

Neuzeitlicher Föderalismus in den Vereinigten Staaten

Autor(en): **Schwartz, Bernard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **39 (1959-1960)**

Heft 8: **Föderalismus in der heutigen Welt**

PDF erstellt am: **27.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-160973>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

gen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Aufl., 1958; Hans Schäfer, Der Bundesrat, 1955; Arnold Köttgen, Die Kulturpflege und der Bund, in: Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge, hg. v. d. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1957, S. 183 ff.; ders., Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, Jahrb. d. öffentl. Rechts N. F. 3 (1954), S. 67 ff.; Walter Menzel, Grundgesetz und Verfassungswirklichkeit, Dt. Verwaltungsblatt 1959, S. 346 ff.; W. Hennis, Parlamentarische Opposition und Industriegesellschaft, in: Gesellschaft-Staat-Erziehung, 1956, S. 205 ff.; Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 2. Aufl., 1958; Arnold J. Heidenheimer, Federalism and the Party System: The Case of West Germany, Am. Political Science Review 52 (1958), S. 809 ff.; Otto Kirchheimer, Majoritäten und Minoritäten in westeuropäischen Regierungen, Die Neue Gesellschaft, 1959, S. 256 ff.

NEUZEITLICHER FÖDERALISMUS IN DEN VEREINIGTEN STAATEN

VON BERNARD SCHWARTZ

«Die Frage des Verhältnisses der Staaten zum Bund ist die Hauptfrage unserer Zeit», schrieb Woodrow Wilson in seinem 1908 erschienenen Buch über das amerikanische Regierungssystem¹. Heute, ein halbes Jahrhundert später, kann Wilsons Feststellung von einem, der sich mit dem amerikanischen Föderalismus befaßt, immer noch bestätigt werden. Das hervorstechendste Wesensmerkmal der amerikanischen Verfassung ist die bundesstaatliche Struktur. «Die Verfassung», erklärte der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten im Jahre 1868, «bezweckt in allen ihren Bestimmungen eine unzerstörbare Union, gebildet aus unzerstörbaren Staaten.» Die Teilung der staatlichen Zuständigkeiten zwischen Gliedstaaten und Union hat von jeher rechtliche und politische Probleme aufgeworfen. Solche Probleme sind besonders in unseren Tagen bedrückend, da die USA, ähnlich wie andere Staaten, neue, bisher unbekannte Aufgaben zu erfüllen haben, um den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Erfordernissen zu genügen.

Wesentliche Merkmale

Gemäß Professor Corwin zeichnet sich der Föderalismus in den USA durch folgende Wesensmerkmale aus: 1. Verbindung einer Anzahl autonomer politischer Einheiten (Staaten) für gemeinsame Zwecke. 2. Teilung

der Gesetzgebungskompetenzen zwischen der Nation und den einzelnen Gliedstaaten — eine Teilung, die von der grundlegenden Regel beherrscht wird, daß die Nation nur über die in der Verfassung aufgezählten Kompetenzen verfügt, während den Gliedstaaten alle übrigen Kompetenzen verbleiben. 3. Unmittelbare Ausübung der Staatsgewalt sowohl durch den Bund als auch durch die Gliedstaaten gegenüber allen Personen und allem Eigentum innerhalb ihrer Staatsgrenzen. 4. Vorhandensein eines vollständigen Apparates der Rechtsanwendung — sowohl eines richterlichen wie auch eines vollziehenden — im Bund und in den Gliedstaaten. 5. Suprematie des Bundes innerhalb seines Kompetenzbereiches über alle widersprechenden Ansprüche der Gliedstaaten².

Außer diesen Merkmalen muß noch jener Charakterzug hervorgehoben werden, der in verschiedener Hinsicht der typischste für das amerikanische System ist, nämlich die Tatsache, daß der amerikanische Föderalismus durch die Gerichte gewährleistet wird. Es gehört zu den feststehenden Prinzipien in den USA, daß die Grenzlinie zwischen Bundesgewalt und gliedstaatlicher Gewalt durch den Obersten Gerichtshof gezogen wird. Es ist kaum übertrieben, wenn man sagt, der Oberste Gerichtshof sei der eigentliche Schiedsrichter des bundesstaatlichen Systems geworden. Schon Tocqueville bemerkte scharfsinnig: «Kaum je stellt sich in den Vereinigten Staaten eine politische Frage, die nicht früher oder später in eine juristische verwandelt wird.»

Bei der Entscheidung der Fälle in diesen Fragen liegt die Aufgabe des Obersten Gerichtshofes darin, das verfassungsmäßige Gleichgewicht zwischen Bund und Gliedstaaten aufrechtzuerhalten. Als ein Organ, das außerhalb und über allen Behörden des Bundes und der Gliedstaaten steht, hat er den Ausgleich zwischen den zwei Souveränitäten im amerikanischen Bundesstaat zu finden. In einem Urteil des Jahres 1859 erklärte der Gerichtshof treffend: «So lange als diese Verfassung in Kraft steht, muß dieses Gericht bestehen und in den friedlichen Formen des Gerichtsverfahrens die ärgerlichen und irritierenden Streitigkeiten zwischen Souveränitäten entscheiden, welche in anderen Staaten durch Gewalt entschieden werden.»

Ausdehnung der Bundesgewalt

«Gemäß der klassischen anglo-amerikanischen Auffassung des Föderalismus», schreibt Professor Pinto, «garantiert die bundesstaatliche Kompetenzverteilung sowohl dem Bund als auch den Gliedstaaten volle Souveränität innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche. Der Bund darf bei Ausübung seiner Kompetenzen nicht in den Bereich der gliedstaatlichen Kompetenzen eindringen und umgekehrt³.»

Es steht außer Zweifel, daß das amerikanische System ursprünglich auf dieser klassischen Auffassung des Föderalismus beruhte. Die grundle-

gende Vorstellung war, daß die beidseitigen Kompetenzbereiche sich gegenseitig ausschließen und begrenzen und daß Bund und Gliedstaaten auf dem Boden absoluter Gleichheit nebeneinanderstehen. Den Gründern der amerikanischen Union schwebte die Idee der gleichrangigen und unabhängigen Stellung der beiden Regierungszentren vor. Sowohl der Bund als auch die Gliedstaaten müssen nach dieser Auffassung je auf ihren eigenen Kompetenzbereich beschränkt und innerhalb dieses Bereiches völlig unabhängig sein. Insbesondere wurde betont, daß es notwendig sei, eifersüchtig über die Zuständigkeiten der Gliedstaaten zu wachen, damit diese nicht allmählich von der Regierung in Washington verschlungen würden.

Während des größten Teils der amerikanischen Geschichte konnte der Oberste Gerichtshof auf Grund dieser Auffassung eine gleichmäßige Gewichtsverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten aufrechterhalten. In neuerer Zeit jedoch neigte er — einen grundlegenden Wandel im amerikanischen Föderalismus widerspiegelnd — dazu, das Gleichgewicht in stets wachsendem Maße auf die Seite des Bundes zu verschieben. Richter Robert H. Jackson gab dieser Entwicklung in folgender Weise Ausdruck: «Es ist unzweifelhaft, daß wir in eine Entwicklung rapider Zentralisierung geraten sind und daß die Gerichtspraxis eine beträchtliche Machtkonzentration beim Bund sanktioniert hat mit einer entsprechenden Verminderung der Kompetenzen und des Ansehens der Gliedstaaten.»

Die klassische Auffassung des Föderalismus,³ auf die das amerikanische System ursprünglich gegründet war, vermochte dem Druck der politischen Entwicklung des 20. Jahrhunderts nicht standzuhalten. Die Vereinigten Staaten haben, nicht weniger als andere Staaten in der Welt, eine kontinuierlich zunehmende Konzentration⁴ der Staatsgewalt im Zentrum des Staates erlebt. Das Ergebnis ist eine⁵ ungeheure Ausdehnung der Macht des Bundes.

Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Handels (Federal Commerce Power)

Der größte Teil der Macht des Bundes über die⁶ amerikanische Wirtschaft stützt sich auf eine kurze Klausel in der Verfassung. Gemäß dieser Klausel, der sogenannten *commerce clause*, hat die Union das Recht, «den Handel mit ausländischen Nationen und zwischen den einzelnen Gliedstaaten zu regeln»⁴. Diese Klausel ist, in Richter William⁷ O. Douglas' treffender Umschreibung, «Ursprung und Quelle einer umfassenden Macht». Bis vor relativ kurzer Zeit nützte der Bund seine Kompetenz gemäß dieser Bestimmung allerdings — in Übereinstimmung mit der vorherrschenden Doktrin des *laissez-faire* — nicht voll aus. Fast alle der rund 1400 Fälle,

die der Oberste Gerichtshof vor dem Jahre 1900 auf Grund dieser Klausel entschied, betrafen Erlasse der *Gliedstaaten*, gegen welche geltend gemacht wurde, sie griffen in den dem Bund vorbehaltenen Bereich des zwischenstaatlichen Handels ein.

Wenn der amerikanische Bundesgesetzgeber in den ersten hundert Jahren der amerikanischen Geschichte in dieser Hinsicht untätig war, glich er seine Zurückhaltung in der Folgezeit durch um so größere Aktivität aus. Seit dem *Interstate Commerce Act* von 1887 und dem *Sherman Anti-Trust Act* von 1890 — den zwei bahnbrechenden Wirtschaftsregelungen des Bundes, die sich auf die *commerce clause* stützten — hat der Bund seine Zuständigkeit im Gebiete des Handels mehr und mehr ausgenützt. Dies trifft in ganz besonderem Maße zu für die Zeit seit Franklin D. Roosevelts erster Wahl zum Präsidenten. In dem Vierteljahrhundert, das seither verflossen ist, hat sich die Gesetzessammlung des Bundes mit einer großen Menge von interventionistischen Gesetzen gefüllt.

Die Wirtschaftsregelung von Washington aus hat sich seither eingelebt. Es klingt wie eine Binsenwahrheit, wenn man sagt, die Eingriffe des Bundes hätten dazu geführt, daß der durchschnittliche Bürger heute von der Wiege bis zum Grabe geschützt und kontrolliert werde.

Man kann diesen Wandel im amerikanischen System nur verstehen, wenn man sich vergegenwärtigt, wie eng der Kompetenzbereich des Bundes im Gebiete der Wirtschaft früher war. Von ungefähr 1835 bis 1936 legte der Oberste Gerichtshof die *commerce power* des Bundes in einer sehr engen Weise aus. Gemäß der Verfassung hat der Bund, wie erwähnt, das Recht, «den Handel zu regeln». Sowohl der Begriff «Handel» (der die Gegenstände bestimmt, auf die sich die Bundeskompetenz bezieht), als auch der Ausdruck «regeln» (der die Art der zulässigen Ausübung der Bundeskompetenz bestimmt) wurden restriktiv ausgelegt.

In erster Linie entzog der Oberste Gerichtshof in einer Reihe von Entscheidungen im vergangenen Jahrhundert dem Begriff «Handel» große Teile der wirtschaftlichen Aktivität des amerikanischen Volkes. Von besonderer Bedeutung in dieser Hinsicht war eine Reihe von Gerichtsentscheidungen, in denen festgestellt wurde, daß Produktion und Fabrikation nicht unter den Begriff «Handel» fielen, und zwar auch dann nicht, wenn sie in der Absicht erfolgten, daß die Produkte über die gliedstaatlichen Grenzen hinaus transportiert würden. Auf Grund dieser Entscheidungen galten Produktion und Fabrikation als ausschließlich im Kompetenzbereich der Gliedstaaten liegende Angelegenheiten. Ein Zusammenhang mit dem zwischengliedstaatlichen Handel wurde nicht gesehen. Dasselbe galt nach der Auffassung des Gerichtshofes auch für den Bergbau und die Landwirtschaft.

Praktisch bedeutete dies, daß der Bund bis zu dem unlängst erfolgten Wechsel der Rechtsprechung ohne jede Zuständigkeit in den Gebieten der Fabrikation, des Bergbaues und der Landwirtschaft blieb, obwohl

diese Gebiete im Rahmen einer modernen Volkswirtschaft die ganze Nation betreffen. In mehreren dramatischen Entscheidungen im Jahre 1936 hob der Oberste Gerichtshof verschiedene Gesetze des Bundes, durch welche eine umfassende Kontrolle über Fabrikation, Bergbau und Landwirtschaft hätte ausgeübt werden sollen, wegen Verfassungswidrigkeit auf. «Der gliedstaatliche Charakter des Bergbaues, der Fabrikation und des Getreideanbaues ist eine Tatsache und bleibt eine Tatsache, was auch immer mit diesen Produkten geschieht», erklärte der Gerichtshof in einer dieser Entscheidungen.

Der Gerichtshof ging indessen noch weiter. Er engte nicht nur die Bedeutung des Wortes «Handel», sondern auch diejenige des Wortes «regeln» ein. Er tat dies, indem er den Motiven, die jeweils für die Maßnahmen des Bundes ausschlaggebend waren, eine entscheidende Bedeutung beimaß. So erklärte er im Jahre 1918 in dem berühmten *Child Labor*-Fall ein Bundesgesetz als verfassungswidrig, das den zwischengliedstaatlichen Transport von Waren verbot, welche in Fabriken hergestellt waren, die Kinder unter einem bestimmten Alter beschäftigten. Dieses Gesetz war seinem Wortlaut nach nichts anderes als eine Regelung des zwischengliedstaatlichen Handels, wobei die Voraussetzungen des Begriffes «Handel» im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes zweifellos erfüllt waren. Der wirkliche Zweck des Gesetzes war jedoch die Unterdrückung der Kinderarbeit in Fabriken. Die eigentliche Absicht des Bundeskongresses ging mit andern Worten darauf hin, die *Fabrikation* zu regeln. Die Fabrikation aber war, wie eben ausgeführt wurde, nicht «Handel» in dem engen Sinne, den der Gerichtshof diesem Begriffe gab. Infolgedessen kam der Gerichtshof zum Schluß, daß das Gesetz unzulässig sei. Der Bund durfte selbst dann, wenn er ein Gesetz ausdrücklich auf den zwischengliedstaatlichen Handel beschränkte, seine Kompetenz nicht dazu benützen, in Angelegenheiten einzugreifen, die, wie die Fabrikation, nicht zum Handel gehörten.

Es ist kaum nötig, zu sagen, daß die enge Auslegung der *commerce clause* in den erwähnten Entscheidungen ein katastrophales Ausbleiben wirksamer staatlicher Maßnahmen zur Folge hatte. Die Bundesregierung stand den Problemen, die sich in den Gebieten der Fabrikation, des Bergbaues und der Landwirtschaft stellten, ohnmächtig gegenüber, wie dringlich die Lösung dieser Probleme auch war. So kam es — wie Richter Jackson sich anläßlich der Aufhebung eines Bundesgesetzes über die Regelung des Kohlenbergbaues ausdrückte —, «daß die Bundesregierung, die als zuständig befunden wurde, lotterartige Beigaben in Bonbonspackungen, welche von einem Gliedstaat in den anderen transportiert werden, zu verbieten, machtlos ist, sich mit den kritischen Arbeitsunterbrechungen in der gigantischen Kohlenindustrie zu befassen.»

Die restriktive Auslegung der Kompetenz des Bundes zur Regelung des Handels war eine notwendige Begleiterscheinung der Doktrin des *laissez-faire*. Als diese Doktrin anfangs der dreißiger Jahre unter dem Druck der Wirtschaftskrise aufgegeben wurde, war es nur natürlich, daß auch der Gerichtshof von seiner engen Auslegung abging. Im Jahre 1937 hielt er ein Bundesgesetz, das in umfassender Weise die Arbeitsverhältnisse in der amerikanischen Wirtschaft regelte, mit der Verfassung für vereinbar. In dem betreffenden Fall war eine Unternehmung Prozeßpartei, die sich ausschließlich mit der Produktion von Eisen und Stahl befaßte. In den früheren Entscheidungen wurde — wie wir gesehen haben — solche Produktion nicht als Handel betrachtet und kam infolgedessen nicht unter die Bundeskontrolle. Der Gerichtshof erklärte in dem Fall von 1937 nun aber ausdrücklich, daß die früheren Entscheidungen nicht maßgebend seien, und er hielt das Gesetz aufrecht. Während bis anhin die Tätigkeit von Kohlen- und Stahlunternehmungen, Mühlen und Fabriken zum Kompetenzbereich der Gliedstaaten gezählt worden war und infolgedessen vor Bundeseingriffen geschützt war, setzte sich nun die Auffassung durch, daß sie den zwischengliedstaatlichen Handel so unmittelbar berühre, daß die Kontrolle durch den Bund gerechtfertigt sei. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit eines Bundeseingriffes ist, wie nun näher auszuführen sein wird, entscheidend, ob die wirtschaftliche Tätigkeit, die geregelt werden soll, Auswirkungen auf den zwischengliedstaatlichen Handel hat. Indem der Kongreß heute die Arbeitsverhältnisse in allen Fabriken regelt, hat er sich eine Kontrolle auch über rein lokale Industrien angeeignet, womit er weit über das hinausgeht, was früher als zulässig erschien. In der Tat verhält es sich heute so, wie die Richter der Minderheit in ihrer abweichenden Meinung im eben erwähnten Fall erklärten, als sie die Änderung der Auslegung der *commerce power* charakterisierten: «Fast alles — Heirat, Geburt, Tod — kann heute in irgendeiner Weise den Handel berühren.»

In späteren Fällen wurden außer der Kohle- und Stahlindustrie auch der Bergbau und die Landwirtschaft in die Kompetenz des Bundes einbezogen. Im Jahre 1941 stieß der Oberste Gerichtshof ausdrücklich die Beschränkungen um, die er seinerzeit im *Child Labor*-Fall für die Bundesgewalt errichtet hatte. Dies geschah in einem Fall, in dem die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Bundesgesetzes über die Löhne und die Arbeitszeit zur Entscheidung stand. Dieses Gesetz verbot die Verschiffung von Waren für den zwischengliedstaatlichen Handel, welche von Arbeitern hergestellt worden waren, deren Löhne tiefer als ein bestimmtes Minimum oder deren Arbeitszeit länger als ein bestimmtes Maximum waren. Obwohl dieses Gesetz demjenigen sehr ähnlich war, welches im *Child Labor*-Fall nichtig erklärt wurde (weil sein wirkliches Motiv die

Regelung der Arbeitsverhältnisse in Fabriken und nicht die Regelung des zwischengliedstaatlichen Handels war), wurde es im Jahre 1941 als gültig befunden. Die Motive und der Zweck des Gesetzes wurden vom Gerichtshof nunmehr als für die Frage der Verfassungsmäßigkeit unmaßgeblich betrachtet.

Gemäß der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes seit 1937 richtet sich der Bereich der Bundesgewalt im Gebiete des Handels nach der Wirkung, die eine wirtschaftliche Tätigkeit auf den zwischengliedstaatlichen Handel hat. Das Kriterium ist, ob die wirtschaftliche Tätigkeit, die geregelt werden soll, den zwischengliedstaatlichen Handel berührt. Wenn sie dies tut, unterliegt sie der Bundesgewalt, und zwar ohne Rücksicht darauf, welche Stärke ihre Wirkung auf den zwischengliedstaatlichen Handel hat.

Unter den heutigen Verhältnissen ist das wirtschaftliche System eines Landes wie der USA so ineinander verflochten, daß es nur wenige oder überhaupt keine wirtschaftlichen Tätigkeiten mehr gibt, welche nicht wenigstens einzelne Rückwirkungen auf den über die Grenzen eines Gliedstaates hinausgehenden Handel haben. Die moderne Gesellschaft ist, wie Richter Cardozo treffend erklärte, ein elastisches Medium, durch welches alle Schwingungen auf das ganze Gebiet des Staates übertragen werden. Praktisch gibt es kaum noch eine wirtschaftliche Aktivität, die den Handel nicht berührt und die nicht unter die regelnde Gewalt des Bundes gebracht werden kann.

Daß es sich heute so verhält, zeigt sich an Hand von zwei wichtigen Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes aus dem Jahre 1942. Die erste dieser Entscheidungen sanktionierte die Regelung des Milchpreises durch den Bund in einem Fall, in dem Milch innerhalb eines und desselben Gliedstaates produziert und verkauft wurde. Obwohl die Verfassung den Bund nur zur Regelung des *zwischen*gliedstaatlichen Handels ermächtigt, rechtfertigte der Gerichtshof diese Regelung mit der Begründung, daß die innerhalb eines einzelnen Gliedstaates produzierte und verkaufte Milch zusammen mit anderer, von außerhalb des Gliedstaates stammender Milch auf den Markt komme. Damit ist nach der Meinung des Gerichtshofes ein genügender Wirkungszusammenhang der Produktion mit dem zwischengliedstaatlichen Handel hergestellt. Seit jener Entscheidung ist es schwer zu sehen, welche Formen des rein innergliedstaatlichen Handels vom Bund nicht geregelt werden könnten; denn heute stehen alle innergliedstaatlichen Produkte in Konkurrenz mit außergliedstaatlichen Erzeugnissen.

Die zweite der erwähnten Entscheidungen von 1942 war noch überraschender. Sie hielt ein Bundesgesetz aufrecht, das die Regelung der landwirtschaftlichen Produktion auf Erzeugnisse ausdehnt, die überhaupt nicht für den Handel, sondern ausschließlich für den Eigenbedarf des Produzenten auf seiner Farm bestimmt sind. Diese Regelung des Bundes

wurde mit der Theorie gutgeheißen, daß solche Eigenproduktion einen Einfluß auf die landwirtschaftlichen Preise und die Marktverhältnisse habe und insofern mit dem zwischengliedstaatlichen Handel in Konkurrenz stehe.

Mit den Entscheidungen wie den genannten ist ein Höhepunkt in der Ausdehnung der *commerce power* des Bundes erreicht. Der Bund kann seine Gewalt nunmehr auch auf rein lokale Transaktionen ausdehnen, selbst wenn diese mit Handel nichts zu tun haben. Denn auch diese Transaktionen haben nach der Auffassung des Obersten Gerichtshofes eine genügende Wirkung auf den zwischengliedstaatlichen Handel, um die Ausübung der Bundesgewalt zu rechtfertigen. Nach dieser Auffassung gibt es heute in der Tat keine Beschränkungen der *commerce power* des Bundes mehr außer der Selbstbeschränkung des Kongresses. «Wenn der zwischengliedstaatliche Handel den Druck verspürt, spielt es keine Rolle, wie lokal die Angelegenheit ist, die den Druck verursacht», erklärte der Oberste Gerichtshof im Jahre 1949.

Daß das Gesagte zutrifft, kommt deutlich in der außerordentlich großen Aktivität des Bundes im abgelaufenen Vierteljahrhundert zum Ausdruck. Eine Unmenge von Wirtschaftsregelungen des Bundes hat in den vergangenen Jahren Eingang in die Bundesgesetzessammlung gefunden. Angetrieben durch die Notwendigkeit, die Probleme der Wirtschaftskrise, des Weltkrieges und des kalten Krieges zu lösen, griff der Bundeskongreß in immer zahlreichere Angelegenheiten ein, die früher als außerhalb der Bundesgewalt liegend betrachtet wurden. Die umfangreichen interventionistischen Maßnahmen des New Deal, ferner die späteren Ausweitungen der Bundeskontrolle über das wirtschaftliche und soziale System, die vollständig neuen Maßnahmen, die durch den kalten Krieg hervorgerufen wurden, die Einschränkungen der persönlichen Freiheit und des Privateigentums, die notwendig wurden, um in den Spannungen der Nachkriegszeit die Sicherheit zu gewährleisten — alle diese Maßnahmen bezeugen die neue Ausdehnung der Bundesgewalt in den Vereinigten Staaten.

Die Schwächung der Gliedstaaten

Der vergrößerte Umfang der Bundesgewalt ist nur *eine* Seite des Problems des amerikanischen Föderalismus in der Gegenwart. Die andere betrifft die Autorität der Gliedstaaten. Auch hier hat eine bedeutsame Wandlung stattgefunden. Die klassische Theorie des amerikanischen Föderalismus beruhte auf der Auffassung, daß Bund und Gliedstaaten auf dem Boden der Gleichheit nebeneinander stünden. In den vergangenen Jahren ist die Entwicklung aber mehr und mehr im Sinne der Suprematie des Bundes verlaufen. Dies bedeutete ein entsprechendes Verblässen der Auffassung der Gleichheit der Gliedstaaten im Verhältnis zum Bund.

Diese Wandlung zeigte sich dramatisch in einem Fall, in dem der Oberste Gerichtshof entschied, daß der Bund zuständig sei, Mineralwasser, das vom Staat New York verkauft wurde, zu besteuern. Gemäß den Erwägungen des Gerichtshofes ist der Bund berechtigt, eine Steuer, die er von Privatpersonen erhebt, auch von den Gliedstaaten, die dieselbe Tätigkeit ausüben, zu erheben.

Dieser Entscheid bedeutete eine Änderung der grundlegenden Auffassung, daß die Gliedstaaten innerhalb ihres Kompetenzbereiches vom Bund völlig unabhängig seien. Bis dahin waren sie bezüglich der Steuerimmunitäten dem Bund gleichgestellt. Nunmehr wurde diese Auffassung aufgegeben. Der Bundeskongreß kann heute alle Funktionen der Gliedstaaten, die «nongovernmental» (nicht hoheitlich) sind — wie der Verkauf von Mineralwasser — besteuern. Der Bund andererseits bleibt von jeder Besteuerung durch die Gliedstaaten befreit, ohne Rücksicht darauf, welche Tätigkeiten er ausübt. Der Oberste Gerichtshof erklärte, daß jede Tätigkeit des Bundes als «governmental» betrachtet werden müsse und völlige Freiheit von jeder gliedstaatlichen Besteuerung beanspruchen könne.

Eine ähnliche Entwicklung ist in bezug auf die regelnde Tätigkeit des Bundes zu beobachten. So wurde entschieden, daß eine von einem Gliedstaat betriebene Eisenbahn den Regeln und Anordnungen der *Interstate Commerce Commission* unterstehe — jener Behörde des Bundes, die ausgedehnte regulatorische Befugnisse über die amerikanischen Eisenbahnen ausübt. Zur selben Zeit werden aber Tätigkeiten und Einrichtungen des Bundes von jeder Regelung durch die Gliedstaaten völlig ausgenommen. So braucht zum Beispiel der Führer eines Postlastwagens des Bundes die Vorschrift eines Gliedstaates, daß jeder Motorwagenführer eine Fahrbewilligung besitzen müsse, nicht zu beachten.

Neben diesen Zeichen der Superiorität des Bundes über die Gliedstaaten müssen zwei weitere Entwicklungen erwähnt werden, die in dieselbe Richtung weisen. Die erste ist die wachsende Abhängigkeit der amerikanischen Gliedstaaten von der finanziellen Hilfe des Bundes. Diese Erscheinung ist besonders bedeutungsvoll, weil die Subventionen des Bundes gewöhnlich nur unter der Bedingung geleistet werden, daß die Empfängerstaaten den Anforderungen entsprechen, die in den Erlassen des Bundes aufgestellt werden. Den Gliedstaaten werden zum Beispiel Bundesbeiträge gewährt, um sie in die Lage zu versetzen, gewisse Sozialwerke, wie die Arbeitslosenversicherung, durchzuführen. Um solche Beiträge zu erhalten, müssen die Gliedstaaten ihre einschlägigen Gesetze, ihre Verwaltungsorganisation und ihre Verwaltungsmethoden den Normen anpassen, die von Washington festgesetzt werden. Die Bundeshilfe wird nur gewährt um den Preis der Bundeskontrolle über die gliedstaatliche Gesetzgebung und Verwaltung.

Nennenswert ist sodann die Tatsache, daß der Oberste Gerichtshof

in den vergangenen Jahren häufig Gesetze des Bundes in so extensiver Weise ausgelegt hat, daß dadurch gliedstaatliche Gesetze, die dasselbe Sachgebiet betreffen, hinfällig wurden. Zu den bedeutsamsten Fällen dieser Art gehören Gesetze im Gebiete der Arbeitsverhältnisse. Manche Gesetze der Gliedstaaten in diesem Gebiete wurden wegen der umfassenden Regelung durch den Bund als unanwendbar erklärt. Der vielleicht umstrittenste Fall dieser Art war eine Entscheidung vom Jahre 1957, in welcher der Oberste Gerichtshof ein gegen subversive Tätigkeiten gerichtetes gliedstaatliches Gesetz aufhob mit der Begründung, daß ein Bundeserlaß, der dieselbe Angelegenheit regelte, jede gliedstaatliche Gesetzgebung im selben Gebiet ausschließe.

Schlußfolgerungen

Wie die vorhergehenden Ausführungen zeigen, ist das hervorstechendste Kennzeichen des amerikanischen Föderalismus der Gegenwart zweifellos die Ausdehnung der Bundesgewalt und die entsprechende Verminderung der Gewalt der Gliedstaaten. Wenn im Zeitpunkt der Gründung der Union die grundlegende Vorstellung diejenige der Gleichheit von Gliedstaaten und Bund war, so ist in unseren Tagen die Vorstellung der Suprematie der Bundesbehörden in Washington maßgebend geworden.

So bedeutsam die Tendenz in der Richtung der Ausweitung der Bundesgewalt in den Vereinigten Staaten aber auch ist, so darf die Bedeutung dieser Erscheinung nicht überschätzt werden. Wer nur das Wachstum der Bundeskompetenzen berücksichtigt, mag versucht sein, den Föderalismus als ein überlebtes System zu betrachten, das keine Zukunft mehr hat. Er mag die stetige Ausweitung der Bundesgewalt als eine Tendenz betrachten, die dazu führt, daß der Bundesstaat, wie er heute besteht, durch den Einheitsstaat ersetzt wird.

Es trifft allerdings zu, daß das gegenwärtige amerikanische System nur noch ein ferner Abglanz der klassischen Auffassung des Föderalismus ist. Aber reiner Föderalismus wäre völlig unvereinbar mit den Erfordernissen des 20. Jahrhunderts. Den Föderalismus in seiner klassischen Form des 18. Jahrhunderts zu neuem Leben erwecken zu wollen, wäre eine Jagd nach einer Schimäre.

Für einen, der das amerikanische System versteht, ist es indessen klar, daß die Tendenz zu wachsendem Einfluß des Bundes in absehbarer Zeit nicht zu einer vollständigen Unterbindung der Gliedstaaten führen wird. Die amerikanischen Gliedstaaten werden nach wie vor Kompetenzen in einem Umfang besitzen, wie sie kein dezentralisiertes Organ in einem Einheitsstaat hat. Sie werden stets einen vollständigen Staatsapparat mit einer voll entwickelten Legislative, einer Exekutive sowie richterlichen Organen besitzen und werden weiterhin in vielen Sachgebieten, die der

Bund nicht regelt, wirken können. Erziehung, Polizei, öffentliche Gesundheit und Wohlfahrt — um nur wenige zu nennen — werden wie bis anhin vornehmlich durch gliedstaatliche Organe besorgt werden.

Jene, die nur den Schwund des Föderalismus in den USA in Betracht ziehen, übersehen sowohl die Anhänglichkeit der Amerikaner an ihre Einzelstaaten als auch die Stärke, die der amerikanischen Tradition des Föderalismus immer noch innewohnt. Der Föderalismus wird stets Lebenskraft behalten, weil er Werte in sich trägt, die, so schwierig sie in Worte zu fassen sind, durch die Schnelligkeit des Verkehrs und das Wachstum der nationalen Märkte nicht zerstört worden sind. Die Beibehaltung unabhängiger Gliedstaaten verleiht dem amerikanischen System eine demokratische Stärke, die einem zentralistisch gelenkten, monolithischen Staat abgeht. Diese Stärke wird selbst in einem Föderalismus, der manchem als verwässert erscheinen mag, bestehen bleiben.

¹Wilson: *Constitutional Government in the United States* (1908), 173. ²Corwin: *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation* (1952), XI. ³Pinto: *La crise de l'Etat aux Etats-Unis* (1951), 7. ⁴Artikel I, Abschnitt 8, Ziffer 3 der Verfassung. Der amerikanische Ausdruck «interstate commerce» wird im folgenden mit «zwischengliedstaatlicher Handel» wiedergegeben (Anm. des Übersetzers).

DIE BUNDESSTAATEN IM BRITISCHEN COMMONWEALTH

VON K. C. WHEARE

Neuzeitliche Ausbreitung des Föderalismus

Seit Ende des zweiten Weltkrieges ist der Föderalismus im britischen Commonwealth große Mode. Bundesstaatliche Systeme sind in Indien (1950), Rhodesien und Njassaland (Zentralafrikanische Föderation, 1953), Nigeria (1956), Malaya (1957) und in Westindien (1957) errichtet worden. Zudem wurde 1956 in Pakistan eine bundesstaatliche Verfassung eingeführt, die aber 1958 suspendiert wurde.

Der Föderalismus ist im britischen Commonwealth allerdings keineswegs eine neue Idee. Obwohl er eine amerikanische Erfindung ist — und als eine der großen Erfindungen der Politik gilt —, ist er in Kanada doch schon 1867 eingeführt worden, als die englischen Kolonien in Nord-