

Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 36

Matthias Hartwig, Werner Heun, Ferdinand Kirchhof und Christian Waldhoff

Föderalismus in der Diskussion

Sankt Augustin, November 2001

ISBN 3-933714-23-0

Redaktionelle Betreuung: Dr. Rolf Kuypers, Ass. iur. Martin Kippenberg

Inhalt

Ferdinand Kirchhof Bedarf der deutsche Bundesstaat einer Reform an Haupt und Gliedern?	7
Werner Heun Der amerikanische Bundesstaat - Grundlagen, Struktur, Entwicklungslinien	23
Christian Waldhoff Der deutsche Bundesstaat im internationalen Vergleich - Die föderalistische Ordnung der Schweiz	35
Matthias Hartwig Der Föderalismus in der Russischen Föderation	69
Die Autoren	93

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelei der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

Inhalt

Bedarf der deutsche Bundesstaat einer Reform an Haupt und Gliedern?	
<i>Ferdinand Kirchhof</i>	7
Der amerikanische Bundesstaat - Grundlagen, Struktur, Entwicklungslinien	
<i>Werner Heun</i>	24
Der deutsche Bundesstaat im internationalen Vergleich	
<i>Christian Waldhoff</i>	37
Der Föderalismus in der Russischen Föderation	
<i>Matthias Hartwig</i>	77
Die Autoren	105

Bedarf der deutsche Bundesstaat einer Reform an Haupt und Gliedern?

Ferdinand Kirchhof

1. Allgemeine Akzeptanz trotz bestehender Fragen

Der Bürger in Deutschland empfindet die Staatsgewalt, wenn er mit ihr in Berührung kommt, als einheitliches Phänomen, obwohl der Staat im Inneren in Bund, Länder, Kreise und Gemeinden detailliert ist. Die staatliche Souveränität verlangt eigentlich ein einziges Rechtssubjekt an der Spitze zur Ausübung staatlicher Gewalt. Im Bewusstsein der Gesellschaft gibt es nur "den Staat". Erst wenn ein Bürger an einem Schild auf einer Straße vorbeifährt, auf dem steht: "Hier baut der Kreis mit Mitteln des Landes, mit Unterstützung des Bundes und mit Hilfe eines Förderprogramms der EG für Sie eine neue Straße." wird ihm klar, dass der Staat ein sehr gegliedertes Innenleben besitzt. Das Beispiel zeigt jedem, dass Deutschland ein komplizierter Bundesstaat ist, der sogar außerhalb der staatlichen Ebenen weitere Gebietskörperschaften kennt. Das Beispiel belegt aber auch die Probleme des Bundesstaats: Ist es richtig, dass die an ein einziges Finanzamt gezahlte Steuer im Innenbereich auf mehrere Haushalte der Gebietskörperschaften verteilt werden, nur um nachher wieder für ein Straßenprojekt zusammengeführt zu werden? Ist es sinnvoll, bei einem Straßenbauprojekt des Kreises noch Land, Bund und EG als subventionierende Mitentscheider zu beteiligen? Entspricht es unserer Vorstellung von einer einfachen und schlanken Verwaltung, wenn ein Kreis zur Durchführung seiner eigenen Aufgaben drei Subventionsanträge stellen und sie zeitgleich ins Ziel führen muß? Und zuletzt: Wenn der Kreis von drei anderen Gebietskörperschaften Subventionen zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben benötigt, zeigt dies nicht ein Defizit in der Verteilung des Steueraufkommens?

So ist das Faktum eines Bundesstaates im Alltag in Deutschland selbstverständlich, die Frage nach seinem Sinn und seiner Ausgestaltung bleibt aber dauernde Aufgabe. Auf den ersten Blick ist es sogar erstaunlich, dass das Bundesstaatsprinzip in Deutschland im politischen

Leben allgemein als Vorteil angesehen wird, denn seine Verankerung im Grundgesetz beruht maßgeblich auf dem Drängen der Alliierten Militärgouverneure in den Vierziger Jahren. In anderen Ländern gilt das Bundesstaatsprinzip geradezu als Synonym für Separatismus; ein autonomes Land Südtirol, Flamen, Schottland oder Baskenland weckt in den jeweiligen Staaten ganz andere Gefühle, als sie bei uns für die deutschen Bundesländer auftauchen. Gerade Deutschland, das stets zur nationalen Einheit drängte, favorisiert autonome, staatliche Untereinheiten.

Als Ausgangsbefund läßt sich sicherlich festhalten, dass der Bundesstaat in Deutschland auf gesichertem Fundament steht, jedoch in seinen konkreten Ausprägungen wieder Probleme bereitet. Der Streit um den Finanzausgleich oder um die Rolle des Bundesrates als Ländervertretung oder als Zweite Kammer zeigen dies deutlich.

Zum Auffinden eventuellen Reformbedarfs werde ich zuerst den faktischen und rechtlichen Befund des deutschen Bundesstaats skizzieren. Sodann will ich die Ziele eines Bundesstaates aufzeigen, denn die Organisation eines Staates ist immer zweckorientierte Form. Nach der Diagnose folgen meine Therapievorschläge.

2. Der faktische und rechtliche Befund

a) Bundesstaat, Federalismus und Regionalismus

Der deutsche Bundesstaat beruht auf Art. 20 und 28 GG und besitzt in Art 79 Abs.3 GG seine Kontinuitatsverburgung. Hier ist die Grundform des Bundesstaats verankert. Weitergehende Prinzipien der Binnendifferenzierung öffentlicher Körperschaften werden aber im Grundgesetz ebenfalls aufgenommen: in Art 28 Abs. 2 GG, der den Kommunen Selbstverwaltungsfreiheit gibt, und in Art 23 f. GG, welche eine Weitergabe der Staatsgewalt auf größere Einheiten wie die EU und EG erlauben. Alle drei Phänomene betreffen die Aufteilung der Staatsgewalt auf mehrere Gebietskörperschaften und führen zur Untergliederung der staatlichen Organisation. Deshalb sind alle drei kurz zu definieren.

Der Bundesstaat fat in konstituierter Gesamtstaatlichkeit Bund und Länder zusammen. Die Gebietskörperschaften teilen die Binnensouveranitat unter sich in einem festen System der

Zuständigkeiten auf. Die übergreifende Verfassung für alle Staatsglieder sorgt für Aufteilung und Hierarchie der Staatsgewalt im Gesamtstaat.

Föderationen leben hingegen von einer anderen Idee. Hier soll das Aktionsfeld des Gemeinwesens durch Abgabe von Hoheitsbefugnissen nach oben, also über den Staat hinaus erweitert werden, zugleich aber die Staatsqualität der Mitgliedstaaten dadurch bewahrt werden, dass sie nur in lockerer Verbindung stehen, alle Mitglieder gleiche Befugnisse haben und nach dem Grundsatz der Subsidiarität ihre Aufgaben verteilen. Es handelt sich um einen Mitgliedschaftsvertrag, der kündbar ist. Die Gemeinsamkeit der Föderation betrifft nicht alle drei Staatsgewalten, sondern oft nur wirtschaftliche Regeln oder Rechtsstandards wie Menschenrechte u.ä.. Historische Beispiele unter deutscher Beteiligung sind der Deutsche Zollverein, der Norddeutsche Bund und heute EU und EG.

Unter den - blassen - Begriff des Regionalismus fällt hingegen die deutsche kommunale Selbstverwaltung. Es handelt sich um eine Gliederung in Gebietskörperschaften unterhalb der souveränen Staatlichkeit auf der Verwaltungsebene. Bei uns werden Gemeinden und Kreise gebildet, anderen Orts Departements, Regionen u.ä.. Im europäischen Rechtskreis dient er oft als reines Organisationsprinzip für Verwaltungseffizienz, für Orts- und Sachnähe oder zur Mitwirkung auf Entscheidungen der Zentralregierung. In Deutschland wird er nach Art. 28 Abs. 2 GG jedoch fest mit dem Demokratieprinzip, teilweise mit der Annahme einer vorstaatlichen Gliederung des Gemeinwesens, und deshalb mit der Autonomie der Gebietskörperschaften verbunden.

Alle drei Arten staatlicher Aufgliederung weisen ähnliche Merkmale auf, verfolgen aber verschiedene Ziele. Ich darf mich auf den deutschen Bundesstaat, also auf die Zusammenfassung von Bund und Ländern in übergreifend konstituierter Gesamtstaatlichkeit konzentrieren.

b) Drei Epochen des deutschen Bundesstaates unter dem Grundgesetz:

Unitarischer, kooperativer und kompetitiver Bundesstaat

Unter dem Grundgesetz hat der deutsche Bundesstaat drei historische Ausprägungen erfahren: Der unitarische Bundesstaat, handelt trotz gegliederter Organisation einheitlich, denn er will Gleichheit verwirklichen

oder Gesamtstaatsinteressen durchsetzen, z.B. der Sozialstaat der Art 74 Abs.1 Nr. 12, 87 Abs.2 und 120 Abs. 1 S.4 GG. Er besteht in vertikaler Hierarchie; der Bund dominiert die Länder, z.B. nach Art . 84 f und 108 GG. Der kooperative Bundesstaat verfolgt dasselbe Ziel der Gleichbehandlung; hier finden sich jedoch auf der horizontalen Ebene die Länder im Konsens zusammen. Er organisiert sich in Verträgen und Verwaltungsvereinbarungen, z.B. nach Art. 91b und 104a Abs. 4 GG, in informellen Abstimmungen - so entstehen Musterentwürfe von Landesbauordnungen, Polizei- und Verwaltungsverfahrensgesetzen - und in ländergemeinsamen Institutionen, z.B. ZDF, ZVS, Minister-, Präsidenten- und Fachministerkonferenzen, Referententreffen. (Nach aktuellen Schätzungen gibt es mittlerweile etwa 1000 derartiger Gremien). Heute wird ferner der kompetitive Bundesstaat zum Wettbewerb zwischen den Ländern ausgerufen. Er erstreckt sich ebenfalls auf der horizontalen Ebene. Sein Ziel ist aber statt Gleichbehandlung die Ausdifferenzierung und das "Anders"-Sein. Er zeigt sich aktuell in Diskussionen um den Finanzausgleich, in Auseinandersetzungen um die Profilbildung bei Landeshochschulen und im Werben um Wirtschaftsstandorte. Als Beschreibung eines Befundes äußert er die bekannte Tatsache, dass auch Gebietskörperschaften untereinander im Wettbewerb stehen und Leistungsoptima in der Daseinsvorsorge anstreben. Heute wird er jedoch normativ verstanden und entlehnt seine Zielsetzung dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb privater Konkurrenzunternehmen. Die begriffliche Anleihe zeigt plastisch und korrekt die Notwendigkeit von Autonomie und Eigenständigkeit der Länder auf. Sie verzerrt jedoch in der Übernahme des ökonomischen Wettbewerbsziels der Marktteilnehmer, der erste von allen zu sein, dass das bundesstaatliche Prinzip für jedes Land und seine Einwohner das Beste an Leistungen und Infrastruktur will, ohne Rücksicht auf die Rangfolge, welches Land das beste ist. Die hinter dem Wettbewerb stehenden Gedanken des Vorsprungs vor den anderen Konkurrenten und der Gewinnoptimierung sind für die Stärkung der Autonomie der Länder unerheblich.

c) Verfassungsfundamente des Bundesstaats

Die Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1, 30, 50 ff. und 79 Abs. 3 GG sind hinlänglich bekannte, staatsrechtliche Fundamente für den Bundesstaat, die keiner Erklärung mehr bedürfen. Es gibt aber noch weitere, geradezu apokryphe

Vorschriften für den Bundesstaat, deren Bedeutung und Rechtsfolge bis heute noch nicht ausgelotet sind. So fordert Art 36 GG, in den Bundesministerien "Beamte aus allen Ländern in angemessenem Verhältnis zu verwenden" und bei der Bundeswehr "die Gliederung des Bundes in Länder und ihre besonderen landsmannschaftlichen Verhältnisse zu berücksichtigen". Die Vorschrift wird in der Praxis durchweg negiert, man ist sich nicht einmal ihrer Existenz bewußt. Die Positionen in den Bundesministerien werden eher nach der Nähe zur Regierung besetzt. Die Bundeswehr betreibt eine zentrale Personalplanung allein nach ihrem militärischen Bedarf.

Auf der anderen Seite wird aber bei der Besetzung der Richterstellen in den Obersten Bundesgerichten peinlich genau auf Länderproporz geachtet, obwohl hier keine entsprechende Vorschrift besteht. Für die Zweite Gewalt schreibt Art. 36 GG die Beachtung der Bundesstaatlichkeit also *expressis verbis* vor und wir negieren es. Für die Dritte Gewalt existiert hingegen keine Parallelvorschrift und wir achten dennoch peinlich genau auf föderale Ausgewogenheit, weil die Mitglieder des Richterwahlausschusses die bundesstaatlichen Interessen widerspiegeln. Zu Art. 36 GG gibt es noch dogmatisch Einiges zu leisten; vor allem die systematische Interpretation läßt zu wünschen übrig. Wenn das Grundgesetz selbst in Art. 33 Abs. 2 für jeden Deutschen den Zugang zum öffentlichen Amt "nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung", nicht nach landsmannschaftlichen Gewichtigungen fordert, und Art 3 Abs. 3 GG Differenzierungen nach "Heimat und Herkunft" sogar verbietet, paßt das nicht zu Art. 36 GG.

Die rechtlichen Folgerungen aus dem Bundesstaatsprinzip sind in Verfassung und Rechtsprechung organisatorisch klar vorgezeichnet. Jedem Gliedstaat steht als unentziehbares Hausgut die Eigenstaatlichkeit zu. Das Bundesstaatsprinzip begründet keine Befugnisse, sondern regelt den bundes- und länderfreundlichen Umgang miteinander und beschränkt bestehende Kompetenzen durch Rücksichtnahmepflicht und Mißbrauchsverbot. Zuletzt begründet das Prinzip eine Pflicht des gegenseitigen Einstehens füreinander, vornehmlich bei der Finanzausstattung jeder Gebietskörperschaft.

d) Gegenströme im Verfassungsrecht

Das Grundgesetz hat den Bundesstaat aber nicht lupenrein durchgeführt, sondern Gegenströme vorgesehen: Die Länder wirken auf den Bund in der Gesetzgebung, in der Verwaltung und in europäischen Angelegenheiten ein (Art. 23 und 50 ff. GG). Vor allem die Zustimmungsgesetze haben den Bundesrat zu einem echten Mitspieler in der Bundesgesetzgebung erhoben. Umgekehrt beeinflusst der Bund die Länder als Wahrer gleichwertiger oder einheitlicher Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs.2 und 106 Abs.3 S. 4 Nr.2 GG) und als Garant der Bundeseinheit (Art. 37 Abs. 1, 35 Abs. 3 und 87a Abs.4 GG). In Art. 84 f. und 108 GG steuert er einen einheitlichen Gesetzesvollzug sogar durch länderverbindliche Verwaltungsvorschriften. Die Vorschriften der Finanzverfassung erlauben ihm zielorientierte und aufgabenbindende Subventionen an die Länder (Art. 91 a Abs. 4, 91 b S. 2, 104 a Abs. 4, Art. 107 Abs. 1 S. 4 und Abs. 2 S. 3 GG). Die organisatorische Trennung der Länder untereinander wird durch die Amts- und Rechtshilfe des Art. 35 Abs.1 GG und durch den Finanzausgleich des Art. 107 GG gelockert. Wie weit der rechtsstaatliche Gleichheitssatz die Eigenstaatlichkeit der Länder einebnen kann, wird vor allem im Sozialversicherungsrecht zuweilen angefragt. Die Rechtsakte eines Landes binden bundesweit, also über sein eigenes Territorium hinaus. Hinzu treten Verschränkungen außerhalb der staatlichen Organisation durch intermediäre Verbände, Parteien, Gewerkschaften usw.

3. Der heutige Bundesstaat: Blockiert in gegenseitiger Verzahnung

Der Befund ergibt also einen faktisch und rechtlich sehr verzahnten Bundesstaat, in dem vor allem der Bund weitgehende Ingerenzrechte gegenüber den Ländern besitzt. Aber auch die Länder stehen nicht unverbunden nebeneinander. Letztlich kann keiner mehr unabhängig vom anderen Politik betreiben. Es steigt die Unzufriedenheit über die Ausweitung der Bundesbefugnisse in Gesetzgebung und Verwaltung oder über die Ausdehnung der Mitwirkung der Länder bei Zustimmungsgesetzen. Projekte und Programme werden gemeinsam von Bund und Ländern vorgeschlagen und durchgeführt. In Politik und Bevölkerung macht sich ein Gefühl des "it all depends" breit. Die Abhängigkeit von den anderen Mitgliedstaaten bringt Initiativen ins

Stocken; die Wirtschaftserfolge eines Landes versickern im gemeinsamen Ausgleichstopf; schnelle Reaktionen auf neue Probleme werden durch Abstimmungserfordernisse gelähmt. Auf diesem Boden keimt der Ruf nach einer Reform des Bundesstaates.

4. Die sechs Ziele des deutschen Bundesstaats

Eine Reform bundesstaatlicher Organisation und Verfahren verlangt eine (Rück-) Besinnung auf die Ziele, die ein Bundesstaat erreichen soll. Sechs sehr unterschiedliche, teilweise sich überlappende Ziele tragen die Idee des deutschen Bundesstaats: Der Bundesstaat verwirklicht mehr Demokratie durch die Möglichkeit des permanenten, sukzessiven Wählens in Bund und Ländern. Die aktuelle Legitimation des Gesamtstaates wird gestärkt. Diese demokratische Basis des Bundesstaates stemmt sich gegen einen kooperativen Föderalismus der Regierungen und Ministerien, weil das Parlament dabei den Kürzeren zieht. Der Gedanke des sukzessiven Wählens und der jeweils aktuellen Legitimation spricht gegen Vorschläge, alle staatlichen Wahlen am selben Datum durchzuführen oder die Mandatszeit der Parlamente von vier auf fünf Jahre zu verlängern.

Die Gliederung des Bundesstaates in zwei Ebenen und in territoriale Untereinheiten führt zu mehr Orts- und Sachnähe bei staatlichen Entscheidungen. Die Dezentralisation der Staatsgewalt ermöglicht das Verwalten durch die jeweils bürgernächste Gebietskörperschaft nach dem Grundsatz der Subsidiarität. Die Fachkunde vor Ort führt zur materiell besseren Entscheidung und zur optimalen Ressourcenallokation. Dieser Aspekt des Bundesstaatsprinzips spricht gegen die Bildung großer Länder und für die Beibehaltung der Stadtstaaten und der kleinen Flächenstaaten.

Im Bundesstaat wird die Staatsgewalt vertikal geteilt. Das dient der Freiheitssicherung des Bürgers, aber auch dem Schutz der Länder vor einer übermächtigen Bundesgewalt. So entsteht die Vielfalt staatlichen Handelns im identischen Aufgabenkreis; er läßt Raum für regionale Opposition gegen den Bund. Der freiheitliche Gedanke im Bundesstaatsprinzip wehrt sich gegen Verbundsysteme, z.B. bei der Verteilung des Steueraufkommens oder im Finanzausgleich. Er baut Dämme gegen eine intensive Steuerung der Länder durch den Bund.

Das Prinzip weist auch ein regionales, landsmannschaftliches Element auf. Diese in Art 29 Abs. 1 S.2 und Art. 36 GG anklingende Zielsetzung berücksichtigt die historisch gewachsene Staatsorganisation und das nationale kulturelle Erbe in den Ländern. Diese landsmannschaftliche Komponente ist heute wohl am umstrittensten. Art.29 und 118 f. GG weisen sogar einen Weg zur Nivellierung des landsmannschaftlichen Faktors in der Gliedstaatlichkeit. In Kantonen der Schweiz mit agrarischer Bevölkerung ohne größere Fluktuation oder bei national definierten Gliederungen wie in einem Staatenverbund der EG hat diese Zielsetzung noch große Bedeutung. Im industrialisierten und agglomerierten Deutschland, das mehr auf Gleichbehandlung und einheitliche Lebensverhältnisse als auf landestypische Profilierung achtet und etliche Artefakte wie Nordrhein- Westfalen oder Rheinland-Pfalz aufweist, sollte man seine Bedeutung für Deutschland nicht allzu hoch ansetzen. Nimmt man das landsmannschaftliche Prinzip aber ernst, spräche es ebenfalls für die Beibehaltung der kleinen Länder.

Das Bundesstaatsprinzip erfüllt paradoxerweise trotz seiner Gliederung in kleinere Einheiten eine Integrationsfunktion für den Bürger. Die kleineren Einheiten sind nämlich leichter überschaubar und zu begreifen. Der Bürger entwickelt zu ihnen ein Zugehörigkeitsgefühl, das ihm zur großen Einheit - z.B. zur EU - oft fehlt.

Als letztes Element des Bundesstaatsprinzips gilt die bereits erwähnte Zielsetzung des innovationsfördernden Wettbewerbs. Solange damit Autonomie und Eigenständigkeit gemeint sind, ist dem zuzustimmen. Wer sie als Auftrag zum politischen Wettrennen zwischen den Ländern versteht, übersieht, dass der Bundesstaat keine Olympiade veranstaltet, bei der Goldmedaillen vergeben werden. Es ist gut, wenn jeder das Seine tut und das ihm mögliche Optimum erreicht; es ist aber irrelevant, welchen Rang er dabei unter den Ländern einnimmt.

Diese sechs Ziele des Bundesstaats bilden den Maßstab für die folgenden Therapievorschläge.

5. Hauptziele der Therapie

a) Restitution abgeschlossener Regelungs- und Verantwortungskreise

Sie führen zu einigen grundsätzlichen Leitlinien für eine Reform des Bundesstaates. Es wäre an der Zeit, wieder geschlossene Regelkreise von Aufgaben, Mitwirkungsbefugnissen und Verantwortung für Entscheidungen zu bilden. Wähler und Parlament der jeweiligen Gebietskörperschaften sollten über die Aufgaben allein ohne Mitwirkung anderer Gebietskörperschaften bestimmen, dafür aber auch später die ausschließliche Verantwortung tragen. Vor allem eine Mitwirkung oder Mitfinanzierung durch andere Organe mit meist differenten Interessen führen zu einer schädlichen Verflechtung statt zu Selbstbestimmung. Klare Zuständigkeiten und Verantwortungslinien beleben vor allem das demokratische Ziel des Bundesstaatsprinzips. Bürger und Mandatsträger haben das Recht zur politisch wertenden Entscheidung, müssen aber auch die Konsequenzen ihrer Willensbildung in Staatsfinanzen, Infrastruktur und Leistungsniveaus tragen. Zur Zeit fehlt diese Rückkoppelung in Deutschland. Der Wähler entscheidet ohne Rücksicht auf die Finanzierbarkeit der Vorhaben, weil er diese Konsequenz ohnehin nicht tragen muß. Er hält sich von demokratischer Mitwirkung zurück, weil er meint, sein Parlament könne ohnehin nicht selbständig und eigenverantwortlich entscheiden. Die Entflechtung durch Abbau von Ingerenzrechten dritter Körperschaften und die Restituierung geschlossener Regelungskreise halte ich für die dringendste Änderung im deutschen Bundesstaat.

b) Wiederherstellung von Transparenz

Gelangt man auf diese Weise zur Selbstbestimmung einer Gebietskörperschaft statt zur Mitbestimmung mehrere interessierter Staatsglieder an einem Vorhaben, würde auch die Transparenz staatlichen Handelns verbessert. Presse und Öffentlichkeit können sich auf das entscheidende Organ konzentrieren, denn eine Mitwirkung hinter den Kulissen entfällt. Das Parlament selbst würde von der wiedergewonnenen Transparenz profitieren, weil es endgültig und mit allen Konsequenzen entscheidet. Vor allem sollte man den Umfang der Zustimmungsgesetze- freilich um den Preis einer Reduzierung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes- zurückführen und die

Befugnisse des Bundes zu Finanztransfers an die Länder beschneiden. In einem zusätzlichen Schritt sollte man eine Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung zumindest dadurch transparenter machen, dass man für den Vermittlungsausschuß öffentliche Sitzungen vorsieht.

c) Einführung des "fiscal federalism"

Ich plädiere ferner dafür, den in anderen Staaten als selbstverständlich empfundenen "fiscal federalism" im deutschen Bundesstaat wiederherzustellen. Er faßt nach der Idee der fiskalischen Äquivalenz die Gruppen der Entscheidungsträger, der Nutzer und der Kostenträger deckungsgleich in einer Gebietskörperschaft zusammen. Das führt zur optimalen Ressourcenallokation; die Politik trägt wieder die finanzielle Verantwortung für ihr Tun. Wenn Entscheider, Nutzer und Kostenbelasteter aus verschiedenen Gruppen bestehen, erzeugen sie sofort die Verwerfungen, die wir heute im deutschen Bundesstaat beobachten können: Der Nutzer staatlicher Leistungen bedient sich über seinen Bedarf, weil ihn die staatliche Leistung nichts kostet. Dem Kostenträger ist an einer aufgabenadäquaten Finanzierung nichts gelegen, weil die staatliche Leistung ihm nicht zufließt. Der Entscheider über öffentliche Aufgaben interessiert sich weder für die Angemessenheit und Qualität der Leistung noch für ihre Kosten, wenn sie ihn nicht persönlich trifft.

d) Notwendigkeit lebensfähiger Gliedstaaten

Letztlich sollte eine Reform des Bundesstaates zu einer konsequenten Entflechtung der Ingerenzrechte von Bund und Ländern und zu einer Restituierung klarer Verantwortungsbereiche und Zuständigkeiten nach der territorialen Staatsgliederung führen. Hinzu kommt ein gesamtstaatliches Ziel, das der Bundesstaat stets im Auge behalten muß. Zur Gewährleistung staatlicher Souveränität und zur Aufgabenerfüllung werden lebensfähige Gliedstaaten als eigenständige Akteure vorausgesetzt. Dies spricht gegen kleine Länder und Stadtstaaten, die in der Infrastruktur mit ihrem Umland so verflochten oder in ihren Finanzen so zerrüttet sind, dass sie nicht mehr selbständig und eigenverantwortlich entscheiden können.

6. Konkrete Therapieschritte in der Vertikalen

a) Erste Gewalt: Kompetenzen und Zustimmungsgesetze

Im Bund- Länder -Verhältnis muß in erster Linie über das Volumen der Befugnisse und Ingerenzrechte nachgedacht werden. Den Ländern sollten mehr Kompetenzen in der Gesetzgebung zukommen. Der ganze Katalog der Zuständigkeiten nach Art. 73 ff. GG muß durchforstet und neu zugeordnet werden. Bisher hat jede Verfassungsreform letztlich nur zu einer Erweiterung der Bundeskompetenzen geführt. Der Bund hat seine konkurrierende Zuständigkeit und seine Rahmenkompetenz zur Gesetzgebung stets voll ausgenutzt. Das in diesem Mechanismus vorgesehene Subsidiaritätskonzept ist letztlich gescheitert. Der Ruf nach Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse dient in der Praxis als alltaugliches Argument zur Beförderung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Im Gegenzug müßte man aber die Fülle der Zustimmungsgesetze abbauen. Ihr Einfallstor, die Organisation und das Verfahren der Verwaltung, ist in den Art. 84 und 85 GG für die Länder zu weit geöffnet worden.

b) Zweite Gewalt: Weisungsrechte und Kostenlasten

Bei der zweiten Gewalt besteht weniger Renovationsbedarf im Katalog der Bundeszuständigkeiten. Wichtiger wäre es hier, die Ingerenzrechte des Bundes bei der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder abzubauen. Vor allem im Bereich der Bundesauftragsverwaltung ist die bundesstaatliche Trennung von Bund und Ländern fast aufgelöst. Die Administrationsgewalt durch Einzelweisung und Verwaltungsvorschrift liegt beim Bund. Die Idee der Art. 84 f. GG war es, den Ländern zumindest die Verwaltungskompetenz einzuräumen, wenn schon der Bund die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Das Grundgesetz ist aber auf halben Wege stehen geblieben und hat dem Bund das Weisungsrecht über die Landesverwaltung belassen. Zudem kann er die Aufgabe gesetzlich begründen, den Ländern übertragen und in seinem eigenen Gesetz Standards für deren Erfüllung aufstellen. Jene tragen aber nach Art. 104 a Abs. 1 und 5 GG grundsätzlich dafür die Kosten. Diese Verteilung von Kompetenzen, Einwirkungsrechten und Finanzlasten ist an so vielen Punkten fragwürdig geworden, dass man zu einem Trennsystem übergehen sollte.

c) Dritte Gewalt

Bei der dritten Gewalt besteht aus der Perspektive des Bundesstaatsprinzips kein Reformbedarf. Die Rechtsprechung ist klar gegliedert, weisungs- und damit auch hierarchieunabhängig.

d) Finanzgewalt: Erheblicher Reformbedarf

Der größte Reformbedarf besteht bei der Finanzgewalt. Das Finanzverfassungsrecht soll zwar ein bloßes Folgerecht für staatsorganisatorische Entscheidungen und Staatszielbestimmungen sein, d.h. diese monetär tragen und fördern. In der Praxis hat es sich aber teilweise umgekehrt entwickelt und diktiert oder konterkariert nun die materiellen und organisatorischen Normen des Staatsrechts. Der Bundeseinfluß durch den "goldenen Zügel" der Dotationen an die Länder, das Nebeneinander von Transfers und unabgestimmten Finanzausgleichen, z.B. der Ausgleich nach Art. 107 GG, der contra constitutionem mit erheblichem Finanzvolumen betriebene Risikostrukturausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung und die Steuerquellenzuweisungen sind nicht aufeinander abgestimmt. Hier herrscht unter dem Regime zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe tagesaktuelle Beliebigkeit und politischer Dezisionismus. Die demokratische Verantwortung als Spürbarkeit der Konsequenzen von politischen Entscheidungen im eigenen Beutel des Parlaments und des Wählers ist ver-schwunden. Hier erhebt sich allgemein der Ruf nach umfassenden Reformen. Das Problem ihrer Durchsetzung besteht indessen darin, dass der aktuell von den finanziellen Verwerfungen Begünstigte trotz Kenntnis ihrer Verfassungswidrigkeit oder -fremdheit den warmen Geldregen genießt und abwartet, während nur der finanziell Benachteiligte auf schnelle Reform pocht, um mehr Finanzmittel zu erhalten. Die Rollen können dabei wechseln, wie die Streitlager im Finanzausgleich zeigen. Die Politik kümmert sich nicht um klare Linien und Maßstäbe oder um aufgabenadäquate Finanzausstattungen, sondern lediglich um Besitzstände und konkrete Zahlen in bestimmten Haushaltsjahren. Wegen der Fülle der Probleme bei der Finanzgewalt kann ich den Änderungsbedarf nur kurz auflisten.

Die Mischfinanzierung nach Art. 91 a und b GG wäre zu beseitigen, denn sie blockiert wegen ihres Zwangs, die Zuschüsse von mehreren Seiten objekt- und aufgabengerecht zu synchronisieren, letztlich die

Finanzierung von Projekten. Im Bereich von Agrar- und regionaler Wirtschaftsstruktur sowie im Küstenschutz wird sie ferner vom EG-Beihilferecht überlagert. Grundsätzlich gilt für alle staatlichen Transfers vom Bund zu den Ländern: Man sollte sie zugunsten der Zuordnung kontinuierlich sprudelnder Steuerquellen aufgeben; sie werden nämlich erst notwendig, wenn die originären Einnahmequellen nicht ausreichen.

Art. 104 a Abs. 1 GG verteilt die Belastung mit Zweckausgaben zur Zeit nach der Vollzugskausalität. Nicht die Aufstellung der Aufgaben durch das Gesetz, sondern deren Vollzug verpflichtet zur Kostentragung. Das führt zum mißlichen Ergebnis, dass der Bund durch sein Gesetz großzügige Geschenke aus fremder Tasche austeilen kann, denn die Länder müssen es durchführen und die Kosten des Vollzugs tragen. Diese Kostenanlastung nach der Vollzugskausalität wäre richtig, wenn der Gesetzesvollzug die Kosten verursachte. Das ist aber nur der Fall, wo die Länder noch einen Spielraum beim Verwalten besitzen. Sonst bewirkt das Bundesgesetz die Kosten, indem es zur Aufgabenerfüllung verpflichtet; sie entstehen nur noch bei den Ländern anlässlich des Gesetzesvollzugs. Vor allem weil Bundesgesetze immer detailliertere Leistungsstandards und Personalvorgaben aufstellen und subjektive Ansprüche des Bürgers einräumen, sollte man auf den Grundsatz der Gesetzeskausalität übergehen. Nach dem Prinzip "wer bestellt, bezahlt" hätte der Bund den Ländern die Kosten des Gesetzesvollzugs zu erstatten.

Der häufig geäußerte Einwand, die Kostenanlastung nach Gesetzeskausalität würde in der Praxis nicht funktionieren, sticht nicht. In Art. 104 a Abs. 2 GG ist sie ausnahmsweise vorgesehen und wird tagtäglich durchgeführt. Nach den Landesverfassungen gilt oft schon dieses Prinzip der Gesetzeskausalität, wenn Länder ihren Kommunen staatliche Aufgaben übertragen. Ein zweiter Einwand, dann würden die Länder noch stärker - nämlich auch durch Finanzausweisungen - durch den Bund geführt, greift ebenfalls zu kurz. Die Verlockung des "goldenen Zügels" der Subvention besteht nur, wo die Subvention selbst einen finanziellen Anreiz setzt, dem der Subventionsempfänger nicht widerstehen kann. Nach dem Grundgesetz ordnet jedoch bereits das Bundesgesetz als bindende Rechtsfolge den Verwaltungsvollzug durch die Länder an. Die daraus nach einer Gesetzeskausalität folgenden Transferzahlungen sind nur noch Kostenerstattungen ohne Anreizwirkung.

Anders ist hingegen bei den Dotationen nach Art. 104 a Abs. 4 GG zu entscheiden. Hier setzt erst die Bundessubvention den Anreiz und bringt die finanzielle Verlockung in den Landesbereich ein. Subventionen sind aber unnötig, wenn aus dem Steueraufkommen genügend Geldquellen für die Länder bereitgestellt werden. Jeder Bundestransfer deklariert letztlich nur eine nicht aufgabenadäquate Erstausrüstung der Länder mit Steuermitteln. Zudem sind die Voraussetzungen für Bundesdotationen in Art. 104 a Abs. 4 GG - Störung gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft, Förderung des wirtschaftlichen Wachstums - derartig weich formuliert, dass sich bei entsprechendem Förderungswillen immer ein subsumierbarer Grund finden lässt.

An der Steuergesetzgebungshoheit des Art. 105 GG für den Bund würde ich hingegen nichts ändern, weil diese Abgaben heute Strukturdaten für eine bundeseinheitliche, europaweite oder global agierende Wirtschaft bilden. Es wäre im Binnenmarkt der EG und ihrer Kompetenzen zur Steuerharmonisierung ein Rückschritt, im Bundesstaat eine länderdifferente Besteuerung zu empfehlen. Das gilt auch für das zur Zeit propagierte Recht der Länder, einen 10 %-igen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erheben. Vor allem im Bereich der Einkommensteuer würde es auf einen wenig reaktionsfähigen Steuerpflichtigen treffen, der nicht nach der Steuerbelastung agil seinen Wohnsitz wechseln kann, sondern durch Haus, Schule, Arbeitsplatz und sportliche oder politische Verbände an das lokale Gemeinwesen gebunden ist. Es würde auch nicht zum steuersenkenden Wettbewerb zwischen den Ländern führen, weil in der Ausgangssituation einer zwangsweise erhobenen Steuer die 16 Länder als Steuergläubiger zur Bildung eines Kartells neigen. Statt des oft beschworenen, aufkommensschädigenden "race to the bottom" würden die 16 Einkommensteuerreferenten der Länder wahrscheinlich ein "race to the top" vereinbaren.

Die Verteilung des Steueraufkommens in Art. 106 GG sollte mit dem Ziel geändert werden, mehr Steuerquellen auf die Länder zu übertragen, um schon den Wunsch nach Bundesdotationen zu vermeiden. Das Steuerverbundsystem des Art. 106 Abs. 3 und 4 GG sowie die Verteilung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen nach Art. 107 Abs. 1 GG sollte man an subsumierbare, an den Aufgabenbestand geknüpfte Voraussetzungen binden. Gegen einen starren, verfassungsrechtlich

fixierten Verbund, wie Art. 106 Abs. 3 GG ihn für Einkommen- und Körperschaftsteuer vorsieht, ist nichts einzuwenden. Das Problem diffuser Mittelverteilung hinter den Kulissen beginnt erst bei der beweglichen Ertragsaufteilung der Umsatzsteuer. Ein Ventil für unvorhergesehene Aufgaben oder schwankende Steuererträge ist sicher angebracht. Der bisherige Zustand des Aushandelns nach politischem Gewicht ist aber zumindest unerfreulich.

Vor allem wird man in der gesamten Verteilung des staatlichen Finanzaufkommens mittlerweile bedenken müssen, dass nichtsteuerliche Ökoabgaben und andere Finanzquellen die unausgesprochene Prämisse des Art. 106 GG unterlaufen, dass Steuern die wesentliche Finanzquelle für den Staat sind und andere Einkünfte bloße Randbedeutung aufweisen. Wenn die Versteigerung von UMTS-Frequenzen bei einem Volumen des Bundeshaushalts von ca. 460 Mrd. DM nochmals außerhalb der Steuerquellen 100 Mrd. DM erbringt, muß eine auf Vollständigkeit abzielende Aufkommensverteilung zwischen Bund und Ländern auch diese Einnahmequellen erfassen.

Zuletzt sind die Bundesergänzungszuweisungen des Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG zurückzufahren; ihr Volumen übertrifft mittlerweile den Umfang des gesamten horizontalen Länderfinanzausgleichs. Allein für den Sonderbedarf werden - ohne Berücksichtigung der 14 Mrd. Aufbauhilfe an die östlichen Bundesländer - fast 5 Mrd. DM auf diese Weise verteilt. Der Bund benutzt diesen Titel in rechtlich zweifelhafter Weise u.a. für die nicht angebrachte Deckung von Fehlbeträgen in Landeshaushalten, also zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs, für den Ausgleich nicht näher definierter, überproportionaler Belastungen oder für die Erstattung überdurchschnittlich hoher Kosten von Gubernative und Exekutive; diese überdurchschnittlich hohen Kosten soll es pikanterweise bei neun von 16 Bundesstaaten geben.

7. Konkrete Therapieschritte in der Horizontalen

a) Länderfusion

Aber auch in der horizontalen Ebene zwischen den Ländern besteht Reformbedarf, obwohl deren territoriale Trennung strikter ausgefallen ist als in der Vertikalen zwischen Bund und Ländern. Hier stellen sich vornehmlich zwei Fragen:

Zum einen ist die Frage einer Neugliederung der Bundesländer (Art. 29 und 118 a GG) noch nicht beantwortet. Zwar sprechen etliche Elemente des Bundesstaatsprinzips für die Beibehaltung kleinerer Staaten. Es ist aber nicht zu übersehen, dass wegen der Mobilität der Bevölkerung und der dichten Wirtschafts- und Verkehrsinfrastruktur auf dem Bundesgebiet die landsmannschaftlichen, historischen Faktoren des Bundesstaatsprinzips an Bedeutung verlieren. Hinzu kommt, dass zwei Bundesländer infolge ihrer verfassungsgerichtlich attestierten, extremen Haushaltsnotlage seit Jahren am "Tropf" des Finanzausgleichs hängen. Die drei Stadtstaaten sind strukturell in einem einzigen großen Agglomerationsgebiet mit den umgebenden Bundesländern verflochten, sodaß auch hier der bisherige Bestand der Länder kaum das letzte Wort sein kann. Entweder findet man zu Teillösungen in Form von regionalen, länderübergreifenden Zweckverbänden für Strukturaufgaben oder man geht den Weg zur Länderfusion.

b) Reduzierung des horizontalen Finanzausgleichs

Das Grundproblem in der Horizontalen zwischen den Ländern liegt im zur Zeit heiß diskutierten horizontalen Finanzausgleich des Art. 107 Abs. 2 GG. Das Ausgleichsziel ist viel zu hoch angesetzt. Die Länder haben 1999 14,6 Mrd. DM aufgewendet, um die Finanzkraft aller Beteiligten auf 95 % anzuheben. Der Bund hat mit seinen Fehlbetragsergänzungszuweisungen sodann geholfen, die Marke von 99,5 % zu erreichen. Als Folge bemühen sich die schwachen Länder nicht mehr um Zurückhaltung im Haushalt, wenn ihnen im schlechtesten Fall von 1 DM Einsparvolumen nur noch 0,11 DM bleiben. Die finanzstarken verlieren das Motiv zur Einnahmeerzielung, wenn sie von einer Steuermehreinnahme in Höhe von 1 DM lediglich zwischen 11 und 42 Pfennige behalten. Hier sollte das Grundgesetz selbst den Ausgleich der Finanzkraft prozentual begrenzen. Die bisher dazu vorgelegten Vorschläge sind sehr zaghaft. Eine wahre Finanzautonomie, die auch das

„Schlechtersein“ als andere akzeptiert, könnte durchaus Finanzkraftunterschiede von 50 % hinnehmen. Man müsste selbstverständlich dieses Ziel in langsamen Jahresschritten anpeilen, weil sich die Länder auf die bisherigen Zahlungen mittelfristig eingestellt haben. Zudem ist das immer noch bestehende Aufbauproblem für die östlichen Bundesländer finanziell zu bedenken; auf der anderen Seite darf es allerdings nicht zur Leerformel fortdauernden und unbefugten Anspruchsdenkens werden. Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse steht einer Begrenzung des horizontalen Finanzausgleichs nicht entgegen, weil sie nur einen Minimalstandard an Grundstruktur und Daseinsvorsorgeangebot in jedem Bundesland fordert. Wenn man den horizontalen Finanzausgleich ändert, sollten zugleich die unbegründeten Sondertatbestände der Hafentlasten entfallen, weil Art. 107 Abs. 2 GG nicht auf Sonderbedarfe eingeht; auch die Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten sollte beendet werden. Das Problem des Einbezugs der vollen Finanzkraft der Gemeinden wäre dabei ebenfalls zu lösen. Aber auch hier gilt als Leitlinie: Die bundesstaatlich sauberste Finanzierungslösung liegt in der aufgabenangemessenen Ausstattung der Länder mit Finanzquellen, nicht im sekundären Ausgleich, der nur die Lücke stopft, die zuvor gelassen wurde.

8. Die Umkehr der Wirkungsrichtung

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob man die unitarische Tendenz im deutschen Bundesstaat überhaupt stoppen könne. Wenn man nach einem Mechanismus dazu sucht, läge er sicher im Finanzbereich. Unterbindet man die zahlreichen Bundestransfers an die Länder, teilt man die Steuerquellen möglichst fest zu und ordnet man die Kostenlast nach der gesetzlichen Verursachung einer Staatsaufgabe, erhält die Politik zuverlässigere Finanzquellen und unterbindet zugleich die Finanzierung unitarischen Verhaltens. Die Frage scheint mir weniger zu sein, ob wir Rechtstechniken besitzen, diese Tendenz zu stoppen, sondern ob die Beteiligten dies überhaupt wollen.

Der amerikanische Bundesstaat – Grundlagen, Struktur, Entwicklungslinien

Werner Heun

I. Historische und verfassungstheoretische Grundlagen

Der Bundesstaat als Zusammenschluß eigenständiger Staaten in einem gemeinsamen Verband, der ebenfalls Staatsqualität besitzt, ist eine geniale Erfindung der amerikanischen Revolution. Die originelle Konstruktion der Bundesverfassung von 1787 war die schöpferische Antwort auf das Versagen des durch die Articles of Confederation von 1781 geschaffenen Staatenbundes vor den Herausforderungen des Unabhängigkeitskampfes. Die Neuartigkeit der bundesstaatlichen Struktur findet beredten Ausdruck in der damaligen Unsicherheit, das durch die Verfassung von 1787 geschaffene Gebilde mit staatsrechtlichen Kategorien einzufangen. Sogar im Federalist ist diese Ambivalenz zu spüren: „The proposed Constitution therefore is in strictness neither a national nor a federal constitution; but a composition of both“. Der Bundesstaat stellt sich deshalb als zusammengesetztes Gemeinwesen, als compound republic dar (s. Federalist No. 39, 51).

Trotz dieser anfänglichen Unsicherheit hat sich die föderalistische Form der Einheitsbildung als äußerst flexible Konstruktion erwiesen, die alle gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Veränderungen überdauert und aufgefangen hat. Der Bundesstaat hat die Ausdehnung des ursprünglich aus 13 Kolonien bestehenden Staatswesens nach Westen auf 50 Mitgliedsstaaten verkraftet und die Zerreißprobe des Bürgerkriegs überstanden. Er hat die ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen vom weitgehend agrarisch geprägten Gemeinwesen über die Hochphase des Kapitalismus zum modernen Sozialstaat im Gefolge des New Deal ohne große Erschütterung in seinen Grundfesten aufzufangen vermocht. Man wird kaum fehlgehen, wenn man der föderalistischen Struktur entscheidende Verantwortung dafür zuschreibt, daß die außerordentliche Diversität der Einzelstaaten nicht zu einem Auseinanderbrechen der USA geführt hat, sondern die Vereinigten Staaten eine integrationsfähige staatliche Einheit geblieben sind.

Die Legitimation der Bundesstaatlichkeit steht daher in den Vereinigten Staaten im wesentlichen außer Zweifel. Dabei spielt der in der Bundesrepublik vielfach bemühte Gedanke der Bewahrung der historischen Individualität der Länder oder Staaten in den USA keine signifikante Rolle. Schon im Federalist (No. 51) ist dagegen der Gedanke der Gewaltenteilung als Instrument des Schutzes der Bürger vor Tyrannei und der Minderheiten vor der Mehrheit hervorgehoben worden. Auch trägt die vielfältige Erweiterung der demokratischen Partizipationsmöglichkeiten und die Verteilung politischer Verantwortung zur Lebendigkeit und Legitimation des Bundesstaates maßgebend bei. Die ökonomische Theorie des Föderalismus, die in ihren Grundzügen ebenfalls in den USA entwickelt wurde, hat zudem das Augenmerk wieder stärker auf die auch früher schon hervorgehobenen Gesichtspunkte der Effizienz und Stabilität des politischen Systems gelenkt, da eine Dezentralisierung bürgernahe Entscheidungen erlaubt und Neuerungen und Experimente in den Einzelstaaten ermöglicht werden. Insofern unterscheidet sich die Rechtfertigung des Bundesstaates auf dieser abstrakten Ebene in den USA kaum von derjenigen in Deutschland.

Es ist nahezu ein Gemeinplatz, daß der Bundesstaat kein abstraktes theoretisches Gebilde ist, sondern nur als konkrete historische Erscheinung in den einzelnen Bundesstaaten erfaßt werden kann. Das gilt selbstverständlich auch für die USA. Ohnehin haben fruchtlose Diskussionen wie diejenige über den zwei- oder dreigliedrigen Bundesstaatsbegriff die amerikanische Verfassungsdiskussion nie geplagt. Eine trennscharfe, allgemein akzeptierte Begrifflichkeit findet sich nicht. Zudem wird in der Regel zwischen den staatsrechtlich-institutionellen und den politisch-gesellschaftlichen Dimensionen im Begriff des federalism nicht differenziert. Das staatsrechtliche Schrifttum versteht federalism als Instrument der Aufteilung der Macht zu dem Zweck, die politische und rechtliche Eigenständigkeit der Einzelstaaten zu bewahren. Sachlich dürfte das weitgehend mit dem Konzept der deutschen Staatsrechtslehre übereinstimmen, wonach die Bewahrung der Staatlichkeit der Länder unabdingbare Voraussetzung dafür ist, daß noch von Bundesstaatlichkeit gesprochen werden kann und daß eine so verstandene Staatlichkeit zumindest die Verfassungsautonomie umfassen muß. Im 19. Jahrhundert ist der Souveränitätsgesichtspunkt sogar durch die states rights Vertreter der Südstaaten soweit betont

worden, daß der Bund nur als vertraglicher Zusammenschluß qualifiziert wurde und dessen Akte daher auch der Zustimmung der Einzelstaaten im Sinne von concurrent majorities bedurften, folglich sogar von den Einzelstaaten für unwirksam erklärt werden konnten. Diese auch als Rechtfertigung der Sezession gedachte Konzeption ist freilich – von einigen Nachwirkungen in den 60er Jahren abgesehen – durch den Bürgerkrieg obsolet geworden.

Die Verfassungsautonomie der Einzelstaaten wird denn auch von der Bundesverfassung nur durch das Erfordernis eines republikanischen Regierungssystems eingeschränkt, das im Zweifel etwas geringere Anforderungen als die Homogenitätsklausel des Art. 28 I GG stellt. Umgekehrt bestehen für Änderungen der bundesstaatlichen Struktur in der Bundesverfassung keine Schranken, wie sie etwa Art. 79 III GG für Verfassungsänderungen unter dem Grundgesetz errichtet. Allerdings sind die Einzelstaaten – wiederum anders als unter dem Grundgesetz – unmittelbar am Prozeß der Verfassungsänderung beteiligt: das Erfordernis einer Zustimmung von 3/4 der Mitgliedsstaaten für eine vom Kongreß mit 2/3 Mehrheit beschlossene Änderung hat sich sogar als effektivste und höchste Hürde für Verfassungsänderungen erwiesen. Trotz ihrer Rigidität und ihrer Resistenz gegen Änderungen hat die Verfassung sich als außerordentlich flexibel und wandelbar gegenüber den tatsächlichen Veränderungen im Verhältnis des Bundes zu den Einzelstaaten erwiesen, da sie knapp formuliert ist und einige Klauseln, wie insbesondere die commerce clause, als interpretatorisches Einfallstor eine Kompetenzerweiterung des Bundes ermöglicht haben. Im übrigen spielen abstrakte Rechtsprinzipien wie die Bundestreue oder das föderale Gleichheitsprinzip für die Gestaltung der Beziehungen der Gliedstaaten untereinander sowie mit dem Bund keine vergleichbare Rolle wie in Deutschland. Das mag auch auf das Fehlen der verfassungsgerichtlichen föderativen Streitigkeiten im amerikanischen Rechtsschutzsystem zurückzuführen sein, entspricht aber zugleich angelsächsischem Rechtsdenken, das induktiv und fallorientiert vorgeht.

II. Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen im amerikanischen Bundesstaat

Die Struktur der Kompetenzverteilung im amerikanischen Bundesstaat kann geradezu als Gegenmodell zur grundgesetzlichen Konzeption

angesehen werden. Während in Deutschland die Kompetenzverteilung in erster Linie nach den Stadien des Entscheidungsprozesses oder Funktionen vorgenommen wird und dementsprechend die Gesetzgebungskompetenzen jedenfalls faktisch ganz überwiegend beim Bund konzentriert sind, Verwaltungs- und Rechtssprechungskompetenzen aber vorwiegend den Ländern zugeordnet sind, wird die amerikanische Verfassung von einem völlig anderen Prinzip beherrscht. Die Kompetenz für einzelne Sachbereiche wird jeweils umfassend entweder dem Bund oder den Ländern zugewiesen, so daß ohne besondere Regelung die betreffende Gesetzgebungskompetenz auch die entsprechende Verwaltungs- und Judikativkompetenz nach sich zieht. Die daraus resultierenden Abgrenzungs- und Abstimmungsprobleme sind deshalb völlig anders gelagert als im deutschen Föderalismus. Nur in der zugrundeliegenden allgemeinen Kompetenzverteilungsregel stimmen beide Verfassungsordnungen überein, wenn auch mit einer im Ansatz unterschiedlichen Konstruktion.

In beiden Verfassungen gilt eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gliedstaaten, während dem Bund jeweils nur die ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen zustehen. Freilich spricht das Grundgesetz diese Zuständigkeitsvermutung mehrfach deutlich aus. Die amerikanische Verfassung ging dagegen ursprünglich von dieser Verteilungsregel aus, ohne sie explizit zu normieren. Allerdings hat das 10. Amendment von 1791 einen entsprechenden Vorbehalt dann doch noch der Verfassung hinzugefügt. Ein gewichtiger Unterschied liegt indes darin, daß die legislativen Bundeskompetenzen grundsätzlich nicht als ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen im Sinne des Grundgesetzes zu verstehen sind. Sie verdrängen die Kompetenzen der Gliedstaaten in der Regel gerade nicht, sondern beanspruchen nur Vorrang im Sinne der Supremacy Clause des Art. VI, Cl. 2 U.S. Verf., die sich weitgehend mit der Regelung des Art. 31 GG deckt. Das bedeutet, daß die Einzelstaaten prinzipiell über eine umfassende concurrent jurisdiction verfügen, solange der Bund nicht ausnahmsweise die Gliedstaaten und lokalen Körperschaften von der Gesetzgebung ausgeschlossen hat, sog. preemption. Gewöhnlich bedarf es dazu einer expliziten Regelung in dem betreffenden Bundesgesetz. Zunehmend wird im Falle einer abschließenden Regelung ein Ausschluß der Gliedstaaten ohne eine ausdrückliche Bestimmung aus dem Bundesgesetz abgeleitet,

sog. implied preemption. Der weitgehende Annexcharakter der Verwaltungs- und Rechtsprechungsfunktion bewirkt allerdings, daß keine genuine Verwaltungskompetenz der Einzelstaaten im Bereich der Ausführung der Bundesgesetze besteht und die Zuständigkeit der Bundesgerichte diejenige der mitgliedstaatlichen Gerichte insoweit verdrängt. In den verschiedenen Funktionsbereichen ergeben sich auf dieser Grundlage eine Reihe von Konsequenzen.

1. Gesetzgebung

Nach dem Prinzip der enumerated powers enthält die Bundesverfassung einen knappen Katalog der Gesetzgebungskompetenzen des US-Kongresses, der seit 1787 kaum ergänzt worden ist. Darin kommt zum Ausdruck, daß der Bund auf ein notwendiges Minimum von Gesetzgebungsbefugnissen beschränkt bleiben sollte. Die Rechtsprechung des Supreme Court hat dem federal government jedoch einen weiten Kompetenzrahmen verschafft, der auf der großzügigen Interpretation der in Art. I, Sec. 8, cl. 18 U.S.-Verf. enthaltenen necessary and proper clause einerseits sowie der welfare clause und der commerce clause andererseits beruht. Die Vorschrift, wonach „the Congress shall have Power ... To make all Law which shall be necessary and proper for carrying into Execution the Foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States“, bildet die Grundlage der implied powers Lehre, die seit der Leitentscheidung *McCulloch v. Maryland* von 1819 einen dehnbaren verfassungsrechtlichen Maßstab abgibt. In den Worten des Chief Justice Marshall: „Let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but consist in the letter and spirit of the constitution, are constitutional“. Zuständigkeiten aus der Natur der Sache (inherent powers) werden allerdings abgelehnt. Während die welfare clause umfassende Finanzierungsbefugnisse begründet, ist die commerce clause, die es erlaubt „to regulate Commerce with foreign Nations and among the several States“ zur Generalklausel für das Wirtschaftsrecht geworden. Auch hierfür hat bereits der Marshall Court 1824 in der Entscheidung *Gibbons v. Ogden* mit seiner weiten Interpretation des interstate commerce den Grund gelegt. Die Wandlungen der Rechtsprechung können hier nicht nachgezeichnet werden, es ist aber bezeichnend, daß ein Teil der

Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes auf eben diese commerce clause gestützt wird. Darüber hinaus nehmen Rechtsprechung und Literatur an, daß die „dormant commerce clause“ es den Gliedstaaten bereits verbietet, Regelungen zu treffen, die den Handel zwischen den Gliedstaaten beeinträchtigen oder zwischen Handelsgütern verschiedener Gliedstaaten diskriminieren.

Die durch die Rechtsprechung eröffneten Spielräume hat der Bund indes nicht ausgeschöpft. Starke politische Kräfte stehen einer Überdehnung der Kompetenzen insoweit entgegen. Außerdem kann der Bund in begrenztem Umfang den Gliedstaaten Gesetzgebungsbefugnisse im Wege der Delegation übertragen. Auch im Hinblick auf die Harmonisierungsbemühungen in der Europäischen Union und auf die deutsche Rechtstradition seit 1871 erscheint es daher bemerkenswert, daß das allgemeine Zivilrecht und das Strafrecht nach wie vor in die Zuständigkeit der Gliedstaaten fallen, was lediglich durch die gemeinsame Tradition des common law etwas aufgefangen wird. Eine Harmonisierung ist nur im sog. Uniform Commercial Code erreicht worden, der aufgrund eines gemeinsamen Musterentwurfs der Gliedstaaten dort einheitlich in Kraft gesetzt worden ist.

2. Exekutivbefugnisse

Die Verwaltungskompetenzen folgen grundsätzlich den Gesetzgebungskompetenzen, so daß die Gesetzesdurchführung jeweils der Ebene obliegt, die die Gesetze erlassen hat, von der besonderen Ausgestaltung des Milizwesens einmal abgesehen. Der Anschein strikter Trennung der Verwaltungskompetenzen wird allerdings dadurch etwas aufgeweicht, daß der Bund Verwaltungsbefugnisse, in engen Grenzen auch für die untergesetzliche Normsetzung, auf die Gliedstaaten übertragen kann. Schon der Federalist hält es für zulässig, daß sich der Bund zur Ausführung von Bundesgesetzen gliedstaatlicher Beamter bedient. Davon macht der Bund auch gelegentlich Gebrauch, indem bestimmte Beamte oder Behörden mit der Wahrnehmung von Aufgaben betraut werden. In diesem Fall werden nicht Verwaltungskompetenzen auf die Gliedstaaten übertragen, sondern die gliedstaatlichen Beamten werden zu federal agents, also Beauftragten des Bundes gemacht. Daneben treten auch Fälle einer Übertragung von Verwaltungsbefugnissen auf die Gliedstaaten oder die local governments. Soweit der Bund derartige Verwaltungsbefugnisse überträgt, kann er sich

ohne verfassungsrechtliche Beschränkungen in dem Delegationsakt die notwendigen Aufsichtsrechte vorbehalten.

3. Rechtsprechung

Da auch die Rechtsprechungsfunktion der Gesetzgebungskompetenz folgt, findet sich in den Vereinigten Staaten ein paralleler Gerichtsaufbau in den Gliedstaaten und im Bund. Auslegung und Anwendung des gliedstaatlichen Rechts obliegen allein den Gerichten der Gliedstaaten, Auslegung und Anwendung des Bundesrechts im wesentlichen den Bundesgerichten. Soweit infolge der Supremacy Clause Bundesrecht das Gliedstaatenrecht verdrängt oder überlagert, sind die gliedstaatlichen Gerichte auch zur Anwendung des Bundesrechts verpflichtet. Das gilt insbesondere für die Bundesverfassung. In diesen Fällen ist eine Anrufung des U.S. Supreme Court zulässig, so daß die Grenze zwischen gliedstaatlicher und bundesrechtlicher Gerichtsbarkeit an dieser Stelle durchlässig ist. Gerade die Anwendung der Grundrechte der Bundesverfassung hat deshalb erhebliche unitarisierende Wirkungen entfaltet.

Vor allem das gliedstaatliche Zivil- und Strafrecht hat zur Folge, daß sowohl die Zuständigkeit der Gerichte als auch die Anwendbarkeit des gliedstaatlichen Rechts in dem Moment problematisch werden, wie ein Vorgang sich auf mehrere Gliedstaaten erstreckt, was bei vielen wirtschaftlichen Vorgängen beinahe die Regel ist. Deshalb hat sich hier ein umfangreiches Kollisionsrecht herausgebildet, die Kollisionsfälle geben jedoch immer wieder Anlaß zu zahlreichen Streitfragen.

III. Die Finanzverfassung

Während das Grundgesetz im Bereich der Finanzverfassung mit Art. 104a ff. GG außerordentlich detaillierte Regelungen über die Verteilung der Ausgabenverantwortung, über die steuerliche Objekt- und Ertragshoheit sowie die Finanzverwaltungskompetenzen trifft und ein kompliziertes System des Finanzausgleichs vorsieht, zeichnet sich die US-Verfassung durch eine extreme Knappheit der Regelungen in diesem Bereich aus. Die finanzverfassungsrechtliche Grundnorm ist die lapidare Kompetenzzuweisung in Art. I, Sec. 8, Cl. 1 U. S. Verf.: „The Congress shall have Power to lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debt and provide for the common Defence and general

Welfare of the United States“. Damit ist im Ansatz die Besteuerungskompetenz des Bundes ebenso wie seine Ausgabenkompetenz in ihrer Gesamtheit umschrieben. Dazu treten nur einige wenige zusätzliche Beschränkungen der Besteuerungskompetenz. Die daraus zunächst resultierende Unzulässigkeit einer Einkommensteuer des Bundes wurde durch die explizite Übertragung einer entsprechenden Erhebungskompetenz im 16. Amendment von 1913 allerdings überwunden.

Da die Bundeskompetenzen gerade im Bereich der Abgaben die Gliedstaatenkompetenzen nicht verdrängen, begründet die genannte Regelung eine umfassende concurrent jurisdiction von Einzelstaaten und Bund und damit ein freies Konkurrenzsystem. Dieses System führt zu zahlreichen Überschneidungen der Abgaben des Bundes und der Gliedstaaten wie der Abgaben der verschiedenen Gliedstaaten, dem sog. tax overlapping. Die damit verbundenen Folgeprobleme und Kompetenzkonflikte sind ein wesentliches Charakteristikum dieses Systems, das auch die Gerichte unentwegt beschäftigt.

Auf der Ausgabenseite ist die zitierte Welfare Clause die verfassungsrechtliche Grundlage eines umfassenden Systems von Finanzierungshilfen des Bundes, die das Gesicht des Bundesstaates der USA im 20. Jahrhundert entscheidend geprägt haben. Da die Verfassung hier nahezu keine Aussage trifft, ist dieser Bereich einem starken Wandel unterworfen gewesen und in erheblichen Maß von der Rechtsprechung des Supreme Court abhängig. Das kann hier in seiner Komplexität nicht im einzelnen nachgezeichnet werden, wenige Bemerkungen müssen genügen. Zunächst ist festzuhalten, daß die USA keinen allgemeinen Finanzausgleich kennen. Die zeitweise bestehenden Ansätze in dieser Richtung im sog. General Revenue Sharing, das eine beschränkte Angleichung der Finanzkraft durch vertikale Finanzausweisungen vorsah, haben sich nicht lange durchsetzen können. Das Finanzierungssystem besteht im wesentlichen aus Finanzausweisungen des Bundes an die Gliedstaaten, denen der Supreme Court bisher nahezu keine Beschränkungen auferlegt hat. Insbesondere kann der Bund diese Finanzausweisungen fast beliebig mit Auflagen verbinden und sich dadurch einen weitreichenden Einfluß verschaffen. Deshalb hat sich die Welfare Clause als der zweite tragende Pfeiler für eine Ausdehnung der Bundeskompetenzen erwiesen. Ursprünglich bestanden diese Zuweisungen allein aus categorical grants, also Zuweisungen mit

spezieller Zweckbindung. Die Zuweisungen mit einer allgemeinen Zweckbindung, sog. block grants, sind erst später hinzugetreten und haben vor allem seit den achtziger Jahren zunehmende Bedeutung gewonnen. Im übrigen werden gewisse horizontale Ausgleichswirkungen durch dieses System erzielt, indem die Verteilungskriterien unter anderem an die Finanzkraft der Gliedstaaten als Empfänger der Zuweisungen anknüpfen. Außerdem kann auch die Eigenbeteiligungsquote variiert werden, die in der Regel für den Erhalt von Finanzzuweisungen vorgesehen ist.

IV. Institutionelle Aspekte

Die föderalistische Staatsstruktur ist regelmäßig ein wichtiges Element in der Ausgestaltung der institutionellen Struktur des Bundes. In Deutschland hat durch mehrere konvergierende Entwicklungen der Bundesrat als Vertretung der Länder eine gegenüber der Konzeption des Grundgesetzes von 1949 deutlich gesteigerte Bedeutung gewonnen. Ähnliches läßt sich für die Vereinigten Staaten gerade nicht konstatieren, obwohl der Senat als föderalistischer Gegenspieler des unitarischen Repräsentantenhauses konzipiert ist. Eine eigenständige Vertretung der Länderinteressen auf Bundesebene, wie sie der Bundesrat darstellt, fehlt in den USA gleichwohl: Bis 1913 stellte der Senat vielleicht ein gewisses Äquivalent zum Bundesrat dar, weil bis dahin die Senatoren von den Parlamenten der Gliedstaaten entsandt wurden. Da seitdem die Senatoren unmittelbar vom Volk gewählt werden, läßt sich von einer institutionellen Vertretung der Länderinteressen im Senat kaum noch sprechen. Die föderalistische Struktur kommt nur noch darin zum Ausdruck, daß jeder Mitgliedstaat unabhängig von Größe und Bevölkerung in völliger Gleichberechtigung durch zwei Senatoren vertreten wird. Infolge der Rückbindung an den jeweiligen Wählerwillen wird auch die Berücksichtigung von gliedstaatlichen Interessen auf einer relativ hohen Abstraktionsebene gesichert. Qualitativ ist der Unterschied zwischen Senat und Bundesrat gleichwohl außerordentlich groß. Eine institutionelle Absicherung der Vertretung von Länderinteressen ist allerdings nicht in dem Maße wie in der Bundesrepublik erforderlich, da in den USA das zentralisierende und unitarisierende Element der deutschen Parteien fehlt, so daß im Repräsentantenhaus und im Senat lokale und

regionale Interessen ein ungleich größeres Gewicht besitzen als in dem bundesrepublikanischen parlamentarischen Regierungssystem.

Außerhalb der Kongresses finden gliedstaatliche Interessen nur begrenzt Eingang in den Willensbildungsprozeß auf Bundesebene. Zwar schlagen im Bestellungsprozeß des Präsidenten durch die Aufgliederung des electoral college gliedstaatliche Elemente durch und die Gouverneure haben sich in einer National Governors Association zusammengeschlossen, aber deren Einflußnahmen sind lediglich überwiegend informeller Natur. Beides prägt den Entscheidungsprozeß auch nicht maßgebend. Eine entscheidende, retardierende Rolle spielen die Gliedstaaten lediglich im Prozeß der Verfassungsänderung. Darauf wurde bereits hingewiesen. Das Phänomen, daß der Verlust an Eigenstaatlichkeit durch eine Verstärkung der Beteiligungsrechte auf Bundesebene jedenfalls teilweise kompensiert wird, ist daher dem amerikanischen bundesstaatlichen System versperrt. Die Wahrung der bundesstaatlichen Struktur und der Schutz der Gliedstaaten wird aufgrund der ursprünglichen Konzeption der Verfassung vornehmlich durch die weitreichende Autonomie der Gliedstaaten und eine schärfere Trennung der Kompetenzsphären gewährleistet. Besondere, vor allem gerichtliche Konfliktmechanismen für die Lösung von Streitigkeiten zwischen Bund und Gliedstaaten gibt es praktisch nicht, dies bleibt vielmehr dem politischen Prozeß überlassen.

V. Entwicklungslinien

Das Grundgesetz konstituierte zunächst einen dualistischen Bundesstaat, in dem sich aber zunehmend kooperative Tendenzen durchgesetzt haben. Erst in letzter Zeit wird die Autonomie der Länder wieder stärker betont, ohne daß eine wirkliche Verlagerung von Kompetenzen stattgefunden hätte. Die mehr als 200 Jahre amerikanischer Bundesstaatlichkeit sind ebenfalls von langfristigen Wellenbewegungen gekennzeichnet. Nachdem sich in der Bundesverfassung zunächst die Federalists durchgesetzt hatten und der Supreme Court unter John Marshall einen judicial nationalism verfolgt hatte, setzte danach bis zum Bürgerkrieg eine Phase stärkerer Betonung der gliedstaatlichen Rechte ein. Dies prägte die verfassungsrechtliche Konzeption des Dual Federalism bis in das frühe 20. Jahrhundert hinein, wonach sich Gesamtstaat und Gliedstaaten als gleichrangige Souveräne in

weitgehender Unabhängigkeit mit getrennten Kompetenzsphären gegenüber standen. Die Wende zu einer weitreichenden Stärkung der Kompetenzen des Bundes setzte mit dem New Deal ab 1933 ein. Die neue Verantwortung als Sozial- und Interventionsstaat bedingte eine Erweiterung der Bundeskompetenzen, die sich auf die beiden Säulen der commerce clause und der welfare clause stützte. Durch die Ausweitung der im 19. Jahrhundert zaghaft einsetzenden Subventionen des Bundes wurde der Dual Federalism durch einen Cooperative Federalism abgelöst, in dessen Rahmen Bund und Gliedstaaten zu einer engen Zusammenarbeit fanden. Nach kurzem Widerstand wurde diese grundlegende Umformung des amerikanischen Bundesstaates auch durch den Supreme Court gebilligt. Im Unterschied zum kooperativen Föderalismus deutscher Prägung blieb die Zusammenarbeit aber im wesentlichen auf den Bereich der Finanzausweisungen und auf das vertikale Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten beschränkt.

Trotz verschiedener Ansätze unter den Präsidenten Johnson, Nixon, Ford und Carter zu einem Creative Federalism oder New Federalism zu gelangen, blieb die Tendenz zu einer Ausdehnung der Bundeskompetenzen und Intensivierung des Cooperative Federalism politisch ungebrochen. Eine gewisse Wende setzte erst unter Reagan ein, der insbesondere die Subventionsprogramme erheblich an Zahl und Umfang reduzierte. Neue Schlagworte und Umschreibungen wie erneut New Federalism oder Competitive Federalism versuchen diese Entwicklung begrifflich einzufangen.

Bevor indes zu vollmundig eine neue Ära ausgerufen wird, ist Vorsicht und eine nüchterne Bestandsaufnahme geboten. Zum einen darf der sozial- und parteipolitische Zusammenhang nicht aus den Augen verloren werden. So wie die Bewahrung der Gliedstaatenrechte im 19. Jahrhundert als Argument zur Verhinderung sozialpolitischer Reformen durch den Bund diente und die Ausweitung der Bundeskompetenzen im Gefolge des New Deal ein Instrument der sozialpolitischen Reformen war, so hatte die erneute Betonung der gliedstaatlichen Rechte durch Reagan und Bush vornehmlich den politischen Zweck, die Sozialprogramme des Bundes zurückzuschneiden, wenn nicht zu eliminieren. Zum anderen ist zweifellos die Zahl der einzelnen Finanzausweisungen, insbesondere die der eng zweckgebundenen Finanzausweisungen, der categorical grants, zurückgegangen, kaum jedoch die Gesamtsumme der Zuweisungen. Die Abhängigkeit der

Gliedstaaten hat folglich nicht entscheidend abgenommen, obwohl der prozentuale Anteil der Zuweisungen am Gesamtbudget sich leicht vermindert hat. Unter Clinton ist zudem die Zahl der categorical grants wieder deutlich gestiegen. Ein qualitativer Unterschied besteht lediglich darin, daß die local governments kaum noch unmittelbar Empfänger von Zuweisungen des Bundes sind, sondern fast ausschließlich die Gliedstaaten.

Allerdings ist eine generell restriktivere Haltung des Supreme Court gegenüber Einwirkungen des Bundes erkennbar, die seit 1995 in mehreren Entscheidungen Ausdruck gefunden hat. Noch 1985 hatte der Supreme Court in *Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* eine materielle Kontrolle der Kompetenzwahrnehmung durch den Bund nahezu völlig abgelehnt und den Schutz der Gliedstaaten allein dem politischen Prozeß überlassen. In die Entscheidung *United States v. Lopez* hat der Supreme Court 1995 dann aber erstmals seit 1936 ein Bundesgesetz für verfassungswidrig erklärt, weil es nicht von der commerce clause gedeckt sei. Auch in anderen Bereichen wurden Bundesgesetze als unzulässige Eingriffe in die Autonomie der Gliedstaaten qualifiziert. Die Finanzausweisungen des Bundes sind jedoch bisher noch nicht von verfassungsrechtlichen Restriktionen betroffen, obwohl eine Ausstrahlung der neuen Entscheidungen auf diesen Bereich in der nächsten Zeit nicht auszuschließen ist. Diese Entwicklung trifft auf den Umstand, daß die unzulänglichen institutionellen Bedingungen der Gliedstaaten seit den siebziger Jahren durch Reformen entscheidend verbessert worden sind und die Gliedstaaten heute für eine weiterreichende Verantwortungsübernahme institutionell und finanziell besser als früher gerüstet sind. Gleichwohl ist die Entwicklung nicht nur durch eine erneute Dezentralisierung geprägt. Zu Recht ist darauf hingewiesen worden, daß die Reduzierung der Finanzausweisungen unter Reagan bereits durch eine starke Zunahme bundesrechtlicher Regelungen begleitet wurde, die empfindlich die Autonomie der Gliedstaaten beschnitten. Zudem hat die Zahl der preemptions stark zugenommen. Auch in der Rechtsprechung des Supreme Court ist keine einheitliche Linie zugunsten einer Dezentralisierung auszumachen. Vielmehr finden sich ebenso gegenläufige Tendenzen, denen ihrerseits politische Motive zugrunde liegen. Auch hier tritt wieder der partielle Instrumentalcharakter des Föderalismus hervor. Damit soll nicht

behauptet werden, alles bliebe beim alten, aber doch ein gehöriger Schuß Wasser in den Wein gegossen werden.

Eine Vorbildwirkung für die Weiterentwicklung des deutschen Föderalismus wird man dem anders strukturierten amerikanischen Föderalismus allenfalls in sehr begrenzten Maß entnehmen können. Obwohl auf einer hohen Abstraktionsebene ähnliche Grundtendenzen beobachtet werden können, läßt sich ernsthaft weder in struktureller noch in prozeßorientierter Sicht eine wirkliche Angleichung der beiden Föderalisten konstatieren. Der amerikanische Bundesstaat ist jedoch für die deutsche Föderalismusdiskussion ein geradezu unentbehrliches Gegenmodell, dessen Tendenzen und Experimente instruktive Anregungen vermitteln.

Der deutsche Bundesstaat im internationalen Vergleich – Die föderalistische Ordnung der Schweiz*

*Christian Waldhoff***

„Die Schweiz erscheint vielen als Hort föderalistischer Traditionen.“¹ Gleichwohl verwendet die Bundesverfassung den Begriff des „Bundesstaates“ nicht². Im offiziellen Staatsnamen „Schweizerische Eidgenossenschaft“ klingen vielmehr - darüber hinausweisend - genossenschaftliche Elemente oder Ursprünge an.

* Ergänzte Fassung eines am 11. November 2000 in Schloß Eichholz bei Bonn gehaltenen Vortrags. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

** Dr. iur., wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politik und öffentliches Recht der Universität München, Forschungsstelle für europäisches und Internationales Steuerrecht.

¹ *Michael Bothe*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, 1977, S. 25. Dieser „Außensicht“ korrespondieren entsprechend pathetische Formulierungen der schweizerischen Staatsrechtslehre: *Werner Kägi*: „Die Schweiz wird föderalistisch sein oder sie wird nicht sein.“ (Vom Sinn des Föderalismus, in: Neue Helvetische Gesellschaft (Hrsg.), Die Schweiz, 1944, S. 44; oder *Peter Saladin*: „Die Schweiz ist seit 139 Jahren Bundesstaat. Sie muss *Bundesstaat bleiben*, wenn sie die Schweiz bleiben will.“ (in: Aubert/Eichenberger/Müller/Rhinow/Schindler (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Loseblattsammlung, Art. 3, Rdnr. 9; Hervorhebung im Original).

² Vgl. etwa auch *Felix Helg*, Föderalismus aus schweizerischer Sicht: Perspektiven einer Erneuerung, in:

Aulehner/Dengler/Konrad/Langer/Leisner/Lepsius/Möller/Möstl/Pfab/Stender/Waldhoff (Hrsg.), Föderalismus - Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit? 1997, S. 131 (132); *Dorothee Starck*, Föderalismus in der Schweiz, 1999, S. 5.

Um nicht zu viel Bekanntes repetieren zu müssen möchte ich mein Referat über die föderalistische Ordnung der Schweiz asymmetrisch gestalten und durch eine Zweiteilung pointieren: In einem ersten Teil werde ich versuchen einen Gesamtüberblick über die Bundesstaatlichkeit der Schweiz zu geben. Hier sollen zum einen die Ausgestaltungen der jede föderalistische Ordnung bestimmenden Bereiche Kompetenzaufteilung, Mitwirkung der Gliedstaaten an der gesamtstaatlichen Willensbildung, Zusammenwirken der Gliedstaaten usw. wie auch die hintergründigen Bestimmungsfaktoren beleuchtet werden. In einem gleichgewichtigen zweiten Teil wird dann die bundesstaatliche Finanzverfassung näher beleuchtet. Dieses Vorgehen erscheint mir gerechtfertigt, da gerade in der Finanzverfassung sich vielfach Charakteristisches der gesamten föderalistischen Ordnung spiegelt und zudem zur Zeit in der Bundesrepublik hier ein Diskussionsschwerpunkt hinsichtlich bundesstaatlicher Reformen liegt. Meine Analyse wird dabei nicht durchgehend vergleichend aufgebaut sein, an entscheidenden Stellen jedoch auf die - konstruktiv-technischen oder auch hintergründigen - Unterschiede hinweisen³.

³ Mehr oder weniger vergleichende Darstellungen der schweizerischen und deutschen Bundesstaatlichkeit bei *Dietrich Katzenstein*, Die föderale Struktur der Schweiz. Mit Vergleichen zur Bundesrepublik Deutschland, o.O. o.J. (1959); *Karl Weber*, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, 1980; *Michael Bothe*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, 1977; Landesberichte zu verschiedenen bundesstaatlichen Systemen finden sich etwa bei Fritz Ossenbühl (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Europa, 1990, darin: *Kurt Eichenberger*, Landesbericht Schweiz, S. 17; Josef Aulehner u.a. (Hrsg.), Föderalismus - Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit? 1997, darin: *Felix Helg*, Föderalismus aus schweizerischer Sicht: Perspektiven einer Erneuerung, S. 131; Reinhard C. Meier-Walser/Gerhard Hirscher (Hrsg.), Krise und Reform des Föderalismus, 1999, darin: *Thomas Fleiner/Alexander Misic*, Der Föderalismus in der Schweiz, S. 246. Statistisches Material bei *Klaus Armingeon/Markus Freitag*, Deutschland. Österreich. Schweiz. Die politischen Systeme im Vergleich. Ein sozialwissenschaftliches Datenbuch,

Schon hier sei eine der abschließenden Thesen angedeutet: Die Schweiz besitzt eine über die unterschiedlichen Normierungen, die unterschiedliche institutionelle Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung hinausreichende spezifisch föderalistische Kultur⁴, die sich auch bei Übereinstimmungen in der technisch-konstruktiven Ausgestaltung der Institutionen im Vergleich zum deutschen Bundesstaat oder zu den Vereinigten Staaten von Amerika im Sinne faktisch-politischer Divergenz auswirkt. Diese „weichen“, hintergründigen Faktoren einer spezifisch partikularitätsfreundlichen Ambiance können kaum überschätzt werden.

1997; *Klaus Vogel/Christian Waldhoff*, in: Dolzer/Vogel (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Stand: 93. Lieferung Dezember 1999, Vorbem. z. Art. 104a-115, Rdnr. 89 ff., 694 (=dies., Grundlagen der Finanzverfassung, 1999, Rdnr. 89 ff., 694) zu den Kenngrößen der bundesstaatlichen Finanzverfassung. Zu den Beziehungen zwischen deutscher und schweizerischer Staatsrechtslehre vgl. m.w.N. *Christian Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Steuergesetzgebung im Vergleich Deutschland-Schweiz, 1997, S. 21 ff. mit Fn. 60 - 62.

⁴ Eingehender *Saladin* (Fn. 1), Rdnr. 12 f. Zu den politischen, sozialen, historischen und räumlichen Voraussetzungen des deutschen Föderalismus unter Betonung seiner "autochtonen" Elemente eingehend *Josef Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus unter dem Grundgesetz, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, 1990, § 98, Rdnr. 3 und passim.

1. Der Föderalismus der Schweiz im Überblick

I. Historische, politische und tatsächliche Bestimmungsgründe

Die Schweiz besteht aus 26 Kantonen, von denen sechs Halbkantone sind (Basel Stadt, Basel Landschaft; Appenzell Innerrhoden, Appenzell Außerrhoden; Unterwalden nid dem Wald und ob dem Wald)⁵. Diese Halbkantone stellen Aufspaltungen ursprünglich einheitlicher Kantone aus konfessionellen Gründen (so bei Appenzell), aus einem Stadt-Land-Antagonismus (so bei Basel) oder sonstigen Motiven (so bei Nidwalden) dar. Einzige Minderung ihres Status ist, daß die Halbkantone nur eine Stimme im Ständerat haben, während jeder Vollkanton deren zwei besitzt⁶. Diese 26 Gliedstaaten, deren territoriale Struktur endgültig zwischen 1798 und 1815 festgelegt wurde (von dem Sonderfall des sich später konstituierenden Kantons Jura einmal abgesehen), zeichnen sich durch eine außerordentlich große

⁵ Einen vorzüglichen Überblick über die hintergründige Vielfalt und Struktur der Kantone bietet immer noch die Darstellung des Schweizer Publizisten *Fritz René Allemann*, 26mal die Schweiz. Panorama einer Konföderation, 5. Aufl. 1988. Bemerkenswerter Weise ist man im Schweizer staatsrechtlichen Schrifttum zurückhaltender mit der Zuerkennung von „Staatsqualität“ für die Kantone; ablehnend etwa *Zaccaria Giacometti*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1949, S. 36 ff. (45 ff.); anders noch die erste Auflage von *Fritz Fleiner* aus dem Jahr 1923; *Zaccaria Giacometti*, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 1941, S. 14 ff., 23 ff.; zurückhaltend auch *Walther Burckhardt*, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl. 1931, Art. 3, Anm. 5 (S. 20 ff.); dazu etwa *Hans Huber*, Walther Burckhardt 1871-1939, in: Schultheß (Hrsg.), Schweizer Juristen der letzten hundert Jahre, 1945, S. 485 (492). Kritisch und differenziert zur Diskussion um die „Eigenstaatlichkeit“ der deutschen Länder *Christoph Möllers*, Staat als Argument, 2000, S. 350 ff.; teilweise anders *Isensee* (Fn. 4), Rdnr. 64 ff., 268.

⁶ *Eichenberger* (Fn. 3), S. 25.

Vielgliedrigkeit⁷ hinsichtlich Fläche, geographischen Bedingungen, Bevölkerungszahl, Bevölkerungsstruktur, Sprache, Wirtschaftsbasis usw. aus. So erreicht die räumliche Konstanz im deutschen Bundesstaat mit dem - die Stadtstaaten und das „neue“ Bundesland Sachsen einmal vernachlässigt - im territorialen Bestand wohl ältesten Bundesland Bayern, das etwa seit 1806/1815 seinen heutigen territorialen Zuschnitt erfuhr, gerade einmal die Ebene der in der Schweiz als geschichts- und damit gesichtslos bewerteten „jungen“ Kantone Aargau oder Thurgau⁸.

Die schweizerische Eidgenossenschaft ist der älteste Bundesstaat in Europa, nach den Vereinigten Staaten der zweitälteste überhaupt⁹. Alle übrigen vorhergehenden Staatenverbindungen stellten entweder Staatenbünde dar - so etwa der Deutsche Bund von 1815¹⁰ oder die Schweiz zwischen 1815 und

⁷ Vgl. etwa *Eichenberger* (Fn. 3), S. 21; *Helg* (Fn. 2), S. 131.

⁸ Vgl. etwa *Allemann* (Fn. 5), S. 243, zu dem 1803 entstandenen Kanton Aargau: "Aargau - Kanton ohne Tradition. Der Aargau gehört zu den ältesten geschichtlichen Zentren in schweizerischen Landen und zu den jüngsten Kantonen der Eidgenossenschaft. Das Land scheint von Historie gesättigt; das Staatswesen jedoch, das sich auf seinem Boden erhebt, hat in den 180 Jahren seines Bestehens noch keine verbindliche Tradition zu schaffen vermocht. ... Wie durch eine Isolierschicht scheint das unfertige Neue vom allzu fertigen Alten getrennt; es wächst nicht - wie in fast allen Kantonen, die wir bisher durchwandert haben - aus ihm hervor. Das aber bedeutet nichts anderes, als daß das Heute der geschichtlichen Tiefendimension entbehrt, die in einem so geschichtsbewußten Land wie der Schweiz immer zugleich das Bewußtsein der Legitimität vermittelt."

⁹ Zur Problematik der Klassifizierung historischer Gebilde der erst im Bismarckreich, nicht zuletzt in politischer Absicht voll ausgebildeten Dichotomie Staatenbund-Bundesstaat siehe die Diskussion in Brauner (Hrsg.), *Staatliche Vereinigung: Fördernde und hemmende Elemente in der deutschen Geschichte*, 1998, S. 178 ff.

¹⁰ Differenziert *Elmar Wadle*, *Staatenbund oder Bundesstaat? Ein Versuch über die alte Frage nach den föderalen Strukturen in der deutschen Verfassungsgeschichte zwischen 1815 und 1866*, in: Brauner (Hrsg.),

1848¹¹ - oder entziehen sich von vornherein einer Einordnung in diese modernen staatsrechtlichen Kategorien - so insbesondere das HI. Römische Reich Deutscher Nation bis 1806¹² oder die alte Eidgenossenschaft bis 1798. Unmittelbarer Anlaß für die Gründung des Bundesstaats in der Schweiz war die durch den Sonderbundskrieg hervorgerufene Krise der Eidgenossenschaft¹³. In einem kulturkampfähnlichen Klima¹⁴ hatten sich sieben katholische, konservative, ländlich und strukturschwach geprägte Kantone¹⁵ zur Wahrung ihrer Interessen zum sog. Sonderbund zusammengeschlossen und waren von den protestantischen, liberalen und wirtschaftsstarken Mehrheitskantonen im Wege einer militärischen Bundesexekution im sog. Sonderbundskrieg besiegt und in staatsrechtlich fragwürdiger Weise dem neu gegründeten Bundesstaat einverleibt worden¹⁶. Auf Druck der Sieger arbeitete die Tagsatzung, die als Gesandtenkongreß der souveränen Kantone etwa dem Bundestag des

Staatliche Vereinigung: Fördernde und hemmende Elemente in der deutschen Geschichte, 1998, S. 137.

¹¹ Differenziert *Alfred Kölz*, Zur Staatenbildung im 19. Jahrhundert mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz, in: Brauneder (Hrsg.), Staatliche Vereinigung: Fördernde und hemmende Elemente in der deutschen Geschichte, 1998, S. 171.

¹² Zu letzterem siehe *Albrecht Randelzhofer*, Völkerrechtliche Aspekte des Heiligen Römischen Reiches nach 1648, 1967; vgl. insgesamt zur Ideengeschichte des Föderalismus im deutschsprachigen Raum *Bernd Greszick*, Vom Reich zur Bundesstaatsidee. Zur Herausbildung der Föderalismusidee als Element des modernen deutschen Staatsrechts, 1996.

¹³ Vgl. im Überblick etwa *Jean-Francois Aubert*, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. 1, 1967/1991, Rdnr. 61 ff.

¹⁴ Dazu und zur Integration des katholischen Volksteils in der Schweiz siehe *Wolf Linder*, Schweizerische Demokratie, 1999, S. 36 ff.

¹⁵ Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Freiburg und Wallis.

¹⁶ *Kölz* (Fn. 11), S. 172 ff.

Deutschen Bundes von 1815 entsprach, die Bundesverfassung¹⁷ aus, die nach Zustimmung einer Mehrheit von 15 1/2 von damals 22 ganzen Kantonen von ihr selbst zum 16. November 1848 in Kraft gesetzt wurde. Diese Verfassung war durch die Verbindung rechtsstaatlich-demokratischer Elemente aus den liberalen Kantonsverfassungen - die ihrerseits wiederum französisch beeinflusst waren - und der deutlichen und expliziten Anlehnung an das nordamerikanische Bundesstaatsmodell gekennzeichnet¹⁸. Der historisch-ideengeschichtliche Hintergrund ist in dem Versuch zu sehen, die liberale Idee vom Nationalstaat den spezifisch schweizerischen Verhältnissen anzupassen¹⁹. Hinzu traten ökonomisches und wissenschaftlich-technisches Fortschrittsdenken, verbunden mit außenpolitischem Druck, dem die Eidgenossenschaft auf Dauer nur durch eine Staatsbildung entgegentreten zu können glaubte²⁰. Eine erste Totalrevision

¹⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, angenommen den 12. September 1848.

¹⁸ Kölz (Fn. 11), S. 174; Starck (Fn. 2), S. 3.

¹⁹ Fleiner/Misic (Fn. 3), S. 250 f.: „Weil es keine durch die Natur vorgegebene Stammnation gibt, kann es auch keine *nationalen* Minderheiten geben. *Der schweizerische Bundesstaat legitimiert sich gerade nicht durch die Nation.* Entgegen dem nationalstaatlichen Trend hat die Eidgenossenschaft mit der Verfassung von 1874 keinen Nationalstaat errichtet, mit der Folge, daß alle Menschen, die das Bürgerrecht durch Abstammung erhalten oder durch Einbürgerung erworben haben ... gleichberechtigt in diesem Staate leben können. ... Die Schweiz gehört deshalb neben den Vereinigten Staaten zu den wenigen Staaten, deren Legitimation und Identität nicht auf dem Selbstverständnis der Sprach-, Kultur- oder Religionsnation, *sondern auf dem Bekenntnis des überwiegenden Teils der Bevölkerung zu den politischen Grundlagen des Staates beruht: Föderalismus, Demokratie und Unabhängigkeit.* Nur aufgrund dieser historisch politischen Tradition und des Gleichgewichtsdenkens kann die Schweizerische Eidgenossenschaft überhaupt als Einheit bezeichnet werden.“ (Hervorhebung im Original).

²⁰ Näher Kölz (Fn. 11), S. 174 f.; Linder (Fn. 14), S. 32.

der Bundesverfassung erfolgte 1874²¹. Nicht zuletzt aus ökonomischen Gründen²² brachte sie in einer Phase der Hochindustrialisierung einen Zentralisierungsschub, vor allem aber den Ausbau der direkten Demokratie auch auf Bundesebene²³. Viele der etwa 150 Partialrevisionen haben seitdem auch in der Schweiz das bundesstaatliche Gefüge zu Gunsten des Bundes und zu Lasten der Kantone verschoben²⁴. Seit dem 1. Januar 2000 ist die jüngste Totalrevision in Kraft, die den vorläufigen Abschluß eines Mitte der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts einsetzenden Reformprojekts bildet. Die neue Bundesverfassung²⁵ (nach der hier die Artikel der Bundesverfassung zitiert werden) verfolgte zuletzt das Konzept einer „Nachführung“ des ohnehin geltenden geschriebenen und ungeschriebenen Bundesverfassungsrechts unter behutsamer sprachlicher, systematischer und gelegentlich auch inhaltlicher Modernisierung²⁶. Im Bereich der Bundesstaatlichkeit haben sich nur ganz geringfügige Änderungen ergeben, auf die zum Teil unten noch kurz

²¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, SR 101.

²² Vgl. etwa *Linder* (Fn. 14), S. 31.

²³ *Aubert* (Fn. 13), Rdnr. 101 ff., 118 ff.

²⁴ *Aubert* (Fn. 13), Rdnr. 127 ff. So wurden etwa 1898 die Bundeskompetenzen für das (materielle) Zivil- und Strafrecht geschaffen.

²⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 gemäß Bundesbeschuß vom 18. Dezember 1999 über eine neue Bundesverfassung, AS 1999, 2556, BBl. 1999, S. 162. Das Abstimmungsergebnis war mit 59 % der Stimmen des Volkes und der Zustimmung von 13 Kantonen denkbar knapp.

²⁶ Zum Totalrevisionsprojekt insgesamt vgl. den Überblick bei *Waldhoff* (Fn. 3), S. 69 f.; zur neuen Verfassung im einzelnen siehe *Martin Kayser/Dagmar Richter*, Die neue schweizerische Bundesverfassung, ZaöRV 59 (1999), S. 985 (mit Textabdruck); *Giovanni Biaggini*, Verfassungsreform in der Schweiz, ZÖR 54 (1999), S. 433; *Rainer J. Schweizer*, Die erneuerte Bundesverfassung vom 18. April 1999, JöR 48 (2000), S. 263 (mit Textabdruck).

einzu gehen sein wird²⁷. Eine Reform des föderalistischen Systems einschließlich des Finanzausgleichs wurde ausgespart; entsprechende Arbeiten befinden sich in Vorbereitung²⁸. Die wesentlichen Kennzeichen der föderalistischen Ordnung der Schweiz sind damit seit 1848 zumindest in ihrer normativen Ausgestaltung unverändert.

Nach dieser ereignisgeschichtlich orientierten Skizze sei auf einen weiteren Faktor der historischen Entwicklung von Bundesstaatlichkeit und Föderalismus hingewiesen. Die Entwicklung zu moderner Staatlichkeit verlief in Deutschland und in der Schweiz unterschiedlich²⁹. Die „kommunale-demokratische Volksbewegung“ der alten Eidgenossenschaft, das stark genossenschaftliche Element dieses Gemeinwesens ging im Absolutismus und im 19. Jahrhundert zwar vorübergehend verloren. Insofern wird auch von einer „Aristodemokratie“ gesprochen. Die Erinnerung an die alte schweizerische Freiheit blieb jedoch immer lebendig. In keinem der alten Orte der Eidgenossenschaft gab es eine Feudalverfassung. Von einem vernachlässigswerten Sonderfall (Neuenburg) abgesehen waren sämtliche Staatsformen der Schweiz stets republikanisch. Nach dem napoleonischen Zwischenspiel eines zentralistischen Verfassungsstaates (Helvetische Republik/sog. Helvetik, 1798), sah selbst Napoleon mit der von ihm mitinitiierten Mediationsakte (1803) ein, daß in der Schweiz ein zentralistischer Staatsentwurf keine Chance besaß. Nach der endgültigen Niederlage Frankreichs konnte die alte Ordnung 1815 wieder restauriert werden. In Anknüpfung an eidgenössische Traditionen setzte sich eine staatsbürgerliche Mitbestimmung über die repräsentative hin zur Referendumsdemokratie in einer letztlich kontinuierlichen Entwicklung durch.

²⁷ Vgl. *Kayser/Richter* (Fn. 26), S. 1008 ff.; *Schweizer* (Fn. 26), S. 274 ff. Zu Reformperspektiven des schweizerischen Föderalismus insgesamt *Helg* (Fn. 2), S. 134 ff., speziell zur Reform der Bundesverfassung ebd., S. 141 ff.

²⁸ *Schweizer* (Fn. 26), S. 265 f.; zum Finanzausgleich siehe unten bei Fn. 121.

²⁹ Weitere Nachweise bei *Waldhoff* (Fn. 3), S. 24 f.; vgl. auch *Linder* (Fn. 14), S. 32 ff.

Im Gegensatz dazu verlief die Entwicklung zu moderner Staatlichkeit in Deutschland über den absolutistischen Territorialstaat. Dieser war bestrebt, die ständischen Vertretungen von der Mitwirkung an der Regierung auszuschließen. Als durch die Französische Revolution und die napoleonische Herrschaft die im aufgeklärten Absolutismus schon angelegte Tendenz zur Konstitutionalisierung durchbrach, konnte sie nur in geringem Maße an ständische Traditionen anknüpfen. Die massiven Brüche in der politischen Geschichte Deutschlands taten ein übriges, eine kontinuierliche Verfassungsentwicklung zu verhindern.

Aus dieser gerafften Charakterisierung unterschiedlicher historischer Entwicklungslinien ist für unser Thema der Unterschied in der historischen Bewertung des Föderalismus entscheidend³⁰: Da die Schweiz als Zusammenschluß kleiner und kleinster Gebilde kommunal-demokratischen Charakters entstand, werden Föderalismus, Freiheit und demokratische Mitwirkung als einander bedingend angesehen³¹. Gelegentlich erhält der schweizerische Föderalismus eine antietatistische Färbung³². Dagegen stand im Deutschland des 19. Jahrhunderts der „Partikularismus“ für die monarchische Legitimität, der das Ideal des demokratischen und national geeinten Verfassungsstaats gegenübergesetzt wurde³³. Überspitzt ausgedrückt:

³⁰ Weiterführend *Werner Näf*, Die deutsche Bundesakte und der schweizerische Bundesvertrag von 1815, in: Festgabe für Fritz Hartung, 1958, S. 132.

³¹ *Alois Riklin/Silvano Möckli*, Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: Riklin (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 1, 1983, S. 9 (57 ff.); *Linder* (Fn. 14), S. 35. Zu einem ähnlichen, untrennbaren Zusammenhang zwischen Föderalismus und Demokratie im "föderativen Verfassungsstaat" der USA *Isensee* (Fn. 4), Rdnr. 238.

³² *Linder* (Fn. 14), S. 134 f.

³³ *Michael Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 2, 1992, S. 76 f.; *Roman Herzog*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 36. Lieferung, Oktober 1999, Art. 20 IV, Rdnr. 71.

In historischer Perspektive steht Föderalismus in Deutschland für Fürstentum (heute vielleicht teilweise für Bürokratie), in der Schweiz für Freiheit und Demokratie.

Vor diesem geschichtlichen Hintergrund sind zwei zeitgenössische Faktoren entscheidend, die die konkrete Gestalt und Funktion der bundesstaatlichen Ordnung der Schweiz bestimmen und die wiederum miteinander zusammenhängen und sich gegenseitig bedingen:

(1.) Die Stellung der politischen Parteien im Bund und in den Kantonen. „Die ganze Diversität des schweizerischen Föderalismus wird in der Parteiorganisation sichtbar.“³⁴ Lediglich die sozialdemokratische Partei ist einigermaßen zentral organisiert, bei sämtlichen bürgerlichen Parteien liegt Organisation und politisches wie personelles Gewicht auf kantonaler Ebene³⁵. Da die Kantone zugleich Wahlkreise für die Nationalratswahlen sind, entscheiden die Kantonsparteien über die Aufstellung von Politikern im Bund³⁶.

(2.) „Die Institutionen der direkten Demokratie haben dazu geführt, daß die schweizerische Vielfalt erhalten blieb.“³⁷ Der Ausbau der direktdemokratischen Mitwirkungsrechte auf kantonaler Ebene in der zweiten Hälfte des 19. Jh. korrespondierte mit einer gewissen Zentralisierung durch die Verfassung von 1874 und stärkte deshalb die politische Basis der Kantone³⁸. Es ist hier nicht der Ort, das direktdemokratische System der Schweiz zu entfalten; für unseren Zusammenhang sei nur auf folgendes hingewiesen:

Auf der Ebene des Bundes wie auf kantonaler Ebene bedürfen Verfassungsänderungen des obligatorischen Referendums. Änderungen der

³⁴ *Bothe* (Fn. 1), S. 81; ferner *Eichenberger* (Fn. 3), S. 44; *Linder* (Fn. 14), S. 143.

³⁵ *Matthias Heger*, Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat, 1990, S. 197 ff.

³⁶ *Fleiner/Misic* (Fn. 3), S. 256.

³⁷ *Fleiner/Misic* (Fn. 3), S. 263.

³⁸ *Bothe* (Fn. 1), S. 59.

Bundesverfassung müssen von einer doppelten Mehrheit beschlossen werden. Zu der Zustimmung des Volkes insgesamt muß die Zustimmung einer Mehrheit der Kantone hinzutreten (sog. „doppeltes Mehr“: „Volksmehr“ und „Ständemehr“)³⁹. Als Stimme des Kantons zählt dabei das Abstimmungsergebnis des Kantons⁴⁰. In den letzten Jahren fielen gerade bei politisch besonders umstrittenen Vorlagen an das Volk - etwa in außen- oder integrationspolitischen Fragen der Annäherung an die Europäischen Gemeinschaften⁴¹ - beide Mehrheiten unterschiedlich aus. In der französischsprachigen Westschweiz und in den wirtschaftsstarke größeren Städten bilden sich andere Mehrheiten als in den agrarisch-strukturschwach geprägten Kantonen der Zentralschweiz. Dieses „doppelte Mehr“, d.h. das

³⁹ Dabei ist zu beachten, daß die Funktion von (Bundes-)Verfassungsrecht in der Schweiz teilweise eine andere ist, als in anderen Verfassungsstaaten, insbesondere in Deutschland. Der Abstand zwischen „einfachem“ Recht und Verfassungsrecht ist sehr viel geringer, da die Verfahrensanforderungen sich weniger deutlich unterscheiden. Hinzu kommt, daß auf Bundesebene in der Schweiz bis heute lediglich eine Verfassungsinitiative, keine Gesetzesinitiative existiert, so daß vielfältige politische Programme sogleich in der Verfassung implantiert werden müssen. Bundespolitik generiert so vielfach zu Verfassungspolitik unter Mitwirkung des Volkes, vgl. *Linder* (Fn. 14), S. 144. Im Vergleich zu den USA charakterisiert der Berner Politologe *Wolf Linder* die Unterschiede dahin, daß das schweizerische Verfassungssystem durch eine maximale formale Offenheit, die sich in der Anzahl von Verfassungs-(Partial-)Revision zeige, auszeichne, während sich das amerikanische System mit der - im Text - außerordentlich stabilen Verfassung, durch eine geringe Zahl sog. amendments charakterisiere; ein weiterer Bestimmungsfaktor ist hier natürlich der unterschiedliche Ausbau einer Verfassungsgerichtsbarkeit; vgl. *Wolf Linder*, Grossbaustelle Verfassung. Ein Vergleich zwischen den USA und der Schweiz, NZZ (Internationale Ausgabe) vom 10./11. Januar 1998, S. 55; entsprechende vergleichende Überlegungen für die Schweiz und Australien bei *Peter Lerche*, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21 (1964), S. 66 (68 f.).

⁴⁰ *Bothe* (Fn. 1), S. 92.

⁴¹ Vgl. etwa *Starck* (Fn. 2), S. 12.

Erfordernis der Zustimmung einer Mehrzahl von Kantonen wird als Mechanismus eines durch die unterschiedlich geprägte Struktur der Kantone notwendigen föderalen Minderheitenschutzes gedeutet⁴². Das Ständemehr verhinderte zudem eine deutliche Ausweitung der Bundeskompetenzen, da die regelmäßig eine eigene Identität gepaart mit entsprechendem Selbstbewußtsein besitzenden Kantone eifersüchtig über ihre Machtpositionen wachen⁴³.

II. Bundesstaatliche Kompetenzverteilung

Wie in den meisten Bundesstaaten folgt die Technik der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung - nach schweizerischer Terminologie: Kompetenzausscheidung - dem Schema der subsidiären Generalkompetenz der Gliedstaaten: Der Bund besitzt nur diejenigen Zuständigkeiten, die in der Bundesverfassung ihm ausdrücklich zugewiesen sind⁴⁴. Insofern kann auch von

⁴² *Isensee* (Fn. 4), Rdnr. 240, führt einen solchen "föderalen Minderheitenschutz" auch für die deutsche bundesstaatliche Ordnung an: "Der Föderalismus institutionalisiert in den Ländern einen Minderheitenschutz eigener Art, der als raumgebundene Freiheit das Recht umhegt, 'anders zu bleiben'. Überhaupt gewinnt die Freiheit, die in den Grundrechten und im Rechtsstaat abstrakt-universales Prinzip ist, im Bundesstaat die konkrete Dimension des Raumes, der die föderative Freiheit prägt und bedingt." Wegen der sehr viel geringeren räumlich radizierten "autochtonen" Elemente im deutschen Föderalismus kann dies im Vergleich zur Schweiz jedoch alles nur in einem viel geringeren Maße wirksam werden.

⁴³ *Linder* (Fn. 14), S. 151 f.; *Eichenberger* (Fn. 3), S. 24: „Mit Gewißheit jedenfalls läßt sich das kantonale Staatsbewußtsein gegenüber dem Bund, insbesondere wenn er neue Kompetenzen begehrt oder seine eigenen finanziellen Ausstattungen erhöhen möchte, in Bewegung setzen. Die innere Staatsleitung des Bundes ist weitgehend die Kunst des Umgangs mit den Gliedstaaten und des klugen Zusammenspiels mit ihnen.“

⁴⁴ Ausführlich *Jean-Francois Aubert*, Bundesstaatsrecht der Schweiz, 1967/1991, Rdnr. 602 ff.; *Ulrich Häfelin/Walter Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Aufl. 1993, Rdnr. 262 ff.

einem „Verfassungsvorbehalt zu Lasten des Bundes“ gesprochen werden⁴⁵. „Ungeschriebene“ Bundeskompetenzen sind durchaus anerkannt, erreichen jedoch nicht das Gewicht wie die entsprechenden amerikanischen Konstruktionen (implied-powers-doctrine; interstate-commerce-clause)⁴⁶. Wie in nahezu allen bundesstaatlichen Ordnungen wurden neu entstehende Staatsaufgaben regelmäßig, beginnend mit der Totalrevision von 1874, dem Bund zugeschlagen. So etwa 1894 für das materielle Zivil- und Strafrecht (von letzterer Kompetenz konnte allerdings erst 1937 Gebrauch gemacht werden). In neuerer Zeit sind hier die Wirtschaftsartikel einschließlich Konjunktursteuerung, Regelungen des Verkehrs oder Kompetenzen im Bereich des Umweltschutzes zu nennen. Signifikante Unterschiede zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach den Art. 70 ff. GG finden sich einmal im steuerlichen Bereiche und darin, daß noch immer die Gerichtsverfassung und das Prozeßrecht in die kantonale Zuständigkeit fallen. Demgegenüber kann in der Schweiz auch der Bund Hochschulen errichten, wie dies mit der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich etwa geschehen ist. Im Gegensatz zu der nach Staatsfunktionen unterscheidenden grundgesetzlichen Regelung differenzierte die bis Ende letzten Jahres geltende Verfassung nicht stets sauber zwischen der Rechtsetzungs- und der Verwaltungshoheit, so daß erst durch Auslegung der unsystematisch und organisch gewachsenen Zuständigkeitsverteilungsnormen jeweils im konkreten Fall ermittelt werden mußte, welche Gebietskörperschaft zuständig war. Insbesondere die Verwaltungshoheit wurde nicht durch die Verfassung selbst festgelegt, sondern als Teil der Rechtsetzungskompetenz begriffen⁴⁷. So hat sich auch in der Schweiz ein ausgeprägter Vollzugsföderalismus entwickelt⁴⁸, allerdings mit dem

⁴⁵ *Fleiner/Misic* (Fn. 3), S. 260.

⁴⁶ Insofern vergleichend *Linder* (Fn. 14), S. 152; eingehend auch *Aubert* (Fn. 13), Rdnr. 621 ff.

⁴⁷ *Aubert* (Fn. 13), Rdnr. 727 ff.; *Häfelin/Haller* (Fn. 44), Rdnr. 336 ff., 359 ff.

⁴⁸ Vgl. bereits *Max Imboden*, Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus [1955], in: ders., Staat und Recht, 1971, S. 175 (182).

Unterschied zur deutschen Rechtslage, daß der Bund wenig oder gar nicht über Verwaltungsvorschriften und ähnliche Mechanismen in die Ausführung der Bundesgesetze eingreift⁴⁹. Der Bund geht hier traditionellerweise autonomieschonend vor⁵⁰. Ein wichtiger verfahrensrechtlicher Unterschied besteht auch darin, daß das Bundesgericht nicht in der Lage ist, Bundesgesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit und damit auch nicht auf ihre Kompetenzmäßigkeit zu überprüfen. Diese Kontrolle ist auf die politische Ebene verlagert⁵¹, sei es zu Händen der Abgeordneten der Bundesversammlung, sei es zu Händen des direktdemokratischen Prozesses.

Vorsicht ist bei der Verwendung des in der deutschen Diskussion virulenten Begriffs des „kooperativen Föderalismus“ geboten⁵², da hierunter in der Schweiz u.U. nicht exakt Gleiches verstanden wird. Vielfach wird hier die in vielfältigen Formen vorhandene Kooperation, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen oder auch der Kantone untereinander, sei es durch die Verfassung rechtlich angeordnet⁵³, sei es informell, beschrieben⁵⁴. Die Bezeichnung wird dann als Gegenbegriff zu dem amerikanischen Konzept des "dual federalism" verwendet, der auf einer strikten Trennung der

⁴⁹ Vgl. jetzt Art. 46 BV: „(1) Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um. (2) Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt kantonalen Besonderheiten Rechnung. (3) ...“

⁵⁰ *Linder* (Fn. 14), S. 139.

⁵¹ *Bothe* (Fn. 1), S. 207.

⁵² Vgl. dazu insgesamt vergleichend *Bothe* (Fn. 1), S. 278 ff.

⁵³ Hier hat die neue Bundesverfassung einige Positivierungen zuvor ungeschriebenen Bundesverfassungsrechts gebracht, vgl. etwa Art. 44 BV: „(1) Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen. (2) Sie schulden einander Rücksicht und Beistand. Sie leisten einander Amts- und Rechtshilfe. (3) Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund werden nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt.“

⁵⁴ Vgl. etwa *Häfelin/Haller* (Fn. 44), Rdnr. 459 ff.

Aufgabenbereiche von Zentrale und Gliedstaaten basiert⁵⁵. Damit kommt in dem Begriff lediglich zum Ausdruck, daß kein „Konkurrenzföderalismus“ nordamerikanischer Prägung die schweizerische bundesstaatliche Ordnung bestimmt, sondern schon immer vielfältige Kooperationsstrukturen zu beobachten waren. Der Begriff kann jedoch nicht in dem Sinne verstanden werden, den er in Deutschland nach der Großen Finanzreform von 1967/69 erhalten hat. Insbesondere kennt die Schweiz keine wirklichen Gemeinschaftsaufgaben im Sinne der Art. 91a und b GG⁵⁶. Dementsprechend können diejenigen Prozesse, die in Deutschland mit dem Schlagwort von der Politikverflechtung (oder gar: Politikverflechtungsfalle; Begriffe nach *Fritz Scharpf*) umschrieben werden, in dieser Form und in diesem Umfang in der Schweiz nicht wirksam werden⁵⁷.

III. Mitwirkung der Gliedstaaten an Willensbildungsprozessen des Bundes

Hinsichtlich der Mitwirkung der Gliedstaaten an Willensbildungsprozessen des Bundes kann zwischen dem verfassungsmäßigen Mitwirkungsorgan - Bundesrat, Ständerat, Senat - unterschieden werden und eher marginalen oder gar informellen Mitwirkungsprozessen.

1. Zentrale Unterschiede zwischen föderativen Ordnungen können hinsichtlich Organisation und Kompetenzen des Föderativorgans beobachtet werden, über welches die Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes mitwirken⁵⁸. Hier werden traditionellerweise das Bundesrats- und das Senatsprinzip unterschieden⁵⁹. Die Unterschiede liegen darin, daß ein jeweils anderes

⁵⁵ *Yvo Hangartner*, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd. 1, 1980, S. 76.

⁵⁶ *Eichenberger* (Fn. 3), S. 32 f.

⁵⁷ *Eichenberger* (Fn. 3), S. 42; *Linder* (Fn. 14), S. 189.

⁵⁸ Vgl. hier vorrangig *Heger* (Fn. 35).

⁵⁹ *Heger* (Fn. 35), S. 93 ff.

Kreationsorgan tätig wird: Bei der Bundesratslösung entsenden die gliedstaatlichen Regierungen regelmäßig weisungsgebundene Vertreter in das Föderativorgan, während nach dem Senatsmodell unabhängige Abgeordnete vom Volk oder vom Parlament des jeweiligen Gliedstaats gewählt werden. Den bestellten (ernannten) Vertretern eines Bundesrats stehen die gewählten Senatoren gegenüber. Die Bundesratslösung ist die spezifisch deutsche Lösung zur föderalen Verfassungsgeschichte. Die Schweiz ist demgegenüber in ausdrücklicher Anlehnung an das amerikanische Vorbild mit der Schaffung des bis heute kaum veränderten Ständerats dem Senatsmodell gefolgt. Erklären lassen sich diese verschiedenen Präferenzen aus den jeweiligen konkreten Entstehungsbedingungen der beiden föderativen Ordnungen. In der Schweiz haben sich 1848 - ähnlich wie in Nordamerika 1787 - selbständige Staaten als gleichberechtigte Glieder mit zum Teil langer Tradition und ausgeprägter Identität zusammengeschlossen⁶⁰; zudem mußten in der Schweiz die Interessen der (bevölkerungs-)schwachen, 1847 soeben besiegten katholisch-konservativen Sonderbundskantone berücksichtigt werden, um überhaupt eine Chance ihrer Mitwirkung im neukonstituierten Gemeinwesen zu erhalten⁶¹. Demgegenüber handelt es sich bei der deutschen Bundesratslösung um die Weiterentwicklung von Institutionen, die im Deutschen Bund von 1815 ihren Ursprung finden und in den Föderativorganen des Bismarckreichs und der Weimarer Reichsverfassung fortgeprägt wurden⁶².

⁶⁰ Heger (Fn. 35), S. 64 ff., 66 f.

⁶¹ *Fleiner/Misic* (Fn. 3), S. 249: „Der Kampf um die Überwindung religiöser Gegensätze (Sonderbundskrieg von 1847) prägte die Anfangsphase des schweizerischen Bundesstaates. Die konfessionelle Gleichgewichtsproblematik zur Sicherung des religiösen Friedens war der Anfang des Minderheitenschutzes.“

⁶² Zu dem seitdem diskutierten Spannungsverhältnis zwischen Bundesstaat und (parlamentarischer) Demokratie siehe *Christoph Möllers*, Der parlamentarische Bundesstaat - Das vergessene Spannungsverhältnis von Parlament, Demokratie und Bundesstaat, in: *Aulehner/Dengler/Konrad/Langer/Leisner/Lepsius/Möller/Möstl/Pfab/Stender/*

Es gehört zu den am stärksten umstrittenen bundesstaatlichen Legitimationsfragen in der schweizerischen Diskussion, inwieweit die geschilderten Begründungsansätze noch heute eine Funktion haben können⁶³. Regelmäßig wird argumentiert, der Ständerat spiegele auch heute noch die sich mehrfach überlagernde und verschränkende, vielgliedrige Struktur der Schweiz, die sich je nach Vergleichskriterium regelmäßig räumlich nicht voll deckt⁶⁴: Die Unterscheidung nach Sprache, Konfession, sozio-ökonomischen Aspekten oder die Scheidung von Agglomerationen und den ländlichen Gebieten, insbesondere den Berggebieten. Es ist unklar und umstritten, inwieweit nur räumlich segmentierte Minderheiten Schutz erfahren. In historischer Perspektive war dies regelmäßig für konfessionelle und sprachliche Minderheiten der Fall⁶⁵. In der neueren politikwissenschaftlichen Diskussion wird kritisiert, daß die waren Antagonismen inzwischen ganz andere, etwa die zwischen Stadt und Land seien und damit in der Konstruktion und Funktion des Ständerats nicht richtig erfaßt werden.

Zum Teil wird der Ständerat auch einfach nur als „chambre de reflexion“ gesehen, der einen Zug von Sachverstand in einem etwas entpolitisierenden Verfahren einbringen soll.

Wie sieht nun die aktuelle normative Ausgestaltung und verfassungsrechtliche Funktion der zweiten Kammer des Schweizer Parlaments, des Ständerats aus?

Aus jedem Kanton werden zwei - aus jedem Halbkanton ein - Ständerat nach Bern entsandt. Wie dem amerikanischen Senat liegt also auch dem Ständerat das Prinzip der gleichen Vertretung aller Kantone ohne Rücksicht auf die

Waldhoff (Hrsg.), *Föderalismus - Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?* 1997, S. 81.

⁶³ Eingehend *Heger* (Fn. 35), S. 86 ff.

⁶⁴ Vgl. *Fleiner/Misic* (Fn. 3), S. 248.

⁶⁵ Vgl. etwa *Starck* (Fn. 2), S. 11 ff.

Bevölkerungszahl zugrunde⁶⁶. Das Wahlverfahren und die Amtsdauer der Ständeräte unterliegen der Verfassungsautonomie des jeweiligen Kantons⁶⁷. Fast alle Kantone haben inzwischen die direkte Volkswahl nach dem Mehrheitswahlrecht (Majorzsystem) eingeführt. Die Ständeräte erweisen sich so als Repräsentanten des Kantonsvolks, nicht als Abgesandte der Kantonsregierungen. Dementsprechend sind sie unabhängig, nicht weisungsgebunden und nur ihrem Gewissen verantwortlich. Ständerat und Nationalrat sind vollkommen gleichberechtigt. Gesetzesvorlagen bedürften der Zustimmung beider Kammern der schweizerischen Bundesversammlung⁶⁸. Zwar existieren verschiedene Differenzbereinigungsverfahren⁶⁹, jede Kammer kann einen Beschluß jedoch stets endgültig verhindern. Der Ständerat ist wegen seiner mit 46 gegenüber 200 geringeren Mitgliederzahl lediglich dann gegenüber dem Nationalrat benachteiligt, wenn die Bundesversammlung - etwa bei der Wahl der Bundesräte, der Regierung - gemeinsam Aufgaben wahrnimmt.

Entscheidend sind an dieser Stelle, um die Diskussion in der Schweiz verstehen zu können, die *tatsächlichen* Auswirkungen der soeben skizzierten normativen Ausgestaltung⁷⁰. Wahlergebnisse und die Analysen der empirischen politikwissenschaftlichen Forschung bestätigen, daß der Ständerat insbesondere durch das Majorzsystem und darauf aufbauenden Wahlabsprachen des gesamten bürgerlichen Lagers ein konservatives Gegenstück zum proportional besetzten Nationalrat als Repräsentation des Gesamtstaatsvolks darstellt⁷¹. Dadurch wird jede gesamtstaatliche Repräsentation unmöglich, wenn man etwa bedenkt, daß der Wahlstimme für

⁶⁶ Bothe (Fn. 1), S. 90; Heger (Fn. 35), S. 77 ff.

⁶⁷ Fleiner/Misic (Fn. 3), S. 255.

⁶⁸ Fleiner/Misic (Fn. 3), S. 256.

⁶⁹ Starck (Fn. 2), S. 15.

⁷⁰ Heger (Fn. 35), S. 111 ff.

⁷¹ Bothe (Fn. 1), S. 90; Starck (Fn. 2), S. 16.

einen Ständerat des Kantons Appenzell Innerrhoden, der etwa 14.000 Einwohner besitzt ein ungleich viel größeres Gewicht zukommt, als der Stimme, die im über 1 Mio. Einwohner zählenden Kanton Zürich zur Ständeratswahl abgegeben wird.

2. Bedeutsam sind die - nur zum Teil verfassungskräftigen⁷² - Anhörungsrechte der Kantone in den Verfahren der Bundesrechtsetzung, die ihnen wichtige Einwirkungs- und Partizipationsmöglichkeiten bieten⁷³.

IV. Interkantonale Zusammenarbeit⁷⁴

Ein ausgeprägtes Feld schweizerischer Bundesstaatlichkeit stellen die vielfältigen Regelungen und Formen der gliedstaatlichen Zusammenarbeit dar⁷⁵. Art. 48 BV ermächtigt die Kantone, im Rahmen des Bundesrechts unter Rücksichtnahme auf andere Kantone untereinander ihren Kompetenzbereich betreffende Verträge zu schließen, die sog. Konkordate, sowie interkantonale Einrichtungen zu gründen⁷⁶. Insgesamt betrachtet ist die rechtliche Regelung

⁷² Vgl. jetzt etwa Art. 45 Abs. 2 BV: „Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben; er holt ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind.“

⁷³ Vgl. etwa *Saladin* (Fn. 1), Rdnr. 21 f.; *Heger* (Fn. 35), S. 117 f.

⁷⁴ Vgl. zur Zusammenarbeit der Länder in Deutschland nur *Isensee* (Fn. 4), Rdnr. 175 ff.; *Walter Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, 1990, § 105.

⁷⁵ *Aubert* (Fn. 13), Rdnr. 821 ff.; *Häfelin/Haller* (Fn. 44), Rdnr. 459 ff.

⁷⁶ „Verträge zwischen den Kantonen (1) Die Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen. (2) Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen. (3) Verträge zwischen den Kantonen dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Sie sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen.“ Vgl. dazu insgesamt *Eichenberger* (Fn. 3), S. 39 ff.; *Helg* (Fn. 2), S. 138; *Starck* (Fn. 2),

der interkantonalen Kontakte begrenzt⁷⁷. Auch hierin spiegelt sich wieder die spezifisch föderalistische Kultur der Schweiz, von *Kurt Eichenberger* wie folgt zusammengefaßt: „Ein *erheblicher Teil* der Kooperation spielt sich *informell* ab. Die Kleinheit der Verhältnisse, wo beinahe ‚jeder jeden kennt‘, und die jeweils einleuchtende Rationalität des Zusammenwirkens macht formalisierte Verfahren häufig überflüssig. Man mag darin den Erfahrungssatz bekräftigt sehen, daß gelebter Föderalismus weniger die rechtsnormative Detailregelung als vielmehr den *habituell praktizierten Willen zur formfreien Kommunikation* und vereinfachten, faktischen Geschäftsabwicklung nötig hat.“⁷⁸

V. Änderungen durch die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999

Die dem Konzept der „Nachführung“⁷⁹ verpflichtete neue Bundesverfassung wollte die bundesstaatliche Kompetenzverteilung klären und bereinigen, nicht jedoch neu konzipieren⁸⁰. Traditionsanschlüsse⁸¹ stellen insofern etwa die traditionelle Reihung der Kantone in Art. 1 BV dar, ebenso wie der übernommene grundlegende bundesstaatliche Kompetenzartikel 3 BV: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.“ Demgegenüber stellt die Formulierung der Legitimationsgrundlagen der Verfassung durch die Voranstellung des

S. 24 ff.; vgl. etwa auch *Albert Dormann*, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 1970; *Ursula Abderhalden*, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Integration der Schweiz, 1999.

⁷⁷ *Eichenberger* (Fn. 3), S. 39.

⁷⁸ (Fn. 3), S. 42; Hervorhebungen im Original.

⁷⁹ Vgl. oben Fn. 26.

⁸⁰ *Schweizer* (Fn. 26), S. 265.

⁸¹ *Schweizer* (Fn. 26), S. 268.

„Schweizervolk[s]“ vor den Kantonen als Elemente der Eidgenossenschaft in Art. 1 BV eine Neuerung dar⁸². Eine Veränderung bringt auch die Positivierung bundesstaatlicher Prinzipien, wie etwa der Bundestreue in Art. 44 BV⁸³. Der Vollzugsföderalismus wurde durch die Verfassungsreform gestärkt⁸⁴. Einer allgemeinen Tendenz in europäischen Bundesstaaten folgend wurden die außenpolitischen Kompetenzen der Kantone durch die neuen Art. 54 bis 56 BV erweitert⁸⁵. Nach Art. 54 Abs. 3 nimmt der Bund bei der Wahrnehmung seiner außenpolitischen Kompetenzen „Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone und wahrt ihre Interessen“. Art. 55 BV regelt die „Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheidungen“⁸⁶. Im Rahmen der ihnen eingeräumten „kleinen Außenpolitik“ wurden ihre Möglichkeiten, völkerrechtliche Verträge abzuschließen, erweitert⁸⁷.

⁸² *Schweizer* (Fn. 26), S. 268.

⁸³ Zum Text vgl. oben Fn. 53.

⁸⁴ Zum Text des einschlägigen Art. 46 BV siehe oben Fn. 49; dazu *Kayser/Richter* (Fn. 26), S. 1010 f.; *Schweizer* (Fn. 26), S. 275

⁸⁵ *Schweizer* (Fn. 26), S. 274; *Kayser/Richter* (Fn. 26), S. 1053 ff.; vgl. ferner *Fleiner/Misic* (Fn. 3), S. 257. Andere Akzentuierung noch bei *Eichenberger* (Fn. 3), S. 43.

⁸⁶ „(1) Die Kantone wirken an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen. (2) Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahmen ein. (3) Den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit.“

⁸⁷ Art. 56 BV: „Beziehungen der Kantone zum Ausland (1) Die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge abschliessen. (2) Diese Verträge dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Die Kantone haben dem Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren. (3) Mit untergeordneten ausländischen Behörden können die Kantone direkt verkehren; in den

2. Bundesstaatliche Finanzverfassung der Schweiz

Durch die neue Bundesverfassung erhält das schweizerische Verfassungsrecht auf Ebene des Bundes erstmals einen systematisch konzipierten finanzverfassungsrechtlichen Abschnitt⁸⁸. Die sachlichen Änderungen gegenüber dem vorhergehenden Rechtszustand sind minimal. Das Konzept der Nachführung, Bereinigung und Systematisierung des Verfassungsrechts ist also gerade in diesem Sachbereich weitestgehend durchgeführt.

Der zentrale Unterschied zwischen den bundesstaatlichen Finanzverfassungen Deutschlands und der Schweiz liegt in Verständnis und Ausgestaltung der finanzwirtschaftlichen Autonomie der Gliedstaaten⁸⁹. Das Schweizer Verfassungsrecht geht von einer Autonomie im besten Sinne des Wortes, d.h. von der Unverzichtbarkeit kantonaler *Steuergestaltung* aus, die sog. Finanzautonomie der Länder nach den Art. 104a ff. GG beläßt es bei einer aufgabengerechten Finanzausstattung nach Maßgabe des Art. 106 GG, zentralisiert die Steuergesetzgebungskompetenzen jedoch weitestgehend durch die Regelung in Art. 105 GG beim Bund. Finanzautonomie im Sinne des Grundgesetzes, die diesen Namen eigentlich nicht verdient, ist also nur darauf gerichtet, den Ländern unter fast vollständigem Entzug von Gestaltungsmöglichkeiten eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu

übrigen Fällen erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes.“ Zu dieser Neuregelung *Kayser/Richter* (Fn. 26), S. 1012 f.

⁸⁸ 3. Kapitel: Finanzordnung, Art. 126-135 im 3. Kapitel „Bund, Kantone und Gemeinden“ der neuen Verfassung. Zur Situation vor der Totalrevision siehe statt anderer nur *Waldhoff* (Fn. 3), S. 52 ff.

⁸⁹ Auch hier erweist sich als „Wesen“ des Föderalismus der Schweiz die Selbstbestimmung und Vielseitigkeit der Kantone, vgl. etwa *Dietrich Schindler (jun.)*, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz? *VVDStRL* 53 (1994), S. 70 (76).

gewährleisten. Etwas überspitzt könnte man formulieren: Die schweizerische Finanzverfassung ist von der Gesetzgebungshoheit, die deutsche von der Ertragshoheit her gedacht und konstruiert. Dieser unterschiedliche Ausgangspunkt schlägt dann in beiden Verfassungsordnungen bis hin zum umverteilenden Finanzausgleich durch. So konnte sich die Schweiz unter den föderalistisch organisierten Staaten die dezentralste Einnahmen- und Ausgabenstruktur bewahren⁹⁰.

I. Steuergesetzgebungskompetenzen – Die Akzeptanz von Steuerbelastungsunterschieden als Folge wirklicher Finanzautonomie

Die Aufteilung der Steuergesetzgebungskompetenz folgt dem allgemeinen Aufgabenverteilungsschema der Bundesverfassung. Die Kantone besitzen auch hier die subsidiäre Generalkompetenz und damit ein Steuererfindungsrecht, der Bund ist auf die ihm ausdrücklich zugewiesenen Abgaben beschränkt⁹¹. Während der Kern der Finanzverfassung des Grundgesetzes die Entkoppelung von Steuergesetzgebungs- (Art. 105 GG) und Steuerertragskompetenz (Art. 106 GG) darstellt⁹², die Staatsfunktionen im finanzverfassungsrechtlichen Bereich also gerade nicht jeweils *einer* Gebietskörperschaft - Bund oder Land - insgesamt zugeordnet sind, erfolgt die Kompetenzverteilung in der Schweiz weitgehend gebietskörperschaftlich orientiert, d.h. wer legisferiert erhält auch die Steuererträge⁹³. Hiervon gibt es allerdings Ausnahmen⁹⁴. Durchbrochen ist

⁹⁰ Linder (Fn. 14), S. 150.

⁹¹ Starck (Fn. 2), S. 17.

⁹² Stefan Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 109, 158; Vogel/Waldhoff (Fn. 3), Rdnr. 58.

⁹³ Waldhoff (Fn. 3), S. 81.

⁹⁴ Am wichtigsten Art. 128 Abs. 4 BV, der zugleich den Zusammenhang mit der Steuererhebung und -verwaltung durch die Kantone verdeutlicht: „Die Steuer wird von den Kantonen veranlagt und eingezogen. Vom Rohertrag der Steuer fallen drei Zehntel den Kantonen zu; davon wird mindestens ein

dieses Verteilungsprinzip in der Schweiz auch für die Steuerverwaltungshoheit⁹⁵. Als Prinzip schimmert diese unterschiedliche Ausgangsposition gleichwohl durch.

Das entscheidende Charakteristikum ist dann die Parallelkompetenz hinsichtlich der wichtigsten Steuerart, der direkten Steuern (nach deutscher Terminologie also der Einkommen- und Körperschaftsteuer)⁹⁶. Diese Steuern besitzen in der Schweiz für das Gesamtfinanzaufkommen des Staates eine noch größere Bedeutung als Einkommen- und Körperschaftsteuer in Deutschland. Die Erhebung direkter Steuern durch Kantone und Gemeinden gehört zu den Prämissen der schweizerischen Finanzordnung. In historischer Perspektive kann dies mit dem Schlagwort: „Direkte Steuern den Kantonen, indirekte Steuern dem Bund“ umrissen werden⁹⁷. Der Bund hat erst im 20. Jahrhundert - zunächst anlässlich konkreter Krisensituationen, schließlich mehr oder weniger dauerhaft - hier Zugriff erhalten⁹⁸. Dieses System der Parallelkompetenzen führt dazu, daß der Schweizer Steuerbürger sich drei nebeneinandertretenden direkten Steuern gegenüber sieht: Diese werden vom Bund, vom Kanton und von der Gemeinde erhoben. Allerdings verpflichtet die Verfassung den Bund bei der Festsetzung der Tarife der Direkten Bundessteuer „auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden Rücksicht“ zu nehmen (Art. 128 Abs. 2 BV).

Sechstel für den Finanzausgleich unter den Kantonen verwendet.“ Vgl. ferner Art. 131 Abs. 3 BV. Zur Ertragskompetenz insgesamt *Alexander Jörg*, Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und in der Schweiz, 1998, S. 126 ff.

⁹⁵ Näher *Jörg* (Fn. 94), S. 129 ff.

⁹⁶ Vgl. auch *Jörg* (Fn. 94), S. 132.

⁹⁷ Zur historischen Entwicklung der Steuerrechtsetzungskompetenzen in der Schweiz vgl. den Überblick bei *Waldhoff* (Fn. 3), S. 56 ff.

⁹⁸ Bis vor kurzem deutete die Bezeichnung „Wehrsteuer“ für die direkte Bundessteuer den Entstehungszusammenhang an.

Demgegenüber verwehrt die Ausschöpfung der anderen Steuergesetzgebungskompetenzen durch den Bund (Mehrwertsteuer, besondere Verbrauchsteuern, Stempelsteuern, Verrechnungssteuer) den Kantonen und Gemeinden die Erhebung „gleichartiger“ Steuern (Art. 134 BV).

Hierin erschöpfen sich die charakteristischen Unterschiede zur deutschen Finanzverfassung nicht:

(1) Die Besteuerungsbefugnisse des Bundes hinsichtlich der wichtigsten Steuern - direkte Bundessteuer und Mehrwertsteuer - wurden bisher immer nur befristet gewährt. Die derzeitige Finanzordnung ist bis zum Jahr 2006 gültig; wird sie nicht rechtzeitig erneuert, fielen die entsprechenden Bundeskompetenzen fort. Unter dem Gesichtspunkt der Dauerhaftigkeit einer Verfassungsordnung, insbesondere des zentralen Bereichs der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, erscheint dies problematisch⁹⁹. Die Erklärung findet sich in referendumstaktischen Rücksichtnahmen: Da jede Verfassungsänderung - wie erwähnt - sowohl die Zustimmung des Volkes, als auch einer Mehrzahl der Kantone (Ständemehr) erfordert (sog. „doppeltes Mehr“), die steuerzahlenden Stimmbürger gegenüber einer allzu großzügigen Verankerung von Bundessteuern in der Verfassung prinzipiell kritisch eingestellt sein dürften¹⁰⁰ und zudem im bundesstaatlichen Kräftespiel die Kantone eifersüchtig über die Wahrung ihres Steuersubstrats wachen, waren und sind solche Festschreibungen immer nur befristet durchsetzbar. Insofern wird in der Befristung der Kompromißcharakter der gesamten schweizerischen Bundesfinanzordnung sichtbar¹⁰¹. Sämtliche Versuche, die Befristung

⁹⁹ Vgl. aus den kritischen Stimmen im schweizerischen Schrifttum insbes. *Hans Huber*, Die Verfassungslage der Wehrsteuer, ASA 43 (1974/75), S. 353 (357 ff.).

¹⁰⁰ Ausführlich und m.w.N. zu dem Verhältnis von Steuergesetzgebung, staatlicher Finanzwirtschaft und direkter Demokratie *Waldhoff* (Fn. 3), 145 ff.; *ders.*, Finanzwirtschaftliche Entscheidungen in der Demokratie, in: Bertschi u.a. (Hrsg.), Demokratie und Freiheit, 1999, S. 181 ff.

¹⁰¹ *Ulrich Häfelin*, Verfassungsgebung, ZSR 93 II (1974), S. 75 (114).

aufzuheben, sind bisher an der fehlenden Zustimmung des Volkes oder der Kantone gescheitert¹⁰².

(2) Ähnliche Gründe führten auch zur Anreicherung der Finanzkompetenzen mit inhaltlichen Vorgaben für den Steuergesetzgeber hinsichtlich der beiden wichtigsten Steuerarten. In den bundesstaatlich motivierten Bestimmungen zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen finden sich Steuerhöchstsätze und z.T. auch Umschreibungen der Steuerbemessungsgrundlage¹⁰³. Auch diese Bestimmungen erklären sich aus dem Zustimmungserfordernis von Volk und Kantonen. Die Kantone wachen über ihr Steuersubstrat - nicht nur im Bereich der von ihnen parallel erhobenen direkten Steuern; die Bürger wehren sich gegen ausufernde Steuerbelastungen.

Dieser regelungstechnischen Darstellung der Situation in der Schweiz sollen nun - für Deutschland wie für die Schweiz - die dahinter stehenden tragenden Prinzipien gegenübergestellt werden. Die praktisch völlige Ausschaltung der Länder von Steuerrechtsetzungsbefugnissen in Deutschland kann auf ein „Dogma der gleichhohen Steuerbelastung im Bundesgebiet“ als Ausfluß des Grundsatzes der Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zurückgeführt werden¹⁰⁴. „Dogma“ meint hier eine eingefleischte Vorstellung weiter Kreise in Wissenschaft und auch Politik, nicht einen Satz des geltenden Rechts¹⁰⁵. Demgegenüber gehört die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Kantone zu den Essentialien schweizerischer Bundesstaatlichkeit. Die *Steuergesetzgebung* steht dabei ganz im

¹⁰² Volksabstimmungen vom 4. Juni 1950, vom 24. Juni 1970, vom 20. Mai 1979 und vom 2. Juni 1991.

¹⁰³ Ausführliche Analyse bei *Waldhoff* (Fn. 3), S. 190 ff. In der neuen Bundesverfassung: Art. 128, 130, 196 Ziff. 14.

¹⁰⁴ *Heinz Haller*, Gründe für besondere gliedstaatliche Steuertarife in Bundesstaaten, in: Festschrift für Horst Claus Recktenwald zum 65. Geb., 1985, S. 209 (210 f.); *Waldhoff* (Fn. 3), S. 81 ff.

¹⁰⁵ Das verkennt *Jörg* (Fn. 94), S. 136, Fn. 589, bei der Kritik an den Ausführungen in meiner Dissertation.

Vordergrund¹⁰⁶. Eine ausgeprägte Steuerstaatlichkeit der Kantone wird als Garantie ihrer Landesstaatlichkeit angesehen¹⁰⁷. Finanzhoheit wird dabei immer auch als Regelungshoheit aufgefaßt, nicht lediglich im Sinne einer wie auch immer gearteten Garantie angemessener Finanzausstattung ohne Selbstentscheidungsmöglichkeiten im Verhältnis zum Steuerbürger¹⁰⁸. Dies impliziert die Akzeptanz von beachtlichen Steuerbelastungsunterschieden, zwischen den Kantonen und noch einmal auch zwischen den Gemeinden¹⁰⁹. Die fehlenden Selbstentscheidungsmöglichkeiten im steuerlichen Bereich sollen unter dem Grundgesetz durch das Zustimmungserfordernis des Bundesrats nach Art. 105 Abs. 3 kompensiert werden. Damit mögen zwar die Länder in ihrer Gesamtheit gegenüber dem Bund im Bereich der Steuerrechtsetzung stark sein, das Proprium jeglichen Föderalismus, die Verschiedenheit (die Differenz) zwischen den Gliedstaaten geht indes unter. Verlust von Entscheidungsmacht wird nicht durch die Teilnahme an übergeordneten Entscheidungsprozessen aufgefangen: „das Recht aller Länder zur Entscheidung im Bundesrat schafft

¹⁰⁶ *Max Imboden*, Die Ausscheidung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen, in: *Mélanges Marcel Bridel*, 1968, S. 253 (260); *ders.*, Bund und Kantone als Träger der schweizerischen Steuerordnung, *ASA* 28 (1959), S. 145 (148 f.); *René L. Frey*, Der Finanzföderalismus im Dienste der Wahlfreiheit des Bürgers, in: *Kägi/Siegenthaler* (Hrsg.), *Macht und ihre Begrenzung im Kleinstaat Schweiz*, 1981, S. 51 (60 f.); *Dietrich Katzenstein*, Die föderale Struktur der Schweiz, 1959, S. 76.

¹⁰⁷ *Jörg* (Fn. 94), S. 136. Interessant in diesem Zusammenhang die Diskussionsbemerkung von *Rainer Wahl*, *VVDStRL* 46 (1988), S. 161 (162), der eine ausgeprägte Steuerstaatlichkeit der Kantone als „einfache“ Grundlage der Landesstaatlichkeit im Kontrast zur ausgebauten Landesverfassungsgerichtsbarkeit deutscher Länder als komplizierte Form der Sicherung sieht.

¹⁰⁸ *Eichenberger* (Fn. 3), S. 35. Zu der problematischen Begrifflichkeit von Finanzautonomie im deutschen Verfassungsrecht vgl. m.w.N. *Waldhoff* (Fn. 3), S. 98 f.; *Vogel/Waldhoff* (Fn. 3), Rdnr. 76.

¹⁰⁹ *Jörg* (Fn. 94), S. 135 ff.

kein länderspezifisches Profil“¹¹⁰. Um Mißverständnisse zu vermeiden: Im Rahmen des *geltenden* Verfassungsrechts führt an Art. 105 GG kein Weg vorbei. Selbstverständlich erscheint auch, daß Sondersituationen wie etwa die finanzwirtschaftliche Lage der neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung auch heute noch Berücksichtigung finden müssen. Die folgende Argumentation bezieht sich also von vornherein auf den „Verfassungszustand der Normallage“. Bedenklich erscheint jedoch, die im geltenden Verfassungsrecht, also insbesondere in den Art. 105 bis 107 GG ihren Niederschlag findenden Prinzipien auch für die Verfassungsreformdiskussion als bestimmend anzusehen und diese damit von vornherein mit Denkverboten zu belasten¹¹¹. Nach zutreffender Verfassungsinterpretation stellen die Formeln von der „Herstellung gleichwertiger“ oder von der „Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet“ keinen übergreifenden Verfassungsrechtssatz, erst Recht keine Staatszielbestimmung dar, sondern bringen nur selbstverständliche fundamentale Homogenitätsvoraussetzungen *jeglicher* Bundesstaatlichkeit zum Ausdruck, könnten also dogmatisch etwa als bundesstaatliche

¹¹⁰ *Rudolf Wendt*, Neuorientierung der Aufgaben- und Lastenverteilung im „sozialen Bundesstaat“, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1993, S. 56 (71). Ferner: *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, 1992, S. 92; *Fritz Ossenbühl*, Landesbericht Deutschland, in: ders. (Hrsg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, 1990, S. 117 (155); *Klaus-Dirk Henke/Gunnar Folke Schuppert*, Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, 1993, S. 22. Allgemein, nicht auf die Finanzverfassung bezogen, in Anlehnung an Beobachtungen bereits von *Rudolf Smend*: *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rdnr. 221.

¹¹¹ Eingehend dazu *Christian Waldhoff*, Reformperspektiven der bundesstaatlichen Finanzverfassung im gestuften Verfahren, *ZG* 2000, S. 193.

Verfassungsvoraussetzungen interpretiert werden¹¹². Es ist hier nicht die Stelle, alle verfassungs- und finanzpolitischen Argumente für eine Stärkung wirklicher Finanzautonomie der Länder auszubreiten¹¹³. Die Vergleichsperspektive zur Schweiz vermag immerhin einige Gegenargumente zu relativieren. Der gegenüber regionalen Differenzierungen der Steuerlast angeblich besonders sensible Bürger¹¹⁴ hat im gegenwärtigen deutschen System überhaupt nicht die Chance Steuerbelastungsgefälle zu akzeptieren, da der politische (und demokratische) Zusammenhang zwischen Steuerlast und staatlichen Leistungen, zwischen Geben und Nehmen, nicht mehr deutlich wird. Wenn von den Gegnern einer Stärkung der Landesfinanzautonomie vorgebracht wird, wegen der gleichen Steuerbelastung werde ein gleiches Leistungsniveau erwartet oder wegen des gleichen Leistungsniveaus erwarte der Bürger auch ein gleiches Steuerniveau in der Fläche¹¹⁵, ist dies zirkulär: die damit herausgestellte Wechselbeziehung sagt noch nichts darüber aus, ob die Reformvorschläge verfassungspolitisch sinnvoll sind. Auch das Argument, in der Schweiz seien Belastungsunterschiede gerechtfertigt, da im Gegensatz zur Bundesrepublik umfängliche Mitwirkungsmöglichkeiten der Steuerbürger bei der Bestimmung der Höhe ihrer Steuerbelastung bestünden¹¹⁶, kann nicht überzeugen. Die Unterschiede bestehen allein in den direktdemokratischen Mitwirkungsrechten.

¹¹² Ausführlich *Waldhoff* (Fn. 3), S. 86 ff.; Kritik bei *Möllers* (Fn. 5), S. 259 f.

¹¹³ Vgl. die Zusammenfassungen bei *Hans-Günter Henneke*, Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, 1999, S. 61 ff.; *Waldhoff* (Fn. 3), S. 95 ff.; *ders.* (Fn. 111), S. 202 ff.

¹¹⁴ Vgl. etwa *Armin Dittmann*, Gleichheitssatz und Gesetzesvollzug im Bundesstaat. Föderative Ungleichheiten beim Vollzug von Steuergesetzen, in: Festschrift für Günter Dürig zum 70. Geb., 1990, S. 221 (239). Zu diesem Problemkreis jetzt umfassend *Rolf Eckhoff*, Rechtsanwendungsgleichheit im Steuerrecht, 1999.

¹¹⁵ *Klaus Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, Bd. 3, 1993, S. 1126.

¹¹⁶ *Heinz Haller*, Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, *FinArch.* 27 n.F. (1968), S. 249 (268).

Der meines Erachtens gewichtigste Kritikpunkt an regionalen Steuerdifferenzierungen liegt in den Fragen der regelungstechnischen Ausgestaltung, speziell in der Gefahr unübersichtlicher Rechtszersplitterung. In der Schweiz besitzt in der Tat jeder Kanton ein eigenes Gesetz über direkte kantonale Steuern. Dies ergibt 27 Gesetze über die Einkommensbesteuerung für die Gesamtschweiz! Um daraus resultierende Nachteile abzufangen, statuiert die Bundesverfassung für den Bereich der direkten Steuern ein Steuerharmonisierungsgebot (Art. 129 BV)¹¹⁷. Inzwischen ist das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) ergangen¹¹⁸. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, daß durch Rahmenvorschriften des Bundes zwar große Teile des jeweiligen Steuertatbestands, des Verfahrensrechts und des Steuerstrafrechts unter Belassung von Gestaltungsspielräumen für die zur Umsetzung verpflichteten Kantone erfolgt; der Steuertarif, der Steuersatz und die Freibeträge, d.h. letztlich die Höhe der Steuerbelastung verbleibt jedoch in der Kompetenz der Kantone (Art. 129 Abs. 2 BV). Insofern wird auch von „formeller Harmonisierung“ gesprochen. Dadurch wird die Rechtszersplitterung abgemildert ohne den finanzautonomen Handlungsspielraum der Gliedstaaten mehr als nötig zu beschneiden. In der deutschen Reformdiskussion würde ein Modell mit Hebesatz- oder Zuschlagssätzen der Länder von vornherein von einer einheitlichen Steuerbemessungsgrundlage ausgehen¹¹⁹.

¹¹⁷ Ausführlicher, jeweils m.w.N. *Waldhoff* (Fn. 3), S. 74 ff.; *Jörg* (Fn. 94), S. 122 ff.

¹¹⁸ Vom 14. Dezember 1990, SR 642.14. Inkraftgetreten am 1. Januar 1993. Die Kantone und Gemeinden müssen bis 2001 ihre Steuergesetze entsprechend novelliert haben. Zeitlich mit dem StHG erließ der Bund das neue Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, DBG, so daß nicht nur - horizontal - zwischen den Kantonen die Harmonisierungswirkung eintritt, sondern auch - vertikal - im Verhältnis zwischen Bund und den Kantonen.

¹¹⁹ Die Hebesatzregelung des Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG zugunsten der Gemeinden ist bisher nicht aktuell geworden.

Nur hingewiesen werden kann an dieser Stelle auf die Probleme innerstaatlicher Doppelbesteuerung¹²⁰.

II. Finanzausgleich – vertikaler zweckgebundener Ausgleich unter Schonung der gliedstaatlichen Finanzautonomie¹²¹

Die je unterschiedliche Ausgestaltung des Finanzausgleichs in der deutschen und in der schweizerischen Verfassungsordnung kann nur vor dem soeben skizzierten Hintergrund des unterschiedlichen Verständnisses von Finanzautonomie im Bundesstaat verstanden werden und spiegelt zugleich die unterschiedliche „föderalistische Kultur“ beider Staaten wider¹²². Dabei werden ähnlich wie in Deutschland Klagen wegen der Konzeptionslosigkeit und Unübersichtlichkeit des Finanzausgleichs geführt. Zur Zeit wird eine Reform erarbeitet¹²³. Erst seit 1959 besteht im Verfassungstext eine Rechtsgrundlage für einen über die Ertragsverteilung hinausreichenden, d.h. letztlich umverteilenden Finanzausgleich¹²⁴. Auch die geltende Bestimmung des Art.

¹²⁰ Vgl. m.w.N. *Waldhoff* (Fn. 3), S. 201 f.; *Jörg* (Fn. 94), S. 119 f.

¹²¹ Vergleichend zur deutschen Rechtslage *Heinz Haller*, Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 105 (1969), S. 121 (132 ff.).

¹²² *Haller* (Fn. 121), S. 136 f.

¹²³ Vgl. dazu etwa *Ulrich Gygi*, Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, *Die Volkswirtschaft* 1996, S. 22; *Gérard Wettstein*, Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, *Die Volkswirtschaft* 1998, S. 58.

¹²⁴ *Eichenberger* (Fn. 3), S. 35; zu den politischen Implikationen der Entstehung *Georg Kreis*, Eidgenössische Solidarität in Geschichte und Gegenwart, in: *Linder/Lanfranchi/Weibel* (Hrsg.), *Schweizer Eigenart - eigenartige Schweiz*, 1996, S. 109 (114 ff.). Zu den Differenzierungsstufen eines Finanzausgleichs (horizontal - vertikal/primär (= ertragszuweisend) - sekundär (= umverteilend)) vgl. statt anderer nur *Vogel/Waldhoff* (Fn. 3),

135 BV besitzt aus deutscher Perspektive eher rudimentären Charakter: „(1) Der Bund fördert den Finanzausgleich unter den Kantonen. (2) Er berücksichtigt bei der Gewährung von Bundesbeiträgen die Finanzkraft der Kantone und die Berggebiete.“ Die Vorschrift ist damit eher Kompetenz- als Maßstabsnorm¹²⁵. Insbesondere werden keine Zielsetzungen für einen Finanzausgleich geboten, diese können allenfalls aus anderen Verfassungsbestimmungen gewonnen werden. Zentraler Unterschied zur Rechtslage in Deutschland ist hier zunächst, daß weder ein angemessener Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder untereinander (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG), noch das allgemeine, d.h. ungebundene Finanzausgleichsgebot (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG) oder gar eine Leitvorstellung von „Einheitlichen Lebensverhältnissen“ postuliert wird¹²⁶. Letzteres wird in der schweizerischen Staatsrechtsdoktrin kaum thematisiert¹²⁷ - ein Indikator für die Zweitrangigkeit der Fragestellung. Herangezogen werden können lediglich allgemeine Bestimmungen wie die Förderung der „gemeinsame[n] Wohlfahrt“¹²⁸, der „nachhaltigen Entwicklung“ oder des „inneren Zusammenhalts“ der Schweiz (Art. 2 Abs. 2 BV) oder individualbezogene Postulate wie die Gewährleistung von Chancengleichheit (Art. 2 Abs. 3). Ferner könnten hier Verfassungsbestimmungen über die Wirtschafts- und Strukturpolitik angeführt werden, die jedoch regelmäßig spezielle Förderungsbefugnisse enthalten¹²⁹.

Rdnr. 58 f., *Korioth* (Fn. 92), S. 22 f.; *Hans-Günter Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2. Aufl. 2000, Rdnr. 689 ff.

¹²⁵ *Jörg* (Fn. 94), S. 217; *Francis Cagianut*, Art. 42ter, Rdnr. 12, in: *Aubert/Eichenberger/Müller/Rhinow/Schindler* (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Loseblattsammlung.

¹²⁶ *Haller* (Fn. 121), S. 132 ff.; differenziert *Jörg* (Fn. 94), S. 219.

¹²⁷ *Jörg* (Fn. 94), S. 218 f.

¹²⁸ Hervorhebung nur hier.

¹²⁹ Art. 94 Abs. 2; 95 Abs. 2; 100; 102 BV.

Letztlich bleiben diese Versuche jedoch bei hohem konstruktivem Aufwand unbefriedigend. Die Ausgestaltung des Finanzausgleichs ist so in hohem Maße dem einfachen Gesetzesrecht überantwortet. Spannungen zur Finanzautonomie bleiben nicht völlig ausgeschlossen¹³⁰.

Charakteristikum des schweizerischen Finanzausgleichs ist nun die dominante Stellung des vertikalen Ausgleichs¹³¹ bei starker Zweckbindung der Mittel. Ein sekundärer horizontaler Finanzausgleich zwischen den Kantonen, wie der deutsche Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG mit ungebundenen Finanzausweisungen existiert in der Schweiz nicht¹³², ja dürfte weltweit ein Unikum darstellen. Konstruktiv ist der Finanzausgleich in der Schweiz somit einstufig, ein zentral durch ein Finanzausgleichsgesetz angeordneter, zur Zweistufigkeit führender sekundärer, horizontaler umverteilender Ausgleich findet nicht statt.

Für die Schweiz sind zunächst Vergütungen und Subventionen („Bundesbeiträge“), die entweder konkret projektbezogen sind oder pauschale Entgelte für Leistungen der Kantone, z.B. beim Verwaltungsvollzug darstellen, zu erwähnen¹³³. Eine gewisse horizontale Ausgleichswirkung wird indes dadurch hervorgerufen, daß die Anteile der Kantone an bestimmten Bundeseinnahmen - vorrangig an der direkten Bundessteuer - an der Finanzkraft der zuweisungsberechtigten Kantone ausgerichtet sind¹³⁴. Eine derartige Abstufung findet auch umgekehrt - gleichsam negativ - in den

¹³⁰ *Eichenberger* (Fn. 1), S. 37; *Jörg* (Fn. 94), S. 290.

¹³¹ *Eichenberger* (Fn. 3), S. 35 f.

¹³² *Haller* (Fn. 121), S. 133.

¹³³ *Jörg* (Fn. 94), S. 220 f.; *Cagianut* (Fn. 125), Rdnr. 13 ff. Für die Kosten des Verwaltungsvollzugs durch die Kantone vgl. Art. 46 Abs. 3 BV: „Der Bund trägt der finanziellen Belastung Rechnung, die mit der Umsetzung des Bundesrechts verbunden ist, indem er den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen belässt und für einen angemessenen Finanzausgleich sorgt.“

¹³⁴ *Cagianut* (Fn. 125), Rdnr. 17 ff.

(wenigen) Fällen von Beiträgen der Kantone für zentralstaatliche Aufgaben, wie etwa die Sozialversicherung, statt¹³⁵. Die zentrale Bestimmungsgröße der Finanzkraft¹³⁶ wird durch die Faktoren Volkseinkommen, Steuerkraft, Steuerbelastung und Anteil am Berggebiet gebildet¹³⁷. Mit der Pflicht, die Berggebiete im Rahmen des Finanzausgleichs zu berücksichtigen (Art. 135 Abs. 2 BV), gibt es im Finanzausgleich der Schweiz ein sogar verfassungskräftiges spezielles Sonderbedarfsmerkmal für die Gewährung von Bundesbeiträgen¹³⁸. Ob ein horizontaler kantonaler Finanzausgleich mit ungebundenen Zuweisungen überhaupt zulässig wäre, ist strittig¹³⁹. Zu erwähnen sind jedoch auf interkantonalen Vereinbarungen beruhende, an konkrete Aufgaben und Projekte gebundene Lastenausgleichsregelungen, d.h. die Mitfinanzierung von Aufgaben solcher Kantone, die Leistungen für die Bewohner anderer Kantone erbringen¹⁴⁰. Wichtigstes Beispiel ist die Beteiligung derjenigen Kantone, die keine Hochschule besitzen, an den entsprechenden Kosten der Hochschulkantone. Diese Transfers beruhen auf dem Äquivalenzprinzip, d.h. auf Umfang der erbrachten Leistung oder des empfangenen Nutzens, nicht auf Gesichtspunkten der Finanzkraft der beteiligten Kantone¹⁴¹.

¹³⁵ *Cagianut* (Fn. 125), Rdnr. 20.

¹³⁶ *Cagianut* (Fn. 125), Rdnr. 21 ff.

¹³⁷ Art. 1 der Verordnung über die Festsetzung der Finanzkraft der Kantone, SR 613.11; zu den Einzelheiten *Jörg* (Fn. 94), S. 223 f.

¹³⁸ *Jörg* (Fn. 94), S. 224. *Cagianut* (Fn. 125), Rdnr. 24, weist darauf hin, daß die Bedeutung der Berücksichtigung des „Berggebiets“ weit über die Zuweisung von Bundesbeiträgen hinausreicht.

¹³⁹ *Jörg* (Fn. 94), S. 227 f.

¹⁴⁰ *Jörg* (Fn. 94), S. 228, 285.

¹⁴¹ *Jörg* (Fn. 94), S. 286 f.

3. Resumee

Abschließend sei der Versuch einer vergleichenden Verortung des schweizerischen Föderalismus zwischen dem deutschen und dem amerikanischen Modell unternommen¹⁴². Die institutionellen Faktoren, die die Charakteristik der schweizerischen bundesstaatlichen Ordnung bestimmen und zugleich im deutschen und im amerikanischen Bundesstaat eine je unterschiedliche Entsprechung finden sind folgende drei Merkmale, die es in ihrem Zusammenwirken vermocht haben, die in allen föderalistischen Ordnungen mehr oder weniger zu beobachtenden Zentralisierungstendenzen für die Schweiz zu bremsen:

- (1.) Die Einwirkungen der im schweizerischen Verfassungssystem stark ausgebauten direktdemokratischen Elemente („Referendumsdemokratie“);
- (2.) Die Konstruktion der zweiten Kammer, des Ständerats;
- (3.) Das Beharren auf wirklicher Finanzautonomie der Gliedstaaten, der Kantone.

¹⁴² Vgl. etwa auch die Bemerkungen von *Thomas Fleiner*, zitiert nach *Kayser/Richter* (Fn. 26), S. 1010, Fn. 146: „Der schweizerische Föderalismus kann weder dem deutschen noch dem amerikanischen Föderalismus gleichgesetzt werden. In diesen zwei Ländern versteht man den Föderalismus lediglich als zusätzliches Instrument der Gewaltenteilung und damit der Machtbeschränkung der Regierungsorgane. Der schweizerische Föderalismus garantiert überdies die kulturelle, sprachliche, geschichtliche und religiöse Vielfalt.“ Nur hingewiesen werden kann an dieser Stelle auf die Fruchtbarkeit eines Vergleichs schweizerischer bundesstaatlicher Institutionen mit dem europäischen Einigungsprozeß, speziell mit organisatorischen Problemen der Europäischen Gemeinschaften; vgl. etwa *Wolf Linder*, Schweizerischer und europäischer Föderalismus - Gemeinsamkeiten und Unterschiede, in: *Linder/Lanfranchi/Weibel* (Hrsg.), *Schweizer Eigenart - eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration*, 1996, S. 181.

Der schweizerische Föderalismus hat ideell und institutionell sehr vieles mit dem amerikanischen gemeinsam¹⁴³. Er teilt mit diesem - im Gegensatz zur Lage in Deutschland - das Proprium der Idee der Partikularität¹⁴⁴. Ein bedeutender Gegensatz¹⁴⁵ liegt jedoch darin, daß der amerikanische Föderalismus stark von der Idee der Konkurrenz der einzelnen Staaten ausgeht. Danach veranlaßt der Wettbewerb unter den Regierungen der Einzelstaaten und Gemeinden, ihrer Bürgerschaft möglichst gute Bedingungen anzubieten. Diese sollen sich ihre Lebensbedingungen durch die Wohnsitzverlagerungen auslesen. Im Gegensatz zu diesen sich stark mit der ökonomischen Theorie des Föderalismus ähnelnden Ambiance, treten in der Schweiz Gedanken der Solidarität stärker in den Vordergrund¹⁴⁶. Hier liegt ein Berührungspunkt mit dem deutschen Bundesstaat. Der Faktor der Solidarität reicht jedoch nicht soweit wie in der Bundesrepublik, wie sich insbesondere in der Ausgestaltung der Finanzverfassung zeigt, wo mit der wirklichen Steuerautonomie sehrwohl ein echtes Element des Wettbewerbs vorhanden ist. Im Unterschied zur deutschen Befindlichkeit mit ihren Forderungen nach „Einheitlichkeit“ oder „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ spiegelt sich die „Kultur des Unterschieds“, die „Tradition der kulturellen Vielfalt“ (*Martin Kayser/Dagmar Richter*) nunmehr auch im Text der neuen

¹⁴³ Dies und das folgende in Anlehnung an *Linder* (Fn. 14), S. 137 f., 168 f.

¹⁴⁴ Vgl. etwa *Saladin* (Fn. 1), Rdnr. 14.

¹⁴⁵ Zu den unterschiedlichen Funktionen von Verfassung und Verfassungsrecht siehe oben Fn. 39 sowie *Wolf Linder*, Grossbaustelle Verfassung. Ein Vergleich zwischen den USA und der Schweiz, NZZ (Internationale Ausgabe) vom 10./11. Januar 1998, S. 55.

¹⁴⁶ Vgl. auch etwa *Eichenberger* (Fn. 3), S. 39: „Ferner wird immer noch durchschlagen, daß der jahrhundertelange Aufbau der Eidgenossenschaft maßgeblich geprägt ist von der Einsicht, Einvernehmen herstellen zu müssen, so daß Kompromißfindung und Einigungstechniken staatspolitisches Postulat wie erfolgverheißendes Erfahrungsgut darstellen.“

Bundesverfassung¹⁴⁷. Diese Vielfalt spiegelt sich vorzüglich in der Struktur intermediärer Organisationen: Auch die gesellschaftlichen Strukturen sind regelmäßig kantonal strukturiert¹⁴⁸. Statt einer "Abstimmung mit den Füßen" sind die Schweizer Bürger wegen der wenig ausgeprägten räumlichen Mobilität auf eine Abstimmung an der Wahlurne verwiesen. In steuerpolitischen Fragen wird in Deutschland selbst dies den Wählern bei Landtagswahlen wegen fehlender steuerrechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten der Gliedstaaten unmöglich gemacht.

Als abschließende These unseres Vergleichs sei noch einmal verdeutlicht: Die Schweiz besitzt eine über die unterschiedlichen Normierungen hinausreichende spezifische föderalistische Kultur¹⁴⁹, die sich auch bei Übereinstimmungen in der technisch-konstruktiven Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung mit dem deutschen Bundesstaat oder dem amerikanischen Modell im Sinne faktisch-politischer Divergenz auswirkt¹⁵⁰. Diese „weichen“, hintergründigen

¹⁴⁷ Art. 50 Abs. 3 BV: „Er [der Bund] nimmt dabei [bei seinem Handeln] Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.“ Art. 46 Abs. 2 BV, siehe zum Text bereits oben, Fn. 49, sowie der Kulturartikel Art. 69 Abs. 3 BV: „Er [der Bund] nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben [auf kulturellem Gebiet] Rücksicht auf die kulturelle und sprachliche Vielfalt des Landes.“ Vgl. dazu *Kayser/Richter* (Fn. 26), S. 1050 f.

¹⁴⁸ *Eichenberger* (Fn. 3), S. 43 ff., 48 f.

¹⁴⁹ Siehe bereits oben Fn. 4. *Starck* (Fn. 2), spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „Föderalismuspatritismus“.

¹⁵⁰ So auch unter vergleichender Perspektive auch *Linder* (Fn. 14), S. 159, 345 ff. (347 ff.): „Zu einem funktionierenden Föderalismus gehören deshalb nicht nur Strukturen, sondern auch autonomieschonende Entscheidungsprozesse und eine entsprechende politische Kultur. ...Die politische Kultur und die Art der Führung von Entscheidungsprozessen sind nur zum geringen Teil von der Verfassungs- und Rechtsordnung bestimmt. Der oben beschriebene Politikstil der Kooperation ist typisch für die Schweiz, aber nicht für andere föderalistische Systeme. Für Deutschland wären einige ähnliche, zum Teil aber auch deutlich hierarchischere Beziehungsmuster zwischen Bund und

Faktoren einer spezifisch partikularitätsfreundlichen *Ambiance* können kaum überschätzt werden¹⁵¹. Dies impliziert zugleich Grenzen theoretischer Durchdringung; in den Worten *Kurt Eichenbergers*: „Föderalismus ist aber wohl überhaupt *weder modern noch postmodern* faßbar. Er ist, wie die lange Entwicklung des föderalen Gedankens in der Schweiz vielleicht belegt, etwas den kurzen Zeitläufen Enthobenes. ... Im übrigen scheint Bundesstaatlichkeit in ihrer Komplexität und Variabilität ganz allgemein, in der Schweiz aber betont *theorieabwehrend* zu sein.“¹⁵² Damit erweist sich einmal mehr ein Satz von

Ländern zu vermerken ... Letztere sind bedeutend schwieriger zu untersuchen, und es ist darum kein Zufall, dass wir über die Prozesse und Kulturen des Föderalismus weniger Vergleichswissen haben als über seine Strukturen.“

¹⁵¹ Vgl. bereits 1955 prägnant *Max Imboden* (Fn. 48), S. 180: „Die Aufgabenteilung macht indessen nicht das ganze Wesen und den vollen Sinngehalt des Bundesstaates aus. Sie ist nur das formal-konstruktive Mittel, dessen sich diese Staatsform bedient, um den ihr eigenen Grundgedanken zu verwirklichen. Nicht die Aufgabenteilung als solche kennzeichnet die bundesstaatliche Organisationsform; entscheidend ist vielmehr, in welchem Sinn, mit welcher Rechtfertigung und unter welchem Gestaltungsprinzip die Obliegenheiten des Ganzen und der Glieder bestimmt und gegeneinander abgegrenzt werden.“ Auch die Betonung des Verfahrensgedankens für die föderative Ordnung in dem durch die positive Verfassung geschaffenen Raum durch *Lerche* (Fn. 39), S. 84 ff. (dort allerdings auf die innerbundesstaatliche Homogenität bezogen), könnte hier angeführt werden.

¹⁵² (Fn. 3), S. 50 f. Zu dem wirklichkeitsverhafteten und grundsätzlich pragmatischen schweizerischen Staats- und Verfassungsverständnis allgemein siehe etwa *Fritz Fleiner*, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1923, S. 22; *Dietrich Schindler (jun.)*, *Schweizerisches Eigenheiten der Staatslehre*, Neujahrsblatt auf das Jahr 1975 zum Besten des Waisenhauses Zürich, hrsg. von der Gelehrten Gesellschaft Zürich, o.J. (1974), S. 13 ff. Demgegenüber zum "besonderen Theoriebedarf" des Bundesstaates *Isensee* (Fn. 4), Rdnr. 7.

Walter Rudolf als treffende Umschreibung: „Jeder Bundesstaat ist ein Unikat“¹⁵³.

¹⁵³ Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, 1990, § 105, Rdnr. 1. In den Worten *Peter Saladins*: „Föderalismus ist aber nicht einmal ein ‚abstraktes‘ Prinzip politischer Organisation, als solches jedenfalls nicht sinnvoll zu verstehen und zu entwickeln: Er ist essentiell bezogen und zu beziehen auf eine *bestimmte politische Gemeinschaft*.“ (in: Aubert/Eichenberger/Müller/Rhinow/Schindler (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Loseblattsammlung, Art. 3, Rdnr. 8; Hervorhebung im Original); ähnlich auch *Linder* (Fn. 14), S. 135.

Der Föderalismus in der Russischen Föderation

Matthias Hartwig

1. Geschichtlicher Hintergrund des Föderalismus in Rußland

„Der Himmel ist hoch und der Zar ist weit“ mit dieser knappen Formel läßt sich das gewachsene russische Verständnis von der regionalen Selbstverwaltung erklären: Die regionale Eigenmacht nutzte die geographische Ferne der Zentralregierung und beruhte also auf faktischen Gegebenheiten. Eine rechtliche Grundlage für irgendeine Form territorialer Eigenständigkeit findet sich in der russischen Geschichte nicht¹⁵⁴.

Rußland besitzt keine föderale Tradition – es galt vielmehr über lange Jahre hin als der Inbegriff des zentralen Staates. Zwar hat das Zarenreich bekanntermaßen im Laufe seiner Geschichte einen nicht unerheblichen Gebietszuwachs erfahren, der es zur größten Landmacht werden ließ, doch ging das nicht einher mit einer politischen Gliederung der neuerworbenen Gebiete in politischen Einheiten, die über ein mehr oder minder großes Maß an Selbstverwaltung verfügen, wie wir es etwa bei der Ausdehnung der Vereinigten Staaten nach Westen beobachten

¹⁵⁴ Zu erwähnen wären höchstens die Sonderstellungen, die seit 1815 das Königreich Polen, das als ein selbständiger Staat verstanden wurde, und von 1809 an Finnland besessen haben; vgl. zu letzterem N. Ermakova, Aus der Geschichte des Föderalismus im Russischen Großreich (am Beispiel Finnlands), in Johannes Ch. Traut (Hrsg.), Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit in Rußland, Baden-Baden, 1997, 117 ff.. Doch betrafen diese Ausnahmen nur relativ kleine Randgebiete, die nur über einen kurzen Zeitraum dem russischen Zarenreich zugehörten; und selbst in dieser Zeit konnten sie sich den Zentralisierungsbestrebungen des russischen Zentralstaates nicht entziehen. So verlor Polen im Laufe der Zeit, insbesondere nach dem Aufstand im Jahr 1863 einen großen Teil seiner Eigenständigkeit.

können ¹⁵⁵. Hauptgrund für diesen Mangel ist, daß in Rußland bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts jegliche Form der Gewaltenteilung unbekannt war. Der Zar als Autokrator vereinigte in sich die höchste gesetzgebende und exekutive Gewalt. Es herrschte ein Absolutismus, welcher von wenigen lichten Momenten der russischen Geschichte abgesehen, noch nicht einmal als ein aufgeklärter bezeichnet werden kann. Wo es aber an einem Sensus für die Beteiligung des Volkes an der Herrschaft im allgemeinen fehlte, mußte auch die Idee einer regionalen Selbstverwaltung gleich welchen Charakters ferneliegen. Soweit es eine solche gegeben hat – etwa in den Kosakenhetmanschaften an der Wolga, blieben sie Episode. Der allgemeine Herrschaftstyp waren die Generalgouvernements mit einer strikten Verwaltungshierarchie, deren Befehlsstränge alle nach Petersburg führten.

Die Revolution 1917 suspendierte die politischen Strukturen des Zarenreiches für eine geraume Zeit; Lenins Aversionen gegen alle vorgefundenen politischen Verhältnisse ließen zunächst eigenständige sozialistische Räterepubliken mit mehr oder minder nationalem Zuschnitt entstehen, welche auch dem Selbstbestimmungsrecht der Völker Rechnung tragen sollten. Erst 1922 wurde durch vertraglichen Zusammenschluß aus der Russischen, der Ukrainischen, der Weißrussischen und der Transkaukasischen Räterepublik die Sowjetunion gebildet, welche in ihrem Namen ihre Entstehungsgeschichte für die Dauer ihrer Existenz widerspiegelte. Der Verfassung nach war die Sowjetunion ein föderaler Staat mit schließlich 15 Republiken¹⁵⁶, die ihrerseits autonome

¹⁵⁵ Rein faktisch überließ die Zentralgewalt allerdings den örtlichen Gebilden einen nicht unbedeutenden Teil der Selbstverwaltung, weil eine Steuerung aus Petersburg in dem gewaltigen Reich nicht möglich war; doch hatte diese Form der Eigenständigkeit keine rechtliche Grundlage; ihr Ausmaß hing also von der jeweiligen politischen Situation und den Möglichkeiten des Zentralstaates ab, K. T. Kurashwili, *Federativnaja organizacija rossijskogo gosudarstvo*, Moskau 2000, 30; Suren Awakjan, *Der Status der Subjekte und die Formierung der regionalen Politik der Russischen Föderation*, in: Johannes Ch. Traut (Hrsg.), *Verfassung und Föderalismus Rußlands im internationalen Vergleich*, Baden-Baden 1995, 9

¹⁵⁶ Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken umfaßte zunächst nur die Russische, die Ukrainische, die Weißrussische Sozialistische Sowjetrepublik

Regionen und Gebiete umfaßten ¹⁵⁷. Dieser Föderalismus enthielt eine besondere Pointe nicht nur durch die eigenständige Vertretung Weißrußlands und der Ukraine bei den Vereinten Nationen – in beiden Staaten gab es ein Außenministerium mit großem Prunk und wenig Aufgaben -, sondern vor allem durch die bis in die letzte sozialistische Verfassung fortgeschriebene Klausel über das Austrittsrecht der Republiken ¹⁵⁸. Daß diese Klausel, für welche die sozialistische Spielart des Föderalismus zweifelsohne das Urheberrecht beanspruchen darf, in ihrer Bedeutung von föderalem Charme in machtpolitischen Ernst mutierte, war von ihren Vätern und Müttern mit Sicherheit nicht beabsichtigt und spricht nur für die unerschöpfliche Ironie der Geschichte. Jedenfalls zerlegte sich die Sowjetunion genau in die 15 unabhängigen Staaten, welche als Republiken von der Verfassung vorgezeichnet waren. Doch dieses Ende darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß de facto über fast siebenzig Jahre die Sowjetunion als ein Zentralstaat geführt wurde. Die zentralisierende Kraft lag dabei weniger in den verfassungsrechtlichen Strukturen – hier wurden auch in der Gesetzgebung und der Verwaltung bis zum Schluß der föderale Anschein aufrechterhalten ¹⁵⁹ -, als vielmehr in der Partei, welche die staatlichen Strukturen überlagerte und überspielte. Da ein Abweichen von der Parteilinie nicht möglich war, erübrigte sich auch jede Frage nach der föderalen Eigenständigkeit. Der Föderalismus

und die Transkaukasische Sowjetrepublik, in den zwanziger Jahren kamen die fünf mittelasiatischen Republiken hinzu und nach Ausbruch des Zweiten Weltkriegs die drei baltischen Republiken sowie Moldawien.

¹⁵⁷ Vgl. Art. 82 der sowjetischen Verfassung der UdSSR aus dem Jahr 1977

¹⁵⁸ Art. 72 der Verfassung der UdSSR; allerdings wurde die Bestimmung einfachrechtlich niemals implementiert; deshalb wurde ein Austritt aus der UdSSR, wie ihn einige Republiken Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre beabsichtigten, als verfassungswidrig qualifiziert.

¹⁵⁹ In vielen auch sehr wichtigen Bereichen wie etwa dem Zivilrecht oder dem Strafrecht verfügte die Union nur über eine Kompetenz zur Rahmengesetzgebung, Art. 73 Ziff. 5 der Verfassung der UdSSR

stand auf dem Papier. Zur Gewinnung von Erfahrungen mit der föderalen Herrschaftsform haben die siebenzig Jahre Sozialismus nichts beizutragen – außer der Lehre, daß auch ein autoritärer Zentralismus über mehrere Jahrzehnte nicht in der Lage ist, zentrifugale Kräfte auf Dauer zu bannen.

Die Vorgeschichte des russischen Föderalismus als Geschichte seines Fehlens ist von erheblicher Bedeutung für das Verständnis der Schwierigkeiten, welchen sich der Aufbau föderaler Strukturen in Rußland mit einem Gleichgewicht zwischen Zentralgewalt und regionalen Gewalten heute ausgesetzt sieht.

Der Fall der Sowjetunion lag in ihrem Zerfall. Als die Zentralmacht taumelte, suchte sich zu retten, wer konnte – im Jahre 1990 zog eine Souveränitätserklärung die andere nach sich und schließlich brachten es sogar Stadtbezirke von Moskau so weit, für sich Souveränität zu beanspruchen¹⁶⁰. Auf dieser Klaviatur wußten die innerstaatlichen Gegner der Repräsentanten der zentralen Staatsgewalt zu spielen – es fanden sich bemerkenswerte Koalitionen zwischen unterschiedlichen Regionen. Die zentrale Staatsgewalt versuchte die auseinanderdriftenden Kräfte durch vertragliche Abmachungen wieder einzufangen. Doch ist nur zu bezeichnend, daß der Augustputsch des Jahres 1991 an dem Tage vor der geplanten Unterzeichnung des Unionsvertrags stattfand, in welchem die Kompetenzen zwischen der Zentralmacht und den Föderationsgliedern neu geregelt werden sollten¹⁶¹.

Die freigesetzten und von Jelzin berufenen zentrifugalen Geister ließen sich natürlich nicht mehr einfangen, als Rußland sich anschickte als rechtsidentisch mit der Sowjetunion das Erbe derselben anzutreten¹⁶². Die Russische

¹⁶⁰ D. L. Slatopolski, Das Problem der staatlichen Einheit der Russischen Föderation, in: Johannes Ch. Traut (Hrsg.), Verfassung und Föderalismus Rußlands im internationalen Vergleich, Baden-Baden 1995, 26, 33

¹⁶¹ S. Baburin, Von der UdSSR zur Russischen Union, in Johannes Ch. Traut (Hrsg.), Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit Baden-Baden 1997, 68, 76

¹⁶² Nach herrschender Auffassung, die auch von den russischen Organen vertreten wird, ist die Russische Föderation mit der Sowjetunion rechtsidentisch, a.A. Schweisfurth, welcher in der Russischen Föderation nur

Föderation begann ihr Dasein, wie schon der Name besagt, als ein föderales Gebilde. Dabei konnte sie an die Strukturen der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik anknüpfen, mit der sie territorial zusammenfällt. Denn auch innerhalb dieses Gebildes fanden sich autonome territoriale Einheiten, welche jedenfalls der verfassungsrechtlichen Papierform nach über gewisse Eigenständigkeiten verfügten. Vor allem aber forderten die einmal erstarkten regionalen Einheiten ein gewisses Maß an Autonomie – z. T. als Lohn für ihr Mitwirken an der politischen Wende, z.T. aus einem historisch gewachsenen erheblichen Mißtrauen gegen jede Form der zentralen Macht, z.T. aber auch wegen des neugewonnenen Geschmackes mancher Provinzfürsten an pompöser Selbstherrlichkeit¹⁶³.

II. Der Charakter des russischen Föderalismus: Vertrags- oder Verfassungsföderalismus?

Die Genese des russischen Föderalismus prägt seinen Charakter, der gewissermaßen etwas Ambivalentes in sich trägt. Einerseits besitzt der russische Föderalismus nämlich vertragliche Wurzeln, andererseits wird er durch die Verfassung aus dem Jahre 1993 konstituiert. Das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Grundlagen besteht bis zum heutigen Tag fort und ist Ursache nicht weniger Konflikte zwischen der Föderation und ihren Subjekten.

Der erste Schritt in Richtung auf eine Neukonstituierung des Föderalismus in der noch so bezeichneten Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik findet sich in den drei – vorkonstitutionellen - sogenannten Föderationsverträgen aus dem Jahre 1992 einerseits zwischen der Föderation und einem großen Teil ihrer Republiken und andererseits zwischen der

einen Nachfolgerstaat sieht, der denselben Rang wie die anderen Nachfolgestaaten einnimmt, Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS) ZaöRV 52 (1992), 541, 669 ff.

¹⁶³ Peter Kirkow, Im Labyrinth russischer Regionalpolitik, Osteuropa 47 (1997), 38

Föderation und den autonomen Gebieten und Kreisen und schließlich zwischen der Föderation und den Gebieten, Regionen und den Städten Moskau und St. Petersburg¹⁶⁴. Diese Verträge zielen auf eine Definition der jeweiligen Kompetenzen der Föderation und der sie bildenden Territorialeinheiten. Zumindest den Republiken wird eine Souveränität zugesprochen¹⁶⁵, sie sind gleichberechtigt und können über ihre Zuständigkeit frei verfügen. Nach dem Geist dieser Verträge beruht die Kompetenzabgrenzung als der Kern einer föderalen Struktur auf dem Willen der Föderation und ihrer Teile; sie ist Ergebnis einer Vereinbarung zwischen Gleichberechtigten¹⁶⁶. Diese Verträge sind bis zum heutigen Tag in Kraft¹⁶⁷, und nicht zuletzt sie geben Spekulationen darüber Nahrung, ob die Russische Föderation nicht als eine Vertragsföderation bezeichnet werden kann¹⁶⁸.

Den Vertragsgedanken hat der russische Föderalismus auch im übrigen und im Rahmen der Verfassung nicht völlig verbannt. So können die Grenzen zwischen

¹⁶⁴ Rossijskaja Gazeta vom 18. März 1992

¹⁶⁵ Vgl. die Bezeichnung und die Präambel des Föderationsvertrages zwischen den Organen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Machtorganen der souveränen Republiken im Bestand der Russischen Föderation vom 31. März 1992, Rossijskaja Gazeta vom 18. März 1992

¹⁶⁶ Daran ändert auch nicht der Hinweis von I. A. Umnova, *Konstitucionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma* (Verfassungsrechtliche Grundlagen des heutigen russischen Föderalismus), Moskau, 2000, 85, daß der Vertrag als solcher zwischen der Föderation und ihren Gliedern zu verstehen ist.

¹⁶⁷ Der Zweite Teil der Verfassung der Russischen Föderation aus dem Jahr 1993 – Übergangs- und Schlußbestimmungen – nimmt in Punkt 1 Abs. 3 ausdrücklich Bezug auf diese Kompetenzabgrenzungsverträge und erklärt nur, daß die Verfassung anzuwenden ist, falls und soweit die Verträge mit ihr in Widerspruch stehen.

¹⁶⁸ E. V. Tadevosjan, *Rossijskij federalizm i sovremennyj nacionalno-gosudarstvennyj nihilizm* (Der russische Föderalismus und der moderne national-staatliche Nihilismus), *Gosudarstvo i pravo* 1996, H. 10, 3, 14

den Territorien nur auf vertraglicher Grundlage geändert werden ¹⁶⁹. Das muß a fortiori in sich einschließen, daß auch die Aufhebung eines Gliedes der Föderation nicht ohne Vertrag, d.h. ohne die Zustimmung des Staates erfolgen kann. Wichtiger noch aber ist, daß die Verfassung selbst vorsieht, daß bis zum heutigen Tag die Kompetenz zwischen den Subjekten der Föderation – wie die Länder bezeichnet werden – und der Föderation auf der Grundlage der Verfassung sowie durch Verträge zwischen der Föderation und den einzelnen Subjekten verteilt werden ¹⁷⁰. Und in der Tat hat die Föderation eine nicht geringe Zahl von Verträgen mit einzelnen Subjekten geschlossen, in welchen die Kompetenzabgrenzung im Detail geregelt ist ¹⁷¹. So wurde etwa im Rahmen eines solchen Vertrages dem Gebiet Kaliningrad, welches das nördliche Ostpreußen umfaßt, 1996 der Status einer Freihandelszone eingeräumt mit allen Rechten zu einem von der Zentrale unabhängigen Außenhandel ¹⁷². Besonders stark betont der 1994 – also nach der Annahme der Verfassung der Russischen Föderation – zwischen dieser und der Republik Tatarstan geschlossene Vertrag die Souveränität und Gleichberechtigung zwischen der Russischen Föderation und der Republik; so heißt es in der Präambel: „Ausgehend von dem allgemein anerkannten Recht der Völker auf Selbstbestimmung, von den Prinzipien der Gleichheit, der Freiwilligkeit und der freien Willenserklärung...unter Berücksichtigung, daß die Republik Tatarstan als Staat sich mit der Russischen Föderation aufgrund der Verfassung der Russischen Föderation, der Verfassung der Föderation Tatarstan und aufgrund des Vertrages über die Abgrenzung der Kompetenzbereiche und der gegenseitigen Übertragung von Kompetenzen zwischen den Organen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt

¹⁶⁹ Art. 67 Abs. 3 der Verfassung der Russischen Föderation (künftig: RF)

¹⁷⁰ Art. 11 Abs.3 der Verfassung der RF

¹⁷¹ Eberhard Schneider, Das politische System der Russischen Föderation, Opladen 1999, 133, zählt 35 Kompetenzabgrenzungsverträge

¹⁷² Rossijskaja Gazeta vom 31. Januar 1996

der Republik Tatarstan vereinigt hat...“¹⁷³ In gleicher Weise, aber mit unterschiedlichen Inhalten hat die Föderation mit zahlreichen anderen Subjekten der Russischen Föderation derartige Verträge geschlossen, die insofern für den russischen Föderalismus bezeichnend geworden sind¹⁷⁴. Durch diese Verträge wird das föderale Verhältnis zwischen dem einzelnen Subjekt und der Föderation gewissermaßen individuell gestaltet, was nicht unerheblich zu dem noch später zu behandelnden asymmetrischen Charakter des russischen Föderalismus beiträgt.

Dem vertragsrechtlichen Element des Föderalismus der Russischen Föderation steht nun die Verfassung gegenüber, die z.T. die vertraglichen Vereinbarung in sich aufnimmt, z.T. sie überlagert.

Schon das Verfahren der Annahme dieser Verfassung berücksichtigte die vorgefundene territoriale Gestaltung nicht. Denn die Verfassung wurde 1993 in einem gesamtrussischen Referendum angenommen. Es wurde nicht verlangt, daß etwa alle Glieder der Föderation bzw. die in diesen lebende Bevölkerung ihre Zustimmung zur neuen Verfassung geben mußten. Vielmehr bedurfte es nur der Mehrheit der Stimmen der gesamtrussischen Bevölkerung. Diese Form der Legitimierung ist zentralistischer Natur¹⁷⁵. Die Verfassung beansprucht Geltung auch in den Teilen der Föderation, in welchen die Bevölkerung ihr nicht zugestimmt hat¹⁷⁶. Allerdings blieb ein gewisses odium an der Verfassung

¹⁷³ Vertrag vom 15. Februar 1994, Rossijskaja Gazeta vom 17. Februar 1994; ähnliche Formulierungen finden sich z.B. in dem Vertrag zwischen der Russischen Föderation und der Kabardino-Balkarskischen Republik vom 1. Juli 1994, Rossijskaja Gazeta vom 8. Juli 1994 sowie in dem Vertrag zwischen der Russischen Föderation und der Republik Bashkortostan vom 3. August 1994, Sovetskaja Bashkirija vom 6. August 1994

¹⁷⁴ Peter Kirkow, Im Labyrinth russischer Regionalpolitik, Osteuropa 47 (1997), 39 spricht nicht zu Unrecht von einem Verhandlungsföderalismus.

¹⁷⁵ Andreas Heinemann-Grüder, Integration durch Asymmetrie?, Osteuropa 48 (1998), 676

¹⁷⁶ In neun der 21 Republiken sprach sich die Bevölkerung gegen die neue Verfassung aus, Irina M. Busygina, Der asymmetrische Föderalismus,

jedenfalls aus Sicht der Republiken haften, deren Bevölkerung der Verfassung nicht zugestimmt hatten. Und es kommt daher nicht von ungefähr, daß die Russische Föderation sehr bald nach der Verabschiedung mit den besonders „renitenten“ Republiken die – z.T. oben erwähnten -Verträge schloß, in denen sie der Eigenständigkeit der Republiken weitgehende Zugeständnisse machte und damit allerdings die verfassungsrechtliche Begründung des russischen Föderalismus zugleich wieder zu einem nicht geringen Teil konterkarierte, und zwar insbesondere dadurch, daß sie die föderalen Beziehungen zugleich auf die Verfassung der Russischen Föderation und die Verfassungen einzelner Republiken sowie den vertraglichen Beziehungen zwischen der Föderation und der jeweiligen Republik stellt, ohne auf eine Normenhierarchie hinzuweisen¹⁷⁷.

Die Verfassung postuliert für sich einen unbedingten Vorrang vor allem anderen Recht, sie versteht sich als oberste Norm im gesamten Territorium der Russischen Föderation¹⁷⁸. Dies gilt auch für die vertraglichen Regelungen in

Osteuropa 48 (1998), 243; insgesamt ist in 31 der 89 Subjekte die Verfassung nicht angenommen worden, sei es weil nicht das erforderliche Quorum von 50% Wahlbeteiligung erreicht wurde, sei es weil mehr als 50% der teilnehmenden Wähler die Verfassung abgelehnt haben, R. Tusmuchammad, Einige Ungereimtheiten der Verfassung der RF, in Johannes Ch. Traut, (Hrsg.), Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit in Rußland, Baden-Baden, 1997, 81, 86; in Tatarstan hat etwa nur 17% der Bevölkerung an dem Referendum vom 13. Dezember 1993 teilgenommen, Eberhard Schneider, Die russischen Machtabgrenzungsverträge, Osteuropa 47 (1997), 569, 574.

¹⁷⁷ B. S. Ebzejev, L. M. Karapetjan, Rossijskij federalizm: Ravnopravie i asimmetrija konstitucionnogo statusa subjektov (Der Russische Föderalismus: Rechtsgleichheit und Asymmetrie des verfassungsrechtlichen Status der Subjekte, Gosudarstvo i pravo, 1995 H. 3, 3, 10 weisen auf die Gefahren der Aushebelung der Verfassung durch bilaterale Verträge zwischen der Föderation und den Subjekten hin

¹⁷⁸ Art. 15 Abs. 1 Verfassung RF

den genannten Föderationsverträgen aus dem Jahr 1992¹⁷⁹. Allerdings schafft auch hier die Verfassung dadurch, daß sie diese Verträge neben sich bestehen läßt mehr Zweifel über den Rechtscharakter des Föderalismus, als es der dringend erforderlichen Rechtssicherheit zuträglich ist.

Die nach 1993 geschlossenen Verträge zwischen der Föderation und einzelnen Subjekten über die Abgrenzung der Zuständigkeiten werden einerseits durch die Verfassung ermöglicht, unterliegen ihr aber auch. Die Verfassung beansprucht also den uneingeschränkten Primat vor den Verträgen und steht damit einem vertragsrechtlichen Verständnis des russischen Föderalismus entgegen. Er muß aufgrund der klaren Normenhierarchie als ein im wesentlichen verfassungsrechtlicher qualifiziert werden, dem allerdings einige vertragsrechtliche Elemente eigen sind¹⁸⁰.

Allerdings gilt die Verfassung nur, sofern sie gilt, und zwar uneingeschränkt und vorbehaltlos. Eine Verfassung kann ihren eigenen Geltungsgrund nicht schaffen, ihre Wirkung hängt ab von der Anerkennung, welche sie erfährt. Und hier gibt es doch auf Seiten der Subjekte nach wie vor einige Zweifel.

Die genannten vertragsrechtlichen Elemente des russischen Föderalismus, die bis zum Augenblick auch von der Russischen Föderation gestützt werden, nähren bei vielen Subjekten den Glauben, daß ihre Rolle und Stellung innerhalb der Russischen Föderation auf ihrem Willen beruht¹⁸¹. Das Verhältnis von der Republik Tschetschenien zur Russischen Föderation ist dafür nur

¹⁷⁹ Zweiter Teil Punkt 1 Abs. 3 der Verfassung der RF

¹⁸⁰ K. T. Kurashwili, *Federativnaja organizacija rossijskogo gosudarstvo*, Moskau 2000, 47

¹⁸¹ In Art. 1 Abs. 2 der Verfassung von Tyva heißt es: „Die Republik Tyva anerkennt ihre Zugehörigkeit zum Bestand der Russischen Föderation als eines föderalen, demokratischen Rechtsstaates, der die Deklaration der staatlichen Souveränität der Republik Tyva und ihr Recht auf Selbstbestimmung anerkennt und unterstützt, auf der Grundlage des Föderationsvertrages und der vertraglichen Beziehungen.“

symptomatisch ¹⁸². Auf eine weniger gewalttätige, aber nichts desto weniger entschiedene Weise behaupten auch andere Republiken ihre Souveränität ¹⁸³. Bezeichnend ist das von der Republik Tyva beanspruchte Sezessionsrecht, das in der Russischen Verfassung keine Grundlage findet ¹⁸⁴. Vielfach dokumentiert sich in den Verfassungen der Subjekte die Auffassung, daß die Kompetenzen der Föderation nur von den Subjekten delegiert sind, was natürlich impliziert, daß es vom Willen der Subjekte abhängt, in welchem Umfang Zuständigkeiten auf die Föderation übertragen werden ¹⁸⁵; dieser wird jedenfalls in diesem Verständnis nicht allein durch die Verfassung der Russischen Föderation bestimmt ¹⁸⁶. Auch erklären sich die Verfassungen von einigen Republiken ausdrücklich zu den obersten Normen des Landes, denen gegenüber also auch die föderalen Gesetze zurücktreten müssen, wenn sie den Verfassungsbestimmungen widersprechen ¹⁸⁷. Einige Verfassungen der Republiken erklären die Bodenschätze auf ihrem Territorium zu ihrem Eigentum

¹⁸² Die Republik Tschetschenien hat nicht nur nicht an dem Referendum über die Verfassung im Jahre 1993 teilgenommen, sondern draüberhinaus gelang es der Russischen Föderation auch nicht, auf friedlichem Weg zu einem Vertrag mit dieser Republik zu kommen.

¹⁸³ Vgl. etwa Art. 61 der Verfassung von Tatarstan, dem zufolge die Republik Tatarstan „ein souveräner Staat, subjekt des Völkerrechts <ist>, der mit der Russischen Föderation Rußland auf der Grundlage eines Vertrages über die gegenseitige Delegierung von Vollmachten und Zuständigkeiten assoziiert ist“; Art. 1 der Verfassung von Tyva

¹⁸⁴ Art. 1 der Verfassung von Tyva

¹⁸⁵ Vgl. insofern beispielhaft den bereits zitierten Art. 61 der Verfassung von Tatarstan, s. oben FN 30

¹⁸⁶ Busygina, Der asymmetrische Föderalismus, Osteuropa 48 (1998), 246

¹⁸⁷ So die Verfassungen von Art. 7 Abs. 1 der Verfassung von Sacha, Art. 128 der Verfassung von Bashkortostan, Art. 112 der Verfassung von Tyva und Art. 65 Abs. 2 der Verfassung von Komi

¹⁸⁸, eine große Anzahl von Republiken beansprucht die umfängliche außenpolitische Zuständigkeit, und Tyva maßt sich das Recht an, über Krieg und Frieden zu entscheiden. Die Zahl der Normativakte der Republiken, welche mit der Verfassung der Russischen Föderation unvereinbar sind, ist Legion ¹⁸⁹. Auch hier können manche Mißverständnisse auf die Verfassung der Russischen Föderation zurückgeführt werden, welche ausdrücklich bestimmt, daß der Status der Republik durch die Verfassung der Russischen Föderation und die Verfassung der Föderation bestimmt wird¹⁹⁰; darin klingt eine Gleichberechtigung der normativen Grundlagen an, welche die Republiken natürlich zur Grundlage ihrer „Selbstbestimmung“ auslegen.

Aber nicht nur die einseitigen Akte der Subjekte stehen häufig in Widerspruch zum föderalen Recht, sondern auch die Verträge zwischen den Subjekten und der Föderation. Tatarstan, dessen Bevölkerung an dem Verfassungsreferendum des Jahres 1993 nicht teilgenommen hat, trotzte der Föderation 1994 einen Vertrag ab, in dessen Präambel, wie schon dargelegt, die Kompetenzverteilung als ein Vorgang gegenseitiger Delegation verstanden wird¹⁹¹. Im Vertrag zwischen der Russischen Föderation und Bashkortostan wird bestimmt, daß das Verhältnis zwischen der Föderation und der Republik auch durch den Vertrag bestimmt wird¹⁹².

Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation, das sich inzwischen mehr auf die Seite der Zentralisten geschlagen hat, hat in zwei jüngeren Entscheidungen mit den Vorstellungen von der Vertragsföderation entschieden

¹⁸⁸ So z.B. Art. 10 der Verfassung von Inguschetien, Art. 5 der Verfassung von Sacha und Art. 1 der Verfassung von Tyva

¹⁸⁹ Vgl. dazu Irina M. Busygina, Der asymmetrische Föderalismus, Osteuropa 49 (1998), 247

¹⁹⁰ Art. 66 Abs. 1 Verfassung RF

¹⁹¹ Vgl. die Präambel des Vertrages zwischen der Russischen Föderation und der Republik Tatarstand vom 15. Februar 1994, Rossijskaja Gazeta vom 17. Februar 1994

¹⁹² Art. 2 der Vertrages, Sovetskaja Bashkirija vom 6. August 1994

aufgeräumt und die Beanspruchung der Souveränität durch die Subjekte als Verfassungsverstoß gebrandmarkt, weil nach Art. 3 der Verfassung Träger der Souveränität allein das multinationale Volk der Russischen Föderation sei¹⁹³. Dabei läßt das Verfassungsgericht allerdings dezent beiseite, daß es die Verfassung der Russischen Föderation selbst ist, welche die Republiken als Staaten qualifiziert, und welchen Sinn hat Staatlichkeit, wenn sie nicht mit einer bestimmten Form der Souveränität einhergeht¹⁹⁴. Zudem gibt auch Art. 3 der Verfassung nur eine bedingte Hilfe für die Schlußfolgerung des Verfassungsgerichts, als dort nur von dem Träger der Souveränität „in der Russischen Föderation“ die Rede ist. Das schließt nicht zwangsläufig aus, daß eine Teilsouveränität bei den Subjekten liegt. Auch ist die Feststellung des Verfassungsgerichts nicht zwingend, daß die Bestimmungen der Verfassungen einiger Subjekte, welche die auf ihrem Territorium belegenen Naturschätze zum Eigentum der Subjekte erklären, gegen die Verfassung verstoßen. Denn in Art. 9 der Verfassung der Russischen Föderation heißt es ausdrücklich: „Land und andere Naturressourcen werden von der Russischen Föderation als Grundlage des Lebens und der Tätigkeit der Völker genutzt und erhalten, welche auf dem entsprechenden Gebiet leben.“ Die Verfassung stellt also selbst einen Bezug zwischen den in einem Gebiet der Russischen Föderation, also in einem Subjekt derselben befindlichen Ressourcen und der dort lebenden Bevölkerung her. Insofern ist es nicht ganz fernliegend, daß die Republik auch die Eigentumsfrage regeln kann, zumal dies vornehmlich zu dem Zweck geschieht, diese Ressourcen dem begehrliehen Zugriff der Föderation zu entziehen. Das Verfassungsgericht hielt dem entgegen, daß die Gesetzgebungskompetenz in

¹⁹³ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF vom 7. Juni 2000 N-10 P und vom 27. Juni 2000 N 92-0

¹⁹⁴ Art. 5 Abs. 2 Verfassung RF; B. S. Ebzejev, L. M. Karapetjan, Rossijskij federalizm: Ravnopravie i asimmetrija konstitucionnogo statusa subjektov (Der Russische Föderalismus: Rechtsgleichheit und Asymmetrie des verfassungsrechtlichen Status der Subjekte), Gosudarstvo i pravo, 1995 H. 3, 3, 5

diesem Bereich eine gemeinsame sei¹⁹⁵, und daher die Subjekte nicht befugt seien, die Eigentumsfrage in dem dargestellten Sinn zu lösen. Es darf die Frage gestellt werden, ob nicht Art. 9 der Verfassung die Festlegung auch der entgegengesetzten Lösung hätte stützen können.

Auch wenn man die dargelegten Schlußfolgerungen des Verfassungsgerichts im Verhältnis zwischen den Republiken und der Föderation für vertretbar hält, sind sie doch aus den dargelegten Gründen nicht die einzig möglichen. Daß das Verfassungsgericht nunmehr sechs Jahre, nachdem die meisten der angegriffenen Bestimmungen in Kraft getreten sind, sie für verfassungswidrig erklärt, zeigt, daß bei der Ausdeutung des Verhältnisses zwischen Föderation und den Republiken der Wind gedreht hat und jetzt wieder stärker die zentralistische Karte gespielt wird. Dies soll hier keineswegs verurteilt werden, zumal die Rechtsprechung durchaus einige Argumente auf ihrer Seite hat, aber der Wandel scheint doch bemerkenswert.

Das Verfassungsgericht hat sich damit in entschiedener Weise allen Versuchen entgegengestellt, den russischen Föderalismus auf eine andere Grundlage als auf die Verfassung zu stellen. Wenn damit auch nicht alle Zweifel an der Richtigkeit dieser Position beseitigt werden, so ist doch die damit erreichte Klarheit zu begrüßen.

III. Die Ausformung des Föderalismus der Russischen Föderation

1. Allgemeiner Rahmen: Prinzip des asymmetrischen Föderalismus

Nach der russischen Verfassung gliedert sich die Russische Föderation in 89 Subjekte und ist damit wohl die Föderation mit der größten Anzahl an Gliedstaaten¹⁹⁶. Allerdings soll dies nicht verwundern, hat sie doch mit 17 Mill. km² ein beinahe doppelt so großes Territorium wie die USA, die es immerhin auch auf 50 Gliedstaaten bringen. Bemerkenswert an dem russischen Modell

¹⁹⁵ Art. 72 c und e der Verfassung der RF; zu diesem Begriff s. unten III 2 b

¹⁹⁶ Art. 65 der Verfassung der RF

des Föderalismus ist denn auch weniger die Quantität seiner Glieder als vielmehr deren Unterschiedlichkeit. In der Bevölkerungsgröße finden sich Unterschiede bis zum Verhältnis von 1:375, in der Größe des Territoriums bis zum Verhältnis 1:387 – manche Subjekte wie etwa Sacha umfassen ein Vielfaches des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland -, beim Pro-Kopf-Einkommen steht das Verhältnis bei 1:4,2¹⁹⁷. Diese Unterschiede sind bedingt durch die höchst unterschiedlichen Gründe für die Einrichtung der einzelnen Subjekte. Einige Subjekte definieren sich in erster Linie nach ethnischen Kriterien, wie etwa die Republik Tatarstan oder Tschetschenien, in denen jeweils die Titularnation einen wesentlichen Anteil an der Gesamtbevölkerung hat; allerdings ist das ethnische Kriterium keinesfalls immer ausschlaggebend für die territorialen Abgrenzungen der Republiken. Teilweise verteilen sich bestimmte Nationalitäten auf zwei Republiken – wie etwa die Tataren in Tatarstan und Baschkortostan – teilweise leben mehrere Nationalitäten in einer Republik – etwa in Dagestan. Zu einem großen Teil wurden Subjekte ohne Bezug zu irgendeiner Nationalität gebildet; hier waren andere Kriterien für die Schaffung und Abgrenzung von Subjekten ausschlaggebend – wie etwa bei den beiden großen Städten Moskau oder St. Petersburg - oder aber es wurde einem administrativ-geographisch abgeschlossenen Gebiet der Charakter eines Subjektes verliehen, um den Föderalismus tatsächlich flächendeckend einzurichten. Schon diese sehr unterschiedlichen Entstehensgründe ziehen erhebliche Ungleichheiten zwischen den Subjekten nach sich, nicht zuletzt auch im Bewußtsein der Eigenarten und Eigenständigkeit.

Jenseits der tatsächlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Subjekten weckt aber vor allem die im Recht liegende asymmetrische Struktur des russischen Föderalismus die Aufmerksamkeit. Diese Asymmetrie ist in der Verfassung angelegt. Sie zeigt sich bereits in der unterschiedlichen Bezeichnung der Subjekte. 21 werden Republiken, 6 Regionen, 49 Gebiete, 2 Städte mit föderalem Rang, 10 als Autonome Kreise genannt und dann findet sich noch das Jüdische Autonome Gebiet. Die Verfassung selbst zieht aus der unterschiedlichen Bezeichnung nur geringe Konsequenzen: Die Grundgesetze

¹⁹⁷ E. Schneider, Das politische System der Russischen Föderation, 127

der Republiken werden als Verfassungen bezeichnet, jene der anderen Subjekte als Statuten. Im übrigen verfügen die Republiken – im Gegensatz zu den anderen Subjekten - über das Recht eine eigene Staatssprache neben dem Russischen einzuführen¹⁹⁸. Alle übrigen Unterschiede zwischen den Republiken und den anderen Subjekten finden sich in den genannten beiden Föderationsverträgen bzw. in den bilateralen Verträgen zwischen der Föderation und einzelnen Subjekten. Und diese Unterschiede sind von erheblicher Bedeutung. Denn die vertraglich vereinbarte Kompetenzregelung zwischen der Föderation und den Subjekten hängt von deren politischer und wirtschaftlicher Kraft ab und führte also zu sehr disparaten Ergebnissen. Auf diesem Wege konnten sich, wie schon dargelegt, insbesondere einige Republiken – an erster Stelle wäre Tatarstan zu nennen – erhebliche Zuständigkeiten sichern. während andere Subjekte sich mit den Kompetenzen zufrieden geben mußten, welche die Verfassung für den Regelfall vorgesehen hatte. Dadurch entstanden auch auf der rechtlichen Ebene Ungleichgewichte zwischen den Subjekten, welche die Steuerung dieses Föderalismus nicht eben einfacher macht.

Denn der asymmetrische Föderalismus – der sich innerhalb Europas in so ausgeprägter Form nur noch in Spanien findet – bietet natürlich für sich genommen eine nicht geringe Sprengkraft. Die faktisch mehr oder minder großen Abhängigkeiten von der Föderation sowie die unterschiedlichen Rechte der Subjekte erschweren die Ausbildung eines Gleichgewichts zwischen den Subjekten und dem Zentrum erheblich. Eine einheitliche Interessenlage der Subjekte gegenüber der Zentralgewalt läßt sich nicht feststellen. Ganz im Gegenteil bewirken die Unterschiede in dem eingeräumten Status vor allem aber auch ihre sehr unterschiedliche wirtschaftliche Macht, daß die Subjekte in ihren Interessen nicht selten gegeneinander gerichtet sind und dann im Streit

¹⁹⁸ Art. 68 Abs. 2 der Verfassung der RF

die Zentralgewalt auf ihre Seite zu ziehen versuchen, woraus diese durchaus Nutzen zieht¹⁹⁹.

2. Verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Föderalismus

Während das Problem des vertrags- oder verfassungsrechtlichen Charakters des Föderalismus dessen Rechtsgrundlage anspricht und die Frage des asymmetrischen Föderalismus auf einen Vergleich der Beziehungen der Subjekte zur Föderation abzielt, bleibt als dritter noch zu untersuchender Bereich, wie sich das Verhältnis des einzelnen Subjekts zur Föderation definiert. Aus den vorangehenden Ausführungen folgt, daß sich dies wegen der zum Teil vertraglich vereinbarten Zuständigkeitsverteilung zwischen der Föderation und ihren Gliedstaaten nicht mit Allgemeingültigkeit feststellen läßt. Es sollen daher hier nur die durch die Verfassung vorgezeichneten Grundprinzipien des russischen Föderalismus aufgezeigt werden. Diese sollen anhand der folgenden Kriterien untersucht werden:

- a. Welchen Rang nimmt das Bundesrecht gegenüber dem „Landesrecht“ ein?
- b. Wie werden die Zuständigkeiten im Bereich der Gesetzgebung verteilt?
- c. Wie ist die Kompetenzverteilung im Bereich der Verwaltung und der Rechtsprechung?
- d. Wie wirken die Gliedstaaten auf der Ebene der Föderation mit?
- e. Wie werden die staatlichen Einnahmen, insbesondere das Steueraufkommen zwischen der Föderation und den Subjekten verteilt?

a. Verhältnis Bundesrecht zu Landesrecht

In der Russischen Föderation genießt das Bundesrecht Vorrang vor dem Recht der Republiken, allerdings konsequenterweise nur, soweit es in Bereichen erlassen worden ist, in welchen die Föderation die alleinige Gesetzgebungszuständigkeit hat bzw. die gemeinsame

¹⁹⁹ Irina M. Busygina, Der asymmetrische Föderalismus, Osteuropa 48 (1998), 251

Rechtsetzungskompetenz zusammen mit den Subjekten²⁰⁰. Soweit sich hier ein Widerspruch ergibt, gilt das Bundesrecht. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation ist berufen, im Wege der Normenkontrolle verfassungswidriges bzw. bundesrechtswidriges Recht der Subjekte für nichtig zu erklären²⁰¹. Es hat davon auch in zahlreichen Fällen bereits Gebrauch gemacht und auch die Verfassungen der Subjekte von einer entsprechenden Kontrolle nicht ausgenommen. Allerdings bestehen nach wie vor zahlreiche Bestimmungen in den Rechtsordnungen der Subjekte, welche sich mit dem Recht der Föderation nicht in Einklang bringen lassen und die noch nicht Gegenstand verfassungsgerichtlicher Verfahren waren²⁰². Die Widerständigkeit der Subjekte gegenüber der Föderation erweist sich als stärker als das Verfassungsgericht, das zwar in Einzelfällen die Verletzungen zu beseitigen in der Lage ist, aber eben nicht in umfassender Weise Remedur schaffen kann, schon weil es selbst kein Initiativrecht mehr besitzt, sondern von den Anträgen anderer Organe abhängig ist. Diese aber entscheiden, ob sie gegen verfassungswidriges Recht von Subjekten der Föderation vorgehen, nach politischer Opportunität²⁰³.

Der Vorrang des Bundesrechts vor dem Recht der Subjekte gilt allerdings nur insoweit, als die Föderation im Rahmen ihrer Kompetenzen handelt; soweit ein Widerspruch zwischen föderalem Recht und dem Recht eines Subjekts in einem Bereich auftaucht, in welchem letzteres die alleinige Rechtsetzungskompetenz hat, ist das Recht des Subjekts anzuwenden, wie die Verfassung ausdrücklich anordnet²⁰⁴. Dies ist durchaus konsequent, weil ja kompetenzwidrig erlassenes, also gegen die Verfassung verstoßendes Recht

²⁰⁰ Art. 76 Abs. 5 Verfassung der RF

²⁰¹ Art. 125 Abs.2 Buchst. b der Verfassung der RF

²⁰² Die Zahlen gehen in die Tausende, vgl. Irina M. Busygina, Der asymmetrische Föderalismus, Osteuropa 1998 (48), 249

²⁰³ Andreas Heinemann-Grüder, Integration durch Asymmetrie?, Osteuropa 48 (1998), 691

²⁰⁴ Art. 76 Abs. 6 Verfassung der RF

nichtig ist. Das Verfassungsgericht hat in der oben bereits zitierten Entscheidung vom 27. Juni 2000 diese Bestimmung nicht in Betracht gezogen und erklärte alle Bestimmungen von Subjektsverfassungen uneingeschränkt für verfassungswidrig, welche Gesetzen des jeweiligen Subjekts Vorrang vor föderalem Recht einräumen²⁰⁵. Damit geht das Verfassungsgericht zu weit. Denn diese Rechtsnormen widersprechen, wie aufgezeigt, nur insofern der Verfassung der Russischen Föderation, als es um Normen geht, die im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Föderation oder der gemeinsamen Gesetzgebungszuständigkeit erlassen worden sind.

b. Kompetenzverteilung bei der Gesetzgebung

Global teilt die Verfassung der Russischen Föderation die Gegenstände der Rechtsetzung in drei Gruppen ein, nämlich die, welche in die ausschließliche Gesetzgebung der Föderation fallen, die zweite, welche in die gemeinsame Zuständigkeit von Föderation und Subjekten fallen und schließlich die ausschließliche Gesetzgebung der Subjekte.

Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Föderation knüpft an den Katalog der föderalen Zuständigkeiten an²⁰⁶. Sie umfaßt etwa die Ausführungsgesetze zu den und den Schutz der Grundrechte, die Regelungen des föderalen Eigentums, die Grundregeln des einheitlichen Marktes, Finanz-, Währungs- und Zollgesetzgebung, Rechtssetzung im Bereich von Energie, Kommunikation und Transport, Straf-, Strafprozeß, Zivil- und Zivilprozeßgesetzgebung.

In die gemeinsame Zuständigkeit fallen z.B. der Schutz der Menschenrechte, die Fragen von Eigentum, Nutzung von und Verfügung über Naturre Ressourcen, die Abgrenzung von staatlichem Eigentum, Bildung und Wissenschaft, Gesundheit, Katastrophenverhütung und –bekämpfung, die Aufstellung allgemeiner Besteuerungsgrundsätze, Verwaltungs-, Verwaltungsprozeßrecht,

²⁰⁵ S. oben FN 40

²⁰⁶ Art. 76 Abs. 1, 71 Verfassung der RF

Familienrecht, Arbeitsrecht und Wohnraumrecht²⁰⁷. In diesen Bereichen erläßt die Föderation eine Rahmengesetzgebung, während die Subjekte der Föderation diese implementieren. Allerdings macht die Verfassung keine Vorgaben, wie weit der föderale Gesetzgeber in seiner Tätigkeit gehen darf; der Begriff der Rahmengesetzgebung findet sich im russischen Verfassungstext nicht und also fehlt es an einem Anknüpfungspunkt für die Begrenzung der legislativen Aktivitäten des Gesetzgebers. Die Verfassung regelt die umgekehrte Seite, daß nämlich die Rechtsetzung der Subjekte in keinem Fall den föderalen Gesetzen widersprechen darf²⁰⁸. Aus dieser Kombination folgt, daß hinter der gemeinsamen Zuständigkeit im Ernstfall nichts anderes als eine erweiterte alleinige Zuständigkeit der Föderation steckt²⁰⁹. Die gemeinsame Zuständigkeit erweitert also nicht die Gesetzgebungskompetenzen der Subjekte der Föderation, sondern kaschiert nur die umfangreiche föderale Kompetenz. Es ist nur bezeichnend, daß bei der bisherigen regen Rechtsprechungstätigkeit des russischen Verfassungsgerichts zur Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen Föderation und den Subjekten, soweit ersichtlich, noch in keinem Fall ein föderales Gesetz wegen Eingriffs in den Zuständigkeitsbereich der Subjekte für verfassungswidrig erklärt worden ist.

Allerdings sind die gemeinsamen Zuständigkeiten insofern auch für die Subjekte von nicht zu unterschätzender Bedeutung, als sie jedenfalls nach überwiegender Auffassung in den in diese Zuständigkeitskategorie fallenden Gesetzen Rechtsakte erlassen darf, solange die Föderation nicht gehandelt hat, und dies ist angesichts der Langsamkeit des föderalen Gesetzgebers nicht selten der Fall²¹⁰.

²⁰⁷ Art. 76 Abs. 2,72 Verfassung der RF

²⁰⁸ Art. 76 Abs. 2 Verfassung der RF

²⁰⁹ Im Ergebnis ebenso Andreas Heinemann-Grüder, *Integration durch Asymmetrie?*, Osteuropa 48 (1998), 679

²¹⁰ In diesem Sinne auch die Entscheidung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 4. April 1996, *Vestnik Konstitucionnogo Suda Rossijsskioj Federacii*, 3/1996, 17; Andreas Heinemann-Grüder, *Integration*

Ähnlich wie in der Bundesrepublik die Länder genießen die Subjekte der Föderation die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit in allen Bereichen, die nicht ausdrücklich der ausschließlichen Kompetenz der Föderation bzw. der gemeinsamen Kompetenz von Föderation und Subjekten zugewiesen ist²¹¹; nach dem Verständnis der russischen Verfassung haben die Subjekte die Gesetzgebungszuständigkeit mit Ausnahme der ausdrücklichen Zuweisung an die Föderation.

c. Verteilung von Verwaltungszuständigkeiten und von Rechtsprechungskompetenzen

Im Verwaltungsaufbau unterscheidet sich das russische System erheblich von dem deutschen. Es gibt nämlich nach der Verfassung ein einheitliches Verwaltungssystem der Föderation, das auch in den Subjekten all die Aufgaben wahrnimmt, welche in die ausschließliche Zuständigkeit der Föderation oder in die gemeinsame Zuständigkeit von Föderation und Subjekten fallen²¹². Dabei ist es der Föderalverwaltung auch nicht verwehrt, auch auf regionaler Ebene Organe einzurichten²¹³. Die Subjekte bauen eine eigene Verwaltung auf „in Übereinstimmung mit dem Verfassungsaufbau der Russischen Föderation und den allgemeinen Prinzipien der Organisation der Exekutivorgane der staatlichen Gewalt, wie sie durch das föderale Gesetz bestimmt sind“²¹⁴.

durch Asymmetrie? Osteuropa 48 (1998), 672, 679; kritisch dazu V. N. Lysenko, Ustav oblasti, kraja, goroda federalnogo znaceniija, avtonomnogo obrasovanija: kakim emy byt' (Die Satzung des Gebietes, des Bezirks der Stadt von föderaler Bedeutung, der autonomen Einheit: Was soll er sein?); Gosudarstvo i pravo, 1995 H. 10, 62, 64

²¹¹ Art. 76 Abs. 4 Verfassung der RF

²¹² Art. 77 Abs. 1 Verfassung der RF

²¹³ Art. 78 Abs. 1 Verfassung der RF

Die Gerichte sind von der ersten bis zur letzten Instanz einheitlich als föderale qualifiziert²¹⁵. Die Subjekte der Föderation haben allein die Möglichkeit – und machten davon durchaus reichlich Gebrauch – eigene Verfassungsgerichte einzurichten, welche die Übereinstimmung der Normsetzung in dem Subjekt mit der eigenen Verfassung überprüfen²¹⁶.

d. Mitwirkung der Subjekte an politischen Entscheidungen auf föderaler Ebene

Die Subjekte sind auf nationaler Ebene über den Föderationsrat an der Entscheidungsfindung auf der föderalen Ebene beteiligt. Der Föderationsrat setzt sich aus je zwei Vertretern aus jedem Subjekt zusammen, und zwar zum einen von einer durch den Präsidenten bzw. Regierungschef des entsprechenden Subjekts ernannten Person und zum anderen aus einem Vertreter des jeweiligen Legislativorgans²¹⁷.

Er nimmt als zweite Kammer an der Gesetzgebung teil. Dabei werden im Gegensatz zur bundesdeutschen Regelung grundsätzlich alle föderalen Gesetzesentwürfe dem Föderationsrat vorgelegt²¹⁸. Stimmt er nicht zu, kann ein Schlichtungsverfahren durchgeführt werden²¹⁹. Bringt auch dieses keine Einigung, kann die Duma – die erste Kammer – mit Zwei-Drittel-Mehrheit das

²¹⁴ Art. 77 Abs. 1 Verfassung der RF

²¹⁵ Art. 118 Abs. 3 Verfassung der RF

²¹⁶ Vladimir A. Krjashkov, *Konstitucionnoe pravosudie v subjektach Rossijskoj Federacii* (Verfassungsrechtsprechung in den Subjekten der Russischen Föderation, Moskau 1999)

²¹⁷ Art. 1, 2 und 4 des Gesetzes vom 5. August 2000; mit diesem Gesetz wurde die Mitgliedschaft der in den Subjekten gewählten Gouverneure kraft Amtes in dem Föderationsrat beendet, wodurch sie einen Teil ihrer Kompetenzen verloren.

²¹⁸ Art. 105 Abs. 3 Verfassung der RF

²¹⁹ Art. 105 Abs. 4 Verfassung der RF

Gesetz beschließen²²⁰. Dies gilt allerdings nicht für verfassungsändernde Gesetze und für sogenannte Verfassungsgesetze, welche für die Regelung der wichtigsten Materien vorgesehen sind: Hier kann eine Normsetzung ohne Zustimmung des Föderationsrates nicht stattfinden²²¹.

Darüberhinaus wählt der Föderationsrat auf Vorschlag des Präsidenten, die Richter der Obersten Gerichte, sowie den Generalstaatsanwalt, die Verfassungsrichter²²² und beteiligt sich am Impeachmentverfahren gegen den Präsidenten²²³. Dem Föderationsrat kommt es auch zu, über die Möglichkeit der Nutzung der Streitkräfte der Russischen Föderation im Ausland zu entscheiden²²⁴.

Eine wichtige Kompetenz des Föderationsrates liegt in der Zustimmung zum Ukas des Präsidenten zur Verhängung des Ausnahmezustandes²²⁵. In der jungen Geschichte der russischen Föderation ist diese Zuständigkeit nicht nur Theorie geblieben, und es hat sogar einen Fall gegeben, in welchem der Präsident den Ausnahmezustand in Inguschetien aufheben mußte, weil der Föderationsrat die Zustimmung zur Verlängerung desselben verweigerte²²⁶.

²²⁰ Art. 105 Abs. 5 Verfassung der RF

²²¹ Art. 108 Verfassung der RF

²²² Art. 102 Verfassung der RF

²²³ Art. 93 Verfassung der RF

²²⁴ Art. 102 Abs. 1 d Verfassung der RF

²²⁵ Art. 102 Abs. 1 c iVm Art. 88 Verfassung der RF

²²⁶ Beschluß des Föderationsrates vom 7. Februar 1995, zitiert bei V. E. Ciorkin, in: B. N. Topornin (Hrsg.), Konstitucija Rossijskoj Federacii – Haucno-practiciskij kommentarij, Moskau 1997, Kommentar zu Art. 88 (S. 502)

e. Finanzierung

Eine eigentliche Finanzverfassung findet sich in der Verfassung der Russischen Föderation nicht. Da der sozialistischen Wirtschaft ein Steuersystem unbekannt war, fehlte es an Kenntnissen und an Fachleuten, welche einem solchen einen angemessenen Platz im Verhältnis zwischen Bund und Ländern einräumte. Es ist in der Verfassung weder geregelt, welche Steuern der Föderation, welche den Subjekten zukommen, noch ist – ungeachtet der gewaltigen wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Subjekten - ein „Länderfinanzausgleich“ vorgesehen. Die Kompetenz zur Steuerfestsetzung liegt jedenfalls im Hinblick auf die wichtigsten Steuern – Mehrwertsteuer, Einkommenssteuer, Unternehmensgewinnsteuer - bei der Föderation²²⁷; im übrigen haben die Subjekte ein sehr weitreichendes Steuerfindungsrecht, von dem sie auch umfänglich Gebrauch machen, bisweilen auch jenseits des gesetzlich zulässigen. Die regionalen Steuergesetze dürfen nicht in Gegensatz zum föderalen Recht stehen. Daher verstößt etwa die Erhebung von Import- oder Exportsteuern gegen das Zollmonopol der Föderation²²⁸. Die Phantasie der Subjekte bei der Erfindung neuer Steuern hat zu einer erheblichen Steuerungleichheit zwischen den unterschiedlichen Territorialeinheiten geführt. Dies hat Bestrebungen geweckt, daß von föderaler Seite Vorgaben gemacht werden sollen, welche Steuern durch die Subjekte erhoben werden dürfen.

Die Einnahmen aus den wichtigsten Steuerarten – Einkommenssteuer, Mehrwertsteuer, Unternehmensgewinnsteuer - werden auf der Grundlage von einfachem Recht zwischen der Föderation und den Subjekten verteilt. Dies bietet natürlich eine Quelle ständigen Streites, da mit der Steuerzuweisung auch über die wirtschaftliche Macht entschieden wird.

Inzwischen ist im Wege einer Steuerreform ein System des Finanzausgleichs zwischen der Föderation und den Subjekten geschaffen worden. Über einen

²²⁷ Andreas Heinemann-Grüder, *Der heterogene Staat*, Baden-Baden, 2000, 366

²²⁸ Andreas Heinemann-Grüder, *Der heterogene Staat*, Baden-Baden, 2000, 367

Regionalfonds werden erhebliche Transferleistungen in die Regionen gebracht, die in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unter dem Durchschnitt liegen. Und dies sind immerhin 75 der 89 Regionen – ein weiterer Beleg für die wirtschaftliche Unausgewogenheit des russischen Föderalismus²²⁹.

Die Steuerverwaltung liegt in den Händen der Föderation²³⁰. Dadurch wird sichergestellt, daß die innerhalb eines Subjektes erhobenen Steuern tatsächlich dem föderalen Staat zufließen und nicht die Frage nach der Steuermoral der Subjekte gestellt werden muß, mit der es im Ernstfall nicht weit her ist²³¹.

IV. Ausblick

Der russische Föderalismus ist nicht auf dem Humus einer rechtshistorischen Tradition erwachsen, sondern das Kind einer Revolution, und als solches mit anarchischen Zügen begabt. Die Gewaltenteilung zwischen dem Zentrum und den Subjekten folgt, wie dargestellt bis zum Augenblick nicht einem durchdachten System, welches auf das gemeine Wohl der Föderation und ihrer Glieder ausgerichtet ist, sondern ist das Ergebnis von Machtspielen zwischen dem Zentrum und den einzelnen Subjekten. Dies bedingt konsequenterweise, daß der russische Föderalismus zum einen von den genannten Asymmetrien geprägt ist. Denn wo die Rechte nicht gegeben, sondern genommen werden, bestimmen die Machtverhältnisse je im Einzelfall den Umfang der jeweiligen Rechte. Ein Subjekt hat genau so viele Kompetenzen, wie es gegenüber dem Zentrum behaupten kann. In extremer Weise läßt sich dies am Fall Tschetschenien belegen, wo die großen Fragen der Zeit schon nicht mehr

²²⁹ Nach Eberhard Schneider, Die russischen Machtabgrenzungsverträge, Osteuropa 47 (1997) 569, 570 sind nur noch 10 Subjekte im Rahmen des Finanzausgleichs Nettozahler.

²³⁰ Andreas Heinemann-Grüder, Der heterogene Staat, Berlin 2000, 369

²³¹ Über einen langen Zeitraum führten etwa die Republiken Tatarstan, Baskortostan und Sach überhaupt keine Steuereinnahmen an die Föderation ab; allerdings hat sich die Situation in letzter Zeit etwas gebessert, vgl. Irina M. Busygina, Der asymmetrische Föderalismus, Osteuropa 48 (1998), 239, 248 f.; Andreas Heinemann-Grüder Der heterogene Staat, Baden-Baden, 2000, 368

durch Parlamentsbeschlüsse, sondern durch Eisen und Blut entschieden werden. In dieses System fügt sich zum anderen der stark vertragsrechtlich geprägte Charakter des russischen Föderalismus. Denn wiewohl er auf der Verfassung beruht, wird er doch auch durch Verträge ausgestaltet und konkretisiert, welche auf flexiblere und auf den Einzelfall bezogene Weise auf die noch nicht ausgekämpfte und daher sich stets neu bildende Machtbalance reagieren können, als die einem komplizierten Änderungsverfahren unterliegende Verfassung. Insofern erweisen sich die Verträge nur scheinbar als Ausdruck des Respekts vor dem freien Willen, tatsächlich aber belegen sie nur den jeweiligen Willen zur Macht.

Vor diesem Hintergrund ist es nur bezeichnend, daß der Präsident Putin jüngst mit einem bemerkenswerten Ukas²³², also einer Präsidentenverordnung, die nach russischen Verfassungsrecht nicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, den Subjekten sogenannte

bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten zur Seite stellte, die nicht nur weitreichende Auskunftsansprüche besitzen, sondern auch - wie es etwas vage heißt - an der Arbeit der staatlichen Organe der Subjekte sich beteiligen. Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage für eine derartige Maßnahme sucht man in der Verfassung vergebens. In der Begründung des Ukases wird denn auch nur auf die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten des Präsidenten in allgemeiner Weise hingewiesen, ohne daß diese genauer spezifiziert werden. Ob insofern die allgemeine Aufgabe des Präsidenten der Russischen Föderation gemäß Art. 78 Abs. 4 der Verfassung der RF die Wahrnehmung der Zuständigkeiten auf dem gesamten Staatsgebiet sicherzustellen, hinreicht, mag mehr als zweifelhaft erscheinen, zumal die nebulösen Formulierungen des Ukases die Kompetenzen der Bevollmächtigten sehr weit definieren und daher nicht ausgeschlossen erscheint, daß sie schließlich auch bei den internen Angelegenheiten ein Wörtchen mitzureden beanspruchen. Das eigentliche movens für die Einführung dieser Ämter der Präsidentenbevollmächtigten war die Rückgewinnung einer gewissen Kontrolle über die Vorgänge in den Subjekten. Daß dies aus Sicht der Föderation wünschenswert erscheint, ist angesichts der immer vorhandenen mehr oder weniger latenten zentrifugalen Kräfte in den Subjekten verständlich. Doch darf eben auch die Föderation nur

²³² Ukas vom 13. Mai 2000, Sobrannje zakonodatel'stva RF vom 15. Mai 2000 Nr. 20, st. 2112

so viel Macht ausüben, wie ihr die Verfassung einräumt.

Es bleibt also abzuwarten, ob der russische Generalgouverneur seligen Andenkens wiedergeboren wurde und damit eine Entwicklung eingeleitet worden ist, welche den russischen Föderalismus zu einem kurzen Zwischenspiel machte, oder ob die Maßnahme nichts weiter ist als ein Pendelschlag in dem noch nicht zur Ruhe gekommenen Ringen um die Machtbalance zwischen der Föderation und ihren Gliedern.

Die Autoren

Dr. Matthias Hartwig, Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht,

Heidelberg

Prof. Dr. Werner Heun, Institut für allgemeine Staatslehre und Politische Wissenschaften in der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht der Eberhard Karls Universität Tübingen

Prof. Dr. Hans H. Klein, Georg-August-Universität Göttingen, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.

Dr. Christian Waldhoff, Wiss. Assistent am Institut für Politik und Öffentliches Recht der Universität München