

Das Föderalismusverständnis im Verfassungsentwurf

Autor(en): **Janssen, Martin / Hummler, Konrad**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **59 (1979)**

Heft 12

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163561>

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.

Das Föderalismusverständnis im Verfassungsentwurf

Beim folgenden Aufsatz handelt es sich um das fünfte Kapitel der Arbeit «Bundesverfassung und Verfassungsentwurf: Eine ökonomisch-rechtliche Analyse», welche als Nr. 16 in der Schriftenreihe des Schweizerischen Aufklärungs-Dienstes (SAD) erscheinen wird. Die Studie umfasst neben Einleitung und Zusammenfassung fünf Kapitel, wobei das dritte «Staatsidee und Verfassungsverständnis im Verfassungsentwurf», das vierte «Sozialordnung, Eigentumspolitik und Wirtschaftspolitik im Verfassungsentwurf» – und das hier wiedergegebene fünfte Kapitel den Schwerpunkt der Untersuchung bilden.

Das Konzept des *Gesellschaftsvertrages* als Ursprung des Staates führt – je nach dem unterstellten Menschenbild – zu verschiedenen theoretischen Staatsformen. Entsprechend unterscheiden sich diese bei Hobbes, Locke und Rousseau bezüglich des Verhältnisses zwischen Staat und Individuum fundamental. Ebenso verschieden müssen die Konsequenzen daraus hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Staat und Gruppen von Individuen (öffentlichen oder privaten Charakters) sein. Sowohl bei Hobbes als auch bei Rousseau übergeben die Individuen ihre ganze eigene Macht dem Staat. Folglich können auch Gruppen von Individuen keine eigene Macht haben. Als Resultat ist die Staatssouveränität vollkommen, und keine Untergruppe im Staat kann eigene Rechte haben, oder allenfalls nur soweit, als dies dem Zweck des Staates direkt dienlich ist.

Ein prinzipiell anderes Menschenbild unterstellt *Althusius* in seinen «*Politica Methodica Digesta*» (1614) und kommt so auch zu einem anderen Staatsverständnis. Er geht von Individuen aus, die sich zu Familien, zu privaten Körperschaften, zu Gemeinden und Städten, zu Provinzen und schliesslich zum Staat zusammenschliessen. Für jede Stufe wird immer nur soviel Eigenmacht aufgegeben, wie zur Erfüllung des Zweckes des jeweiligen Verbandes gerade notwendig ist, ein Konzept, das bezüglich des Verhältnisses zwischen Staat und Individuum auch bei Locke zu finden ist. Genau wie bei Locke die Staatsmacht gegenüber dem Individuum nicht unbeschränkt ist, so ist sie es bei Althusius auch nicht gegenüber den Gliedern des Staates.

Aus dem Vorangehenden wird klar, dass zwischen der Staatsform, d. h. zwischen dem Grad an Föderalismus, und den Freiheitsrechten

ein Zusammenhang besteht. A priori kann über diesen Zusammenhang nichts ausgesagt werden, mit einer Ausnahme: wenn ein bestimmter Grad an Föderalismus beobachtet werden kann, von dem man weiss, dass jede Zwischenstufe mittels Einstimmigkeit der beteiligten Individuen erreicht wurde, dann weiss man auch, dass in diesem Zustand der subjektiv bewertete Inhalt aller Freiheitsrechte maximal ist¹. In allen anderen Fällen kann ein Mehr an Föderalismus sowohl mit einem grösseren als auch mit einem kleineren Inhalt an Freiheitsrechten verbunden sein. Es ist offensichtlich, dass bei Abwesenheit von Einstimmigkeit die Existenz eines Mehrheitsentscheidungs-systems auch in Kleingruppen keineswegs Garant für die Freiheit der Mitglieder ist.

Ökonomische Grundlagen

Spätestens seit Tiebout's Arbeit «The Pure Theory of Local Expenditures»² ist das Föderalismusproblem Gegenstand umfassender ökonomischer Forschung. Sie ist von fünf Hauptproblemen, welche die *optimale Grösse eines Entscheidungskollektivs* bestimmen, geprägt:

– *Externalitätenaspekte*: Oben wurde dargelegt, dass die Existenz von Externalitäten zu suboptimalen Lösungen führen kann, unabhängig davon, ob diese Externalitäten positiver oder negativer Natur sind. Das Ziel staatlicher Politik in bezug auf solche Externalitäten besteht darin, durch geeignete Massnahmen die Verursacher solcher externer Effekte zu veranlassen, deren Wirkung in ihr eigenes Entscheidungskalkül miteinzubeziehen. Es ist klar, dass alle jene (politischen und anderen) Institutionen, welche den dafür notwendigen Informations- und Entscheidungsprozess behindern oder gar unterbrechen, dazu führen, dass dieses Externalitätenproblem in der Tendenz schlechter gelöst werden kann. Die *räumliche Aufteilung* eines Gebietes in verschiedene, voneinander mehr oder weniger unabhängige Entscheidungsräume ist gerade ein Beispiel einer solchen politischen Institution. Aus der Sicht einer möglichst effizienten Handhabung von Externalitäten spricht also einiges dafür, dass möglichst keine kleinen, voneinander unabhängige Entscheidungszentren, d. h. möglichst *kein Föderalismus* existieren soll. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Eine kleine Gemeinde, die neben einer grossen Stadt liegt, produziere viel schlechte Luft. Wenn die beiden Gemeinwesen wegen hoher Verhandlungskosten und wegen einer bestimmten politischen Organisation («Föderalismus») in ihren Entscheidungen de facto voneinander unabhängig sind, wird die kleine Gemeinde schlechte Luft produzieren, unabhängig davon, ob dies den Einwohnern der grossen Stadt passe oder nicht. Wenn nun die poli-

tischen Strukturen von «Föderalismus» in «Zentralismus» geändert werden, und die beiden gezwungen sind, ihre Entscheidungen gemeinsam zu treffen, ist auf einmal das Wohlbefinden der Stadtbewohner auch eine Entscheidungsvariable, wieviel schmutzige Luft produziert werden soll.

– *Sinkende Durchschnittskosten* («steigende Skalenerträge»): Die Tatsache von Städtebildungen deutet darauf hin, dass allein die Existenz einer Stadt – im Vergleich zu einer Vielzahl kleinerer Einheiten – Vorteile mit sich bringt. Vor allem sind die Transport- und Zeitkosten aller Arten von Produktion und Verteilung in einer Stadt kleiner als in einer grösseren Zahl örtlich voneinander getrennter, dafür aber kleinerer Orte. Bis zu einer gewissen «optimalen» Stadtgrösse spricht auch dieser Aspekt eher für *grosse Entscheidungszentren*.

– *Präferenzen der Bürger hinsichtlich Art und Umfang öffentlicher Güter*: Da die Leute unterschiedliche Präferenzen haben, wünschen nicht alle dieselben öffentlichen Dienste. Dies spricht für kleine, automistische Gemeinwesen.

– *Informationskosten*: Das Vorliegen solcher Kosten ist ein Gegenpol zur oben unter den Stichworten «Externalitäten» und «sinkende Durchschnittskosten» erwähnten Zentralisierungstendenz.

– *Wettbewerb unter Gemeinden*: Unter der Annahme, dass auch auf politischen Märkten ein «agency»-Problem besteht, d. h. dass die Behörden nicht immer genau jene Politik verfolgen, die im Interesse ihrer Bürger ist, führt ein solcher Gemeinewettbewerb dazu, dass sich die Behörden nicht alles erlauben können. Unterschiedliche Steuersätze sind – zum Teil wenigstens – Ausdruck eines solchen Wettbewerbs³. Dieser Aspekt betont die Wünschbarkeit eher *kleiner* Gemeinwesen.

Der kurz dargestellte ökonomische Ansatz kann wie folgt zusammengefasst werden: Die *optimale Grösse* eines Entscheidungskollektivs muss zum einen auf Grund verschiedener Nicht-Konvexitäten (d. h. Externalitäten, sinkende Durchschnittskosten), zum andern auf Grund von Informationsaspekten bei der Produktion «öffentlicher» Güter bestimmt werden. Da die Bestimmungsfaktoren a priori in beiden Richtungen wirken, kann auf theoretischer Basis allein nicht bestimmt werden, ob eine gewisse Grösse eines Entscheidungskollektivs optimal sei oder nicht. Was vielmehr not tut, ist *empirische Evidenz* zu den erwähnten fünf Punkten.

Rechtliche Implikationen

Beim Föderalismus handelt es sich also um eine *Organisationsform des Staates*, bei der auf *verschiedenen* Stufen über die Durchführung verschiedener

Aufgaben entschieden wird und bei der diese Aufgaben unter der *Aufsicht der entsprechenden Stelle* verwirklicht werden. Dieser Entscheid muss sich sowohl auf das «Ob», also auf die Grundsatzfrage, ob eine Aufgabe überhaupt anzupacken sei, als auch auf die Frage, *wie* sie zu lösen sei, beziehen. Das heisst nichts anderes, als dass *Kompetenzen*, d. h. Bewilligungen, auf gewissen Sachgebieten zu entscheiden, für verschiedene Stufen eindeutig abgegrenzt sein müssen.

Die *Kompetenzausscheidung* zwischen Gliedstaat und Bund ist für den föderalistischen Staat wesentlich, d. h. konstituierendes Element. In einem zentralistischen Staat sind allfällige «Gliedstaaten» nur organisatorische Untereinheiten, die vorgegebene Aufgaben zu erfüllen haben und denen unter dieser Prämisse höchstens gewisse Entscheidungskompetenzen gegeben werden können. «Kompetenzausscheidung» im zentralistischen Staat ist rein *organisatorisch-administrativ*; sie bedeutet nichts mehr als eine *Aufgabenzuteilung*. Demgegenüber bedeuten im föderalistischen Staat Kompetenznormen für die Gliedstaaten, was die Freiheitsnormen für das Individuum sind: Die Kompetenzen können in verschiedener Art oder allenfalls gar nicht genutzt werden. Das heisst, Kompetenz ist nicht nur eine Zuteilung von Aufgaben, sondern *Entscheidungsgewalt über die Durchführung staatlicher Aufgaben* an sich.

Freiheitsrechte können sowohl im Bund als auch in den Gliedstaaten durch Kompetenzen (Entscheidungsspielräume), die über Aufgaben zur Sicherung der freiheitlichen Ordnung hinausgehen, eingeschränkt werden. Die Garantie der Freiheitsrechte und solche einschränkende Kompetenzen müssen deshalb auf der gleichen Ebene, d. h. in der Verfassung statuiert sein. Wie dann die Kompetenzausscheidung rechtlich formuliert ist, ob positiv (einzeln aufgezählt) für die Gliedstaaten und negativ für den Bund oder umgekehrt, ist von zweitrangiger Bedeutung. Wichtiger ist, dass die Abgrenzung der Kompetenzen hinsichtlich der Freiheitsrechte klar ist. In der Praxis bestehen auch Mischformen von rein administrativen Aufgabenzuteilungen und wirklichen Kompetenzen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn in Rahmengesetzen Mindestanforderungen an die Wahrnehmung von Aufgaben durch die Gliedstaaten gestellt werden, oder auch, wenn zwischen Bund und Gliedstaaten eine Kompetenzausscheidung über eine weitgehend unteilbare Sache besteht⁴. Der *Entscheidungsprozess* in den Gliedstaaten über Materien solcher gemischter Kompetenzen kann zu rechtlich äusserst heiklen Problemen führen: Darf über das «Ob» einer Frage entschieden werden? Oder darf nur die Art und Weise der Aufgabenlösung zur Diskussion gestellt werden?⁵

Ähnlich wie bei der horizontalen Wirkung der Freiheitsrechte müssen auch hier die Grundlagen für eine optimale Beziehung zwischen den Glied-

staaten geschaffen werden: Die Vertragsfreiheit und die Durchsetzung von Verträgen müssen gewährleistet, für das Externalitätsproblem optimale Lösungsansätze geschaffen und der Wettbewerb zwischen den Gemeinwesen nicht verhindert werden⁶.

Das Föderalismusverständnis in BV und VE

In der geltenden Bundesverfassung hat die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen grösste Bedeutung. Alle Normen, die sich nicht auf die Organisation des Bundes allein beziehen, sind Kompetenznormen des Bundes gegenüber den Kantonen. Auch die Freiheitsrechte müssen in diesem Sinne als Kompetenznormen des Bundes verstanden werden. Damit bestimmt ihr Charakter als negative Rechte des Individuums gegen den Staat das Tätigkeitsfeld der Kantone. Es steht den Kantonen aber offen, mehr und andere Freiheitsrechte zu gewährleisten, sofern sie nicht den durch den Bund gewährleisteten widersprechen.

Diese Regeln finden aber insofern eine bedeutsame Einschränkung, als gewisse Freiheitsrechte nicht in ihrer vollen Konsequenz als Kompetenzen des Bundes gegenüber den Kantonen angewandt werden, d.h. als Barrieren für die Kantone vollständige Geltung haben. Wie oben schon erwähnt wurde, bedeutet die Eigentumsgarantie keineswegs eine Schranke gegen die Erhebung irgendwelcher kantonaler Steuern. Auch die HGF wird nur zum Teil als Grenze für kantonale Aktivitäten betrachtet. Das Besondere an der *föderalistischen Struktur* ist nun, dass der relativ weite Spielraum auf die Gliedstaaten beschränkt ist, da die *Kompetenzvermutung* bei den Kantonen liegt, während eine neue Bundesaufgabe prinzipiell in der Bundesverfassung verankert werden muss. Darüber hinaus wird die Entscheidungskompetenz innerhalb der Kantone vielfach noch weiter nach unten delegiert. So wird denn in einer Gemeinde entschieden, ob man ein Opernhaus bauen, in den Kantonen, ob man eine Hochschule haben wolle; solche Entscheide im kleinen und nicht eine wohltönende Zielsetzung im grossen machen die Kulturpolitik und die Hochschulpolitik aus.

Die *Kompetenzverschachtelung* trägt der geltenden Bundesverfassung am meisten Kritik ein. In der Tat gibt es heute kaum mehr «reine» Kantonskompetenzen, wobei es natürlich sehr darauf ankommt, welches Kriterium als Grundlage zur Beurteilung dieser «Reinheit» herangezogen wird. Entsprechend sind auch «reine» Bundeskompetenzen, um diesen Ausdruck beizubehalten, selten. Die Übersichtlichkeit der Zuständigkeitsordnung leidet sehr unter dieser Verschachtelung. Vielfach ist aus heutiger Sicht nicht mehr recht einzusehen, warum gewisse Normen so kompliziert

formuliert werden mussten⁷. Eine «Entrümpelung» wäre ohne Zweifel am Platze. Allerdings darf man nicht vergessen, dass die Zuständigkeitsordnung im Bund etwas Gewachsenes ist, manchmal unter härtesten Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern einer Staatsaufgabe in Bundeshand, solchen, die sie lieber von den Kantonen gelöst gesehen hätten und Gegnern einer neuen Staatsaufgabe überhaupt. Die Existenz solcher Kompromissnormen ist zwar auf das Prinzip einer sauberen Kompetenzausscheidung zurückzuführen. Deswegen können aber solche Kompromissnormen noch lange nicht als Argument gegen das Prinzip einer sauberen Kompetenzausscheidung angeführt werden.

Die Stellung der Kantone im Entscheidungsprozess des Bundes ist durch drei organisatorische Einrichtungen gewährleistet: Zum einen durch die kleine Kammer, in die jeder Kanton zwei Ständeräte entsenden kann und die dem Nationalrat gleichgestellt ist; zum anderen durch das Recht zur Standesinitiative nach BV 93 II; zum dritten durch das für Verfassungsrevisionen notwendige Ständemehr nach BV 123 (beachte auch BV 89 und 89^{bis}). Das Referendumsrecht von acht Kantonen gegen Bundesgesetze war bislang nie von praktischer Bedeutung.

Das Verhältnis von Bund und Kantonen wird im VE durch das Wort «*Verantwortung*» gekennzeichnet. Damit soll nicht nur ein Unterschied zur Kompetenz als blosser Ermächtigung gemacht werden, sondern auch eine Pflicht zur «gegenseitigen Zusammenordnung und Zusammenarbeit von Bund und Kantonen» statuiert werden. «*Verantwortung*» bedeutet, dass Bund und Kantone die Pflicht haben, auf gewissen Gebieten «geeignete Vorkehren» (VE 48 II), was immer das in der Praxis auch heissen mag, zu treffen. In den Artikeln 50 bis 52 werden solche Verantwortungen sowohl für den Bund als auch *für die Kantone aufgezählt*. Eine *letztliche Verantwortungs-Vermutung* wird dem Bund in VE 52 I gegeben⁸. Damit wird mehr getan, als nur eine neue Kompetenzaufteilung vorgenommen. Die Kantone werden auf das «*Ob*» der Durchführung einer Staatsaufgabe ganz eindeutig festgelegt: Sie *müssen* geeignete Massnahmen auf den Gebieten der Schule, der Raumordnung, der Kulturförderung, des Hochschulwesens usw. treffen. Darüber hinaus kann aber auch das «*Wie*» einer kantonalen Staatsaufgabe durch Mindestanforderungen (z. B. in Rahmengesetzen) weitgehend festgelegt werden. Im weiteren ist die Zielsetzung der kantonalen Politik auf gewissen Gebieten durch die Programmnormen des ersten Teils des VE – mehr oder weniger scharf – festgelegt. So wären die Kantone z. B. verpflichtet, im Rahmen der Kulturpolitik jedermann Zugang zum kulturellen Leben zu erleichtern (VE 36 I).

Die «*Zusammenordnung*» und die «*Zusammenarbeit*» gehen soweit, dass der Bund nicht nur gemäss VE 52 kantonale Aufgabenbereiche an

sich ziehen kann, sondern in den eigentlichen Hauptverantwortungsbereichen der Kantone nebst Mindestanforderungen überdies *eigene Einrichtungen* schaffen kann (VE 51 II).

Im Entscheidungsprozess des Bundes werden im VE drei wesentliche Aspekte geändert. Zum ersten würden unter dem VE – im Vergleich zu heute – sehr viel mehr materiell wichtige Dinge auf Gesetzesebene (und nicht auf Verfassungsebene) gefällt. Weil auf dieser Ebene im fakultativen Referendum nur das Volk und nicht die Stände entscheiden, verlieren die Kantone ihre Funktion als selbständige Entscheidungseinheiten. Zum zweiten könnten die Fragen, wie weit eine Staatsaufgabe überhaupt wahrgenommen werden, und wer sie erledigen soll, unter Umständen voneinander getrennt sein. Das würde bedeuten, dass die traditionelle Koalition aus Föderalisten und freiheitlich Denkenden in Unsicherheits-situationen⁹ auseinanderbrechen könnte. Zum dritten haben jeweils drei kantonale Parlamente zusammen das Referendums- und Initiativrecht.

Die Diskussion des ökonomischen Ansatzes zur Föderalismustheorie hat gezeigt, dass die optimale Grösse eines Entscheidungskollektivs nicht auf Grund von a-priori-Überlegungen beurteilt werden kann. Vielmehr ist empirische Evidenz zu den erwähnten fünf Punkten beizuziehen. Die Tatsache, dass die Kommission auf dem Gebiet des Föderalismus so weitgehende Änderungen vorschlägt, zeigt, dass sie die heute herrschende Situation als nicht-optimal beurteilt. Um dieses Resultat zu erreichen, hätte sie nicht nur empirische Informationen über die herrschende Situation, sondern auch über die vorgeschlagene Lösung einholen müssen. Dies ist nicht der Fall. Die Kommission zitiert vielmehr einen Experten: «So paradox dies klingt: mehr Bundeskompetenzen führen zu mehr Föderalismus – vorausgesetzt freilich, diese Bundeskompetenzen beschränken sich auf die Aufstellung allgemeiner Grundsätze und Rahmenbedingungen für die Gliedstaaten und nicht im Zuge allgemeiner Gleichmacherei darauf, was auf gliedstaatlicher Ebene besser bewältigt werden kann»¹⁰. Diese Aussage scheint nicht richtig zu sein. Erstens, wenn Föderalismus eine Situation ist, in der Gliedstaaten innerhalb eines gewissen Rahmens letztinstanzlich über die Durchführung einer Aufgabe entscheiden, so führen mehr Bundeskompetenzen zu *weniger* und nicht zu mehr Föderalismus. Wenn darüber hinaus auf Grund der Experten-aussage eine allgemeine Lösung zur Auffindung der optimalen Grösse von Entscheidungseinheiten bestimmt werden soll, führt dies zu falschen Ergebnissen. Die Aussage kann nicht unabhängig vom Inhalt solcher allgemeiner Grundsätze und Rahmenbedingungen richtig sein. So besteht beispielsweise eine optimale Lösung des Umweltproblems nicht a priori darin, gesamtschweizerische Standards einzuführen¹¹. Eine solche Aus-

sage kann also nicht als taugliches Argument verwendet werden, von der heutigen Föderalismuslösung abzuweichen.

Im weiteren ist es unrichtig, wenn im Bericht behauptet wird, der VE nehme praktisch keine materiellen Verschiebungen in der *Aufgabenzuweisung* zwischen Bund und Kantonen vor (Ber. S. 96). Im VE wird ganz eindeutig das Prinzip des Verhältnisses von Bund und Kantonen geändert. Die kantonalen Aufgaben werden nicht mehr von den Kantonen selbst geschaffen, sondern von oberer Instanz. Es handelt sich auch nicht einfach um eine entflechtete Darstellung des Status quo, da die Programmatik des VE durchaus auf künftige Aufgaben ausgerichtet ist und grundsätzliche Entscheide der Kantone vorwegnimmt.

Abgesehen von dieser Kompetenzverschiebung sind auch die politischen Rechte der Kantone wesentlich beschnitten. Dies insofern, als gegenüber der geltenden Situation bedeutend mehr materiell wichtige Punkte auf Gesetzesebene gelöst würden, auf einer Ebene also, auf der die Kantone, weil das Ständemehr nicht mehr notwendig wäre, ihrer Stellung als selbständige Entscheidungseinheiten beraubt wären.

¹ Die gleichgeartete Bedingung findet man auch bei Rousseau. Althusius führt denn auch aus: «In Sachen aber, die alle Einzelnen angehen, obsiegt die Mehrheit nicht; weil das, was alle betrifft, auch nur von allen beschlossen werden kann.» Diese Bedingung führt dann zur Begründung der Volkssouveränität, da ja hinter den einzelnen Gliedern des Staates das Volk steht. Der wesentliche Unterschied zu Rousseau besteht aber darin, dass dieser Staat aus den *Individuen herauswächst* und dass keine «*aliénation totale*» stattfinden muss, sondern nur eine – wie man es nennen könnte – «*aliénation particulière et fonctionnelle*». – ² Tiebout, Charles, *The Pure Theory of Local Expenditures*, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, S. 416 ff. – ³ Vgl. zu diesem Problem: Stigler, George J., *Economic Competition and Political Competition*, *Public Choice*, 1972, S. 91 ff. – ⁴ Eine Sache kann im Laufe der Zeit ihren Charakter ändern, während die Verfassung und damit die Kompetenzaufteilung konstant bleibt. In solchen Fällen können Kompetenzen recht fiktiv werden. Vgl.

z. B. die durch die BV gewährleistete «Wehrhoheit» (BV 19 IV) der Kantone. – ⁵ Ein Beispiel mag diesen Punkt illustrieren: Sieht ein Bundesgesetz eine Mindestanzahl Turnhallen pro Jugendliche vor, ist es fraglich, was geschehen soll, wenn sich auf Gemeindeebene, wo der Bau von Turnhallen letztlich durchgeführt werden muss, das Volk konsequent weigert, den dazu notwendigen Kredit zur Verfügung zu stellen. – ⁶ Dieser letzte Punkt spricht *ceteris paribus* gegen eine Steuerharmonisierung. – ⁷ Vgl. z. B. BV 32^{quater} oder BV 35. – ⁸ In VE 52 II wird eine unbestimmte Menge von Staatsaufgaben eröffnet. Diese wird in VE 52 I zuerst einmal den Kantonen zugewiesen. Durch die Bundesgesetzgebung können solche Aufgaben jedoch jederzeit an den Bund übertragen werden. – ⁹ Diese Einschränkung ist wesentlich, da auch im politischen Prozess rationale Erwartungen spielen. – ¹⁰ Ber., S. 112. – ¹¹ Vgl. hierzu: Peltzman, Sam und Tideman, N., *Local versus National Pollution Control*, *American Economic Review*, Vol. 62, 1972, S. 959 ff.