

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Gertrud Kalb-Krause

Föderalismus in der Defensive?

Die Bundesstaaten im
politischen Machtgefüge der USA

S 38
Dezember 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlußfolgerungen**
- 7 **Einführung**
- 9 **Ansätze zur Wiederbelebung des Föderalismus zu Ende des 20. Jahrhunderts**
- 12 **Das Verhältnis zwischen den Einzelstaaten und der bundesstaatlichen Ebene unter Präsident George W. Bush**
- 13 Mechanismen der Zentralisierung:
Das Schulgesetz »No Child Left Behind«
- 14 Politischer Gestaltungsspielraum und Finanzstrukturen der Bundesstaaten
- 15 Bundespolitische Eingriffe in die gesetzgeberische Kompetenz der Bundesstaaten (*federal preemption*)
- 18 Zentralisierungsstrategien zur Förderung konservativer Werte
- 20 **Fazit und Ausblick**

Gertrud Kalb-Krause studierte Anglistik, Amerikanistik und Romanistik in Erlangen, St.Andrews (Schottland) und Genf und ist heute als Professorin für Betriebswirtschaft an der Fachhochschule München tätig. Der Schwerpunkt ihrer Lehrtätigkeit liegt auf Länderstudien und interkulturellen Themen. Vom 1. April bis 31. Juli 2005 war die Autorin Gast in der Forschungsgruppe Amerika der SWP.

**Föderalismus in der Defensive?
Die Bundesstaaten im politischen Machtgefüge
der USA**

Die in der Verfassung festgelegten Rechte der Bundesstaaten sind ein wichtiger Faktor der Machtbalance innerhalb des politischen Systems der USA. Diese Balance hat sich unter der Präsidentschaft von George W. Bush deutlich verschoben. Der Präsident und seine republikanische Partei, die als Anhänger eines starken föderalen Systems galten, verdrängen durch eine zentralisierende Politik die Bundesstaaten mehr und mehr aus den traditionellen Kernbereichen ihrer Zuständigkeit. Ist dies in erster Linie der Versuch, die gegenwärtige politische Dominanz der Republikaner in Washington zu nutzen, um notwendige Reformen – auch zu Lasten der Bundesstaaten – umzusetzen? Wie gestaltet sich das Machtverhältnis zwischen Bundesstaaten und Bundesregierung in diesem Zusammenhang, welche Konflikte sind aufgetreten? Inwieweit kann das föderale System auf neue nationale und globale Herausforderungen flexibel reagieren? Vor dem Hintergrund der aktuellen Föderalismusdiskussion in Deutschland und in Europa gewinnt eine Untersuchung der jüngsten Entwicklungen in den USA in diesem Bereich zusätzliche Bedeutung, denn die amerikanische Debatte kann hier möglicherweise vergleichende Denkanstöße liefern.

Die vorliegende Studie untersucht den politischen und verfassungsrechtlichen Hintergrund des Verhältnisses zwischen den Bundesstaaten und der Bundesregierung und konzentriert sich auf die Veränderungen dieses Verhältnisses seit Mitte der neunziger Jahre. Nachdem das föderale System in den USA im 20. Jahrhundert jahrzehntelang von einem Prozeß der Zentralisierung geprägt war, gab es in den neunziger Jahren erstmals wieder sichtbare Anzeichen für eine Wiederbelebung des Föderalismus und eine Stärkung der Eigenverantwortung der Bundesstaaten. Dieser Trend hat sich jedoch unter der Präsidentschaft von George W. Bush nicht fortgesetzt, ja zum Teil sogar umgekehrt. Nicht nur als Folge des »Krieges gegen den Terror«, sondern als Ausdruck der wertkonservativen und wirtschaftsliberalen Prioritäten der Bush-Administration bestimmt derzeit eine Strategie gezielter bundespolitischer Intervention fast alle Politikfelder.

Die im folgenden beleuchteten Beispiele aus Kernbereichen einzelstaatlicher Zuständigkeit veranschau-

lichen das Prinzip und die Funktionsweise der Zentralisierungspolitik im gegenwärtigen politischen Kontext; gleichzeitig lassen sie den geringen finanziellen Spielraum erkennen, der den Bundesstaaten trotz eigener Steuerhoheit angesichts ständig neuer Belastungen durch bundespolitische Vorgaben bleibt. Kann unter diesen Bedingungen ein Wettbewerb zwischen den verschiedenen institutionellen Ebenen stattfinden, wie es Befürworter eines zeitgemäßen Föderalismus propagieren? Echte Konkurrenzsituationen und Wechselwirkungen ergeben sich vor allem im Bereich von Regulierung und Deregulierung. Bei der Klimaschutzpolitik beispielsweise haben einzelne Bundesstaaten wie Kalifornien oder die Ostküstenstaaten eine Vorreiterrolle übernommen und gesetzliche Schritte zur Senkung der CO₂-Emissionen eingeleitet. Die Regulierung wichtiger Regionalmärkte könnte nationale Auswirkungen haben und die Vereinheitlichung strengerer Normen, auch auf Druck der Unternehmen, beschleunigen.

Die Studie kommt zu der Schlußfolgerung, daß sich die Machtbalance innerhalb des politischen Systems unter der Bush-Administration zwar sehr deutlich zugunsten der bundespolitischen Ebene verschoben hat, ohne daß dies aber gegenläufige Tendenzen ausgeschlossen hätte. In einigen wichtigen Politikbereichen (Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft) können sich die föderalen Strukturen nach wie vor eigendynamisch entfalten, wodurch zumindest punktuell der Wettbewerb zwischen den institutionellen Ebenen aufrechterhalten und gefördert wird. Ein aus europäischer Sicht wichtiger Aspekt betrifft den Umweltbereich: Hier bieten sich nach dem Ausstieg der USA aus dem Kyoto-Vertrag einzelne Bundesstaaten als amerikanische Kooperationspartner für eine nachhaltige Klimaschutzpolitik an. Es sind Staaten, die nicht nur als wichtige Meinungsführer auf subnationaler Ebene auftreten, sondern in den sich abzeichnenden Koalitionen auch über beträchtlichen politischen Einfluß auf künftige nationale Entwicklungen verfügen.

Auch wenn sich für viele zentralisierende Maßnahmen der Bush-Administration stichhaltige sachliche Gründe finden lassen, so ist doch gleichermaßen erkennbar, daß der Präsident und der von den Republikanern dominierte Kongreß die bundespolitische Intervention als ein Instrument ansehen, um ihre wirtschaftsliberale und wertkonservative Agenda dauerhaft zu verankern. Dabei stellen sie auch die spezifisch amerikanische Föderalismuskomponente, durch einzelstaatlich unterschiedliche Gesetzgebung

Diversität zu ermöglichen, auf den Prüfstand. Eine zunehmende Beschneidung ihrer Rechte, insbesondere in der Gesellschaftspolitik und im Bereich der Justiz, weckt jedoch nicht nur bei den Bundesstaaten, sondern auch bei Teilen der republikanischen Wählerschaft Widerstand. Es zeichnet sich ab, daß auch konservative Wähler historisch gewachsenen föderalen Strukturen den Vorrang geben vor bundespolitischem Aktivismus, ein Faktor, der sich in der verbleibenden Amtszeit von George W. Bush in der politischen Auseinandersetzung mäßigend auswirken könnte. Noch viel bedeutsamer wird allerdings die Frage sein, welches Gewicht der Oberste Gerichtshof in seiner neuen Zusammensetzung dem föderalen Prinzip bei seinen Entscheidungen geben wird.

Einführung

Die Beziehung der amerikanischen Bundesstaaten zum *Federal Government*, zur Bundesregierung in Washington, ist ein Spannungsverhältnis, das die gesamte Geschichte der USA durchzieht und im Laufe der Zeit eine Fülle unterschiedlicher, ja konträrer politischer, verfassungsrechtlicher und politikwissenschaftlicher Interpretationen erfahren hat. Der zehnte Zusatz zur Verfassung der Vereinigten Staaten (Tenth Amendment, 1791) hatte den Bundesstaaten die Zuständigkeit für alle Bereiche zugewiesen, die die Verfassung nicht ausdrücklich der Bundesregierung vorbehalten hatte. Das von der Verfassung ursprünglich vorgesehene duale System, das der Bundesregierung explizit nur die hoheitlichen Aufgaben der Außenpolitik und Landesverteidigung sowie die Sicherung des Handels zwischen den Bundesstaaten zugewiesen hatte, ist de facto aber durch die Praxis der vergangenen sieben Jahrzehnte überlagert worden. Von der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung im Rahmen von Roosevelts *New Deal* in den dreißiger Jahren bis zur Bürgerrechtsgesetzgebung und den Gesetzen zum Aufbau der *Great Society* in den sechziger Jahren hat die Bundesregierung ihren Einfluß und ihre Führungsrolle progressiv ausgeweitet und damit die traditionellen Kompetenzen der Bundesstaaten drastisch beschnitten.

Der Trend zur Zentralisierung mittels einer einheitlichen nationalen Gesetzgebung war also im 20. Jahrhundert eine Konstante der amerikanischen Politik und wurde – angefangen von der Überwindung der Weltwirtschaftskrise und dem Aufbau eines sozialen Netzes bis zur Durchsetzung der Bürgerrechte – mit übergeordneten politischen Motiven gerechtfertigt. Der Begriff der »*states' rights*«, der einzelstaatlichen Rechte, hatte zudem, je nach politischem Standpunkt, kontroverse bzw. provozierende Konnotationen angenommen. Für viele Amerikaner war er gleichbedeutend mit der Praxis der Sklaverei in den Südstaaten und der versuchten Abspaltung von der Union, die zum amerikanischen Bürgerkrieg führte, und in der Tat dienten die »*states' rights*« bis in die jüngere Vergangenheit hinein manchen Bundesstaaten politisch als Vorwand für Segregation und Diskriminierung der schwarzen Bevölkerung.

Von seiten der Bundesstaaten konzentriert sich die Debatte um die Auslegung der im Tenth Amendment verankerten, aber nicht klar definierten Rechte heute auf die Verteidigung traditioneller Zuständigkeitsbereiche, zu denen vor allem das Schul- und Bildungswesen, die einzelstaatliche Wirtschaftsentwicklung, das Polizeiwesen und große Bereiche der Justiz gehören. Jenseits dieser eher defensiven Argumentation hat sich in den letzten Jahren verstärkt eine theoretische Auseinandersetzung darüber entfaltet, welche Formen föderaler Strukturen für das Amerika des 21. Jahrhunderts zeitgemäß sind. Für heutige Befürworter einer Stärkung der Bundesstaatenrechte geht es beim Föderalismus nicht nur um administrative und finanzielle Aufteilung von Funktionen und eine Kooperation im vorgegebenen institutionellen Rahmen; sie propagieren Föderalismus als Wettbewerb zwischen den verschiedenen Akteuren zur Modernisierung des Staates.¹ Kennzeichnend für die politikwissenschaftliche Debatte in den USA ist dabei, daß sie den Praxisbezug in enger Anlehnung an die verfassungsmäßigen Vorgaben sucht und in anglo-amerikanischer Rechtstradition konsequent an die aus der Verfassungsgeschichte herrührenden Präzedenzfälle anknüpft.

Heute werden die Begriffe *states' rights* und *federalism* im amerikanischen Sprachgebrauch entweder weitgehend synonym gebraucht oder in einer Weise differenziert, die *states' rights* als eher statische Größe de-

¹ Aus der großen Zahl der Studien, die insbesondere den *public choice*-Ansatz betonen, seien stellvertretend genannt: John Ferejohn/Barry W. Weingast, *The New Federalism. Can the States be Trusted?*, Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1997; Michael S. Greve, *Real Federalism. Why It Matters, How It Could Happen*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute Press, 1999. Michael Greve ist Leiter des *Federalism Project* beim American Enterprise Institute, das laufend Publikationen zu aktuellen politischen Themen mit Föderalismusbezug veröffentlicht, siehe dazu <www.federalismproject.org>. – Zur kontrastiven Analyse zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland siehe auch Walter Klitz/Nico Wirtz (Hg.), *Cooperative versus Competitive Federalism: Big Government or Power to the People? Analyzing and Comparing the U.S. and the German Federal System*, Washington, D.C. 2002 (Friedrich-Naumann-Stiftung in cooperation with the American Council on Germany and the Denver Council on Foreign Relations).

finiert, im Gegensatz zur Dynamik der Prozesse, die mit dem Wettbewerb und der Machtbalance zwischen den verschiedenen Ebenen eines föderalen Systems einhergehen. Insgesamt lassen sich in der Föderalismusdiskussion drei Hauptschwerpunkte identifizieren: erstens die geistesgeschichtlichen und verfassungsrechtlichen Ideen, die nach wie vor in den USA den Interpretationsrahmen für die Entwicklung des politischen System bilden; zweitens die konkrete operative Frage, wann und in welcher Form Zentralisierung oder Dezentralisierung effektiveres politisches Handeln ermöglicht; und schließlich die Grundsatzdebatte der jüngeren Vergangenheit über Funktion und Rolle des Staates als Akteur im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich.²

² Vgl. Timothy Conlan, *From New Federalism to Devolution. Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998, S. 4.

Ansätze zur Wiederbelebung des Föderalismus zu Ende des 20. Jahrhunderts

Die Überzeugung, daß die Macht der Bundesregierung begrenzt und auf die bürgernähere Ebene der Bundesstaaten zurückverlagert werden sollte, kam in der jüngeren Vergangenheit erstmals mit der Präsidentschaft von Ronald Reagan wieder als politisches Programm zur Geltung. Die praktischen Auswirkungen blieben allerdings gering. Das ehrgeizige Projekt, die nationalen Sozialprogramme umzuschichten und in die Verantwortung der Bundesstaaten zu übertragen, scheiterte am Widerstand des Kongresses. Reagan förderte zwar den Prozeß der Deregulierung im privaten Sektor, zu einer Umverteilung der politisch-administrativen Zuständigkeiten kam es aber letztlich nicht; ob er als Folge der Deregulierungsmaßnahmen auch ein Umfeld für größere Autonomie der Einzelstaaten schuf, ist umstritten.³ Bedeutsam war, daß die Bundesstaaten nicht zuletzt als Folge eines gewissen Abbaus der haushaltspolitischen Verflechtung mit der Bundesebene und der drastischen Kürzung von Bundeszuschüssen für freiwillige Programme gezwungen waren, ihre Verwaltung zu modernisieren und selbst neue Politikinitiativen in ihren traditionellen Zuständigkeitsbereichen zu entwickeln.⁴

Eine Untersuchung der Wahlprogramme der Republikaner und Demokraten seit den achtziger Jahren zeigt einen deutlichen Trend zu einer neuen Betonung von *Federalism* im Sinne einer Aufwertung der Rolle der Einzelstaaten und eines stärker subsidiär angelegten Zuschnitts der Aufgabenteilung.⁵ Auch wenn Wahlprogramme nicht unbedingt ein Indiz für die später tatsächlich praktizierte Politik sind, so reflektieren sie doch den Kontext, in dem sich ein Wandel der politischen Meinungsbildung vollzieht. Dabei fällt auf, daß sowohl Republikaner wie Demokraten ab

diesem Zeitpunkt der Gestaltung der Beziehungen zwischen der Bundesregierung und den Einzelstaaten sehr viel mehr Aufmerksamkeit zuwendeten als zuvor. Während allerdings die Demokraten in erster Linie von kooperativem Föderalismus, von einer Partnerschaft zwischen den verschiedenen Ebenen sprechen und fordern, die Verwaltung bundesstaatlicher Programme zu dezentralisieren, steht für die Republikaner die Souveränität der Einzelstaaten und die Rückbesinnung auf die ursprünglichen Absichten der Verfassung im Vordergrund. Gleichzeitig betonen die Republikaner auch die Notwendigkeit, den *states' rights* verfassungsrechtlich wieder mehr Gewicht zu verleihen und Richter zu berufen, die sich deren Schutz verpflichtet fühlen.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, daß in den neunziger Jahren unter einem demokratischen Präsidenten, unter Bill Clinton, der bisher weitreichendste Schritt der Rückübertragung von sozialpolitischen Kompetenzen an die Bundesstaaten im Rahmen der Sozialhilfereform Gestalt annahm, denn die Sozialhilfe (*welfare*) war ein Herzstück der demokratischen Sozialgesetzgebung des New Deal und des »Kriegs gegen die Armut« in den sechziger und siebziger Jahren gewesen. Das Vorhaben war Teil des Aktionsprogramms und konservativen politischen Manifests »Contract with America«, mit dem die Republikaner unter Newt Gingrich, dem späteren Sprecher des Repräsentantenhauses, die Basis für ihren hohen Wahlsieg bei den Kongreßwahlen im Jahre 1994 legten. Unter den geänderten Mehrheitsverhältnissen räumten die Republikaner seiner raschen Umsetzung hohe Priorität ein, und mit dem »Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act« von 1996 wurde der gesamte Bereich der Unterstützung bedürftiger Familien per Gesetz wieder in die primäre Zuständigkeit der Bundesstaaten verlegt. Aufbauend auf einem Festbetrag (*block grant*) aus dem Bundeshaushalt, klaren Zielvorgaben und finanziellen Planungsgrößen sollten die Einzelstaaten die Sozialhilfe in ihre Regie übernehmen, konnten die Reform aber nach eigenen Modellen ausgestalten und lokalen Bedürfnissen anpassen.

Daß das Gesetz schließlich in beiden Parteien Zustimmung fand und von Präsident Clinton – nach

³ Ebd., S. 13f: »Reagan bediente sich intensiv des Mittels der nationalen Gesetzgebung und Regulierung, um einzelstaatliche und lokale Initiativen zu unterbinden, die er als Eingriff in die freie Marktwirtschaft für den privaten Sektor oder als konträr zu seiner Sozial- und Wirtschaftspolitik ansah«. Eine ausführliche Diskussion bieten die Kapitel 8–10.

⁴ Vgl. ebd., S. 309f.

⁵ Für das Folgende siehe J. Mitchell *Pickerill*/Cornell W. *Clayton*, *The Rehnquist Court and the Political Dynamics of Federalism*, in: *Perspectives on Politics*, 2 (Juni 2004) 2, S. 233–248 (238f).

zwei Vetos – als eigenes politisches Anliegen vertreten und mitgestaltet wurde, zeigt, daß quer durch das politische Spektrum die Bereitschaft gewachsen war, kostspielige nationale gesetzliche Sozialleistungen (*entitlement programs*) zu begrenzen und die administrativen Einzelheiten des Vergabemodus zu dezentralisieren. Es entwickelte sich auch ein Konsens darüber, daß das Innovationspotential für die Gestaltung zielorientierter und effektiver Sozialhilfeprogramme bei den Einzelstaaten liegt, von denen manche – wie zum Beispiel Wisconsin – bereits mit neuen Lösungen erfolgreich experimentiert hatten und anderen Bundesstaaten als Modell dienen konnten. Gleichzeitig bot das Gesetz den Einzelstaaten auch finanzielle Anreize, um über die Zielvorgaben hinausgehende Ergebnisse zu erzielen und dadurch zusätzliche Mittel für eigene Initiativen im sozialen Bereich zu erhalten. So ist es nicht überraschend, daß viele Beobachter in diesem Reformmodell schon eine zukunftsweisende Antwort auf die Frage nach einer zeitgemäßen Spielart von Föderalismus sahen. Im Verhältnis der Einzelstaaten zum *Federal Government* wurden in der Clinton-Ära sowohl durch die Betonung der souveränen Rechte der Bundesstaaten als auch durch konkrete politische Maßnahmen zur Dezentralisierung bzw. Rückübertragung von Kompetenzen an die Bundesstaaten erstmals seit der Ära des New Deal sichtbare neue Akzente gesetzt. Die Diskussion und die Entscheidungen der neunziger Jahre haben den Prozeß einer weiteren Zentralisierung und Machtverschiebung auf die nationale Entscheidungsebene hin zumindest aufgehalten.

Neben dem politischen Prozeß verdienen auch die verfassungsrechtlichen Urteile des Obersten Gerichtshofs seit Anfang der neunziger Jahre Beachtung. Erstmals nach über fünf Jahrzehnten zog die Rechtsprechung des Gerichts einer immer weiter zentralisierenden Gesetzgebung des Kongresses Grenzen und stärkte den Status und die Eigenverantwortung der Einzelstaaten. Eine Reihe von Urteilen schränkte die Reichweite der *Commerce Clause* der Verfassung ein, die die Regelung des »interstate commerce«, also des nationalen Wirtschaftsmarkts, zur Sache des Bundesgesetzgebers erklärt und mit der seit 1937 geradezu als Generalklausel jedes zentralisierende gesetzliche Vorhaben gerechtfertigt worden war. Als Beispiel sei die Entscheidung gegen ein Bundesgesetz aus dem Jahre 1990 genannt, das das Tragen von Waffen in der Nähe von Schulen verbot (*United States v. Lopez*, 1995). In der Begründung der Ablehnung wurde darauf verwiesen, daß der Kongreß seine Kompetenz überschritten habe, da das Gesetz nichts mit der Regelung des

Handels oder dessen Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Beziehungen unter den Bundesstaaten zu tun habe. Und auch in seiner Entscheidung über eine gesetzliche Bestimmung aus dem Jahre 1994, die Gewalt gegen Frauen zu einem *federal crime*, einem von den Bundesbehörden zu verfolgenden Vergehen, erhoben hatte, befand das Gericht, daß dieser Straftatbestand nicht durch die *Commerce Clause* in die Zuständigkeit des Bundes übertragen werden könne (*United States v. Morrison*, 2000).

Aus politischer Perspektive ist interessant, daß beide Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs im Widerspruch zu den Wünschen einer großen Zahl von Bundesstaaten standen, die selbst schon entsprechende einzelstaatliche Bestimmungen eingeführt hatten und die verfassungsrechtliche Begründung einer nationalen Regelung offensichtlich für sekundär hielten. Es wäre daher falsch, davon auszugehen, daß im institutionellen Wettbewerb die Bundesstaaten automatisch eine eigene Zuständigkeit bevorzugen; sie schließen heute keineswegs von vornherein eine einheitliche nationale Gesetzgebung aus, wenn ihnen diese politisch effektiver erscheint oder diese dazu dienen könnte, einen negativen Wettbewerb nach unten zu verhindern.

Bemerkenswert waren ebenfalls jene Entscheidungen, mit denen der Oberste Gerichtshof hohe Hürden für Klagen von Privatpersonen gegen die Bundesstaaten aufbaute. Das Gericht betonte damit wieder die souveräne Immunität der Einzelstaaten, nachdem deren Status im föderalen Machtgefüge als Folge der Auseinandersetzung um Bürgerrechte kontinuierlich geschwächt worden war. So wurde in zwei Urteilen entschieden, daß Privatpersonen keine Möglichkeit haben, einen Bundesstaat auf die Einhaltung des bundesrechtlichen Verbots der Diskriminierung aus Altersgründen zu verklagen (*Gregory v. Ashcroft*, 1991, und *Kimel et al. v. Florida Board of Regents*, 2000). Außerdem wurde das Prinzip des *Anti-commandeering* gestärkt, dem zufolge Bundesstaaten nicht einfach von der Bundesregierung gezwungen werden können, Bundesgesetze nach deren Vorgaben umzusetzen. So verbot das Urteil *New York v. United States* (1992) der Bundesregierung, den Einzelstaaten direkte Anweisungen für das Prozedere bei der Beseitigung radioaktiver Abfälle zu geben, und *Printz v. United States* (1997) hob eine Bestimmung auf, die den Bundesstaaten bzw. den lokalen Behörden auferlegte, Käufer von Handwaffen zu überprüfen. Angesichts der Präzedenzwirkung dieser höchstrichterlichen Urteile begannen viele Beobachter, von einer Zügelung der

immer weiter um sich greifenden Zentralisierungsbestrebungen der Bundesebene und einer echten Wiederbelebung des Föderalismus zu sprechen.⁶

Es sollte allerdings nicht übersehen werden, daß diese und andere Entscheidungen zu den Rechten der Bundesstaaten keine klaren Trennlinien zwischen dem Kompetenzbereich der Einzelstaaten und dem der Bundesregierung zogen, sondern daß es sich dabei eher um normative Überprüfungen einzelner Gesetze handelte mit dem Ziel, den Automatismus einer allumfassenden Zuständigkeit des Kongresses in Frage zu stellen.⁷ Die Bedeutung der Richtersprüche für den politischen Prozeß darf daher nicht überschätzt werden. Die meisten Urteile des (nach dem Namen seines vorsitzenden Richters bezeichneten) »Rehnquist Court«⁸ zu Fragen, die das Verhältnis der Bundesstaaten zur Bundesregierung betreffen, waren knappe 5:4-Entscheidungen, und über die neunziger Jahre hinaus ist in der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs keine konsequente Linie zugunsten der Rechte der Bundesstaaten und ihrer Souveränität erkennbar.⁹ Die Urteile können daher nicht als Versuch interpretiert werden, ein striktes System des dualen Föderalismus, wie es vor 1937 vorherrschte, neu zu etablieren oder einen institutionellen Wettbewerb einzuführen. Eher hat der Oberste Gerichtshof wieder stärker die Rolle des neutralen Schiedsrichters zur Überwachung der Verfassung übernommen, um die Zuordnung legislativer Prozesse zur verfassungsmäßig vorgesehenen Ebene zu klären. Weiterhin einschränkend ist festzustellen, daß auch die politischen Grundüberzeugungen der Richter bei den

Entscheidungen offensichtlich häufig eine Rolle gespielt haben – manchmal gaben einzelne Richter einer nationalen Lösung den Vorrang, wenn die Politik eines Einzelstaates nicht ihren ideologischen Präferenzen entsprach und umgekehrt.¹⁰

⁶ Eine ausführliche Interpretation dieser Urteile für die Föderalismusdebatte bieten die Beiträge in Frank Goodman (Hg.), *The Supreme Court's Federalism: Real or Imagined?*, Thousand Oaks u.a.: Sage, März 2001 (Annals of the American Academy of Political and Social Science, Bd. 574); siehe auch Timothy J. Conlan/François Vergniolle de Chantal, *The Rehnquist Court and Contemporary American Federalism*, in: *Political Science Quarterly*, 116 (Sommer 2001) 2, S. 253–275, sowie Pickerill/Clayton, *The Rehnquist Court* [wie Fn. 5].

⁷ Siehe Conlan/Vergniolle de Chantal, *The Rehnquist Court* [wie Fn. 6], S. 267.

⁸ Eine ausführliche Analyse des Abstimmungsverhaltens jedes einzelnen Richters im Obersten Gerichtshof bietet Mark V. Tushnet, *A Court Divided. The Rehnquist Court and the Future of Constitutional Law*, New York/London: Norton, 2005.

⁹ Das Verbot, eine weitere Nachzählung des Wahlergebnisses der Präsidentschaftswahl 2000 zuzulassen, wie vom Obersten Gerichtshof des Staates Florida angeordnet, war sicherlich eine Entscheidung gegen *states' rights* von politisch ausschlaggebender Tragweite (*Bush v. Gore*, 2000).

¹⁰ Vgl. Brady Baybeck und William Lowry, *Federalism Outcomes and Ideological Preferences: The U.S. Supreme Court and Preemption Cases*, in: *Publius*, 30 (Sommer 2000) 3, S. 73–99.

Das Verhältnis zwischen den Einzelstaaten und der bundesstaatlichen Ebene unter Präsident George W. Bush

Seit dem Amtsantritt von George W. Bush und insbesondere nach den Terroranschlägen des 11. Septembers gelten für das Verhältnis der Bundesstaaten zur Bundesregierung in Washington neue politische Koordinaten, die unmittelbar die institutionelle Struktur der Machtaufteilung im föderalen System und den politischen Prozeß der Realisierung der Gesetzesvorhaben von Präsident Bush und der republikanischen Partei betreffen. Überraschend mag zunächst erscheinen, daß sich die Entwicklung der neunziger Jahre zu größerer Dezentralisierung und Eigenständigkeit der Einzelstaaten nicht fortgesetzt hat. Die Republikaner waren zuvor als die Partei der *states' rights* aufgetreten, und George W. Bush hatte als Gouverneur von Texas aus seiner Ablehnung eines »Big Government« in Washington nicht nur keinen Hehl gemacht, sondern bei der republikanischen Wählerschaft politisches Kapital daraus geschlagen. Doch unter seiner Präsidentschaft, die er schon zu Beginn unter die Devise eines *compassionate conservatism*, eines »mitfühlenden Konservatismus«, gestellt hatte und insbesondere im Gefolge der Terroranschläge ist es zu einer Politik der gezielten bundespolitischen Intervention gekommen, die fast alle Politikfelder berührt und weit über den Bereich Sicherheit und Terrorismusbekämpfung als Kernfeld bundesstaatlicher Kompetenz hinausgeht.¹¹ Einerseits ist durch den »Krieg gegen den Terror« ein Klima geschaffen worden, in dem zentralistische Maßnahmen in der Öffentlichkeit eher akzeptiert werden und im Kongreß daher leichter durchzusetzen sind, da eine starke präsidiale Exekutive von der Bevölkerung nicht zuletzt aus patriotischen Gründen unterstützt wird; andererseits scheint aber auch die Bush-Agenda selbst der Vorstellung starker, eigenverantwortlicher Bundesstaaten zuwiderzulaufen und sich von den Zielen der republikanischen Partei in den neunziger Jahren dadurch zu entfernen, daß sie eine Ausdehnung der Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten der Bundesebene vorsieht.

Wenn man sich Bushs heutige Position gegenüber dem Föderalismus anschaut, so scheint seine Politik auf möglichst langfristige wirtschaftsliberale und wertkonservative Weichenstellungen durch die Bundesregierung ausgerichtet zu sein. Darüber hinaus ist es offenbar Teil seiner Strategie, die Bundesstaaten auch in Kernbereichen eigener Zuständigkeit nach verbindlichen Kriterien zur Rechenschaft zu ziehen und Ergebnisse im nationalen Leistungsvergleich zu evaluieren. Beides gilt etwa für das Schulwesen, dessen Verbesserung Bush schon in seinem ersten Wahlkampf zu einem Schwerpunkt seines Programms erhoben hatte – im Gegensatz zu vielen seiner republikanischen Parteifreunde, die für den Rückzug der Bundesregierung und eine Auflösung des entsprechenden Ministeriums eingetreten waren. In ähnlicher Weise versucht die Bush-Administration, wirtschaftsfreundliche Maßnahmen (etwa im Energiebereich und beim Umweltschutz) durchzusetzen, indem sie direkt in die gesetzgeberische Kompetenz der Bundesstaaten eingreift. Dabei nimmt sie auch eine Konfrontation mit solchen Staaten in Kauf, die strengere Standards vorschreiben wollen. Föderalismus, wie Bush ihn versteht, heißt nicht institutioneller Wettbewerb der verschiedenen staatlichen Ebenen, sondern klare Vorgaben durch die Bundesebene zur Politikgestaltung in den Einzelstaaten.

Angesichts der Bedeutung, die moralische Themen wie Abtreibung oder die gleichgeschlechtliche Ehe für einen großen Teil der evangelikalen republikanischen Wählerschaft und ihrer einflußreichen öffentlichen Vertreter haben, dürfte es darüber hinaus ein Anliegen des Präsidenten sein, noch vorhandene Machtzentren der Demokraten in den Bundesstaaten zu schwächen, die auf einzelstaatlicher Ebene weitreichende Entscheidungen – etwa bei der Legalisierung gleichgeschlechtlicher Ehen – treffen könnten, welche dann (sofern sie der gerichtlichen Überprüfung standhalten) möglicherweise landesweit als gültig anerkannt werden müßten.

¹¹ Siehe dazu Alan Greenblatt, *The Washington Offensive*, in: *Governing Magazine*, Januar 2005, <www.governing.com/archive/2005/jan/federal.txt> (Zugriff 18.11.2005).

Mechanismen der Zentralisierung: Das Schulgesetz »No Child Left Behind«

Das Bildungssystem ist für Bushs Konzept der nachhaltigen Zentralisierung ein interessantes Beispiel, da es auch die Mechanismen und möglichen Langzeiteffekte dieser Art bundespolitischer Intervention veranschaulicht. Die Bundesregierung scheint den Einzelstaaten bei der Umsetzung bildungspolitischer Programme eher die Rolle eines Mitspielers in einem größeren Wettbewerb von staatlichen und privaten Anbietern zuweisen zu wollen als die eines politischen Entscheidungsträgers und Gestalters.

Das Schulwesen war traditionell eine klassische Domäne der einzelnen Bundesstaaten, in die sich Washington – sofern es nicht um Bürgerrechtsfragen ging – wenig einmischte. Der »No Child Left Behind Act« (NCLB), das Schulgesetz, das 2002 in Kraft trat und zunehmend seine Wirkung entfaltet, hat hier die Parameter deutlich geändert. Auf den ersten Blick mag dieses Gesetz als eine sachlich gebotene Reaktion auf seit langem bekannte und gravierende Mängel im Bildungssystem der USA erscheinen. Es sieht verbindliche jährliche Leistungstests in bestimmten Jahrgangsstufen vor und droht den Schulen, die Jahr für Jahr unterdurchschnittlich abschneiden, Sanktionen an, die bis zum Recht des Schülers reichen können, die Schule zu wechseln.

Kein Bundesstaat hat Einwände gegen die Verpflichtung, Grundfertigkeiten wie Leseverständnis und mathematische Kenntnisse regelmäßig und nach wissenschaftlichen Methoden zu überprüfen. Doch es gibt Widerstand gegen die als Bevormundung empfundenen zentral verfügbaren Lösungen und gegen nicht vom Bundeshaushalt finanzierte Auflagen (*unfunded provisions*), die die Bundesstaaten trotz einer entsprechenden Klausel direkt oder indirekt zwingen, eigenes Geld ohne eigene Entscheidungsfreiheit in einem Kernbereich ihrer Zuständigkeit nach Vorgaben Washingtons auszugeben. Eine hochrangige Arbeitsgruppe der *National Conference of State Legislatures*, der nationalen Organisation der Parlamente der Bundesstaaten, hat das Gesetz sogar als verfassungswidrig eingestuft, ohne allerdings Schritte zu einer gerichtlichen Überprüfung einzuleiten.¹² Die größte Lehrergewerkschaft und acht Schulbezirke in Michigan, Texas und Vermont sind indes im April 2005 vor

Gericht gezogen, um die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes anzufechten, während der Bundesstaat Utah ein Gesetz verabschiedet hat, das es verbietet, diejenigen Teile des Bundesgesetzes zu erfüllen, die Gelder aus dem eigenen Staatshaushalt erfordern. Weitere Einzelstaaten werden sich möglicherweise der Bewegung anschließen, wenn die Auswirkungen des Gesetzes für die Bundesstaaten stärker spürbar werden. Es bleibt abzuwarten, ob der NCLB-Act zu einer echten politischen Kraftprobe im Verhältnis der Bundesstaaten zur Bush-Regierung führt und ob gar Teile des Gesetzes als nicht verfassungskonform von den Gerichten außer Kraft gesetzt werden.

Vereinzelt sind auch außerhalb der partei- und interessenpolitischen Diskussion Stimmen zu hören, die NCLB nicht als Aushöhlung legitimer *states' rights* sehen, sondern als notwendige bundespolitische Reaktion auf das Versagen vieler Bundesstaaten in ihrer traditionellen Domäne. Da die jährlichen Testergebnisse künftig nach Untergruppen aufgeschlüsselt werden müssen, könne sich kein Bundesstaat hinter geschönten Statistiken verstecken, die den schulischen Mißerfolg sozial benachteiligter Gruppen verdecken. Angesichts dessen, daß das Abschneiden afroamerikanischer und hispanischer Schüler nach wie vor deutlich schlechter ist als das ihrer weißen Mitschüler, könne von gleichen Chancen für Schüler aller Rassen im gegenwärtigen Schulsystem offensichtlich keine Rede sein. Damit ergebe sich aus der Perspektive der Bürgerrechte für die Bundesregierung die Verpflichtung zum Handeln – aber auch zur ausreichenden Finanzierung des Gesetzes.¹³

Ursprünglich hatte Bush geplant, in das Gesetz ein System von Bildungsgutscheinen (*vouchers*) einzubauen. Eltern, deren Kinder auf einer schlechten Schule nicht das von ihnen gewünschte Niveau erreichen können, sollten einen Gutschein erhalten, der ihnen die freie Wahl einer Schule – auch einer kirchlichen oder sonstigen privaten Schule – erlaubt und die Finanzierung dieses Schulbesuchs ermöglicht. In einzelnen Bundesstaaten bzw. Schulbezirken wurden entsprechende Modellversuche gestartet, die der Oberste Gerichtshof inzwischen auch als verfassungsgemäß gebilligt hat. Im republikanischen Umfeld haben Lobbys einen starken Einfluß, die auf eine Ausweitung dieser Bildungsgutscheine drängen, ja sie als Modell für die Organisation des Schulsystems ansehen. Diese Entwicklung könnte in letzter Konse-

¹² NCSL Task Force on No Child Left Behind. Final Report, siehe <www.ncsl.org/programs/educ/nclb_report.htm> (Zugriff 28.4.2005).

¹³ Fixing »No Child Left Behind«, in: New York Times, Editorial, 5.4.2005.

quenz zu einer Privatisierung des Schulsystems führen, ganz im Sinne der Ziele von Bushs »Eigentümergeellschaft«, die Wahlmöglichkeiten bieten und den Anspruch des Steuerzahlers auf ein angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis verwirklichen soll.¹⁴ Zudem würde ein solcher Ansatz die breite finanzielle Unterstützung religiöser Schulen erlauben, was den Wünschen von Bushs konservativer Wählerschaft ebenso entgegenkäme. Letzteres war im Kongreß bei der Verabschiedung des Gesetzes im Jahre 2001, die mit breiter Mehrheit in beiden Parteien geschah, noch nicht durchzusetzen, doch es ist durchaus ein politisches Szenario absehbar, das diese Möglichkeit eröffnet, wenn Schüler oder deren Eltern die Einhaltung der Standards nach NCLB bei Bundesgerichten einklagen sollten. Als Folge davon könnten den Bundesbehörden neue Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten übertragen werden. Auch die Idee, schlechte Schulen zu schließen und Kindern einen Bildungsgutschein für Privatschulen zu geben, könnte damit eher an Akzeptanz gewinnen.

Die Bundesregierung in Washington leistet über verschiedene Programme (insbesondere zur Unterstützung für Schüler aus sozial schwachen Familien) Beiträge zur Finanzierung des Schulsystems, heute etwa in Höhe von 8 Prozent der gesamten Ausgaben.¹⁵ In der Praxis hat dieser an und für sich geringe Anteil eine enorme Hebelwirkung, da die Bundesstaaten nicht riskieren wollen, durch Nichterfüllung einzelner Vorschriften Bundesmittel (auch für andere Schulprogramme) zu verlieren. Auf der anderen Seite bindet das NCLB-Gesetz erhebliche Eigenmittel der Bundesstaaten, da die für die standardisierten Tests vom Kongreß zur Verfügung gestellten Mittel als bei weitem nicht ausreichend angesehen werden. Schließlich müssen auch erfolgreiche eigene Schulmodelle nun auf die nationalen Tests hin ausgerichtet werden. Nicht nur die Finanzbindung, sondern auch die Politikverflechtung schreitet damit weiter fort, was insbesondere die Anhänger des Föderalismus und Gegner von »Big Government« auf republikanischer Seite entschieden ablehnen.

¹⁴ Siehe dazu auch Krista Kafer, *Choices in Education: 2005 Progress Report*, Washington, D.C.: Heritage Foundation, 25.4.2005 (Backgrounder Nr. 1848), <www.heritage.org/Research/Education/bg1848.cfm> (Zugriff 18.11.2005)

¹⁵ Siehe *National Center for Education Statistics, Digest of Education Statistics 2004* (neueste Zahlen), unter <<http://nces.ed.gov/programs/digest/d04/index.asp>>; (provisorische) Zahlen für das Haushaltjahr 2004/2005 unter <www.ed.gov/about/overview/budget/budget06/nclb/expanding-promise.gif>.

Politischer Gestaltungsspielraum und Finanzstrukturen der Bundesstaaten

Nicht allein durch diese Hebelwirkung, für die das Schulgesetz nur ein Beispiel ist, geraten die Bundesstaaten politisch und finanziell in die Defensive. Sie sind ganz allgemein mit der Situation konfrontiert, daß ihr eigener finanzieller Handlungsspielraum als Folge bundespolitischer Maßnahmen und unübersehbarer struktureller Schwächen ihres Steuersystems immer enger wird.¹⁶ Eine dramatische, durch die Rezession 2001 ausgelöste Budgetkrise, die für die Bundesstaaten 2003 ihren Höhepunkt erreichte, konnte zwar inzwischen überwunden werden, doch es stellt sich nachdrücklich die Frage, wie die Bundesstaaten mittelfristig ihre Einnahmen stabilisieren oder erhöhen können, um neben ihren Pflichtaufgaben eigene Initiativen entwickeln zu können – was ein Hauptargument der Befürworter des amerikanischen föderalen Systems ist.

Anders als in der Bundesrepublik Deutschland können die Bundesstaaten direkte und indirekte Steuern erheben, doch die Entwicklungen der letzten Jahre haben diese Einnahmequelle immer weniger verlässlich gemacht. Das Aufkommen aus der *state income tax*, die in den meisten Bundesstaaten an die nationale Einkommenssteuer gekoppelt ist, verminderte sich durch die Steuersenkungen der Bush-Regierung. Die Ausgaben für Medicaid, die staatliche Krankenversicherung für Arme und Geringverdiener, werden zwar von der Bundesregierung (mindestens) zur Hälfte mitfinanziert, steigen aber gegenwärtig überproportional an – um durchschnittlich fast 10 Prozent im Jahr. Während die Defizite im Bundeshaushalt wachsen, haben fast alle Einzelstaaten gesetzliche Regelungen, die sie zwingen, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Die Möglichkeit, direkte oder indirekte Steuern zu erhöhen, besteht natürlich und wurde auch wahrgenommen, als sich die Budgetkrise zuspitzte. Doch die Bundesstaaten stehen auch untereinander in einem harten Steuerwettbewerb. Staaten ohne *state income tax* wie Florida, Texas, Nevada oder Washington verzeichnen deutliche Nettobevölkerungszuwächse (ohne Immigranten)

¹⁶ Vgl. Iris J. Lav/Elizabeth McNichol/Robert Zahradnik, *Faulty Foundations: State Structural Budget Problems and How to Fix Them*, Washington D.C.: Center on Budget and Policy Priorities (CBPP), Mai 2005, mit state-by-state fact sheets unter: <www.cbpp.org/5-17-05sf.pdf> (Zugriff 18.11.2005).

durch Binnenmigration,¹⁷ und bei der Ansiedlung neuer Unternehmen versuchen die einzelnen Bundesstaaten, sich gegenüber ihren Mitbewerbern durch besonders unternehmensfreundliche Steueranreize durchzusetzen. Eine Reihe von Bundesstaaten (so z.B. Texas, Nevada und Washington) erheben keine *state corporate tax*, in vielen anderen ist die Zahl der Steuerschlupflöcher so hoch, daß die Unternehmenssteuern nur noch eine untergeordnete Rolle im Steueraufkommen spielen. Bei Budgetproblemen müssen die Staaten daher vielfach Einschränkungen bei den Ausgaben den Vorrang geben. Solche Leistungskürzungen betreffen dann auch Zuschüsse zur Krankenversicherung für Geringverdiener oder Kinderbetreuung und gefährden damit die bereits erzielten Erfolge bei der Sozialhilfereform.

Ein einschneidender Eingriff des Kongresses in die Steuerhoheit der Bundesstaaten war das 1998 verabschiedete und 2004 verlängerte Gesetz zur Steuerfreiheit im Internet (Internet Tax Freedom Act), das den Einzelstaaten verbietet, Steuern auf den Zugang zum Internet zu erheben und Internetfirmen zum Einzug von Steuern beim Käufer zu verpflichten. Das Aufkommen aus den (in jedem Bundesstaat unterschiedlich geregelten) traditionellen *sales taxes* geht im Internetzeitalter aber gleichzeitig stark zurück; die Steuerverluste aus E-Commerce betragen nach neuesten Berechnungen etwa 15,5 Milliarden US-Dollar im Jahr 2003 und dürften sich bis 2008 je nach Wachstumsraten des Internethandels zwischen 21,5 und 33,7 Milliarden Dollar bewegen, was 3,9 bis 6,1 Prozent der gesamten Steuereinnahmen der Bundesstaaten auf der Basis des Jahres 2003 ausmachen würde.¹⁸

¹⁷ Von 2000 bis 2003 betrug dieser Migrationsgewinn für die genannten Bundesstaaten fast eine Million Einwohner, der Bundesstaat Kalifornien verzeichnete dagegen einen Migrationsverlust von 277 000. Allerdings ist zu vermuten, daß nicht nur steuerliche Gründe für diese Migration ausschlaggebend waren. Zu den Migrationsgewinnen und -verlusten der einzelnen Bundesstaaten siehe *U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, 2004–2005, population; table 19*, <<http://www.census.gov/prod/2004/pubs/04statab/pop.pdf>>.

¹⁸ Donald Bruce/William F. Fox, *State and Local Sales Tax Revenue Losses from E-Commerce: Estimates as of July 2004*, Knoxville, TN: Center for Business and Economic Research, University of Tennessee, Juli 2004, <www.newrules.org/retail/Ecommerceupdates.pdf> (Zugriff 18.11.2005). Eine Reihe von Bundesstaaten versucht derzeit, ihre *sales taxes* zu vereinheitlichen und ein elektronisches System zu entwickeln, das den Einzug der Steuern bei E-Commerce praktikabler gestalten bzw. automatisieren würde (*Streamlined Sales Tax Project*). Die verbindliche Einführung würde jedoch eine

Die Ausgaben der Bundesstaaten sind seit 2001 von 5,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf 4,6 Prozent des BIP im Jahre 2004 gesunken, und ein weiterer Rückgang wird erwartet. Während dieses Zeitraums sahen sich die Bundesstaaten kumulativen Haushaltslücken von fast 200 Milliarden Dollar gegenüber, die sie nur zu einem Viertel durch höhere Steuern deckten, ansonsten gaben sie Budgetkürzungen den Vorrang.¹⁹ Während einerseits die Bundesstaaten im Rahmen von Programmkooperationen mit der Bundesregierung zusätzliche Mittel erhalten, die gegenwärtig im Durchschnitt 22 Prozent ihrer Einnahmen betragen, sind sie andererseits laufend durch die Praxis der *federal preemption* (siehe dazu im folgenden), das heißt durch übergeordnete Eingriffe der Bundesregierung in ihre gesetzgeberische Kompetenz, nicht nur rechtlich, sondern auch finanziell nachhaltig betroffen.²⁰ Während der vier Haushaltsjahre 2002–2005 dürften direkte und indirekte bundespolitische Maßnahmen den Bundesstaaten einen zusätzlich zu finanzierenden Betrag von circa 175 Milliarden Dollar auferlegt haben.²¹

Bundespolitische Eingriffe in die gesetzgeberische Kompetenz der Bundesstaaten (*federal preemption*)

Letztlich kann der Kongreß – sofern ihm nicht durch die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs Einhalt geboten wird – in praktisch allen Bereichen Gesetze der Bundesstaaten durch ein Bundesgesetz ersetzen oder regulierend in einen vorher nicht gesetzlich geregelten Bereich eingreifen. Und dies geschieht häufig genug, ohne daß (wie eigentlich

Neufassung des »Internet Tax Freedom Act« durch den Kongreß voraussetzen.

¹⁹ *Center on Budget and Policy Priorities (CBPP), A Brief Update on State Fiscal Conditions and the Effects of Federal Policies on State Budgets*, Washington, D.C.: CBPP, 13.9.2004, <<http://cbpp.org/9-13-04sfp.htm>> (Zugriff 13.6.2005).

²⁰ Joseph F. Zimmerman, *The Nature and Political Significance of Preemption*, in: *Political Science and Politics*, 38 (Juli 2005) 3, S. 359–362 (360). PSONline, <www.apsanet.org/imgtest/359-362.pdf>.

²¹ CBPP, *A Brief Update on State Fiscal Conditions* [wie Fn. 19]. Die National Conference of State Legislatures (NCSL) veröffentlicht seit März 2005 einen *Preemption Monitor*, um die Praxis der *federal preemption* in konkreten Fakten und Zahlen zu dokumentieren und zum Widerstand gegen die »Usurpation einzelstaatlicher Autorität« durch Kongreß und Präsident zu mobilisieren.

gesetzlich durch den »Unfunded Mandates Reform Act« aus dem Jahre 1995 vorgesehen) eine ausreichende Finanzierung bewilligt wird.

Gerade im Zusammenhang mit den Maßnahmen des im Oktober 2001 erlassenen »Patriot Act« zur Stärkung der inneren Sicherheit werden den Bundesstaaten eine ganze Reihe von Lasten aufgebürdet, deren Finanzierung nur teilweise aus den zur Verfügung stehenden Bundesmitteln zu decken ist. Nicht nur finanziell, sondern auch in das historisch gewachsene Selbstverständnis der Einzelstaaten greift das im Mai 2005 vom Kongreß verabschiedete Gesetz über einheitliche Führerscheine (REAL ID Act) ein, das das bisher ausschließlich von den Bundesstaaten ausgeübte Recht aufhebt, das Führerscheinwesen nach eigenen Bestimmungen zu regeln. Einzelne Staaten hatten diese Befugnis zum Beispiel dazu genutzt, Führerscheine auch an illegale Einwanderer auszugeben, um zu vermeiden, daß diese ohne Versicherungsschutz Auto fahren. Das Bundesgesetz macht nun strikte Vorgaben für die Ausgabe von Führerscheinen, die in den USA vielfach als einziges Ausweisdokument dienen, und verpflichtet die Bundesstaaten zu überprüfen, ob sich ein Immigrant legal im Lande aufhält. Ohne den Hintergrund der Terroranschläge und des Primats nationaler Sicherheit wäre ein solches Gesetz, das der *Anti-commandeering*-Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs geradezu diametral entgegenläuft, kaum denkbar gewesen. Der Versuch der Einzelstaaten, selbst eine für alle gültige und akzeptable Regelung zu schaffen, scheiterte; in seiner endgültigen Form ist das Gesetz eine reine Anweisung an die Bundesstaaten. Daß die Staaten entscheiden können, ob sie das Bundesgesetz anwenden wollen, ist eine eher theoretische Möglichkeit, denn sie werden ihren Bürgern kaum die von den Bundesbehörden geforderten Ausweispapiere (z.B. bei der Identitätskontrolle am Flughafen) vorenthalten wollen.

Unabhängig von zentralisierenden Maßnahmen, die sich aus den gegenwärtigen sicherheitspolitischen Prioritäten ergeben, wird *federal preemption* heute vielfach als ein unaufhaltsamer, aber notwendiger Trend gesehen, der immer neue Bereiche der Gesetzgebung, vor allem auf dem Gebiet der Wirtschaft, erfassen wird. Im Zeitalter der Globalisierung und hohen Mobilität aller Produktionsfaktoren erscheint die von der Verfassung vorgegebene Trennung der Zuständigkeit in inner- und zwischenstaatliche Wirtschaftstätigkeit vielen Betroffenen als nicht mehr zeitgemäß und wenig effektiv. Die meisten national oder international operierenden wirtschaftlichen Akteure halten

daher – sofern Marktregulierung als erforderlich oder unvermeidbar angesehen wird – einheitliche nationale Standards langfristig für die effizientere und praktikablere Möglichkeit. Dem stehen jedoch starke Kräfte auf einzelstaatlicher Ebene entgegen, die sich diesem Trend widersetzen.

Ein Beispiel dafür sind die Erfahrungen der Firma *Microsoft* im Zuge ihrer Auseinandersetzung mit den Kartellbehörden der USA: Nachdem sich der Konzern mit der nationalen Ebene auf einen Vergleich geeinigt hatte, stimmten die Generalstaatsanwälte aus neun Bundesstaaten dieser Vereinbarung nicht zu. Konkurrenten von *Microsoft* mit starker Präsenz in einem Einzelstaat und Interessengruppen von Verbrauchern sahen hier die Möglichkeit, zusätzlich Druck in ihrem Sinne auszuüben. Erst durch weitere Verfahren und Zugeständnisse von *Microsoft* auf einzelstaatlicher Ebene konnte schließlich der Rechtsstreit (vorläufig) beendet werden. Ein anderes aktuelles Beispiel: Viele in New York City angesiedelte Finanzinstitute unterliegen nicht nur der Regulierung durch die *Securities and Exchange Commission* und den nach den Finanzskandalen der jüngsten Zeit verschärften nationalen Regeln des »Sarbanes-Oxley Act« von 2002, sondern sie müssen sich auch in Untersuchungen und Prozessen vor Gerichten des Staates New York verantworten, da der dortige Generalstaatsanwalt seinerseits umfassende Ermittlungsverfahren wegen Betrugs an Investoren eingeleitet hat, bei denen er sich auf ein altes einzelstaatliches Gesetz beruft. Insbesondere im Bereich der Schadensersatzforderungen und bei Sammelklagen ist die Situation für Unternehmen unübersichtlich und unberechenbar geworden, da jeder Bundesstaat seine eigene Gesetzgebung hat. Doch es ist für Politiker beider Parteien aus wahltaktischen Gründen oftmals höchst problematisch, als bürgernah empfundene einzelstaatliche Gesetze durch Zentralisierung zugunsten der Unternehmen zu entschärfen. Insofern werden auch manche anachronistisch anmutende Regelungen weiter Bestand haben.

Etwa 20 Prozent der amerikanischen Wirtschaftstätigkeit – etwa so viel wie in der EU – unterliegt heute noch der ausschließlichen Regulierung durch die Einzelstaaten; dies betrifft zum Beispiel die Regulierung des Versicherungswesens, die Zulassung zur Ausübung bestimmter Berufe oder die Firmenregistrierung.²² In manchen Bereichen teilen sich die

²² Grundlegend zu aktuellen Fragen der einzelstaatlichen Regulierung siehe Paul Teske, *The New Role and Politics of State Regulation*, in: *Regulation* (Cato Institute), 27 (Herbst

Bundesstaaten mit der Bundesregierung die Zuständigkeit, wie etwa bei der Telekommunikation, der Elektrizitätsversorgung und dem Transportwesen, je nach dem, ob es sich um inner- oder zwischenstaatliche Regulierung handelt. Überschneidungen und das Risiko unterschiedlicher Auslegungen fallen dabei in vielen Bereichen des Wirtschaftsrechts, insbesondere beim Verbraucherschutz, bei der Wettbewerbspolitik, der Regulierung des Finanzsektors und beim Umweltrecht nachhaltig ins Gewicht. In diesen Bereichen ist eine nationale Norm – sei sie regulierend oder deregulierend –, nicht unbedingt der Endpunkt des gesetzgeberischen oder juristischen Prozesses. Vielmehr entsteht häufig ein neues Spannungsfeld zwischen nationalen und darauf reagierenden einzelstaatlichen regulativen Prozessen, die nicht selten zu Konflikten und einem Mangel an Rechtssicherheit führen. So gibt es eine Vielzahl einzelstaatlicher Regelungen für Produkthaftung und Schadensersatzansprüche, die von Klägern und Anwälten oft in der ausschließlichen Absicht der persönlichen Bereicherung durch hohe Entschädigungssummen ausgenutzt werden. Der »Class Action Fairness Act«, der Anfang 2005 vom Kongreß verabschiedet wurde und für den Präsident Bush sich eingesetzt hatte, ist ein erster Schritt, um die Lage in diesem Bereich transparenter zu gestalten: Das Gesetz verweist alle Sammelklagen, deren Streitwert über 5 Millionen Dollar liegt, an ein Bundesgericht, sofern die betroffenen Personen bzw. Unternehmen aus verschiedenen Bundesstaaten kommen. Dieser gesetzlichen Regelung, die weder als extrem unternehmensfreundlich noch als wirklich verbraucherfeindlich gelten kann, ging im Kongreß eine jahrelange Auseinandersetzung voraus, da einerseits verschiedene Lobbys großen Druck gegen das Gesetz ausübten, andererseits manche Abgeordnete und Senatoren mit ihrer Zustimmung offensichtlich zögerten, weil sie negative Reaktionen ihres Wahlkreises bzw. Bundesstaates auf diese Verschiebung der Zuständigkeit befürchteten.

Die Bundesstaaten ihrerseits sehen die eigene Zuständigkeit nicht grundsätzlich als übergeordnetes Ziel an, sondern befürworten *federal preemption* meist dann, wenn es um Mindeststandards geht, die nur von einzelnen Staaten als unbedingt notwendig angesehen werden. Auf diese Weise hoffen sie, Wettbewerbs-

nachteile zu vermeiden, da unterschiedliche Regelungen einen Anreiz zu einem »race to the bottom«, dem gegenseitigen Unterbieten mit immer niedrigeren Standards, bedeuten könnten. Gleichzeitig streben aber gerade im Umweltbereich viele Bundesstaaten nur eine als *partial preemption* bezeichnete Aufteilung an, die es erlaubt, die Umsetzung selbst zu gestalten und sogar über national verordnete Mindeststandards hinauszugehen, um dadurch eine Wettbewerbssituation in Richtung höherer Standards zu schaffen, zum Beispiel durch strengere Umweltvorschriften im Dienste einer besseren Lebensqualität.²³

So hat sich ein interessantes Reaktionsmuster entwickelt, wenn es in einem oder in mehreren Bundesstaaten zu einer spezifischen (Re-)Regulierung kommt. Zunächst einmal wird dieses Vorgehen meist von betroffenen Unternehmen gerichtlich angefochten, doch sofern die Klage keinen Erfolg hat und eine Branche sich auf einen strengeren Rahmen in einem für sie wichtigen Markt einstellen muß, zieht die Erkenntnis der neuen Lage meist den Ruf nach einheitlichen nationalen Standards nach sich.

Eine solche Abfolge der Reaktionen scheint sich derzeit auch in der umstrittenen Frage der Regulierung von Treibhausgasen abzuzeichnen. Präsident Bush hat das Kyoto-Protokoll aufgekündigt und damit auf Regulierung verzichtet, um amerikanische Unternehmen keinen zusätzlichen finanziellen Belastungen auszusetzen. Daraufhin haben einzelne Bundesstaaten Maßnahmen ergriffen, um den Ausstoß von CO₂ gesetzlich zu begrenzen (Kalifornien) bzw. die Ziele des Kyoto-Protokolls für eine Gruppe von Einzelstaaten im Nordosten der USA (die sich zur *Regional Greenhouse Gas Initiative* zusammengeschlossen haben) verbindlich zu machen und ein Emissionshandelssystem einzuführen.²⁴ Federführend bei diesen Vorhaben sind republikanische Gouverneure wie Arnold Schwarzenegger

²³ Siehe Paul L. Posner, *The Politics of Preemption: Prospects for the States*, in: *Political Science and Politics*, 38 (Juli 2005) 3, S. 371–374 (372f), <www.apsanet.org/imgtest/371-374.pdf>.

²⁴ Kalifornien hat per Gesetz die zulässigen CO₂-Emissionswerte für neue Fahrzeuge ab 2009 um 30% gesenkt; elf weitere Bundesstaaten wollen sich diesem Standard anschließen. Mitglieder der *Regional Greenhouse Gas Initiative* sind Connecticut, Delaware, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Rhode Island und Vermont. Da die Bundesstaaten untereinander bzw. mit den Kyoto-Vertragsstaaten keinen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag abschließen können, müssen die entsprechenden regulativen Maßnahmen von jedem Einzelstaat verabschiedet werden. Weitere US-Bundesstaaten und zwei kanadische Bundesstaaten nehmen an den Beratungen teil.

2004) 3, S. 16–21. Zu Vor- und Nachteilen nationaler Regulierung siehe auch Robert W. Hahn/Anne Layne-Farrar/Peter Passell, *Federalism and Regulation*, in: *Regulation*, 26 (Winter 2003) 4, S. 46–50.

in Kalifornien und George Pataki in New York, die damit in deutlichem Gegensatz zur Politik der Bush-Administration stehen, ihre alternativen Vorstellungen aber dank des föderalen Systems und seiner regulativen Möglichkeiten in gewissem Umfang verwirklichen können.

Die betreffenden Bundesstaaten haben in dieser Sache ganz bewußt eine ordnungspolitische Vorreiterrolle übernommen, weil sie das Phänomen der globalen Erwärmung als besondere Gefährdung und umweltpolitisches Anliegen ihres Bundesstaates (und ggf. ihrer Wähler) ansehen und die Bundesregierung zum Handeln zwingen wollen. Auch wenn nicht zu erwarten ist, daß die Bush-Administration verbindliche Standards einführt, ist der Wettbewerb in vollem Gange und wirkt sich bereits auf das Verhalten der Privatwirtschaft aus. Einige große Unternehmen der Energiebranche (z.B. General Electric und regionale Stromversorger)²⁵ haben bei Anhörungen im Kongreß damit begonnen, auf einen einheitlichen nationalen Standard für CO₂ zu drängen, um eine »Balkanisierung« in der Umweltpolitik zu vermeiden, die ihnen hohe zusätzliche Kosten verursachen würde. Was die Automobilindustrie betrifft, so ist davon auszugehen, daß ein Staat von der Größe Kaliforniens praktisch die nationalen Standards diktieren kann, wenn er, wie geplant, die Emissionsstandards des Fahrzeugmarkts reguliert.

Zentralisierungsstrategien zur Förderung konservativer Werte

Konservative Werte durch bundespolitische Intervention zu fördern, ist kein neuer Trend der Bush-Administration, doch von Präsident Bush und großen Teilen der republikanischen Partei im Kongreß wird dieses Instrument verstärkt mit der Sozialpolitik verknüpft, um einem zentralen Anliegen ihrer auf moralische Werte fokussierten Anhänger zu entsprechen und liberale Politik auf einzelstaatlicher Ebene zu erschweren. Die Strategie der Bush-Administration äußert sich in Vorhaben, die einen Multiplikatoreneffekt entfalten sollen und von manchen Beobachtern als neue Spielart von »Big Government Conservatism«²⁶ bezeichnet

²⁵ Vgl. Companies Call on Bush for Emission Guidelines, in: International Herald Tribune, 7.6.2005, und Juliet Eilperin, The GOP Warms Up to Emission Cuts, in: New York Times, 12.6.2005.

²⁶ Fred Barnes, Big-Government Conservatism, in: The Wall Street Journal, 15.8.2003.

werden. Religiöse Organisationen verschiedenster Prägung, darunter eine Vielzahl, die der republikanischen Partei nahestehen, werden bei karitativen und gesellschaftlichen Aktivitäten auf lokaler Ebene zunehmend direkt durch Bundesmittel (im Rahmen der von Bush begründeten *Faith and Community-based Initiatives*) unterstützt – eine Maßnahme der Exekutive, die angesichts der verfassungsmäßig gebotenen strikten Trennung von Staat und Kirche auch bei republikanischen Senatoren auf Vorbehalte stößt. Dabei mißt die Bush-Administration nicht mehr – wie früher in weiten Kreisen der republikanischen Partei gefordert – dem generellen Abbau von staatlichen Sozialprogrammen Priorität zu, sondern deren Einbettung in wertkonservative Politik. Dies geschieht in erster Linie durch die Umschichtung von Haushaltsmitteln und die Änderung der Vergabebedingungen für staatliche Zuschüsse zur Durchführung von Projekten.²⁷

Um Programme wie *Abstinence Education* und *Healthy Marriage*,²⁸ die einen streng konservativen Wertediskurs direkt in konkrete Politik umsetzen, weiter auszuweiten, sollen nach den Vorstellungen des Präsidenten und der republikanischen Mehrheit im Kongreß bei der Neuauflage des Familienfürsorgeprogramms Gelder aus dem Gesamtbudget der Sozialhilfe in beträchtlichem Umfang umgewidmet und zweckgebunden an die Bundesstaaten zugewiesen werden. Ähnliche Prioritäten bestimmen im übrigen auch die Vergabekriterien für internationale Hilfsprogramme zur Aidsbekämpfung oder Familienplanung. Auf Druck konservativer Kräfte hat der Kongreß wiederholt finanzielle Mittel nur unter der

²⁷ Zu den praktischen Auswirkungen siehe auch Michael A. Fletcher, Two Fronts in the War on Poverty: Bush Seeks More Aid for Church Groups; Others Face Uncertainty in: Washington Post, 17.5.2005.

²⁸ *Abstinence Education* zielt auf die Erziehung von Jugendlichen zu völliger sexueller Enthaltsamkeit vor der Ehe und ist als Programm mit den Fördermitteln für lokale religiöse Organisationen (*Faith-based and Community Initiatives*) verknüpft, die sich 2004 auf ca. 2 Mrd. US-Dollar beliefen (siehe <www.whitehouse.gov/government/fbci/GrantCatalog2004.pdf>). Die Kritik richtet sich vor allem gegen die fehlende Kontrolle der Lehrmethoden der jeweiligen Empfänger und gegen das unter der Bush-Administration verfügte Verbot, Bundesmittel für die Aufklärung über Verhütungsmethoden zu verwenden. Für *Abstinence Education* standen 2004 aus verschiedenen Haushaltstiteln insgesamt 95 Mill. Dollar zur Verfügung. Das *Healthy Marriage*-Programm (derzeit mit Bundesmitteln in Höhe von 100 Mill. Dollar pro Jahr ausgestattet) dient der Ehe- und Familienberatung und verfolgt insbesondere das Ziel, die Eheschließung unverheirateter Mütter und Väter zu fördern, die Sozialhilfe beziehen.

Auflage genehmigt, daß ein großer Teil davon für die Erziehung zu sexueller Abstinenz verwendet wird.

Ein verfassungsrechtlich schwerwiegender Eingriff der Bundesebene in die einzelstaatliche Justiz war der Fall Terry Schiavo, der im März 2005 die Schlagzeilen der Medien beherrschte. Die Frage, ob die lebenserhaltenden Maßnahmen der seit Jahren im Wachkoma liegenden Patientin beendet werden sollten, war nach jahrelangen Prozessen letztinstanzlich von der Justiz des Staates Florida positiv entschieden worden. Daß in dieser Situation der Kongreß in einem Eilverfahren ein Gesetz verabschiedete, das die Klagemöglichkeit vor einem Bundesgericht zuließ, war ein beispielloser Bruch mit der verfassungsrechtlichen Tradition, nach der zivil- und familienrechtliche Fragen der Rechtsprechung der Bundesstaaten unterliegen. Die Tatsache, daß das angerufene Bundesgericht die vorausgegangenen Entscheidungen der Gerichte Floridas bestätigte, entschärfte zwar die unmittelbaren juristischen und verfassungsrechtlichen Folgen dieser politisch motivierten Aktion, bestärkte aber auch die einflußreiche »pro-life«-Lobby der religiösen Rechten nur um so nachdrücklicher in ihrer Entschlossenheit, ihre wichtigsten politischen Ziele – ein Verbot der Abtreibung und gleichgeschlechtlicher Ehen – unter den in Washington gegebenen Machtverhältnissen durch Bundesgesetze oder Verfassungsänderungen zu erreichen und durch die Ernennung konservativer Richter dauerhaft abzusichern.

Das Vorgehen im Fall Schiavo zeigte eine in dieser Form neue Bereitschaft des Präsidenten und der republikanischen Mehrheit des Kongresses (zu der sich im übrigen auch zahlreiche Demokraten gesellten), verfassungsmäßige Konventionen außer Kraft zu setzen und Gesetzgebung auf die Bundesebene zu verlagern, um den mit großem medialen Druck vertretenen Forderungen wertkonservativer Gruppen zu entsprechen. Entgegen dem Kalkül auf republikanischer Seite kritisierte freilich im nachhinein eine große Mehrheit der Amerikaner, insbesondere auch unter den republikanischen bzw. evangelikalen Wählern, diese Einmischung des Kongresses und des Präsidenten. Viele republikanische Wähler bejahen offensichtlich nach wie vor die verfassungsmäßigen Rechte der Bundesstaaten und haben Vertrauen in die legislativen Entscheidungen ihrer einzelstaatlichen Parlamente.²⁹ So könnte dieser Fall gleichzeitig einen

Höhe- und einen Wendepunkt für den zentralisierenden wertkonservativen Kurs der Bush-Administration darstellen, da eine ablehnende Haltung der Mehrheit der republikanischen Wähler gegenüber einer »Anpassung« der Verfassung aus strategischen Gründen ein politisch sehr ernst zu nehmender Faktor sein dürfte.

²⁹ Siehe Charles Lane, *Evangelical Republicans Trust States on Social Issues*, in: *Washington Post*, 16.6.2005, zu Umfrageergebnissen; vgl. auch James K. Glassman, *Learning from the*

Schiavo Story, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, Short Publications, 30.3.2005.

Fazit und Ausblick

Betrachtet man die Machtkonstellationen innerhalb des föderalen Systems in den untersuchten Politikfeldern, so ist einerseits ein klarer Trend zur Zentralisierung auszumachen, der seit dem Amtsantritt von Präsident Bush noch deutlich zugenommen hat, andererseits bleibt das Verhältnis zwischen den Bundesstaaten und dem *Federal Government* – wie durchaus von der Verfassung her angelegt – ein Spannungsfeld mit Wechselwirkungen. Gleichwohl mag man sich die Frage stellen, warum es gegenwärtig auf Bundesebene in den USA praktisch keine politischen Akteure gibt, die nachhaltig für die Rechte der Bundesstaaten eintreten. Anders als im deutschen föderalen System ist der Senat keine mit dem Bundesrat vergleichbare Länderkammer, da die Senatoren (seit 1913) direkt gewählt werden. Im Senat sind derzeit – anders als noch in der Ära Clinton – fast keine Stimmen mehr vorhanden, die sich für eine starke und eigenständige Rolle der Bundesstaaten einsetzen.³⁰ Sicher war es politisch für die Republikaner eher opportun, mit ihren Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses (ab 1995) eine stärkere Aufteilung der Macht zwischen Washington und den Bundesstaaten zu fordern, weil dies die Handlungsmöglichkeit eines demokratischen Präsidenten und seiner Administration beschnitt bzw. ihn zu Kompromissen bei der Gesetzgebung zwang. Insofern könnte sich die Machtbalance schnell wieder verändern, wenn die klaren republikanischen Mehrheiten in Washington nicht über die nächsten Kongreß- bzw. Präsidentschaftswahlen hinaus Bestand haben und in eine neue Periode geteilter politischer Verantwortung zwischen Republikanern und Demokraten münden sollten. Ganz entscheidend wird es aber auch darauf ankommen, ob die Bundesregierung effizient und erfolgreich in den Bereichen handelt, in denen sie die Zentralisierung vorangetrieben hat. So dürfte der Vertrauensbonus für die Zweckmäßigkeit von Zentralisierungsmaßnahmen, mit dem die Regierung Bush im Gefolge des Krieges gegen den Terror etwa für den Aufbau des gigantischen Heimatschutzministeriums ganz allgemein rechnen durfte, nach dem Chaos bei der Reaktion auf den Hurrikan »Katrina« nicht mehr automatisch gegeben sein.

³⁰ Siehe Greenblatt, *The Washington Offensive* [wie Fn. 11].

Es darf andererseits auch nicht übersehen werden, daß sich die politischen Strukturen insgesamt verschoben haben. Mehr und mehr sind nicht mehr die lokale Parteibasis oder die dezentrale Verankerung jedes Senators in der Partei seines Bundesstaates für einen Wahlerfolg ausschlaggebend, sondern die Art und Weise, wie dieser sich als »unabhängiger politischer Unternehmer«³¹ auf dem politischen Markt profiliert. Der Wettbewerb der Ideen spielt sich nicht mehr zwischen politischen Entscheidungsebenen im föderalen System ab, sondern orientiert sich an Wählerzielgruppen und Maßstäben, die von (oft ideologisch geprägten) Kampagnen nationaler Medien und Interessengruppen vorgegeben werden. Da sich nur durch aktives Eintreten für die Belange dieser Lobbys die erheblichen Finanzmittel für einen Wahlkampf einwerben lassen, wird sich dieser Trend weiter verfestigen.

Die Bundesstaaten selbst verhalten sich in der Auseinandersetzung mit Washington eher pragmatisch; ihre Kritik richtet sich in erster Linie gegen die unzureichende finanzielle Ausstattung für die Umsetzung nationaler Programme. Da sie in vielen politischen Fragen keine einheitliche Linie vertreten, können sie nur selten kollektiv als Gegengewicht zur Bundesebene agieren. Allerdings ist die Parteibindung und -disziplin außerhalb Washingtons nicht unbedingt stark ausgeprägt, und so kommt es unter den Gouverneuren der Bundesstaaten sehr viel häufiger zu Allianzen zwischen republikanischen und demokratischen Politikern, zum Beispiel bei der Umweltpolitik. Hier hat das föderale System Amerikas auch eine durchaus bemerkenswerte außenpolitische Komponente, da sich auf der subnationalen Ebene eine Konvergenz mit den Zielen und Instrumenten europäischer Umweltpolitik abzeichnet. Für Unternehmen jedoch stellt sich die häufig auftretende Konkurrenzsituation zwischen bundesstaatlichen und einzelstaatlichen Regelungen zweifellos als Hindernis dar und dürfte auch in Zukunft den Ruf nach Vereinheitlichung verstärken.

Die Rolle der Bundesstaaten innerhalb des gegenwärtigen föderalen Systems als marginal einzustufen,

³¹ Posner, *The Politics of Preemption* [wie Fn. 23], S. 372.

wäre in jedem Fall eine Fehlinterpretation der politischen Realitäten. Auch ohne starke Vertretung auf bundespolitischer Ebene ergeben sich aus der dezentralen Diversität des föderalen Systems in den USA produktive Spannungen und innovative Prozesse, die politisch im weitesten Sinne Wettbewerb fördern und Stagnation verhindern. Angesichts der großen kulturellen Unterschiede, die die amerikanische Gesellschaft kennzeichnen, hat die föderale Struktur in den USA auch das Potential, gesellschaftlich entschärfend zu wirken, solange weiterhin unterschiedliche Gesetze Wahlmöglichkeiten für die private Lebensgestaltung (etwa bei dem kontroversen Thema gleichgeschlechtlicher Ehen) zulassen. Allerdings wird es in ganz entscheidender Weise davon abhängen, ob die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs in seiner neuen Zusammensetzung diese Funktion des Föderalismus unterstützt oder schwächt.

Allgemein zeichnet sich ab, daß die Rechte der Bundesstaaten heute nicht mehr nur von konservativen Kräften verteidigt werden, die traditionelle institutionelle Rechte bewahren wollen. Zu den Verfechtern dieser Rechte zählen vielmehr quer durch die politischen Lager zunehmend diejenigen, die die individuellen Freiheitsrechte der Verfassung durch die fortschreitende »Werteoffensive« konservativ-republikanischer Kreise bedroht sehen und das föderale Prinzip als Garant der Wahlfreiheit des Individuums neu entdecken.