

Staatspolitische Bedenken zu Aspekten der NFA

(Modifizierte und erweiterte Fassung des in der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ) Nr. 104, 7.5.02, S. 15, erschienenen Artikels «Wenig autonomie- und demokratieverträglich».)

von René Rhinow, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel

Im Rahmen der Vorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) schlägt der Bundesrat eine zweite Phase der Föderalismusreform vor, die (auch) in verschiedenen, zum Teil tiefgreifenden Änderungen der Bundesverfassung münden soll. Der folgende Beitrag setzt sich nicht mit den Vorschlägen zur Neugestaltung der einzelnen Aufgaben und des eigentlichen Finanzausgleichs auseinander, sondern konzentriert sich auf den «allgemeinen Teil» der sog. Föderalismusreform. Dieser wirft staatsrechtlich und staatspolitisch heikle und in der Botschaft kaum behandelte Fragen der Bundesstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie auf. Im Vordergrund stehen dabei die Tragweite gesamtschweizerischer interkantonalen Verträge, vor allem die Einführung einer Allgemeinverbindlicherklärung interkantonalen Abkommen (AVE), die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Verfassungstext sowie die Bildung von sog. Grundsätzen über die Verteilung und Ausübung der Aufgaben von Bund und Kantonen.

Die einschneidendste Neuerung der Vorlage besteht zweifellos in der *Allgemeinverbindlicherklärung interkantonalen Verträge* und der Möglichkeit, Kantone *zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen zu verpflichten*. Der Bund kann in gesetzlich bestimmten Aufgabenbereichen von diesen Instrumenten Gebrauch machen, um den Lastenausgleich auf zwischenkantonomer Ebene auch gegen den Willen «renitenter» Kantone sicherzustellen. Die Kantone können zudem neu interkantonale Organe durch interkantonale Verträge zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen. Diese neuen Instrumente werfen grundlegende Fragen zum schweizerischen Föderalismus auf.

Die AVE stellt ein *korporatistisches Element* der Rechtsordnung dar, das im Arbeitsrecht und später im Mietrecht Eingang in die Rechtsordnung gefunden hat. Es basiert auf der Idee des Vorrangs von Kollektivverhandlungen und Kollektivverträgen zwischen den Sozialpartnern zulasten sowohl der individuellen Vertragsautonomie als auch der rechtsstaatlich-demokratischen Gesetzgebung (und damit der Volksrechte). Übertragen auf den Bundesstaat würde dies bedeuten, dass der von den Regierungen ausgehandelte Wille einer Mehrheit der Kantone den nicht-willigen Kantonen «von oben» aufgezwungen werden könnte, dies unter der unabdingbaren Mithilfe des Bundesrates, ohne entsprechende demokratische Abstützung durch Bundesversammlung und Volk. Passt dieser schwerwiegende Eingriff in die kantonale Autonomie zum tradierten schweizerischen Föderalismusverständnis?

Die Botschaft äussert sich leider kaum zur *Föderalismusverträglichkeit der AVE resp. des Beteiligungszwangs*. Im Gegenteil: Wiederholt werden (zu

Recht) die Wahrung der kantonalen Autonomie, der Wettbewerb zwischen den Kantonen, der Schutz der sprachlichen und kulturellen Minderheiten, die Bedeutung einer substantiellen direkten Demokratie auf kantonaler Ebene als grosse Vorzüge des Föderalismus gepriesen – Vorteile, die der AVE und der Beteiligungspflicht aber diametral widersprechen. Es kommt hinzu, dass die Bundesverfassung den Entscheid darüber, welches Bundesorgan auf Antrag wie vieler Kantone die AVE resp. die Beteiligungspflicht anordnen kann, an den Gesetzgeber delegiert, der hierüber (ohne Ständemehr) entscheidet. Nach dem Entwurf zum neuen Finanzausgleichsgesetz (FAG) soll der Bundesrat diese Kompetenz in 9 Sachbereichen besitzen, und zwar bei der AVE auf Antrag von mindestens 21 Kantonen (bei der interkantonalen Rahmenvereinbarung) und 18 Kantonen (bei allen übrigen Verträgen), bei der Beteiligungspflicht auf Antrag von mindestens der Hälfte der an einem Vertrag beteiligten Kantone. Demnach könnte der Bundesrat mit der AVE 8 Kantone, zum Beispiel eine ganze Region oder Sprachgemeinschaft, mit der Beteiligungspflicht sogar noch mehr Kantone gegen deren Willen zum Vertragsabschluss zwingen.

Einbusse an Demokratie und kantonaler Autonomie

Mit diesen Instrumenten wird nicht nur eine beträchtliche Einbusse an kantonaler Autonomie in Kauf genommen, sondern auch ein starker Abbau an demokratischer Mitwirkung von Parlamenten und Volk. Dies gilt sowohl für die Bundesebene wie für die Kantone. Bei der AVE wird die Bundesversammlung von der Rechtsetzung ausgeschlossen, obwohl es sich um eine Regelung gesamtschweizerischer Anliegen handelt. Damit entfällt auch die Referendumsmöglichkeit. Der Bundesrat entscheidet laut Botschaft u.a. «nach freiem politischem Ermessen», ob er die AVE oder die Beteiligungspflicht anordnen will. Einfluss auf den Inhalt der Vereinbarung kann er freilich auch nicht nehmen.

In den Kantonen resultierte ein Demokratieabbau, weil das Parlament bei interkantonalen Verträgen wenig bis gar keinen Einfluss auf die Vertragsverhandlungen und die definitive Inhaltsgestaltung nehmen kann. Diese obliegt naturgemäss den Regierungen. Das Parlament kann mit begleitenden Kommissionen versuchen, «am Ball» zu bleiben, ohne jedoch, bei multilateralen Verträgen, substantiell Einfluss nehmen zu können. Parlament und Volk können zwar eine Genehmigung des Vertrages verweigern. Doch stehen sie gerade bei multilateralen Verträgen unter dem grossen Druck, einen vielleicht mühsam ausgehandelten und «austarierten» Kompromiss nicht in letzter Minute noch in Frage zu stellen. Die Ablehnung einer interkantonalen Vereinbarung stünde zusätzlich unter dem Damoklesschwert der bundesrätlichen AVE oder Beteiligungspflicht!

Eine neue Ebene zwischen Bund und Kantonen?

Diese an sich schon problematische Regelung wird dadurch verschärft, dass nach dem Entwurf die Kantone durch (eventuell allgemeinverbindlich erklärte) Vereinbarungen interkantonale Organe zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen, ja sogar Rechtspflegeorgane einsetzen können. Dies führte dazu, dass bei gesamtschweizerischen Verträgen eine neue Rechtsetzungsebene zwischen Bund und Kantonen geschaffen wird, die auch gesamtschweizerische Wirkun-

gen entfaltet. Damit wird die Türe zu einer neuen exekutivstaatlichen Regulierung geöffnet, die den tradierten Vorstellungen einer demokratischen Gesetzgebung ebenso widerspricht wie dem herkömmlichen Bundesstaatsverständnis. Wohl wird vorgeschlagen, dass der interkantonale Vertrag selbst dem Referendum unterstehen und die wesentlichen Grundzüge der Bestimmungen enthalten soll. Aber dieser Vertrag weist ja seinerseits eine sehr schmale demokratische Legitimation auf, weil das Parlament kaum Einfluss auf den Inhalt nehmen und oft praktisch-politisch nicht frei entscheiden kann – ganz abgesehen von der Problematik eines wenig transparenten Verfahrens beim Erlass von Verordnungen.

Problematik gesamtschweizerischer interkantonalen Abkommen

Fragwürdig erscheinen gesamtschweizerische Verträge auch wegen deren rechtlich und faktisch erschwerten Abänderbarkeit, die bis zur Revisionsunmöglichkeit gehen kann. Dies gilt bereits für gewöhnliche Verträge mit vielen Partnern, da die Erreichung eines diesbezüglichen Konsenses (samt Zustimmung von Parlament und eventuell Volk) u.U. ein schwieriges Unterfangen darstellt. Erst recht gilt dies für die Aufhebung der AVE oder der Beteiligungspflicht. Hier sollen nach dem FAG-Entwurf die Kantone frühestens nach 5 Jahren einen Antrag beim Bundesrat auf Aufhebung der AVE resp. der Beteiligungspflicht stellen dürfen, während ein Gesetz jederzeit geändert werden kann. Es stellt sich die Frage, ob ein solcher «Rechtsstillstand» überhaupt vor elementaren rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien der Bundesverfassung standhält.

Erstaunlich ist, dass der Bundesrat in anderem Zusammenhang, im Rahmen eines Berichtes über rechtsetzende Verträge zwischen Bund und Kantonen vom 27.3.2002, die grosse Problematik zwischenstaatlicher Abkommen herausstreicht. Dort weist er zu Recht auf folgende Nachteile hin:

- die mangelnde Transparenz des Verfahrens (Verträge werden in aller Regel hinter geschlossenen Türen ausgehandelt),
- die ungenügende Berücksichtigung «nicht-kantonalen» Interessen (etwa wirtschaftlicher oder sozialer Anliegen),
- die höchstens blockierende, nicht aber modifizierende Funktion der Parlamente, gepaart mit einer Gewichtsverlagerung hin zu den Exekutiven,
- die erschwerte Abänderbarkeit von multilateralen Abkommen
- und die Komplizierung von bundesstaatlichen Rechtsformen.

Der bundesrätliche Bericht mündet im richtigen Satz, auch bei der Form des Bundesgesetzes bestünden Möglichkeiten, «den Gedanken der Partnerschaft Bund-Kantone in geeigneter Weise zu berücksichtigen». Die im Bericht plastisch geschilderte Problematik lässt sich praktisch tel quel auf die horizontalen Abkommen übertragen.

Eine Bundesebene ohne Bund?

Vor allem aber stellt sich das *föderalistische Grundproblem*, ob denn die Einführung einer neuen Rechtsetzungsstufe zwischen Bund und Kantonen eine sinnvolle Weiterentwicklung unseres Bundesstaates zu bilden vermag. Die Frage stellt sich schon für gesamtschweizerische Vereinbarungen an sich, sind doch

die Erfahrungen mit gesamtschweizerischen Konkordaten nicht durchwegs positiv (Heilmittelkonkordat!). Ausgestattet mit Rechtsetzungsbefugnissen stünden sich zwei gesamtschweizerische Ebenen gegenüber: der (eigentliche) Bund und eine Art «Bundesebene ohne Bund». Die Vermutung drängt sich auf, dass diese Ebene vor allem aus zwei Gründen geschaffen werden soll:

Einerseits geht es darum, eine Verlagerung von Aufgaben auf den Bund zu verhindern – aber zu welchem Preis? Um den Preis eines Verlustes an kantonaler Autonomie, sowohl bei den freiwilligen Vertragspartnern als auch erst recht bei den zu ihrem Glück gezwungenen Kantonen. Um den Preis eines hoheitlichen Bundeseingriffes und um den Preis eines Verlustes an Rechtsstaatlichkeit und Demokratie auf Bundesebene wie auf kantonaler Stufe. Dass andererseits Kantone mit Zentrumsleistungen im Rahmen des Lastenausgleichs auf eine Einbindung der «profitierenden» Kantone drängen, ist nachvollziehbar. Aber letztlich wird kein Weg an folgender Grundfrage vorbeiführen: Können und wollen die Kantone selbst ein Problem autonom oder regional lösen, dann ist diesem Weg der Vorzug zu geben. Gelingt dies nicht, muss es der Bund unter Mitwirkung der Kantone (mindestens teilweise) an die Hand nehmen, wenn es eine gesamtschweizerische Tragweite besitzt.

Bisherige Vertragspraxis

Rainer Schweizer hat in einem kürzlich erschienen Artikel in der NZZ (Nr. 144, 25.06.2002) auf die gegenwärtige Praxis hingewiesen, die in der Tat bereits heute durch viele zwischenkantonale Vereinbarungen geprägt ist. Ein Grossteil dieser Verträge betrifft aber regionale Abkommen, die ich ausdrücklich befürworte, seien sie nun von den betroffenen Kantonen frei gewählt oder von einem Bundeserlass vorgeschrieben. Substantielle, gesamtschweizerische Staatsverträge sind aber bis anhin relativ selten geblieben, offenbar weil es nicht einfach ist, den Konsens durch 26 Kantone herzustellen. Insofern kann man nicht sagen, der aktuelle schweizerische Föderalismus sei durch substantielle gesamtschweizerische Konkordate geprägt und die NFA führe im Grunde genommen nur die Verfassungswirklichkeit nach.

Es mag sinnvoll sein, in besonderen Fällen weiterhin solche Staatsverträge abzuschliessen. Die Frage ist aber zu stellen, ob denn dies der richtige Weg zur Fortentwicklung der schweizerischen Bundesstaatlichkeit sei. Diese Diskussion müsste geführt und nicht vorschnell mit dem Argument abgeblockt werden, alles was eine sog. Zentralisierung verhindere, sei automatisch richtig. Vor allem lösen auch gesamtschweizerische Verträge einen Zentralisierungsschub aus, denn sie beschneiden, einmal abgeschlossen, die Autonomie der einzelnen Kantone ebenfalls und sie enthalten letztlich auch «Einheitslösungen»!

Problematische Verhandlungslösungen

Die AVE und wohl auch die Beteiligungspflicht fördern im Übrigen wohl auch die Tendenz zu gemeinsamen Verhandlungslösungen zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen resp. KdK oder Direktorenkonferenzen – eine problematische Entwicklung, die in Deutschland nach politikwissenschaftlichen Erkenntnissen zur Unitarisierung, ja zum «verkappten Einheitsstaat» (*Gudrun Abromeit*)

geführt hat. Und sie hat einschneidende Demokratieverluste zur Folge, auf Bundes- wie vor allem auf kantonaler Ebene. Betroffen sind in erster Linie die Parlamente, die Verhandlungslösungen in aller Regel nur noch «absegnen» können, aber auch das Volk, und zwar auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene. In einem Aufsatz von *Dieter Freiburghaus*, der soeben unter dem Titel «Wozu dient die Konferenz der Kantonsregierungen» in den Schweizer Monatsheften (Heft 7/8) erschienen ist, äussert sich der Autor kritisch zum deutschen Bundesstaatsmodell mit seinen Paketlösungen zwischen Bundesregierung und Länderregierungen. Und er sieht im schweizerischen Modell mit der relativ klaren Trennung der beiden Ebenen von Bund und Kantonen einen grossen Vorzug: «Geht es aber um Selbständigkeit und Verschiedenartigkeit, um Bürgernähe und Bürgereinfluss sowie um Effizienz durch Konkurrenz und Kontrolle der Macht durch ihre Aufteilung, dann ist die schweizerische Variante zweifellos vorzuziehen.» Ich schliesse mich *Freiburghaus* an, wenn er als Fazit festhält: «...sind in bestimmten Fragen Einheitlichkeit und übereinstimmende Meinungen erwünscht, dann ist der Bund und nicht ein Regierungskartell dazu da, sie zu schaffen».

Subsidiaritätsprinzip als «Pseudoprinzip»

Der Bundesrat schlägt weiter vor, ein bundesstaatlich konzipiertes Subsidiaritätsprinzip quasi an den Anfang der Bundesverfassung zu stellen (Art. 3a), ohne auf die Gründe einzugehen, die den Verfassungsgeber vor gut drei Jahren bewogen haben, bewusst auf die Verankerung eines Subsidiaritätsprinzips zu verzichten und an dessen Stelle konkretere, aussagekräftigere Bestimmungen zu beschliessen. Das Subsidiaritätsprinzip entstammt vor allem der katholischen Soziallehre und fand nach dem 2. Weltkrieg Eingang in den EG-Vertrag. (Erst!) seither ist es auch in der Schweiz zu einem Thema geworden, was insofern erstaunt, als sich die EU schwer damit tut, Inhalt und Tragweite des Prinzips zu bestimmen. Bis heute ist umstritten, welche Ebene besser «geeignet» sein soll, eine Aufgabe zu erfüllen; ja das Prinzip hat in der EU auch schon zur expansiven Auslegung der Gemeinschaftskompetenzen herhalten müssen.

Nun mag man in Gedanken der Subsidiarität durchaus ein, wenn auch «hochabstraktes», Leitprinzip des Bundesstaates, ja des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft allgemein erblicken. Dies spricht aber noch nicht für dessen Aufnahme in den Verfassungstext als Verfassungsgrundsatz. Die neue Bundesverfassung bringt den Gedanken der Subsidiarität prominent und wiederholt zum Ausdruck, etwa bei der Aufgabenteilung Bund-Kantone (Art. 3, 42 BV), beim Verantwortlichkeitsartikel (Art. 6 BV), bei den Sozialzielen (Art. 41 BV) und vor allem auch mit den Freiheitsrechten. Insofern bringt eine Textualisierung überhaupt nichts Neues. Bei der Verfassungsreform wurde aber zu Recht von Versuchen Abstand genommen, das Wesen des Staates durch allgemeine Prinzipien (wie Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit, freiheitlich-marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung, Demokratie, Gewaltenteilung etc.) in der Verfassung selbst zum Ausdruck bringen zu wollen. Die Verfassung geriete folglich in eine Schiefelage, würde nun ausschliesslich das Subsidiaritätsprinzip verankert. Dies gilt auch dann, wenn man es von seinem bundesstaatlichen

Kontext lösen und als allgemeines Prinzip (mit noch diffuserem Inhalt) aufnehmen wollte.

Warnung vor falschen Erwartungen

Vor allem aber ist das Prinzip geeignet, falsche Erwartungen zu wecken. Sogar der Bundesrat ist dieser Versuchung erlegen, wenn er in der Botschaft schreibt, die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips sei nötig, um «die heute finanziell verflochtenen Aufgabenbereiche zu entwirren und damit klare Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zu schaffen». Gerade dies vermag das Prinzip nicht! An anderer Stelle führt der Bundesrat zu Recht aus, das Prinzip sei nicht «justizabel». Es bringt auch keine Änderung der «Philosophie» der Bundesstaatlichkeit, denn der Idee nach ist es bereits heute relevant. Was soll es denn neu bringen?

Besonders pikant erscheint, dass das Subsidiaritätsprinzip nun auch innerhalb der Kantone gelten soll, also vor allem im Verhältnis Kanton – Gemeinden. Stösst sich diese Ausweitung nicht an der in der Botschaft wiederholt hochgehaltenen kantonalen Autonomie? Müssen sich Kantone wie Basel-Stadt oder Genf an das gleiche Gliederungsprinzip halten wie Bern oder Graubünden?

Verwirrliche Grundsätze der Aufgabenteilung

Die diffuse Tragweite des Subsidiaritätsprinzips widerspiegelt sich in einem neu vorgeschlagenen Art. 43a BV, in welchem verschiedene «Grundsätze» für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben (nicht Kompetenzen) aufgenommen werden sollen. Dabei handelt es sich um «Grundsätze» von unterschiedlicher Natur und Tragweite, die hier etwas willkürlich unter einen Hut gebracht worden sind.

In Abs. 1 heisst es, der Bund übernehme «die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen *oder* einer einheitlichen Regelung bedürfen». Was ist aber unter «Kraft der Kantone» zu verstehen: ist Zürich oder Appenzell Innerrhoden gemeint, oder sind alle Kantone zusammen angesprochen? Entspricht es nicht einer genuin politischen Aufgabe zu bestimmen, wann ein Bedarf nach einer einheitlichen Regelung gegeben ist, und dies nach dem Verfassungstext auch dann, wenn die «Kraft» der Kantone noch ausreichen würde? Das Subsidiaritätsprinzip löst diese Aufgabe gerade nicht. Es täuscht vielmehr etwas vor, was in der Verfassungspraxis nicht einzulösen ist. Insofern widerspricht es den Geboten der Verfassungsklarheit und Verfassungswahrheit – zwei für die Verfassungsreform wegleitende Gesichtspunkte!

In den Absätzen 2 und 3 wird in imperativer Form verlangt, dass das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten zu tragen habe, und dass das Gemeinwesen, das die Kosten einer Leistung trägt, über diese Leistungen bestimmen kann. Mit diesen ökonomischen «Lehrsätzen», die so dem Lehrbuch entnommen sein könnten, wird das sog. Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu umschreiben versucht, wobei aber dem Verfassungstext nicht entnommen werden kann, ob damit der Verfassungsgeber oder (nur) der Gesetzgeber angesprochen sein soll. Problematisch erscheint hier nicht der Inhalt an sich, sondern einerseits die weitere Aufladung

der Verfassung mit blossen «Kriterien» ohne normative Substanz (insofern handelt es sich gar nicht um eigentliche Verfassungsgrundsätze), andererseits die willkürliche Beschränkung dieser Kriterien auf ökonomisch-finanzielle Gesichtspunkte, die sich zudem nur auf staatliche *Leistungen* beziehen. Wie verhält es sich mit den anderen Staatsaufgaben, etwa im Ordnungs-, Lenkungs- oder Abgabebereich? Staatspolitische, d.h. vor allem freiheitsrechtliche, demokratische oder föderalistische Aspekte (i. S. eines Ausgleichs zwischen den Kultur- und Sprachgemeinschaften) fehlen hier völlig. Auch wenn sich diese indirekt aus anderen, über die Verfassung verstreuten Bestimmungen entnehmen liessen – warum diese einseitige Zuspitzung einer Vollständigkeit suggerierenden Kataloges auf ökonomische Gesichtspunkte, als ob diese die *wichtigsten* Kriterien bei *allen Staatsaufgaben* wären? Auch hier drängt sich die Schlussfolgerung auf, die sog. Föderalismusreform sei primär aus ökonomischem Gesichtswinkel und nicht aus staatspolitischen Erwägungen heraus erfolgt.

Leistungen der Grundversorgung – eine neue Verfassungskategorie?

In Abs. 4 findet sich schliesslich ein einleuchtendes Gebot: Staatliche Leistungen der *Grundversorgung* müssen so erbracht werden, dass jede Person sie in gleicher Weise in Anspruch nehmen kann. Geht es hier – wie bei der fiskalischen Äquivalenz - nur um ein Kriterium unter vielen? Handelt es sich nicht um ein eigentliches Verfassungsgebot? Die Verfassung definiert aber nicht, was unter «Grundversorgung» zu verstehen sei. Soll dies dem Gesetzgeber oder gar dem Richter überlassen werden? Ein Bezug zum Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 BV wird in der Botschaft ebensowenig hergestellt wie zur Regelung der «grundversorgungsverdächtigen» Aufgaben von Bund und Kantonen in der Bundesverfassung, namentlich zu den Sozialzielen. In der Botschaft heisst es zudem, dieser Absatz schaffe keine einklagbaren Rechte. Dies wird im Text nicht zum Ausdruck gebracht, während bei den Sozialzielen auf diese Klarstellung grosses Gewicht gelegt wurde (Art. 41 Abs. 4 BV).

Nach Abs. 5 schliesslich müssen staatliche Aufgaben «bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden». Hier liegt wohl ein eigentliches Verfassungsgebot vor. Aber es ist bei weitem nicht das einzige, das bei der Aufgabenerfüllung zu beachten ist. Und es ist wiederum in erster Linie auf den Leistungsstaat zugeschnitten.

Der Verfassungsklarheit wäre besser gedient, wenn auf solche mehrdeutigen und unterschiedlichen «Grundsätze» mit weitgehendem Symbolgehalt verzichtet würde. Der Kriterienkatalog vermischt zudem die eigentliche Aufgaben*verteilung* und die nachgeordnete Aufgabenerfüllung, die ihrerseits an anderer Stelle angesprochen wird («Umsetzung von Bundesrecht»), ohne dass das gegenseitige Verhältnis dieser Regelungen angesprochen oder gar geklärt wird.

Fazit: So begrüßenswert die Neuordnung des Finanzausgleichs erscheint – die verfassungsrechtliche und *staatspolitische Dimension* der sog. Föderalismusreform bedarf noch gründlicher Diskussion. Dabei ist eine Aufladung der Verfassung mit substanzarmen und einseitig-ökonomischen Kriterien sowie und erst recht mit wenig autonomie- und demokratieverträglichen Bestimmungen zu vermeiden.