

JOHN F. KENNEDY-INSTITUT
FÜR NORDAMERIKASTUDIEN
Abteilung für Geschichte

WORKING PAPER NO. 14/1988

Willi Paul Adams

Föderalismus: Die Verteilung staatlicher
Aufgaben zwischen Bund, Einzelstaaten und
Kommunen in den USA

Copyright © 1988 by Willi Paul Adams

John F. Kennedy-Institut
für Nordamerikastudien

Freie Universität Berlin

Lansstrasse 5-9
1000 Berlin 33

Federal Republic of Germany

administrativen Einheit verschmolzenen states erklärt worden war. Deren politische Führungsschichten hatten im Laufe ihrer z.T. über 150-jährigen Existenz als Kolonien mit jeweils eigener Legislative, eigenem Gouverneur und eigenen Gerichten ein starkes politisches Identitätsgefühl entwickelt. Aus der revolutionären Gründungssituation gingen Konföderation und Einzelstaaten jedenfalls als gleichzeitig nebeneinander existierende und einander gegenseitig ihre Existenz sichernde politische Organisationseinheiten hervor.

Die Niederlage der Rebellen im Sezessionskrieg (1861-65) beantwortete die verfassungstheoretisch nicht zu entscheidende Frage, ob ein Einzelstaat seine 1788 freiwillig beschlossene Ratifizierung der Bundesverfassung rückgängig machen und aus der Union austreten könne. Die endgültige Verneinung des Rechts eines Einzelstaats auf Austritt und die Verweigerung seines Rechts auf Suspendierung einzelner Bundesgesetze (nullification), so die Puristen unter den Föderalismustheoretikern, hat die Epoche des wahren Föderalismus bereits 1865 in den USA beendet. Die seither fortschreitende Machtverlagerung zugunsten des Bundes ist durch eine weitere Systemkrise beschleunigt worden: die katastrophalen sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Weltwirtschaftskrise zwischen 1929 und 1939. Mit Präsident Franklin D. Roosevelts (1933-45) "New Deal" - Gesetzen und der Billigung ihrer Verfassungsmäßigkeit durch den Supreme Court ab 1937 hat die amerikanische Bundesregierung die prinzipielle Verantwortung des Bundes für das soziale Wohlergehen der Bürger, den sozialen Wohlfahrtsstaat im heutigen Wortsinn und die ihm zugrunde liegende Sozial- und Wirtschaftspolitik übernommen.

Dem neuen "kooperativen Föderalismus" unter Führung des Bundes hat das Oberste Bundesgericht 1937 die Verfassungsmäßigkeit mit der schlichten Feststellung bescheinigt, die Vereinigten Staaten und der Staat von Alabama seien keine "alien governments", sondern sie koexistieren auf dem gleichen Territorium. Konkret: Arbeitslosigkeit sei "their common concern" und Arbeitslosenunterstützung aus zwei Kassen, der des Bundes und der Alabamas, sei zulässig. Prinzipiell: die beiden dem Gericht zur Überprüfung vorliegenden Gesetze verkörperten "a cooperative legislative effort" der Einzelstaats- und der Bundesregierung bei der Ausführung eines "public purpose common to both", den keine Seite alleine, ohne die Kooperation der anderen erfüllen könnte.

Dieser Zusammenarbeit stehe die Bundesverfassung nicht im Wege. (Fall Carmichael gegen Southern Coal Company (1937), Ehringhaus, 1971, S. 51; Kewenig, 1968, S. 436.) Seine Abkehr vom Konzept des antagonistischen dual federalism bekräftigte der Supreme Court im Fall Stewart Machine Company gegen Davis (1937). Diese neue Grundstruktur konnte auch nicht mehr rückgängig gemacht werden durch Initiativen der republikanisch-konservativen Präsidenten Richard Nixon (1969-74) und Ronald Reagan (1981-89), die wiederholt einen "New Federalism" mit weniger Kompetenzen und Ausgaben des Bundes propagierten.

2. Die Befugnisse der Bundesregierung

Den Zuständigkeitsbereich des Bundes haben der Verfassungstext von 1787 und alle seitherigen Verfassungsänderungen nicht präzise und erschöpfend definiert. Die "necessary and proper"-Klausel der Bundesverfassung (Artikel I, Sektion 8) spricht dem Kongreß vielmehr alle Kompetenzen zu, die zur Wahrnehmung der namentlich aufgezählten delegated powers "nötig und angemessen" sind. In der Rechtsprechung des Obersten Bundesgerichts ist die kontinuierliche Ausweitung dieser "implizierten Befugnisse" seit 1819 als verfassungsmäßig anerkannt worden. Über die verbleibende Grauzone bestimmt die 10. Verfassungsänderung (1791) lediglich: "Befugnisse, die die Verfassung nicht den Vereinigten Staaten delegiert und nicht den Einzelstaaten untersagt, verbleiben bei den Einzelstaaten bzw. dem Volk". Viel Spielraum war also von Anfang an vorhanden, um strittige Fälle der Kompetenzabgrenzung im Rahmen politischer Kompromisse und der Verfassungsrechtsprechung zu lösen.

Klar definiert sind die Kompetenzen des Bundes in der Verfassung oder durch Rechtsprechung des Obersten Bundesgerichts für die alleinige Außenvertretung der USA durch den Präsidenten; für die Landesverteidigung; die Regelung des Außenhandels und des Handels und Verkehrs zwischen den Einzelstaaten; die Erhebung von Steuern und Einfuhrzöllen; die Kreditaufnahme; das Prägen der Landeswährung; die Einführung einheitlicher Maße und Gewichte; den Postdienst; das Copyright und Patentrecht; die Schlichtung von Rechtsstreitigkeiten zwischen den Einzelstaaten durch das Oberste Bundesgericht; den Schutz der (nicht abschließend definierten) "Rechte und Privilegien" aller Bürger eines Staates; den Schutz der Einzelstaaten vor einer Invasion und vor einer Bedrohung der (undefinierten) "republikanischen Regierungsform"; die Aufnahme neuer Einzelstaaten in die Union; die Verwaltung der keinem Einzelstaat unterstellten Hauptstadt; und schließlich die Verleihung der Staatsbürgerschaft und die Regelung der Einwanderung.

Dem Obersten Bundesgericht fiel die Rolle des Hüters der Verfassung als "law of the land" zu und damit auch die Aufgabe, im Verfassungstext offen gelassene Fragen der Kompetenzverteilung verbindlich zu klären. (Krakau, 1988). Mit Hilfe "sinngemäßer" Interpretation (broad construction) hat der Supreme Court in den fünf Jahrzehnten seit 1937 so gut wie alle Bereiche des menschlichen Lebens der Beeinflussung durch die Bundesregierung zugänglich gemacht.

3. Die Aufgaben der Einzelstaaten

Nicht nur die Aufgaben und Dienstleistungen der Bundesregierung, auch die der Einzelstaaten, counties und Gemeinden haben in den vergangenen Jahrzehnten an Umfang und Bedeutung für den einzelnen Bürger kontinuierlich zugenommen. Die Ausgaben der Einzelstaatsregierungen und Lokalregierungen zusammen stiegen von 1970 bis 1985 von 148 auf 658 Milliarden Dollar, die der Bundesregierung im gleichen Zeitraum von 208 auf 1.032 Milliarden. Die Bundesausgaben machen

heute (1985) also bereits 65% der gesamten staatlichen Ausgaben der USA aus. (U.S. Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States 1988, S. 257.) Die Aufgabengebiete und ihre relative Bedeutung im Haushalt der Einzelstaaten und der lokalen Instanzen lassen sich an den wichtigsten Ausgabenposten im Haushaltsjahr 1984/85 ablesen:

Ausgaben von Bund, Einzelstaaten und Kommunen 1984/85
(in Milliarden Dollar, aufgerundet)

Ausgabenbereich	Bund	Einzelstaaten	Kommunen
Grund- u. Oberschulen	-	1	131
Hochschulen etc.	-	44	8
Sozialhilfe (<u>public welfare</u>)	25	53	17
Gesundheitswesen	14	23	26
Straßenbau	0,8	27	18
Polizei	3	3	18
Feuerwehr	-	-	9
Gefängniswesen	0,7	8	4
Naturschutz, Parks (<u>natural resources</u>)	54	8	10
Abwässer	-	0,3	17
Sozialer Wohnungsbau	8	1	9
<u>Utilities</u> : Wasser, Strom, Gas, öffentlicher Nahverkehr	-	5	52
Versicherungsfonds für Renten, Arbeitslosen- und andere Sozialhilfe	285	38	6
Gesamtausgaben (einschließlich oben nicht genannter Ausgaben)	1 032	390	390

Quelle: U.S. Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States: 1988, S. 258.

Zur Veranschaulichung der Größenordnung dieser Summen: Das Verteidigungsministerium hat im Haushaltsjahr 1985 für 140 Milliarden Dollar Aufträge an Unternehmen in den USA vergeben, also acht Milliarden Dollar mehr als Einzelstaaten und Kommunen zusammen für die öffentlichen Schulen ausgegeben haben. (U.S. Bureau of the Census, 1988, S. 316.) Für die Kommunen sind die Schulen die bei weitem größte Ausgabe, mit Abstand gefolgt von der Bereitstellung von Wasser, Strom, Gas und dem öffentlichem Nahverkehr (52 Milliarden), Gesundheitswesen (26), Polizei (18) und Straßenbau (18). Für die Einzelstaaten steht die Sozialhilfe, d.h. alle Formen der public welfare, mit 53 Milliarden an der Spitze der Ausgaben, gefolgt von den staatlichen Universitäten (44), den Pensions- und Versicherungsfonds (38), dem Straßenbau (27) und dem Gesundheitswesen (27).

Die wichtigste Kompetenz der Einzelstaatslegislativen ist das Besteuerungsrecht, das theoretisch unbegrenzt ist und vor dem nur Besitz und Organe der Bundesregierung und der Außenhandel sicher sind. Die inhaltlich umfassendste Befugnis der Einzelstaaten ist die police power, die vom Schutz der Moral (z.B. Prostitutionsregelung) und Sicherheitsvorschriften für Bergwerke bis zum Seuchenschutz reicht. Sie muß allerdings unter Beachtung der vom Bund geschützten Grundrechte, insbesondere der Gleichheit vor dem Gesetz und unter Anwendung rechtsstaatlicher Verfahren (due process of law) erfolgen.

Die Gerichte der Einzelstaaten bewältigen den umfangmäßig größten Teil der allgemeinen Rechtsprechung. Sie sind ebenso hierarchisch gegliedert wie die Bundesrechtsprechung. Auf Stadt- und county-Ebene bestrafen einzelne Richter Verkehrsdelikte und Kleinkriminalität und bereiten Strafprozesse für die nächste Instanz vor. Gerichte der mittleren Ebene, meist ein Richter mit Geschworenen (jury), erledigen das Gros der Strafrechtsfälle und Zivilprozesse für ein oder zwei counties. Berufungsinstanzen sind einige appellate courts und der supreme oder superior court des jeweiligen Einzelstaats, meist eine Kammer von 5 bis 9 Richtern, die unter anderem die Verfassungsmäßigkeit von Einzelstaatsgesetzen beurteilen. Nur wenn Bundesrecht berührt wird, steht der weitere Weg in die Gerichte des Bundes bis hin zum Obersten Bundesgericht offen.

Mit dem Ausbau der öffentlichen Erziehungs- und Bildungseinrichtungen vom Kindergarten bis zur Hochschule ist der Anteil der diesbezüglichen Ausgaben in den Einzelstaatshaushalten zum größten Einzelposten auf nun etwa 40% angewachsen. Die Ausgaben der Kommunen für ihre öffentlichen Schulen werden inzwischen nicht mehr nur aus Grundstückssteuern, sondern zu 43% aus Zuschüssen der Einzelstaaten gedeckt. Für Sozialprogramme der verschiedensten Art, von der Armenfürsorge bis zur Blindenhilfe, werden etwa 20% der Einzelstaatsetats verwandt. Krankenhäuser und das Gesundheitswesen bis hin zur Fleischbeschau und Luftqualitätskontrolle verursachen insgesamt etwa 14% der Einzelstaatsausgaben. Der Straßenbau ist eine weitere traditionelle und zentrale Domäne der Einzelstaaten. Sie haben diese Aufgabe in unterschiedlichem Umfang an die counties und Gemeinden delegiert. Natur- und Umweltschutz, Landschaftspflege in Form von State Parks und landwirtschaftliche Experimentierstationen belasten die Einzelstaatshaushalte nur zu 3%. (Bollens,

1983, S. 639-40.)

Für die Einnahmenseite interessant ist die Erteilung von Gründungslizenzen (charters) für Großbetriebe (corporations) durch die Einzelstaatslegislative. Die Aussicht auf Arbeitsplätze und Steueraufkommen hat des öfteren zu politisch heiklen Zielkonflikten u.a. zwischen Wirtschaftspolitik und Umwelt- und Sozialpolitik geführt. Der früher risikofreudigen bis hemmungslosen Konkurrenz der Einzelstaaten um die Ansiedlung von Großunternehmen wird heute durch vom Bundesrecht gesetzte Rahmenbedingungen auf den verschiedensten Gebieten (Umweltschutz, Sicherheitsvorschriften, Aktienrecht) entgegengewirkt.

Die politisch folgenschwerste Kompetenz der Einzelstaaten war es bis 1964, die Bedingungen für die Ausübung des Wahlrechts auch für Bundeswahlen festlegen zu können. Die Einzelstaaten im Süden trugen daher 100 Jahre lang die Verantwortung für die massive Behinderung der Ex-Sklaven bei der Ausübung des Stimmrechts. Ab 1964 setzten der 24. Verfassungsänderungsartikel, das Civil Rights Gesetz von 1964 und das Wahlrechtsgesetz von 1965 detaillierte Rahmenbedingungen fest, die für eine materielle Einschränkung des Wahlrechts durch die Einzelstaatslegislaturen keinen Raum mehr ließen. Erst diese Kompetenzverlagerung von Einzelstaats- auf Bundesebene hat den Erfolg der Civil Rights-Bewegung der Afroamerikaner in den 1960er und 70er Jahren ermöglicht.

4. Die Aufgaben der Kommunen

Die Formen des local government unterhalb der Einzelstaatsebene variieren von Staat zu Staat. Überall findet sich jedoch eine regionale Abstufung von county, township oder town und city. Für alle Sachbereiche außer der Feuerwehr sind, wie die obige Tabelle ausweist, mehrere staatliche Institutionen zuständig. Zuständigkeitsstreitigkeiten haben folgerichtig zur Entwicklung des Rechtsgebiets state and local government law geführt. (Fallsammlung: Sato, 1977.) Insbesondere das zunächst ungeplante Zusammenwachsen von Großstädten mit ihrem Umland zu metropolitan areas hat zu erheblichen Koordinationsschwierigkeiten von Selbstverwaltungseinheiten geführt. Deren Ausmaß wird deutlich, wenn man bedenkt, daß die in den 1970er Jahren statistisch typische "Metropole" (über 50 000 Einwohner) die Zuständigkeitsbereiche folgender Selbstverwaltungseinheiten berührte: 2 counties, 13 townships, 21 municipalities, 18 Schulbezirke und 31 special districts. (Sato, 1977, S. 21.)

Alle 50 Einzelstaaten sind in counties unterteilt (in Louisiana parishes, in Alaska boroughs), die meist von einem Ausschuß gewählter councillors oder commissioners regiert werden. Nur wenige Staaten lassen die counties auch von einem gewählten executive officer oder einem vom council eingesetzten county-manager leiten. Die counties sind von höchst unterschiedlicher Größe und Einwohnerzahl, die Mehrzahl hat weniger als 25 000 Einwohner und ist ländlicher Natur.

Die counties erwachten in den 1950er Jahren zu neuem politischem Leben, als sich ihre Nützlichkeit zur Verwaltung der um die Großstädte herum wuchernden, rechtlich nicht

"inkorporierten" suburbs erwies. In Absprache mit der jeweiligen Großstadt übernahm die county nun die klassischen kommunalen Dienstleistungen für die in der Stadt Arbeitenden und im Umland Wohnenden: Elektrizität, Wasser, Kanalisation, Müllabfuhr, Feuerwehr, Straßenbau, Krankenhäuser, Sozialhilfe und Schulwesen. Einige Großstädte wie Philadelphia, New York und San Francisco haben Stadtverwaltung und Countyverwaltung(en) zusammengelegt und metropolitan governments geschaffen, die allerdings in ihrem Bereich hunderte funktional autonomer Untereinheiten bestehen ließen.

Der (gewählte) Sheriff, der (gewählte) Staatsanwalt und das county-Gefängnis sorgen für Strafverfolgung und -vollzug vor Ort. Rechtsprechung in erster Instanz und die Führung von Katastern und andere Beurkundungen gehören heute zu den täglichen Aufgaben der counties. Auch für zahlreiche andere Aufgaben, für die Bund und Einzelstaaten verfassungsmäßig zuständig sind, wurden die counties die tatsächlich ausführende Instanz. Das Medicaid-Programm des Bundes z.B. wird in etlichen Staaten von den county-Verwaltungen abgewickelt. Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege werden ebenfalls zunehmend auf county-Ebene durchgeführt.

Die drei Finanzquellen der counties sind die Grundstückssteuer (zu etwa einem Drittel), von der Einzelstaatslegislative umverteiltes Steuergeld und in zunehmendem Maße Bundeszuschüsse (grants-in-aid, siehe unten).

Townships sind in 20 Staaten die Untereinheit einer county. In Stadtnähe haben sie in einigen Staaten die Funktion der county übernommen und bieten die Dienstleistungen einer großräumigen Stadt. Die towns in Neuengland (heute insbesondere in Vermont und Maine) nehmen Aufgaben wahr, die in den anderen Staaten von counties, Kommunen und Schulbezirken erledigt werden. Die Wahlberechtigten versammeln sich dort ein oder zwei Mal im Jahr zum town meeting, um in direkter Demokratie

nach

öffentlicher Diskussion Bebauungspläne, Grundstückssteuern und Schulfragen zu beschließen und für den Rest des Jahres selectmen zur Erledigung verbleibender Aufgaben einzusetzen. Wegen mangelnder Effizienz sind die town meetings heute auch in Neuengland vom Aussterben bedroht.

Die town Neuenglands hat nichts mit einer "Stadt" zu tun. Ihre zentrale Siedlung heißt village und kann als eigene Rechtseinheit Polizeigewalt ausüben und Steuern erheben. Allerdings sind auch auf über 20 000 Einwohner angewachsene Kleinstädte der Rechtsform nach oft noch ein village.

Die amerikanischen Städte haben sich von dem politischen Übergewicht der Landbezirke in der Einzelstaatsregierung und örtlichen Selbstverwaltung erst befreien können, nachdem das Oberste Bundesgericht 1962 und 1964 numerisch annähernd gleichgewichtige Wahlkreise vorschrieb und eine entsprechende Neuverteilung (reapportionment) von Sitzen in den Einzelstaatslegislativen bzw. Wahlkreisveränderungen zugunsten der Städter auslöste. Die Abhängigkeit der Städte von den Einzelstaatslegislativen bestand und besteht darin, daß die Legislative (unter Beachtung der Einzelstaatsverfassung) die Stadt als Rechtsperson, als eine public corporation schafft. Die Legislative fixiert ihre Grenzen und delegiert ihr Befugnisse, zu denen allerdings das Recht auf Selbstbestimmung der Form der Stadtregierung gehören kann. Nicht mehr der Bürgermeister (mayor), sondern ein vom Stadtrat (city council mit meist weniger als 10 councillors) eingesetzter Stadtdirektor (city-manager) leitet in der Mehrzahl der Städte mit über 25 000 Einwohnern die Verwaltung, führt die Beschlüsse des Stadtrats aus, bereitet Haushaltspläne vor und entwickelt planerische Initiativen. Nur Metropolen wie Chicago und New York City wählen Stadträte mit 50 bzw. 25 Mitgliedern und übertragen ihrerseits Befugnisse an mehrere Stadtbezirke (wards oder boroughs).

Die Aufgabenbereiche der meisten Stadtregierungen sind die gleichen wie die der counties, angereichert um spezielle Stadtprobleme, wie öffentlicher Nahverkehr und Stadtparks, sozialer Wohnungsbau und Institutionen des kulturellen Lebens wie Hochschulen und Museen. Von der Stadtbevölkerung gewählte Richter ahnden Verstöße gegen städtische Vorschriften und bestimmte, ihnen überlassene Bereiche der Einzelstaatsgesetzgebung.

Finanzielle Basis der amerikanischen Städte ist ihr Recht, Steuern zu erheben, insbesondere

ohne detaillierte Zweckbindung als block grants unter dem Motto des revenue sharing an Einzelstaaten und Kommunen überweisen. Der überwiegende Teil der Bundeszuschüsse ist aber weiterhin zweckgebunden. Insbesondere die verfallenden, oft von Schwarzen bewohnten Innenstädte erhielten 1979 über 30% ihrer Einnahmen direkt vom Bund. (Teaford, 1984, S. 788.) New York City konnte 1975 seinen Bankrott nur noch mit Hilfe und unter Bedingungen der Bundesregierung abwenden.

Zur Beeinflussung des Kongresses bei der Vorbereitung der nächsten Bundeszuschüsse unterhalten die Einzelstaaten und Kommunen inzwischen Lobbyistenbüros in Washington, um ihre Anliegen wie andere private und öffentliche Interessengruppen in den departments und den zuständigen Ausschüssen von Repräsentantenhaus und Senat zu Gehör zu bringen, die öffentliche Meinung und Wähler zu beeinflussen und notfalls Musterprozesse zu führen. Zu diesen intergouvernementalen Interessenvertretungen gehören die U.S. Conference of Mayors, die National League of Counties, die National Conference of State Legislatures und die National Governor's Association.

Eine große und zunehmende Zahl der special districts dient seit den 1960er Jahren meist nur der Durchführung eines Projektes (z.B. der Moskitovernichtung), das ein department der Bundesregierung (z.B. das Gesundheitsministerium) bezahlt und nach seinen Richtlinien ausführen läßt. Der Kontrolle örtlicher gewählter Volksvertreter können sich daher viele dieser special districts entziehen, obwohl sie konkret lokale Aufgaben wahrnehmen. (Sato, 1977, S. 892.)

Grundstückssteuer und verschiedene Arten von Gewerbe- und Verkaufssteuern. Ohne direkte Zuschüsse von der Bundesregierung könnten viele Einzelstaaten und Kommunen heute aber ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen. Schon seit 1911 hat die Bundesregierung Zuschüsse (grants-in-aid) an Einzelstaaten und Kommunen zur Förderung von Aufgaben gezahlt, für die der Bund vom Verfassungsauftrag her gar nicht zuständig ist: vom Aufbau der Berufsschulen bis zur Waldbrandbekämpfung und zum Straßenbau. Den systemverändernden Durchbruch aber brachten erst die wirtschaftsregulierenden Gesetze und Sozialgesetze des New Deal, insbesondere der Social Security Act von 1935. Als Folge stiegen die als grants-in-aid vom Bund vergebenen Mittel auf bereits 2,9 Milliarden Dollar i.J. 1939.

Ab 1964 nahmen die grants-in-aid unaufhaltsam zu:

Bundeszuschüsse in Milliarden \$ Anteil an Bundesausgaben in %

1965: 10	9,2
1970: 24	12,3
1975: 49,8	15
1980: 91,5	15,5
1985: 105,9	11,2

Auch in konstant gehaltenen Dollars stellt dies eine knappe Verdreifachung der Bundeszuschüsse in zwanzig Jahren dar. Die Ausgaben der Einzelstaaten und Kommunen stammten 1985 insgesamt zu 21% aus den direkten Bundeszuschüssen. Eine Trendwende erzielte die Regierung Reagan unter der Parole des "Neuen Föderalismus" mit der anteilmäßigen Verringerung der Zuschüsse an ihren Gesamtausgaben von 15,5% (1980) auf 10,3% (1986), in konstanten Dollars um etwa ein Siebtel. Um dies zu erreichen, beendete sie z.B. 1986 das 1970 vom New Yorker Gouverneur Nelson Rockefeller geforderte, von Präsident Nixon zwei Wochen vor seiner Wiederwahl 1972 unterschriebene Revenue Sharing Programm, dessen insgesamt 85 Milliarden Dollar vielen Städten den Ausbau ihrer Dienstleistungen von Polizei und Feuerwehr bis zur Obdachlosenfürsorge ermöglicht hatten. Die ersatzlose Streichung zwang die Gemeinden in kurzer Zeit zur Reduzierung dieser Dienstleistungen oder zur Erhöhung der Grundstücks- oder der örtlichen Verkaufssteuern, oder zur Erhöhung der Zinsen für Kommunalanleihen. (Gruson, 1987; U.S. Bureau of the Census 1988, S. 260; weitere Angaben für den Zeitraum 1902 - 1986 bei Werner, 1987, S. 12 - 13.)

Der direkte Zugriff des Bundes auf die Gemeindeebene hatte einen vorläufigen Höhepunkt bereits mit dem von Präsident Johnson 1964 ausgerufenem "Krieg gegen die Armut" erreicht. Präsident Nixon setzte den Trend auf seine Art mit dem State and Local Fiscal Assistance-Gesetz 1972 fort, durch das jährlich etwa 6 Milliarden Dollar Bundesmittel an 38 000 Einzelstaats- und Gemeindeprojekte gezahlt wurden. Präsident Nixon ließ ab 1972 zwar immer mehr Bundeszuschüsse

5. Konklusion

Die heute erreichte Verwobenheit von Bundes-, Einzelstaats- und Kommunalaktivitäten wird gerne mit dem anschaulichen Bild vom Marmorkuchen im Gegensatz zur Schichttorte ausgedrückt, der auch keine säuberliche Trennung von (Kuchen-) Ebenen mehr zulasse. Angemessener als diese statische Metapher ist dem tatsächlichen politischen Prozeß das Bild von der zunehmenden (regionalen wie funktionalen) Vernetzung von Entscheidungszentren, deren relative Selbstständigkeit sich nur noch daraus ableitet, daß sie besser als eine andere Instanz bestimmte Dienstleistungen erbringen. Die Machtfrage ist von der Frage der Funktionsfähigkeit abgelöst worden.

Die widersprüchlichen Ideale einer möglichst örtlichen "demokratischen" Selbstregierung von möglichst kleinen Einheiten einerseits und nationaler (und schließlich globaler) Solidarität und Steuerung andererseits werden auch in Zukunft gleichberechtigt nebeneinander stehen. Umfang und Schwierigkeit der Steuerungsaufgabe staatlicher Einrichtungen werden weiterhin zunehmen. Ihre auch nur annähernde Lösung insbesondere auf Gebieten der Sozial- und Wirtschaftspolitik bedarf mit Sicherheit des noch "kooperativeren" Föderalismus, des noch engeren und besser koordinierten Zusammenwirkens von Kommunen, Einzelstaaten und Bundesregierung, und eventuell auch der Einrichtung zusätzlicher spezieller Körperschaften mit Entscheidungskompetenzen, wie z.B. der so erfolgreichen, seit 1933 bestehenden Tennessee Valley Authority. Denn der 1787 konzipierte Föderalismus ist kein Selbstzweck. Er war in der Gründungssituation Ausdruck des damals erreichbaren Kompromisses zwischen Einzelstaatsrechten und Bundeskompetenzen. Die Machtfrage ist zugunsten des Bundes durch die Niederlage der Südstaaten im Sezessionskrieg und den Zusammenbruch des Alten Regimes des "dualen" Föderalismus im Gefolge der Weltwirtschaftskrise entschieden worden. Die Weltmachtrolle im internationalen System und die Bewältigung der nicht minder interdependenten sozio-ökonomischen Probleme in den 50 Einzelstaaten verlangen naturgemäß mehr überregionale Steuerung, als James Madison und die anderen Verfassungsväter für erforderlich gehalten haben. Das in den Vereinigten Staaten vor 200 Jahren begonnene Experiment der föderalen Verfassung eines Großflächenstaates war deshalb insgesamt erfolgreich, weil das Regierungssystem den sich wandelnden Bedürfnissen der Menschen angepaßt wurde, und nicht umgekehrt.

Literaturverzeichnis

Das wichtigste laufend erscheinende Nachschlagewerk zur amerikanischen Politik- und Zeitgeschichte ist die bibliographische Zeitschrift America: History and Life, die seit 1974 nicht nur englischsprachige Monographien, Zeitschriftenartikel, Dissertationen und Rezensionen erfaßt. Die

dort gegebenen Kurzzinhaltsangaben ("annotations") sind als Bestandteil der Datenbanken von "Dialog" in Palo Alto, Kalifornien, auch von Europa aus elektronisch abrufbar unter den Suchwörtern "federalism", "intergovernmental relations", "local government" u.a..

Adrian, Charles R., Charles Press u.a. (1977): Governing Urban America, 5. Auflage. New York etc.: McGraw-Hill.

Andersch, Ulrich u.a. (1982): Bürgerinitiativen in amerikanischen Großstädten:[eine Bibliographie]. Berlin: John F. Kennedy-Institut für Nordamerikastudien.

Beer, Samuel H. (1978): "Federalism, Nationalism, and Democracy in America", The American Political Science Review 72 (1978), S. 9-21.

Bender, Lewis G. (Hg.) (1986): Administering the New Federalism. Boulder, etc.: Westview Press.

Bennett, Walter H. (1964): American Theories of Federalism. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Benton, J. Edwin und David R. Morgan, (Hg.) (1986): Intergovernmental Relations and Public Policy. New York, etc.: Greenwood Press

Bollens, John C., u.a. (1969): American County Government. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.

Bollens, John C. (1983): "United States: State and Local Government", The Encyclopedia Americana. Danbury, Conn.: Grolier, Bd. 27, S. 636-643.

Buenker, John D. (1984): "State Government", Encyclopedia of American Political History, Jack P. Greene (Hg.). New York: Charles Scribner's Sons. Bd. 3, S. 1223-1235.

Duncombe, Herbert S. (1977): Modern County Government. Washington: National Association of Counties.

Dye, Thomas R. (1981): Politics in States and Communities, 4. Auflage. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Ehmke, Horst (1961): Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung. Karlsruhe: C.F. Müller.

Ehringshaus, Henner (1971): Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika: Zum Verfassungswandel im modernen Bundesstaat. Frankfurt a. M.: Athenäum.

Elazar, Daniel J. (1984): American Federalism: A View from the States, 3. Auflage. New York, etc.: Harper & Row.

Elazar, Daniel J. (1987): Exploring Federalism. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Elazar, Daniel J. (1986): "Federalism: Theory", Encyclopedia of the American Constitution, Leonard W. Levy (Hg.). New York: Macmillan, Bd. 2, S. 704-708.

Falke, Andreas (1984): "Der 'New Federalism'": Reorganisation der Politikverflechtung oder konservative Strukturveränderung?", Amerikastudien 29 (1984), S. 399-415.

Falke, Andreas (1984): "Stadtförderungspolitik in den U.S.A.: Das Community Development Block

- Grant Program", Archiv für Kommunalwissenschaften, 1. Halbband 1984, S. 1-24.
- Feld, Richard D. und Carl Grafton (Hg.) (1973): The Uneasy Partnership: The Dynamics of Federal State, and Urban Relations. Palo Alto, Calif.: National Press Books.
- Fotheringham, Peter, und James G. Kellas, und Allen M. Potter (1978): American Government and Politics, new and revised edition. London-Boston: Faber and Faber, Chap. 3 "Federalism".
- Fraenkel, Ernst (1981): Das amerikanische Regierungssystem: eine politologische Analyse, 4. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag, Kap. 3.
- Freyer, Tony (1984): "Federalism", Encyclopedia of American Political History, Jack P. Greene (Hg.). New York: Charles Scribner's Sons. Bd. 2, S. 546-564.
- Galbraith, John Kenneth (1971): The New Industrial State, 2nd ed., rev. Boston: Houghton-Mifflin.
- Gelfand, Lawrence E., and Robert J. Neymeyer (Hg.) (1985): Changing Patterns in American Federal-State Relations during the 1950's, the 1960's, and the 1970's. Iowa City: Center for the Study of the Recent History of the United States, The University of Iowa..
- Gelfand, Mark I. (1975): A Nation of Cities: The Federal Government and Urban America, 1933 - 1965. New York: Oxford University Press.
- Gittell, Marilyn (Hg.) (1986): State Politics and the New Federalism: Readings and Commentary. New York, etc.: Longman.
- Goldwin, Robert A. und William A. Schambra (Hg.) (1987): How Federal Is the Constitution?. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Goodman, Jay S. (1980): The Dynamics of Urban Government and Politics, 2. Auflage. New York: Macmillan.
- Grant, Daniel R., and H. C. Nixon (1982): State and Local Government in America, 4. Auflage. Boston: Allyn and Bacon.
- Grodzins, Morton (1966): The American System: A New View of Government in the United States, Daniel J. Elazar (Hg.). Chicago: Rand McNally.
- Gruson, Lindsey (1987): "End of Federal Revenue Sharing Creating Financial Crises in Many Cities", The New York Times, 31. Januar 1987, S. 7.
- Haider, Donald H. (1974): When Governments Come to Washington: Governors, Mayors, and Intergovernmental Lobbying. New York: Free Press.
- Hawkins, Robert B. Jr. u.a.(Hg.) (1982): American Federalism: A New Partnership for the Republic. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Higgs, Robert (1987): Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government. New York: Oxford University Press.
- Hoogenboom, Oliver (1984): "Interstate Commerce", Encyclopedia of American Political History, Jack P. Greene (Hg.). New York: Charles Scribner's Sons. Bd. 2, S. 636-661.
- Jeffreys-Jones, Rhodri, Bruce Collins u.a. Hg. (1983): The Growth of Federal Power in American

History. Edinburgh: Scottish Academic.

- Kewenig, Wilhelm (1968): "Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung: Bemerkungen zur Theorie und Praxis des kooperativen Föderalismus in den USA unter besonderer Berücksichtigung der 'grants-in-aid', der Bundeshilfsprogramme". Archiv des öffentlichen Rechts, 93 (1968), S. 433-484.
- Kincaid, John (1984): "Toward the Third Century of American Federalism: New Dynamics and New Perspectives", American Studies International, 22, Heft 1 (April 1984), S. 86-122.
- Krakau, Knud (1988): "Der Supreme Court: Seine Funktion und Problematik im gewaltenteilenden demokratischen Staat". Working Paper Nr. 13 des John F. Kennedy-Instituts für Nordamerikastudien der Freien Universität Berlin.
- Lenaerts, Koenraad (1981): "Distribution of Powers in American Federalism: The Negative Implications of the Commerce Clause". Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. N.F. Bd. 30 (1981): S. 569-615.
- Loewenstein, Karl (1959): Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten. Berlin: Springer, Kap. 5.
- Lowe, Carl (Hg.) (1984): Reaganomics: The New Federalism. New York: Wilson.
- Martin, Roscoe C. (1965): The Cities and the Federal System. New York: Atherton Press.
- McWhinney, Edward (1962): Föderalismus und Bundesverfassungsrecht. Heidelberg: Quelle & Meyer.
- Mewes, Horst (1986): Einführung in das politische System der USA. Heidelberg: C.F. Müller, Juristischer Verlag, Kap. 7.
- Nathan, Richard P., Fred C. Doolittle u.a., (Hg.) (1987): Reagan and the States: Federalism under Stress. Princeton, N.Y.: Princeton University Press.
- Nicholas, H. G. (1986): The Nature of American Politics, 2. Auflage. Oxford, etc.: University Press.
- Palmer, John L. (Hg.) (1986): Perspectives on the Reagan Years. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Publius: The Journal of Federalism, ab 1971. Philadelphia, Pa.: Center for the Study of Federalism, Temple University.
- Rasler, Karen A. u. William R. Thompson (1985): "War Making and State Making: Governmental Expenditures, Tax Revenues, and Global Wars", American Political Science Review, 79 (1985), S. 491-507.
- Reagan, Michael D. und John G. Sanzone (1981): The New Federalism, 2. Auflage. New York: Oxford University Press.
- Riker, William H. (1987): The Development of American Federalism. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Rosen, Harvey S., (Hg.) (1988): Fiscal Federalism: Quantitative Studies. Chicago: University of

- Chicago Press.
- Musgrave, Richard A., (Hg.) (1965): Essays in Fiscal Federalism. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Saffell, David C. (1978): State and Local Government: Politics and Public Policies. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Sato, Sho and Arvo Van Alstyne (1977): State and Local Government Law, 2. Auflage. Boston: Little, Brown, bes. Kapitel 10: "Intergovernmental Conflicts".
- Scheiber, Harry N. (1966): The Condition of American Federalism: An Historian's View. Washington, D.C.: submitted by the Subcommittee on Intergovernmental Relations, United States Senate, 89th Congress, 2nd Session (to the Committee on Government Operations, United States Senate) U.S. Government Printing Office.
- Scheiber, Harry N. (1986): "Federalism: History", Encyclopedia of the American Constitution, Leonard W. Levy (Hg.). New York: Macmillan, Bd. 2, S. 697-704.
- Sharkansky, Ira (1978): The Maligned States: Policy Accomplishments, Problems and Opportunities, 2. Auflage. New York, etc.: McGraw-Hill.
- Smith, James C. (1984): Emerging Conflicts in the Doctrine of Federalism: The Intergovernmental Predicament. Lanham, Md., etc.: University Press of America.
- Stockman, David A. (1986): The Triumph of Politics: How the Reagan Revolution Failed. New York, etc.: Harper & Row.
- Teaford, Jon C. (1984): "Local Government", Encyclopedia of American Political History. Jack P. Greene (Hg.). New York: Charles Scribner's Sons, Bd. 2, pp. 777 - 790.
- Thürer, Daniel (1986): Bund und Gemeinden: Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu den unmittelbaren Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz. Berlin: Springer.
- United States, Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Annual Report, ab 1960. Washington, D.C.: Advisory Commission on Intergovernmental Relations.
- United States, Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1981): The Future of Federalism in the 1980s: Report and Papers from the Conference on the Future of Federalism, Alexandria, Virginia, July 25-26, 1980. Washington D.C.: Advisory Commission on Intergovernmental Relations.
- United States, Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1980): The Federal Role in the Federal System: The Dynamics of Growth: Hearings on the Federal Role. Washington D.C.: Advisory Commission on Intergovernmental Relations.
- United States, Bureau of the Census (1987): Census of Governments. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- United States, Bureau of the Census (1988): Statistical Abstract of the United States: 1988.

Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

Vile, Maurice J. C. (1961): The Structure of American Federalism. London-Oxford: Oxford University Press.

Watson, Richard A. (1985): Promise and Performance of American Democracy with an in-depth analysis of the 1984 presidential election, 5. Auflage. New York: Wiley & Sons, Chap. 3 "Federalism".

Werner, Welf (1987): Entstehung und Entwicklung der Bundesfinanzzuweisungen in den USA. Arbeit zur Erlangung des Grades eines Diplom-Kaufmannes. Fachbereich Wirtschaftswissenschaft. Freie Universität Berlin. Einsehbar in Volkswirtschaftlichen Bibliothek und dem John F. Kennedy-Institut.

Winter, William O. (1981): State and Local Government in a Decentralized Republic. New York: Macmillan.

Wright, Deil S. (1982): Understanding Intergovernmental Relations, 2. Auflage. Monterey, Cal.: Brooks/Cole.