäische grenzübergreifenden Bürgerallianz“ gebildet, der die wichtigsten grenzübergreifenden Organisationen (AGEG, MOT) und der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR) angehören. In einer Erklärung wird angekündigt, dass die europäischen Grenzregionen grenzüberschreitende öffentliche Bürger-Konsultationen zur Zukunft Europas in den Grenzräumen organisieren werden. Damit ein „grenzenloses Europa“ kein Traum bleibt, sollten dort auch weit in die Zukunft reichende Forderungen erörtert werden, die in der Umfrage des AdR auch angesprochen wurden: direkt gewählte grenzüberschreitende Versammlungen mit eigener politischer Vertretung und Budget; vom nationalen Recht abweichende Experimentier- und Sonderregelungen in den Grenzräumen und ein Initiativrecht der Grenzregionen gegenüber dem Europäischen Parlament.

51 In der Ratsempfehlung vom 10. Juni 2021 (9603/21), die die Empfehlung 2020/1475 vom 13. 10. 2020 aktualisiert, heißt es dazu unter Ziff. 5: „Alle ergriffenen Maßnahmen sollten daher im Einklang mit den Bemühungen um die Wiederherstellung der Freizügigkeit innerhalb der Union in Umfang und Dauer streng begrenzt sein und nicht über das zum Schutz der öffentlichen Gesundheit unbedingt erforderliche Maß hinausgehen.“

Steigender Hass in Polen: Was von Deutschland aus getan werden kann, um dort Lesben, Schwule, bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Menschen zu unterstützen?

Markus Ulrich

In Polen findet seit Monaten ein Kulturkampf mit immer bedrohlicheren Auswirkungen für Lesben, Schwule, bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Menschen (LSBTI) statt. Politiker*innen der Regierungspartei Prawo i Sprawiedliwość (PiS, dt.: Recht und Gerechtigkeit), Bischöfe der katholischen Kirche und Initiativen christlich-fundamentalistischer Gruppen dämonisieren LSBTI als Gefahr für Kinder, Familien und die polnische Identität. Mit ihren Angriffen befeuern sie alltäglichen Hass und Gewaltattacken. Mittlerweile rühmt sich fast ein Drittel des Landes mit dem Label „LSBTI-freie Zone“.

Die Lebenssituation für LSBTI in Polen ist gefährlich. Gleichzeitig gibt es aber auch eine starke Community sowie Widerstand innerhalb der polnischen Bevölkerung gegen eine Regierung, die LSBTI als Gefahr heraufbeschwört und sie zum neuen Staatsfeind erkoren hat. Damit gerät Polen in Konflikt zu europäischem Recht.¹ Daher müssen die Europäische Union (EU) und Deutschland alle ihre diplomatischen Beziehungen zu Polen sowie alle politischen und rechtlichen Mittel, die aus der Mitgliedschaft Polens in der EU hervorgehen, nutzen, um LSBTI zu schützen.

Aber auch deutsche Städte und Gemeinden sowie andere zivilgesellschaftliche Initiativen und Vereine können ihre zahlreichen Verbindungen und Partnerschaften ins Nachbarland nutzen, um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Vielfalt in Polen zu stärken. So pflegen über 400 deutsche Städte und Gemeinden eine Partnerschaft zu Polen.²

In diesem Beitrag soll zunächst die Entwicklung in Polen kritisch beleuchtet werden. In einem zweiten Schritt werden dann die Reaktionen und Proteste von Seiten der EU sowie der deutschen Bundesregierung dargestellt. Dabei wird auch deutlich, dass die Diskriminierung aufgrund von Geschlecht und sexueller Ausrichtung durch die EU-Grundrechtecharta explizit verboten ist. Im letzten Teil werden Vorschläge unterbreitet, was dies für die zahlreichen Städtepartnerschaften bedeutet und welche Maßnahmen nach Meinung des Autors erforderlich sind.

1 Ayoud, Phillip/Paternotte, David 2020: Europe and LGBT Rights: A Conflicted Relationship, in: Bosia, Michael J./McEvoy/Rahman, Momin (Hrsg.): The Oxford Handbook of Global LGBT and Sexual Diversity Politics. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780190673741.013.11.

2 Auswärtiges Amt 2020: Deutschland und Polen: Bilaterale Beziehungen. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/polen-node/bilateral/199110> (31.05.2021).

1 „LSBTI-freie Zonen“ und massiver Angriff auf sexuelle und reproduktive Rechte durch Regierungspartei PiS

1.1 Polnische Regierungspartei PiS fördert das Feindbild LSBTI

Bereits seit der letzten Parlamentswahl nutzt die polnische Regierungspartei PiS LSBTI-Feindlichkeit als zentrale Strategie in ihrem Wahlkampf, um Wähler*innenstimmen im Namen von Familien- und Kinderschutz zu sammeln. So werden im polnischen Parlament sexuelle und reproduktive Rechte massiv angegriffen.³ Seit Ende Oktober 2020 sind in Polen Schwangerschaftsabbrüche durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichts faktisch verboten. Ein weiterer Gesetzentwurf sieht etwa vor, dass Sexualekundeunterricht an Schulen generell verboten wird. Die Begründung und Wortwahl erinnert dabei sehr an das Antihomosexualitätsgesetz in Russland, das jegliches neutrales Informieren oder akzeptierendes Sprechen über LSBTI vor Minderjährigen als „Propaganda“ bestraft.

Die Akzeptanz von LSBTI wird von der PiS und ultrakatholischen Organisationen seit Jahren als Angriff auf die Familie und auf die polnische Identität dämonisiert – mit erschreckendem Erfolg. LSBTI-feindliche Ideologien werden dabei oft gepaart mit antifeministischen Parolen und Angriffen auf die sexuellen und reproduktiven Rechte. Religion und Nationalismus fungieren als Bindeglied, um Rechtsradikale, ultrakatholische Fundamentalist*innen und Rechtspopulist*innen zusammenzubringen. Diese Entwicklung wird auch in der EU-Forschung als „democratic backsliding“ diskutiert.⁴

Mit dem Label „LSBTI-freie Zone“ rühmen sich mittlerweile fünf Regierungsbezirke, 37 Landkreise und 55 Gemeinden vor allem im südöstlichen Polen. Insgesamt sind das rund ein Drittel des Landes. Viele weitere Städte haben ebenfalls Erklärungen verabschiedet, die mit Verweis auf „Familienwerte“ LSBTI abwerten und deutlich machen, wer in ihren Gemeinden willkommen ist und wer nicht. Das führt zu einer zunehmend bedrohlichen Stimmung. Die von offiziellen Autoritäten und Politiker*innen ausgehenden Angriffe legitimieren Hass und alltägliche Gewaltattacken auf LSBTI.

1.2 Katholische Kirche und rechtskatholische Organisation „Ordo Iuris“ initiieren und legitimieren Hetze und Angriffe

Von Beginn an stellte sich die katholische Kirche gegen die Akzeptanz und Rechte von LSBTI. So warnte die polnische Bischofskonferenz bereits im März 2019, dass die Gleichbehandlung von Homo- oder Transsexuellen die Zivilisation in Europa gefährden könne⁵

3 Abtreibungsverbote und Sexualekunde in Polen, in: Tagesspiegel vom 16.04.2020. <https://www.tagesspiegel.de/politik/abtreibungsverbote-und-sexualekunde-in-polen-die-pis-will-nicht-sie-muss/25747148.html> (05.05.2021); Polen: Die Abtreibungs-Debatte ist noch nicht zu Ende, in: Deutsche Welle vom 29.01.2021. <https://www.dw.com/de/polen-die-abtreibungs-debatte-ist-noch-nicht-zu-ende/a-56376051> (05.05.2021).

4 Krizstin, Andrea/Roggeband, Conny 2018: Reversing gender policy progress: patterns of backsliding in Central and Eastern European new democracies, in: European Journal of Politics and Gender Jg. 1, H. 3, S. 367–385.

5 Katholische Kirche: Homosexuelle „sind der europäischen Zivilisation fremd“, in: Queer.de vom 14.03.2019. https://www.queer.de/detail.php?article_id=33195 (05.05.2021).

und verdamnte eine angebliche „Gender-Ideologie“. Homo- oder Transsexualität seien lediglich „erfundene ideologische Ideen, die der europäischen Zivilisation völlig fremd seien und ihre Zukunft zerstören würden“. Anlass der Erklärung der Bischöfe war die Vorstellung einer LGBT-Charta durch den Warschauer Bürgermeister und späteren Präsidentschaftskandidaten Rafał Trzaskowski. Die Regenbogen-Erklärung erkannte die Gleichbehandlung von LSBTI formal als Ziel der Stadt an und sah politische Maßnahmen zur Unterstützung von LSBTI vor.

Seitdem melden sich Bischöfe regelmäßig homophob zu Wort und attackieren offen LSBTI. So bat etwa Weihbischof Mirosław Milewski die Gottesmutter Maria um Hilfe gegen die „kranke LGBT-Ideologie“⁶, während der Krakauer Erzbischof Marek Jędraszewski in einer Predigt vor der „Regenbogen-Pest“⁷ warnte. Auch der Erzbischof von Białystok, Tadeusz Wojda, tut sich regelmäßig mit hasserfüllten Predigten hervor, so beispielsweise im April 2020:

„Wir stinken nach Sünde. Wenn kein Leben Gottes in uns ist, riechen wir nach Sünde. Wir stinken nach der Sünde des Ungehorsams, des unmoralischen Lebens, des ständigen Streitens. [...] Wir stinken nach der Sünde der Pädophilie. Wir stinken nach der Sünde der Homosexualität. Wir stinken nach der Sünde von LGBT.“⁸

Gleichzeitig steckt hinter den Resolutionen zu den sogenannten LGBT-freien Zonen bzw. der „Kommunalen Charta der Familienrechte“ mit „Ordo Iuris“ eine erkonservative, christlich-fundamentalistische juristische Vereinigung.⁹ Diese entwarf etwa den Text der Resolution „Kommunale Charta der Familienrechte“ und lobbyierte für deren Verabschiedung in den Städten und Gemeinden. „Ordo Iuris“ treibt in Polen auch die Kampagne gegen die Ratifizierung der Istanbul-Konvention, dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt an.¹⁰

„Ordo Iuris“ hat auch gegen die polnischen Aktivist*innen geklagt, die in ihrem „Atlas des Hasses“¹¹ die Städte und Gemeinden mit LSBTI-feindliche Resolutionen verzeichnet haben. Von „Ordo Iuris“ werden sie nun der Rufschädigung beschuldigt.¹² Kuba, einer der angeklagten Aktivisten, erzählte im Interview mit dem LSVD:

„The relationship between Ordo Iuris and the Ministry of Justice, which imposes a muzzle on the courts, raises legitimate concerns as to whether the trial will be fully fair and pressure free. It will be difficult to escape from the questions of what will win – law or their power.“

6 Bischof bittet Maria um Schutz vor „kranker LGBT-Ideologie“, in: Queer.de vom 07.08.2019. https://www.queer.de/detail.php?article_id=34218 (05.05.2021).

7 Krakauer Erzbischof warnt vor „Regenbogen-Pest“, in: Queer.de vom 02.08.2019. https://www.queer.de/detail.php?article_id=34183 (05.05.2021).

8 Erzbischof wertet gegen „stinkende Sünde“ der Homo- und Transsexualität, in: Queer.de vom 02.04.2020. https://www.queer.de/detail.php?article_id=35833 (05.05.2021).

9 Aus Hass auf die Gleichheit, in: Zeit vom 14.06.2020. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-06/polen-lgbt-freie-zonen-praesidentschaftswahl-andrzej-duda-jaroslaw-kaczynski> (05.05.2021).

10 Die Frauen zahlen, in: Süddeutsche vom 08.08.2020. <https://www.sueddeutsche.de/politik/polen-istanbul-konvention-gastbeitrag-1.4992663> (05.05.2021). Roggeband, Conny 2021: Violence against women and gender-based violence, in: Abels, Gabriele/Krizstin, Andrea/MacRae, Heather/van der Vleuten, Anna (Hrsg.): The Routledge Handbook of Gender and EU Politics, Abingdon/ New York, S. 352–364.

11 *Atlas of Hate*. <https://atlasnienawisci.pl/> (05.05.2021).

12 „They sue me for ‚violating their good name‘ and demand 24.000\$ financial compensation for pro-family associations“, in: LSVD vom 28.05.2020. <https://www.lsvd.de/de/ct/2519>. (05.05.2021).

Als Teil des internationalen christlich-fundamentalistischen Netzwerks „Agenda Europe“, dessen Mitglieder individuell wie koordiniert gegen LSBTI-Rechte vorgehen¹³, gewinnt „Ordo Iuris“ zunehmend an Einfluss. In Polen ist die Lobbyorganisation bereits seit 2016 sehr aktiv und kämpfte insbesondere für eine Verschärfung des geltenden Verbots von Schwangerschaftsabbrüchen. Mutmaßlich steht sie dem „Opus Die“ nah und wird auch durch radikale Abtreibungs- und LSBTI-Gegner*innen aus den USA mitfinanziert.¹⁴ In Deutschland arbeitet die „Demo für alle“ um Hedwig von Beverfoerde inzwischen offiziell mit „Ordo Iuris“ zusammen.¹⁵

Ende August 2020 verurteilte die polnische Bischofskonferenz in einem Leitfaden zu LGBT-Fragen¹⁶ jede Gewalt und Aggression gegen Mitglieder der LGBT-Community. Darin fordert sie eine respektvolle Behandlung dieser Menschen, lehnen aber eine rechtliche Gleichstellung wie zum Beispiel im Falle der Eheschließung sowohl kirchlich als auch staatlich, die Anerkennung von transgeschlechtlichen Menschen in ihrem Geschlecht und moderne Sexualerziehung ab. Gleichzeitig kritisierten die Bischöfe jedes Verhalten, das der „natürlichen sexuellen Orientierung“ widerspreche und benutzten den Kampfbegriff „Gender-Ideologie“. Homosexuelle seien zum Leben in „Reinheit“ aufgerufen und „Sünde“ sei zu vermeiden, sie sollten enthalten leben und nicht heiraten. Zu Priesterseminaren sollen sie ebenfalls nicht zugelassen werden. Auch sogenannte Konversionsbehandlungen¹⁷ von Homosexuellen wurden in der 27-seitigen Stellungnahme befürwortet.

Ein weiterer rechtskatholischer Angriff auf die Rechte von LSBTI wird von der Initiative „Stopp LGBT“ der Stiftung Leben und Familie vorangetrieben. Sie will ein Verbot von Paraden und Demonstrationen für die Gleichstellung von homosexuellen Menschen festschreiben. Außerdem wird das Verbot der Bewerbung von LGBT und ihren politischen Forderungen gefordert.¹⁸ Die Stiftung wird von der Abtreibungsgegnerin Kaja Godek

13 Enthüllt: Wie „Demo für alle“ & Co. Homosexualität wieder kriminalisieren wollen, in: queer.de vom 24.04.2018. https://www.queer.de/detail.php?article_id=31059. (05.05.2021).

14 Schwarze Regenschirme, weiße Kittel und die Abtreibungsfrage in Polen, in: Heinrich-Böll-Stiftung vom 11.10.2016. <https://www.gwi-boell.de/de/2016/10/11/der-ungeliebte-kompromiss-schwarze-regenschirme-weiße-kittel-und-die-abtreibungsfrage>. (05.05.2021).

15 Schilder zu „LGBT-freien Zonen“, in: queer.de vom 20.07.2020. https://www.queer.de/detail.php?article_id=36631. (05.05.2021).

16 Katholische Kirche unterstützt „Homo-Heilung“, in: queer.de vom 28.08.2020. https://www.queer.de/detail.php?article_id=36935. (05.05.2021).

17 Sogenannte „Umpolungs- und Konversionstherapien“ werden vor allem von religiös-fundamentalistischen Organisationen angeboten. Ausgehend von einer Abwertung von Homosexualität und Transgeschlechtlichkeit und mit dem Vorwand, ratsuchenden Menschen zu helfen, zielen diese Angebote ab auf eine Änderung von gleichgeschlechtlichem Sexualverhalten sowie der lesbischen, schwulen, bisexuellen oder transgeschlechtlichen Identität. Diese Behandlungsangebote haben massive Auswirkungen auf die psychische Gesundheit. Die Folgen sind oftmals soziale Isolation und Depressionen, die bis zum Suizid führen können. Der Weltärztebund kritisiert diese Therapien als Verletzung von Menschenrechten. Wissenschaftliche und medizinische Verbände auf deutscher und internationaler Ebene warnen seit Langem vor diesen Angeboten.

18 Polnischer Erzbischof distanziert sich von Anti-LGBT-Kampagne, in: Zeit online vom 22.09.2020. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-09/gleichstellung-homosexuelle-polen-erzbischof-anti-lgbt-kampagne-bischofskonferenz>. (05.05.2020).

geführt, die sich bereits mit der diffamierenden Unterstellung zitieren ließ, dass Homosexuelle nur Kinder adoptieren wollen, um diese zu missbrauchen und zu vergewaltigen.¹⁹

Die durch „Stopp LGBT“ in diesem Kontext durchgeführte Unterschriftensammlung zielt direkt auf das Versammlungs- und Demonstrationsrecht von LSBTI und findet auch in der katholischen Kirche Zustimmung. Zu der Initiative von Godek und zu ihrem Unterstützungsgesuch für die Sammlung von Unterschriften an die katholische Kirche schrieb der Generalsekretär der polnischen Bischofskonferenz Weihbischof Artur Miziński den Diözesanbischöfen, es obliege ihnen, den Gläubigen in kirchlichen Räumlichkeiten die Unterzeichnung dieses Projekts zu gestatten, bat aber um eine „wohlwollende Behandlung dieser Angelegenheit“. Der Erzbischof von Białystok, Tadeusz Wojda, erlaubte daraufhin die Unterschriftensammlung in den Pfarreien seines Erzbistums. Immerhin sprach sich der Vorsitzende der katholischen polnischen Bischofskonferenz, Erzbischof Stanisław Gądecki, öffentlich gegen diese homophobe Initiative aus. In einem Rundschreiben von September 2020 an die Pfarrer seines westpolnischen Erzbistums Poznań machte er deutlich, dass er nicht damit einverstanden sei, dass auf kirchlichem Terrain für die Initiative geworben werde und Unterschriften für sie gesammelt würden.

Im November 2020 wurden dem polnischen Parlament schließlich dennoch 200.000 Unterschriften für diese Initiative übergeben.²⁰

1.3 *Präsidentchaftswahl: Homophober Amtsinhaber Duda bleibt im Amt*

Am 12. Juli 2020 wurde der nationalkonservative Amtsinhaber Andrzej Duda als Präsident wiedergewählt. In der Stichwahl setzte er sich knapp gegen den liberalen Herausforderer und Warschauer Bürgermeister Rafał Trzaskowski durch.

Duda hatte sich im Wahlkampf mehrmals mit queerfeindlichen Äußerungen profiliert. Unter anderem sagte er mit Blick auf LSBTI: „Man versucht uns einzureden, dass das Menschen sind. Aber es ist einfach nur eine Ideologie.“²¹ Letztlich sei „die LGBT-Ideologie“ zerstörerischer als der Kommunismus. Seine Eltern und deren Generation hätten Ende der 1980er nicht dafür gekämpft,

„dass wir akzeptieren, dass eine neue Ideologie auftaucht, die noch destruktiver für die Menschheit ist, eine Ideologie, die unter den Klischees von Respekt und Toleranz tiefe Intoleranz und Beseitigung verbirgt, Ausschluss all derer, die ihr nicht erliegen wollen.“

Duda hatte vor der Wahl auch eine „Familien-Charta“ vorgestellt, die seine Versprechen für die Familienpolitik definierte. Darin verpflichtete er sich unter anderem, die Ehe als „Verbindung aus Mann und Frau“ zu „schützen“ und keine Adoption von Kindern durch gleichgeschlechtliche Paare zuzulassen. Auch versprach er einen „Schutz von Kindern

19 How you can help LGBT+ people in Poland right now, in: I-d vom 14.07.2020. https://i-d.vice.com/en_uk/article/889mm3/lgbt-poland-elections-support. (05.05.2021).

20 Polen: Gesetzentwurf zum Quasi-Verbot der LGBTI-Bewegung landet im Parlament, in: queer.de vom 10.11.2020. https://www.queer.de/detail.php?article_id=37488. (05.05.2021).

21 Duda: LGBT keine Menschen, sondern „Ideologie“, in: queer.de vom 13.06.2020. https://www.queer.de/detail.php?article_id=36330. (05.05.2021).

vor LGBT-Ideologie“ und ein „Verbot der Propagierung von LGBT-Ideologie in öffentlichen Institutionen“.²²

Rafał Trzaskowski hatte als Warschauer Bürgermeister Anfang 2019 eine „Regenbogen-Erklärung“ unterzeichnet. Damit verpflichtete sich die Stadt Warschau unter anderem zu umfassender und LSBTI-inklusive Sexualaufklärung an Schulen. Die Regierungspartei PiS reagierte darauf mit monatelanger homo- und transphober Stimmungsmache im europäischen und im nationalen Parlamentswahlkampf und spielte diese Karte auch im Präsidentschaftswahlkampf. So warnte Ministerpräsident Mateusz Morawiecki (PiS) davor, dass mit Trzaskowski ein „Angriff auf die Familie“ drohe und Kinder geschützt werden müssten.²³

Auch Polens neuer Bildungs- und Wissenschaftsminister Przemysław Czarnek tat sich mit Hetzkampagnen gegen LSBTI hervor und sprach ihnen die Gleichwertigkeit mit „normalen Menschen“ ab.²⁴

2 Reaktionen und Protest auf EU-Ebene

Die Grundrechtecharta der Union definiert in klarer und übersichtlicher Form die Rechte und Freiheiten der Menschen, die in der Europäischen Union leben. Artikel 21 verbietet dabei die Diskriminierung aufgrund von Geschlecht und sexueller Ausrichtung. Die Charta ist eines der wenigen multilateralen Dokumente, das Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung ausdrücklich verbietet. Die Charta gilt für alle EU-Staaten und hat somit auch für Polen Rechtswirksamkeit

So verurteilte das Europäische Parlament erstmals im Dezember 2019 die LSBTI-feindlichen Beschlüsse polnischer Städte, Gemeinden und Kreise scharf.²⁵ Zudem wurde aufgrund der allgemeinen politischen Entwicklungen 2018 auch ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen eingeleitet. Der Zwischenbericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres²⁶ erschien im Juli 2020 und beinhaltet einen expliziten Teil zum Thema „Hetze, öffentliche Diskriminierung, Gewalt gegen Frauen, häusliche Gewalt und intolerantes Verhalten gegenüber Minderheiten und anderen schutzbedürftigen Gruppen wie etwa LGBTI-Personen“ (Ziffer 59 und 60). Der Zwischenbericht hat das Ziel, die EU-Mitgliedstaaten dazu aufzufordern, endlich das Rechtsstaatlichkeitsverfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EU-Vertrag gegen Polen ernst zu nehmen.

²² Ebenda.

²³ Polen: Auch Präsidentschaftswahlkampf setzt auf Homophobie, in: queer.de vom 05.06.2020. https://www.queer.de/detail.php?article_id=36280. (05.05.2021).

²⁴ Polen: PiS-Chef geht in die Regierung, in: Sächsische.de vom 30.09.2020. <https://www.saechische.de/polen/polen-pis-chef-geht-in-die-regierung-5286200.html>. (05.05.2021).

²⁵ *Europäisches Parlament* 2019: Parliament strongly condemns “LGBTI-free zones” in Poland. Presseerklärung vom 18.12.2019. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191212IPR68923/parliament-strongly-condemns-lgbti-free-zones-in-poland>. (05.05.2021).

²⁶ *Europäisches Parlament* 2020: Zwischenbericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen. 20.07.2020. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0138_D.html (05.05.2021).

Darauf basierend stellte das Europäische Parlament am 17. September 2020 eine „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen“ fest. In der Entschließung findet das EU-Parlament deutliche Worte.²⁷ Es verurteilt die Angriffe auf die sexuellen und reproduktiven Rechte und verteidigt eine umfassende Sexualerziehung als „Beitrag zur Vorbeugung von häuslicher Gewalt und sexueller Nötigung, Homophobie und Transphobie“²⁸. Das EU-Parlament verweist auf die Ergebnisse des LGBTI-Survey der EU-Grundrechteagentur vom Mai 2020, die zeigen,

„dass LGBTI-Personen oder Personen, die als solche wahrgenommen werden, in Polen zunehmender Intoleranz und Gewalt ausgesetzt sind, dass nur eine verschwindend geringe Minderheit von 4 % der polnischen LGBTI-Personen – der unionsweit niedrigste Wert – glauben, dass die Regierung Vorurteile und Intoleranz bekämpft, und dass 79 % der Befragten – der unionsweit höchste Wert – bestimmte Orte meiden, da sie befürchten, dort angegriffen, belästigt oder bedroht zu werden.“²⁹

In Bezug auf die Ausrufung von „LGBT-Ideologie-freien Zonen“ und die Annahme der „Samorządowa Karta Praw Rodzin“ („Charta der Gebietskörperschaften für Familienrechte“) bekräftigte das Europäische Parlament seine Kritik und forderte die EU-Kommission auf, „weiterhin Anträge auf Finanzhilfe der Union, die von Behörden gestellt werden, die solche Entschließungen angenommen haben, abzulehnen“.³⁰

Die EU-Kommission hatte kurz zuvor, im Juli 2020, erstmalig Förderanträge einiger polnischer Kommunen abgelehnt und ebenfalls alle geförderten Städte in Polen daran erinnert, dass ihre Projekte im Einklang mit der Grundrechtscharta der Europäischen Union stehen müssen.

Allerdings ging die Formel „Achtung der Menschenrechte und europäischen Grundwerte“ für die Bewilligung von Fördergeldern aus Brüssel nur bedingt auf. Der polnische Justizminister verurteilte das Vorgehen der Kommission als rechtswidrig. Polen entschädigte daraufhin Gemeinden, die von den Beschlüssen aus Brüssel betroffen waren. So überreichte der Justizminister Ziobro der Gemeinde Tuchów Mitte August einen Scheck über Finanzmittel in dreifacher Höhe der von der EU abgelehnten Förderung. Damit wurde abermals deutlich, dass LSBTI-Feindlichkeit in Polen staatlich subventioniert wird.³¹ Darauf reagierte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der EU am 16. September 2020 sehr scharf. „LGBTQI-freie Zonen sind menschlichkeitsfreie Zonen und haben keinen Platz in unserer Union“.³² Kurze Zeit später stellte sie dann auch die erste Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen (2020–

27 *Europäisches Parlament* 2020: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. September 2020 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen (COM(2017)0835 – 2017/0360R (NLE)). 17.09.2020. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0225_DE.html (05.05.2021).

28 Ebenda.

29 Ebenda.

30 Ebenda.

31 „LGBT-freie Zonen“: Polen entschädigt von EU bestrafte Kommunen, in: *queer.de* vom 18.08.2020. https://www.queer.de/detail.php?article_id=36860. (05.05.2021).

32 Von der Leyen kritisiert Polen, in: *Tagesspiegel* vom 16.09.2020. <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/queerspiegel/von-der-leyen-kritisiert-polen-lgbt-freie-zonen-haben-keinen-platz-in-unserer-union/26191400.html>. (05.05.2021).

2025)³³ der EU-Kommission vor. Darin verspricht die EU-Kommission eine Vielzahl an Maßnahmen für „Eine Union der Gleichheit“ und bekräftigt unter anderem, dass mit einer Erklärung „LGBT-ideologiefreier Zonen“ „der Gemeinschaft der LGBTI die Grundrechte und Grundfreiheiten versagt werden“ sollen.³⁴ Die Debatte um die Durchsetzung der EU-Grundrechtecharta ist folglich nicht beendet, sondern wird inzwischen auch aufgrund der Situation in Ungarn sogar verstärkt geführt.³⁵

3 Reaktionen der Bundesregierung

Am 27. September 2020 veröffentlichten 50 Botschafter*innen in Polen einen offenen Brief an die polnische Regierung.³⁶ Darin forderten sie, die Rechte von LSBTI zu respektieren und sie vor Hass zu schützen. Dazu müsse gemeinsam an einem Klima der „Nicht-Diskriminierung, Toleranz und gegenseitigen Akzeptanz“ gearbeitet werden. Unterschrieben wurde der Brief auch vom deutschen Botschafter in Polen, Dr. Arndt Freytag von Loringhoven.

Im November 2021 wird zudem das 30jährige Jubiläum des Deutsch-Polnischen Vertrags über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit begangen. Artikel 2 verurteilt klar Diskriminierung und Hass. Wir, der LSVD (Lesben- und Schwulenverband), fordern daher, dass die Verteidigung von Respekt und Akzeptanz für LSBTI Eingang in die Feierlichkeiten zum Jubiläum finden muss.

Doch bislang haben sich sowohl Außenminister Heiko Maas als auch Bundeskanzlerin Angela Merkel sehr zurückgehalten. Nach wie vor gibt es zumindest kein öffentliches Statement oder gar eine Verurteilung der „LGBT-freien“ Zonen als klaren Verstoß gegen die EU-Grundrechtecharta. Dieses Schweigen ist problematisch und wird von zivilgesellschaftlichen Akteuren wie insbesondere dem LSVD kritisiert. Dessen Kritik und Forderungen sollen im Folgenden dargestellt und eingeordnet werden. Der LSVD fordert, dass die zunehmend bedrohliche Lage für LSBTI bei binationalen Treffen oder im Rahmen von Aktivitäten zum 30jährigen Jubiläum des Deutsch-Polnischen Vertrags thematisiert werden muss. Zusätzlich bedarf es eines konsequenten Handelns der deutschen Politik, auch im Rahmen der EU-Mehrebenenpolitik. Es braucht konkrete politische Maßnahmen, um diesem menschenverachtenden Treiben ein Ende zu setzen. Die Zusammenarbeit der politischen Entscheidungsträger*innen und -institutionen mit und die Unterstützung von allen progressiven, liberalen und menschenrechtsorientierten Kräften muss intensiviert

33 *Europäische Kommission* 2020: Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0698&from=EN> (05.05.2021).

34 Ebenda, S. 15.

35 Bereits 2020 Jahr verbot die Regierung unter Präsident Viktor Orban das Adoptionsrecht für gleichgeschlechtliche Paare sowie die Möglichkeit einer Änderung von Vornamen und Geschlechtseintrag. Im Juni 2021 verabschiedete sie mehrere Gesetze mit dem sämtliche Informationen über Transgeschlechtlichkeit und Homosexualität für Kinder und Jugendliche unzugänglich werden und LSBTI-akzeptierende Werbung und Unterrichtsinhalte verboten sind.

36 Ein deutlicher Brief von 50 Botschaftern, in: tagesschau.de vom 28.09.2020. <https://www.tagesschau.de/ausland/botschafter-polen-brief-homophobie-101.html>. (05.05.2021).

werden. Zudem wird die Zivilgesellschaft zu mehr Solidarität mit der polnischen Community aufgerufen.

Eine Grundlage für die Umsetzung der genannten Forderungen ist nicht zuletzt das im März 2021 vom Bundeskabinett beschlossene „LSBTI-Inklusionskonzept der Bundesregierung für die Auswärtige Politik und die Entwicklungszusammenarbeit“³⁷. Darin findet sich folgendes selbsterklärtes Ziel: „Die Bundesregierung nimmt im internationalen menschenrechtlichen Dialog eine Vorreiterrolle für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte von LSBTI-Personen ein.“³⁸ Leider ist das Konzept nicht rechtlich bindend. Dennoch sind für Ministerien, Durchführungsorganisationen und Diplomatie wichtige Vorgaben und Anregungen geschaffen worden. Das Inklusionskonzept ist daher ein Referenzdokument, das die Partner*innen in den Ländern des Globalen Südens und Ostens stärken und den hiesigen Akteur*innen in der Auswärtigen Politik und Entwicklungszusammenarbeit Regenbogenkompetenz vermitteln soll. Der LSVD schlägt in diesem Rahmen zum Beispiel vor, etwa auch Städtepartnerschaften durch gezielte Förderprogramme verstärkt bei der internationalen LSBTI-Menschenrechtsarbeit zu unterstützen.

Nach der Verabschiedung des LSBTI-Inklusionskonzepts müsste Deutschland endlich auch seinen Widerstand im EU-Ministerrat gegen die horizontale Antidiskriminierungsrichtlinie aufgeben. Bereits seit 2008 schlägt die EU-Kommission diese Antidiskriminierungsrichtlinie vor.³⁹ Durch die Blockadehaltung Deutschlands und hier in erster Linie der Unionsparteien werden LSBTI in vielen europäischen Ländern wie eben auch in Polen weiterhin Rechte vorenthalten, die sie in Deutschland durch das Allgemeine Gleichstellungsgesetz bereits haben. Auch in ihrer LSBTI-Strategie fordert die EU-Kommission erneut den Rat auf, den Vorschlag anzunehmen, um die Lücken im EU-Recht zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung zu schließen.⁴⁰

Zugleich sind aber auch das Goethe-Institut und die Parteistiftungen ebenso wie binationale zivilgesellschaftliche Verbindungen wie das Deutsch-Polnische Jugendwerk, die Deutsch-Polnische Gesellschaft oder die Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit aufgerufen, die Situation und Gleichstellung von LSBTI in Polen in die länderübergreifende Kulturarbeit beispielweise durch Veranstaltungen, Austauschprogramme oder Förderungen zu integrieren.

37 *Die Bundesregierung* 2021: LSBTI-Inklusionskonzept der Bundesregierung für die Auswärtige Politik und die Entwicklungszusammenarbeit. 03.03.2021 <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2444682/5a3bbe8a012bbce167d524284ab114019/210226-inklusionskonzept-pdf-data.pdf> (05.05.2021). Solch ein Inklusionskonzept hatten der LSVD, die Hirschfeld-Eddy-Stiftung und die Yogyakarta-Allianz seit vielen Jahren gefordert. 2017 hatten Auswärtiges Amt und das Bundesentwicklungsministerium angekündigt, ein LSBTI-Inklusionskonzept zu erarbeiten. (LSBTI-Inklusionskonzept für die Auswärtige Politik und Entwicklungszusammenarbeit. Von der Forderung aus der Zivilgesellschaft zum Ministeriumspapier: Die Chronologie, in: LSVD. <https://www.lsvd.de/de/ct/3621> (05.05.2021)).

38 *Die Bundesregierung* 2021 (Fn. 37), S. 6.

39 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. (*Europäische Kommission* 2008: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. KOM/2008/0426 (05.05.2021)).

40 *Europäische Kommission* 2020 (Fn. 33), S. 8.

4 Möglichkeiten auf kommunaler Ebene: Städtepartnerschaften mit Polen zum Protest nutzen und demokratische Kräfte stärken

Nach 1990 wurden umfangreiche Städtepartnerschaften zwischen Polen und Deutschland ausgebaut. Sie sind wichtiger Bestandteil der historischen Versöhnung und ein Beitrag zum Zusammenwachsen Europas. Derzeit bestehen etwa über 400 Städtepartnerschaften. Die oft langjährigen Städtepartnerschaften bieten ebenfalls einen Rahmen, um sich auch mit der Frage zu befassen, ob und wie Menschenrechte, Demokratie, Minderheitenschutz und Antidiskriminierung innerhalb des politischen und zivilgesellschaftlichen Austauschs geschützt und gestärkt werden sollen bzw. können.

Daher fand auf dem 2. Regenbogenparlament des LSVD-Projekts „Miteinander stärken“ auch ein Panel zu der Frage statt, wie Städtepartnerschaften prinzipiell genutzt werden können, um die Menschenrechte von LSBTI zu verbessern.⁴¹ Dr. Sebastian Bartsch berichtete von einer Befragung unter den deutschen sowie ausgewählten europäischen EUROCITIES-Mitgliedsstädten, die er 2017 im Auftrag der Stadt Köln durchgeführt hat. Danach spielt die Motivation, Menschenrechte zu fördern, für die Partnerschaften bislang keine zentrale Rolle. Gründe hierfür sind unter anderem, dass die Partnerschaften aus anderen Motiven entstanden sind (zum Beispiel Völkerverständigung oder wirtschaftliche Interessen), und dass Menschenrechtsorganisationen eher nicht zum städtepartnerschaftlichen Netzwerk gehören. Menschenrechte werden nur vereinzelt auf die Agenda gesetzt, zum Beispiel dann, wenn es in der Partnerstadt zu besorgniserregenden Entwicklungen komme. Dies betrifft unter anderem auch Fälle von Diskriminierung und Verfolgung von LSBTI. Allerdings ist gerade mit Partnerstädten, in denen die Menschenrechtssituation besonders problematisch ist, der Dialog über Menschenrechte sehr schwierig. Die Offiziellen auf der Partnerseite sind in der Regel wenig daran interessiert und auf deutscher Seite wird befürchtet, dass das Insistieren auf Menschenrechten die Partnerschaft insgesamt belastet oder gar gefährdet. Bartsch betonte, dass der Einsatz für Personen in der Partnerstadt diesen nützt und sie nicht gefährden darf. Gleichwohl haben alle Partnerschaften ein beträchtliches Potenzial für menschenrechtliches Engagement.⁴²

Wie könnten die politischen und gesellschaftlichen Akteur*innen in Deutschland nun Städtepartnerschaften für ein menschenrechtliches Engagement nutzen, insbesondere wenn von der Partnerstadt kein Interesse oder gar Ablehnung dieses Anliegens deutlich gemacht wird? Dabei kann für Städtepartnerschaften innerhalb der EU auf die EU-Grundrechtecharta zurückgegriffen werden. Sie legitimiert auch ein Engagement für die Menschenrechte von LSBTI. Die dort gesetzten Normen und garantierten Freiheiten müssen auch innerhalb von Städtepartnerschaften gelten und durchgesetzt werden.

41 LSVD 2018: Akzeptanz für LSBTI* weiter gestalten. Ergebnisse des zweiten Regenbogenparlaments in Köln am 22.09.2018. S. 19 ff. <https://www.miteinander-staerken.de/wp-content/uploads/2019/01/lsvd-dokumentation-koln-regenbogenparlament-2018.pdf>. (05.05.2021).

42 Die Ergebnisse der Befragung werden auch hier vorgestellt: Stadt Köln 2020: Konzept zur Weiterentwicklung der Städtepartnerschaftsarbeit der Stadt Köln. S. 49 f. https://www.koeln-istanbul.de/wp-content/uploads/2020/11/Anlage2_Konzept-Weiterentwicklung-St%C3%A4dtepartnerschaftsarbeit-2020_NEU.pdf (04.06.2021).

Grundsätzlich sollten sich Verantwortliche bewusst machen, dass Vorstellungen von Beziehungen, von Geschlechterrollen und Sexualität, zwangsläufig Themen in zwischenmenschlichen Begegnungen sind und damit auch im internationalen Austausch. Das vermeintlich „Private“ und der eigene Alltag gehören meist zum Small Talk, spätestens im informellen Teil der Besuchs- und Austauschprogramme. Doch fällt es nur meistens nicht auf, weil Heterosexualität die unbewusste Norm ist. Ohne, dass heterosexuelle Menschen groß darüber nachdenken, steht das Familienfoto auf dem Schreibtisch im Büro. Ganz selbstverständlich gehen heterosexuelle Paare auch Hand in Hand durch die Fußgängerzone, küssen sich am Bahnhof oder erzählen im alltäglichen Small Talk, mit wem sie zusammenwohnen, mit wem sie im Kino waren oder im Urlaub. Niemand würde sie hier fragen, warum sie ihre Sexualität so offen zeigen müssen oder so viel Wind um ihre sexuelle Orientierung machen. Spätestens, wenn bei den Delegationen auch LSBTI dabei sind, stellt sich die Frage, wie mit Offenheit und eventuell auch damit verbundenem Sicherheitsrisiko für Teilnehmende umzugehen ist. Oder auch, wenn sich eine Regenbogenfamilie⁴³ als Gastfamilie im Rahmen eines Jugendaustauschprogramms bewirbt.

Im Übrigen ist innerhalb von Städtepartnerschaften auch die Nichtthematisierung von gesellschaftlicher Diversität im Allgemeinen und LSBTI im Besonderen ein politisches Statement. Denn die Entscheidung darüber, welche Themen angesprochen werden – und welche nicht, liegt bei den Organisator*innen und politischen Verantwortlichen. Und tatsächlich gibt es viele Möglichkeiten, von deutscher Seite die Situation von LSBTI in unterschiedlichen nationalen und regionalen Kontexten zum Gesprächsthema zu machen. Meistens existieren sogar Leitbilder der Städtepartnerschaft oder Passagen in den Partnerschaftsverträgen, die auch die Nichtdiskriminierung von LSBTI sowie Aktivitäten und Austausch zu diesen Fragen begründen können. Eine wichtige Voraussetzung dabei ist, dass man auch hier vor Ort den Anspruch hat, Diskriminierung gegen LSBTI entgegenzutreten und dafür auch eine entsprechende Politik macht.⁴⁴ Ist der Stadt und Gemeinde dieses Thema wichtig, dann kann es auch auf die Agenda im Rahmen der Städtepartnerschaft gesetzt werden, im Rahmen kleiner wie großer Aktivitäten.

Gibt es diesen politischen Willen von hiesigen Akteur*innen, empfiehlt sich vor allem zu Beginn eher eine selbstverständliche und inklusive Thematisierung, statt das Thema gleich als gesonderten (Schwer-)Punkt auf die Tagesordnung zu setzen oder einen Themenabend ausschließlich zu LSBTI zu machen: Zum einen, um das Thema in einen größeren Kontext einzubetten, zum anderen auch, um möglicher Abwehr dieses Themas entgegenzuwirken. Denkbar ist beispielsweise, im Rahmen von Vorträgen und des Austauschs über die jeweilige Geschichte des Landes, über die Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus oder gegenwärtige politische Debatten auf die Situation und Geschichte von LSBTI einzugehen. In den Tätigkeitsberichten der Stadt könnte zudem auch ein Abschnitt über Aktivitäten zu Akzeptanz von LSBTI und Stärkung der Community

43 Regenbogenfamilien sind Familien, in denen mindestens ein Elternteil lesbisch, schwul, bisexuell, trans- bzw. intergeschlechtlich ist.

44 Kommunalpolitik für LSBTI: Ran an die Rathäuser!, in: LSVD.de. <https://www.lsvd.de/de/ct/3467> (05.05.2021).

innerhalb der eigenen kommunalen Politik aufgenommen werden. Dieser würde dann darüber informieren, inwiefern sich die kommunale und städtische Politik sowie die Verwaltung mit dem Thema beschäftigen, welche Initiativen es gibt, und welche Maßnahmen durchgeführt wurden. Damit würde sichtbar, dass LSBTI zur Stadtgesellschaft dazugehören. Später böten sich dann auch gezielte Nachfragen bei den ausländischen Partner*innen darüber an, wie sie die Situation von LSBTI im Land und vor Ort einschätzen und welche Erfahrungen und Politiken sie machen.

Ebenso ließe sich über die Lage und die Rechte von LSBTI als ein Aspekt innerhalb größerer Themenkomplexe und Politikfelder verhandeln: zum Beispiel Demokratieförderung und Kampf gegen Rechtsextremismus, Menschenrechte, Pluralität und Minderheitenschutz, Diskriminierung am Arbeitsplatz, Teilhabe der Jugend, Integration von Geflüchteten, Gleichberechtigung und Geschlechtervorstellungen, Frauenrechte oder Stellenwert von Religion.

Kommen ausländische Delegationen nach Deutschland, kann den Gästen mit Hilfe des Programms verdeutlicht werden, welche Themen der gastgebenden Stadt wichtig sind, welche Menschen durch die Veranstaltungen und Diskussionsrunden adressiert werden sollen und welche nicht. Es stellen sich dann zum Beispiel die Fragen, ob etwa eine kommunale LSBTI-Organisationen besucht wird, ob bei einem eventuell geplanten Besuch eines der wichtigsten Unternehmen der Region die Chefin vorab auch gebeten wurde, von ihrer Diversity- und Antidiskriminierungspolitik zu berichten oder ob der örtliche CSD-Verein zum Willkommensempfang eingeladen wird.

Bei Besuchen vor Ort können deutsche Bürgermeister*innen oder Akteur*innen mit Vereinen und zivilgesellschaftlichen Initiativen in Kontakt treten, die sich für die LSBTI-Community direkt oder allgemein für den Schutz von Demokratie und Menschenrechten einsetzen. Solche Initiativen könnten gefördert werden, indem proaktiv Austausch und Unterstützung angeboten wird. Womöglich ließen sich LSBTI-Vereine und Initiativen finanziell stärken, sei es durch öffentliche Gelder oder konkrete Spendensammlungen und Patenschaften. Die eigenen städtischen Social-Media-Präsenzen und Publikationen können genutzt werden, um über LSBTI in den Partnerstädten zu berichten. Für Aktivitäten mit der Community in den ausländischen Partnerstädten ist es dabei unabdingbar, im Vorhinein auf die Erfahrungen und Einschätzungen der Menschen vor Ort zu hören. Was würde ihnen helfen, was eher schaden? Denn deutsche Politiker*innen und Delegationen reisen wieder ab, die Menschen vor Ort aber bleiben.

Gezielt sollte dazu auch der Austausch mit anderen deutschen Städten gesucht und die Frage besprochen werden, wie sie mit diesen Themen umgehen und welche Erfahrungen sie gemacht haben.⁴⁵ Die Städte- und Gemeindetage könnten hierfür das passende Forum sein.

45 So nutzt seit über zehn Jahren die Stadt Hamburg ihre Städtepartnerschaft mit St. Petersburg auch für einen Austausch zwischen der Hamburger und der St. Petersburger Community. Trotz aller Hindernisse gibt es dazu in der Hamburger Bürgerschaft und im Senat den politischen Willen, LSBTI weiterhin zum Thema zu machen. Nach wie vor will der LSVD Hamburg die russischen Partner*innen unterstützen und das Programm zusammen mit der Stadt Hamburg fortsetzen. (in: LSVD.de. <https://www.lsvd.de/de/ct/2895> (05.05.2021). In Köln gibt es einen Auftrag des Rates der Stadt, das Thema Menschenrechte

In Deutschland pflegen über 400 Städte und Gemeinden eine Partnerschaft zu Polen. Bereits im April 2020 hat sich der LSVD daher in einem Schreiben an die Bürgermeister*innen und Gemeinderäte gewandt und zu Solidarität und aktivem Handeln gegen den zunehmenden LSBTI-Hass aufgerufen.⁴⁶ Sie wurden gebeten, die sich weiter verschlechternde Menschenrechtssituation von LSBTI offen bei ihren polnischen Partner*innen anzusprechen und deutlich zu machen, dass der Schutz der Grundrechte aller Menschen und damit auch von LSBTI die Grundlage einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit ihren Gemeinden ist.

Dabei ist zu unterscheiden, ob sich die jeweilige polnische Stadt oder Gemeinde zur „LSBTI-freien Zone“ erklärt hat und dementsprechende Resolutionen verabschiedet wurden. Sollte das nicht der Fall sein, ist es dennoch wichtig, die Partnerstädte und -gemeinden in ihrer bisherigen Haltung zu bestärken und zu zeigen, dass man über die Situation und Entwicklung im Land besorgt ist. Sollten Stadtversammlungen oder Regionalparlamente der Woiwodschaften LSBTI-feindliche Beschlüsse verabschiedet haben, wäre deutlicher Protest notwendig. Auch in einer Partnerschaft dürfen und müssen Grenzen aufgezeigt werden, wenn die Grund- und Menschenrechte als Grundlage der gemeinsamen Zusammenarbeit missachtet werden. Während der LSVD durchaus empfiehlt, den Austausch und die Kontakte mit den politischen Kräften in den Kommunalvertretungen und mit den Amtsträger*innen, die für diese menschenverachtenden Beschlüsse verantwortlich sind, auszusetzen, steht er dennoch einer Aufkündigung der Städte- oder Gemeindepartnerschaft sehr kritisch gegenüber.⁴⁷

Die Partnerschaft als Kommunikationskanal sollte nur als Ultima Ratio gekappt werden. Denn LSBTI, die in den sogenannten „LSBTI-freien Zonen“ leben, ist mit dem Beenden einer Städtepartnerschaft oder der Streichung einer Förderung auch nicht geholfen. Eher im Gegenteil: Sie würden noch mehr ins Fadenkreuz rücken, weil sie in ihrer Heimat für die Streichung von Austauschprogrammen oder für die Aufkündigung einer Städtepartnerschaft verantwortlich gemacht werden könnten. Vielmehr sollten Städte und Gemeinden diesen Kanal nutzen, um genau diejenigen Initiativen und Projekte zu unterstützen, die sich für ein vielfältiges und friedliches Miteinander in Polen einsetzen.

stärker in den Fokus der Städtepartnerschaftsarbeit zu rücken. Darauf aufbauend gibt es das Austauschprogramm „Sister Cities stand together“. Für das Austauschprogramm waren lesbische, schwule oder queere Aktivist*innen aus den Kölner Partnerstädten Istanbul (Türkei), Cluj/Klausenburg (Rumänien), Kattowitz (Polen), Tunis (Tunesien) und Rio de Janeiro (Brasilien) angereist. In Vertretung für die Kölner Oberbürgermeisterin reiste 2019 in diesem Jahr Bürgermeister Andreas Wolter zu den Pride-Veranstaltungen in Kattowitz und Cluj. Bemerkenswert war, dass der Bürgermeister von Cluj nicht für ein Treffen mit der Delegation der Stadt Köln zur Verfügung stand. Die Berichterstattung in den lokalen Medien war hingegen sehr groß; vgl. *LSVD* 2018 (Fn. 41), S. 19 ff.

46 Die Liste der Partnerstädte sowie Antworten von Bürgermeister*innen finden sich auf der LSVD-Homepage. <https://www.lsvd.de/de/ct/2227>. (05.05.2021).

47 Das ist auch die Position des LSBTI-Dachverbands ILGA Europe, in: Standing strong against discrimination and the violation of human rights – the question of Town Twinning Advocacy. <https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Town%20Twinning%20Advocacy.pdf>. (05.05.2021).

Wir alle sind aufgefordert, ein offenes und demokratisches Polen zu unterstützen und diejenigen, die sich für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Vielfalt in Polen einsetzen, nicht allein zu lassen. Denn unser Nachbarland steht an einem Scheideweg. Eine demokratische Gesellschaft muss für alle das Recht durchsetzen, jederzeit und an jedem Ort, und zwar ohne Angst verschieden sein zu können. Wir können und sollten die Vielzahl an Möglichkeiten im Rahmen von internationalen Partnerschaften nutzen, um dafür einzutreten, dass LSBTI als selbstverständlicher Teil gesellschaftlicher Normalität akzeptiert, gleichgestellt und wertgeschätzt werden.

Grenzübergreifende Zusammenarbeit: (Österreichisches) Vereinsrecht und EVTZ im Vergleich

Andreas Eisendle/Matthias Haller*

1 Einleitung

Die Zusammenarbeit von öffentlichen (Gebiets-)Körperschaften über Staatsgrenzen hinweg ist in einer vor allem wirtschaftlich stark integrierten und – in der Regel – von offenen Grenzen geprägten Europäischen Union (EU) längst zur Realität geworden. Diese grenzübergreifende Zusammenarbeit¹ kann zahlreiche Formen annehmen – von einer bloß informellen, nicht institutionalisierten Kooperation bis hin zur Gründung eines eigens dafür angelegten Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).²

Die Verbreitung des auf Unionsrecht beruhenden Instruments des EVTZ ist in Österreich und Deutschland auch 15 Jahre nach Erlass der EVTZ-Verordnung 2006³ überschaubar: Anfang 2021 gibt es nur drei EVTZ mit österreichischer Beteiligung, von denen einer seinen Sitz in Österreich hat, und elf EVTZ mit deutscher Beteiligung, von denen drei auch ihren Sitz in Deutschland haben.⁴ Daneben gibt es aber auch *institutionalisierte* Kooperationen, die nicht auf das spezifische Instrument des EVTZ zurückgreifen, sondern auf allgemeinere Rechtsformen wie das Vereinsrecht. Dies ist gerade bei Vereinen der Fall, die bereits vor dem Erlass der EVTZ-Verordnung gegründet wurden.

Vor diesem Hintergrund – und aufbauend auf einem im Auftrag eines solchen Vereins verfassten Arbeitspapier – analysiert dieser Beitrag am Beispiel der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen öffentlichen (Gebiets-)Körperschaften Tirols und Bayerns in den Bereichen Verkehr und Mobilität, Klimaschutz sowie Tourismus, ob – und inwieweit – ein EVTZ einem (österreichischen) Verein überlegen sein kann.⁵ Dafür wird zunächst einzeln auf die Rechtsformen des Vereinsrechts (2) und des EVTZ (3) geblickt und geprüft, ob diese für die soeben genannte Zusammenarbeit geeignet sind, bevor die beiden Rechtsformen in den Schlussbetrachtungen vergleichend bewertet werden (4).

* Herzlicher Dank ergeht an Herrn Mag. Paul Patreider für die technische Einrichtung des Manuskripts.

1 Für eine unionsrechtliche Definition dieses Begriffs in Abgrenzung zu anderen Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit siehe unten 3.1.4.

2 Dazu unten 3.

3 Dazu unten 3.1.1.

4 Vgl. *Europäischer Ausschuss der Regionen*: Register der Europäischen Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). <http://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/Register/DE.aspx> (15.03.2021).

5 Die so erarbeiteten Ergebnisse sind jedenfalls auch auf andere österreichische Grenzgebiete übertragbar, sie dürften aber auch für analoge Rechtsformen in anderen EU-Mitgliedstaaten relevant sein.

2 Österreichisches Vereinsrecht

2.1 Relevante Teilbereiche

In Ausführung der Vereinsfreiheit⁶ ist das Vereinsrecht in Österreich im Vereinsgesetz 2002 (VerG)⁷ geregelt. § 1 Abs. 1 VerG definiert einen Verein als einen freiwilligen, dauerhaften,⁸ auf der Grundlage von Statuten organisierten Zusammenschluss von mindestens zwei Personen „zur Verfolgung eines bestimmten, gemeinsamen, ideellen Zwecks.“⁹ Ausdrücklich genießen Vereine auch Rechtspersönlichkeit.⁹

2.1.1 Mitglieder und Sitz

Sowohl natürliche als auch juristische Personen – auch des öffentlichen Rechts¹⁰ – können einen Verein gründen oder ihm beitreten.¹¹ Auch eine gemischte Zusammensetzung aus natürlichen und juristischen Personen ist möglich. Ebenso können ausländische Personen in Österreich Vereine (mit-)gründen, Vereinen beitreten sowie – beschränkt auf natürliche Personen¹² – zu Vereinsorganen bestellt werden. Dabei ist weder ein Wohnsitz noch ein bloßer Aufenthalt in Österreich erforderlich.¹³

Der Sitz muss im Inland liegen, und zwar am Ort der „tatsächliche[n] Hauptverwaltung“ des Vereins (§ 4 Abs. 2 VerG). Ein Verein hat stets nur einen Sitz – verfügt er über mehrere Standorte, ist die tatsächliche Hauptverwaltung dort, wo die leitenden Entscheidungen des Geschäfts- und Verwaltungsbetriebs gefasst und umgesetzt werden.¹⁴ Bei Sitzverlegung ins Ausland liegt „nach österreichischem Vereinsrecht keine Vereinsqualitt und damit keine Rechtspersönlichkeit“ mehr vor.¹⁵ Der örtliche Ttigkeitbereich muss aber nicht auf das Inland beschränkt sein¹⁶ – ein Verein kann grenzüberschreitend (weltweit)¹⁷ tätig werden, wenn dies von den Statuten gedeckt ist.¹⁸ Die Angaben über

6 Vgl. Art. 12 StGG und insbesondere Art. 11 EMRK sowie – auf unionsrechtlicher Ebene – Art. 12 GRC.

7 BGBl. I 66/2002 i.d.F. BGBl. I 32/2018.

8 Dieses Kriterium ist sowohl bei auf unbestimmte als auch auf bestimmte Zeit angelegten Vereinen erfüllt. Ebenso ist eine Auflösung bei Eintreten einer Bedingung möglich. Vgl. ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 20.

9 Für den Zeitpunkt der Entstehung des Vereins als Rechtsperson siehe § 2 Abs. 1 VerG; dazu ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 21–22.

10 Vgl. dazu *Höhne, Thomas/Jchl, Gerhard/Lummerstorfer, Andreas* 2019: Das Recht der Vereine. Privatrecht. ffentliches Recht. Steuerrecht, 6. Auflage, Wien, S. 51, m.w.N.

11 Vgl. ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 20. Demnach können sogar „teilrechtsfähige Gebilde“ Mitglieder sein, und zwar „im Rahmen ihrer Teilrechtsfähigkeit“. Vgl. auch *Höhne/Jchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 51, m.w.N.

12 Anders als für die Gründung und Mitgliedschaft stellt § 5 Abs. 3 bzw. 4 VerG für die Zusammensetzung des Leitungs- bzw. Aufsichtsorgans nämlich ausdrücklich auf „natürliche Personen“ ab.

13 Vgl. *Höhne/Jchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 52 und 270–271, m.w.N.

14 Ebenda, S. 115–116, m.w.N.; *Brändle, Claus/Rein, Stefan* 2015: Das sterreichische Vereinsrecht. Rechtliche Grundlagen. Steuerliche Aspekte. Vereinsgesetz. Vereinsrichtlinien, 5. Auflage, Wien, S. 81, m.w.N.

15 VfSlg. 12.109/1989, Pkt. 3. Laut ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 25, ist hier „eine freiwillige Vereinsauflösung ohne ausdrücklichen Auflösungsbeschluss anzunehmen.“

16 ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 24.

17 *Höhne/Jchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 43 und 118.

18 Siehe dazu unten 2.1.3.

den örtlichen Tätigkeitsbereich gehören zur Umschreibung des Vereinszwecks in den Statuten (dazu sogleich).¹⁹

2.1.2 Zweck und Tätigkeiten

Ein Verein muss in erster Linie der gemeinsamen Verfolgung eines „ideellen Zwecks“ dienen (Idealverein)²⁰ – er „darf nicht auf Gewinn berechnet sein“, weshalb auch sein Vermögen „nur im Sinne des Vereinszwecks verwendet werden“ darf (§ 1 Abs. 2 VerG). Dies bedeutet aber kein Verbot erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit: Ein Verein kann durchaus auch auf Gewinnerzielung ausgerichtete Tätigkeiten ausüben (Nebentätigkeitsprivileg),²¹ solange die Gewinne nicht an Mitglieder ausgeschüttet oder an Dritte verteilt werden.²² Ebenso gilt er nicht schon dadurch als „auf Gewinn berechnet“, dass die Mitgliedschaft auch materielle Vorteile (zum Beispiel Senkung der Verwaltungskosten durch Zusammenarbeit) verschafft,²³ solange die Gewinnerzielung nicht der Vereinszweck und der Verein ein bloßer Deckmantel für die Erwerbstätigkeit seiner Mitglieder oder Dritter ist.²⁴

Der Vereinszweck muss klar und umfassend in den Statuten umschrieben sein (§ 3 Abs. 2 Z 3 VerG). Die bestimmte – nicht verschwommene – Umschreibung des Zwecks²⁵ dient dazu, dass die Mitglieder und die Öffentlichkeit Klarheit darüber erlangen können.²⁶ Alle Zwecke (und Tätigkeiten) sind abschließend in den Statuten festzulegen, um eine Auflösung wegen Überschreitung des statutenmäßigen Wirkungsbereichs zu vermeiden (§ 29 Abs. 1 VerG). Es müssen aber nicht alle Ziele und Tätigkeiten tatsächlich verfolgt werden.²⁷

Inhaltlich sind den Zwecken, die ein Verein verfolgen darf, kaum Grenzen gesetzt. Die Vereinsbehörde²⁸ darf gemäß § 12 Abs. 1 VerG nur dann mit Bescheid erklären, dass die Gründung nicht gestattet ist, „wenn der Verein nach seinem Zweck, seinem Namen oder seiner Organisation gesetzwidrig wäre.“²⁹ Sie kann die Gründung zudem nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonven-

19 ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 23.

20 Siehe für diesen Begriff zum Beispiel *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 1–2; *Elhenický, Richard/Ginthör, Oliver/Haselberger, Martin* 2019: Vereinsrecht. VerG. Vereinsgesetz 2002. Kommentar, 2. Auflage, Wien, S. 9 und 164.

21 Oder Nebenzweckprivileg. Siehe für diese Begriffe zum Beispiel *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 289.

22 Zum Beispiel VfSlg. 11.735/1988, m.w.N.; ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 20–21.

23 Vgl. zum Beispiel VfSlg. 11.735/1988; VfSlg. 9.879/1983, Pkt. II.3.b; VfSlg. 8.844/1980, Pkt. II.e; ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 20; *Brändle/Rein* 2015 (Fn. 14), S. 59 ff.

24 Vgl. zum Beispiel VfSlg. 19.260/2010, Pkt. III.2; VfSlg. 9.879/1983, Pkt. II.3.b; VfSlg. 4.411/1963, Pkt. IV; ferner *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 1 (Geschäftsbetrieb muss sich ideellen Zielen unterordnen und darf nicht zum Selbstzweck werden) und 289 ff, m.w.N.; *Elhenický/Ginthör/Haselberger* 2019 (Fn. 20), S. 2.

25 Vgl. VfSlg. 9.364/1982, Pkt. II.2.d; *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 79–80 und 119; *Brändle/Rein* 2015 (Fn. 14), S. 69.

26 VfSlg. 9.366/1982, Pkt. II.2.d.

27 *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 119–120; *Brändle/Rein* 2015 (Fn. 14), S. 69.

28 Bezirksverwaltungsbehörde bzw. Landespolizeidirektion. Vgl. § 9 Abs. 1 VerG.

29 Vgl. auch *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 121, m.w.N. (Zweck darf auch nicht „rechtswidrig oder staatsgefährlich sein“); ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 21 (Verein darf „nur einen erlaubten Zweck verfolgen“).

tion (EMRK) unterbinden, das heißt, wenn der Eingriff in die Vereinsfreiheit gesetzlich vorgesehen und „im Interesse der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig“ ist. Dabei gesteht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) den Staaten bei der Entscheidung, ob eine solche Notwendigkeit vorliegt, nur einen eingeschränkten Ermessensspielraum zu.³⁰

Unter der Grundvoraussetzung der gemeinsamen Verfolgung eines ideellen Zwecks kann ein Verein jedenfalls all jene Tätigkeiten (ideellen Mittel) ausüben, die die Statuten als „für die Verwirklichung des Zwecks“ anführen. Gleichfalls müssen die Statuten auch über „die Art der Aufbringung finanzieller Mittel“ (materielle Mittel) Aufschluss geben (§ 3 Abs. 2 Z 4 VerG).³¹ Somit müssen auch die für die Verwirklichung des Zwecks vorgesehenen – ideellen und materiellen – Mittel abschließend in den Statuten genannt sein, es schadet aber auch hier nicht, wenn sie in der Praxis nicht allesamt ausgeübt werden.³²

Die zwei Elemente – Zweck und Tätigkeiten (Mittel) für seine Erreichung – sind „sorgfältig (und dh: in getrennten Statutenbestimmungen) auseinanderzuhalten“,³³ insbesondere für die Frage der Gemeinnützigkeit³⁴ und der damit verbundenen steuerlichen Vorteile.³⁵ Der Zweck sollte die „Vision“, das „ideelle Ziel“, aber auch den örtlichen Tätigkeitsbereich³⁶ darlegen, die Tätigkeiten hingegen all das, was konkret zu tun beabsichtigt wird.³⁷ Diese Trennung ist besonders relevant, wenn die Tätigkeiten zur Erreichung des – jedenfalls ideellen – Zwecks auch wirtschaftlicher Natur sein sollen.³⁸

30 Vgl. zum Beispiel EGMR 05.04.2007, Scientology-Kirche Moskau/Russland, Nr. 18147/02, Rn. 86, und die dort angeführte Rechtsprechung; in der Lehre statt vieler *Daiber, Birgit* 2017: Art. 11 EMRK, in: *Meyer-Ladewig, Jens/Nettesheim, Martin/Raumer, Stefan von (Hrsg.): EMRK. Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar*, 4. Auflage, Baden-Baden et al., Rn. 22–36 und 45 ff, m.w.N.

31 Für den Unterschied zwischen ideellen und materiellen Mitteln vgl. *Elhenický/Ginthör/Haselberger* 2019 (Fn. 20), S. 9 und 146; *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 126 ff, 625–626, 629–630 und 632.

32 Dazu bereits oben bei Fn. 27.

33 *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 119.

34 Dafür muss sich aus den Statuten die Verfolgung von gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken ergeben. Vgl. §§ 34 ff Bundesabgabenordnung (BAO), BGBl. 194/1961 i.d.F. BGBl. I 29/2021 i.d.F. BGBl. I 32/2021; *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 76–77, 80 und 608 ff; *Brändle/Rein* 2015 (Fn. 14), S. 185 ff und insbesondere 189 ff.

35 Dazu etwa *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 605 ff; *Elhenický/Ginthör/Haselberger* 2019 (Fn. 20), S. 141 ff.

36 *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 119 (bei Fn. 645); *Elhenický/Ginthör/Haselberger* 2019 (Fn. 20), S. 22.

37 Vgl. *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 79–80 und 119 (Zitat); *Elhenický/Ginthör/Haselberger* 2019 (Fn. 20), S. 9, 22–23 und 146.

38 Vgl. *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 80, 119 und 628 ff; *Elhenický/Ginthör/Haselberger* 2019 (Fn. 20), S. 141 ff.

2.1.3 Grundzüge der Vereinsorganisation: die Statuten

Die Organisation eines Vereins ist in den Statuten geregelt.³⁹ Gemäß § 3 Abs. 1 VerG steht die „Gestaltung der Vereinsorganisation“ zwar zunächst „den Gründern“ und später den für „Statutenänderungen berufenen Vereinsorganen im Rahmen der Gesetze frei.“⁴⁰ Die Statuten müssen aber die in § 3 Abs. 2 VerG gelisteten Informationen und Regelungen „jedenfalls enthalten“. Diese notwendigen Statuteninhalte⁴¹ umfassen – neben den bereits genannten (Z 3 und 4)⁴² – Vereinsnamen (Z 1) und -sitz (Z 2), Regelungen über Erwerb und Beendigung der Mitgliedschaft (Z 5), Rechte und Pflichten der Mitglieder (Z 6) sowie Organe und ihre Aufgaben unter Angabe von Geschäftsführung und Außenvertretung (Z 7).

2.2 *Eignung für eine grenzübergreifende Zusammenarbeit in den Bereichen Verkehr und Mobilität, Klimaschutz sowie Tourismus*

Aus diesem Überblick über relevante Aspekte des österreichischen Vereinsrechts ergibt sich zunächst, dass der Vereinsgründung und -mitgliedschaft in persönlicher Hinsicht keine hier bedeutsamen Grenzen gesetzt sind: Inländische und ausländische, natürliche und juristische Personen können in einem österreichischen Verein tätig sein. Der Sitz muss aber in Österreich liegen, und zwar am Ort seiner tatsächlichen Hauptverwaltung.⁴³

Vor allem aber unterliegen Vereine auch inhaltlich keinen relevanten Grenzen. Solange ein ideeller Zweck verfolgt wird, können die Zwecke und Tätigkeitsfelder sehr breit gestreut sein. Unzulässig ist nur die Verfolgung von gesetzwidrigen Zwecken, wobei Art. 11 Abs. 2 EMRK in Auslegung des EGMR den Eingriffsmöglichkeiten der Vereinsbehörde in die Vereinsfreiheit selbst in diesen Fällen enge Grenzen setzt.⁴⁴

Die Verfolgung eines bestimmten Zwecks und die Ausübung entsprechender Tätigkeiten setzt aber voraus, dass diese Zwecke und Tätigkeiten (ideelle Mittel) sowie die Art der Aufbringung der erforderlichen Finanzmittel (materielle Mittel) detailliert in den Statuten verankert – und dabei klar voneinander abgegrenzt – werden.⁴⁵

Insgesamt ist das (österreichische) Vereinsrecht somit eine gut geeignete Rechtsform für eine grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen öffentlichen (Gebiets-)Körperschaften Tirols und Bayerns in den hier untersuchten Bereichen.

39 Vgl. § 1 Abs. 1 VerG sowie ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 20.

40 Sie dürfen daher nicht gegen zwingende Rechtsvorschriften oder die guten Sitten verstoßen. Vgl. ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 23.

41 Dazu *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 73 ff; *Elhenický/Ginthör/Haselberger* 2019 (Fn. 20), S. 22 ff.

42 Oben 2.1.2.

43 Dazu oben 2.1.1.

44 Dazu oben 2.1.2.

45 Dazu oben 2.1.2, zu den weiteren notwendigen Inhalten von Statuten auch 2.1.3.

3 Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

3.1 Grundsätzliches

3.1.1 Rechtsgrundlagen

Das Instrument des EVTZ beruht auf der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ),⁴⁶ die mit der Verordnung (EU) Nr. 1302/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013⁴⁷ geändert wurde. Die Verordnungen stützen sich auf Art. 175 Abs. 3 AEUV (ex-Art. 159 Abs. 3 EGV)⁴⁸ – der EVTZ ist damit eine „spezifische Aktion außerhalb der Fonds“ der EU-Kohäsionspolitik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts.⁴⁹

Als „hinkende“ Verordnung sind einige Aspekte der EVTZ-VO im innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten durchzuführen bzw. zu konkretisieren.⁵⁰ Der Sitz eines EVTZ muss sich in einem Mitgliedstaat befinden, „dessen Recht mindestens eines der Mitglieder unterliegt“ (Art. 1 Abs. 5 EVTZ-VO). Dabei sind die Regelungen des Sitzstaats besonders relevant, da die Handlungen der EVTZ-Organe nicht nur der EVTZ-VO (Art. 2 Abs. 1 lit. a) und der von den Mitgliedern geschlossenen Übereinkunft (lit. b)⁵¹ unterliegen, sondern eben auch den nationalen Rechtsvorschriften des Sitzstaats (lit. c). Nationales Recht ist für den EVTZ zudem bei der „Wahrnehmung von Aufgaben“ relevant (Art. 2 Abs. 1a).⁵²

EVTZ unterliegen in den Mitgliedstaaten also zum Teil unterschiedlichen Regelungen, und zwar sowohl für verfahrensrechtliche (zum Beispiel Genehmigung und Registrierung) als auch für materielle Aspekte (zum Beispiel Natur der Rechtspersönlichkeit, zulässige Aufgaben und Haftungsfragen).⁵³ Für die Eignung des EVTZ für eine Kooperation zwischen öffentlichen Körperschaften Tirols und Bayerns bedeutet dies, dass auch derartige nationale Eigenheiten zu berücksichtigen sind – gerade bei der Sitzwahl. Da die

46 ABl. 2006 L 210/19 (EVTZ-VO 2006).

47 Damit erfolgten laut Titel „Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Arbeitsweise“ von EVTZ. ABl. 2013 L 347/303 (EVTZ-VO 2013). Die derzeit geltende Fassung wird im Folgenden aus Gründen der Einfachheit mit „EVTZ-VO“ abgekürzt.

48 Vgl. zur Diskussion, ob diese Rechtsgrundlage ausreicht, zum Beispiel *Kubicki, Philipp* 2017: Unionsrechtliche Grundlagen eines EVTZ und mitgliedstaatliche Durchführung, in: *Krzymuski, Marcin/Kubicki, Philipp/Ulrich, Peter* (Hrsg.): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union, Baden-Baden et al., S. 93–129 (96 ff).

49 Siehe zum Vorliegen der Voraussetzung der „Erforderlichkeit“ derartiger Maßnahmen ErwGr. 2 EVTZ-VO 2006.

50 Siehe dazu insbesondere die Schlussbestimmungen (Art. 16 EVTZ-VO).

51 Die Übereinkunft ist das zentrale Gründungsdokument eines EVTZ. Vgl. unten 3.4.2.

52 Dazu auch unten 3.3.

53 Siehe zur innerstaatlichen Durchführung zum Beispiel *Kubicki* 2017 (Fn. 48), S. 116 ff, m.w.N.

EVTZ-VO sowohl in Österreich⁵⁴ als auch in Deutschland auf Länderebene durchgeführt wird, sind das Tiroler EVTZ-Gesetz⁵⁵ bzw. – für Bayern – das Gesetz über die Zuständigkeiten zum Vollzug wirtschaftsrechtlicher Vorschriften (ZustWiG)⁵⁶ und die EVTZ-Durchführungsverordnung (EVTZDV) vom 16. August 2017⁵⁷ relevant.

3.1.2 Fakultativer Charakter

Ein Merkmal des EVTZ ist sein fakultativer Charakter (ErwGr. 8 EVTZ-VO 2006), das heißt, die Entscheidung über seine Nutzung als Kooperationsinstrument liegt stets bei den jeweiligen Akteuren. Damit soll auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip gewahrt werden (ErwGr. 15).

3.1.3 Rechtspersönlichkeit

Ein weiteres Merkmal eines EVTZ ist seine Rechtspersönlichkeit (Art. 1 Abs. 3 EVTZ-VO) nach Unionsrecht.⁵⁸ Ein EVTZ kann damit im Namen seiner Mitglieder handeln und verfügt „über die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit“ nach entsprechendem nationalen Recht (Abs. 4). Die EVTZ-VO lässt offen, ob die Rechtspersönlichkeit öffentlich- oder privatrechtlicher Natur ist. In Anbetracht der potenziellen Mitglieder und Aufgaben⁵⁹ sind beide Varianten vertretbar, was sich auch in der Praxis niederschlägt: So sehen nationale Durchführungsnormen sowohl die öffentliche (zum Beispiel Spanien, Italien und Frankreich) als auch die private Rechtsform (zum Beispiel Polen) vor. Zum Teil ist den Regelungen diesbezüglich auch nichts zu entnehmen (zum Beispiel Tirol, Bayern, Belgien, Slowakei und Ungarn), weshalb die Frage in diesen Fällen wohl von den Mitgliedern bei der Gründung zu entscheiden ist.⁶⁰

3.1.4 Ziel und Zweck

Der EVTZ hat gemäß Art. 1 Abs. 2 EVTZ-VO das Ziel der Erleichterung und Förderung insbesondere der territorialen Zusammenarbeit seiner Mitglieder, wobei diese explizit eine oder mehrere der drei Formen der „europäischen territorialen Zusammenarbeit“ (ETZ) – der grenzübergreifenden, der transnationalen und der interregionalen – umfassen kann.⁶¹

54 Für die Kontroversen über die Zuständigkeit siehe Maier, Johannes 2009: Rechtliche Hindernisse für die Implementierung des EVTZ-Instruments in die föderale Verfassungsstruktur Österreichs, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 455–470 (463 ff.); Eisendle, Andreas 2011: Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): ausgewählte Rechtsfragen zur Verordnung (EG) 1082/2006, Bozen, S. 77 ff.

55 LGBl. 55/2010, zuletzt geändert mit Gesetz vom 22.11.2019, LGBl. 138/2019.

56 Bekanntgemacht am 24.01.2005 (GVBl. S. 17, BayRS 700-2-W), zuletzt geändert durch § 10 des Gesetzes vom 23.12.2020 (GVBl. S. 663).

57 GVBl. S. 440, BayRS 706-1-1-W.

58 Vgl. zum Beispiel Kubicki 2017 (Fn. 48), S. 102, m.w.N.

59 Siehe zu beiden Aspekten noch unten 3.2 bzw. 3.3.

60 Vgl. zum Beispiel Kubicki 2017 (Fn. 48), S. 105 ff.

61 Siehe zu dieser Unterscheidung Art. 2 VO (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), ABl. 2013 L 347/259 (ETZ-VO).

In der Praxis ist die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen direkt angrenzenden Gebietskörperschaften das bislang meistgenutzte Anwendungsgebiet des EVTZ.⁶²

Der Zweck ist die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union. Für den (erst) seit dem Vertrag von Lissabon im Primärrecht verankerten *territorialen* Zusammenhalt hat sich – aufgrund des Fehlens einer Definition – ein weites Verständnis durchgesetzt: Demnach betrifft seine Förderung „die harmonische Entwicklung der Union als Ganzes“ und die „Überwindung administrativer Grenzen“.⁶³

3.2 Mögliche Mitglieder

Art. 3 EVTZ-VO zählt die potenziellen Mitglieder eines EVTZ auf, wobei ein solcher – außer in den in Art. 3a Abs. 2 und Abs. 5 EVTZ-VO genannten Fällen – immer aus Mitgliedern aus „mindestens zwei Mitgliedstaaten“ besteht (Abs. 2). Infrage kommen demnach folgende Einrichtungen, auch in Verbandsform: die Mitgliedstaaten (Abs. 1 lit. a) sowie regionale (lit. b) und lokale (lit. c) Gebietskörperschaften; öffentliche Unternehmen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 RL 2014/25⁶⁴ sowie Einrichtungen des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 RL 2014/24⁶⁵ (lit. d); seit 2013 zudem auch Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) erbringen (lit. e),⁶⁶ sowie Einrichtungen aus Drittländern nach Art. 3a, die mit jenen gemäß lit. a–e vergleichbar sind (lit. f).

62 Vgl. zum Beispiel *Evrard, Estelle/Engl, Alice* 2018: Taking Stock of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): From Policy Formulation to Policy Implementation, in: *Medeiros, Eduardo* (Hrsg.): European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe, Cham, S. 209–227 (220), sowie die vom Ausschuss der Regionen beauftragte Studie von *Zillmer, Sabine/Hans, Sebastian/Lüer, Christian/Montàn, Amparo* 2018: EGTC monitoring report 2017, Brüssel, S. 106–107. <http://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Documents/EGTC-MR-2017.pdf> (15.03.2021).

63 *Puttler, Adelheid* 2016: Art. 174 AEUV, in: *Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.): EUV, AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 5. Auflage, München, Rn. 8–9.

64 Die EVTZ-VO verweist hier noch auf Art. 2 Abs. 1 lit. b (der Vorgänger-)RL 2004/17/EG, ABl. 2004 L 134/1. Gemäß Art. 107 und Anhang XXI RL 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014, ABl. 2014 L 94/243 (Auftragsvergabe im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und Aufhebung der Richtlinie 2004/17), sind Bezugnahmen auf die alte Richtlinie heute aber als Verweisungen auf die neue Richtlinie zu verstehen.

65 In der EVTZ-VO Art. 1 Abs. 9 UAbs. 2 RL 2004/18/EG, ABl. 2004 L 134/114. Vgl. aber die vorstehende Fn. sowie Art. 91 und Anhang XV RL 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014, ABl. 2014 L 94/65 (öffentliche Auftragsvergabe und Aufhebung der Richtlinie 2004/18).

66 Diese Erweiterung wurde vom Europäischen Parlament im Rahmen der ersten Lesung zur EVTZ-VO 2013 ergänzt (siehe den Konsolidierten Legislativtext vom 20.11.2013, EP-PE_TC1-COD(2011)0272) und spiegelt den erweiterten Handlungsspielraum von EVTZ (siehe dazu unten 3.3) auf Mitgliederebene wider. Der unionsrechtliche Begriff der DAWI entspricht im Wesentlichen dem deutschen Terminus der „Daseinsvorsorge“ und umfasst Aufgaben in Bereichen wie „Schul-, Sozial- und Gesundheitswesen, Kultur und Sport, Straßenbau, örtliches und regionales Verkehrswesen (ÖPNV, Regionalverkehr), Ver- und Entsorgung (mit Energie oder Wasser)“. *Krzymski, Marcin* 2017: Der EVTZ im Außenverhältnis, in: *Krzymski, Marcin/Kubicki, Philipp/Ulrich, Peter* (Hrsg.): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union, Baden-Baden et al., S. 159–187 (162 f).

Der EVTZ dient also vornehmlich der Kooperation öffentlicher Einrichtungen, während für die Beteiligung *privater* Akteure enge Grenzen bestehen. Direkt beteiligt werden können sie nur, wenn sie mit der Erbringung von DAWI betraut sind.⁶⁷ Es ist aber eine mitteilbare Teilnahme denkbar, wenn sie Teil eines Verbunds sind, in dem die öffentlichen Elemente überwiegen, sodass dieser als Einrichtung des öffentlichen Rechts einzuordnen ist.⁶⁸

3.3 Zulässige Aufgaben

Grundsätzlich müssen die (Gründungs-)Mitglieder dem EVTZ seine Aufgaben gemäß Art. 7 Abs. 1 EVTZ-VO im Rahmen des Gründungsverfahrens nach Art. 4 übertragen und diese auch zwingend in der Übereinkunft festschreiben (Art. 8 Abs. 2 lit. c).

3.3.1 Umfang

Die Aufgaben betreffen die „Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union, sowie der Überwindung von Hindernissen auf dem Binnenmarkt“ (Art. 7 Abs. 2 EVTZ-VO). Es ist davon auszugehen, dass sie – neben der „Erleichterung und Förderung“ der Zusammenarbeit – auch die „Durchführung“ entsprechender Maßnahmen betreffen.⁶⁹

Zudem kann ein EVTZ „sonstige spezifische Maßnahmen territorialer Zusammenarbeit [...] mit oder ohne finanzielle Unterstützung der Union durchführen“ (Art. 7 Abs. 3 UAbs. 1 EVTZ-VO). Diese betreffen in erster Linie die Umsetzung von Kooperationsprogrammen bzw. Projekten, die über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds und/oder den Kohäsionsfonds unterstützt werden (UAbs. 2). Zulässig ist auch die Implementierung von Unionsprogrammen außerhalb der Kohäsionspolitik.⁷⁰ Die Mitgliedstaaten können zwar die Ausführung von Aufgaben „ohne finanzielle Unterstützung der Union“ einschränken, nicht aber die Investitionsprioritäten gemäß Art. 7 ETZ-VO (UAbs. 3), die somit einen Mindestkatalog potenzieller Aufgaben ohne Unionsunterstützung bilden.

67 Siehe auch Krzymuski, Marcin 2017: Der EVTZ im Innenverhältnis, in: Krzymuski, Marcin/Kubicki, Philipp/Ulrich, Peter (Hrsg.): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union, Baden-Baden et al., S. 131–158 (131 ff).

68 Vgl. ebenda, S. 132–133.

69 Vgl. anstelle vieler Krzymuski 2017 (Fn. 67), S. 160 ff.

70 Dazu zum Beispiel Alcolea Martinez, Alfonso 2014: Towards a New Generation of European Groupings of Territorial Cooperation, in: European Structural and Investment Funds Journal (ESIfJ), Jg. 2, Nr. 2, S. 89–100 (99). Siehe auch ErwGr. 5 EVTZ-VO 2013.

Vorteilhaft ist, dass ein EVTZ für einige Programme als Alleinbegünstigter Fördermittel einwerben kann (Art. 12 Abs. 3 ETZ-VO). Zudem kann er mit der Verwaltung eines Kooperationsprogramms beauftragt werden, indem ihm vom Mitgliedstaat die Aufgaben einer Verwaltungsbehörde übertragen werden (Art. 22 ETZ-VO).⁷¹

3.3.2 Grenzen

Für mögliche Aufgaben eines EVTZ bestehen Grenzen, die sich sowohl aus der EVTZ-VO als auch aus nationalen Normen ergeben (können). Die EVTZ-VO schließt die Übertragung von Aufgaben aus, die „die Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder Verpflichtungen zur Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen, etwa der Polizei- und Regelungsbefugnis oder der Befugnisse und Verpflichtungen in den Bereichen Justiz und Außenpolitik betreffen“ (Art. 7 Abs. 4 UAbs. 1). Der EVTZ kann aber die Bedingungen für die Verwendung einer Infrastruktur oder die Erbringung von DAWI einschließlich der Tarif- und Gebührenregelungen festlegen (UAbs. 2).

Die auf mitgliedstaatliche Normen zurückzuführenden Grenzen betreffen zunächst den Umfang der Zuständigkeiten der Mitglieder nach innerstaatlicher Kompetenzverteilung (Art. 7 Abs. 2 EVTZ-VO). Eine Teilnahmegenehmigung des Mitgliedstaats ist aber selbst dann möglich, wenn das Mitglied nicht über alle erforderlichen Kompetenzen verfügt. Weitere Handlungsbereiche, die die Mitgliedstaaten beschränken können, sind Maßnahmen „ohne finanzielle Unterstützung der Union“ (Abs. 3 UAbs. 3) sowie Tätigkeiten, die gegen nationale Normen über öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Sittlichkeit oder das öffentliche Interesse verstoßen (Art. 13 UAbs. 1). Solche Verbote dürfen aber „kein Mittel zur willkürlichen oder verschleierten Beschränkung“ der Kooperation sein (UAbs. 2).

3.3.3 Fazit

Dem EVTZ steht ein weites Spektrum an Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten offen. Eine wichtige Grenze ist der Ausschluss hoheitlicher Befugnisse, die – als Ausnahme – eng auszulegen ist und jedenfalls Befugnisse des „hoheitlichen Kernbereichs“ umfasst (Erlass verbindlicher Rechtsnormen oder Verwaltungsakte). EVTZ sind daher vornehmlich auf privatrechtliche Handlungsformen angewiesen.⁷² Zu typischen Kooperationsbereichen zählen auch Verkehr und Mobilität, Klimaschutz sowie Tourismus.⁷³

71 Vgl. zum Beispiel ebenda, S. 90 und 96–97; Zillmer, Sabine/Böhme, Kai/Lüer, Christian 2014: Gründung eines EVTZ für Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, in: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.): EVTZ-Leitfaden für Akteure der deutsch-polnischen Zusammenarbeit, S. 8. Ein Beispiel für die noch kaum genutzte Möglichkeit des EVTZ als Behörde ist der EVTZ „ESPON“. Vgl. dazu <http://espon.eu> (15.03.2021) sowie Zillmer et al. 2018 (Fn. 62), S. 76.

72 Siehe dazu m.w.N. Krzymuski 2017 (Fn. 67), S. 167 ff.

73 Siehe die Aufstellung ausgeübter sowie angestrebter Kooperationsgebiete in Zillmer et al. 2018 (Fn. 62), S. 173 ff (Annex 3 – Policy areas of EGTCs).

3.4 Gründung

3.4.1 Gründungsverfahren

Art. 4 EVTZ-VO regelt die Gründung eines EVTZ, die mit Beschluss der Mitglieder erfolgt (Abs. 1). Neben den Mitgliedern spielen auch die Staaten (bzw. die in diesen zuständigen Gebietskörperschaften), aus denen die Kooperationspartner stammen, eine entscheidende Rolle. Ihnen obliegt nämlich die Genehmigung der Übereinkunft und der Teilnahme am EVTZ. Gemäß Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 erfolgt diese Entscheidung in der Regel binnen sechs Monaten (mit stillschweigender Genehmigung bei Ausbleiben von Einwänden). Der Sitzstaat (bzw. die zuständige Gebietskörperschaft) muss das Gründungsersuchen jedoch förmlich genehmigen, weshalb diesem auch im Gründungsverfahren eine zentrale Rolle zukommt. Der EVTZ erwirbt seine Rechtspersönlichkeit nach der Registrierung bzw. Veröffentlichung der Gründungsdokumente im Sitzstaat (Art. 5 Abs. 1). Mitteilungs- und (gegebenenfalls) Genehmigungspflichten bestehen auch bei Änderungen der Gründungsdokumente (Art. 4 Abs. 6) und beim Beitritt neuer Mitglieder (Abs. 6a).

Aus den unterschiedlichen nationalen Regelungen resultieren erhebliche Unterschiede beim Gründungsverfahren,⁷⁴ das in einigen Mitgliedstaaten durchaus aufwändig ist.

3.4.2 Innere Ausgestaltung

Die Mitglieder bestimmen die innere Ausgestaltung eines EVTZ in der Übereinkunft und der Satzung, deren Mindestanforderungen in Art. 8 bzw. 9 EVTZ-VO geregelt sind. Seit der Änderung der EVTZ-VO 2013 ist die Übereinkunft das zentrale Gründungsdokument: Sie regelt die institutionellen Eckpunkte und muss sowohl bei der Gründung als auch bei späteren Änderungen von den Mitgliedstaaten (bzw. Gebietskörperschaften) genehmigt werden (Art. 4 Abs. 3 ff). Die Satzung regelt dagegen vor allem die innere Funktions- und Arbeitsweise. Sie unterliegt nicht mehr dem direkten Überprüfungsvorbehalt, muss aber der Übereinkunft entsprechen (Art. 9 Abs. 1) und bestimmte Mindestregelungen enthalten.

Die EVTZ-VO enthält etwa Vorgaben für die verpflichtenden Organe (Art. 10 Abs. 1), den Haushalt (Art. 11) sowie für Liquidation, Zahlungsunfähigkeit, Zahlungseinstellung und Haftung (Art. 12). Einige Aspekte wie die Haftung können zudem mit nationalen Durchführungsnormen – insbesondere des Sitzstaats – konkretisiert werden.

Die EVTZ-VO regelt somit zwar das Grundgerüst, die Kooperationspartner behalten in der Gründungsphase (und darüber hinaus) aber wichtige Gestaltungsspielräume, um den EVTZ flexibel an spezifische Bedürfnisse anzupassen. In der Praxis konnten sich daher diverse Kooperationsformen entwickeln, die sich etwa in Bezug auf Ausrichtung

74 Dazu m.w.N. Krzymuski 2017 (Fn. 67), S. 142 ff; Engl, Alice, 2014: Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen. Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit in normativer und praktischer Dimension, Baden-Baden, S. 217 ff; Kubicki 2017 (Fn. 48), S. 119 ff, mit Verweis auf Engl, Alice 2013: Ein Instrument zwischen Gemeinschaftspolitik und nationalem Recht: Die Durchführung der Verordnung über den Europäischen Verbund für Territoriale Zusammenarbeit in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, in: Europarecht (EuR), Jg. 48, Nr. 3, S. 285–306 (287 ff); mit einer exemplarischen schematischen Darstellung Eisendle 2011 (Fn. 54), S. 79 ff.

und Aufgaben (zum Beispiel mono- oder multifunktional), Struktur (zum Beispiel Organe), Rechtspersönlichkeit (öffentlich- oder privatrechtlich) oder Haftung (beschränkte oder unbeschränkte) unterscheiden.⁷⁵

4 Schlussbetrachtungen

Grundsätzlich ist sowohl ein (österreichischer) Verein als auch ein EVTZ sehr gut für eine institutionalisierte grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen öffentlichen (Gebiets-)Körperschaften Tirols und Bayerns in den Bereichen Verkehr und Mobilität, Klimaschutz sowie Tourismus geeignet. Beide Rechtsformen zeichnen sich durch beachtliche Flexibilität und die Möglichkeit zur „statutarischen“ Anpassung an individuelle Bedürfnisse aus.

Das Vereinsrecht – als *allgemeinere* Kooperationsform – ist besonders flexibel. Für die hier betrachtete Kooperation bestehen weder in persönlicher noch in inhaltlicher Hinsicht relevante Grenzen. Ein Verein bietet vor allem dann Vorteile, wenn auch privatrechtlich organisierte Akteure involviert werden sollen. Ratsam ist jedenfalls eine klare, getrennte Auflistung der Zwecke, Tätigkeiten und Finanzmittel in den Vereinsstatuten.⁷⁶

Der EVTZ ist dagegen die *spezifischere* Kooperationsform, die explizit Probleme bei der territorialen Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften reduzieren soll (ErwGr. 2 EVTZ-VO 2006). Damit gehen aber auch Grenzen einher: In Bezug auf die Aufgaben dürfen sich hier zwar kaum Einschränkungen ergeben, die Liste möglicher Kooperationspartner ist aber wesentlich kleiner als bei Vereinen.⁷⁷ Abschreckend wirken können zudem mangelnde Erfahrungswerte und das Zusammenspiel von Unionsrecht und nationalem Recht. So gehen in der Praxis etwa mit der Sitzwahl regelmäßig komplexe (Rechts-)Fragen einher.⁷⁸

Trotzdem zählt der EVTZ – insbesondere auf Gemeindeebene⁷⁹ – bereits „zu den am häufigsten verwendeten Instrumenten für die Errichtung dauerhafter Kooperationsstrukturen“. ⁸⁰ Diese Entwicklung ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Ein allgemeiner Mehrwert, der den EVTZ aber noch nicht grundsätzlich von einem Verein abhebt, ist die

75 Für einen Überblick siehe Zillmer *et al.* 2018 (Fn. 62), S. 13 ff und 159 ff (Annex 2 – Overview of key characteristics of EGTCs).

76 Dazu oben 2.

77 Dazu oben 3.2.

78 Typisch sind etwa Fragen im Zusammenhang mit der Einstellung von eigenem Personal. Dazu zum Beispiel Knöfel, Oliver L. 2017: EVTZ und (internationales) Arbeitsrecht, in: Krzymuski, Marcin/ Kubiczki, Philipp/Ulrich, Peter (Hrsg.): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 189–225.

79 Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Klotz, Greta/Kofler, Ingrid 2019: Grenzüberschreitende Governance und Bürgernähe. Die Rolle von „Grenz“-Gemeinden in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Bozen, S. 39, m.w.N. http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/Institutes/autonomies/sfereg/EURAC_Vol_Governance_DE.pdf (10.03.2021).

80 Alber *et al.* 2019 (Fn. 79), S. 34.

Möglichkeit zur Institutionalisierung der Kooperation in einer stabilen Struktur mit Rechtspersönlichkeit.⁸¹ Vor dem Erlass der EVTZ-VO blieb diese Institutionalisierung vielen öffentlich-rechtlichen Akteuren aufgrund von restriktiven nationalen Regelungen verwehrt.

Im Vergleich zu einem Verein hat ein EVTZ aber zwei maßgebliche Vorzüge, aus denen sich letztlich eine Art „rechtspolitische Privilegierung“ ergibt.⁸² Ein erster – *politischer* – Vorteil besteht in einer verstärkten Sichtbarkeit, gerade auf Unionsebene. Dank seiner spezifischen Rechtsnatur wird ein EVTZ nämlich automatisch als eine Kooperation wahrgenommen, die auf die EU-Ziele der territorialen Zusammenarbeit ausgerichtet ist. Damit verbunden ist auch die Einbettung in ein entsprechendes Netzwerk,⁸³ was zu Vorteilen im Informationsaustausch führt.⁸⁴ Eine solche Vernetzung über die Staatsgrenzen hinweg ist gerade für nachgeordnete – und vor allem auch lokale – Gebietskörperschaften von zunehmender Bedeutung.⁸⁵

Die zweite Privilegierung des EVTZ ist *rechtlicher* Natur und besteht in seiner vermehrten Ausstattung mit zusätzlichen Handlungsmöglichkeiten. Seit 2013 kann ein EVTZ etwa die Bedingungen für die Verwendung einer Infrastruktur oder die Erbringung von DAWI bestimmen.⁸⁶ Weitere Beispiele ergeben sich aus anderen Unionsrechtsakten: So kann ein EVTZ gemäß Art. 39 Abs. 5 RL 2014/24 zwischen den Vergaberegeln des Sitzstaats und des Mitgliedstaats, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird, wählen. Ebenso kann

81 Ausführlich zu den Vorteilen einer Institutionalisierung Zillmer et al. 2018 (Fn. 62), S. 144; Alcolea Martinez 2014 (Fn. 70), S. 90; Zillmer, Sabine/Toptsidou, Maria 2014: Potential and Limits of the EGTC Instrument for Enhancing Integration Across Borders (Spatial Foresight Brief No. 5), Luxemburg, S. 12. http://spatialforesight.eu/files/spatial_theme/spatial/publications/Brief-2014-5-141111.pdf (15.03.2021); am Beispiel des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino Fink, Matthias 2012: EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino als Rechtsgrundlage und Motor der territorialen Zusammenarbeit, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 420–431 (430–431).

82 Siehe zu Vorteilen eines EVTZ auch Krzymuski, Marcin 2020: The EGTC as a legal solution of institutionalisation of cross-border cooperation, in: Ocskay, Gyula (Hrsg.): 15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, S. 7–35 (9 ff). http://legalaccess.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2020/11/15_Years_EGTCs_01_KRZYMSKI_Legal_solution.pdf (15.03.2021).

83 Vgl. *Europäischer Ausschuss der Regionen*: EGTC Platform. <http://portal.cor.europa.eu/egtc> (15.03.2021).

84 Vgl. Zillmer et al. 2018 (Fn. 62), S. 144, sowie die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Monitoring-Studie von Zillmer, Sabine/Hans, Sebastian 2018: Assessment of the application of EGTC regulation. Final report – 20.04.2018, S. 8–9 und 16–17. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess_egtc_applic_en.pdf (15.03.2021).

85 Eller, Mathias 2020: Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktionen der Gemeinde im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit, Wien, S. 177. Eller unterstreicht die Bedeutung „informeller Kanäle“ insbesondere vor dem Hintergrund des geringen Einflusses von Gemeinden auf Unionsebene.

86 Dazu oben 3.3.2.

er an europäischen und gegebenenfalls nationalen Förderprogrammen als berechtigter alleiniger Antragsteller auftreten (siehe zum Beispiel Art. 12 Abs. 3 ETZ-VO),⁸⁷ wobei diese Sonderstellung künftig sogar noch verstärkt werden könnte.⁸⁸

Zugleich schließen sich die beiden Organisationsformen nicht gegenseitig aus. So kann etwa das Vereinsrecht genutzt werden, um eine Kooperation in vergleichsweise einfacher Form aufzubauen und zu „testen“. Bewährt sie sich, kann die umständlichere, aber Vorteile bietende Gründung eines EVTZ angedacht werden. Diese Gründung muss dann auch nicht zwingend mit der Auflösung bestehender Strukturen einhergehen, sondern können diese parallel fortgeführt und ein EVTZ *zusätzlich* – für die Intensivierung der Zusammenarbeit in spezifischen Bereichen – errichtet werden.⁸⁹ Letztlich ist die Wahl der Rechtsform somit zwar ein relevanter Erfolgsfaktor, noch viel entscheidender ist aber der Wille zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit selbst.

87 Solche Möglichkeiten können zwar auch anderen gemeinsamen Einrichtungen bzw. Rechtsträgern mehrerer öffentlicher Auftraggeber aus verschiedenen Mitgliedstaaten offenstehen, doch wird für diese fallweise zu prüfen sein, ob die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen.

88 Vgl. zum Beispiel die Vorschläge für Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.05.2018 über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg), COM(2018) 374 final, 2018/0199 (COD), bzw. über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext, COM(2018) 373 final, 2018/0198 (COD). Für Details zu diesen zwei laufenden Gesetzgebungsverfahren siehe *Europäische Union*: Datenbank für rechtliche Inhalte der Europäischen Union (EUR-Lex) – Document 52018PC0374. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:52018PC0374> bzw. ebenda, Document 52018PC0374. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=celex:52018PC0373> (15.03.2021); zur möglichen Rolle des EVTZ im Rahmen eines etwaigen „Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext“ siehe Krzymuski 2020 (Fn. 82), S. 31–32.

89 So besteht etwa der in den 1990er Jahren entstandene Dreierlandtag Tirols, Südtirols und des Trentino auch nach der Gründung eines EVTZ im Jahr 2011 fort. Siehe dazu zum Beispiel Eisendle, Andreas 2019: Streiflichter grenzübergreifender Zusammenarbeit der Euregio-Länder, in: Fink, Matthias/Rautz, Günther (Hrsg.): 100 Jahre Erster Weltkrieg – Europa und Europaregion: von den Grenzen von 1918 zu den Netzwerken 2018, Bozen, S. 53–75 (zur Interaktion von Dreierlandtag und EVTZ insbesondere 71–72).

7. Europäische Union/Europäische Integration

Eine geopolitische EU-Kommission und die Bewältigung der Corona-Krise

Horst Förster

1 Problemaufriss

Zweifellos befindet sich die Europäische Union in einer der schwierigsten Phasen in ihrer Geschichte. Dies bezieht sich nicht nur auf ihre Beziehungen bzw. Verflechtungen zu den aktuellen Weltmächten. Darüber hinaus hat die seit dem Winter 2019/2020 einsetzende und sich seitdem verstärkende Pandemie nicht nur unzählige Leben gekostet und enorme soziale und wirtschaftliche Schäden verursacht. Zugleich legte diese zahlreiche europäische Probleme offen, die bislang nicht so deutlich sichtbar waren. Das betraf zum Beispiel die Koordinationsfähigkeit auf europäischer Ebene, die Bereitschaft der Mitgliedstaaten sich abzustimmen und der Versuchung des Rückfalls in nationale Denkmuster zu widerstehen und damit den grundsätzlichen Fragen der europäischen Solidarität nachzukommen. Angesichts dieser vielschichtigen Probleme und der Fragen, wie Europa aus dieser Krise herauskommt und ob und wie der Wiederaufbau gelingt, entscheidet auch darüber, welchen Platz die Europäische Union in der Welt einnehmen wird.

Dabei scheint auch bereits in den politischen und gesellschaftlichen Hintergrund geraten zu sein, mit welchem Anspruch die deutsche Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in ihrer Antrittsrede im Dezember 2019 an die Öffentlichkeit getreten ist. Sie will mit ihrem Team Europa nicht nur zum ersten klimaneutralen Kontinent machen, sondern auch bei der Migration, Digitalisierung und Rechtsstaatlichkeit neue Akzente setzen. Wir haben die Verantwortung, Europa stärker zu hinterlassen, als wir es geerbt haben. Die neue Kommissionspräsidentin spricht zu Recht von einer geopolitischen Kommission, so urteilt das deutsche Auswärtige Amt in einer Presseerklärung.¹

Ziel des nachfolgenden politisch-geographischen Beitrags soll es daher sein, zunächst kurz auf die Begrifflichkeit von Geopolitik einzugehen, zumal die oben angedeuteten Äußerungen der Kommissionspräsidentin in der Öffentlichkeit, in der Politik und Wissenschaft sehr unterschiedlich aufgenommen wurden. Danach soll im Hauptteil der Versuch unternommen werden, die unterschiedlichen, oft unkoordinierten Bewältigungsstrategien der Pandemie-Krise mit geopolitischen Aktivitäten bzw. Vorstellungen in Verbindung zu bringen. Dies scheint auf den ersten Blick vielleicht etwas abwegig, doch zahlreiche internationale Aktivitäten, genauer Hilfsangebote und Handlungsweisen, haben offensichtlich einen geopolitisch-strategischen Ansatz. Schließlich sei auch noch ein Kernanliegen der EU angesprochen, das mit der Erweiterung der Gemeinschaft, vor allem hinsichtlich der Westbalkanländer und deren aktueller Krisensituation verbunden ist.

1 *Auswärtiges Amt* 2019: Startschuss für eine geopolitische EU-Kommission, Presseerklärung vom 03.12.2019. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/aussenpolitik-europa-eu-kommision-/2284150> (17.06.2021).

2 Von der Politischen Geographie zur Geopolitik

Versucht man die Geschichte der Politischen Geographie zu rekonstruieren, so lässt sich schon ihr Beginn nicht eindeutig bestimmen. Zudem führt die historische Belastung dieser Teildisziplin der Geographie zu unterschiedlichen subjektiven Deutungen von Verlauf und Konsequenzen, insbesondere in der Verstrickung mit der Geopolitik. Aber auch die häufige und zumeist unreflektierte Verwendung des Begriffs „Geopolitik“ birgt immer noch das Missverständnis, dass es sich dabei um eine stringente Schule oder gar um ein feststehendes Theoriekonzept handelt, welches an der Schnittstelle zwischen Politik und Geographie politische Probleme zu lösen vermag. Vereinfacht gesagt, ist Geopolitik eher eine Perspektive, die die Rolle von Geographie, meist im Sinne von Territorialität und Zugang zu Ressourcen, als Antrieb politischen Handelns hervorhebt.

Geopolitische Denkansätze haben eine lange, sehr zu differenzierende Tradition. Territoriale Raster waren in der internationalen Politik bereits vor dem Westfälischen Frieden bedeutend. Nach dem 30-jährigen Krieg wurden sie zu einem Kernpunkt internationaler Politik. Historisch betrachtet beschreibt Geopolitik die Idee vom globalen Agieren einzelner Staaten, konzeptionell eng mit dem europäischen Kolonialismus und Imperialismus verbunden, denn die geographische Ausbreitung war die materielle Grundlage des Aufstiegs Europas und später der USA.

Es ist hier nicht der Platz, um den vielfältigen Strömungen und Argumentationsketten der Geopolitik² nachzugehen. Hingewiesen muss aber darauf, dass der Begriff „Geopolitik“ zuerst von schwedischen Wissenschaftlern geprägt, dann auch im anglo-amerikanischen Sprachraum verwendet wurde und das geographische Denken dort beeinflusst hat. In Deutschland selbst wurde diese geopolitische Denkweise von Friedrich Ratzel weiterentwickelt³, dessen positivistische Auffassung in der Annahme mündete, dass sich Staaten in einem ständigen Existenzkampf um essenziellen Lebensraum befänden. In seinem Begriffssystem wurden dabei die Grundlagen für die „Lebensraumideologie“ des Dritten Reiches gelegt. Verhängnisvoll waren danach die Wirkungsweise bzw. der Einfluss von Karl Haushofer, der die Geopolitik des Dritten Reiches zur wissenschaftlichen Erfüllungsgehilfin einer nationalsozialistischen Ideologie formte.⁴

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in Deutschland, wie auch in anderen europäischen Ländern, diese geopolitischen Denkweisen dann von der wissenschaftlichen Diskussion und einer praktischen Politikbeeinflussung weitgehend ausgeschlossen. Die letzte „Hochblüte“ geopolitischer Interpretationen des Weltgeschehens lag in der Zeit des Kalten Krieges, als die Blockkonfrontationen zwischen den Großmächten USA und UdSSR und ihren jeweiligen Verbündeten den Hauptfokus internationaler Politikforschung und Politikberatung bildeten.

2 Vgl. Schöller, Peter 1977: Wege und Irrwege der Politischen Geographie und Geopolitik, in: Matznetter, Josef (Hrsg.): Politische Geographie, Darmstadt, S. 249–302.

3 Ratzel, Friedrich 1896: Die Gesetze des räumlichen Wachstums der Staaten, in: Matznetter, Josef (Hrsg.): Politische Geographie, Darmstadt, S. 29–53.

4 Haushofer, Karl 1925: Politische Erdkunde und Geopolitik, in: Matznetter, Josef (Hrsg.): Politische Geographie, Darmstadt, S. 138–161.

Die Aufteilung der Welt in konkurrierende Einflussphären auf der Basis souveräner Nationalstaaten bestimmte die Sichtweise auf die Weltpolitik, aber auch auf regionale Verhältnisse und Konflikte. Das Ende des Kalten Krieges drängte die Dominanz dieser „geopolitischen Vogelperspektive“ zurück. Gleichzeitig wurden aber regionale Konflikte, die insbesondere nach dem Ende der Blockkonfrontation zusammenfielen oder sogar von jenen mit ausgelöst worden waren, geopolitisch neu bewertet. Der Zerfall Jugoslawiens legte zum Beispiel eine Betrachtungsweise nahe, die regionale, nationale und globale Faktoren neu bewerten musste. Schließlich lässt sich seit den 2010er Jahren wieder eine verstärkte Bezugnahme auf die „klassische Geopolitik“ feststellen, zunehmend als Ergebnis von Entwicklungen im Kontext der wachsenden politischen und ökonomischen Rolle Chinas und in geringerem Maße Russlands. Im Westen, insbesondere in den USA, wurde dies als Bedrohung der liberalen Weltordnung interpretiert.

Mit Blick auf diese Entwicklungen stellt sich hier die für die vorliegende Betrachtung wichtige Frage: Betreibt die Europäische Union eigentlich auch Geopolitik, zum Beispiel in Form der Osterweiterung? In der Einleitung zu diesem kurzen, politisch-geographischen Beitrag war bereits auf die anspruchsvolle und wegweisende Antrittsrede der neuen Kommissionspräsidentin und auf die ausdrückliche Zustimmung durch das deutsche Auswärtige Amt hingewiesen worden.

In der europäischen Politik, insbesondere in Frankreich und Deutschland, war man zu der Überzeugung gekommen, dass in einer Zeit, in der die zentralen Akteure der internationalen Ordnung immer stärker geopolitisch agieren, auch die EU in der Lage sein muss, in diesen Konzepten zu denken und gegebenenfalls zu handeln. Eine erfolgreiche Außenpolitik muss dabei eine wichtige Stellung einnehmen. Unter den zahlreichen außenpolitischen Herausforderungen, vor denen die EU schon im Jahr 2020 stand, wird ein Hauptthema sein, wie sie sich auf der Weltbühne gegen China, die USA und Russland unter Wahrung des Multilateralismus und der globalen Ordnung behaupten kann. Dabei stehen bei der von der Kommissionspräsidentin vorgestellten Arbeitsmethoden der Kommission vor allem Kollegialität, Transparenz und Effizienz an erster Stelle. Hinzuweisen ist dabei auf die sechs Prioritäten der Kommission für 2019–2024: ein europäischer Green Deal (Europa soll erster klimaneutraler Kontinent werden), eine Wirtschaft im Dienste der Menschen (mehr soziale Gerechtigkeit und Wohlstand), ein Europa für das digitale Zeitalter (aktive Teilhabe mit einer neuen Technologiegeneration), Förderung unserer europäischen Lebensweise (Schutz unserer Bürger und unser Werte), ein stärkeres Europa in der Welt (Festigung der verantwortungsvollen, globalen Führungsrolle Europas), neuer Schwung für die Demokratie in Europa.⁵ Somit steht die neue geopolitische Kommission vor der Lösung enormer Aufgaben wie der Erweiterung, dem Brexit, dem Klimawandel, dem 5G-Ausbau, der Eindämmung des wachsenden Protektionismus und der Reform des europäischen Asylsystems.

Um diese Umbrüche und Aufgaben zu schaffen, muss Europa geeint auftreten. Dies bezieht sich sowohl auf die Außen- und Sicherheitspolitik als auch auf das Eintreten für eine europäische Perspektive für eine Erweiterung der Union, zum Beispiel für weitere

5 Europäische Kommission 2019: Die Prioritäten der Europäischen Kommission. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_de (17.06.2021).

Länder des Westlichen Balkans. Dabei sind natürlich die bisherigen Abstimmungsmodalitäten in den einzelnen Gremien zum Teil hinderlich. Zahlreiche Maßnahmen und angestrebte Prozesse in vielen Politikbereichen erfordern die Zustimmung bzw. die Einstimmigkeit der 27 EU-Mitgliedstaaten.

3 Geopolitik und multilaterale Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie-Krisen

An dieser Stelle ist wiederum nicht der Raum, um eine ausführliche Chronik mit Formen und Wirkungen von Krisen die vielfältigen Versuche zur Bewältigung ihrer lang- und kurzfristigen Folgen vorzunehmen. Dagegen sollen nur einige wesentliche Gegenmaßnahmen der europäischen Institutionen auf unterschiedlichen Ebenen in ihrer Wirkungsweise betrachtet werden.

„Europa: Getrieben von Krisen. Hier die Nation- dort die Gemeinschaft. Das Janusgesicht der EU ist schon 2020 so deutlich zu Tage getreten wie selten zuvor. Corona hat gezeigt: Die Staaten handeln oft erst dann europäisch, wenn der Problemdruck ihnen keine andere Möglichkeit lässt.“

So pessimistisch urteilt Ulrich Ladurner⁶ in einer Rückschau zu Beginn des Jahres 2021 über die angelaufenen bzw. erfolgten Krisenbewältigungsstrategien der europäischen Staaten. Zunächst reagierte jedes Land für sich, der Streit um Schutzausrüstungen oder Atemmasken fertigte ein Bild einer ungeeinten Union. Diese Uneinigkeit wurde von einigen Großmächten geopolitisch ausgenutzt. Darauf wird noch zurückzukommen sein. Zunächst waren die Mitgliedstaaten der Union uneins, wie die Folgen der Pandemie abgefedert werden sollten. In einer Zeit, in der neben Deutschland elf weitere EU-Staaten Grenzkontrollen eingeführt haben und ihren Bürgern von Reisen ins Ausland abrieten, schaltete auch die Union in Brüssel auf unbestimmte Zeit in den Notbetrieb um. Schon zu Beginn der Pandemie zeigte sich dabei, dass die Krisenbekämpfung und die Eindämmung der gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen in den kommenden Monaten Priorität haben würde. Für die ambitionierten Pläne von EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen zum Klimaschutz oder der Digitalisierung würde kaum Zeit übrigbleiben.

Was waren nun die mit Bezug auf die Pandemie getroffenen wesentlichen Beschlüsse, Maßnahmen und Wirkungsweisen in Deutschland und in Europa?

Aus dem umfangreichen Informationsmaterial, das die Behörden und Institutionen der EU aus unterschiedlichen Politikbereichen vorgelegt haben, seien hier in unserem Themenzusammenhang einige wenige, wesentliche und nachhaltige Beschlüsse angesprochen bzw. bewertet.

Aber dennoch zur Erinnerung an den Beginn der Ereignisse und an die Chronologie: Ende Dezember 2019 meldete China die kurz zuvor aufgetretenen Fälle einer unbekannten Lungenkrankheit an die WHO. Im März 2020 stuft die WHO den Ausbruch des neuen Corona-Erregers als Pandemie ein. Die deutschen Bundesländer beschließen, nachdem schon in Bayern und in NRW erste Infektionen aufgetreten waren, im Eilverfahren die

6 Ladurner, Ulrich 2021: Getrieben von Krisen, in: Das Parlament, Nr. 1–2, S. 11.

Schließung von Schulen und Kitas. Bundestag und Bundesrat ordnen im Eilverfahren Erleichterungen für die Inanspruchnahme von Kurzarbeit an. Ab Mitte März traten weitgehende Einschränkungen des öffentlichen Lebens in Kraft. Ebenfalls im Eilverfahren beschließt der Deutsche Bundestag ein Milliardenpaket für das Gesundheitswesen, Kultur und Wirtschaft.

Wie sehen nun aber die Beschlüsse und Maßnahmen der „Geopolitischen EU-Kommission“ zu Beginn der eskalierenden Lage für Europa aus?

Zuerst soll aber nur verkürzt auf den Maßnahmenkatalog Bezug genommen werden, den das Europäische Parlament als übergeordnete Instanz vorgelegt hat. Als Reaktion auf Covid-19 wurden danach zehn wesentliche Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Coronavirus erarbeitet. An erster Stelle stand das Bemühen um die Verlangsamung der Ausbreitung des Virus (Schließung von Außengrenzen der EU, Mittelbereitstellung für das Europäische Zentrum für Prävention und Kontrolle von Krankheiten (ECDC)). An zweiter Stelle stand die Bereitstellung medizinischer Ausrüstung (neben einer „Notfall-Reserve“ werden drei Milliarden Euro an Soforthilfen für nationale Gesundheitssysteme mobilisiert). Neben der Forschungsförderung über das EU-Forschungsprogramm wurden Teams aus ganz Europa unterstützt, vor allem um schnellstmöglich einen Impfstoff gegen Covid-19 zu entwickeln. Gerade um die Produktion der Impfstoffe bzw. deren Produktionsweisen, um Produktionsstandorte, die Auftragsvergebung und Handelsbeziehungen hat es dann in der zweiten und dritten Welle der Pandemie in Europa (Herbst 2020 – Frühling 2021) internationale Verstimmungen gegeben. Die von Beginn an immer wieder von allen Institutionen geforderte europäische Solidarität trat oft in den Hintergrund gegenüber nationalen Forderungen. Ferner war geplant, dass zur Sicherung des wirtschaftlichen Aufschwungs nach der Krise die Kommission einen neuen Vorschlag für den langfristigen Haushalt (2021–2027) vorlegen sollte. Schon frühzeitig wurde ein umfangreiches Konjunktur- und Wiederaufbaupaket gefordert, wenngleich der Prozess ihrer Implementierung nicht ohne Gegenwehr blieb. So nutzen Polen und Ungarn im November 2020 zunächst ihr Vetorecht, um das sogenannten Corona-Paket zu verhindern.⁷ Damit in Verbindung stand die Sicherung der Arbeitsplätze. Auch die Unterstützung von Entwicklungsländern sollte Teil eines EU-Pakets für eine koordinierte, globale Reaktion zur Bekämpfung der Ausbreitung von Covid-19 werden. Die in unserem Beitrag noch zu bewertende Praxis wird zeigen, welche geopolitischen Ambitionen hinter dieser Unterstützung standen. Dies offenbarte sich spätestens sowohl bei der Impfstoffproduktion als auch bei der Verteilung der Impfstoffe.

7 *Kafsack, Hendrick* 2020: EU setzt Polen und Ungarn letzte Frist, in: Frankfurter Allgemein Online vom 08.12.2020. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/veto-gegen-corona-paket-eu-setzt-polen-und-ungarn-letzte-frist-17090748.html> (09.07.2021).

4 Nun ein Blick in die Praxis

Frankreichs Präsident Macron warb seit Beginn seiner Amtszeit für die Idee der europäischen Solidarität. Auch der neue Außenbeauftragte der EU, Josep Borrell, erklärte schon vor dem Ausbruch der Pandemie, die EU müsse die „Sprache der Macht“ lernen. Macht, Souveränität, Geopolitik – war die EU dabei sich von Grund auf zu verändern?

Schon im Februar 2020, kurz nach dem Beginn der Pandemie kam für die europäischen Länder die erste Prüfung bezüglich der vielfach beschworenen Solidarität. Auf dem Sondergipfel des Europäischen Rats in Brüssel scheiterte eine Einigung über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der Europäischen Union. Den Mitgliedstaaten gelang es nicht, die tiefen Differenzen über den nächsten Siebenjahres-Haushalt zu überwinden, da eine Gruppe von Nettozahlern sich weigerte, größere Ausgaben zu genehmigen und stattdessen auf größere Kürzungen für Landwirte und strukturschwache Regionen drängte, um ein vom Brexit hinterlassenes Budget-Loch von 75 Milliarden Euro zu füllen.⁸ Zu groß waren also die Differenzen zwischen den Nettozahlern, den sogenannten „Sparsamen Vier“ – den Niederlanden, Österreich, Dänemark und Schweden – und einer Gruppe von 17 Ländern, die sich gegen die Kürzungen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und des EU-Kohäsionsfonds aussprachen.

Wesentlich war dabei, dass das Europäische Parlament dem Verhandlungsergebnis der Staats- und Regierungschefs zustimmen muss. Die Bemühungen um eine baldige finanzielle Einigung wurden dadurch erschwert. Doch Diplomaten und EU-Beamte gingen bereits zu jener Zeit davon aus, dass die zunächst gescheiterten Verhandlungen wahrscheinlich während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 abgeschlossen würden. Tatsächlich erzielten die Staats- und Regierungschefs der EU eine politische Einigung über das Paket, das die Kommission bereits am 27. Mai 2020 als befristetes Aufbauinstrument „NextGenerationEU“ im Umfang von 750 Milliarden Euro sowie punktuelle Auflockerungen des langfristigen EU-Haushalts für den Zeitraum 2021–2027 vorgeschlagen hatte. Darüber war hier an anderer Stelle schon berichtet worden.

Dieser historische Sondergipfel in Brüssel als Ergebnis einer schließlich erzielten Einigkeit der EU galt darüber hinaus auch als Signal an die Welt, dass solidarisches, multinationales Handeln Erfolg bringt – zweifellos nicht ohne ein geopolitisches Kalkül!⁹ Nach erbittertem Streit einigten sich die Mitgliedstaaten einstimmig auf einen Aufbaufonds in Höhe von 750 Milliarden Euro, mit dem die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie gemeinsam abgemildert werden sollen. Außerdem beschlossen die Staats- und Regierungschefs den EU-Haushalt für die nächsten sieben Jahre in Höhe von 1074,3 Milliarden Euro. Zusammengenommen ist das mit 1,8 Billionen Euro das größte Finanzpaket, das die EU jemals in ihrer bisherigen Geschichte geschnürt hat. Anzumerken bleibt auch, dass Merkel und Macron ursprünglich vorgesehen hatten, 500 Milliarden Euro aus dem Aufbaufonds als Zuschüsse an Mitgliedsländer, die besonders unter der Pandemie

8 Die Differenzen waren einfach zu groß: EU-Sondergipfel zum MFR scheitert, S. 1–5. <https://www.euractiv.de/24.02.2020>.

9 Die EU einigt sich auf Finanzpaket gegen Corona-Krise, in: DW vom 21.07.2020. <https://www.dw.com/de/die-eu-einigt-sich-auf-finanzpaket-gegen-corona-krise/a-54251342> (27.08.2020).

leiden, zu verteilen. Dagegen sprachen sich die nunmehr „Sparsamen Fünf“ – die Niederlande, Österreich, Dänemark, Schweden und Finnland – aus. Deshalb wurde der Betrag der direkten Hilfe auf 390 Milliarden Euro gesenkt und 360 Milliarden Euro sollten als Kredite an bedürftige Staaten weitergereicht werden. Trotz der oft scharfen Gegensätze zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern war die Kommissionsführung mit dieser Lösung zufrieden. Zum ersten Mal in ihrer Geschichte wird die EU zur Finanzierung des großen Corona-Hilfsfonds Schulden aufnehmen, für die alle 27 Mitgliedstaaten gemeinsam haften. Diese EU-Anleihen werden in Anlehnung an die während der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008 nicht zustande gekommenen Eurobonds auch „Coronabonds“ genannt. Dieses enge „Zusammenschweißen“ war zweifellos ein geopolitisch bedeutsamer Erfolg. Dabei ist das Instrument des „NextGenerationEU“ mehr als ein Wiederaufbauplan. Zusammen mit dem MFR bietet sich, wie oben schon angedeutet, die Chance, nicht nur gestärkt aus der Pandemie hervorzugehen, die Wirtschaft neu auszurichten und Möglichkeiten für neue Arbeitsplätze in Europa zu schaffen. Kernelemente der Einigung sind daher Forschung und Innovation („Horizont Europa“), eine faire Klimawende und eine faire Digitalisierung (Programm „Digitales Europa“), die Verbesserung der Vorsorge und Krisenfestigkeit über die Aufbau- und Resilienzfazilität sowie das neue Gesundheitsprogramm EU4Health.

Tab. 1: Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027. Mittelzuweisungen insgesamt nach Rubriken (zu konstanten Preisen von 2018)

	MFR	NextGenerationEU	Insgesamt
1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales	132,8 Mrd. Euro	10,6 Mrd. Euro	143,4 Mrd. Euro
2. Zusammenhalt, Resilienz und Werte	377,8 Mrd. Euro	721,9 Mrd. Euro	1,0997 Bio. Euro
3. Natürliche Ressourcen und Umwelt	356,4 Mrd. Euro	17,5 Mrd. Euro	373,9 Mrd. Euro
4. Migration und Grenzmanagement	22,7 Mrd. Euro	–	22,7 Mrd. Euro
5. Sicherheit und Verteidigung	13,2 Mrd. Euro	–	13,2 Mrd. Euro
6. Nachbarschaft und übrige Welt	98,4 Mrd. Euro	–	98,4 Mrd. Euro
7. Europäische öffentliche Verwaltung	73,1 Mrd. Euro	–	73,1 Mrd. Euro
MFR Insgesamt	1,0743 Bio. Euro	750 Mrd. Euro	1,8243 Bio. Euro

Quelle: *Europäische Kommission* (Fn. 10).

Zu dem Maßnahmenpaket gehört auch die Modernisierung traditioneller Politikbereiche wie die EU-Kohäsionspolitik und die GAP, der Klimaschutz und der Schutz der Artenvielfalt. Die obenstehende Tabelle gibt eine vereinfachte Übersicht über die jeweiligen konkreten Mittelzuweisungen.¹⁰ Die EU kann sich nach den angedeuteten wegweisenden

10 *Europäische Kommission*: Europäischer Aufbauplan. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de (17.06.2021).

Beschlüssen über die künftige Finanzplanung nicht nur als eigenständiger Akteur auf den Finanzmärkten bewegen. Auch nach dem neuen Eigenmittel-Beschluss, der verhindern soll, dass durch die hohen Rückzahlungen der reguläre EU-Haushalt nicht zu sehr belastet wird, werden höhere Beitrittszahlungen durch Mitgliedstaaten festgelegt. Diese Maßnahme wird zweifellos nicht in allen Staaten Zustimmung finden. Auf ihrem Gipfel im Dezember 2020 beschloss die EU außerdem, den sogenannten Rechtsstaatsmechanismus einzuführen. Zum ersten Mal würde damit die Auszahlung von Geldern an die Einhaltung rechtsstaatlicher Kriterien in den Mitgliedstaaten gebunden. Unabhängig davon, wie wirksam dieser Mechanismus auch sein wird, er ist eindeutig ein weiterer, entscheidender Integrationsschritt. Aber schon damals war zu spüren, dass aus den gegenwärtig mehr innenpolitisch-nationalistischen Orientierungen Ungarn und Polens heftige Gegenwehr kommen würde.¹¹

5 Geopolitische Impfstrategien oder Geopolitik mit Impfstoffen?

Zweifellos waren die Beschlüsse des Europäischen Rats am Ende des Jahres 2020 beachtliche Erfolge zu einer immer angestrebten Solidarität und Integration. Allerdings erwies sich der am Ende angekündigte Impfprozess in den einzelnen Ländern trotz großer Erwartungen als ein Wettlauf mit der Zeit. Brüssel konnte die Impfstoffproduktion nicht so schnell hochfahren. Nüchtern betrachtet war der Fortschritt beim Impfen, trotz einiger positiven Entwicklungen, zunächst quälend langsam. Kein einziges Land der EU wies im Februar/März 2021 eine zweistellige Impfquote auf. Zwar hatte das Europäische Parlament mehrfach betont und auch beschlossen, Impfstoffe zentral gemeinsam zu beschaffen. Aber anscheinend war die Kommission zu optimistisch bei der Bewertung der Möglichkeiten zur Massenproduktion, außerdem war sie zu sicher, dass das Bestellte auch tatsächlich geliefert würde. Allerdings war bis dahin wenig über das Prozedere bekannt geworden, obwohl über einen Lenkungsausschuss alle EU-Staaten in die Verhandlungs- und Bestellprozesse eingebunden waren. Kritiker warfen der Kommission vor, anscheinend Versuche unternommen zu haben, Preise zu drücken. bzw. Haftungsfragen außer Acht gelassen zu haben.¹² Anscheinend wurde in Brüssel nicht bedacht, dass die Produktion von Impfstoffen ein komplexer Prozess ist, bei dem gerade am Anfang mit Produktionsschwankungen zu rechnen ist.

Die USA stellten dagegen schon im Frühjahr 2020 zehn Milliarden Dollar an Staatsgeldern bereit, um alle Phasen der Entwicklung von Impfstoffen zu finanzieren: Klinische Versuche, den Aufbau von Produktionskapazitäten und selbst Abfüll- und Verpackungsanlagen. Den US-Experten war bewusst, dass die Lieferkette komplett aufgebaut werden musste. Die Europäer merkten erst viel später, dass schon eine Lücke in dieser Kette ein Problem bedeutet. Trotz der oft vollmundigen Erklärungen einzelner europäischer Politiker war unklar, wann die volle Kapazität dieser „Kette“ erreicht werden wird. So muss sich Europa darauf einstellen, dass der Impfstoffmangel im Verhältnis zu besonders gut

11 *Verseck, Keno* 2021: Was taugt der EU-Rechtsstaatsmechanismus?, in: DW vom 21.05.2021. <https://www.dw.com/de/was-taugt-der-eu-rechtsstaatsmechanismus/a-56441093> (18.06.2021).

12 Vgl. *Wettach, Silke* 2021: Reisen mit Zertifikat, in: Das Parlament, Nr. 7–8.

ausgestatteten Staaten wie der USA, dem Vereinigten Königreich und Israel noch eine Weile anhalten wird. Es war daher nicht verwunderlich, dass sich EU-Mitgliedstaaten wie Ungarn und Tschechien nach Alternativen umsahen. So hat zum Beispiel Ungarn den russischen Impfstoff „Sputnik“ und das chinesische Produkt des Unternehmens Sinopharm per Notfallzulassung genehmigt.¹³

Auf diese „Politik mit Impfstoffen“ kann hier nur sehr kurz eingegangen werden. Festzuhalten bleibt, dass der schleppende Anlauf und Ablauf der Impfkampagne in der EU Ende 2020 bzw. zum Anfang 2021 einen hohen politischen Preis hat. Die Rivalen des Westens können wieder Zweifel an der europäischen Einigung säen – so titelte die FAZ am 3. März.¹⁴ Die Problematik bei der Impfstoffversorgung in der EU war praktisch – wie in der klassischen Geopolitik – eine Einladung an internationale Parteien, in ein Vakuum vorzustoßen. Auf den Einsatz des russischen Sputnik-Impfstoffs in Ungarn, in der Tschechischen Republik und in der Slowakei war oben bereits hingewiesen worden. Dieses russische Angebot, aber auch das der chinesischen Staatsmacht, erfolgte sicherlich nicht nur, um die beschriebenen „Lücken“ aus humanitären Gründen zu füllen.

Es ist in diesem Zusammenhang sehr aufschlussreich, noch einen kurzen Blick auf die politische bzw. geopolitische Situation auf den Balkan, insbesondere auf den Westbalkan zu werfen. Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Erweiterungspolitik der EU eine Perspektive für die Westbalkanstaaten aufgezeigt hatte. So operiert die EU seit dem Westbalkan-Gipfel 2003 in Thessaloniki mit dem Versprechen einer EU-Mitgliedschaft und wird dabei von einer Vielzahl regionaler Reformagenturen unterstützt: Die chinesischen Investitionen und Kredite sind sehr willkommen und sind dabei neue Abhängigkeiten zu schaffen, aber auch Russland und die Türkei als Schutzmacht der Serben bzw. als Protektor der Bosniaken oder anderer Muslime arbeiten mit diesen geopolitischen Strategien. Nach wie vor ringt dabei die EU mit ihrer Erweiterungspolitik um einen neuen Ansatz. Doch der Beginn der Pandemie auf dem Balkan und die sich schnell ausbreitenden Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung, sowie die vielfältigen gravierenden Auswirkungen für die Wirtschaft haben neue, internationale Problemfelder nach sich gezogen. „Corona-Impfungen auf dem Westbalkan: zwischen Unfähigkeit und Geopolitik“ titelte die Deutsche Welle zu Beginn des Jahres 2021.¹⁵ Während man international versucht, dem Impfnationalismus ein Ende zu setzen, lief der Impftourismus auf dem Westbalkan auf Hochtouren. Dabei ging es um den Streit, ob nun die westlichen oder russischen bzw. chinesischen Impfstoffe besser seien. Eine Debatte theoretischer Natur, denn ein Großteil der Balkanländer hat gar keinen Impfstoff bekommen und daher erst spät mit der Immunisierung der Bevölkerung beginnen können. Daher verwandelte sich der schon kritisierte Impfnationalismus in einen Impftourismus, der sogar die tiefen historischen

13 *Schlagwein, Felix* 2021: Ungarn: Sinopharm und Sputnik statt EU-Impfplan, in: DW vom 17.02.2021. <https://www.dw.com/de/ungarn-sinopharm-und-sputnik-statt-eu-impfplan/a-56603541> (18.06.2021).

14 *Busse, Nikolas* 2021: Geopolitik mit Impfstoffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.03.2021, S. 1. <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/russland-china-und-die-eu-geopolitik-mit-impfstoffen-17224155.html> (17.06.2021).

15 *Georgievski, Boris* 2021: Corona-Impfungen auf dem Westbalkan: zwischen Unfähigkeit und Geopolitik, in: DW vom 11.02.2021. <https://www.dw.com/de/corona-impfungen> (18.06.2021), S. 1–4.

und ethnischen Spaltungen der Region überwand. Eine Ausnahme bildete allerdings Serbien, es gehörte bei der Anzahl der geimpften Bürger zu den europäischen Spitzenreitern. Der Grund ist die geopolitische Orientierung des Landes, das einerseits EU-Kandidat ist und andererseits eng mit Russland und China verbunden erscheint.

6 Schlussbemerkungen

Zu Beginn dieses kurzen politisch-geographischen Beitrags wurde zum einen auf die katastrophale Pandemie-Situation innerhalb der EU hingewiesen und festgestellt, dass sich die Union in der schwersten Krise seit ihrer Gründung befände. Angesichts der nun gewaltigen zu lösenden Aufgaben im sozialen, ökonomischen und geopolitischen Bereich, traten andererseits die von der Kommissionspräsidentin angekündigten Vorhaben dieser neuen „geopolitischen Kommission“ einstweilen in die zweite Reihe. Die Prozesse, die sich bis zum Frühsommer des Jahres 2021 in Europa abspielten, waren eine echte Prüfung für die Solidarität und den Zusammenhalt der Gemeinschaft. Das geopolitische Störfeuer einiger Großmächte bei der Bewältigung der Corona-Krise zum Beispiel in Form von „Hilfsangeboten“ verkomplizierte die politische und geopolitische Lage. Diese Angebote waren zweifellos eingebunden in die geostrategischen Ziele einzelner Nationen. Die nur kurz angedeuteten Ereignisse auf dem Westbalkan bieten dafür ausreichende Beispiele.

Bei allen Schwächen mit zum Teil katastrophalen Folgen, die bei der Bewältigung der Krisen auftraten, zum Beispiel bei der Produktion und Verteilung der Impfstoffe, bei der Versorgung der Bevölkerung mit Hilfsmitteln, konnte die dritte Welle der Pandemie im Frühsommer 2021, dank der doch vorhandenen Solidarität der Mitgliedsländer abgeflacht werden. So konnte die Kommissionspräsidentin auf der Ratstagung am 25.–27. März 2021 zusammen mit der Kommission rasche Fortschritte bei der Immunisierung der EU-Bevölkerung verkünden. Bis Ende Juli 2021 sollten mindestens 70 Prozent aller Bürger einmal geimpft sein. Die Kommissionspräsidentin präsentierte den Staats- und Regierungschefs nicht nur die neuesten Zahlen zur Impfkampagne, sondern auch die geplante Erhöhung der Produktion der Impfstoffe und eine beschleunigte Auslieferung an die Mitgliedstaaten. Schon im Entwurf zur Gipfelerklärung hieß es auch, dass mit diesen Fortschritten auch die vielfältigen und zum Teil gravierenden Auflagen für die Bevölkerung in Kürze wieder gelockert werden könnten. Darüber hinaus gelobten die 27 Staaten erneut ein koordiniertes Vorgehen bei weiteren Schritten zur endgültigen Bewältigung der Pandemie und deren vielfältigen Auswirkungen und begrüßten zugleich die Einigung auf ein digitales Zertifikat als Nachweis für Impfungen, Tests oder überstandene Infektionen. Außerdem einigten sich die Mitgliedstaaten auf die Unterstützung einer Spende von mindestens 100 Millionen Impfdosen an ärmere Länder.

Abschließend noch eine kurze Antwort auf die eingangs gestellte Frage, ob die EU-Geopolitik betrieben oder zumindest in deren Strategien agiert hat. Es kann eine klare Aussage getroffen werden: Geopolitik wurde unter anderen in Form der Osterweiterung zu einer wichtigen EU-Strategie, wie schon zu den Anfängen der Gemeinschaft bei der Bildung des Binnenmarktes oder der Bildung der Europäischen Währungsunion. Entscheidend dabei waren bzw. sind die zu Grunde liegenden demokratischen Einigungsprozesse.

Die Rolle des Europäischen Ausschusses der Regionen im Rahmen der aktuellen Reform der EU-Kohäsionspolitik

Thomas Wobben¹

1 Einleitung

Alle sieben Jahre müssen sich Rat und Europäisches Parlament (EP) auf einen gemeinsamen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) einigen, der von den Mitgliedstaaten einstimmig beschlossen und vom Europäischen Parlament mit Mehrheit angenommen werden muss. Dieses Verfahren bietet immer auch Gelegenheit, nationale Eigeninteressen zu verfolgen und mit einem Veto zu drohen. Eine Einigung ist zeitraubend und die Entscheidung umfasst am Ende viele Themen, die im engeren Sinne wenig mit einer mittelfristigen Haushaltsplanung zu tun haben. Die Einigung auf den Mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2021–2027 verlief nach ähnlichem Muster. Zwar hatte die Europäische Kommission ihren Vorschlag bereits im Mai 2018 vorgelegt, um noch vor den Europawahlen im Mai 2019 eine Einigung zu erreichen, aber der schleppende Fortschritt der Diskussionen vor allem im Rat machte diesen Plan schon früh zunichte. Mit der Covid-19-Pandemie wurden dann im Mai 2020 die Rahmenbedingungen für die Haushaltsverhandlungen nochmal grundlegend verändert. Im Europäischen Rat wurde erst auf einer fünftägigen Marathonsitzung im Juli 2020 eine Einigung erzielt.² Mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments am 16.12.2020 zum nächsten MFR³ wurden dann die Rahmenbedingungen für viele EU-Programme gesetzt, damit diese im Laufe des Jahres 2021 in Kraft treten können. Der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR) hat diesen Prozess in den vergangenen Jahren aktiv begleitet, nicht zuletzt, weil viele der EU-Programme und Politiken durch lokale und regionale Gebietskörperschaften vor Ort umgesetzt werden. Dieser Beitrag möchte die Rolle des AdR in der Debatte um die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik nachzeichnen.

2 Der Europäische Ausschuss der Regionen und die europäische Kohäsionspolitik

Der Vertrag von Maastricht war nicht nur die Geburtsstunde für den Ausschuss der Regionen, sondern auch für die Europäische Kohäsionspolitik wie wir sie heute kennen. Ging es bei der Schaffung des AdR um die politischen Beteiligungsrechte der Städte und Regionen, drehte es sich bei der Kohäsionspolitik vor allem um deren materielle Unter-

1 Der Autor ist Direktor für beratende Dienste im AdR. Der Text gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder und stellt nicht unbedingt die Meinung der AdR dar.

2 Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17.–21.07.2020 Brüssel, den 21. Juli 2020 EUCO 10/20.

3 Vgl. *Europäischer Rat* 2020a: Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027 angenommen, Pressemitteilung vom 17.12.2020. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/> (10.02.2021).

stützung für eine faire Teilhabe an der EU. Seither wurden nicht nur die vertraglich definierten Aufgaben des AdR, sondern auch die Rolle der Kohäsionspolitik sukzessive erweitert. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde dem AdR schließlich ein Klagerecht beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) bei Verstößen von Gesetzgebungsakten gegen das Subsidiaritätsprinzip eingeräumt und gleichzeitig wurde die wirtschaftliche und soziale Kohäsion um den Bereich des territorialen Zusammenhalts erweitert. Daher ist es nicht verwunderlich, dass der AdR in den vergangenen 25 Jahren sehr großes Augenmerk⁴ auf die Erweiterung und Ausgestaltung der Kohäsionspolitik gelegt hat.

3 Besondere Hausforderungen für die Kohäsionspolitik

Bereits kurz nach Verabschiedung des Finanzrahmens für den Zeitraum 2014–2020 wurde deutlich, dass eine Einigung über die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik nach 2020 wesentlich schwieriger werden würde:

- Die Kohäsionspolitik hatte es im Nachgang der Finanzkrise 2007 nur in begrenztem Umfang vermocht,⁵ einen signifikanten und schnellen *Beitrag der EU zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise* zu leisten. Aufgrund nicht abgeflossener Strukturfondsmittel wurden daher Vorschläge gemacht, entsprechende Mittel zwischen den Mitgliedstaaten umzuschichten.⁶ Der Kohäsionspolitik wurde nachgesagt, zu unflexibel zu sein, um zielgenau bei der Krisenbewältigung zu helfen.⁷
- Der im Juli 2014 gewählte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hatte zu Beginn seiner Amtszeit mit dem „Juncker-Fonds“ oder genauer gesagt dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) vor allem auf den *Aufbau von Finanzinstrumenten* gesetzt, bei denen keine Zuschüsse vergeben, sondern nur rückzahlbare Kredite gewährt wurden.
- Die Mittelausstattung für die Kohäsionspolitik, die rund ein Drittel der EU-Haushaltsmittel ausmachte, geriet durch die immer *größer werdenden Finanzierungsbedürfnisse für andere EU-Politiken* zunehmend unter Druck. Als Reaktion auf den globalen Wettbewerb, die EU-Erweiterung oder die Bewältigung der Flüchtlingskrise wurden die Forderungen nach einer Umschichtung des EU-Haushalts immer lauter.⁸

4 Dies wird auch in einer Studie zum 25-jährigen Bestehen des AdR, die Anfang 2020 veröffentlicht wurde, deutlich: Birte Wassenberg 2020: The History of Committee of the Regions – 25 years of cities and regions furthering European integration. https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/The%20History%20of%20the%20Committee%20of%20the%20Regions/4166_Book_Histoire_25_ans_Comite_EN.pdf.

5 Siehe: Europäische Kommission COM(2013) 210 final.

6 In einem gemeinsamen Brief an den Präsidenten des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, hatten die Bundeskanzlerin Angela Merkel und der damalige französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy bereits im Sommer 2011 vorgeschlagen, nicht abgerufene Strukturfonds-Fördermittel zielgerichtet zu verwenden, um Wachstum zu fördern und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

7 Siehe beispielsweise: Schmidt-Seiwert, Volker 2011: Finanz- und Wirtschaftskrise – das Europa der unterschiedlichen Betroffenheiten. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2, S. 113 ff.

8 Vgl. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd) 2018: EU-Haushalt: Zeit für neue Prioritäten, vom 07.05.2018. <https://www.iwd.de/artikel/eu-haushalt-zeit-fuer-neue-prioritaeten-387768/> (10.02.2021).

- Darüber hinaus gab es auch „*hausgemachte*“ Kritik von den *eigentlichen Nutznießern* der Kohäsionspolitik. Aufgrund des umfangreichen Planungs- und Umsetzungsaufwandes dieser Politik kam vor allem aus denjenigen Mitgliedstaaten⁹ Kritik, in denen Kohäsionsmittel nur in geringem Umfang zum Einsatz kamen.¹⁰
- Die Kohäsionspolitik wurde auch zunehmend als Instrument *im Rahmen der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung* eingesetzt. Aufgrund der schleppenden Umsetzung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten wurde versucht, die Zahlung aus den Strukturfonds vermehrt an ex-ante-Konditionalitäten zu knüpfen.
- Zusätzlich wurde im Rahmen der von Kommissionpräsident Juncker initiierten Debatte zum *Weißbuch zur Zukunft der Europäischen Union*¹¹ erstmals in einem offiziellen Papier der Kommission die Option vorgeschlagen, zumindest Teile der Kohäsionspolitik auf die Mitgliedstaaten zu verlagern.

Im weiteren Verlauf der Diskussion über die Zukunft der Kohäsionspolitik wurden zusätzliche Herausforderungen sichtbar:

- Mit dem angekündigten *Austritt Großbritanniens aus der EU* nach dem entsprechenden Referendum im Juni 2016 und dem damit verbundenen Ausscheiden des zweitgrößten Nettozahlers waren entsprechende Mittelreduzierungen für die Kohäsionspolitik absehbar.
- Die wichtige *Rolle der Kohäsionspolitik für den Kampf gegen den Klimawandel* im Rahmen des europäischen Grünen Deals und *für den gerechten Übergang zu einer sauberen und kreislauforientierten Wirtschaft*¹² besonders der Kohleregionen in Europa.
- In der Endphase der Verhandlungen stand dann vor allem die Frage im Mittelpunkt, welchen Beitrag die *Kohäsionspolitik zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie* leisten kann.

4 Die Diskussion über die Reform der Kohäsionspolitik im EU-Politikzyklus

Die Kohäsionspolitik stellte mit ihrem Volumen von rund 371 Milliarden Euro zu laufenden Preisen in der Förderperiode 2014–2020 den größten Einzelposten für investive Mittel im EU-Haushalt, die im Wege der geteilten Mittelverwaltung von den Mitgliedstaaten und Regionen verwaltet und vergeben werden, dar.¹³ Deshalb spielen sie bei den MFR Verhandlungen eine zentrale Rolle. Beispielsweise befassen sich rund 20 Seiten der

9 Vgl. hierzu zum Beispiel: *Johannes Roszbacher* auf der Expertentagung der slowakischen Ratspräsidentschaft zum Thema „Past Evidence, Current Experience and Future Perspectives“ am 15. September 2016.

10 Vgl. *Bachtler, John/Davies, Sara/Wishlade, Fiona* 2016: Evolution or Revolution? Exploiting New Ideas for Cohesion Policy 2020+, in: *European Policy Research Paper*, Nr. 95.

11 *Europäische Kommission* 2017a: Weißbuch zur Zukunft Europas, COM(2017) 2025.

12 Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang vom 14.01.2020, COM (2020) 22final.

13 Unter Berücksichtigung der nationalen Beiträge und anderer privater Investitionen dürfte sich der finanzielle Gesamtumfang der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014–2020 auf circa 450 Milliarden Euro belaufen.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zum MFR vom Juli 2020¹⁴ ausschließlich mit der Ausgestaltung und Verteilung der Kohäsionsmittel. Das ist weit mehr als für jede andere EU-Politik. Aufgrund ihrer finanziellen Bedeutung und der mit der geteilten Mittelverwaltung einhergehenden enormen Anzahl von beteiligten Akteuren erstaunt es nicht, dass sich die Debatte über die Reform der Strukturpolitik über viele Jahre hinzieht. Dabei lassen sich grob drei unterschiedliche Phasen unterscheiden:

- *Phase 1 (Reflexionsphase)*: Diese Phase beginnt in der Regel kurz nach Ende der vorangegangenen Reformdebatte. Sie zeichnet sich oftmals durch sehr weitreichende Vorschläge zur Reform der Politik aus. Die Anstöße dazu kommen häufig aus der Wissenschaft, wobei oftmals die Ziele und Instrumente der Kohäsionspolitik in Frage gestellt werden. In der aktuellen Reformdebatte dauerte diese Phase von 2015 bis Mitte 2017. Sie endete mit der Durchführung des Kohäsionsforums im Juni 2017.
- *Phase 2 (Designphase)*: In dieser Phase dreht sich alles um die Vorbereitung der Kommissionsvorschläge zur künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik. Wurden in der Reflexionsphase vor allem umfassende Veränderungen an der Politik diskutiert, so treten in der Designphase eher realisierbare Weiterentwicklungen der Politik in den Mittelpunkt. Diese Phase reichte von Mitte 2017 bis zur Vorlage der Entwürfe der Fondsverordnungen durch die Europäische Kommission Ende Mai 2018.
- *Phase 3 (Entscheidungsphase)*: Nachdem die Kommission ihre Vorschläge veröffentlicht hat, treten in dieser Phase vor allem Rat und Europäisches Parlament in den Vordergrund, um in einem langwierigen Verhandlungsprozess die Verordnungen zu verabschieden. Diese Phase reichte im konkreten Fall von Mai 2018 bis Februar 2021.

Der AdR musste für jede dieser Phasen spezifische Strategien entwickeln, um als beratendes Organ möglichst frühzeitig die Diskussionen beeinflussen zu können und um den drei wichtigsten Akteuren (Kommission, Mitgliedstaaten und Parlament) zielgerichtete Angebote machen zu können.

4.1 Phase 1: Agenda: Reflexionsphase (2015 – Mitte 2017)

Bereits im Oktober 2014, das heißt gerade einmal zehn Monate nach Beginn der neuen Förderperiode hatte das AdR-Präsidium den Beschluss¹⁵ gefasst, die Diskussion über die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik für die Zeit nach 2020 zu beginnen. Dazu wurde eine *Studie zur Zukunft der Kohäsionspolitik*¹⁶ in Auftrag gegeben, die Trends und

14 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17.–21.07.2020, Brüssel, den 21. Juli 2020 EUCO 10/20.

15 Beschluss des AdR-Präsidiums vom 06.10.2014.

16 Pucher, Jürgen/Frangenheim, Alexandra/Sanopoulos, Angelos/Schausberger, Wolfgang (Metis GmbH) 2015: The future of Cohesion Policy Teil 1, Studie im Auftrag des AdR und Jürgen Pucher (Projektleitung); Tödling-Schönhofer, Herta/Frangenheim, Alexandra/Sanopoulos, Angelos (METIS GmbH) 2015: The future of Cohesion Policy Teil 2, Studie im Auftrag des AdR.

Herausforderungen mit Auswirkungen auf die regionale und lokale Ebene (1), die Effektivität und Effizienz der Kohäsionspolitik (2), und Wachstums- und Kohäsionsmodelle (3) analysieren, sowie neue Ideen und Alternativen für die Ausgestaltung der EU-Kohäsionspolitik (4) vorlegen sollte. Gleichzeitig wurde eine *externe Arbeitsgruppe* eingerichtet, die die Arbeiten zur Erstellung der Studie begleiten sollte. Gezielt wurden in diese Arbeitsgruppe Expert/innen aus den EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten, den territorialen Verbänden und Regionen sowie Institutionen wie der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und Vertreter/innen der Wissenschaft eingebunden, um deren Sachverstand einzubringen. Dies war wichtiger denn je, da zu dieser Zeit das Für und Wider einer starken Kohäsionspolitik vor allem auch in der Wissenschaft diskutiert wurde und die Wirkungen der Kohäsionspolitik in Frage gestellt wurden.¹⁷ Der Abschlussbericht der AdR-Studie wurde der AdR-Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt (COTER) Ende 2015 vorgelegt und diente als Grundlage für eine Initiativstellungnahme des AdR zur Zukunft der Kohäsionspolitik.

Neben der Auseinandersetzung um die wissenschaftliche Begründung und die thematische Ausrichtung der Kohäsionspolitik rückten in dieser Phase auch Fragen der *Verwaltungsvereinfachung* in den Mittelpunkt der Debatte. Als Reaktion auf die zunehmende Kritik, die Reform der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014–2020 habe nicht weniger, sondern mehr Bürokratie verursacht, richtete die Europäische Kommission im Juli 2015¹⁸ eine *Hochrangige Gruppe zur Vereinfachung der Kohäsionspolitik* ein, die unter anderem auch Vorschläge für die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik nach 2020 erarbeiten sollte. Dies hatte der AdR Ende 2015 zum Anlass genommen, der künftigen niederländischen Ratspräsidentschaft eine enge Zusammenarbeit im Hinblick auf die Verwaltungsvereinfachung der Kohäsionspolitik anzubieten. In den Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rates vom 18.11.2015¹⁹ lud der Rat die bevorstehenden Präsidentschaften ein, mit dem Ausschuss der Regionen eine mögliche Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit zu prüfen. Daraufhin wurden im Jahr 2016 zuerst mit der niederländischen und dann mit der slowakischen Ratspräsidentschaft insgesamt drei Workshops durchgeführt, in denen Vertreter und Expert/innen der Mitgliedstaaten und Regionen sowie der EU-Institutionen konkrete Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung im Hinblick auf künftige Nachweis- und Berichtspflichten, zu Finanzinstrumenten und zur territorialen Zusammenarbeit diskutierten. Die Ergebnisse dieser Workshops wurden in zwei Berichten²⁰ zusammengefasst und als gemeinsame Beiträge unter anderem an die Hochrangige Expertengruppe zur Verwaltungsvereinfachung übersandt.

17 Vgl. Breidenbach, Phillip/Mitze, Timo/Schmidt, Christoph M. 2016: EU Structural Funds and Regional Income Convergence – A sobering experience, in: Ruhr Economic Papers #608 Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Germany.

18 Beschluss der Europäischen Kommission vom 10.07.2015 zur Einrichtung einer hochrangigen Gruppe unabhängiger Experten für die Überwachung der Vereinfachung für Begünstigte der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, COM(2015) 4806 final.

19 Vgl. Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rates vom 17./18.11.2015, 14185/15.

20 Die Berichte sind online verfügbar: Simplification of the Implementation of Cohesion Policy – Workshop on European Territorial Cooperation (ETC). Final Report. <https://cor.europa.eu/Documents/Migrated/Events/ETC-WORKSHOP-FINAL-REPORT.pdf> oder beim Ausschuss der Regionen erhältlich.

Die Reflexion über die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik erfuhr mit dem Ergebnis des *Referendums über den Austritt des Vereinigten Königreichs* aus der EU am 23.06.2016 eine neue Wendung. Die britische Bevölkerung hatte mit knapper Mehrheit für den Austritt aus der EU gestimmt, wobei besonders in den im Zuge des Strukturwandels abgehängten Gebieten im Norden Englands der Anteil der Austrittsbefürworter/innen am größten war. In der wissenschaftlichen Aufarbeitung dieses Wahlergebnisses wurde von den „abgehängten Gebieten“²¹ gesprochen, die trotz einer engen wirtschaftlichen Verflechtung mit dem Rest der EU gegen ein Verbleiben in der EU gestimmt hatten. Und zwar obwohl über lange Jahre hinweg auch viele Strukturfondsmittel in diese Gebiete geflossen sind, was darauf hindeutete, dass offensichtlich auch noch andere Gründe („take back control“ oder auch Migration) für den Ausgang ausschlaggebend waren.

Das Referendum stürzte die Europäische Union in eine Sinnkrise, in deren Verlauf Kommissionspräsident Juncker vorschlug, im Rahmen eines *Weißbuches über die Zukunft Europas*²² eine weitreichende Debatte über verschiedene Entwicklungsmodelle für den künftigen europäischen Integrationsprozess zu führen. Darin schlug die Europäische Kommission erstmals vor, Teile der Regionalpolitik zu re-nationalisieren. Es war daher nicht verwunderlich, dass dieser Vorschlag nur einen Tag später auf der auswärtigen Sitzung der AdR-Fachkommission COTER am 2.3.2017 in Warschau hohe Wellen schlug. Die COTER-Sitzung sah erstmals auch eine gemeinsame Unterredung mit den Regionalminister/innen der Visegrád-Staaten und vier weiterer Beitrittsländer im Beisein von Regionalkommissarin Corina Crețu vor und bot eine gute Gelegenheit zu einem Dialog ganz im Sinne des Multi-Level-Governance-Ansatzes. Die dort anwesenden Vertreter/innen der Mitgliedstaaten und Regionen waren sich einig: Die EU brauche nicht weniger, sondern mehr internen Zusammenhalt, um künftigen Austrittsbestrebungen einen Riegel verschieben zu können. Auch innerhalb der Europäischen Kommission führte der Brexit-Schock zu einer gewissen Neupositionierung und einer Rückbesinnung auf die originären Ziele der Kohäsionspolitik. Dies lässt sich beispielsweise in den Diskussionspapieren der Kommission zum Weißbuch zur Zukunft der EU nachzeichnen, die im Frühjahr 2017 erschienen. Insbesondere das *Reflexionspapier zum Thema „Die Globalisierung meistern“*²³ betonte nicht nur die Rolle der Struktur- und Investitionsfonds, sondern es stellte auch auf die besondere Rolle der lokalen Ebene und der Regionen ab, um auf die Herausforderung der Globalisierung zu reagieren. Das *Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Financen*²⁴, das am 28.6.2017 vorgelegt wurde, ging schließlich noch einen Schritt weiter, indem es ein klares Bekenntnis zum Mehrwert der Kohäsionspolitik für Europa enthielt und den Begriff Kohäsion vierundfünfzigmal verwendete. Hinzu kam, dass mit dem Wechsel von

21 Rodríguez-Pose, Andrés 2017: The Revenge of the Places that Don't Matter (and What to Do about It), in: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, Jg. 11, H. 1, S. 189–209.

22 Vgl. Europäische Kommission 2017c: Weißbuch über die Zukunft Europas, COM(2017) 2025, 1. März 2017.

23 Europäische Kommission 2017d: Reflexionspapier Die Globalisierung meistern, COM(2017) 240, 10. Mai 2017.

24 Europäische Kommission 2017e: Reflexionspapier über die Zukunft der EU Finanzen, COM(2017) 358 vom 28. Juni 2017.

Kristalina Georgieva zum Internationalen Währungsfonds (IWF) im Oktober 2016²⁵ mit Günther Oettinger eine Person das Amt des Haushaltskommissars übernommen hatte, die als ehemaliger Ministerpräsident von Baden-Württemberg vor allem auch das direkte Gespräch mit dem Ausschuss der Regionen suchte und als überzeugter Befürworter der Kohäsionspolitik galt.

Am Ende dieser Reflexionsphase wurde deutlich, dass vor allem der Ausgang des britischen Referendums und die vehemente Kritik an den Vorschlägen der Kommission zur teilweisen Renationalisierung der Kohäsionspolitik ihre mobilisierende Wirkung für eine starke Kohäsionspolitik nicht verfehlt hatten. Interessant ist auch, dass besonders die Europäische Kommission an einer aktiven Rolle des AdR bei der stärkeren Profilierung der Kohäsionspolitik interessiert war. In einem gemeinsamen Schreiben der Kommissarinnen Thyssen und Creţu an die für Kohäsion zuständigen Minister vom 25.5.2017 empfahlen sie dem AdR, eine „*Cohesion Policy Coalition*“ ins Leben zu rufen, um ganz im Sinne der Subsidiarität eine Bewegung der Akteure vor Ort zu schaffen. Die Reflexionsphase ging schließlich mit dem *Kohäsionsforum* am 26./27.06.2017²⁶ zu Ende, auf dem nicht mehr das „Ob“ einer starken Kohäsionspolitik, sondern vor allem das „Wie“ ihrer Ausgestaltung diskutiert wurde. Vertreter/innen des AdR waren in vielen der Diskussionsforen als Redner/innen und Teilnehmer/innen eingebunden. Anlässlich der Tagung hatten maßgebliche Expert/innen und Wissenschaftler/innen unter dem Titel: „Towards Cohesion Policy 4.0“²⁷ einen wichtigen Beitrag zum künftigen Narrativ der Kohäsionspolitik geleistet. Dass die Autor/innen auch eine wichtige Rolle bei den Arbeiten des AdR in dieser Phase gespielt hatten, war kein Zufall.

4.2 Phase 2: Designphase (Mitte 2017 – Mitte 2018)

Die zweite Phase der Debatte über die künftige Kohäsionspolitik begann mit der Vorlage erster Reformvorschläge für die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik. Wiederum als erste EU-Instanz hat der Europäische Ausschuss der Regionen bereits im Mai 2017, kurz vor dem Kohäsionsforum, seine *Vorstellungen zur künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik*²⁸ vorgelegt. Die AdR-Stellungnahme unterstrich, dass sich die Grundstruktur der Kohäsionspolitik mit den drei Gebietskategorien – stärker entwickelte Regionen, Übergangsregionen und weniger entwickelte Regionen – bewährt hat und daher beibehalten werden sollte. Der AdR sprach sich außerdem für eine angemessene Mittelausstattung für die Kohäsionspolitik im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen aus, die dem bisherigen prozentualen Anteil am Haushalt entsprechen sollte. In weiten Teilen

25 *Internationaler Währungsfonds (IWF)* 2020: Kristalina Georgieva. <https://www.imf.org/en/About/senior-officials/Bios/kristalina-georgieva> (10.02.2021).

26 *Europäische Kommission* 2017f: My Region, MY Europe, Our Future. 7th Cohesion Forum, 26.–27.06.2017 in Brüssel. Ablaufplan. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/7th-cohesion-forum/agenda.pdf.

27 Vgl.: Bachtler, John/Martins, Joaquim Oliveira/Wostner Peter/Zuber, Piotr 2017: Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and inclusive growth, Regional Studies Association Europe, Brüssel.

28 AdR-Stellungnahme „Die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020 – „Für eine starke und wirkungsvolle europäische Kohäsionspolitik nach 2020“ vom 11.05.2017. Berichterstatter: Dr. Michael Schneider (DE/EVP).

deckten sich dabei die Vorschläge des AdR mit den Ideen, die das Europaparlament im Rahmen des *Initiativberichtes von MdEP (Mitglied des Europäischen Parlaments) Kerstin Westphal*²⁹ vorbrachte.

Eine weitere wichtige Etappe im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik war der am 11.07.2017 vorgelegte *Bericht der Hochrangigen Gruppe zur Vereinfachung der Kohäsionspolitik nach 2020*³⁰. Der Bericht nahm zahlreiche Vorschläge aus denjenigen Berichten auf, die der AdR zusammen mit der niederländischen und der slowakischen Ratspräsidentschaft ein Jahr zuvor an die Hochrangige Gruppe übermittelt hatte. Der AdR hat den Abschlussbericht in einer eigenen Stellungnahme³¹, die am 31.01.2018 vom Plenum verabschiedet wurde³², positiv gewürdigt. In dieser Zeit haben auch einige Mitgliedstaaten ihre Vorschläge zur künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik konkretisiert. Der AdR hat daraufhin interessierten *Mitgliedstaaten* ab Juni 2017 seine Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt, um die *eigenen Positionen in Brüssel zu präsentieren*³³ und mit Vertreter/innen der Städte und Regionen auf europäischer Ebene zu diskutieren.

Während der Europäischen Woche der Regionen und Städte 2017 wurde dann schließlich auch die „*CohesionAlliance*“³⁴ durch den AdR gemeinsam mit den wichtigsten Regionalverbänden offiziell ins Leben gerufen. Auf der Basis einer gemeinsamen Erklärung wurden vor allem lokale und regionale Akteure gebeten, sich dieser Allianz anzuschließen. Da mittlerweile das Vereinigte Königreich im März 2017 offiziell seinen Austritt aus der EU erklärt hatte, war klar, dass ein wichtiger Nettozahler zur Finanzierung der Kohäsionspolitik ausfallen wird. Die zu erwartende Deckungslücke für den EU-Haushalt wurde pro Jahr auf rund zehn Milliarden Euro³⁵ taxiert. Zu diesem Zeitpunkt war nicht absehbar, ob und in welcher Form diese Deckungslücke etwa durch zusätzliche Beiträge der Mitgliedstaaten ausgeglichen werden könnte. Die Kommission war daher gezwungen,

29 Bericht über Bausteine für die Kohäsionspolitik der EU in der Zeit nach 2020, Ausschuss für regionale Entwicklung, Berichterstatterin: Kerstin Westphal, (2016/2326(INI)).

30 Endgültige Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Hochrangigen Expertengruppe zur Vereinfachung nach 2020 vom 11.07.2017.

31 AdR-Stellungnahme „Schlussfolgerungen und Empfehlungen der hochrangigen Gruppe zur Vereinfachung für die Zeit nach 2020“ vom 31.01.2018, Berichterstatter: Oldřich Vlasák (CZ/EKR).

32 Eine gute Übersicht über die Aktivitäten finden sich in dieser Broschüre des AdR: *AdR* (o. J.): Simplifying EU Cohesion Policy funds for more effective implementation. <https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/Simplifying%20EU%20Cohesion%20Policy%20funds%20for%20more%20effective%20implementation/3611%20COTER%20triple%20opinions.pdf>.

33 26.06.2017: Präsentation der *deutschen Position* mit der für Europafragen im BMWi zuständigen Abteilungsleiterin Dr. Kirsten Scholl; 09.10.2017: Präsentation der *polnischen Position* mit dem polnischen Minister für Regionalpolitik Jerzy Kwieciński; 30.01.2018: Präsentation der *italienischen Position* mit Prof. Claudio De Vincenti, Minister für territoriale Kohäsion und Süditalien; 21.03.2018: Präsentation der *spanischen Position* mit Jorge García Reig, Generaldirektor für EU Fonds im spanischen Finanzministerium; 15.05.2018: Präsentation der *kroatischen Position* mit Gabrijela Žalac, Ministerin für Regionalentwicklung und EU Funds in Kroatien.

34 Internetauftritt der CohesionAlliance. www.cohesionalliance.eu (11.02.2021).

35 Vgl. Haas, Jörg/Rubio, Eulalia 2017: Brexit and the EU Budget: Threat or opportunity? Jacques Delors Institute, Policy Paper 183, 16.01.2017.

auch im Bereich der Kohäsionspolitik in verschiedenen Optionen zu denken, die beispielsweise dann auch später im Februar 2018³⁶ im Vorfeld der Tagung des Europäischen Rates veröffentlicht wurden. Die vorgestellten Szenarien sahen unter anderem eine Beschränkung der Förderkulisse sowie eine drastische Reduzierung der Kohäsionsmittel in Höhe von 95 bzw. 124 Milliarden Euro vor.³⁷ Im Verlauf des Jahres 2017 wurde aber zunehmend deutlich, dass die Kohäsionspolitik auch weiterhin ihren Stellenwert als zentrale Investitionspolitik der EU beibehalten sollte. Da größere Kürzungen am Budget der Kohäsionspolitik nur durch zusätzliche Beiträge aus den Mitgliedstaaten vermieden werden können, baten Haushaltskommissar Günther Oettinger zusammen mit der Regionalkommissarin Corina Crețu beispielsweise am 28.09.2017 im Rahmen der *COTER-Sitzung im AdR* um Unterstützung für eine starke Kohäsionspolitik, vor allem in den Hauptstädten der Nettozahler. Neben der künftigen Finanzausstattung der Kohäsionspolitik wurde aber auch zunehmend über deren Rolle bei der Finanzierung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten diskutiert. Am 6.12.2017 schlug die Europäische Kommission³⁸ für die laufende Förderperiode einen neuen *Finanzierungsmechanismus für die Unterstützung von Strukturreformen* in Form einer kostenunabhängigen Finanzierung vor, bei der Mittel aus der leistungsgebundenen Reserve eingesetzt werden sollten. Der Europäische Ausschuss der Regionen hat dazu mittels einer Resolution am 1.2.2018 Stellung genommen. Darin wies er die *Begründung für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zurück*, da das Ziel der Kohäsionspolitik nicht darin liege, Strukturreformen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen, sondern vielmehr die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern.³⁹ Erstmals in seiner Geschichte lehnte der AdR mit seiner Entschliebung den Vorschlag der Kommission ab und erklärte seine Bereitschaft, von seinem Recht auf Klage gegen den Gesetzgebungsakt vor dem Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Artikel 8 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in vollem Umfang Gebrauch zu machen. Da weder der Rat noch das Europäische Parlament dem Ansinnen der Kommission folgten, zog diese ihren Vorschlag letztendlich zurück. Kurz vor Veröffentlichung der Fondsverordnungen hat der AdR seine Forderungen nach einer starken Kohäsionspolitik in einer Stellungnahme zu den „Kosten und Risiken einer fehlenden Kohäsionspolitik“⁴⁰ nochmals bekräftigt und sich dabei auf den am 9.10.2017 veröffentlichten 7. *Kohäsionsbericht* bezogen.

36 Mitteilung der Kommission vom 14.02.2018: „Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt“ COM(2018) 98 final.

37 Ebenda.

38 Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Rahmenverordnung Nr. 1303/2013 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates in Bezug auf die Unterstützung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten vom 06.12.2017, COM(2017) 826 final.

39 AdR-Entschliebung zu der Änderung der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds zur Unterstützung von Strukturreformen, RESOL-VI/29 vom 01.02.2018.

40 AdR-Stellungnahme zu „Kosten und Risiken einer fehlenden Kohäsionspolitik: Der strategische Wert der Kohäsionspolitik für die Verwirklichung der Ziele des Vertrags und die Bewältigung der neuen Herausforderungen für die Regionen in Europa“ vom 22.03.2018, Berichterstatter Mićczyśław Struk (PL/EVP).

Am Ende dieser Phase zogen am 22.3.2018 die Partner der *CohesionAlliance* auf einem Treffen mit Regionalkommissarin Crețu und Haushaltskommissar Oettinger eine positive Bilanz der gemeinsamen Anstrengungen. Den Kommissar/innen konnte dabei eine Liste mit mittlerweile mehr als 5.000 Unterstützer/innen der Allianz präsentiert werden.

4.3 Phase 3: Entscheidungsphase (Mitte 2018 – Anfang 2021)

Die letzte und entscheidende Phase der Reform der Kohäsionspolitik begann am 29.5.2018 mit dem *Vorschlag der Kommission für die künftigen Fondsverordnungen*⁴¹. Am 2.5. hatte die Kommission bereits ihre *Vorschläge für den künftigen mittelfristigen Finanzrahmen*⁴² vorgelegt und gravierende Kürzungen bei der Kohäsionspolitik vorgenommen, die aber im Vergleich zu den Kürzungen für die Förderung des ländlichen Raums eher moderat ausgefallen waren. Gleichzeitig schlug die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament vor, die Verhandlungen über die Fondsverordnungen noch vor den Europawahlen im Mai 2019 abzuschließen. Der Zeitplan der Europäischen Kommission stellte den Europäischen Ausschuss der Regionen vor einige Herausforderungen:

- Neben den Vorschlägen zur Kohäsionspolitik hatte die Kommission im Mai 2018 alle wichtigen Legislativvorschläge für sämtliche EU-Programme für die Förderperiode 2021–2027 veröffentlicht.⁴³ Um eine kohärente Behandlung der Vorschläge im AdR zu erreichen, mussten die Berichterstatter/innen eng zusammenarbeiten und ihre Stellungnahmen aufeinander abstimmen.
- Um sicherzustellen, dass die Stellungnahmen des AdR insbesondere auch von den Berichterstatter/innen im Europäischen Parlament berücksichtigt werden konnten, mussten die Stellungnahmen noch im Jahr 2018 verabschiedet werden. Dafür standen aber nur die Plenarsitzungen im Oktober und Dezember zur Verfügung.
- Da die Fondsverordnungen zum großen Teil auf bestehende Regularien aufbauten, musste kurzfristig ein umfassender Vergleich zwischen den alten und neuen Vorschlägen erstellt werden.
- Darüber hinaus hatte die Kommission zahlreiche Vorschläge der Hocharrangigen Gruppe zur Vereinfachung der Kohäsionspolitik in die Fondsverordnungen aufgenommen. Dies musste in kurzer Zeit analysiert und politisch bewertet werden.

Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, wurden vom AdR in den folgenden Monaten zahlreiche Maßnahmen ergriffen:

- Die AdR-Verwaltung erstellte bis Mitte Juli 2018 für jede der fünf Fondsverordnungen eine detaillierte Vergleichstabelle mit den bestehenden Regelungen und den vorgeschlagenen Neuerungen.

41 *Europäische Kommission* 2018a: Pressemitteilung der Kommission vom 29.05.2018: IP_18_3885.

42 *Europäische Kommission* 2018b: Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt – Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027 vom 02.05.2018 COM(2018) 321 final.

43 Bis Mitte Juni 2018 ergänzte die Kommission ihre ersten Überlegungen sukzessive um 37 Legislativvorschläge mit begleitenden Arbeitspapieren zu allen ausgabenwirksamen Fachpolitiken Vgl.: *Becker, Peter* 2019: Ein neuer Haushalt für die EU – Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027, SWP-Studie 14. Juni 2019, Berlin.

- Auf der Basis dieser Vergleichstabellen wurde dann in enger Abstimmung mit den Berichtersteller/innen eine ganze Reihe von kritischen Punkten identifiziert, die von den Berichtersteller/innen für entsprechende Änderungsanträge aufgegriffen werden konnten.
- Zwei Studien⁴⁴ wurden kurzfristig in Auftrag gegeben, um die Änderungen in den Allokationsmethoden, die darüber entscheiden, welche AdR-Vorschläge Eingang in die Entwürfe der Verordnungstexte fanden, genauer zu analysieren und zu prüfen.
- Es wurden vor allem zwischen den AdR-Berichtersteller/innen und den Berichtersteller/innen im Europäischen Parlament Kontakte angebahnt, um vor Erstellung der Stellungnahmeentwürfe des Parlaments frühzeitig die Anliegen des AdR vorzubringen.

Die AdR-Berichtersteller/innen selbst führten dann noch im September 2018 umfangreiche Beratungen mit Interessengruppen in Brüssel und teilweise auch in ihren Heimatländern durch, um so eine breite Beteiligung zu gewährleisten. Mit Hilfe dieser umfangreichen Vorbereitungen konnte sichergestellt werden, dass in kürzester Zeit die AdR-Stellungnahmen zu den Fondsverordnungen erstellt, auf der Sitzung der Fachkommission COTER am 24./25.10.2018 verabschiedet und dann letztendlich vom AdR-Plenum am 5. Dezember beschlossen werden konnten. Parallel dazu haben vor allem die Berichtersteller/innen im Zusammenwirken mit dem COTER-Sekretariat versucht, Mitglieder im Europaparlament für die Einreichung von Änderungsanträgen zu gewinnen, um wichtige Belange des AdR in den jeweiligen EP-Berichten unterzubringen:

- Für den Krehl/Novakov-Bericht⁴⁵ zur Rahmenverordnung für die Strukturfonds wurden rund 240 Änderungsanträge eingereicht, die praktisch identisch mit entsprechenden Vorschlägen des AdR waren.
- Eine besonders enge Zusammenarbeit fand zwischen dem Berichtersteller für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit im Europäischen Parlament, MdEP Pascal Arimont, und der AdR-Berichterstatlerin Marie-Antoinette Maupertuis statt.
- Auch zwischen dem EFRE (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung)/KF (Kohäsionsfonds)-Berichtersteller des Parlaments, MdEP Andrea Cozzolino, und dem AdR-Berichtersteller Michiel Rijsberman entwickelte sich eine enge Zusammenarbeit, die nicht zuletzt dazu führte, neue Austauschmaßnahmen für gewählte Politiker/innen aus den Regionen in den Bericht des Berichterstatters Cozzolino zu integrieren.

44 Kai Böhme, Kai/Montesinos, Amparo Montán/Salvatori, Giacomo/Holstein, Frank (Spatial Foresight) 2018: Measures in the Cohesion policy proposals for 2021–2027 and impact of the CoR political work, Studie im Auftrag des AdR; Schuh, Bernd /Fessl, Daniela (ÖIR GmbH)/ Brkanovic, Sanja (RegioGro) 2018: Comparative Analysis of the annexes to the Proposal for a Common Provisions Regulation (COM(2018) 375) and the CPR's annexes currently in force, Studie im Auftrag des AdR.

45 EP-Bericht über die Rahmenverordnung vom 21.01.2019, A8-0043/2019.

Obwohl das Europäische Parlament am 27.3.2019 in erster Lesung über die Rahmenverordnung abgestimmt hatte und auch der Rat ein erstes partielles Verhandlungsmandat am 29.3. erteilt hatte, kam es jedoch vor der Europawahl im Mai 2019 nicht mehr zu substantiellen Verhandlungen. Als die Verhandlungen dann im Oktober 2019 wieder anliefen, wurden sie in den Folgemonaten durch verschiedene Entwicklungen beeinflusst:

- Im Juli 2019 kündigte die neu gewählte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen an, im Rahmen der verstärkten Anstrengungen zur Begrenzung des Klimawandels und zur Umsetzung des damit verbundenen europäischen Grünen Deals einen zusätzlichen Fonds für einen gerechten Übergang zu schaffen, um so vor allem den Kohleregionen in Europa den Ausstieg aus der Kohle zu erleichtern. Dieser Fonds war ursprünglich vom damaligen Vorsitzenden des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) im Europäischen Parlament, Jerzy Buzek, als zentral verwalteter Fonds gefordert worden. Der AdR hatte diese Idee aufgegriffen und im Oktober 2019 einen Vorschlag⁴⁶ vorgelegt, diesen Fonds – ähnlich wie die Strukturfonds – im Wege der geteilten Mittelverwaltung umzusetzen. Als die Kommission am 14. Januar 2020 dann ihren Vorschlag⁴⁷ dazu vorlegte, folgte sie sowohl dem ursprünglichen Ansinnen von MdEP Buzek zur Schaffung des neuen Fonds als auch dem Vorschlag des AdR zu dessen dezentraler Umsetzung.
- Wenig später erforderte die *Corona-Pandemie* ein rasches und beherrztes Handeln, um vor allem auch auf die Notstände in vielen Regionen in Europa zu reagieren. Für den Bereich der *laufenden Strukturfondsförderung* unterbreitete die Europäische Kommission am 13. März 2020 eine Reihe von Vorschlägen (CRII-Paket)⁴⁸ zur Änderung der Rechtsvorschriften, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen sollten, die bestehenden Mittel flexibler zur Bekämpfung der Pandemie einzusetzen. Rat und Parlament stimmten der Vorlage Ende März 2020 ohne Änderungen zu, so dass sie am 1. April 2020 nach wenig mehr als zwei Wochen in Rekordzeit in Kraft treten konnte. Nur einen Tag später schlug die Kommission am 2. April im Rahmen der Corona Virus Response Investment Initiative Plus (CRII +)⁴⁹ eine Reihe weiterer Maßnahmen vor, um die am stärksten benachteiligten Personen und Regionen zu entlasten. Sie wurden noch im selben Monat vom Rat und Parlament angenommen. Damit wurden auch Lehren aus der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2007 gezogen, indem nunmehr ermöglicht wurde, dass die Gelder aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds rasch einen konkreten Beitrag zur Bekämpfung der Pandemie leisten konnten.

46 AdR-Stellungnahme zum Thema „Sozioökonomischer Strukturwandel der Kohleregionen in Europa“ vom 07.10.2019, Berichterstatter: Mark Speich (DE/EVP).

47 Europäische Kommission 2020a: Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang, Brüssel, den 14.01.2020 COM(2020) 22 final.

48 Europäische Kommission 2020b: Investitionsinitiative zur Bewältigung der Corona Virus-Krise, 13.03.2020, COM(2020) 113 final.

49 Europäische Kommission 2020c: Vorschläge zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013 und (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch vom 22.04.2020.

- Am 27.05.2020 schließlich schlug die Europäische Kommission unter dem Namen „*Next Generation EU*“⁵⁰ einen 750 Milliarden Euro schweren Wiederaufbauplan vor, um durch eine Mischung von Zuschüssen und Krediten die Folgen der Pandemie abzumildern und damit auch einen wichtigen Beitrag zur digitalen und klimapolitischen Transformation in der EU zu leisten. Dieses Programm sollte durch Schuldenaufnahme von Seiten der EU finanziert werden und den mittelfristigen Finanzrahmen der EU ergänzen. Kernbestandteile dieses Vorschlages für ein Wiederaufbauprogramm waren dabei eine „*Aufbau- und Resilienzfazilität*“ und das *REACT-EU-Programm*.

Der AdR verabschiedete im Juli⁵¹ und Oktober 2020⁵² die entsprechenden Stellungnahmen. Insbesondere im Hinblick auf das Programm REACT EU konnte dabei erreicht werden, dass die dafür vorgesehenen Mittel – wenn auch nur auf freiwilliger Basis – auch für die Verstärkung der Programme zur Europäischen Territorialen Zusammenarbeit eingesetzt werden können.

Nachdem im Juli 2020 der Europäische Rat eine Einigung über den nächsten MFR und das Instrument „*Next Generation EU*“ erzielen konnte, wurden auch die Trilog-Verhandlungen zu den Fondsverordnungen wiederaufgenommen. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat dann in nur dreieinhalb Monaten 19 politische Triloge absolviert – mehr als doppelt so viele wie unter der rumänischen (drei Triloge), finnischen (sechs Triloge) und kroatischen Präsidentschaft (keine Triloge). Hinzu kamen noch 43 technische Triloge mit dem Europäischen Parlament in dieser Zeit. Der Vorsitzende im REGI-Ausschuss (Ausschuss für regionale Entwicklung), MdEP Younous Omarjee, bot der Vorsitzenden des COTER-Fachkommission im AdR, Isabelle Boudineau, am 15.10.2020⁵³ nochmals die Gelegenheit, einige der wichtigsten Positionen des AdR in der Endphase der Verhandlungen mit den REGI-Mitgliedern und insbesondere den Berichterstatter/innen zu den Fondsverordnungen zu besprechen.

Bis Mitte Dezember 2020 verständigten sich der Rat und das Parlament dann politisch auf sämtliche Fondsverordnungen mit Ausnahme des ESF, sodass die deutsche Ratspräsidentschaft im Ausschuss der Ständigen Vertreter am 16.12.2020⁵⁴ feststellen konnte, dass zu allen Artikeln der Fondsverordnungen eine politische Übereinkunft mit dem Europäischen Parlament erreicht werden konnte. Kurz zuvor wurde auf einem weiteren Treffen der CohesionAlliance⁵⁵ am 26.11.2020 ein positives Fazit über den Stand der Verhandlungen zur Reform der Strukturpolitik gezogen. Gleichzeitig wurde vereinbart, dass

50 *Europäische Kommission* 2020: Mitteilung der Europäischen Kommission vom 27.05.2020: Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen, COM(2020) 456 final.

51 AdR-Entschließung: Der überarbeitete mehrjährige Finanzrahmen und der Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa vom 30.06.2020.

52 AdR-Stellungnahme zum Paket REACT-EU vom 12.10.2020. Berichterstatter: Adam Struzik (PL/EVP).

53 Protokoll der REGI-Ausschusssitzung im EP vom 15.10.2020 REGI_PV (2020)1015_1:.

54 *Europäischer Rat* 2020b: Meeting information – Coreper II, 16/12/2020. [https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/mpo/2020/12/coreper-2-\(290549\)/](https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/mpo/2020/12/coreper-2-(290549)/) (12.02.2021).

55 *AdR* 2020: #Cohesion Alliance mobilises to back the European Parliament in the final stretch to secure a strong and participated cohesion policy 2021–2027. Pressemitteilung. <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/cohesion-policy-2021-2027--.aspx> (12.02.2021).

sich die CohesionAlliance künftig vor allem Fragen der Implementierung und der notwendigen Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten widmen werde. Mittlerweile war die Zahl der Unterstützer/innen der Allianz auf mehr als 14.000 angestiegen. Die endgültige politische Einigung über die Fondsverordnungen erfolgte dann Ende Februar und die Verordnungen wurden schließlich am 30.06.2021 im Amtsblatt veröffentlicht.

5 Auswirkungen der AdR-Tätigkeiten auf die Reform der Kohäsionspolitik nach 2020

Die Auswirkungen der AdR-Tätigkeiten auf die Beschlussfassung über die Legislativvorschläge zur Reform der Kohäsionspolitik lassen sich in vielfacher Hinsicht beschreiben. Am einfachsten ist dies, wenn *direkte Auswirkungen* in den abschließenden Rechtstexten (beispielsweise in den sogenannten „4-Spalten-Tabellen“⁵⁶) erkennbar sind:

- So ist der Verweis auf integrierte Strategien für den demographischen Wandel in der Rahmenverordnung ein exakter Textvorschlag aus der AdR-Stellungnahme. Gleiches gilt für die Beibehaltung von INTERREG Europe⁵⁷ und URBACT⁵⁸ im Rahmen der ETZ-Verordnung⁵⁹ oder die Ausweitung der Definition demographischer Nachteile in der EFRE-Verordnung.⁶⁰
- Der Vorschlag für ein Sicherheitsnetz für die Förderregionen, den der AdR gemacht hat und der dann auch von den Berichterstatter/innen des Europäischen Parlaments zur Rahmenverordnung übernommen wurde, ist zwar nicht in den Text der Rahmenverordnung aufgenommen worden, er ist aber Teil der Einigung der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs vom Juli 2020.
- Sogar in der Spätphase der Trilog-Verhandlungen konnten noch wichtige Änderungen an bereits vereinbarten Texten der ETZ-Verordnung im Hinblick auf die Finanzierung von Fonds für Kleinprojekte und bei der thematischen Konzentration erreicht werden.

Neben diesen direkten lassen sich aber auch zahlreiche *indirekte Wirkungen* auf EU-Politiken feststellen, die entweder im Zusammenwirken mit anderen oder als Ergebnis von AdR-Aktivitäten zu verzeichnen sind. Dazu zählen beispielsweise:

- die stärkere Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten auf der lokalen und regionalen Ebene im Rahmen der Analysen für das Europäische Semester,
- das gewachsene Verständnis für die Notwendigkeit von mehr Multi-Level-Governance und Partnerschaft bei der Umsetzung von EU-Politiken,

56 Darin werden die Vorschläge der Kommission, die Position des Rates und des Europäischen Parlaments sowie der gemeinsame Kompromisstext für jeden Bestandteil der Verordnungstexte aufgeführt.

57 Internetauftritt von Interreg Europe: <https://www.interreg.eu/> (12.02.2021).

58 Internetauftritt von URBACT: <https://urbact.eu/> (12.02.2021).

59 Europäische Kommission 2018c: Vorschlag für eine Verordnung über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg), vom 28.05.2018, COM(2018) 374 final.

60 Europäische Kommission 2018d: Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, 28.05.2018 COM(2018) 372 final.

- die Notwendigkeit für die Förderung von regionalen Entwicklungsstrategien im Rahmen der intelligenten Spezialisierung und
- der Stellenwert der lokalen und regionalen Ebene für die Erreichung von europäischen Zielen wie dem Klimawandel.

Die Reformdebatte hat aber auch Wirkungen auf die Rolle des *AdR im institutionellen Gefüge* der EU. So wurden sowohl mit einigen Ratspräsidentschaften als auch mit Vereinigungen wie den Visegrád-Ländern⁶¹ und ihren Partnern⁶² mittels gemeinsamer Veranstaltungen und Projekte neue Wege gegangen und Kooperationen beschlossen. Die traditionell enge *Zusammenarbeit mit dem REGI-Ausschuss* wurde weiter vertieft. Die Kooperation zwischen den Berichterstattern wurde von allen Seiten als positiv und konstruktiv eingeschätzt. Mit dem neu geschaffenen Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS)⁶³ wurde eng zusammengearbeitet. Darüber hinaus hat sich auch die *Stellung des AdR in der Experten- und Fachwelt* erweitert. Dazu zählt vor allem auch die Kooperation mit der OECD, in der der AdR seit 2014 auf Grundlage einer Kooperationsvereinbarung⁶⁴ als Beobachter in den Ausschuss für Regionalentwicklung aufgenommen wurde. Mit der *CohesionAlliance* ist es gelungen, wichtige Akteure in den Regionen und in den Mitgliedstaaten für gemeinsame Anliegen zu gewinnen. Dazu zählen Akteure wie die UEFA (Union Europäischer Fußballverbände)⁶⁵ genauso wie Vertreter der Zivilgesellschaft. Bemerkenswert ist auch, dass die bereits 2017 gemachten Vorschläge des AdR zur künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik in großen Teilen den Entscheidungen über die neuen Fondsverordnungen entsprechen.

6 „Lessons learned“

Die Debatte über die Reform der Kohäsionspolitik hat gezeigt, dass ein beratender Ausschuss wie der AdR sehr wohl Einfluss auf die Beschlussfassung im EU-Gesetzgebungsverfahren nehmen kann, wenn es ihm gelingt, frühzeitig und kohärent Vollzugserfahrungen der Städte und Regionen in der Umsetzung der Strukturfonds mit der Brüsseler Ebene rückzukoppeln. Dabei hat es sich bewährt, im Rahmen einer langfristigen Strategie zuerst einmal die inhaltliche Diskussion zu suchen, um mit Expert/innen und betroffenen Akteuren auf allen Regierungsebenen die langfristigen Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven zu besprechen sowie Strategieansätze für eine zukunftsfähige Kohäsionspolitik zu entwickeln. Gleichwohl sind Verbesserungen im Hinblick auf die künftige Rolle des AdR denkbar:

61 Internetauftritt der Visegrád-Gruppe: <http://www.visegradgroup.eu/> (12.02.2021).

62 In diesem Fall hatten sich auch Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Slowenien an einigen Aktivitäten der Visegrád-Gruppe beteiligt.

63 *Europäisches Parlament* (o. J.): European Parliamentary Research Service (EPRS). <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/stay-informed/research-and-analysis> (12.02.2021).

64 Memorandum of Understanding between the CoR and the Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Beschluss des AdR Präsidiums vom 02.12.2014.

65 *UEFA* 2018: UEFA strengthens dialogue with European institutions, Bericht vom 22.03.2018. <https://www.uefa.com/insideuefa/stakeholders/news/0243-0f8e5ee5ff73-c3039fidd32a-1000--uefa-strengthens-dialogue-with-european-institutions/> (12.02.2021).

- Die Zusammenarbeit zwischen dem REGI-Ausschuss und der COTER-Fachkommission könnte weiter intensiviert werden, indem über die jährlich stattfindende gemeinsame Sitzung hinaus regelmäßig gemeinsame Anhörungen stattfinden, um nun insbesondere die Umsetzung der künftigen Kohäsionspolitik zu begleiten. Dies könnte auch gemeinsame Erkundungsreisen in die Fördergebiete beinhalten.
- Die Zusammenarbeit mit der Ratsarbeitsgruppe „Strukturmaßnahmen“ könnte ausgebaut werden, indem Vertreter/innen des AdR regelmäßig zu den Sitzungen eingeladen werden würden, insbesondere, wenn Orientierungsaussprachen stattfinden. Darüber hinaus könnte der AdR über die bisher schon bestehende Beteiligung an den informellen Ratstagungen der für Kohäsion zuständigen Minister/innen sowie den informellen Generaldirektorentreffen hinaus zumindest als Gast auch zu den Tagungen des Allgemeinen Rates im Format der Kohäsionsminister/innen eingeladen werden.
- Die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission ließe sich ebenfalls vertiefen, indem beispielsweise der AdR viel stärker als bisher in die Vorbereitung künftiger Legislativvorschläge im Zuge des Konzepts der aktiven Subsidiarität⁶⁶ eingebunden würde. Dies könnte auch eine engere Zusammenarbeit im Bereich der territorialen Folgenabschätzung oder bei der künftigen Arbeitsteilung zwischen der Strukturfondsförderung und den Covid-19-Wiederaufbauprogrammen umfassen.

Diese Vorschläge ließen sich auch ohne Änderung der bestehenden Rechtsgrundlagen einfach umsetzen.

66 Vgl. Task Force für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ – Abschlussbericht, Brüssel, 10.07.2018.

Das Corona-Haushaltspaket der EU und die möglichen integrationspolitischen Langzeitwirkungen

Peter Becker/Martin Große Hüttmann

Die Europäische Gemeinschaft war in ihrer Geschichte immer wieder mit Krisen konfrontiert. Die mit den Römischen Verträgen 1957 geschaffene Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bestand gerade mal zehn Jahre, als sie durch die vom französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle betriebene „Politik des leeren Stuhls“ in ihre erste große Krise gestürzt wurde. Auch die heutige Europäische Union wurde in der jüngeren Vergangenheit mit mehreren, sich zum Teil überlappenden und sich gegenseitig verstärkenden Krisen konfrontiert – diese „Polykrise“ dauert noch an.¹ Die Covid-19-Pandemie traf die EU, als sie gerade dabei war, den im Januar 2020 wirksam gewordenen Austritt Großbritanniens, also einer ihrer politisch und wirtschaftlich wichtigsten Mitgliedstaaten, zu verarbeiten. Der „Brexit“ hat die Europäische Union und das Verhältnis der verbliebenen Mitgliedstaaten untereinander verändert. Die Geschlossenheit, die sich im Zuge der jahrelangen und sehr schwierigen Verhandlungen innerhalb der EU-27 gezeigt hat, hat auch, wie sich bald zeigen sollte, ein „window of opportunity“ geöffnet und die politischen Handlungsspielräume der Europäischen Union verändert. Die Corona-Krise besitzt ganz unterschiedliche Dimensionen, und damit hat die Pandemie die EU und ihre Mitgliedstaaten in fast allen ihren Politikbereichen sichtbare Spannungen sowie politische, wirtschaftliche und soziale wie auch finanzpolitische Herausforderungen mit sich gebracht, die die „Verfassung“ der EU noch lange Zeit prägen werden. Auf dem Gebiet von „public health“ – um nur dieses Politikfeld beispielhaft zu erwähnen – wurden Fragen aufgeworfen, die für föderale Mehrebenensysteme wie die EU ganz typisch sind und die sich auch in „klassischen“, also nationalen politischen Systemen und Bundestaaten wie den USA, der Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie gezeigt haben.² Es ging um Konflikte um Kompetenzen, Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten, also die im Föderalismus zentrale Frage, welche Ebene legitimerweise die Verantwortung für die Problemlösung übernimmt und wie sich die einzelnen Ebenen miteinander abstimmen. Wie zentral oder dezentral, wie formal oder informell soll die Zusammenarbeit und Koordinierung angelegt sein?³

- 1 Vgl. dazu unter anderem Große Hüttmann, Martin 2021: Die Europäische Union am Scheideweg – wieder einmal?!, in: Frech, Siegfried et al. (Hrsg.): Europa in der politischen Bildung, Frankfurt a. M., S. 26–59 und Riddervold, Marianne et al. (Hrsg.) 2021: The Palgrave Handbook of EU Crises, London.
- 2 Vgl. dazu die Länderberichte im Schwerpunktbereich des Jahrbuchs des Föderalismus 2021.
- 3 Vgl. dazu stellvertretend Genschel, Philipp/Jachtenfuchs, Markus 2021: Postfunctionalism reversed: solidarity and rebordering during the COVID-19 pandemic, in: Journal of European Public Policy Jg. 28, Nr. 3, S. 350–369; Greer, Scott L. 2021: Health, federalism and the European Union: lessons from comparative federalism about the European Union, in: Health Economics, Policy and Law Jg. 16, Nr. 1, S. 90–103; Schoemaker, Rahel et al. 2021: The EU's reaction in the first wave of the Covid-19 pandemic between centralisation and decentralisation, formality and informality, in: Journal of European Public Policy, Jg. 28, Nr. 8, S. 1278–1298.

Eine weitere Besonderheit der Pandemie war, dass Entscheidungsträger:innen auf allen Ebenen des EU-Mehrebenensystems unter den Bedingungen von großer Unsicherheit und höchstem Zeitdruck Entscheidungen treffen mussten, die einerseits dem „Problem“ angemessen und die andererseits mit den anderen Ebenen soweit abgestimmt waren, dass von einer „positiven Koordination“ im Sinne von Fritz Scharpf gesprochen werden kann.⁴

Nach einer ersten Schockstarre unmittelbar nach Ankunft der Pandemie in Europa im Frühjahr 2020 und den ersten nationalen Reflexen der Mitgliedstaaten hat die Europäische Union dann energisch und eindrucksvoll auf die Pandemie sowie deren ökonomischen und sozialen Folgen reagiert. Im vorliegenden Beitrag wollen wir am Beispiel der als historisch beschriebenen Verabschiedung des Corona-Haushaltspakets im Juli 2020 erläutern, weshalb sich die EU-27 zu diesem weitreichenden Schritt entschieden hat. Und im zweiten Schritt möchten wir die aus heutiger Sicht möglichen integrationspolitischen Langzeitwirkungen dieser Entscheidung diskutieren und einordnen; dabei soll auch die europapolitische Debatte im Umfeld der Verabschiedung des milliarden schweren Gesamtpaketes und die historischen Analogien, die unter dem Stichwort „Hamilton-Moment“ – im Rückgriff auf den ersten amerikanischen Finanzminister Alexander Hamilton – geführt wurden, auf ihre Plausibilität hin getestet werden. Die Übernahme der Schulden der Einzelstaaten durch Hamilton im Jahr 1790 wird von vielen als Schritt in Richtung der „Staatswerdung“ der USA gewertet. Die Plausibilität der historischen Analogie zu einer „Staatswerdung“ der Europäischen Union wird von der Mehrzahl der Beobachter:innen eher skeptisch gesehen.⁵ Die Frage, die wir im Rahmen dieses Beitrags also auch beantworten wollen, lautet: War es ein „Hamilton-Moment“?

1 Die kurze Vorgeschichte des Corona-Haushaltspakets

Der politische Kalender und die zeitliche Koinzidenz der Pandemie-Krise mit den europäischen Haushaltsverhandlungen gaben der EU die Möglichkeit, mit grundsätzlichen Veränderungen und Reformen effektiv auf die neue Lage zu antworten. Unter dem politischen Reformdruck, den die Pandemie-Krise auf die Gesellschaften und Volkswirtschaften in der EU im Frühjahr 2020 ausübte, verständigte sich die EU-27 auf neue haushalts- und wirtschaftspolitische Instrumente, die durchaus weiterreichende integrationspolitische Konsequenzen haben könnten.

Ein Markstein dieser Politik war zweifellos die Einigung des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs im Juli 2020 auf den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 und auf einen zusätzlichen, auf vier Jahre befristeten europäischen Konjunkturhaushalt unter der Überschrift „Next Generation EU“ (NGEU). Das

4 Scharpf, Fritz W. 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24*, Opladen, S. 57–83.

5 Der Begriff „Hamilton moment“ geht unter anderem zurück auf Sam Whimster, der die Gründungsgeschichte von US Federal Reserve und Europäischer Zentralbank untersucht hat (*Whimster, Sam et al.* 2018: *Federal Central Banks. A Comparison of the US Federal Reserve and the European Central Bank*, London); vgl. auch *Whimster, Sam* 2020: *What is a Hamilton moment?*, The Federal Trust, 10.06.2020, London.

Gesamtvolumen der Gelder, die für den MFR und den Wiederaufbaufonds von der Europäischen Union bereitgestellt werden, ist mit 1.824 Milliarden Euro beachtlich.

Der zusätzliche NGEU soll als „außergewöhnliche Reaktion“ der EU auf die Pandemie „massive öffentliche und private Investitionen auf europäischer Ebene“ anstoßen,

„um die Union auf den Weg zu nachhaltiger und robuster Erholung zu bringen, Arbeitsplätze zu schaffen, die durch die COVID 19-Pandemie verursachten unmittelbaren Schäden zu beheben und gleichzeitig die Prioritäten der Union im Hinblick auf die grüne und digitale Wende voranzubringen.“⁶

Für diesen Wiederaufbaufonds alleine wurde ein Finanzvolumen von insgesamt maximal 750 Milliarden Euro vereinbart. Im Zentrum steht die neue Aufbau- und Resilienzfazilität („Recovery and Resilience Facility“, RRF), die mit insgesamt 672,5 Milliarden Euro ausgestattet wird; davon sollen 312,5 Milliarden Euro als direkte Finanzhilfen ausbezahlt werden. Die wichtigste Neuerung dieser Einigung war jedoch zweifellos die neu geschaffene Möglichkeit der EU, zur Finanzierung des Konjunkturhaushalts nun selbst Kredite in bisher nicht gekanntem Umfang an den Finanzmärkten aufzunehmen, sowie die Einführung neuer Finanzierungsquellen, sogenannte Eigenmittel, für den EU-Haushalt. Weitgehende Maßnahmen also, die vor der Pandemie-Krise und auch nicht zur Hochphase der europäischen Staatsschuldenkrise („Eurokrise“), undenkbar erschienen und durchsetzbar waren.

Der Kompromiss wurde als Bestätigung für den europäischen Zusammenhalt und die innergemeinschaftliche Solidarität sowie als Zeichen der schnellen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union bewertet. Diese Einigung wurde vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron und von der Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen folgerichtig als „historischer Moment“⁷ bewertet; der Präsident des Europäischen Rates Charles Michel sprach von einer „kopernikanischen Wende“⁸ und Bundesfinanzminister Olaf Scholz erkannte sogar einen „Hamilton-Moment der Europäischen Union“ und sprach über das integrationspolitische Ziel der „Vereinigten Staaten von Europa“⁹. Zweifellos kann diese Einigung auf das umfangreiche Finanzpaket als eine wichtige Zäsur im Prozess der europäischen Integration interpretiert werden – auch wenn diese Einigung erst nach langen, schwierigen und konfliktreichen Verhandlungen möglich war.

6 *Europäischer Rat* 2020: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, EUCO 10/20.

7 *President of the European Commission and President of the European Council* 2020b: Opening remarks by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel following the Special European Council meeting of 17–21 July 2020, Brüssel, 21. Juli 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/STATEMENT_20_1388; *Belz, Nina* 2020: „Ein Moment des Triumphs für Macron“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 23.07.2020.

8 *Mussler, Werner* 2020: Charles Michel: „Erheblich mehr Geld für Zukunftsinvestitionen als früher“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.07.2020.

9 *Dausend, Peter/Schieritz, Mark* 2020: „Jemand muss vorangehen“, in: Die Zeit vom 20.05.2020.

2 Der „historische“ Kompromiss als Katalysator für mehr europäische Integration

Die schwierigen, aber letztlich erfolgreichen Verhandlungen zeigten, dass es einer gemeinsamen Anstrengung der Präsidenten des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission sowie des deutsch-französischen Tandems bedurfte, um grundlegende Veränderungen in der europäischen Haushaltspolitik durchzusetzen.¹⁰ Nachdem Frankreich zu Beginn der Pandemie-Krise für sogenannte „Corona-Bonds“ plädiert hatte und diese Forderung auf die deutliche Ablehnung aus Deutschland getroffen war, hatte es seine Position geändert und die Forderung nach Corona-Bonds relativiert. In einem Non-Paper¹¹ vom 8. Mai 2020 skizzierte das französische Finanzministerium die neuen Vorstellungen und Ziele des Landes für einen europäischen Wiederaufbaufonds und verzichtete dabei auf den Begriff der Corona-Bonds. Paris betonte, dass die von der Pandemie am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten den größten Anteil an Fördermitteln erhalten sollen. Für einen begrenzten Zeitraum von drei Jahren sollte der EU-Haushalt mit zusätzlichen Mitteln zwischen 150 und 300 Milliarden Euro pro Jahr aufgestockt werden. Finanziert werden könnte dies durch die kollektive Aufnahme von Schulden, die über einen Zeitraum von 40 Jahren zurückgezahlt werden sollten. Das Geld sollte für bestehende europäische Ausgabenprogramme mit europäischem Mehrwert verwendet werden, wie die europäische Forschungs- oder Investitionsförderung. Dieser französische Vorschlag wurde zum Ausgangspunkt für hochrangige und streng vertrauliche deutsch-französische Verhandlungen. Schließlich konnten Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Emmanuel Macron am 18. Mai 2020 in einer gemeinsamen Video-Presskonferenz ein überraschendes deutsch-französisches Papier vorstellen. Das deutsch-französische Tandem plädierte darin für einen ehrgeizigen, aber zeitlich und in seinem Umfang begrenzten Fonds von 500 Milliarden Euro im Rahmen des europäischen Haushalts, der zur wirtschaftlichen Erholung der europäischen Volkswirtschaften und für Investitionen in den European Green Deal und die Digitalisierung eingesetzt werden solle. Mit dieser Initiative hatte die Bundesregierung einen grundlegenden Positionswechsel vollzogen; Deutschland war erstmals bereit, der Europäischen Union die Möglichkeit einer gemeinsamen Kreditaufnahme einzuräumen – wenn auch zeitlich befristet und nur zur Finanzierung des europäischen Wiederaufbaufonds. Ohne diese deutsch-französische Initiative und die Geschlossenheit der europäischen Institutionen wäre die europäische Krisenreaktion im Juli 2020 kaum möglich gewesen.

10 Vgl. dazu *Ludlow, Peter* 2020: May to July: The MFF and the Recovery Fund, European Council Studies, European Council Notes 2020/04-05, Leuven; *Middelaar, Luuk van* 2021: Das europäische Pandämonium. Was die Pandemie über den Zustand der EU enthüllt, Berlin und *Herszenhorn, David M. et al.* 2020: The coronavirus recovery plan that von der Leyen built. COVID-19 rescue effort puts her legacy on the line, in: *Politico* vom 15.07.2020.

11 French Non-Paper, The Recovery Fund: features of a EU27-common debt issuance to boost dedicated programmes of the EU budget, 08.05.2020.

Zugleich zeigten die Verhandlungen im Europäischen Rat, dass ein funktionierender bilateraler Integrationsmotor der beiden größten Mitgliedstaaten alleine jedoch nicht genügt, um bedeutende integrationspolitische Schritte der EU-27 durchzusetzen. Insbesondere die Vorbehalte einiger mittelgroßer nord- und mitteleuropäischer Mitgliedstaaten, insbesondere die Niederlande als Anführer der Gruppe der „Frugal Four“, bestätigten, dass eine übermächtige Dominanz des deutsch-französischen Tandems die Gräben in der EU-27 eher vertiefen könnte. Zwar bleibt die enge und pro-aktive deutsch-französische Zusammenarbeit für die Weiterentwicklung der Europäischen Union unbedingt erforderlich und unverzichtbar, jedoch muss dieser bilaterale Integrationsmotor um die Einbindung der EU-Organe, insbesondere der Europäischen Kommission, und die Pflege intensiver bilateraler oder multilateraler Beziehungen mit anderen Mitgliedstaaten ergänzt werden. Darüber hinaus zeigte sich an der weitreichenden und innovativen Kompromisslösung und der schnellen Handlungsfähigkeit der EU, dass der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union die Einigungsfähigkeit und zugleich die Kompromissbereitschaft der 27 Mitgliedstaaten verstärkt hatte. Die tiefen Gräben zwischen den gegensätzlichen nationalen Interessen, insbesondere bei den strittigen haushaltspolitischen Fragen, blieben zwar weiterhin bestehen, aber nach dem Brexit fehlte mit dem einflussreichen Vereinigten Königreich ein exponierter und häufig radikaler Bezugspunkt in den europäischen Haushaltsverhandlungen; die Spannweite potentieller Kompromisslösungen wurde reduziert und auf eine stärker integrative Lösung fokussiert. Für alle beteiligten Regierungen war es im Prinzip unstrittig, dass in der Krisensituation „europäische“ Solidarität gezeigt werden müsse. Solidarität wurde damit zum Grundprinzip des Handelns in der Corona-Krise im Kreis der EU-Staaten – im Unterschied zu den anderen EU-Krisen wie etwa in der sogenannten „Flüchtlingskrise“.¹²

3 Neuerungen im Haushaltspaket

Die Einigung auf das umfassende Haushaltspaket beinhaltet neben einigen Elementen der Kontinuität europäischer Haushaltskompromisse viele wichtige Neuerungen, mit denen der Integrationsprozess in eine neue Richtung gelenkt werden kann. Hier zeigt sich also eine für die EU-Integration typische Form der „Pfadbabhängigkeit“ ihrer Politik und Strukturen, die aber (kleinere) Abweichungen vom einmal eingeschlagenen Weg nicht ausschließen.¹³

Neu ist die Schaffung des zusätzlichen Ergänzungs- oder Nebenhaushaltes NGEU, um den europäischen Volkswirtschaften spürbare Wachstumsimpulse nach der tiefen Pandemiekrise geben zu können. Mit dem NGEU wurde ein Rahmen für einen schnellen, angebotsseitigen kräftigen Konjunkturimpuls geschaffen, mit dem zugleich langfristige klima- und digitalpolitische Investitionen in den Mitgliedstaaten auf der Angebotsseite fi-

12 *Grimmel, Andreas* 2021: „Le Grand absent Européen“: solidarity in the politics of European integration, in: *Acta Politica* Jg. 56, H. 2, S. 242–260.

13 *Vgl. Pierson, Paul* 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis, in: *Comparative Political Studies* Jg. 29, Nr. 2, S. 123–163.

nanziert werden; der bisherige Investitionshaushalt der EU mit seinen langfristigen nachfrageseitigen Prioritätensetzungen wurde damit in seiner wirtschaftspolitischen Lenkungswirkung ergänzt.

Bislang verfügt die Europäische Union nur über ein begrenztes Instrumentarium für eine wirksame und effiziente europäische Wirtschaftspolitik; ihre Kompetenzen sind noch auf die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken beschränkt, obwohl mit dem Fortschreiten der wirtschaftlichen Integration in Binnenmarkt und Währungsunion eine gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik immer dringlicher wird. Die EU hat beispielsweise keinerlei Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Steuerpolitik, mit denen sie einerseits steuerpolitische Anreize setzen und andererseits eine umfassende Wettbewerbsgleichheit der Unternehmen im Binnenmarkt garantieren könnte. Die Europäische Kommission muss bislang vornehmlich auf die weichen Instrumente der wirtschaftspolitischen Koordinierung („Soft Governance“) zurückgreifen. Sie kann allenfalls ihre Initiativen mit anderen Politikbereichen verbinden und die überschaubaren europäischen Budgetmittel für wirtschaftspolitische Anreize oder zur „Sanktionierung“ zögernder Mitgliedstaaten einsetzen – es lässt sich deshalb nur von einer „Wirtschaftspolitik im Werden“ sprechen.¹⁴

Die nationalen NGEU-Implementierungsprogramme werden in das während der Verschuldungskrise vor einem Jahrzehnt geschaffene Instrumentarium zur wirtschaftspolitischen Koordinierung einbezogen, das Europäische Semester und die länderspezifischen Reformempfehlungen der EU. Auch der umfangreiche ergänzende Wiederaufbaufonds NGEU tritt also in den Dienst der Umsetzung der gemeinschaftlich vereinbarten wirtschafts- und nachhaltigkeitspolitischen Ziele sowie der Umsetzung der europäischen Empfehlungen zu Strukturreformen und zur klimaneutralen Transformation der mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften.

Auch die zusätzlichen NGEU-Gelder werden also nicht bedingungslos ausgegeben; vielmehr werden sie an konkrete Reformauflagen geknüpft und mit langfristigen gemeinsamen Zielvorgaben verbunden. Um die Ausweitung der finanziellen Möglichkeiten und damit die zusätzlichen wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten der EU zumindest zum Teil mitbeaufsichtigen und mitbeeinflussen zu können, hatten die Gruppe der „sparsamen Vier“, also die Niederlande, Österreich, Dänemark und Schweden, während der Haushaltsverhandlungen darauf bestanden, in die Bewertung und die Genehmigung der mitgliedstaatlichen NGEU-Umsetzungsprogramme einbezogen zu werden.

Nun kann das Europäische Semester zum Dreh- und Angelpunkt der europäischen Wirtschaftspolitik und zum Maßstab für die Bewertung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken weiterentwickelt werden.¹⁵ Die Europäische Kommission versteht das Instrumentarium der wirtschaftspolitischen Koordinierung immer besser zu nutzen; sie kann die mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken zunehmend eindeutiger und konkreter leiten und bestimmen. Die europäischen Fördergelder werden dabei nicht mehr nur als

14 Becker, Peter 2020: Eine europäische Wirtschaftspolitik im Werden. Erfolge mit bescheidenen Mitteln, Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik 16, Berlin.

15 Vgl. dazu *European Parliament* 2020: What Role für the European Semester in the recovery plan?, In-Depth-Analysis, external author: Thomas Wiesner, PE 651.368, October 2020, Brüssel.

Anreizinstrumente eingesetzt, sondern zunehmend auch mit Sanktionsandrohungen verbunden. Die Umsetzung europäischer Ziele und Reformempfehlungen können sich durch diese Verknüpfung mit der finanziellen Förderung aus dem EU-Budget bzw. der Streichung dieser Fördergelder im Fall der Nicht-Implementierung von Empfehlungen, zu verbindlichen Umsetzungsvorgaben fortentwickeln.

Allerdings kann diese Verknüpfung der Auszahlung europäischer Fördergelder mit der strikten Konditionierung auch traditionelle Abwehrreflexe bei den Mitgliedstaaten auslösen und unter ihnen bestehende Konflikte zwischen Gebern und Nehmern finanzieller Ressourcen verstärken. Diejenigen, die finanzielle Anreize mit ihren Beiträgen zum EU-Haushalt finanzieren, drängen auf strenge Konditionalität, während sich die begünstigten Mitgliedstaaten möglichst viele Fördergelder ohne allzu strikte Auflagen sichern wollen. Die neue Form der politischen Konditionalität zwischen der Auszahlung europäischer Fördergelder und der Beachtung der Rechtsstaatlichkeit und der gemeinschaftlichen Grundwerte ist dabei sicherlich die am weitesten gehende Anwendung dieses neuen europapolitischen Steuerungs- und Sanktionierungsinstrumentes. Zweifellos konnte die EU also ihr haushalts- und wirtschaftspolitisches Instrumentarium und ihre Handlungsmöglichkeiten erweitern.

Neu ist auch die Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Union auf neue Politikfelder. Die Europäische Kommission hatte im Mai 2020 neue Förderprogramme zur direkten Unterstützung und Rekapitalisierung europäischer Unternehmen sowie ein neues gesundheitspolitisches Programm zur Unterstützung nationaler Gesundheitssysteme vorgeschlagen. Diese neuen Instrumente wären einer weiteren Ausweitung der politischen Handlungsmöglichkeiten der Kommission gleichgekommen, die über die bestehende Kompetenzordnung der europäischen Verträge hinaus reichen würde. Die Mitgliedstaaten reagierten zunächst zwar restriktiv und lehnten das Förderprogramm zur direkten Unterstützung von Unternehmen durch die EU ab; aber die Europäische Union wird über ein aufgewertetes gesundheitspolitisches Förderprogramm verfügen und die EU konnte sich im weiteren Verlauf der Pandemie zusätzliche implizite Zuständigkeiten für den Einkauf, die Zulassung und die Verteilung von Impfstoffen erarbeiten.

Die größten Veränderungen wurden auf der Einnahmenseite des MFR vorgenommen. Nach der Ratifizierung des neuen europäischen Eigenmittelbeschlusses in allen Mitgliedstaaten bis zum Juni 2021 konnte die Europäische Kommission selbst Kredite zur Finanzierung des EU-Haushalts aufnehmen. Mit der Kreditaufnahme der EU zur Finanzierung gemeinschaftlicher Ausgaben wird nunmehr eine zusätzliche, bislang nicht vorstellbare Quelle zur Finanzierung des Unionsbudgets neu geschaffen, die zwar an gewisse Vorbedingungen sowie zeitliche und funktionale Beschränkungen gebunden ist. Dennoch wird der EU-27 eine neue, in ihrem Volumen sehr beachtliche Finanzierungsoption eröffnet, jenseits der bestehenden mitgliedstaatlichen Beiträge. Durch die Einbindung dieser neuen Finanzierungsquelle und den neuen Ausgabenprogramme in den MFR der EU-27 übrigen sich auch alle Überlegungen zu gesonderten Haushalten oder Finanzinstrumenten zugunsten der Eurozone oder außerhalb der europäischen Verträge. Die Verantwortlichkeit der EU-27 für diese besondere Form der NGEU-Finanzierung stärkt insofern auch den Zusammenhalt der 27.

Die EU wird darüber hinaus über neue Eigenmittel verfügen können, wie die bereits vereinbarte Abgabe auf nicht-recyclebare Plastikabfälle, die für die Tilgung der gemeinsamen Kredite verwendet werden sollen. Weitere Eigenmittel sollen von der Kommission geprüft werden, wie die Ausweitung des europäischen Emissionshandelssystems auf den Luft- und Seeverkehr, ein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus und erneut eine Finanztransaktionssteuer. Zugleich sollen die neuen Eigenmittel nicht nur der Finanzierung des EU-Budgets dienen, sondern auch eine politische Lenkungswirkung im Sinne der gemeinsamen klima- und digitalpolitischen Ziele entfalten. Dies hatte bereits die Hochrangige Gruppe „Eigenmittel“ unter dem Vorsitz von Mario Monti in ihren Abschlussbericht im Vorfeld der europäischen Haushaltsverhandlungen im Januar 2017 empfohlen. Die EU verfügt damit zwar noch nicht über eine Eigenmittelquelle, über die sie selbst entscheiden könnte; jedoch nähern sich diese neuen Quellen mit politischer Lenkungswirkung an eine tatsächliche EU-Steuer an.

4 Die wichtigsten Entscheidungen, die die EU verändern

Von besonderer integrationspolitischer Bedeutung ist sicherlich die Übertragung der Möglichkeit zur Schuldenaufnahme auf die EU. Insbesondere die wettbewerbsfähigen Mitgliedstaaten in Nord- und Mitteleuropa hatten die Einführung einer unbefristeten und unbegrenzten Verschuldungsmöglichkeit der Europäischen Union stets abgelehnt. Aber bereits zu Beginn der Pandemiekrise im März 2020 hatten die Staats- und Regierungschefs von neun Mitgliedstaaten, darunter Frankreich, Italien und Spanien, gefordert, einen dauerhaften „gemeinsamen Schuldtitel“ zu diskutieren.¹⁶ Diese Forderung wurde von den Nordeuropäer:innen als „Kampfansage“ interpretiert; in ihren Augen schien dieser Vorschlag ein erneuter Versuch zu sein, die Pandemie zu nutzen, um die alte Idee der Eurobonds wiederzubeleben, die bereits vor einem Jahrzehnt während der Verschuldungskrise in der Eurozone von den gleichen Mitgliedstaaten und ebenso massiv vorgebracht worden war.

Mit der nun vereinbarten Lösung wurde eine Formel für eine starke innergemeinschaftliche Solidarität gefunden, mit der ein Ausgleich zwischen Nettozahlern und Begünstigten gefunden wurde. Dabei hat zweifellos die besondere Ursache der Krise eine bedeutende Rolle gespielt – die Covid-19-Pandemie und die nicht-feststellbare und nicht zuzuordnende Verantwortlichkeit oder gar Schuld für diese Krise. Diese Solidarität wurde zu keinem Zeitpunkt während der Verhandlungen des Europäischen Rats im Grundsatz in Zweifel gezogen, auch wenn die Hilfsmaßnahmen zwangsläufig mit deutlichen Umverteilungseffekten verbunden waren.

Der nun vereinbarte Kompromiss zur Ausgabe europäischer Schuldtitel auf der Grundlage der Solidaritätsklausel in Artikel 122 AEUV und verknüpft mit dem Einstimmigkeitserfordernis des Eigenmittelbeschlusses ist zwar kein dauerhaftes fiskalpolitisches Instrument der europäischen Haushaltspolitik, sondern lediglich eine einmalige und nur für

16 Michalopoulos, Sarantis 2020: „Neun Mitgliedstaaten bitten um Eurobonds zur Bewältigung der Coronavirus-Krise“, in: Euractiv vom 25.03.2020.

die Finanzierung des neuen Wiederaufbauinstrumentes NGEU erlaubte Finanzierungsform. Allerdings wurden immer mehr Stimmen laut, die sich für eine dauerhafte Nutzung dieser Verschuldungsmöglichkeit der Europäischen Union aussprechen; so wurde beispielsweise der französische Präsident Macron im November 2020 mit der Werbung für eine europäische Transferunion zitiert.¹⁷ Klar ist, dass dieses „neue und heikle rechtliche“¹⁸ Instrument als Option zumindest für außergewöhnliche Maßnahmen bzw. Krisenreaktionen auch künftig von der europäischen Politik genutzt werden wird. Nicht mehr die Frage, *ob* sich die EU verschulden darf, wird künftig diskutiert werden und auszuhandeln sein, sondern nur noch, *wann* diese Verschuldungsmöglichkeit ausgelöst werden kann, bzw. was unter einer außergewöhnlichen Krisensituation zu verstehen sein wird und welche Indikatoren angelegt werden sollten. Sicher ist jedenfalls, dass die EU auch in Zukunft von Wirtschaftskrisen getroffen werden wird – und dann über die Forderung nach einer gemeinsamen Schuldenfinanzierung als gemeinsame europäische Reaktion zu diskutieren sein wird.

5 Die integrationspolitischen Langzeitwirkungen

Dennoch ist die Einigung keineswegs ein Selbstläufer und der integrationspolitische Weg der EU bleibt weiterhin offen und die Frage nach der „Finalität“ ist damit nicht beantwortet. Entscheidende Vorbedingung dafür, welchen Weg die EU im nächsten Jahrzehnt einschlagen wird und ob die neuen Instrumente einen weiterreichenden und nachhaltigen integrationspolitischen Schwung entfalten können, wird vor allem die überzeugende, erfolgreiche und nachhaltige nationale Implementierung sein. Die erfolgreiche Umsetzung der Pläne wird sehr stark von der Einsicht in die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Maßnahmen der politischen Akteure in den Mitgliedstaaten abhängen. Daran wird sich zeigen, ob sich die großen finanziellen Anstrengungen der EU zu einem nachhaltigen Integrationskatalysator entwickeln oder nur eine Reformepisode bleiben. Wird sich ein uneinheitliches und gemischtes Bild der Implementierung in den Mitgliedstaaten ergeben, bei dem einige Länder die europäischen Hilfen effektiv nutzen, andere wiederum Mittel ohne sichtbaren Erfolg einsetzen oder Gelder nicht absorbieren können, wird es schwer werden, Zustimmung für künftige finanzielle Unterstützung und für weitere Integrationschritte zu gewinnen. Erweisen sich die neuen Programme als Strohfeuer oder verpuffen wirkungslos, werden sie auch keine neue politische Dynamik in Richtung „Vertiefung“ auslösen. Im Gegenteil, wenn die angestoßenen Maßnahmen europäischer Solidarität nicht zielorientiert und nachhaltig genutzt werden, wächst das Risiko, dass die Enttäuschung über einen Misserfolg bei immens hohen Kosten zu einer grundsätzlichen Infragestellung der Europäischen Union führen könnte. Zeichnet sich hingegen ein echter und sichtbarer Mehrwert ab und führt die finanzielle Unterstützung zu einer spürbaren wirtschaftlichen Erholung, vor allem in den von strukturellen Problemen gekennzeichneten

17 Kimm, Leo 2020: Das böse T-Wort, in: Süddeutsche Zeitung vom 19.11.2020.

18 Rat der EU 2020: Gutachten des Juristischen Dienstes, Dok. 9062/20, 24. 6.2020, Ziffer 7.

Volkswirtschaften, könnte sich aus dem wirtschaftlichen Aufschwung ein Anstoß für mehr politisches Zusammenwirken in der EU entwickeln.

Neben der nachhaltigen und überzeugenden Verwendung der europäischen Hilfsprogramme in den Mitgliedstaaten wird allerdings der Kurs der langfristigen Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses von den jeweiligen europapolitischen Leitbildern bestimmt werden. Das schnell und häufig verwendete Bild des europäischen Hamilton-Moments – auch von Olaf Scholz, dem deutschen Vizekanzler und Finanzminister – erscheint jedoch voreilig zu sein. Die Einigung auf das europäische Haushaltspaket ist jedenfalls keineswegs eine Vorentscheidung für die Schaffung der „Vereinigten Staaten von Europa“, gilt sie doch explizit als einstimmig verabschiedete und singuläre Krisenreaktion. Mehrere Beobachtungen sprechen gegen diese historische Analogie:

- a) Der europäische Haushaltskompromiss sieht zwar die Schuldenaufnahme der Union für einen befristeten Zeitraum und für einen eng begrenzten Zweck vor; was ausdrücklich nicht intendiert wurde, ist eine Übernahme der bestehenden Schulden der EU-Mitgliedstaaten. Die Einigung gilt ausschließlich für die nun vereinbarten künftigen gemeinschaftlichen Vorhaben und Programme der EU, für deren Umsetzung die EU ihren Mitgliedstaaten die nötigen finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellen wird – entweder als Zuschüsse oder als Kredite.
- b) Die Schuldenaufnahme der EU wurde nicht allein von ihren supranationalen Institutionen vereinbart – vielmehr war die Verständigung der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat der Staats- und Regierungschef:innen die Grundlage für diese Lösung; hinzukam, dass der gemeinsame bilaterale Lösungsvorschlag der Bundesregierung und der französischen Regierung bzw. des französischen Staatspräsidenten einen wichtigen Impuls für diesen europäischen Kompromiss lieferte. Insofern lagen die Wurzeln dieser Verständigung der EU-27 auf eine europäische Schuldenaufnahme in einem intergouvernementalen Impuls und wurden vom „intergouvernementalsten“ EU-Organ, dem Europäischen Rat, vereinbart. Eine Dominanz der supranationalen Organe oder eine Orientierung an einem supranationalen Leitbild kann hingegen nicht abgeleitet werden. Der Europäische Rat ist, das hat sich hier wieder gezeigt, die treibende Kraft und ein Katalysator für die EU-Politik – er trifft zentrale Entscheidungen und übt seine „Richtlinienkompetenz“ aus, die ihm *de jure* laut EU-Vertrag zukommt und die er in den letzten Krisenjahren noch sichtbarer an sich gezogen hat.¹⁹
- c) Zudem fehlt in der nun gefundenen europäischen Kompromisslösung ein wichtiges Element der US-amerikanischen „Hamilton-Lösung“. Die amerikanische Zentralregierung übernahm Ende des 18. Jahrhunderts nicht nur die Altschulden der amerikanischen Gliedstaaten, sondern wurde zugleich auch mit dem Recht zur

19 *European Parliament* 2016: The European Council and crisis management, EPRS, PE 573.283, Brüssel; *European Parliament* 2021: The role of the European Council in negotiating the 2021–27 MFF, EPRS, PE 662.611, Brussels und *Wessels, Wolfgang* 2021: The European Council's Financial Mega Deal: An unprecedented challenge for the political and academic world, TRACK Teaching and Researching the European Council, Köln.

Steuererhebung auf der zentralstaatlichen Ebene ausgestattet. Dieses wichtige Element der Hamilton-Lösung fehlt jedoch in der EU. Zwar wurden neue, zusätzliche Eigenmittel vereinbart, die unter anderem auch für die Schuldentilgung verwendet werden sollen. Die EU wurde jedoch nicht mit einer autonomen Steuererhebungs-kompetenz ausgestattet und die neuen Eigenmittelquellen sind keine wirklichen EU-Steuern, sondern nationale Abgaben, die an die EU weitergeleitet werden.

Insofern war die europäische Kompromisslösung eher ein „Roosevelt-Moment“²⁰ für einen European Green New Deal und einen europäischen Konjunkturimpuls und weniger ein supranationaler Hamilton-Moment auf dem Weg der EU zu den Vereinigten Staaten von Europa. Um auf diesem Weg jedoch weiter voranzuschreiten, sollte die EU eine wirkliche, autonome Finanzierung ihres Haushalts erhalten. Eine Europäische Union mit fiskalischer Autonomie könnte sich von den nationalen Interessen und dem Gutdünken der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten unabhängig machen und sich in der Folge auch weitere politische Handlungsfreiheiten erkämpfen.

Wenn sich solche weitreichenden föderalen Schlussfolgerungen aus dem, was oben beschrieben wurde, nicht ziehen lassen, dann ergibt sich aber eine alternative analytische und theoretische Perspektive, wenn man die Beschlüsse im Sinne der These von der „Staatswerdung Europas“ beschreibt.²¹ Versteht man das Corona-Haushaltspaket der EU und die damit einhergehende „Transformation der EU-Finanzverfassung“²² als einen weiteren Schritt auf dem Weg in Richtung (föderaler) „Europäischer Staatlichkeit“,²³ der spätestens mit dem Vertrag von Maastricht eingeschlagen wurde, dann lässt sich die im Juli 2020 getroffene Entscheidung auch so lesen: „Indem sich die EU wie ein Staat finanziert, wird sie selbst ein wenig zum Staat“.²⁴ Damit wird deutlich, dass auch ohne formelle Vertragsänderungen die EU ihre „Verfassung“ ändern und ihr Maß an „Staatlichkeit“ den neuen Herausforderungen anpassen kann.

Die Covid-19-Pandemie hat die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten in mehrfacher Hinsicht schwer getroffen – sie hat, wie Luuk van Middelaar schreibt, wie „ein Vergrößerungsglas [...] die Stärke und Schwäche der europäischen Politik sichtbar [gemacht],

20 Siehe hierzu unter anderem das Sonderheft, „Did Europe Just Experience its „Hamiltonian Moment“?, The International Economy, Summer 2020.

21 Wildenmann, Rudolf (Hrsg.) 1991: Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden.

22 Vgl. dazu unter anderem Nettesheim, Martin 2020: „Next Generation EU“: Die Transformation der EU-Finanzverfassung, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Jg. 145, H. 3, S. 381–437; Luo, Chih-Mei 2021: The COVID-19 Crisis: The EU Recovery Fund and its Implications for European Integration – a Paradigm Shift, in: European Review (Online First); Mayer, Franz C./Lütkemeyer, Philipp 2020: Hamilton in Brüssel? Europa- und verfassungsrechtliche Aspekte der Reform des EU-Eigenmittelsystems und des Next Generation-Programms der EU, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Jg. 103, H. 4, S. 317–350.

23 Vgl. dazu Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.) 2016: Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden sowie Hrbek, Rudolf 2016: Europäische „Staatlichkeit“ in föderaler Perspektive, in: Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann Martin (Hrsg.): Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden, S. 45–69.

24 Schieritz, Mark 2020: Das rechnet sich. Mit viel Geld stemmt sich Europa gegen die Krise – der Deal kommt auch den Deutschen zugute, in: Die Zeit vom 23.07.2020.

die Stimmungen, die Motive, Kräfte, Formen und Zeitschichten der Union“.²⁵ In der EU zeigten sich seit dem Auftreten der Pandemie im Frühjahr 2020 soziale, politische und wirtschaftliche Spannungen und Herausforderungen, ganz unterschiedliche Kräfte und Gegenkräfte, also Dynamiken, die in unterschiedliche Richtungen zeigten, so dass das für föderale politische Systeme typische Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt sichtbar wurde. Darin unterscheidet sich die Europäische Union jedoch nicht allzu sehr von anderen „klassischen“ Mehrebenensystemen.

25 Middelaaar, Luuk van 2021: Das europäische Pandämonium. Was die Pandemie über den Zustand der EU enthüllt, Berlin, S. 23.

Von Mitspielenden zu Gestaltenden? Herausforderungen für Regionen im dynamischen Mehrebenensystem der Europäischen Union

Tagungsbericht

Mirjam Zillober

Am Europatag des Jahres 2021 wurde nicht nur der Schuman-Erklärung und damit dem Grundstein der heutigen Europäischen Union (EU) gedacht; er stellte auch den offiziellen Beginn der Konferenz zur Zukunft Europas¹ dar. In diesem Kontext, insbesondere der Frage nach der Zukunft der Rolle der Regionen im EU-Mehrebenensystem, fand am 6. und 7. Mai 2021 die digitale Konferenz „From Takers to Shapers? Challenges for Regions in a Dynamic EU Polity“ statt. Ihre Beiträge und Diskussionsergebnisse stehen nicht nur in diesem zeitlichen Zusammenhang, sondern sind auch von besonderer politischer Relevanz. An der zweitägigen Tagung, organisiert von *Frau Prof. Dr. Gabriele Abels* (Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen) in Kooperation mit dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) und dem Projekt Regional Parliaments Lab (REGIOPARL) nahmen insgesamt mehr als 100 Interessierte aus Wissenschaft, politischer Praxis und Zivilgesellschaft teil.

1 Regionen als gestaltende Akteure der Europäischen Union

Die erste der insgesamt drei Sitzungen widmete sich dem Thema „Regions as actors in EU constitution-making“. Zu Beginn standen historische Betrachtungen über die Rolle der Regionen im europäischen Integrationsprozess sowie deren fortschreitende Konstitutionalisierung im Fokus. Die Regionen seien demzufolge im europäischen Mehrebenensystem insgesamt relevanter geworden. Dies gilt, obwohl dem einst als Sprachrohr der Regionen eingerichteten Ausschuss der Regionen (AdR) auch im Vertrag von Lissabon kein Status als eigenständiges EU-Organ, sondern lediglich als beratendes Gremium zuerkannt wurde (*Prof. Beniamino Caravita di Toritto*). Zwar gewährte der Vertrag von Lissabon dem AdR zur Wahrung seiner Rechte das Klagerecht vor dem EuGH (Europäischer Gerichtshof), dennoch sei die Einbindung der Regionen als eine „Geschichte der Enttäuschung“ zu bewerten (*Dr. Anna-Lena Högenauer*). Im neuen Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle seien immer weniger Regionen aktiv; insbesondere Regionen mit legislativen Kompetenzen würden die Relevanz des AdR zu Gunsten von individuellen Vertretungen in Brüssel herabsetzen. Bereits an diesem Punkt stellte sich die – im weiteren Verlauf der Konferenz kontrovers diskutierte – normative Frage, wie viel Einfluss Regio-

1 Die Konferenz zur Zukunft Europas setzt an der Frage an, welche Gestalt die Europäische Demokratie in Zukunft annehmen soll und wie die nächsten Schritte der Europäischen Integration aussehen sollen. Dazu sollen sich EU-BürgerInnen im Rahmen von Debatten und Diskussionsreihen austauschen und mitgestalten. Siehe *Europäische Kommission* 2021: Konferenz zur Zukunft Europas. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_de (14.07.2021).

nen in der EU haben *sollten* und inwiefern hier eine politische und akademische Verschiebung stattgefunden hat. Hier sei insbesondere das Konzept der Opportunitätsstruktur geeignet, um auch die mögliche Rolle des AdR in der Zukunftskonferenz sowie dessen Selbstverständnis zu erfassen. Unter Verweis auf die Lehren aus dem Verfassungskonvent könnten die Regionen den Stimmen der EU-BürgerInnen in Form einer aktiv vermittelnden und unterstützenden Rolle Gehör verschaffen und diese besser einbeziehen. Sie seien also entscheidend, um einen inklusiven Prozess zu ermöglichen und infolgedessen das häufig zitierte demokratische Defizit der EU zu reduzieren. Dem AdR komme dabei eine wichtige Rolle als Vermittler zwischen politischen Entscheidungsinstanzen und BürgerInnen in der EU („facilitator“) zu (*Prof. Gabriele Abels, Dr. Martin Große Hüttmann, Dr. Sarah Meyer sowie Simon Lenhart*). Diese demokratische Verantwortung sei in der Vergangenheit nicht genügend genutzt worden; Krisen der EU seien in erster Linie durch traditionelles top-down-Führungsverhalten begegnet worden. Um im Gegensatz dazu und im Hinblick auf die Covid-19-Pandemie eine homogenere Erholung unter den EU-Mitgliedstaaten zu ermöglichen, seien ein Sustainable Leadership² sowie ein Design Thinking-Zugang³ gewinnbringend (*Marie Kapretz*). Hier wurde zudem auf die Heterogenität der Regionen innerhalb der EU hingewiesen – sowohl in Bezug auf ihre politischen Entscheidungskompetenzen als auch ihre ökonomische Situation; eine Problematik, welche im Tagungsverlauf präsent blieb. Die abschließende Diskussion dieses ersten Panels wurde vor allem durch die Frage nach der Rolle von Regionen in der Zukunftskonferenz sowie das angenommene Dilemma zwischen möglicher erhöhter demokratischer Legitimität der EU-Institutionen einerseits und abnehmender Effektivität politischer Prozesse in der EU andererseits beherrscht. Dieses entstehe durch den Einbezug der Regionen in das politische System der EU – beide Aspekte müssen und sollten sich aber nicht notwendigerweise gegenseitig ausschließen.

2 Wie können Regionen und ihre Parlamente die Europäische Union formen?

Die Frage der potenziell demokratisierenden Rolle von Regionen für das EU-Mehrebenensystem stand auch zu Beginn der zweiten Sitzung „How can regions and their parliaments shape the EU?“ im Mittelpunkt – mit einem Fokus auf ihre Parlamente. Während durch einen theoretischen Ansatz spezifische Wege kategorisiert werden können, durch die der stärkere Einbezug regionaler Parlamente bestimmte Aspekte des Demokratiedefizits der EU schmälern könnte, bliebe das demokratisierende Potenzial in der Praxis bislang vergleichsweise gering. Die Funktion regionaler Parlamente bestünde derweil vor allen Dingen in der Prüfung der EU-Regionalpolitik sowie der Vermittlung regionaler Interessen (*Paul Kindermann*). Im Sinne des letzteren Kritikpunktes sei ebenfalls die Konferenz der Europäischen Regionalen Gesetzgebenden Parlamente (CALRE) von starken strukturellen Problemen geprägt, denn auch sie stelle kein effektives Netzwerk dar, um

2 Dieser fördert kontextgebundene, bewusste und nachhaltige Ansätze im Gegensatz zu einer traditionellen, wettbewerbsorientierten Mentalität.

3 Aus der Wirtschaft kommend handelt es sich hierbei um eine schnelle, lösungs- und anwendungsorientierte Herangehensweise, deren Potenzial für den politischen Bereich aber noch offen ist.

die europäische Debatte zur Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem und die Zukunftskonferenz zu beeinflussen. Nichtsdestotrotz sei sie jedoch ein hilfreiches Instrument, um regionale Parlamentsmitglieder zu vernetzen (*Prof. Dr. Peter Bußjäger*). Interparlamentarische Vernetzungsstrategien und -aktivitäten deutscher regionaler Parlamentsmitglieder dienen im europäischen Rahmen trotz insgesamt komplexer Motivlage vor allem dem Informationsaustausch. Diese Kooperation hänge jedoch nicht nur vom Willen der Parlamentsmitglieder, sondern insbesondere von deren Ressourcenausstattung ab (*Dr. Sarah Meyer* und *Mario Wolf*). Aufgrund der auch unter den Mitgliedern der CALRE erheblichen Heterogenität fehle es innerhalb dieser häufig an einer gemeinsamen Basis, um zusammen produktiv arbeiten zu können (*Carolin-Charlotte Kosel*). Diskutiert wurde hierbei die Frage, ob Regionen, deren Parlamente über legislative Kompetenzen verfügen, nicht zu dominant werden könnten, falls ihnen innerhalb des EU-Mehrebenensystems mehr Macht zugestanden würde. Daraus entwickelt sich selbstredend die potenzielle Problematik, durch eine mögliche Stärkung der Rolle von Regionen diejenigen Mitgliedstaaten zu benachteiligen, welche keine beziehungsweise keine starken Regionen aufweisen. Neben der vielschichtigen Heterogenität zwischen den Regionen in der EU wurde in der Diskussion auch die Vielzahl koexistierender Organisationen, die regionale Interessen im EU-System vertreten, betont, da sie deren Effektivität zusätzlich verringere.

3 Regionale Stimmen im Kontext des EU-Mehrebenensystems und der Pandemie

Thematisch eingebettet in die Konferenz referierte zudem *Prof. Dr. Simona Piattoni* von der Universität Trient im Rahmen einer Annual Lecture des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) zum Gegenstand „Regional Voices in Multi-level Politics and the Pandemic“. Auch sie zeigte sich insgesamt skeptisch bezüglich des Einflusses, welchen der AdR in der Zukunftskonferenz tatsächlich einnehmen könne. Diese Einschätzung resultiere aus den vielfältigen, zum Teil gegensätzlichen bis spaltenden Meinungen im Ausschuss, welche auf Grundlage des Charakters als rein konsultatives Gremium von den anderen EU-Organen häufig übergangen würden. Das stark begrenzte Einflusspotential des AdR zeige sich außerdem in der Tatsache, dass nur eines der fünf Szenarien des Weißbuches der EU-Kommission zur Zukunft Europas der regionalen Ebene tatsächlich Aufmerksamkeit schenke. In Bezug auf die Pandemie identifizierte Piattoni vier Problemfelder, die sich in diesem Zuge für die Regionen eröffnen und Gegenstand zukünftiger wissenschaftlicher Betrachtungen sein sollten. Neben der temporären Aussetzung der Regelungen des Binnenmarktes und des Schengenraums in mehreren Mitgliedstaaten und deren Auswirkungen auf viele grenznahe Regionen ist hier die Nutzung von Regionalfonds zu anderweitigen Zwecken zu nennen. Obwohl in diesem Moment eine notwendige Notfallmaßnahme, signalisiere diese Tatsache in vielerlei Hinsicht, dass die Mittel der Kohäsions- und Strukturfonds als Möglichkeit gesehen würden, um Ressourcen für Ziele jenseits der jeweiligen Förderperioden zu nutzen. Zudem müssten die unterschiedlichen Auswirkungen der Pandemie auf die regionalen Gemeinschaften und Volkswirtschaften unter Berücksichtigung ihrer Heterogenität weiter überwacht werden. Die Pandemie habe insgesamt zu einer Re-Zentralisierung vieler Politikbereiche und

Befugnisse beigetragen, welche insbesondere in stark föderal gegliederten Staaten nach der Krise zu neuen Diskussionen über die Rolle und Relevanz von Regionen führen könnte.

4 Der Einbezug von BürgerInnen: Regionen und Identitätspolitik im EU-Führungsverhalten

Die dritte und letzte Sitzung der Tagung mit dem Titel „Bringing citizens in: Regions and identity politics in EU governance“ widmete sich nach den vorangegangenen Betrachtungen der institutionellen Einbindung von Regionen einer identitätspolitischen sowie zivilgesellschaftlichen Perspektive. Um regionale Identitäten sowie die Unterstützung für die europäische Integration zu untersuchen, sei eine Wiederbelebung der Strategie des Parochialismus gewinnbringend – ein Phänomen, welches vor allem in den strukturschwachen Regionen der EU vorzufinden sei. Statt einer Kooperation mit außenstehenden Akteuren oder einem Eingriff durch die EU werden hierbei die regionale Verwirklichung sowie regionale Netzwerke bevorzugt. Mit der europäischen Integration in Zusammenhang gebrachter ökonomischer Erfolg vergrößere die öffentliche Unterstützung europäischer Integration; dem gegenüber könne die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes durch Migration nicht direkt in Euroskeptizismus übersetzt werden (*Prof. Dr. Anna Brigevidh*). Insbesondere die Regionen der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten, so wurde betont, sollten in der akademischen Analyse wie auch der politischen Praxis nicht vernachlässigt werden. Der AdR sowie transnationale Kooperationsmöglichkeiten wie der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) oder die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) würden dabei zentrale Elemente darstellen, um die Regionen zu fördern und zu unterstützen (*Emma-Katharina David*). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen untereinander oder mit anderen regionalen Akteuren könnte zudem eine horizontale Dimension europäischer Integration bilden; eine vertikale Dimension würde im Gegensatz dazu eine Hierarchie beinhalten, in der die Regionen von den jeweiligen Nationalstaaten sowie der EU ergänzt oder herausgefordert werden. Insbesondere der Zukunftskonferenz solle ein horizontaler Blickwinkel hinzugefügt werden (*Dr. Tees Terlouw*). Falls Perspektiven von EU-BürgerInnen nicht mit einbezogen und sich diese damit nicht gehört fühlen, entstünden mögliche Gefahren, welche beispielsweise in einer wachsenden ablehnenden Haltung gegenüber der EU und damit geringer werdenden demokratischen Legitimation von EU-Institutionen gesehen werden können. Die momentan noch „stumme“ Bevölkerung zu mobilisieren und dieser eine Stimme zu geben sei der Schlüssel für die Zukunft Europas (*Stephanie Hartung*).

Die Heterogenität der PanelistInnen wie DiskussionsteilnehmerInnen, sowohl aufgrund ihrer Tätigkeitsfelder, ihrer Herkunft aus unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten als auch in Bezug auf die Perspektiven einer neuen WissenschaftlerInnen-Generation, sorgte für eine Vielfalt an Blickwinkeln sowie für intensive und aufschlussreiche Diskussionen. In diesen wurden insbesondere die Problematiken von mehr Demokratie gegenüber weniger Effektivität durch den Einbezug der Regionen in das politische System der EU sowie ihre Heterogenität, vor allem im Hinblick auf legislative Kompetenzen, hervorgehoben. Auf die im Konferenztitel gestellte Frage „From Takers to Shapers?“ konnte keine

abschließende Antwort gegeben werden, da es sich um einen ambivalenten und laufenden Prozess handelt. Diese Tagung sowie der Kontext der Konferenz zur Zukunft Europas boten allerdings die Chance, Geschichte im Entstehen zu beobachten sowie die Rolle der Regionen im EU-Mehrebenensystem im akademischen Blick zu behalten.

8. Rezensionen

Landesverfassungsgerichte im Fokus: Ein wichtiger Beitrag zu einer vernachlässigten Institution

Gabriele Abels

Werner Reutter (Hrsg.) 2020: Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern: Theoretische Perspektiven, methodische Überlegungen und empirische Befunde, Springer VS, Wiesbaden.

Verfassungsgerichtsbarkeit genießt in Deutschland ein sehr hohes Ansehen. Regelmäßig nimmt das Bundesverfassungsgericht in Umfragen zum Institutionenvertrauen einen Spitzenplatz ein. Die Zahl der jährlich eingereichten Verfassungsbeschwerden ist nach wie vor hoch. Der „Gang nach Karlsruhe“ ist im Wettbewerb der Verfassungsorgane und politischen Akteure ebenfalls keine Seltenheit. Und sowohl in der Rechtswissenschaft, aber auch in der Politikwissenschaft kommt der Exegese von Entscheidungen des Verfassungsgerichts ein großer Stellenwert zu und sie werden bezüglich ihrer rechtlichen sowie politischen Konsequenzen intensiv kommentiert. Einzig: Diese hohe Aufmerksamkeit kommt bislang nahezu exklusiv dem *Bundesverfassungsgericht* zu. Hingegen sind die Verfassungsgerichte der 16 Länder „Institutionen, die lange Zeit weder medial noch politikwissenschaftlich Aufmerksamkeit auf sich zogen“ (S. 2). Dieser gravierenden politikwissenschaftlichen Forschungslücke hat sich *Werner Reutter* in den letzten Jahren zugewandt. Im Unterschied zu dem ebenfalls von *Reutter* 2017 editierten Band, der sich der Darstellung der 16 Landesverfassungsgerichte widmet, ist der nun vorgelegte Band stärker theoretisch und methodisch angelegt, ohne dass die empirisch vorhandene und durchaus folgenreiche Vielfalt der Landesverfassungsgerichte vernachlässigt wird. Die Forschung muss sich zweifelsohne, wie *Reutter* konstatiert, von der Forschung zu nationalen Verfassungsgerichten und den grundlegenden Forschungsperspektiven inspirieren lassen, aber die Besonderheiten dieser Institutionen auf subnationaler Ebene beachten.

Die 17 Beiträge des Bandes sind vier thematischen Teilen zugeordnet. Die drei Beiträge im ersten Teil „Theoretische Perspektiven und methodische Überlegungen“ widmen sich der Frage nach dem demokratietheoretischen und rechtsstaatlichen Potential. Sie konstatieren, dass Landesverfassungsgerichte einen wichtigen Beitrag zur bundesstaatlichen Ordnung (*Höreth*) und zum Demokratieprinzip (*Kneip*) leisten. In dem methodischen Beitrag (*Lembcke und Pócza*) wird ein Index vorgeschlagen, der im Rahmen des JUDICON-Projekts entwickelt wurde, um die Stärke der Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte zu messen; am Beispiel des Bundesverfassungsgerichts wird das Vorgehen und Potential verdeutlicht. Dieser Index sei auch für die Verfassungsgerichte der Länder produktiv nutzbar, was allerdings im Beitrag selber leider nicht weiter ausgeführt wird. Insofern steht die konsequente Anwendung auf und Anpassung an die Landesverfassungsgerichte noch aus.

Im Teil „Historische, institutionelle und soziologische Voraussetzungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern“ sind höchst unterschiedliche Beiträge versammelt. Eine Analyse der personellen Kontinuitäten belegt, dass erschreckend viele Landesverfassungsrichter in der Nachkriegszeit der NS-Judikatur entstammten und ihre Karrieren in der bundesdeutschen Demokratie bruchlos fortsetzen (*Rütters*). Weitere Beiträge befassen sich mit dem verfassungsrechtlichen Status der Gerichte, der in den Bundesländern verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich sehr unterschiedlich ausgestaltet ist und ebenso zu beachtlichen Differenzen in der Gerichtsorganisation führt (*Reutter*), sowie schließlich mit der behavioralen Dimension. So werden erstmals Sondervoten und ihre Bedeutung untersucht (*Thierse*) ebenso wie die Wahlen zum Richteramt, für die überraschenderweise keine starke Parteipolitisierung feststellbar sei (*Reutter*). Hinsichtlich des flächendeckenden Einzugs der AfD in die Länderparlamente und der damit einhergehenden parteipolitischen Polarisierung könnte sich dies künftig durchaus ändern. Dies ist in der Forschung weiter zu beobachten.

Der Teil 3 „Landesverfassungsgerichtsbarkeit und Politik“ ist mit sechs Beiträgen der umfangreichste. In der Gesamtschau werden hier durchaus beachtliche Unterschiede zwischen den deutschen Landesverfassungsgerichten deutlich; aber auch Effekte, die aus Verfahrensarten und den Verhandlungsgegenständen (*policies*) resultieren. Hier werden zum einen die institutionellen Wirkungen von Gerichtsentscheiden in Bezug auf Landesparlamente im Zusammenhang mit Organklagen (*Carstensen*) sowie auf die Ausgestaltung von direkter Demokratie in den Bundesländern (*Pautsch*) und auf das Wahlrecht (*Plöhn*) untersucht. Letzterer Beitrag geht sehr knapp auf Geschlechterquoten ein. Solche gesetzlichen Quoten haben in den letzten Jahren in Reformen des Landeswahlrechts in einigen Bundesländern durchaus eine gewisse Konjunktur erlebt, sind aber dann in den Landesverfassungsgerichten (Brandenburg, Thüringen) gekippt worden. Diese Reformen bzw. jüngsten Gerichtsentscheide wurden im Beitrag leider (noch) nicht berücksichtigt. Die Beiträge verdeutlichen, dass Landesverfassungsgerichte durchaus als „Frühwarnsystem“ (*Cartensen*), das auf Funktionsprobleme der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie aufmerksam macht, fungieren können.

Zum anderen werden in diesem Teil die Effekte in Bezug auf kommunale Gebietsreformen (*Obrecht*), Finanzverfassung (*Renzsch*) sowie das Haushalts- und Steuerrecht (*Hildebrandt*) analysiert. Hierbei zeigt sich die Rolle von Landesverfassungsgerichten als Wächter über den Rechtsstaat, als Streitschlichter und teils als „negativer Gesetzgeber“.

Die Beiträge im letzten Teil setzen die Befunde in einen internationalen und vergleichenden Kontext. So werden zunächst Effekte in Bezug auf die europäische Integration untersucht. Dabei wird aufgezeigt, dass die verfassungsrechtliche Interpretation der Integration zwar vorrangig dem Bundesverfassungsgericht obliegt und Landesverfassungsgerichte insofern keinen Beitrag leisten. Allerdings könnten auch Landesverfassungsgerichte (und nicht nur Fachgerichte der Länder) über das Instrument des sogenannten Vorabentscheidungsverfahrens beim Gerichtshof der EU aktiv werden, wie von *Lindner* für den Bayerischen Verfassungsgerichtshof exemplarisch gezeigt wird.

Die beiden letzten Beiträge nehmen Entwicklungen außerhalb des deutschen Kontextes in den Blick. Sie beleuchten die sich erst allmählich entwickelnde Verfassungsgerichtsbarkeit in den Schweizer Kantonen (*Witzig und Vatter*) bzw. die durchaus einflussreichen State Supreme Courts in den US-Bundesstaaten (*Reutter*). Die beiden Fälle sind für sich durchaus interessant. Doch angesichts dessen, dass der Fokus eigentlich auf den deutschen Bundesländern liegt (und der Sammelband mit weit mehr als 400 Seiten ohnehin sehr umfangreich ist), wären die letzten beiden Beiträge durchaus verzichtbar. Denn es wird, außer in kursorischen Bemerkungen, nicht die Frage nach deren Modellcharakter oder nach Diffusion von Modellen über Staatengrenzen hinweg gestellt, was deren Ertrag für den deutschen Fall begründen könnte.

Gerade in der Zusammenschau belegen die beiden von *Reutter* herausgegebenen Bände die große und durchaus wachsende Bedeutung der Landesverfassungsgerichte. Diesen Institutionen sollte gerade in der Föderalismusforschung mehr Aufmerksamkeit zukommen. Denn für das Prinzip demokratischer Gewaltenteilung sind eben nicht nur die Landesregierungen und die Landesparlamente, welche – ebenfalls lange vernachlässigt – zuletzt etwa mehr Aufmerksamkeit erhielten, sondern auch die Landesverfassungsgerichte relevant. Sie müssen und können, wie der Band zeigt, in Bezug auf ihren Beitrag zur Ausgestaltung des Verhältnisses von Politik und Recht untersucht werden.

Föderalismus- und Geschlechterforschung füreinander fruchtbar machen: Neue Akzente in der „dritten Welle“

Gabriele Abels

Jill Vickers, Joan Grace, Cheryl N. Collier (Hrsg.) 2020: *Handbook on Gender, Diversity and Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, MA.¹

Föderalismus gehört nicht in den üblichen Themenkanon in der Geschlechterforschung. Und umgekehrt sind Gender-Perspektiven in der Föderalismusforschung bislang eher marginal geblieben. Dabei liegen erste Beiträge zur Verknüpfung der beiden Forschungsfelder bereits seit den 1980er Jahren vor. Eine der Pionierinnen ist *Jill Vickers*, bis 2007 Professorin für Politikwissenschaft an der Carleton University in Kanada. Ihr Aufsatz von 1994 „Why should women care about federalism?“ ist geradezu ein Klassiker. Sie hat mit früheren Beiträgen zu einer – wie sie es heute nennt – „ersten Welle“ beigetragen, die sich durch einen Fokus auf die traditionellen Föderalstaaten auszeichnet und nach den positiven bzw. negativen Effekte föderaler Strukturen für Gleichstellungspolitik fragte. Auch zur sogenannten „zweiten Welle“ seit den 2000er Jahren hat *Vickers* beigesteuert. Hier wurde grundlegender die Frage gestellt, ob und in welcher Weise föderale Strukturen „gegendert“ sind.

Nun wird von *Vickers* mit dem von ihr – gemeinsam mit *Joan Grace* und *Cheryl N. Collier* herausgegebenen „Handbook on Gender, Diversity and Federalism“ – eine dritte Welle eingeläutet. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass (i) verstärkt auch Staaten untersucht werden, die bislang weniger im Mittelpunkt standen, vor allem Staaten im Globalen Süden, die komplexe Prozesse von Dekolonialisierung und Demokratisierung erfahren haben, in denen aber föderale Muster zur Konfliktbewältigung Anwendung finden. (ii) Ferner wird der Föderalismusbegriff breiter angelegt auf politische Systeme, die dezentralisiert sind und sich durch Mehrebenendynamiken auszeichnen, auch wenn sie nicht im formalen, verfassungsrechtlichen Sinne Föderalstaaten sind. Dieser erweiterte territoriale/geographische Fokus ist sehr positiv. Zugleich sind dann doch von den insgesamt 23 Beiträgen allein sieben Beiträge auf Kanada ausgerichtet. Dabei spielen die klassischen Föderalstaaten im Handbuch, mit wenigen Ausnahmen, ansonsten kaum eine Rolle.

(iii) Ein weiteres Element der dritten Welle ist die Einbeziehung intersektionaler Perspektiven, indem etwa Fragen von „race“, Klasse oder Gewalt gegen Frauen berücksichtigt werden. Diese Erweiterung findet sich in fast allen Beiträgen bzw. in allen drei Teilen des Handbuchs wieder.

Im ersten Teil „Theoretical and Comparative Approaches“ fragt zum Beispiel *Vickers* unter Bezugnahme auf Eleanor Ostrows Konzept von Polyzentrismus danach, wie in mono-/multi-nationalen und multi-ethnischen Föderationen und durch unterschiedliche

1 The eBook version is priced from £22/\$31 from Google Play, ebooks.com and other eBook vendors, while in print the book can be ordered from the Edward Elgar Publishing website.

Typen von intergovernmentalen Beziehungen Geschlecht und „race“ konstituiert werden. Dies zeigt sie am Beispiel des Familienrechts, denn dessen Reform „raises complex issues about territory or to members of an ethnic/religious community“ (S. 24). So werde etwa in multi-nationalen oder multi-ethnischen Föderationen eine zentralstaatliche Politik als Einmischung betrachtet, wodurch sich gravierende Folgen für den staatsbürgerlichen Status (citizenship) von Frauen ergeben können.

Im Beitrag von *Daniel Stockemer* und *Michael J. Wigginton* geht es um die Frage, ob föderale Strukturen sich positiv auf deskriptive Repräsentation im Sinne eines höheren Anteils von Frauen in der Politik auswirken, was in der Folge positive Auswirkungen auf Gleichstellungspolitiken (im Sinne substantieller Repräsentation) haben könne. Denn da mehr politische Gremien und Ämter zu besetzen sind, könnte dies mehr Partizipationschancen bieten. Die Autoren kommen zum Ergebnis, dass formal-verfasste Föderalstaaten in der Tat besser abschneiden, aber dass der Schein trügt, wie komplexere Analysen zeigen. Verhältniswahlrecht und Quoten sind hingegen förderliche institutionelle Faktoren.

In den Beiträgen in Teil II „Third Wave Gender/Federalism Research in Some ‚Western‘ Federations“ (Australien, Kanada, Spanien, USA) zeigt zum Beispiel *Melissa Haussmann* für die USA, wie unter der Trump-Administration das Programm Medicaid – ein wichtiger Teil der Sozialpolitik – eingeschränkt und delegitimiert wurde. Dem Programm wurde einseitig eine Wirkung vor allem zugunsten von schwarzen Frauen unterstellt. Während unter der Obama-Administration die Möglichkeit einer flexibleren Implementation in den Bundesstaaten dazu diente, den Kreis der Medicaid-Berechtigten auszuweiten, wurden unter Präsident Trump die Flexibilisierungen zur Einschränkung des Zugangs genutzt.

In dem einzigen Beitrag im Handbuch zu einem europäischen Staat, Spanien, verdeutlichen *Tània Verge* und *Alba Alonso*, dass insbesondere der starke Wettbewerbscharakter zwischen den Autonomen Regionen (neben weiteren Systemmerkmalen) im Bereich der Gleichstellungspolitik und in Bezug auf Rechte für sexuelle Minderheiten (LGBTI) zu progressiven Politiken geführt hat. Dadurch hätten die Autonomen Gemeinschaften zu einer Transformation des Gender-Regimes und wohlfahrtsstaatlicher Strukturen entscheidend beigetragen.

Im Teil III „Third-Wave Gender/Federalism Research in the Global South“ sind Beiträge zu Lateinamerika (Argentinien, Brasilien, Mexiko), Asien (Indien, Pakistan, Hongkong) und Afrika (Nigeria). Am Beispiel Brasilien zeigt *Simone Bohn*, wie das nationale Gesetz zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in den Bundesstaaten sehr unterschiedlich implementiert wird. Ungleiche Ressourcenverteilung auf der subnationalen Ebene spielt dafür eine zentrale Rolle. Durch die territoriale Asymmetrie bestehen für Frauenbewegungen, die sich gegen die Gewalt organisieren, sehr unterschiedliche Handlungsspielräume – und für Frauen unterschiedliche Schutzniveaus und uneinheitlicher Zugang zu Hilfsprojekten in den Bundesstaaten.

In einem Handbuch zu Föderalismus würde man wohl eher keinen Beitrag zu Hongkong erwarten. Als Sonderverwaltungszone zeigen sich, so *Susan J. Henders* in ihrem Beitrag, aber durchaus föderale Merkmale, deren Folgen für Frauenrechte und Gleichstellungspolitik sie diskutieren will. Sie zeigt, dass es vor 1997 durchaus Verbesserungen gegeben hat, es aber seitdem durch das Erstarken autoritär-kapitalistischer und patriarchaler Strukturen starke Rückschritte gibt.

Nigeria ist einer der wenigen Föderalstaaten in Afrika. Zugleich besteht eine starke Tendenz zur Zentralisierung in dem autoritär und vom Militär geführten Land. Die Folgen davon zeigen *Plangsat Bitrus Dayil* und *Jill Vickers* am Beispiel der „#Bring Back our Girls“-Bewegung, die sich im Gefolge der Entführung von Schülerinnen im Jahr 2014 durch die islamistische Terrorgruppe Boko Haram bildete und die durchaus international eine gewisse Sichtbarkeit erreichen konnte. Dem Schutz von Mädchen und Frauen wird – gerade in Folge der „overcentralization“ im Sicherheitssektor – in den Regionen sehr unterschiedlich Rechnung getragen. Der politische Unwille, der ebenso aus dem kolonialen Erbe wie aus der Militärherrschaft resultiert, Macht zu dezentralisieren, schlägt sich im Sicherheitssektor in unzureichenden Kapazitäten in den Bundesstaaten nieder.

Zwar konnten hier nicht alle Beiträge einzeln vorgestellt und gewürdigt werden, aber es zeigt sich, dass auch in der proklamierten dritten Welle die Verknüpfung von Geschlechter- und Föderalismusforschung ebenso fruchtbar wie notwendig ist. Die Beiträge geben wichtige Einblicke und verdeutlichen, dass durch die genannte Erweiterung des Fokus weitergehende Erkenntnisse für die Föderalismusforschung generiert werden können. So etwa in Bezug auf das Zusammenspiel von Dekolonialisierung, Föderalisierung und Demokratisierung.

Die Herausgeberinnen haben zweifelsohne einen wichtigen Sammelband vorgelegt. Allerdings ist die Bezeichnung als Handbuch mit Einschränkungen eher irreführend. Nun gibt es zwar sicherlich nicht nur ein einziges angemessenes Format für ein Handbuch. Aber gleichwohl wäre für ein Handbuch dann doch eine umfassendere Bestandsaufnahme über die verschiedenen Wellen hinweg wünschbar und erwartbar, als dies in der Einleitung der Herausgeberinnen erfolgt, um den Forschungsstand auch für Einsteiger*innen darzustellen. Es wäre aber ebenso eine größere geographische Breite sinnvoll, welche eben dann doch auch die klassischen Föderalstaaten – und zwar auch die in Europa – stärker berücksichtigt. Darunter leidet aber nicht die Qualität und Originalität der versammelten Beiträge, die zugleich einen Ausblick auf die Forschungsagenda für eine „vierte Welle“ geben.

Vom Sinn und Wert föderaler Prozesse: Akademische und politische Positionen

Klaus Detterbeck

Felix Knüpling/Mario Kölling/Sabine Kropp/Henrik Scheller 2020: Reformbaustelle Bundesstaat, Springer VS, Wiesbaden.

Der Föderalismus ist eine institutionelle Machtschranke, ein stabiles Arrangement zur Verhinderung der Mehrheitstryrannei. Zugleich aber ist der Föderalismus auch ein höchst dynamisches System, das sich immer wieder auf neue Herausforderungen einstellt. Der deutsche Bundesstaat ist ein gutes Beispiel für diese doppelte Charakterisierung: Er hat sein Grundmodell über die Jahrzehnte weitgehend beibehalten, und war doch zugleich Gegenstand von zahlreichen Verfassungsdebatten und Grundgesetzänderungen. Diesem Zusammenhang von Beständigkeit und Wandel geht nun ein neuer Sammelband in großer Tiefe nach. Er dokumentiert die Beiträge zu einer Tagung, die von der Freien Universität Berlin und dem kanadischen *Forum of Federations* gemeinsam organisiert, im November 2019 im Bundesrat anlässlich von 70 Jahren Grundgesetz stattgefunden hat. Der Band schaut zurück auf Grundlagen und Entwicklungsschritte des deutschen Bundesstaates, aber er schaut auch nach vorne, indem er die Frage aufwirft, wie es um die Zukunftsfähigkeit und damit den Reformbedarf des Föderalismus steht.

Der Band ist in vier Abschnitte gegliedert, eine Struktur, die schon einiges über den spezifischen Ansatz, der hier verfolgt wird, verrät. Im ersten Teil, der sechs Beiträge umfasst, kommen die Praktiker des Föderalismus zu Worte. Versammelt sind aktive und ehemalige Politiker (Günter Krings, Georg Milbradt, Carsten Kühl), Richter (Peter M. Huber) oder Administratoren (Ute Rettler, Volker Ratzmann) im Bundesstaat. Sie verweisen auf Errungenschaften und Vorteile des Bundesstaates, gehen aber auch auf Probleme und Reformbedarfe ein, die sie jedoch unterschiedlich betrachten und bewerten. Ihre Perspektiven erweitern die wissenschaftliche Betrachtung, die im Rest des Sammelbandes vorherrscht. Erfreulich ist dabei, dass der Schwerpunkt der Praktiker mehr bei der engagierten Debatte als bei der Sonntagsrede liegt.

Der zweite Teil des Bandes liefert in fünf Beiträgen eine konzise Bestandsaufnahme des Bundesstaates aus der Sicht der deutschen Forschung. Es werden dabei von Siegfried Weichlein, Arthur Benz und Wolfgang Renzsch Tendenzen der Unitarisierung und Verrechtlichung festgestellt, zugleich aber die Resilienz des kooperativen Föderalismus und seiner verhandlungsdemokratischen Grundlogik betont. In all diesen Analysen wird deutlich, wie komplex und auch widersprüchlich die Entwicklungstendenzen tatsächlich sind. Die Vielfalt an föderalen Leitideen zwischen Solidarität und Wettbewerb, die Sabine Kropp und Christoph Nguyen in ihrem Beitrag bei der Untersuchung von Bundestagsdebatten feststellen, mag hierfür ein gutes Beispiel sein. Nathalie Behnke ergänzt den Blick auf die politische Ebene durch ihre Betrachtung der Verwaltungshoheit der Länder im Wandel.

Im dritten Teil, den weitere fünf Beiträge tragen, wird eine internationale und vergleichende Perspektive eingenommen. Damit kann der Bundesstaat auch von der Außenperspektive her betrachtet werden. Es bestätigt sich, etwa in den Beiträgen des kanadischen Botschafters Stéphane Dion und des australischen Föderalismusforschers Alan Fenna, dass Institutionen wie der Bundesrat oder auch das Prinzip der Bundestreue, in der komparativen Sicht in einem helleren Licht scheinen, als dies oft in der deutschen Debatte der Fall ist. Sujit Choudhry geht in einem spannenden Beitrag der Frage nach, wie stark die demokratische Verfassung Südafrikas durch das deutsche Modell geprägt worden ist. Während Sean Müller auf die institutionellen Logiken des deutschen und des schweizerischen Bundesstaates im Vergleich eingeht, zeigt Helmut Wollmann, welche Bedeutung die föderale Struktur der Bundesrepublik für den Transformationsprozess in den neuen Ländern hatte, speziell auch im Vergleich zu den Nachbarstaaten in Mittel- und Osteuropa.

Der vierte Teil des Bandes, der mit neun Beiträgen einen großen Raum einnimmt, zeigt uns eine weitere Facette des hier verfolgten Ansatzes. Der Blick gilt nun drei ausgewählten Politikfeldern, die für den Bundesstaat von besonderer Bedeutung sind. Dabei wird jeweils zunächst eine Einordnung des deutschen Falles durch eine vergleichende Analyse vorgenommen. Kenneth Wong, Felix Knüpling, Mario Kölling und Diana Chabenova für die Bildung, Mario Kölling und Christian Leuprecht für die innere Sicherheit, sowie Leslie Seidle für die Integration von Migranten betrachten dabei politikfeldspezifische Zielvorstellungen, Kompetenzverteilungen und Handlungskoordinationen in unterschiedlichen föderalen Systemen. In weiteren Beiträgen werden dann Fragen von Kontinuität und Wandel in der bundesstaatlichen Gestaltung des Politikfeldes behandelt. Rita Nikolai beschäftigt sich mit der Veränderung der Schulpolitik in den deutschen Ländern, Henrik Scheller beleuchtet die Kultusministerkonferenz und die um sie herum entstehende Vielfalt an Institutionen des Qualitätsmanagements in der Bildung. Im Bereich der Sicherheitspolitik im Inneren arbeitet Georg Wenzelburger unterschiedliche Ländertypen heraus, während Hans Hofmann über neue Herausforderungen und Reformen in der föderalen Sicherheitsarchitektur referiert. Für die Integrationspolitik schließlich rufen Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann zu einer differenzierten Sicht bei der Kompetenzverteilung im Bundesstaat auf. Dietrich Thränhardt beschließt den Band mit einem implementationsanalytischen Rückblick auf die sogenannte „Migrationskrise“ des Jahres 2015.

Wissenschaft und politische Praxis, deutsche und internationale Forschung, institutionelle Strukturen und politikfeldspezifische Analysen – diese Breite stellt eine Stärke des hier besprochenen Bandes dar. Hieraus ergibt sich ein reiches Spektrum an Betrachtungen, die nun natürlich nicht alle einem strikten, gemeinsamen Forschungsplan folgen können, gerade aber in ihrer Vielfalt dem Gegenstand Föderalismus gerecht werden. Durch den durchgehenden Blick auf Veränderungsprozesse und Reformpolitiken wird zudem ein gemeinsames Band zwischen den Beiträgen geschaffen. Dies ist ein Verdienst der Herausgeber, die auch alle eigene Beiträge beisteuern. Sie sind zudem, wie die übrigen Autoren des Bandes auch, ausgewiesene Experten ihres Feldes. Die Qualität der Beiträge zeugt von dieser fachlichen Klasse.

Der Band ist in erster Linie zu verstehen als eine Anregung, sich über den Zustand und die Weiterentwicklung des Bundesstaates Gedanken zu machen. Er bietet Inspiration für die akademische und die politische Debatte über ein dynamisches Gebilde, das ständig in Bewegung bleibt. Nicht zuletzt hilft der Band, den Verlockungen des Rufes nach einem stärkeren Zentralstaat, wie wir ihn auch in der Corona-Krise deutlich vernehmen, den Sinn und den Wert föderaler Strukturen und verhandlungsdemokratischer Prozesse entgegenzustellen.

Das neue Standardwerk zum Schweizerischen Föderalismus

Rudolf Hrbek

Adrian Vatter 2018: *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*, London/New York.

Adrian Vatters Gesamtdarstellung des Eidgenössischen Föderalismus ist in der von *Paolo Dardanelli* und *John Kincaid* herausgegebenen Reihe „Routledge Studies in Federalism and Decentralization“ erschienen, in der neben Monographien mit den Ergebnissen eigenständiger Forschung zu ausgewählten Spezialfragen Werke veröffentlicht werden, „that address key issues of policy-relevant interest or summarise the research literature and provide a broad comparative coverage“. Die Studie des an der Universität Bern lehrenden und forschenden Politikwissenschaftlers Vatter, einem profilierten Kenner des politischen Systems der Schweiz, fällt in diese zweite Kategorie. Adressaten des englischsprachigen Werks sind alle an Fragen föderaler Struktur und Ordnung sowie politischen Prozessen im Rahmen und unter den Bedingungen föderaler Struktur Interessierten. Dabei zielt Vatter ausdrücklich nicht darauf, die Schweizerische Ausprägung des Föderalismus als alleiniges Vorbild und zur Nachahmung sowie zum Export empfohlenes „Modell“ zu verstehen. Die im Titel verwendete Bezeichnung „a Federal Model“ soll lediglich auf ein Einzelbeispiel im Kontext einer weltweit großen Zahl von Föderalstaaten verweisen, wobei das Einzelbeispiel allerdings als erfolgreich und leistungsfähig, sowohl hinsichtlich Problemlösung als auch demokratischer Legitimation, gilt. Man könne, so *Wolf Linder* – Vorgänger Vatters auf der Berner Professur – in seinem Vorwort zu Vatters Werk, von diesem Einzelbeispiel lernen, wie es der Schweizerische Föderalismus geschafft hat, die Balance zwischen *unity* und *diversity* – einem Kernproblem jedes föderalen Arrangements – zu halten; religiöse und sprachliche Minderheiten zu schützen; schließlich auch, ein neues Regelwerk für den Finanzausgleich – ein anderes Kernproblem für jeden Föderalstaat – zu schaffen. Vatter fasst die Zielsetzung seines Werks im kurzen einleitenden Kapitel wie folgt zusammen: „introduce students and scholars alike to the origins, structure, operation, transformation, and significance of Swiss federalism“; ausdrücklich werden als Haupt-Adressaten seiner Gesamtdarstellung „a wider – that is an international – public“ (S. 4) genannt. Wichtig ist ihm die Herausarbeitung der Grundprinzipien des Schweizerischen Föderalismus, als die er die weitgehende Autonomie und Gleichberechtigung der Kantone, ihre Mitwirkungsrechte an Entscheidungsprozessen auf Ebene des Bundes, sowie ihre Kooperationspflicht bezeichnet; sie würden „the core thematic statement of the book“ (S. 4) bilden. Und wichtig ist ihm der Hinweis auf die Anpassungs- und Reformfähigkeit des Schweizerischen Föderalismus; dazu verweist er zum einen auf die Totalrevision der Verfassung (die neue Fassung ist 1999 in Kraft getreten), zum zweiten auf die im Zeitraum 2004/2008 erfolgte Einführung der sogenannten *NFA* (*Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*). Was letztere Reform betrifft, unterstreicht Vatter zutreffend, dass im Gegensatz dazu mit

den im Zuge der mehrjährigen und in Etappen unternommenen Bemühungen um eine Föderalismus-Reform in Deutschland eine überzeugende Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nicht erreicht worden ist.

Vatter gliedert seine Gesamtdarstellung wie folgt: Im Anschluss an den kurzen einführnden Teil erläutert Kapitel 2 („Foundations and structure of Swiss federalism“) historischen Ursprung und Entwicklung des Föderalstaats, skizziert seine institutionelle Ausgestaltung (mit einem Schaubild zum politischen System der Schweiz auf S. 21) und listet die Faktoren für die Autonomie der Kantone, zentrales Merkmal des Schweizerischen Föderalstaats, auf. Kapitel 3 („The institutions of Swiss federalism“) erläutert ausführlich, wie die für einen Föderalstaat charakteristische Verbindung der Prinzipien von *self rule* (Autonomie der Kantone) und *shared rule* (Partizipation der Kantone im Bund) in der Schweiz institutionell ausgestaltet und gewährleistet ist, wobei zu letzterem zwischen der vertikalen Dimension (mit den Zugangs- und Veto-Möglichkeiten der Kantone dem Bund gegenüber) einerseits und der horizontalen Dimension (Kooperation der Kantone untereinander: durch interkantonale Vereinbarungen sowie durch interkantonale Konferenzen, dominiert von den entsprechenden Exekutiven; jeweils mit informativen Schaubildern und Tabellen auf den Seiten 68/69 und 76) andererseits unterschieden wird. Kapitel 4 („Subnational actors in the Swiss federal system“) nimmt die Kantone und die auf der dritten Ebene des Föderalstaats angesiedelten Gemeinden in den Blick. Zunächst werden die Hauptunterschiede der politischen Strukturen des Bundes und der Kantone identifiziert, wobei zusätzlich besonderes Augenmerk auf die großen Unterschiede zwischen den Kantonen gelegt wird. Sodann werden die politischen Systeme der Kantone und – wie Vatter kritisch unterstreicht: oftmals übersehen – der Gemeinden dargestellt; damit trägt er der besonderen Rolle der kommunalen Ebene im Schweizer Föderalstaat Rechnung. Nachdem es in Kapitel 2 um den konstitutionellen Rahmen und in den Kapiteln 3 und 4 um institutionelle Strukturen des Schweizerischen Föderalismus ging, behandelt Kapitel 5 („The process of Swiss federalism“) politische Prozesse, bei denen es im Kern um das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen geht. Ein erster Abschnitt resümiert die Etappen der Entwicklung ihrer Aufgabenteilung seit 1848; ein zweiter Abschnitt erläutert sehr ausführlich die von 2004 bis 2008 erfolgten Bemühungen um eine umfassende Reform des Schweizerischen Föderalstaats und ihr Ergebnis, die *NFA* als einer die Gegebenheiten, Bedürfnisse und Möglichkeiten von Bund und Kantonen (sowohl den finanzstärkeren als auch den finanzschwächeren) angemessen Rechnung tragende Paketlösung, wie sie dem politischen System der Schweiz – als „semi-direct consociational democracy“ (S. 205) – entspricht. Kapitel 6 („Conclusion“) fasst die Hauptergebnisse der Bestandsaufnahme des Schweizerischen Föderalismus zusammen; erörtert, was die Erfahrungen der Eidgenossenschaft mit dem Föderalismus – hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Balance zwischen *unity* und *diversity*, des Schutzes und der Integration verschiedener kultureller und regionaler Minderheiten (dazu beschreibt und würdigt Vatter recht ausführlich den langen Prozess zur Lösung der „Jura-Frage“ und präsentiert ergänzend eine sechsseitige Chronologie dieses Prozesses), schließlich der Reformfähigkeit am Beispiel der *NFA* – lehren; und identifiziert, mit welchen langfristigen und

grundlegenden Herausforderungen der Schweizerische Föderalismus konfrontiert ist. Jedes Kapitel beinhaltet vielfach sehr umfangreiche bibliographische Hinweise (sie machen insgesamt 55 Seiten aus) mit einschlägigen Forschungsergebnissen, auf die sich Vatter bei seiner Gesamtdarstellung stützt. Das ausführliche Abkürzungsverzeichnis ist vor allem für diejenigen Leser nützlich, die mit speziellen Bezeichnungen im politischen System der Schweiz nicht vertraut sind. 16 sehr aussagekräftige Schaubilder und 19 instruktive Tabellen, außerdem zwei Anhänge mit statistischen Daten zu Hauptmerkmalen der Schweiz (Geographie, Bevölkerung, Wirtschaft) und der hinsichtlich vieler Merkmale ganz unterschiedlichen 26 Kantone liefern willkommene Informationen. Ein überaus detaillierter und sorgfältig zusammengestellter *Index* (Sach- und Personenverzeichnis) erleichtert die Nutzung des Buches, das ohne Einschränkung als die Standardpublikation zum Schweizerischen Föderalismus klassifiziert werden kann, zusätzlich. Vatter selbst bezeichnet es als Mangel, dass er die Wirkungen der Europäischen Union und ihrer Politik auf den Schweizerischen Föderalismus in seiner Darstellung und Analyse nicht behandelt hat. Es wäre sicher sehr willkommen, wenn er sich dieses zusätzlichen Faktors, der seit Erscheinen seines Buches nochmals an Gewicht gewonnen hat, gesondert annehmen würde.

Eine beeindruckende Studie zum „Maschinenraum“ des Bundesrats und zur Rolle von Parteipolitik in seinen Ausschüssen

Martin Große Hüttmann

Markus M. Müller, Roland Sturm, Patrick Finke und Antonios Souris 2020: Parteipolitik im Bundesrat. Der Bundesrat und seine Ausschüsse, Nomos, Baden-Baden.

Am 12. Februar 2021 ist der Bundesrat in Berlin zu seiner 1000. Sitzung zusammengetreten. Zu Ehren dieses Jubiläums war der Bundespräsident anwesend. Nach einer kurzen Ansprache von Frank-Walter Steinmeier ging der Bundesrat, wie es in einer Mitteilung lapidar heißt, „sprichwörtlich zur Tagesordnung“ über – es galt 85 Vorlagen zu beraten.¹ Obwohl der Begriff „Beraten“ hier einen falschen Eindruck von der Arbeitsweise des Plenums des Bundesrates vermitteln könnte. Beratungen im Sinne von Deliberation und des Wechselspiels von Rede und Gegenrede sind nicht das, was den Bundesrat und seine Arbeit prägen, wenn er im Plenum zusammentritt. Es werden natürlich viele Reden gehalten im Bundesrat, aber diese verfolgen nicht den Zweck, andere Mitglieder des Gremiums von der eigenen Position zu überzeugen. Viele Reden werden einfach auch nur zu Protokoll gegeben. Wenn der Bundesrat freitags zusammentritt, dann ist die Hauptarbeit meist längst erledigt – es geht in den Sitzungen in erster Linie darum, die vorausgeschaltete Arbeit der Fachausschüsse des Bundesrates, die Runden der Fachminister:innen oder auch die Beratungen der Ministerpräsidentenkonferenzen in einer, wie die Autoren schreiben, „beinahe notariell-diplomatischen Sitzungssituation“ (S. 265) öffentlich zu dokumentieren. Es herrscht im Bundesrat auch in der Regel eher ein „Kammerton“ (Herles). Er arbeitet „hochgradig effizient“. Die Autoren haben errechnet, was das heißt: „Bis 2002 wurde ein Tagesordnungspunkt im Median zwölf bis 16 Minuten verhandelt, 2012 waren es nicht mehr als viereinhalb Minuten“ (S. 266).

Die Frage, die im Zentrum dieser Studie steht, geht aus dem Titel hervor und steht im ersten Satz der Einleitung: „Welchen Platz hat Parteipolitik im Bundesrat?“ (S. 15). Nach Ansicht der Autoren ist diese Frage eines der „großen Rätsel der Bundesratsforschung“ (ebd.). Warum dieses politikwissenschaftliche „Rätsel“ bislang nicht systematisch angegangen worden ist, erläutern Müller, Sturm, Finke und Souris ausführlich in der Einleitung und an vielen anderen Orten ihrer sehr lesenswerten und von der DFG geförderten Studie. In der wissenschaftlichen Debatte und auch in der medial vermittelten Öffentlichkeit wird zwar seit langem über die Bedeutung der Parteipolitik im Bundesrat diskutiert, aber eher auf der Basis anekdotischer Evidenz und aufgrund tagesaktueller Entwicklungen: Diese Debatten kommen immer dann auf, wenn der Bundesrat – in ganz wenigen Fällen – tatsächlich als „Blockinstrument“ genutzt wird und als „Veto-Spieler“ agiert. Wissenschaftlich systematisch und auf einer breiten empirischen Basis untersucht wurde diese Frage, wie gesagt, bislang nicht. Die Frage, ob und inwiefern Parteipolitik die Arbeit

1 Bundesrat Kompakt: 1000. Sitzung: Ein Ehrengast und viele Beschlüsse, 12.02.2021, Berlin.

des Bundesrates bestimme, erinnere, so Müller et alii, an „Schrödingers Katze“ in der schwarzen Kiste, die gleichzeitig da ist und auch nicht (S. 15).

Die empirisch wie auch theoretisch-konzeptionell und methodisch sehr überzeugend angelegte Studie konzentriert sich auf die Arbeit der Ausschüsse des Bundesrates. Denn die Ausschussarbeit sei „immer konkret und immer konkret an Sachfragen ausgerichtet“ (S. 22). Das, was die Autoren als „Parteipolitik“ definieren, „diagnostizieren“ sie „anhand des Abstimmungsverhaltens der Entscheidungsakteure in den Ausschüssen“ (S. 23). Damit lässt sich das, was untersucht wird, auch quantifizieren. Das Autorenteam hat dabei keine Mühen gescheut: Sie haben für ihre Untersuchung zunächst einen neuen Datensatz geschaffen. In der Bibliothek des Bundesrates wurden nach eigenen Angaben über drei Jahre hinweg zehntausende Dokumente zur Ausschussarbeit des Bundesrates ausgewertet. Dieser Datensatz, der für weitere Forschungsarbeiten auf „Harvard Dataverse“ online zur Verfügung gestellt ist, umfasst „über 800.000 individuelle Abstimmungsentscheidungen in über 51.000 Ausschussentscheidungen seit der Deutschen Einheit“ (S. 23). Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 1991 bis 2013. Die Autoren konnten mit diesem Verfahren eine „Landkarte der Regierungsbeteiligungen“ erstellen und „sitzungsscharf die Voten der Länder den Parteien zuordnen“ (S. 265). Im Anhang des Bandes sind das ausführliche Codebuch, die genannte „Landkarte“ sowie die einzelnen Ausschussbesetzungen in tabellarischer Form dargestellt. Der Band überzeugt jedoch nicht nur aufgrund der Quantifizierung; er bietet darüber hinaus auch qualitativ angelegte Analysen und untersucht in kleinen Fallstudien die Arbeit einzelner Ausschüsse und Beratungsgegenstände. Im Kapitel zum Finanzausschuss wird zum Beispiel die Bearbeitung von drei konkreten Gesetzen im Detail untersucht. Natürlich wird auch die Frage diskutiert, welche Konsequenzen die Vielfalt an Koalitionsregierungen auf Länderebene für den Bundesrat und seine (Ausschuss-)Arbeit hat. Eine Folge davon ist, dass die jahrzehntelang gebräuchliche und nützliche A-/B-Länder-Logik inzwischen an Bedeutung verloren hat, weil der Bundesrat in seiner parteipolitischen Zusammensetzung seit Jahren schon sehr viel bunter geworden ist. Die Frage, welche Parteien im Bundestag und welche im Bundesrat in der „Opposition“ sind, ist in einem von Union und SPD dominierten Parteiensystem leichter zu beantworten als in einem „fluiden Parteiensystem“ (Oskar Niedermayer) heute, wo es – mit Ausnahme der AfD – alle denkbaren Kombinationsmöglichkeiten an Koalitionen auf Landesebene gab bzw. gibt. Mit ihrem Blick in die Ausschussarbeit des Bundesrates, also in den „Maschinenraum föderaler Willensbildung“ (S. 33), wurde der politikwissenschaftlichen Föderalismus-, Parteien- und auch der Policy-Forschung ein neuer Weg aufgezeigt. Damit lässt sich die „Blackbox“ der föderalen Parteiendemokratie sehr viel besser ausleuchten und auch die Rolle des Bundesrates in der deutschen Politik differenzierter bewerten. Im Schlusskapitel des Bandes werden die Ergebnisse knapp zusammengefasst: „Es gibt keine systematische Überlagerung von Entscheidungen in den Ausschüssen des Bundesrates durch Parteipolitik“ (S. 267); die Befunde stützen aber die These von der „Schere im Kopf“, die besagt, dass Bundesregierungen, die mit „ungünstigen Mehrheitsverhältnisse[n] im Bundesrat[]“ konfrontiert seien, diese Ausgangslage von Anfang an in ihren Gesetzesvorhaben „einpreisen“ und gar nicht erst mit Maximalforderungen in die Beratungen mit den Ländern gehen (ebd.).

Der Band „Parteipolitik im Bundesrat“ ist ein Meilenstein der neueren deutschsprachigen Föderalismus-Forschung; er liefert darüber hinaus auch zahlreiche Anknüpfungspunkte für die internationale Forschung über die Rolle von zweiten föderalen Kammern. Der Band ist nicht nur ein sehr willkommener Beitrag zur politikwissenschaftlichen Föderalismus-Forschung, sondern auch allen, die in der föderalen Praxis tätig sind, sehr zur Lektüre zu empfehlen.

„United in diversity“: Eine lesenswerte Untersuchung darüber, wie die Europäische Union Einheit und Vielfalt miteinander zu verbinden sucht

Martin Große Hüttmann

Florian Bieber und Roland Bieber 2021: *Negotiating Unity and Diversity in the European Union*, Palgrave Macmillan, Cham.

Die Frage, wie sich Einheit und Vielfalt unter einen Hut bringen lassen, gehört in der Föderalismus-Forschung zum Standardrepertoire an Fragen und Themen. Aber nicht nur die Theorie liefert ganz unterschiedliche Antworten, sondern auch die föderale Praxis in (quasi)föderalen Mehrebenensystemen gibt zahlreiche Hinweise auf verfassungsrechtliche Strukturen und politische Verfahren, um Konflikte im Spannungsfeld von föderaler Vielfalt und gesamtstaatlicher Einheit einzuhegen. Auch die Europäische Union, so die zentrale These von Florian und Roland Bieber, hat in ihrer Geschichte spezifische, explizite wie implizite Instrumente, Prinzipien und Verfahren geschaffen, um mit der „Diversität“ der EU und ihrer Mitgliedstaaten umzugehen. Die Verständigung auf solche Regeln ist Teil des europäischen Integrationsprozesses seit den Anfängen in den 1950er Jahren. Das Aushandeln entsprechender Regelungen folgte jedoch keinem „grand design“ (S. 3). Es war Teil des teilweise erratischen und von Krisen geprägten Prozesses der Konstitutionalisierung der EU. Das, was die Europäische Union heute kennzeichnet, beschreiben die Autoren entsprechend so: „What evolved is not a unified, coherent set of laws or policies, but a complex, multi-layered, and asymmetric web“ (S. 4).

Was die EU ist oder sein soll – eher ein Bundesstaat oder ein Staatenbund? –, wird seit Jahrzehnten in der Politik- wie in der Rechtswissenschaft diskutiert und ist immer wieder Teil des europapolitischen Diskurses. Die EU selber hat sich – von einer Ausnahme abgesehen – bewusst immer zurückgehalten, die eigene Politik auf eine föderale Finalität auszurichten (Leitbild „Vereinigten Staaten von Europa“). Eine Ausnahme von dieser Regel wagte die niederländische Ratspräsidentschaft, als sie in der Schlussphase der Verhandlungen, die zum Vertrag von Maastricht geführt haben, einen Vertragsentwurf vorgelegt hat, in dem der Europäischen Gemeinschaft *expressis verbis* eine föderale Perspektive eröffnet wurde. Aufgrund der heftigen Reaktionen aus einigen europäischen Hauptstädten – nicht zuletzt aus London – zog die niederländische Regierung den Text wieder zurück. In der europapolitischen Praxis vertrauten die EU und ihre Mitgliedstaaten deshalb meist auf eine „kreative Doppeldeutigkeit“, die etwa auch in dem Halbsatz von der „ever closer union“ zum Tragen kommt und die nach einem Beschluss des Europäischen Rates vom Juni 2014 unterschiedliche Lesarten zulässt.

Die Autoren diskutieren ihr Thema Vielfalt und Einheit auch in einem größeren europapolitischen und theoretischen Zusammenhang. Ihre Studie lässt sich deshalb auch als Beitrag zur Konzeptualisierung der Europäischen Union lesen. Der alten und immer wieder neu zu stellenden Frage „Was ist die EU?“ nähern sich Florian und Roland Bieber zunächst aus ihrer engeren Perspektive und weiten damit aber gleichzeitig das Feld für

breiter angelegte Debatten. So verbinden die beiden Autoren ihre unterschiedlichen Disziplinen – die Europarechts- bzw. Politikwissenschaft –, und schöpfen aus dem großen Fundus beider Fächer, aus ihren Diskursen und den unterschiedlichen Zugängen zum Thema. Ihrer Ansicht nach ist die Europäische Union kein Staat im klassischen Sinne; sie verweisen jedoch darauf, dass die EU klare Züge von Staatlichkeit aufweist. Dies ist ein interessanter und erfolgversprechender Ansatz. Er eröffnet meiner Ansicht nach neue empirische wie auch theoretisch-konzeptionelle Perspektiven für die Föderalismus- und EU-Integrationsforschung und auch für die Beschäftigung mit den Begriffen „Staat“ und „Staatlichkeit“.¹

Florian und Roland Bieber plädieren dafür, die EU mit anderen, auch historischen, komplexen Mehrebenensystemen zu vergleichen und auf der Basis einer solchen *Comparative Politics*-Perspektive auch Verallgemeinerungen abzuleiten, die durch die „sui generis“-Brille aus dem Blick geraten. Nach der Einführung werden ganz unterschiedliche, auch historische „Regimes of Diversity“ vorgestellt (zum Beispiel das Habsburger Reich oder die USA), die sich mit Fragen von Diversität und Einheitsbildung auseinandersetzen hatten. Dann werden in den nachfolgenden Kapiteln das Ausmaß an Unterschieden innerhalb der EU und zwischen den Mitgliedstaaten sowie die unterschiedlichen Ansätze untersucht; dabei werden – und das zeichnet den Band aus – die politikwissenschaftlichen wie auch die europarechtlichen, aber immer auch die historischen Zusammenhänge sehr überzeugend herausgearbeitet. In den weiteren Kapiteln werden auch die Symbole Europas bzw. der Europäischen Union (zum Beispiel EU-Flagge, Euro), die Fragen der Unionsbürgerschaft sowie die Entwicklung eines eigenen Europäischen Minderheitenregimes präsentiert und jeweils im Zusammenhang mit den Herausforderungen von Vielfalt und Einheit in Verbindung gebracht. An vielen Stellen im Band verweisen die Autoren auch auf die Krisen, mit denen die EU und ihre Mitgliedstaaten in den letzten Jahren konfrontiert waren. Die jüngste Herausforderung im Rahmen der „Polykrise“ ist die Covid-19-Pandemie. Darauf konnten die Autoren nicht näher eingehen, weil zum Zeitpunkt der Drucklegung das Ausmaß der Pandemie noch kaum einzuschätzen war. In einem kurzen Epilog wird jedoch das, was im Frühjahr 2020 dazu gesagt werden konnte, plausibel auf den Punkt gebracht. Die Rechtsstaatskrise der EU, die auf die Einschränkungen von Justiz und Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn verweist, wird an einigen Stellen thematisiert; in einer Neuauflage werden die Autoren diesem Aspekt mit Sicherheit mehr Raum geben. Denn auch hier geht es um die Frage von „Eigenständigkeit und Homogenität in föderalen Systemen“ – so der Titel des Buches von Holger Hestermeyer.²

1 Vgl. dazu Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.) 2016: Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden sowie Hrbek, Rudolf 2016: Europäische „Staatlichkeit“ in föderaler Perspektive, in: Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.): Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden, S. 45–69 mit weiteren Nachweisen und allgemein Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) 2019: Von Staat zu Staatlichkeit. Beiträge zu einer multidisziplinären Staatlichkeitswissenschaft, Baden-Baden.

2 Vgl. dazu die Rezension des Autors im Jahrbuch des Föderalismus 2020.

Florian und Roland Bieber haben mit ihrer Studie eine überzeugende Analyse präsentiert, die viele Anknüpfungspunkte für die künftige Forschung liefert und aus der sich die Politikwissenschaft wie auch die Europarechtswissenschaft und nicht zuletzt die politische Praxis Anregungen holen wird, wenn es mal wieder darum geht, Vielfalt und Einheit unter einen Hut zu bringen. Neben institutionellen Lösungen bedarf es auch eines Grundverständnisses von Solidarität und Loyalität bei allen beteiligten Akteuren – darauf verweisen die Autoren in ihrer Einleitung –, wenn Verhandlungen über Vielfalt und Einheit erfolgreich sein sollen. Ein solches Grundverständnis haben Michael Burgess und andere Autoren wie Kenneth Wheare, William Riker oder Carl J. Friedrich schon vor Jahren sehr treffend mit „federal spirit“ oder ähnlichen Begriffen umschrieben.³

3 Burgess, Michael 2012: In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism, Oxford.

Die Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Gabriele Abels: Sprecherin des Vorstandes des EZFF; Jean-Monnet-Professorin, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen.

Dr. Elisabeth Alber: Senior Researcher, Institut für Vergleichende Föderalismusforschung, Eurac Research, Bozen, Italien.

Dr. Alexander Arens: Ehemals beim Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, Schweiz.

Dr. Dele Babalola: Lecturer in Politics and International Relations, Canterbury Christ Church University, Canterbury, Vereinigtes Königreich.

Dr. Peter Becker: Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Prof. Dr. Nathalie Behnke: Professorin und Leiterin des Arbeitsbereichs ‚Öffentliche Verwaltung, Public Policy‘ an der Technischen Universität Darmstadt.

Prof. Dr. Eva Maria Belser: Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Co-Direktorin des Instituts für Föderalismus, Mitglied des Direktoriums des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, Universität Freiburg, Schweiz.

Christian Bender: Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für öffentliche Finanzen und Public Management, Universität Leipzig.

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger: Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck, Österreich; Direktor des Instituts für Föderalismus in Innsbruck, Österreich; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

Dr. Claus-Peter Clostermeyer: Ministerialdirigent a. D., früherer Leiter der Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund, Mitglied von Universitätsrat und Kuratorium der deutschsprachigen Andrassy Universität Budapest, Berlin.

PD Dr. Klaus Detterbeck: Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft, Universität Göttingen.

Mag. Andreas Eisendle: Abteilung Südtirol, Europaregion und Außenbeziehungen, Land Tirol, Österreich.

MMag. Dr. Mathias Eller: Institutsassistent am Institut für Föderalismus, Innsbruck, Österreich.

Prof. Dr. Gisela Färber: Leiterin der Forschungsstelle öffentlicher Dienst im Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, ehem. Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster: Mitglied des Vorstandes des EZFF; Geographisches Institut, Universität Tübingen; Leiter der Zweigstelle Tübingen der Südost-europa-Gesellschaft.

Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper: Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck; Sprecherin des Forschungszentrums Föderalismus der Universität Innsbruck, Österreich.

Michael Gerner M.A.: war über längeren Zeitraum im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit tätig; aktuell dort in anderem Tätigkeitsbereich; Lehrbeauftragter an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen, Ludwigsburg.

Dr. Olivier Giraud: Habilitation à diriger des recherches, Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique, CNRS, Conservatoire national des arts et métiers, Paris, Frankreich.

Dr. Alexander Gorskiy, LL.M.: Stellvertretender Geschäftsführer, Rechtsanwaltskammer Tübingen; Dozent für russisches Recht, Juristische Fakultät, Universität Tübingen.

Dr. Mario Hesse: Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für öffentliche Finanzen und Public Management, Universität Leipzig.

Dr. Matthias Haller: Institut für Italienisches Recht und Forschungszentrum Föderalismus, Universität Innsbruck, Österreich.

Prof. em. Dr. Rudolf Hrbek: Mitglied des Vorstands des EZFF; Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen.

Dr. Martin Große Hüttmann: geschäftsführendes Mitglied des Vorstands des EZFF; Akademischer Oberrat, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen.

Prof. John Kincaid: Robert B. & Helen S. Meyner Professor of Government and Public Service and Director, Meyner Center for the Study of State and Local Government, Lafayette College, and President, Center for the Study of Federalism, USA.

Dr. Mario Kölling: Assistenzprofessor, Institut für Politikwissenschaft, Spanische Nationale Fernuniversität (UNED); wissenschaftlicher Mitarbeiter, Manuel Giménez Abad Stiftung, Spanien.

Dr. Elena A. Kremyanskaya: Acting Head of the Chair of Public Law, Associate Professor at the Department of International Law, Chair of Constitutional Law at MGIMO-University, Moskau, Russland.

Simon Mazidi, MLaw: Diplomassistent, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Freiburg, Schweiz.

Dr. Simon Meisch: Centre for the Study of the Sciences and the Humanities, Universität Bergen, Norwegen; Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften, Universität Tübingen.

Christoph Mengs: Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen, Universität Leipzig.

Ass. Prof. Dr. Sean Mueller: Institut für Politikwissenschaft, Universität Lausanne, Schweiz.

Ute Müller: Leiterin des Sekretariats der Ausschüsse für Fragen der Europäischen Union, für Auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung, Geschäftsführerin der Europakammer, Bundesrat, Berlin.

Prof. Dr. Klaus-Jürgen Nagel: Professor für Politikwissenschaft, Akademische Koordinationseinheit Politik- und Sozialwissenschaften, Universität Pompeu Fabra, Barcelona, Spanien.

Camille Noûs: Gemeinschaft der Forschung, Institut Cogitamus, international.

Vanessa Elias de Oliveira, PhD: Associate Professor and Head, Graduate Program in Public Policies, Federal University of ABC (UFABC), São Paulo, Brasilien.

Apl. Prof. Dr. Torsten Oppelland: Leiter des Arbeitsbereichs Vergleichende Regierungslehre am Institut für Politikwissenschaft der FSU Jena, Sprecher des Arbeitskreises Parteienforschung der DVPW.

Gilberto M. A. Rodrigues, PhD: Associate Professor and Head, Graduate Program in International Relations, Federal University of ABC (UFABC), São Paulo, Brasilien.

Dr. Henrik Scheller: „Teamleiter Wirtschaft und Finanzen“, Arbeitsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Mitherausgeber des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen.

Jens Spahn: Bundesminister für Gesundheit; Mitglied des Deutschen Bundestages.

Prof. Dr. Christian Stecker: Arbeitsbereich Politisches System der BRD und Vergleich politischer Systeme, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt.

Dr. Gernot Stegert: Chefredakteur, Schwäbisches Tagblatt, Tübingen.

Prof. em. Dr. Roland Sturm: Lehrstuhl für Deutsche und Vergleichende Politikwissenschaft, Europaforschung und Politische Ökonomie, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Senior Fellow des Instituts für Parlamentarismusforschung Berlin.

Dr. habil. Nikola Tietze: Centre Marc-Bloch, Hamburger Stiftung zur Förderung von Wissenschaft und Kultur, Berlin, Paris, Frankreich.

Dr. Hendrik Träger: Lehrkraft für besondere Aufgaben, Institut für Politikwissenschaft, Universität Leipzig; stellvertretender Vorsitzender des „Sächsischen Kompetenzzentrums für Landes- und Kommunalpolitik (SKLK)“.

Markus Ulrich: Pressesprecher und Leiter des Hauptstadtbüros, Lesben und Schwulenverein (LSVD), Berlin.

Prof. Dr. Adrian Vatter: Ordentlicher Professor am Lehrstuhl für Schweizer Politik, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, Schweiz.

Thomas Wobben: Direktor für beratende Dienste im Europäischen Ausschuss der Regionen (AdR), Brüssel, Belgien.

Carolin Zwilling, Ass. iur.: Senior Researcher und Koordinatorin, Institut für Vergleichende Föderalismusforschung, Eurac Research, Bozen, Italien.

Mirjam Zillober B.A.: Studierende des Masterstudiengangs „Demokratie und Regieren in Europa“ am Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen.