

## **„Europa gelingt gemeinsam“ Ein Vergleich mit den föderalen Strukturen der USA**

von *Sylvia Allgeier & Claudia Kornmeier*, Universität Freiburg

Hymne, Flagge und zu guter Letzt den Terminus „Verfassung“ ließen die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um einen Kompromiss für eine Reform der Europäischen Union (EU) unter den Tisch fallen. Dabei standen Bedenken Pate, die EU entwickle sich zu einem Bundesstaat.

Fielen Hymne und Flagge der Angst zum Opfer, die EU würde sich zu einem Bundesstaat deutscher Prägung entwickeln? Und wäre an Hymne und Flagge nicht mehr all zu viel auszusetzen, wenn sich herauskristallisieren würde, dass die EU gar nicht einem Föderalismus deutscher Prägung folgt, sondern strukturell vielmehr vergleichbar ist mit einem Föderalismus amerikanischer Prägung?

Der folgende Beitrag soll diese Frage nicht abschließend beantworten. Dazu wäre eine viel umfangreichere und profundere Untersuchung von Nöten, als es an dieser Stelle geleistet werden kann. Der Beitrag erhebt lediglich den Anspruch, einen Vergleich zwischen den föderalistischen Systemen der USA, Deutschlands und der EU zu skizzieren und damit die Fragen aufzugreifen und mögliche Antworten zu umreißen.

## I. Ein Überblick

### 1. USA

#### a) Die geschichtliche Entwicklung

Grundlegend für das Verständnis des amerikanischen Föderalismus ist der geschichtliche Ausgangspunkt der Vereinigten Staaten von Amerika: die USA sind das Ergebnis eines freiwilligen Zusammenschlusses von dreizehn unabhängigen ehemaligen Kolonien, die jeweils bereits mit einem gewissen Grad an Souveränität und einem eigenen privat- und öffentlichrechtlichen System ausgestattet waren.<sup>1</sup>

Mit der Verfassung von 1787 sollten dem Bundesstaat nur eingeschränkt Kompetenzen übertragen werden, während die ganze restliche Staatsgewalt bei den einzelnen Staaten verblieb.<sup>2</sup> Die daraus resultierende föderale Struktur soll im Folgenden am Beispiel der gesetzgebenden und ausführenden Gewalt sowie des Gerichtssystems veranschaulicht werden.

#### b) Gesetzgebungskompetenzen

Zusatzartikel X formuliert den Grundsatz, die Machtbefugnisse, die von der Verfassung weder dem Bundesstaat ausdrücklich übertragen noch den Einzelstaaten entzogen werden, bleiben den Einzelstaaten oder dem Volke vorbehalten. Im Konfliktfall gilt der Grundsatz: „*federal law is supreme*“, Artikel VI Absatz 2, *Crosby v. National Foreign Trade Council* (2000).

Artikel 1 Abschnitt 8 beinhaltet einen Katalog mit Gesetzgebungskompetenzen des Kongresses. Dieser Katalog enthält neben dem Recht Steuern und Zölle festzusetzen, Münzen zu prägen, Postämter einzurichten sowie die Seeräuberei zu ahnden, den *Commerce Clause*, also das Recht den Handel mit fremden Ländern, zwischen den Einzelstaaten und mit den Indianerstämmen zu regeln.

---

<sup>1</sup> Von Mehren/Murray „Law in the United States“, 2<sup>nd</sup> edition, S. 103.

<sup>2</sup> Von Mehren/Murray, S. 105.

**aa) Commerce Clause**

Der *Commerce Clause* hat sich zu einer Auffangkompetenz entwickelt.<sup>3</sup> Als unbestimmter Rechtsbegriff nicht nur der Auslegung zugänglich, sondern dieser auch dringend bedürftig, war und ist die Vorschrift abhängig von der Rechtsprechung.

**(1) Gibbons vs. Ogden (1824)**

In *Gibbons vs. Ogden* (1824) stand der Supreme Court das erste Mal vor der Aufgabe dem *Commerce Clause* Leben einzuhauchen. Anfang des 19. Jahrhunderts verabschiedete der Bundesstaat New York ein Gesetz, wonach Dampfbootbetreiber, die zwischen New York und New Jersey pendelten, eine Lizenz von New York benötigten. Aaron Ogden war im Besitz einer solchen Lizenz, Thomas Gibbons nicht. Als Ogden erfuhr, dass sein Konkurrent keine Lizenz von New York besaß, verklagte er ihn. Gibbons besaß allerdings eine Lizenz des Bundesstaates für die Befahrung von Küstengewässern. Damit stand das Gericht vor der Frage, ob die Einzelstaaten nach der Verfassung dazu befugt sein sollten, Sachverhalte im Einzugsbereich des *Commerce Clause* zu regeln, soweit sich der Bundesstaat einer Normierung enthält; ist der *Commerce Clause* also eine ausschließliche oder eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz?

Der *Supreme Court* bewertete unter Federführung von *Chief Justice* Marshall – der wohl bekannteste Richter des *Supreme Courts* und zu diesem Zeitpunkt bereits seit 23 Jahren im Amt - das Gesetz von New York als verfassungswidrig, da es die Befugnisse des Kongresses bei der Regulierung des Handels einschränkte. Das Wort „regulieren“ bedeute die vollständige Macht über den zu regulierenden Bereich, und schließe daher notwendigerweise Maßnahmen aller anderen Institutionen aus in diesem Bereich aus. Das Recht zu regeln, umfasste danach also auch das Recht nicht zu regeln. Damit wurde der *Commerce Clause* als ausschließliche Gesetzgebungskompetenz charakterisiert. Der *Supreme Court* stärkte mit diesem Urteil den Rücken des Bundesrechts.

---

<sup>3</sup> Von Mehren/Murray, S. 115.

Bis zur Entwicklung einer Industriegesellschaft nach dem Bürgerkrieg wenig genutzt, erlangte der *Commerce Clause* allerdings erst mit dem New Deal von Franklin D. Roosevelt in den 1930ern Konjunktur.<sup>4</sup>

## **(2) *United States vs. Lopez* (1995)**

Über 170 Jahre später gebot der *Supreme Court* in seiner Entscheidung *United States vs. Lopez* (1995) der übermäßigen Ingebrauchnahme des *Commerce Clause* Einhalt und griff zu einer restriktiveren Auslegung als bis dahin praktiziert. Der *Commerce Clause* sollte nicht weiter als Auf-fangkompetenz für jedweden Sachverhalt, den der Bundesstaat gerne geregelt sehen wollte, dienen. In dieser vergleichbar jungen Entscheidung ging es um Alfonso Lopez Jr., der Feuerwaffen zur Schule trug. Dies verstieß gegen das Bundesgesetz *Gun-Free School Zones Act* von 1990. Lopez' Verteidigung vor Gericht argumentierte damit, dass das Gesetz verfassungswidrig sei, da dem Bund für den vorliegenden Fall keinerlei Kompetenz zukomme.

Die Bundesregierung versuchte auf Biegen und Brechen eine Kompe-tenz nach dem *Commerce Clause* zu begründen, was sich in Argumenten wie den folgenden auswirkte:

Der Besitz von Waffen in einer Schule leite sehr wahrscheinlich zu einer Situation gewalttätigen Verbrechens, die wiederum die allgemeine öko-nomische Situation der Region durch verminderten Tourismus beeinträch-tigen würde. Außerdem würden Waffen in der Schule zu einer verminder-ten Lernqualität führen, was wiederum eine schwächere Wirtschaft der Region zur Folge hätte.

### **bb) Außenkompetenz**

In den USA teilen sich Legislative und Exekutive grundsätzlich auf Bun-desebene die Kompetenz für auswärtige Angelegenheiten,<sup>5</sup> vgl. Artikel II Abschnitt 3, Art. I Abschnitt 8, Art. VI, *United States vs. Curtiss-Wright Ex-port Corp.* (1936).

---

<sup>4</sup> Von Mehren/Murray, S. 111 und 115.

<sup>5</sup> Barron/Dienes „Constitutional Law“, 5<sup>th</sup> edition, S. 152f.

### c) Ausführung der Bundesgesetze

Offen bleibt noch die Frage, wer die Bundesgesetze ausführt. In den Vereinigten Staaten ist das dem Grundsatz nach der Bund selbst.<sup>6</sup> Neben den Verwaltungsstrukturen der Einzelstaaten steht unabhängig die Verwaltung des „Bundesstaates“, wobei es durch Bund-Länder-Kooperationen oder bundesstaatlichen Hilfsprogrammen zu Überschneidungen kommen kann.<sup>7</sup>

### d) Gerichtssystem

Artikel III der amerikanischen Verfassung sieht lediglich die Errichtung des *Supreme Court* vor. Dem *Supreme Court* unterstehende Bundesgerichte sollten dabei durchaus zulässig, jedoch verfassungsrechtlich nicht erforderlich sein. Grund für diese zögerliche Herangehensweise an die Schaffung eines bundesstaatlichen Gerichtssystems waren Bedenken, dass weitere Bundesgerichte die Souveränität der einzelnen Staaten zu sehr gefährden könnten.<sup>8</sup>

Doch bereits der *Judiciary Act* von 1789 schuf auf der Grundlage des Artikels III der Verfassung ein umfassendes bundesstaatliches Gerichtssystem: als erstinstanzliche Bundesgerichte wurden *District Courts* und als Berufungsgerichte die – erst später so genannten – *Courts of Appeals* geschaffen. Heute gibt es ungefähr 100 *District Courts* in den Vereinigten Staaten, wobei es in manchen Staaten nur einen, in bevölkerungsreicheren Staaten hingegen bis zu 4 *District Courts* gibt. Die insgesamt 12 *Courts of Appeals* sind jeweils für mehrere Distrikte bzw. den Distrikt von Columbia zuständig. Dem Bundesgerichtssystem steht der *Supreme Court* in Washington mit seinen 9 Richtern vor.<sup>9</sup>

Die Gerichtssysteme der einzelnen Staaten weichen sehr voneinander ab. Auf unterster Ebene befinden sich meist die *Municipal Courts*, die sich beispielsweise als *Traffic Courts* auf Verkehrsstrafsachen oder als *Small*

---

<sup>6</sup> Von Mehren/Murray, S. 107.

<sup>7</sup> Siehe Fn. 3.

<sup>8</sup> Von Mehren/Murray, S. 107.

<sup>9</sup> Zweigert/ Kötz, „Einführung in die Rechtsvergleichung“, 3. Auflage, S. 248.

*Claim Courts* auf kleinere Zivilsachen konzentrieren. Zivil- und Strafsachen von einiger Bedeutung gehen in erster Instanz an die in manchen Staaten *County Court* oder *District Court*, in New York sogar *Supreme Court* genannten Gerichte. Berufungen gegen Urteile dieser Gerichte gehen entweder sofort an das höchste Gericht des jeweiligen Staates oder in etwa 15 besonders bevölkerungsreichen Staaten noch an eine Zwischeninstanz.<sup>10</sup>

Grundsätzlich sind die Gerichte der einzelnen Staaten zuständig. Die Zuständigkeit der Bundesgerichte ergibt sich nur unter bestimmten Voraussetzungen, die oft bereits in der Bundesverfassung genannt sind. So fallen in die Zuständigkeit der Bundesgerichte beispielsweise Fälle, in denen die Vereinigten Staaten Prozesspartei sind, die Klage auf eine Vorschrift des Bundesrechts gestützt wird (*federal question jurisdiction*) oder die Parteien ihr Domizil in verschiedenen Staaten haben und der Streitwert der Sache 50 000 \$ übersteigt (*diversity of citizenship jurisdiction*).<sup>11</sup>

## **2. Deutschland**

### **a) Gesetzgebungskompetenzen**

Art. 70 Abs. 1 GG enthält den Grundsatz, die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Diesem Grundsatz folgen die Art. 72 ff. GG mit einem detailliert ausgestalteten Katalog von ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen. Wobei letztere zum Teil unter dem Vorbehalt des Erfordernisses gleichwerte Lebensverhältnisse herzustellen stehen (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG) oder mit der Möglichkeit versehen sind, dass die Länder abweichende Regeln treffen können (vgl. Art. 72 Abs. 3 GG). Ein ausgeklügeltes System mit im Ergebnis vier zu differenzierenden Kompetenzarten also, das sich ob seines jungen Alters noch in der Praxis zu bewähren hat.

---

<sup>10</sup> Zweigert/Kötz, S. 249.

<sup>11</sup> Zweigert/Kötz, S. 250.

Obwohl die Verfassung zwischen vierzehn ausschließlichen Kompetenzen und dreiunddreißig konkurrierenden Kompetenzen differenziert, enthalten auch diese Kataloge eine Generalklausel, die bei kaum einem Gesetz zur Begründung der Kompetenz des Bundes fehlt.<sup>12</sup> Mitten im Gewühl der dreiunddreißig konkurrierenden Kompetenzen versteckt, zwischen Kriegsgräbern und Arbeitslosenversicherung, steht das Recht der Wirtschaft, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.

Art. 73 I Nr. 1 GG bestimmt in Übereinstimmung mit Art. 32 GG, dass der Bund die ausschließliche Kompetenz für auswärtige Angelegenheiten inne hat. Art. 32 Abs. 2 GG enthält jedoch die Einschränkung, dass ein Land anzuhören ist, soweit seine Interessen bei Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags betroffen sind.<sup>13</sup> Außerdem gewährt Art. 32 Abs. 3 GG den Ländern die Möglichkeit mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge zu schließen, soweit sie innerstaatlich für die Gesetzgebung zuständig sind.<sup>14</sup>

### **b) Ausführung der Bundesgesetze**

Nach Art. 30 GG obliegt den Ländern die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben. Was die Ausführung von Bundesgesetzen betrifft findet sich in Art. 83 GG eine Spezialregelung, die auch diese Aufgabe vorbehaltlich anderweitiger Regelungen den Ländern überträgt. Damit gilt nach dem Grundgesetz der Grundsatz, dass die Länder unabhängig ob landes- oder bundesrechtlich die Gesetze ausführen.

### **c) Gerichtssystem**

Art. 92 GG enthält eine klare Aussage zum Gerichtssystem. Danach wird die rechtsprechende Gewalt durch das Bundesverfassungsgericht, durch die in diesem Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt. Die Rechtsprechung auf Bundesebene versammelt sich damit in Karlsruhe (BVerfG, BGH), Leipzig

---

<sup>12</sup> Sachs-Lücke/Mann, „Grundgesetz Kommentar“, 4. Auflage, Art. 74 Rn. 44.

<sup>13</sup> Sachs-Streinz, Art. 32 Rn. 43.

<sup>14</sup> Sachs-Streinz, Art. 32 Rn. 47.

(BVerwG), München (BFH), Erfurt (BAG) und Kassel (BSG), Art. 95 Abs. 1 GG.

Im Rahmen einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz regelt das Grundgesetz die Möglichkeit, dass der Bund die Gerichtsverfassung und das gerichtliche Verfahren bundesweit festsetzt. Der Bundesgesetzgeber hat davon mit ZPO, StPO, VwGO und GVG grundsätzlich abschließend (bzw. was das GVG betrifft weitestgehend) Gebrauch gemacht.<sup>15</sup> Diese Gesetze geben einen einheitlichen Rahmen für das deutsche Gerichtssystem vor. Ausgefüllt wird dieser Rahmen durch Ausführungsgesetze und –verordnungen der Länder. Nach den Vorgaben des Grundgesetzes wären allerdings auch 16 bzw. 17 verschiedene Gerichtssysteme denkbar gewesen. Allerdings sollte an dieser Stelle hervorgehoben werden, dass ZPO, StPO und GVG um einiges älter sind als das Grundgesetz. Alle drei wurden 1877 erlassen. Lediglich die VwGO ist jünger, aus dem Jahr 1960.

### **3. EU der 27**

#### **a) Kompetenzverteilung**

Das Gemeinschaftsrecht stellt eine Rechtsordnung *sui generis* dar. Sie zeichnet sich insbesondere durch die unmittelbare Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts<sup>16</sup> und seinen Vorrang vor dem nationalen Recht der Mitgliedsstaaten aus.<sup>17</sup>

Allerdings kann die Gemeinschaft nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 5 I EG nur tätig werden, wenn ihr dafür im EG-Vertrag eine Kompetenz zugewiesen ist. Letzterer sieht insbesondere vor, dass die Gemeinschaft für die Um- und Durchsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten (Arbeitnehmerfreizügigkeit, Warenverkehrs-, Dienstleistungs-, Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit) und des Gemeinsamen Marktes zuständig ist. Demnach sind der ursprüngli-

---

<sup>15</sup> Sachs-*Degenhart*, „Grundgesetz Kommentar“, 4. Auflage, Art. 74 Rn. 24f.

<sup>16</sup> EuGH, Van Gend & Loos Rs. 26/62, Slg. 1963, 1.

<sup>17</sup> EuGH, Costa/ENEL Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251, 1269 ff..

chen Wirtschaftsgemeinschaft von den Mitgliedstaaten insbesondere auf wirtschaftlicher Ebene Kompetenzen zugesprochen worden.

Dies spiegelt sich auch in der Rechtsprechung des EuGH wider. So hat der Gerichtshof beispielsweise in den Entscheidungen *Dassonville*<sup>18</sup> und *Tanja Kreijl*<sup>19</sup> eine extensive Auslegung der wirtschaftsbezogenen EG-Kompetenzen praktiziert.

In außenpolitischer Hinsicht wurde der EU grundsätzlich keine Kompetenz von den Mitgliedsstaaten übertragen. Im Rahmen der EU sieht die GASP lediglich eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in Form einer intergouvernementalen Organisation vor. Im Lissabonner Vertrag haben sich die Mitgliedsstaaten allerdings um eine Stärkung der GASP, beispielsweise durch die Einführung des Amtes des „Hohen Repräsentanten für Außen- und Sicherheitspolitik“, bemüht.

#### **b) Ausführung des Gemeinschaftsrechts**

Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten für den Vollzug des Gemeinschaftsrechtes zuständig. Unter ihrer Hoheit werden die von den Gemeinschaftsorganen erlassenen Rechtsakte ausgeführt und verwaltet. Ausnahmen gibt es lediglich begrenzt im Bereich des Beamten- und Außenhandelsrechts sowie dem sehr bedeutenden Bereich des Wettbewerbsrechts.

#### **c) Gerichtssystem**

Die EG-Gerichtsbarkeit besteht gemäß Art. 220 I EG aus dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dem Gericht erster Instanz (EuG), die mit der Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der EG-Verträge betraut sind. Das EuG wurde dem EuGH im Jahre 1989 wegen der wachsenden Arbeitsbelastung zur Seite gestellt. Außerdem sieht der durch den Vertrag von Nizza eingeführte Art. 225a EG die Möglichkeit der Bildung gerichtlicher Kammern, also selbständige gerichtliche Institutionen mit spezifischen Aufgabenbereichen (z.B. Personalstreitigkeiten, Wettbe-

---

<sup>18</sup> EuGH, *Dassonville* Rs. 8/74, Slg. 1974, 837, teilweise wieder eingeschränkt in: EuGH, *Keck und Mithouard*, Verb. Rs. C-267/91 und C-268/91, Slg. 1993, I-6097.

<sup>19</sup> EuGH, *Tanja Kreil* C-285/98, Slg. 2000, I-69.

werbsrecht, Gemeinschaftspatent) vor. Das europäische Rechtssystem dient der Durchsetzung des materiellen Gemeinschaftsrechts entsprechend dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 5 I EG (s.o.). In prozeduraler Hinsicht gilt für das Tätigwerden der Gemeinschaftsgerichte ein abschließender Katalog von Verfahrensarten.

## **II. Vergleich**

### **1. Gesetzgebungskompetenzen**

Der Grundsatz und der Konfliktfall ist in allen drei Systemen gleich geregelt: grundsätzlich ist die untere Einheit zur Gesetzgebung zuständig, im Konfliktfall hat aber das höherrangige Recht Vorrang.

Die Kompetenzen der Einzelstaaten sind in den USA wesentlich reichhaltiger als die der Länder in Deutschland (vgl. eigene Zivilrechte). Dadurch weist die amerikanische Kompetenzverteilung eine gewisse Vergleichbarkeit mit den entsprechenden, durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung geprägten Strukturen in der EU auf. Hinsichtlich der wichtigen Kompetenz, Handel und Wirtschaft zu regeln, besteht zwischen den einzelnen Systemen insoweit Übereinstimmung, als dass diese Kompetenz jeweils den Bundesstaaten und, im Falle der EU, in erheblichem Maße der Gemeinschaft zugewiesen ist.

Allerdings hat die EU grundsätzlich keine außenpolitische Kompetenz, wohingegen sowohl der deutsche als auch im Grundsatz der amerikanische Bundesstaat für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist.

### **2. Ausführung der Gesetze**

Vergleichbar mit dem Grundsatz des Art. 83 GG und anders als im System der USA wird europäisches Gemeinschaftsrecht in der Regel nicht durch Gemeinschaftsorgane, sondern durch die Mitgliedstaaten ausgeführt.

### **3. Gerichtssystem**

Das europäische Gerichtssystem ähnelt dem amerikanischen Gerichtssystem, in dem zwei Systeme nebeneinander bestehen: das bundesstaat-

liche und die einzelstaatliche Gerichtssysteme. Diese Autonomie verhindert einen einheitlichen Instanzenzug wie ihn ZPO, StPO und VwGO vorsehen.

### **III. Ergebnis**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die Strukturen der EU vielmehr mit dem amerikanischen als mit dem deutschen Föderalismus vergleichen lassen. Dies mag insbesondere mit Blick auf die zu anfangs aufgeworfene Frage interessant sein, ob eine solche Feststellung Bedenken gegenüber einem möglichen europäischen „Bundesstaat“ mindern könnte. Der amerikanische Föderalismus legt im Gegensatz zum deutschen Föderalismus nämlich eine sehr starke Betonung auf die Eigenständigkeit der Bundesstaaten. Allerdings zeigt insbesondere die fehlende außenpolitische Kompetenz der EU, dass zwischen den Strukturen der USA und denen der EU sehr wohl noch entscheidende Unterschiede bestehen.