

Schriften zum Internationalen Recht

Band 60

**Die Gliedstaaten im
amerikanischen Bundesstaat**

**Institutionen und Prozesse gliedstaatlicher
Interessenwahrung in den Vereinigten Staaten von Amerika**

Von

Dr. Jörg Annaheim, LL.M.



Duncker & Humblot · Berlin

JÖRG ANNAHEIM

Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat

Schriften zum Internationalen Recht

Band 60

Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat

**Institutionen und Prozesse gliedstaatlicher
Interessenwahrung in den Vereinigten Staaten von Amerika**

Von

Dr. Jörg Annaheim, LL.M.



Duncker & Humblot · Berlin

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds
zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und
der Fulbright-Stiftung des Amerikanischen Außenministeriums

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Annaheim, Jörg:

Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat :
Institutionen und Prozesse gliedstaatlicher Interessenwahrung
in den Vereinigten Staaten von Amerika / von Jörg Annaheim. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum Internationalen Recht ; Bd. 60)

Zugl.: Basel, Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-07441-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISSN 0720-7646
ISBN 3-428-07441-6

Für Esther

Vorwort

Die Entstehung der vorliegenden Arbeit geht auf einen längeren Studienaufenthalt in den Vereinigten Staaten zurück. Während dieser Zeit durfte der Verfasser an der Harvard Law School (Cambridge, Massachusetts) Gastrecht genießen: zunächst als Absolvent des Postgraduate-Programms (LL.M.) und dann als „Visiting Scholar“ der internationalen Abteilung der Fakultät. Die vertiefte Auseinandersetzung mit dem amerikanischen Verfassungsrecht im Rahmen eines Studiengangs bildete so eine fruchtbare Grundlage für die Verwirklichung des vorliegenden Projekts.

In der nunmehr publizierten Form ist die Arbeit weitgehend identisch mit der Fassung, die der Juristischen Fakultät der Universität Basel als Dissertation vorgelegen hat und von dieser im Winter 1990 genehmigt worden ist. An dieser Stelle sei meinem Doktorvater Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Kurt Eichenberger herzlich gedankt, der mich während der Assistenz an seinem Lehrstuhl und dann auf dem Weg zur Entstehung dieser Arbeit nicht nur fachlich, sondern auch menschlich stets wohlwollend begleitet hat. Ungeachtet seines großen Arbeitspensums hat er immer Zeit für ein Gespräch gefunden, da der Rat des erfahrenen Lehrers gefragt war.

Mein Dank richtet sich sodann an die Fakultätsmitglieder der Harvard Law School, namentlich die Professoren Christopher F. Edley, Laurence H. Tribe und Paul C. Weiler, die mich ins amerikanische Verfassungsdenken eingeführt und so den Einstieg in die Thematik erleichtert haben. Besonders wertvoll waren schließlich die Kontakte mit Herrn Dr. Hans-Urs Wili, Lyss/Bern, der sich aus rechtsvergleichender Sicht mit demselben Problembereich auseinandergesetzt und mich über den Fortgang seiner inzwischen als Dissertation erschienenen Arbeit stets dokumentiert hat.

Ohne die Geduld und Nachsicht meiner Frau wäre die Arbeit nicht zustande gekommen. So hat sie mich nicht nur in schwierigen Phasen ermuntert, das Ziel nicht aus den Augen zu verlieren, sondern darüber hinaus auch durch ihre berufliche Tätigkeit Vorsorge getroffen, daß die finanzielle Grundlage für die Verwirklichung der Arbeit gesichert blieb. Ihr ist denn auch die Arbeit gewidmet.

In den Dank eingeschlossen sind insbesondere auch die Institutionen, die durch die Gewährung eines Stipendiums einen längeren Aufenthalt in den Vereinigten Staaten überhaupt erst ermöglicht haben: die Fulbright-Stiftung des amerikani-

schen Außenministeriums und der Schweizerische Nationalfonds. Die Auszeichnung der Arbeit mit dem Genossenschaftspreis der Juristischen Fakultät der Universität Basel ermöglichte schließlich, einen wesentlichen Teil der Druckkosten zu bestreiten.

Dornach, im August 1992

Jörg Annaheim

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
<i>1. Teil</i>	
Geschichte	24
1. Kapitel: Politische und verfassungsrechtliche Entwicklung	24
§ 1 <i>Die Unionsverfassung von 1787</i>	25
I. Die verfassungsgebende Versammlung	25
1. Das Mandat	25
2. Die politischen Leitideen	26
a) Die Vorstellung vom „good government“	26
b) Die Prinzipien des „balanced government“	28
II. Das Konzept der Bundesstaatlichkeit	29
1. Die Ausgangslage	29
2. Die Kompromißlösung	31
III. Entstehungszeitliche Problemdiagnosen	33
1. Das Instruktionsproblem	33
2. Das Kompetenzproblem	34
3. Das Problem der Streitentscheidung	36
§ 2 <i>Von der Gründungszeit zur Gegenwart</i>	38
I. Der Dual Federalism	38
1. Der Aufbau: 1789-1861	38
2. Die Bewährung: 1861-1933	40
II. Der Cooperative Federalism	42
1. Die Grundlegung: 1933-1941	42
2. Die Ausdifferenzierung: 1941-1960	43
III. Neuere Entwicklung	45
1. Der präsidentielle Reformföderalismus: 1960-1980	45
a) Merkmale	45
b) Problemdiagnosen	47
2. Die Aufgabenreform der achtziger Jahre	50

2. Kapitel: Theoretische Entwicklung	53
§ 3 <i>Die Bundesstaatsforschung</i>	53
I. Entwicklung	53
1. Der Institutionalismus	53
2. Der Realismus	54
3. Der Behaviorismus und seine Ablösung	56
II. Gegenwärtiges Erscheinungsbild	58
1. Terminologische Positionsbestimmung	58
a) Zur Funktionalisierung des „federalism“-Begriffs	58
b) Disziplinspezifische Merkmale der Begriffsbildung	59
2. Thematische Positionsbestimmung	61
a) Verfassungsrechtslehre	61
b) Politikwissenschaft	62
3. Theoretische Positionsbestimmung	63
a) Verfassungsrechtslehre	63
b) Politikwissenschaft	64
§ 4 <i>Die Policy-Forschung</i>	67
I. Zum Policy-Ansatz der Politikwissenschaft	67
1. Entwicklung und Fragestellung	67
2. Konzepte und Begriffe	69
a) Policy-Typen	69
b) Policy-Netz und Politikarena	71
c) Der Policy-Zyklus	73
3. Zwischenbilanz	74
II. Die Implementationsforschung: Der „föderative Zweig“ der Policy-Forschung	76
1. Entwicklung	76
2. Schwerpunkte und Fragestellungen	78
a) Untersuchungsperspektiven	78
b) Voraussetzungen des erfolgreichen Programmvollzugs	79
3. Zwischenbilanz	81
 <i>2. Teil</i> Institutionen	
83	
1. Abschnitt: Bundesebene	
83	
1. Kapitel: Die intermediären Organisationen	84
§ 5 <i>Die politischen Parteien</i>	84
I. Das Zweiparteiensystem	84
1. Entstehung	84
2. Struktur- und Funktionsmerkmale	85

Inhaltsverzeichnis

11

II. Die föderative Gliederung des Zweiparteiensystems	87
1. Das Primat der Gliedstaatenparteien	87
2. Die reformbedingte Stärkung der Bundesparteien	90
a) Organisatorisch-finanzielle Ebene der „party nationalization“ ..	90
b) Statutarisch-rechtliche Ebene der „party nationalization“	91
§ 6 Die Interessengruppen	92
I. Interessenartikulation im Bundesstaat	92
1. Geschichtliche Entwicklung	92
2. Organisatorische Ausprägungen des modernen Gruppenpluralismus	95
a) „Public Interest Groups“	96
b) „Political Action Committees“	97
II. Die „Intergovernmental Lobby“	98
1. Strukturen der topokratischen Interessenrepräsentation	98
2. Die Verbände der gliedstaatlichen Behördenlobby	99
a) „National Governors’ Association“	100
b) „National Conference of State Legislatures“	101
c) „Council of State Governments“	102
2. Kapitel: Der Kongreß	103
§ 7 Das Repräsentantenhaus	103
I. Einleitung: Entstehungszeitliche Deutungen des Zweikammersystems ..	103
II. Grundlagen der Repräsentation	105
1. Zusammensetzung und Amtsdauer	105
2. Das Wahlverfahren	107
3. Kandidatennominierung und Wahlkampagne	108
III. Die innere Ordnung	110
1. Arbeitsorganisation: Die Ausschüsse	110
a) Einleitung	110
b) Bestellung und Zusammensetzung	110
2. Führungsorganisation: Die Fraktionen	112
3. Interessenorganisation: Die informellen Gruppen	114
a) Die „State Party Delegations“	114
b) Die interfraktionell-regionalen Gruppierungen	115
4. Beratungsorganisation: Die Stäbe	115
a) Die persönlichen Mitarbeiterstäbe	116
b) Die Ausschußstäbe	118
§ 8 Der Senat	118
I. Grundlagen der Repräsentation	118
1. Zusammensetzung und Amtsdauer	118
2. Das Wahlverfahren	120
3. Kandidatennominierung und Wahlkampagne	121

II. Die innere Ordnung	124
1. Arbeitsorganisation: Die Ausschüsse	124
a) Einleitung	124
b) Bestellung und Zusammensetzung	125
2. Führungsorganisation: Die Fraktionen	127
a) Die Rats- und Fraktionsleitung	127
b) Die Organisation der Fraktionsarbeit	128
3. Beratungsorganisation: Die Stäbe	129
a) Die persönlichen Mitarbeiterstäbe	129
b) Die Ausschußstäbe	131
3. Kapitel: Der Präsident und die Bundesverwaltung	132
§ 9 Die Wahl des Präsidenten	132
I. Einleitung	132
1. Das Wahlmodell des Verfassungskonvents	132
2. Die Ausbildung der modernen Wahlpraxis: Ein Überblick	134
II. Das Nominierungsverfahren	135
1. Das Nominierungsorgan: Historische Entwicklung	135
a) Vom Elektorenkolleg zum nationalen Parteikonvent	135
b) Die Vertretung der Gliedstaatenparteien in den Nationalkonventen	137
aa) Geschichtlicher Überblick	137
bb) Der Nationalkonvent der Republikaner	138
cc) Der Nationalkonvent der Demokraten	139
2. Die Konventsdelegierten: Das Verfahren ihrer Bestellung	140
a) Einleitung	140
b) Die Reformen der Demokraten	142
aa) Der Regelungsanspruch der Bundespartei	142
bb) Konflikte zwischen Bundespartei und Gliedstaatenparteien ..	144
aaa) Die rechtlichen Konflikttatbestände in den Fällen Illinois und Wisconsin	144
bbb) Die politischen Konflikttatbestände in den Fällen Iowa und New Hampshire	145
c) Die Wirkungen auf die Republikaner	146
3. Die Kandidaten: Der parteiinterne Kampf um Delegiertenstimmen ...	147
a) Die Vorkonventsstrategie	147
b) Die Bedeutung des Wahlkalenders im besonderen	149
aa) Die Perspektive der Kandidaten	149
bb) Die Perspektive der Bundesparteien und des Bundesgesetzgebers	150
4. Die Nationalkonvente: Der Nominierungsentscheid	152
a) Die Zulassung der Delegierten	152
b) Der Nominierungsentscheid	153

III. Das Wahlverfahren	155
1. Die Kandidaten: Profil und Wahlkampagne	155
a) Das Kandidatenprofil	155
b) Der Wahlkampf	156
aa) Organisation	156
bb) Strategie	157
2. Das Wahlorgan: Die Funktion des Elektorenkollegs	159
a) Aufgabe und Stellung der Elektoren	159
b) Föderative Einflußstrukturen unter dem Elektorenprinzip	160
3. Exkurs: Reformvorschläge	161
§ 10 Die Organisation der Präsidentschaft	163
I. Institutionen der Beratungsorganisation	163
1. Das „Executive Office“	163
a) Das „White House Office“	163
b) Das „Office of Management and Budget“	164
2. Die „Advisory Commission on Intergovernmental Relations“	165
II. Das Kabinett	166
§ 11 Die Bundesverwaltung	167
I. Der Aufbau der Bundesverwaltung	167
1. Einleitung	167
2. Die territoriale Organisation der Bundesministerien	168
II. Der öffentliche Dienst des Bundes	169
III. Föderative Selektivitäten bei der Personalauswahl	170
1. Föderativ motivierte Anforderungsmerkmale der Personalauswahl	170
2. Die Mitwirkung des Senats bei der Personalauswahl	171
a) Geschichtliche Entwicklung	171
b) Das Auswahlmessen des Präsidenten	172
c) Rekrutierungsprärogative der Senatoren	174
4. Kapitel: Die Organe der Bundesgerichtsbarkeit	175
§ 12 Die Organisation der Bundesrechtspflege	175
I. Einleitung	175
II. Die Distrikts- und Appellationsgerichte	175
1. „District Courts“	175
2. „Courts of Appeals“	176
III. Der Oberste Bundesgerichtshof	177
1. Organisation	177
2. Zuständigkeit	178
a) Originäre Zuständigkeit	178
b) Revisionszuständigkeit	178

§ 13 Die Bestellung der Bundesgerichte	180
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Senatsmitwirkung	180
II. Förderative Selektivitäten bei der Rekrutierung der Bundesrichter	181
1. Distrikts- und Appellationsgerichte	182
a) „District Courts“	182
b) „Courts of Appeals“	183
2. Der Oberste Bundesgerichtshof	185
a) Die Rollenverteilung zwischen Präsident und Senat	185
b) Förderative, regionale und berufliche Vertretungstraditionen	186
2. Abschnitt: Gliedstaatliche Ebene	188
1. Kapitel: Volk und Volksvertretung	189
§ 14 Die gliedstaatliche Aktivbürgerschaft	189
I. Allgemeines	189
II. Die Stellung im Bundeswahlprozeß	190
III. Die Mitwirkung an Sachentscheidungen des Bundes	190
§ 15 Die gliedstaatlichen Parlamente	191
I. Allgemeines	191
II. Die Stellung im Bundeswahlprozeß	193
1. Kongreßwahlen	193
a) Senat	193
b) Repräsentantenhaus	194
2. Präsidentschaftswahlen	196
III. Die Mitwirkung an Sachentscheidungen des Bundes	197
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	197
a) Bundesrecht	197
b) Gliedstaatliches Recht	198
2. Die einflußpolitische Mitwirkungsorganisation	199
a) Die Ausgangslage	199
b) Der Ausbau der Informationskontakte zum Kongreß	199
aa) Direkte Strategien	199
bb) Indirekte Strategien	200
2. Kapitel: Regierung, Verwaltung und Gerichte	201
§ 16 Die Gouverneure	201
I. Allgemeines	201
II. Die Stellung im Bundeswahlprozeß	205
1. Kongreßwahlen	205
a) Repräsentantenhaus	205
b) Senat	206

Inhaltsverzeichnis	15
2. Präsidentschaftswahlen	207
3. Exkurs: Die Kandidatenstellung des Gouverneurs im Bundeswahl- prozeß	208
III. Die Mitwirkung an Sachentscheidungen des Bundes	210
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	210
a) Bundesrecht	210
b) Gliedstaatliches Recht	211
2. Die einflußpolitische Mitwirkungsorganisation	211
a) Die Ausgangslage	211
b) Die Vorkehren der Gouverneure	212
aa) Die Stabsstelle für Bundesbeziehungen	212
bb) Die Lobby-Geschäftsstelle in der Bundeshauptstadt	213
c) Die Vorkehren der Verwaltungsbehörden	214
§ 17 Die gliedstaatlichen Gerichte	215
I. Allgemeines	215
II. Die Stellung im Bundesentscheidungsprozeß	216
 <i>3. Teil</i> Prozesse	
	218
1. Abschnitt: Politikformulierung	
	218
1. Kapitel: Rechtserzeugungsprozesse	219
§ 18 Verfassungsgebung	219
I. Einleitung	219
II. Initiierung	220
1. Der Kongreß	220
2. Die gliedstaatlichen Parlamente	221
III. Inhaltsgebung	223
1. Arten und Schranken der Verfassungsrevision	223
a) Partial- und Totalrevisionen	223
b) Föderative Inhaltsvorgaben	224
2. Die Ausarbeitung der Revisionsvorlage	225
IV. Ratifikation	226
1. Das Verfahren	226
2. Die Bildung des gliedstaatlichen Ratifikationswillens	227
§ 19 Gesetzgebung	229
I. Einleitung	229
II. Vor- und Hauptentscheidung	229

1. Die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage durch den Kongreß	229
a) Initiierung	229
b) Ausschußberatung	231
c) Plenumsberatung	233
d) Differenzbereinigung	234
2. Das Vetorecht des Präsidenten	235
III. Nachentscheidung	237
1. Das richterliche Prüfungsrecht	237
2. Die Vetobehelfe der Gliedstaaten	239
2. Kapitel: Einflußprozesse	241
<i>§ 20 Der Kongreß: Faktoren des Entscheidenshandelns</i>	<i>241</i>
I. Individuelle Ebene	241
1. Repräsentationsverständnis und Rollenorientierung	241
a) Der Stil der Repräsentation	241
b) Der Bezugspunkt der Repräsentation	243
aa) Der räumliche Fokus	243
bb) Der personell-funktionale Fokus	243
2. Bezugsgruppen und Entscheidungsverhalten	244
a) Die Wahl der Bezugsgruppe	244
b) Arten und Relevanz der Bezugsgruppen	244
aa) Primäre Bezugsgruppen	245
bb) Sekundäre Bezugsgruppen	246
II. Kollektive Ebene	247
1. Raumwirksame Programmentscheidungen	248
a) „Project grant“-Programme	248
b) „Formula grant“-Programme	249
2. Raumwirksame Projektentscheidungen	250
a) Infrastrukturpolitik: Entscheidungen über Hafen- und Damm- anlagen	250
b) Innovationsförderungs politik: Entscheidungen über Forschungs- projekte	251
c) Beschäftigungspolitik: Entscheidungen über Rüstungsaufträge und Truppenstandorte	252
<i>§ 21 Die Gouverneursvereinigung: Strukturen der verbandspolitischen Inter- essenrepräsentation</i>	<i>253</i>
I. Historische Entwicklung	253
1. Die Gründungsphase: 1908-1940	253
2. Die Aufbauphase: 1941-1965	254
3. Die Etablierungsphase: Seit 1966	255
II. Einflußpolitische Merkmale der Verbandstätigkeit	256
1. Politikbereiche der Einflußnahme	256

2. Adressaten der Einflußnahme	257
a) Kongreß und Präsident	257
b) Die öffentliche Meinung	259
3. Wirkungsziele der Einflußnahme	260
2. Abschnitt: Politikdurchführung	262
§ 22 <i>Geschichtliche Entwicklung</i>	262
I. Vom Vollzugsdualismus zur Vollzugskooperation	262
1. Politisch-administrative Entwicklung	262
2. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	264
II. Merkmale der modernen bundesstaatlichen Vollzugskooperation	265
1. Politisch-administrative Merkmale	265
2. Verfassungsrechtliche Merkmale	268
1. Kapitel: Finanzhilfeprogramme	269
§ 23 <i>Politisch-administrative Kooperationsprozesse</i>	269
I. Programmpolitische Faktoren des Vollzugs	269
II. Akteurspezifische Handlungsstrukturen	272
1. Mittelverteilung	272
2. Mittelbewilligung	273
3. Mittelverwendung	275
§ 24 <i>Rechtsstrukturen des Subventionsföderalismus</i>	277
I. Bundesrecht	277
1. Verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlagen	277
2. Das Gestaltungsermessen des Subventionsgesetzgebers	279
II. Gliedstaatliches Recht	281
1. Der Entscheid über die Programmbeteiligung als Problem der innerstaatlichen Behördenkooperation	281
2. Der Ausbau der subventionsrechtlichen Kontroll- und Sanktionsbefugnisse der gliedstaatlichen Parlamente	282
2. Kapitel: Regulative Politikprogramme	284
§ 25 <i>Formen gliedstaatlicher Vollzugsmitwirkung</i>	284
I. Die Föderalisierung des Vollzugs regulativer Politik	284
1. Der Wandel regulativer Politikinhalte	284
2. Institutionelle Merkmale der gliedstaatlichen Vollzugsbeteiligung	285
II. Das Substitutionsmodell in der Ausgestaltung der Arbeitsschutzgesetzgebung	287
1. Die gesetzliche Vollzugsorganisation	287
2. Reaktionen im Implementationsfeld	288
a) Gewerkschaftliche Handlungsstrategien	288
b) Reaktionsweisen der Implementationsinstanzen	289

<i>§ 26 Rechtsschranken gliedstaatlicher Vollzugsmitwirkung</i>	291
I. Der gliedstaatliche Immunitätsschutz	291
1. Die „National League of Cities“-Doktrin	291
2. Die „Garcia“-Doktrin	293
II. Der gliedstaatliche Kooptationsschutz	294
1. Die „Train“-Doktrin	295
2. Vor- und Nachwirkungen der „Garcia“-Doktrin	296
Schlußbetrachtung	299
Literaturverzeichnis	304

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	= am angegebenen Ort
ACIR	= Advisory Commission on Intergovernmental Relations
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
cl.	= clause
ed.	= edition/editor
Fn.	= Fußnote
gl. M.	= gleicher Meinung
i.V.m.	= in Verbindung mit
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
m.w.N.	= mit weiteren Nachweisen
N	= Note
o. J.	= ohne Jahresangabe
o. O.	= ohne Ortsangabe
OMB	= Office of Management and Budget
P.L.	= Public Law
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
rev. ed.	= revised edition
S.	= Seite
S.Ct.	= Supreme Court Reporter
sect.	= section
Stat.	= Statutes at Large
U.S.	= United States Supreme Court Reports
U.S.C.	= United States Code
U.S. Const.	= Constitution of the United States of America
v.	= versus
Verf.	= Verfasser
vol.	= volume
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer

Einleitung

Als originäres Modell föderativer Gestaltung hat der amerikanische Bundesstaat die nationalstaatlichen Verfassungsschöpfungen des 19. und 20. Jahrhunderts nachhaltig geprägt. So bewirkte der 1787 vereinbarte Zusammenschluß der dreizehn Konföderationsstaaten zum Bund der „United States of America“ nicht nur eine grundlegende Veränderung der damaligen Lehre von den Staatenverbindungen, sondern löste zugleich auch eine weltweite Rezeptionsbewegung aus, unter deren Einfluß Generationen von nationalstaatlichen Verfassungsgebern die Institutionen amerikanischer Bundesstaatlichkeit nachgebildet haben¹. Diese Vorbildfunktion ist dem amerikanischen Bundesstaatsmodell auch heute noch eigen. Auf der Suche nach neuen Formen organisatorischer Gliederung orientieren sich etwa die Vorstellungen der Europäischen Gemeinschaft über die künftige politische Architektur Westeuropas ebenso sehr am amerikanischen Föderalismusmodell wie die Autonomiebestrebungen ethnischer Minderheiten in den sich neu konstituierenden Staaten Mittel- und Osteuropas.

Gleichsam im Gegensatz zu seiner praktischen Bedeutung für den zeitgeschichtlichen Föderalisierungsprozeß nationaler und internationaler politischer Systeme scheint nun allerdings das wissenschaftliche Interesse am amerikanischen Bundesstaatsmodell eher nachzulassen. Diesen Eindruck vermitteln zumindest die deutschsprachige Verfassungsrechtslehre und Politikwissenschaft, deren komparativen Zweige sich seit einiger Zeit nur noch beschränkt um eine Aufarbeitung der Föderalismusedwicklung in den Vereinigten Staaten bemüht haben². Die Folgen solcher Erkenntnisdefizite der Komparatistik bleiben dabei nicht allein auf den analytischen Bereich beschränkt, sondern kommen in ihrer praktischen Dimension etwa darin zum Ausdruck, daß die gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz und Österreich geführten föderativen Reformdiskussionen weitgehend ohne Beanspruchung des reichen bundesstaatlichen Erfahrungswissens der Vereinigten Staaten von Amerika stattfinden.

¹ Vgl. statt vieler *Klaus von Beyme*, *Vorbild Amerika?*, *Der Einfluß der amerikanischen Demokratie in der Welt*, München / Zürich 1986, S. 97 ff. — Aus dem angloamerikanischen Schrifttum sodann *Davis*, S. 74 ff., 121 ff.; *Elazar*, *Exploring*, S. 6 ff., 115 ff.; *Riker*, *Origin*, S. 1 ff.; *derselbe*, *Federalism*, S. 106 ff.; *Sawer*, S. 1 ff., 17 ff., 31 ff.; *Wheare*, S. 15 ff.

² Gewissermaßen als Inseln im weltoffenen Meer der komparativen Bundesstaatsforschung erscheinen insoweit die deutschsprachigen Arbeiten von *Bothe*, S. 7 ff.; *Thürer*, S. 4 ff.; *Max Frenkel*, *Föderalismus und Bundesstaat*, 2 Bde., Bern / Frankfurt a. M. / New York 1985/86.

Vor dem Hintergrund dieser Forschungslage versteht sich vorliegende Arbeit als Versuch, einen Beitrag zur Wiederbelebung der im deutschsprachigen Schrifttum nur noch beschränkt gepflegten Tradition bundesstaatlicher Amerikastudien zu leisten³. Gegenstand der Untersuchung ist ein Thema des vertikalen Föderalismus, dessen Relevanz die amerikanische Bundesstaatsforschung zwar stets hervorgehoben, im Schatten der Konjunktur aktueller Kompetenzverteilungsprobleme aber nie systematisch bearbeitet hat: die Frage nach den politischen und verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Gliedstaaten, am Prozeß der gesamtstaatlichen Entscheidungsfindung mitzuwirken⁴. Vom jüngsten Aufstieg eines prozessualen Bundesstaatsverständnisses begünstigt, scheint nun auch die forschungspraktische Emanzipation dieser Frage in Gang gekommen, jener inzwischen verbreiteten Auffassung, die den Schutz gliedstaatlicher Staatlichkeit vor Übergriffen der Zentralgewalt als Problem einer wirksamen Ausgestaltung der gliedstaatlichen Partizipationsrechte im Bundesentscheidungsprozeß begreift.

Analytischer Bezugspunkt der Untersuchung bilden die formellen und informellen Mitwirkungsaktivitäten der Gliedstaaten, also sowohl die in der Unionsverfassung festgeschriebenen als auch die in akteurspezifischen Verhaltensweisen begründeten Tatbestände gliedstaatlicher Mitgestaltung. Entsprechend dieser weiten Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes sollen nicht nur die verfassungsrechtlichen, sondern auch die politischen und soziologischen Rahmenbedingungen gliedstaatlicher Beteiligung am Bundesentscheidungsprozeß analysiert werden. Soweit mit dieser Aufgabenstellung Fragen der föderativen Handlungs- und Strategiefähigkeit einzelner gliedstaatlicher Behörden einen besonderen Stellenwert erhalten, scheint es angezeigt, die Gliedstaaten als polyzentrische Akteure zu verstehen, deren Organe ihre bundesstaatliche Mitwirkungsrolle aus unterschiedlichen Interessen- und Organisationszusammenhängen heraus wahrnehmen.

Die Gliederung der Arbeit, die in erster Linie verfassungsrechtliche und politikwissenschaftliche Betrachtungsweisen zu verbinden bestrebt ist, folgt den vorliegend gewählten analytischen Ordnungsprinzipien. So steht zunächst die historische, alsdann die institutionell-strukturelle und schließlich die prozessual-inhaltliche Analyseperspektive im Vordergrund. Gestützt auf dieses Untersuchungskonzept sind im ersten Teil die wichtigsten Entwicklungsphasen der politischen und verfassungsrechtlichen Zuordnung von Bund und Gliedstaaten darzustellen (§§ 1 und 2), um dann im Rahmen einer forschungsgeschichtlichen Betrachtung auf

³ Vgl. zuletzt etwa *Loewenstein*, S. 73 ff.; *Fraenkel*, S. 100 ff.; *Wilhelm Kewenig*, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, AöR 93 (1968), S. 433 ff.; *Henner Ehringhaus*, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankfurt a. M. 1971; *Hilf*, S. 595 ff.; *Marcus Defuns*, Die Bundessubventionen als Problem des Föderalismus in den USA, Diss. Freiburg i. Ü., Zürich 1973; *Hartmut Wasser*, Die Vereinigten Staaten von Amerika, Stuttgart 1980, S. 222 ff.

⁴ Für eine umfassende historiographische und rechtsvergleichende Darstellung dieser Thematik vgl. nunmehr *Wili*, S. 12 ff.

die zeitgebundenen Bemühungen der Verfassungsrechtslehre und Politikwissenschaft im Bereich bundesstaatlicher Theoriebildung einzugehen (§§ 3 und 4).

Im zweiten Teil setzt sich die Arbeit mit den organisatorischen Grundlagen der gliedstaatlichen Teilnahme am Entscheidungsprozeß des Bundes auseinander. Dabei wird vorab nach der Bedeutung des gliedstaatlichen Elements in der bundesstaatlichen Partei- und Verbandsorganisation gefragt (§§ 5 und 6). Den Blick auf die tragenden Institutionen des Regierungsprozesses richtend, ist sodann die Geltung des gliedstaatlichen Faktors bei der Bestellung und Organisation des Kongresses (§§ 7 und 8), des Präsidenten (§§ 9 bis 11) und der Behörden der Bundesgerichtsbarkeit (§§ 12 und 13) zu untersuchen. Unter Einbeziehung des gliedstaatlichen Organisationszusammenhangs sollen schließlich die wahl- und sachpolitischen Betätigungsfelder der wichtigsten gliedstaatlichen Organe auf der Ebene der Bundespolitik betrachtet werden (§§ 14 bis 17).

Die prozessuale Dimension bundesstaatlicher Problemlösung betonend, befassen sich die Ausführungen des dritten Teils mit der Stellung der Gliedstaaten im Verfahren der gesamtstaatlichen Politikformulierung und Politikdurchführung. Ausgehend von der Ablauforganisation der gesamtstaatlichen Rechtserzeugung sind zunächst die formalisierten Teilnahme- und Teilhabemöglichkeiten der Gliedstaaten und ihrer Organe bei der Verfassungs- und Gesetzgebung des Bundes darzustellen (§§ 18 und 19). Mit dem Ziel, die politischen Regelhaftigkeiten des bundesstaatlichen Entscheidungs- und Repräsentationsprozesses zu erkennen, soll alsdann das einflußpolitische Umfeld gliedstaatlicher Interessenberücksichtigung im Bund analysiert werden (§§ 20 und 21). Schließlich ist darzulegen, wie die von den Bundesentscheidungsträgern beschlossenen Politikmaßnahmen unter Beteiligung gliedstaatlicher Vollzugsträger in die Wirklichkeit umgesetzt werden. Am Beispiel ausgewählter Politikbereiche sind dabei die verfassungsrechtlichen Grundlagen und politischen Anpassungsflexibilitäten im Zusammenspiel zwischen Bundes- und Gliedstaatenbehörden bei der Verwirklichung nationaler Programmziele zu untersuchen (§§ 22 bis 26).