

Vortrag Prof. Dr. iur. Arnold Marti, Schaffhausen, gehalten am 67. Treffen der Juristinnen und Juristen der Bodenseeländer am 21. September 2019

Föderalismus und Rechtsstaat – ein Vergleich der Länder am Bodensee

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

I. Vorbemerkungen

Unser Juristenvereins-Präsident und heutiger Tagungspräsident, Kollege Thomas Lämmli, hat mich anfangs Jahr angefragt, ob ich den diesjährigen Festvortrag am 67. Treffen der Juristinnen und Juristen der Bodenseeländer in Schaffhausen übernehmen könnte. Er kennt mich als Bodenseesegler und hat mir daher gerade auch vorgeschlagen, ich könne ja ein Referat halten zum Thema „*Wem gehört der Bodensee?*“. Ich habe mir das dann gut überlegt. Nein sagen konnte ich ja fast nicht, da ich selber als früheres Vorstandsmitglied des hiesigen Juristenvereins seit 1983 immer wieder mit der Organisation der Bodenseetreffen in Schaffhausen beschäftigt war (zuletzt 2010 in Stein am Rhein) und es im Übrigen natürlich eine grosse Ehre ist, vor diesem internationalen Fachpublikum von Kolleginnen und Kollegen zu sprechen. Zum Thema der Grenzen und der Hoheitsrechte an dem uns alle verbindenden wunderschönen Bodensees wurde überdies schon verschiedentlich gesprochen, so z.B. am Treffen von 1984 in Frauenfeld vom damaligen Thurgauer Verwaltungsgerichtspräsidenten und späteren Regierungsrat und Ständerat Philipp Stähelin (nachzulesen in ZBI 1985, S. 137 ff.).

Gereizt hat mich aber ein anderes Thema: Unter uns Fachkolleginnen und Fachkollegen wird ja immer wieder diskutiert, welche Unterschiede bzw. Vorteile und Nachteile in unseren staatsrechtlichen Systemen bezüglich der *Grundprinzipien von Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaat* rund um den Bodensee bestehen und wie sich das auf das auf unser Berufsleben, aber auch auf das allgemeine Zusammenleben

auswirkt. Da ich gerade an einer entsprechenden Studie für ein Sammelwerk zum 20. Geburtstag des Inkrafttretens der neuen Schweizer Bundesverfassung am 1. Januar 2020 arbeite (*Verfassungsrecht der Schweiz*, 2. A.; vorgesehene Erscheinung anfangs 2020), lag es nahe, dieses Thema anzupacken. Dabei beschränke ich mich auf die Themen „Föderalismus“ und „Rechtsstaat“, die im Vergleich etwas schwieriger überblickbar sind als das Thema „Demokratie“, wo wir die Unterschiede kennen: direkte oder halbdirekte Demokratie in der Schweiz (mit den Volks- und Ständereferenden in der Gesetzgebung), indirekte bzw. parlamentarische Demokratie in Deutschland und Österreich, konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratisch-parlamentarischer Grundlage im Fürstentum Liechtenstein. Bemerkenswert immerhin, dass damit auf engem Raum praktisch *alle in der neuern Geschichte vorkommenden* und *allgemein anerkannten Staatsformen* vertreten sind. Studierende in Politikwissenschaft und Verfassungsrecht könnten daher auf einer Rundfahrt um den Bodensee von der Landsgemeinde in Appenzell über die Länderparlamente der Anrainerstaaten, einen Abstimmungssonntag in der Schweiz bis zum Staatsfeiertag am 15. August mit Volksapero im Schlossgarten zu Vaduz alle Staatsformen quasi „live“ und „in action“ sehen!

Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, bestehen überdies zu diesen unterschiedlichen Staatsformen auch diverse Querbezüge zu den andern Strukturelementen unserer Länder, nämlich zu Föderalismus und Rechtsstaat, die nun näher betrachtet werden sollen. Interessant ein solcher Vergleich im Übrigen auch deshalb, weil in den vier Staaten um den Bodensee *unterschiedliche übergeordnete Klammern* bestehen: Alle vier Staaten sind Mitgliedstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), welche in der Nachkriegszeit als bis heute wichtigstes europäisches Grundrechtsinstrument geschaffen wurde. Deutschland und Österreich sind überdies Mitgliedstaaten der supranationalen Europäischen Union (Staatenverbund mit eigenständigen hoheitlichen Entscheidungsbefugnissen), Liechtenstein gehört dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) an (eine vertiefte Freihandelszone mit ebenfalls teilweise supranationalen Kompetenzen [EFTA-Überwachungsbehörde und EFTA-Gerichtshof]). Die Schweiz lehnte den Beitritt zum EWR 1992 ab, ist aber

nun durch die sog. bilateralen Verträgen mit dem EU-Binnenmarkt verbunden (die Frage der Schaffung eines gemeinsamen Daches für diese Verträge [sog. institutionelles Rahmenabkommen] ist zur Zeit in der Schwebe und in der Schweiz heftig umstritten).

II. Föderalismus

A] Allgemeines

Zuerst zum *Föderalismus*: Abgeleitet vom lateinischen „foedus“ (der Bund) wird darunter das staatliche Organisationsprinzip verstanden, bei dem den einzelnen *Gliedstaaten* (Kantone in der Schweiz, Bundesländer in Deutschland und Österreich) eine begrenzte Eigenständigkeit und Staatlichkeit mit einer entsprechender Behördenorganisation (Regierung, Parlament, Gerichte) und eigenen Gesetzen zukommt, wobei die Gliedstaaten zusammen den *Gesamtstaat* (einen sog. *Bundesstaat*) bilden. Dies gilt für die ausdrücklich so bezeichnete Bundesrepublik Deutschland, aber auch für die Republik Österreich, welche dies – ev. aus historischen Gründen? – unterschlägt und auch für die Schweiz. Dies obwohl deren formelle Bezeichnung „Schweizerische Eidgenossenschaft“ – wohl ebenfalls aus historischen Gründen – eher auf einen blossen *Staatenbund* hinweist, wo es keinen einheitlichen Gesamtstaat mit entsprechenden Behörden gibt und welcher dementsprechend nicht Gesetze erlässt, sondern grundsätzlich nur vertragliche Rechtsakte kennt. Bei den drei grösseren Staaten um den Bodensee handelt es sich nach dem Gesagten allesamt um sog. *föderale bzw. Bundesstaaten*.

Das Gegenteil dazu bildet ein *Einheits- oder Zentralstaat*, welcher über eine einheitliche Regierung, Verwaltung und Gesetzgebung für das ganze Land verfügt. Auch hierfür findet sich am Bodensee ein kleines Beispiel: das *Fürstentum Liechtenstein*, welches dieses Jahr seinen 300. Geburtstag feiern kann (Zusammenfügung und Anerkennung als Reichsfürstentum durch Kaiser Karl VI im Jahr 1719). Es besteht zwar ebenfalls aus zwei Landschaften (Ober- und Unterland) und insgesamt 11

Gemeinden. Diesen kommt zwar aufgrund von Art. 110 der Liechtensteiner Verfassung ausdrücklich verwaltungsmässige Autonomie zu, doch handelt es sich nicht um eigentliche Gliedstaaten, sondern nur um Organe der *verwaltungsmässigen Dezentralisation* des im Übrigen einheitlichen Staates. Etwas anderes wäre ja auch nicht sinnvoll, handelt es sich doch mit rund 38'000 Einwohnern (etwa gleichviel wie die Stadt Schaffhausen) um den kleinsten deutschsprachigen Staat (aber immerhin nur den sechstkleinsten weltweit).

B] Tradition des Föderalismus

Die drei ganz unterschiedlich grossen Bundesstaaten Schweiz, Deutschland Österreich sind demgegenüber traditionell sehr föderalistisch: *Deutschland* war zu Beginn der Neuzeit (um 1800, vor dem Zusammenbruch des alten Heiligen römischen Reichs deutscher Nation, einem Staatenbund) ein Flickenteppich von über 300 miteinander durch Verträge verbundene Klein- und Mittelstaaten, welchen erst im 19. Jahrhundert sukzessive und im Rahmen mehrere kriegerischer Auseinandersetzungen die Nationsbildung in Form des Deutschen Reiches gelang. Auch das Deutsche Reich (1871-1918) umfasste jedoch 25 zum Teil weiter unterteilte Teilstaaten (22 Monarchien und drei Republiken sowie das Reichsland Elsass-Lothringen). Diese Teilstaaten blieben in der Weimarer Republik (1918-1933) – nun in demokratischer Form – und in verringerter Zahl (18) bestehen, und mit weniger Rechten als im Kaiserreich und in der heutigen Bundesrepublik. Auch in der Nazi-Diktaturzeit blieben die Länder formell bestehen, wurden aber zu ausführenden Organen der Reichsbehörden degradiert. In der Bundesrepublik bestehen heute (nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990) 16 Bundesländer, 11 alte Bundesländer im Westen (inkl. Berlin) und 5 neue Bundesländer im Osten. Das kleinste Bundesland ist Bremen (670'000 Einwohner), das grösste Nordrhein-Westfalen mit 17,8 Mio. Einwohner. Aber auch die beiden Bodenseeanrainer-Bundesländer sind je bevölkerungsreicher und im Fall von Bayern auch flächenmässig grösser als die ganze Schweiz: Bayern mit 12,8 Mio. Einwohner und das 1952 aufgrund eines komplizierten Entscheidungsprozesses

zusammengefügte Bundesland Baden-Württemberg mit 10,8 Mio. Einwohner (mit Eingliederung auch der früher preussischen Hohenzollern Gebiete Hechingen und Sigmaringen).

Auch in *Österreich* hat der Föderalismus Tradition, war das alte Österreich doch ein Vielvölkerstaat, der vom Bodensee an die Adria und entlang der Donau bis fast ans Schwarze Meer reichte. Die 1804 neu gegründete *Erbmonarchie* war zwar formellrechtlich ein Einheitsstaat, in dem lediglich die 17 traditionellen österreichischen Kronländer gewisse Selbstbestimmungsrechte hatten (daher wurde teilweise auch von „Völkerkerker“ gesprochen). Erst 1867 erfolgte mit dem österreichisch-ungarischen Ausgleich ein Umbau zu einem eigentlichen Staatenverband (*Cisleithanien* [Österreich mit den alten Kronländern] und *Transleithanien* [Ungarn mit dessen südlichen Nebenländern]; beide Teile der Doppelmonarchie benannt nach dem Grenzfluss Leitha zwischen Wien und Budapest). Als nach dem *Zerfall der Habsburgermonarchie* am Ende des Ersten Weltkrieges und der Unterzeichnung des *Vertrages von St. Germain* am 19. September 1919 die neue kleine Alpenrepublik Österreich gegründet wurden, bekamen die in diesem Gebiet bestehenden früheren Kronländer den Status von neuen Bundesländern, wobei neben dem Burgenland und dem nun selbständigen Wien auch unser Nachbarland Vorarlberg dazu kam, welches lange zu Tirol gehörte und 1919 aufgrund einer Volksabstimmung der Schweiz hätte beitreten wollen (was diese jedoch schnöde ablehnte). In der abgelaufenen Woche nahm nun offenbar ein St. Galler Kantonsrat diese Idee wieder auf, aber halt 100 Jahre zu spät! Kleinstes Bundesland ist heute das Burgenland mit knapp 300'000 Einwohnern), grösstes Wien mit 1,9 Mio. Einwohnern.

Einurföderalistisches Land ist natürlich auch die *Schweiz*: Diese entstand nach der Mythologie aus dem *Rütli* Schwur von 1291 in den drei Urkantone am Vierwaldstättersee (als Schutzbündnis gegen Habsburger Feudalherren, die ja ursprünglich aus der heutigen Schweiz kamen [Aargau]) und wuchs im Laufe des Mittelalters zur *13-örtigen Alten Eidgenossenschaft* an, welche erst 1648 mit dem westfälischen Frieden formell aus dem Heiligen Römischen Reich deutscher Nation austrat. Das

Feudalsystem der alten Eidgenossenschaft brach 1798 (ähnlich wie wenige Jahre später das Reich [siehe den Reichsdeputationshauptbeschluss von 1803]) unter dem Ansturm der französischen Revolutionstruppen zusammen. Die Franzosen bildeten mit schweizerischen Verbündeten für fünf Jahre den Einheitsstaat „*Helvetische Republik*“ nach französischem Modell. Dies funktionierte aber nicht. Schon 1803 erarbeitete Napoleon in Paris mit Schweizer Delegierten die sog. *Mediationsverfassung*, welche die alten Kantone im Sinne eines Staatenbundes wiederherstellte und überdies den bisherigen Untertanengebieten (darunter auch Thurgau und St. Gallen) Kantonsstatus verlieh, so wie später 1815 der *Wienerkongress* den französischsprachigen Gebieten Wallis, Neuenburg und Genf. Der französischsprachige *Berner Jura* erstritt sich erst in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts als jüngster Kanton diesen Status (Annahme in der eidg. Volksabstimmung vom September 1978). Zu einem eigentlichen Bundesstaat wurde die Schweiz erst 1848, als die Kantone nach dem Sieg der Bundesstaatsanhänger im Sonderbundkrieg vom November 1847 (letzte militärische Auseinandersetzung auf Schweizer Boden) der *neuen Bundesverfassung* – nur mit Sieger-Mehrheit und zum Teil mit teilweise fragwürdigen Methoden (Nichtstimmende wurden z.B. in Luzern den Ja-Stimmen zugerechnet) – zustimmten (15 ½ gegen 6 ½ Stände). Heute besteht die Schweiz aus 26 Kantonen (20 Vollkantone und sechs Halbkantone [hervorgegangen aus der politisch oder religiös begründeten Aufteilung von Vollkantonen]). Kleinster Kanton ist Appenzell Innerrhoden mit heute nur knapp 15'000 Einwohnern, grösster der Kanton Zürich mit immerhin 1,25 Mio. Einwohnern.

C] Merkmale und Unterschiede im Föderalismus

Neben der ganz *unterschiedlichen Geschichte* und *Grösse* der betroffenen Territorien weisen Deutschland, Österreich und die Schweiz *alle wichtigen Merkmale von Bundesstaaten* auf. Typisch ist zunächst das aus den USA stammende *Zweikammersystem*, wonach das Parlament zwei unterschiedlich zusammengesetzte Kammern aufweist: eine Volksvertretung zusammengesetzt entsprechend dem Bevölkerungsanteil

der einzelnen Gliedstaaten und eine Ländervertretung, wo jeder Gliedstaat gleich viele Mitglieder hat. In *Deutschland* der Bundestag und der Bundesrat, in *Österreich* der Nationalrat und der Bundesrat und in der *Schweiz* der National- und der Ständerat. Idealerweise werden beide Kammern vom Volk gewählt und es kommen ihnen gleiche Kompetenzen zu (vollkommenes Zweikammersystem), wie dies grundsätzlich in der Schweiz zutrifft. In *Deutschland* besteht der Bundesrat dagegen aus Vertretern der Landesregierungen und es kommen ihm abgestufte Kompetenzen zu (etwa sog. Zustimmungsgesetze bzw. bloße Einspruchsgesetze). In *Österreich* werden die Mitglieder des Bundesrates von den Landesparlamenten gewählt und haben in der Gesetzgebung von wenigen Ausnahmen abgesehen (z.B. Länderkompetenzeinschränkungen in Verfassungsgesetzen) nur ein suspensives Veto, das der Nationalrat durch einen neuen Beschluss überwinden kann.

Neben dem Zweikammersystem ist – entsprechend dem Grundgedanken der Subsidiarität – die *Kompetenzvermutung zugunsten der Länder in der Gesetzgebung* Wesensmerkmal von Bundesstaaten. Gesetzgebungskompetenzen des Gesamtstaates bedürfen daher immer einer Grundlage in der Verfassung. Diese verfassungsmäßige Kompetenzvermutung zugunsten der Gliedstaaten besteht denn auch in *allen drei Bundesstaaten um den Bodensee* (siehe Art. 3 der CH-Bundesverfassung, Art. 70 des Grundgesetzes und Art. 15 Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes von 1920), wobei allerdings in *Deutschland* und *Österreich* – anders als in der Schweiz – faktisch bzw. aufgrund entsprechender Verfassungsregelungen die meisten Gesetzgebungszuständigkeiten beim Bund liegen. Aber auch in der *Schweiz* hat in den letzten Jahrzehnten aufgrund der Mobilitätsbedürfnisse von Wirtschaft und Gesellschaft eine zunehmende Rechtsvereinheitlichung oder zumindest eine Rechtsharmonisierung stattgefunden, teilweise auch auf dem Konkordatsweg (Verträge zwischen den Kantonen; Bsp.: Baubegriffe und Messweisen; nur teilweise geglückte Harmonisierung der Volksschule). Die Austarierung von Gesetzgebungszuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bildet denn auch in allen drei Bundesstaaten immer wieder Gegenstand von *Föderalismusreformen*: In der *Schweiz* wurde 2004 durch eine umfangreiche Verfassungs-Teilrevision der Finanzausgleich und die Aufgabenverteilung

zwischen Bund und Kantonen im Sinne klarer Grundsätze neu geregelt (NFA: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung). Ähnlich sind in *Deutschland* die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Kantonen durch die Föderalismusrevision von 2006 neu geregelt worden, wobei aber eine Reform der Finanzverfassung ausgeklammert wurde. Auch in *Österreich* besteht hinsichtlich der Verteilung von Kompetenzen und Finanzen zwischen Bund und Ländern Reformbedarf, doch sind bisherige Reformversuche (z.B. der Österreich-Konvent von 2003-2005) gescheitert.

Ebenfalls charakteristisch für Bundesstaaten – auch im Sinne einer *bundesstaatlichen Existenzsicherung* – ist, dass gesamtstaatliche *Verfassungsänderungen* regelmässig nur durch Zustimmung von Volks- und Länderkammer möglich sind, in *Deutschland* und in *Österreich* (dort aber nur sofern die Länderkompetenzen betroffen sind) grundsätzlich sogar nur mit einer Zweidrittelsmehrheit in beiden Kammern (in Österreich allenfalls vorbehältlich einer Volksabstimmung bei Gesamtrevision oder auf Verlangen von einem Drittel einer Parlamentskammer; in Deutschland überdies teilweise Ewigkeitsgarantie für einzelne Bestimmungen des Grundgesetzes). In der *Schweiz* ist entsprechend der direktdemokratischen Staatsform für Verfassungsänderungen immer eine Mehrheit von Volk und Ständen in der Volksabstimmung erforderlich.

Neben diesen grundsätzlichen Übereinstimmungen gibt es aber auch *wesentliche Unterschiede* im föderalen System der drei Bundesstaaten am Bodensee, welche auch mit den erwähnten Abweichungen zusammenhängen. So soll der Bundesstaat etwa in *Österreich* – möglicherweise als Folge der monarchisch-einheitsstaatlichen Geschichte im Habsburgerreich des 19. Jahrhunderts – möglichst einheitlich in Erscheinung treten, weshalb die Gesetzgebungskompetenzen schwergewichtig dem Bund zugewiesen werden (sog. *unitarischer Föderalismus*). Den Bundesländern kommen vor allem Gesetzgebungskompetenzen in Materien mit Lokalbezug (Bau- und Planungsrecht, Tourismus) zu, während z.B. die Gerichtsbarkeit (abgesehen von den 2014 geschaffenen Länderverwaltungsgerichten) ganz Bundessache ist und –

anders als in der Schweiz und in Deutschland – auch vom Bund, nicht den Ländern getragen wird.

Um die Unterschiede zwischen den Gliedstaaten eher klein zu halten, können Machtbeziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten auch eng miteinander verknüpft werden, wie dies im sog. *kooperativer Föderalismus* der Fall ist. Dieser spielt in Form der Konkordate (Verträge zwischen den Kantonen; Ausbau mit NFA-Revision) und der 1993 gegründeten Konferenz der Kantonsregierungen (Interessenvertretung gegenüber dem Bund) auch in der *Schweiz* eine zunehmende Rolle. In *Deutschland* geht dies aber darüber hinaus, in dem auch die Verfassungsorgane selber für diese Zusammenarbeit besonders organisiert werden. So besteht die Länderkammer in *Deutschland* – wie erwähnt – nicht aus frei gewählten Mitgliedern, sondern aus Vertretern der Landesregierung, welche bei der Gesetzgebung z.T. ein Zustimmungs-, z.T. ein Einspruchsrecht haben. Besondere Mitwirkungsrechte des Bundesrates bestehen überdies teilweise auch beim Ordnungsrecht und bei verwaltungsinternen Bundesvorschriften sowie bei der Rechtsetzung auf EU-Ebene.

Im Fall der *Schweiz* wird dagegen von einem *symmetrischen Föderalismus* gesprochen, weil Bund und Kantone im Prinzip über die *gleichen Rechte, je zahlreiche Kompetenzen* und eine je *voll ausgebaute Staatsorganisation* verfügen, womit sich aber auch umfassend und für beide Ebenen die Frage des Verhältnisses von Föderalismus und Rechtsstaat stellt. Weil in der *Schweiz* die Kantone überdies – anders als die Bundesländer in Deutschland und Österreich – ein eigenes, inzwischen allerdings auch – aber nur formell (begrifflich und verfahrensrechtlich) – durch Bundesrecht harmonisiertes *Einkommens- und Vermögenssteuerrecht* verfügen, ist auch von *Wettbewerbs- oder Fiskalföderalismus* die Rede. Tatsächlich besteht von Kanton zu Kanton für Bürgerinnen und Bürger sowie juristische Personen eine sehr unterschiedliche Steuerbelastung, die allenfalls ohne Weiteres mehr als das Doppelte betragen kann (was natürlich enorme Auswirkungen auf Bodenpreise, Bevölkerungsstruktur und Infrastrukturstandard hat). In *Deutschland* dagegen besteht für die Gemeinden und Länder nur bei der Gewerbesteuer ein gewisser Spielraum für den

Steuersatz. Die in der Schweiz aktuell auf internationalem Druck hin durchgeführte und im Februar vom Volk abgenommene Unternehmenssteuerreform III (Abschaffung der ermässigten Besteuerung von Holding- und Domizilgesellschaften) könnte den Steuerwettbewerb in der Schweiz noch verschärfen, weshalb auch der Ruf nach einer Eingrenzung dieses Wettbewerbs durch eine materielle Steuerharmonisierung ertönt, was bisher aber von Parlament und Volk stets abgelehnt wurde.

III. Rechtsstaat

A] Allgemeines

Zum *Rechtsstaat*: Während der Föderalismus der territorialen Machtbegrenzung dient, soll mit der Rechtsstaatlichkeit, zu der sich heute alle vier Länder – also auch Lichtenstein – in ihren Verfassungen zum Teil ausdrücklich, zum Teil sinngemäss bekennen, die *staatliche Gewalt durch das Recht gebunden* und damit die *Freiheit der Einzelnen*, allenfalls auch die Autonomie von Gebietskörperschaften, *gesichert* werden. Ein einheitlicher Rechtsstaatsbegriff besteht aber – wie auch beim Föderalismus – nicht. Es wird daher von einem „*partiell offenen Strukturprinzip*“ gesprochen. Übereinstimmung besteht immerhin darin, dass formelle und materielle Gehalte des Rechtsstaatsprinzips zu unterscheiden sind. Gesetzmässigkeit, Gewaltenteilung und richterlicher Rechtsschutz gelten als *formelle Seite* des Rechtsstaats, weil sie Zuständigkeit, Organisation und Verfahren betreffen. Die Grundrechte (allenfalls auch Sozialrechte oder zumindest Sozialziele), die Rechtsgleichheit, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot bilden die *materielle, inhaltliche Seite* der Rechtsstaatlichkeit. Namentlich aus diesen inhaltlichen Anforderungen ergibt sich auch, dass das in Deutschland geprägte Rechtsstaatskonzept deutlich über das angelsächsische „*Rule of law*“ (Herrschaft des Rechts)-Prinzip hinausgeht.

B] Unterschiedliche Tradition und Ausprägung

Während beim Föderalismus in den Bodenseeländern – wie erläutert – eine alte Tradition besteht, kann dies beim Rechtsstaat nicht gesagt werden. Hier geht es in allen besprochenen Ländern eher um eine *Reaktion* auf eine *autokratische Tradition* in teils seit dem Mittelalter bestehenden monarchischen und aristokratischen, teils auch zünftischen Verhältnissen (wie hier in Schaffhausen), wobei diese Reaktion allerdings – wie der Föderalismus – in den einzelnen Staaten zu *unterschiedlichen Zeiten* und in *unterschiedlicher Form* erfolgte bzw. wirksam wurde.

Im Heiligen Römischen Reich deutscher Nation gab es schon im Spätmittelalter Ansätze der Rechtsstaatlichkeit. Hinzuweisen ist vor allem auf das 1495 geschaffene *Reichskammergericht*, welches vor allem für die Einhaltung des Landfriedens aber auch eine gewisse Rechtseinheit und einen minimalen Rechtsschutz für alle Untertanen zu sorgen hatte. Formalisiert und als solche begründet wurde die Rechtsstaatsidee aber im 19. Jahrhundert in *Deutschland*. Der Tübinger Rechts- und Staatswissenschaftsprofessor *Robert von Mohl* (1799-1875), welcher 1848 Mitglied der Frankfurter Nationalversammlung war, prägte diesen Begriff als Antithese zum autoritären Polizeistaat. Nach dem Scheitern der 1848-Revolution konzentrierte sich das liberale Bürgertum in Deutschland darauf, die *monarchisch dominierte Regierung und Verwaltung rechtlich zu binden*. Dies spielte im 19. Jahrhundert beim Aufbau eines eigentlichen Verwaltungsrechts mit geordnetem Verfahrensrecht eine wichtige Rolle. In der Weimarer Verfassung und im Bonner Grundgesetz wurde das Rechtsstaatsprinzip weiterentwickelt. Schon die *Weimarer Verfassung* von 1919 verankerte die Rechtsgleichheit, enthielt einen Grundrechtskatalog und sah die Gewaltenteilung vor. Allerdings bestand kein Schutz gegen Verfassungsänderungen durch Parlament und Regierung, was der Weimarer Verfassung nach der NS-Machtergreifung die Wirkung entzog.

Bei der Schaffung des *Bonner Grundgesetzes* im Jahre 1949 bildete diese Erfahrung stetes Mahnmal. Das Rechtsstaatsprinzip wurde daher in verschiedener Hinsicht

perfektioniert. Besonders zu erwähnen ist die *umfassende Rechtsweggarantie* von Art. 19 Abs. 4 GG (Grundrecht auf wirksamen Rechtsschutz gegen alle Akte der öffentlichen Gewalt), welche in dieser Form auch im internationalen Vergleich völlig neu war. Das *Rechtsstaatsprinzip* selber wurde sodann in Art. 20 Abs. 3 GG in neuartiger und umfassender Weise umschrieben (eigentlicher rechtsstaatlicher *Schlüsselsatz*): „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmässige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden“, woraus sich auch ergibt, dass Rechtsstaatlichkeit nicht einfach mit dem bestehenden, positiven Gesetzesrecht gleichgesetzt werden kann. Besondere Beachtung verdient auch, dass gewisse rechtsstaatliche Grundanforderungen aufgrund der Erfahrungen der Weimarer-Zeit bzw. der anschliessenden NS-Diktatur unabänderlich erklärt wurden (*Ewigkeits-Garantie* für Staatsform und wichtige Verfassungsprinzipien; vgl. Art. 79 III GG). So etwas ist weder im Schweizer noch im österreichischen Verfassungsrecht vorgesehen. In *Österreich* wird ganz auf die erforderliche parlamentarische Zweidrittelsmehrheit und in der *Schweiz* auf die erforderliche Zustimmung von Volk und Ständen vertraut wird. Eine eigentliche Bewährungsprobe für die Ewigkeitsgarantie im deutschen Grundgesetz hat sich bisher zum Glück noch nie ergeben. Für die Abgrenzung und den Schutz der Garantie im Einzelnen ist im Übrigen das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe zuständig, welches insoweit auch über dem Gesetzgeber steht.

Abgefärbt hat die deutsche Rechtsstaatsdiskussion im 19. Jahrhundert auch auf die Entwicklung in *Österreich*. Hinzuweisen ist vor allem auf die sog. *Dezemberverfassung* von 1867 in *Österreich*, welche im Zusammenhang mit dem bereits erwähnten österreichisch-ungarischen Ausgleich geschaffen wurde (sie galt freilich nur für die cisleithanischen, d.h. nichtungarischen Länder). Dieses „Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger“ sah ausdrücklich die Rechtsgleichheit und die wichtigsten auch heute noch auf dieser Grundlage geltenden Freiheitsrechte vor (u.a. persönliche Freiheit, Versammlungsfreiheit, Pressefreiheit, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Wissenschafts- und Lehrfreiheit; vgl. den Verweis in Art. 149 des heutigen *Bundes-Verfassungsgesetzes*, dessen erste Fassung 1920 erlassen wurde).

Gleichzeitig wurde das bis 1918 bestehende *Reichsgericht* und ein *Gesetz über die Unabhängigkeit der Justiz* (mit Einrichtung eines Verwaltungsgerichtshofes) und *über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt* geschaffen. Im heutigen Art. 18 Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetzes ist nun auch das *Gesetzmassigkeitsprinzip* für die gesamte staatliche Verwaltung vorgeschrieben.

In der *Schweiz* war die Rechtsstaatlichkeit in den früheren Bundesverfassungen von 1848 und 1874 nur mässig ausgeprägt; der Begriff kam im Verfassungswortlaut auch nicht vor. Im Vordergrund stand die Zusammenfügung zu einer bundesstaatlichen Ordnung und die Begrenzung der Behördenmacht wurde vor allem auf dem Weg der *demokratischen Mitwirkung* gesehen (Volkswahl der Regierungen und zum Teil auch der Gerichte in den Kantonen; Gesetzesreferendum in Bund und Kantonen). Eine *personelle Gewaltentrennung* im Verhältnis Bundesparlament/Bundesgericht bestand erst ab 1874 und im Bundesverwaltungsrecht war der *Bundesrat* (die Bundesregierung) lange Zeit *wichtigste Rechtsprechungsbehörde*. Gegen kantonale Gesetzgebungs- und Verwaltungsakte bestand dagegen ab 1875 die sog. *staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht*, womit vor allem kantonale Willkür ausgeschlossen und die staatsrechtlichen Anforderungen an die Kantone durchgesetzt werden sollten. Ein *unabhängiger kantonaler Verwaltungsrechtsschutz* wurde in der überwiegenden Zahl der Kantone erst nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt. Auch gegenüber der Bundesverwaltung wurde ein unabhängiger Rechtsschutz erst ab 1969 eingeführt (mit vielen Ausnahmen).

Heute (seit der *Justizreform* in der *Verfassung*, auch diese vom Volk im Jahr 2000 angenommen) gilt für Bund und Kantone eine *Rechtsweggarantie*, welche grundsätzlich nur für „vorwiegend politische Akte“ eingeschränkt werden kann (Art. 29a BV). Umgesetzt wurde die Rechtsweggarantie auf Bundesebene durch das *Bundesgerichtsgesetz von 2005* (BGG) und die Schaffung von neuen erstinstanzlichen Bundesgerichten: Bundesverwaltungsgericht und Bundespatentgericht in St. Gallen, Bundesstrafgericht in Bellinzona. Zur Zeit befindet sich das BGG wieder in Revision; umstritten ist der Ausnahmekatalog für die Beschwerden ans Bundesgericht und die

vom Bundesgericht gewünschte Abschaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde, welche heute auch dann eine Anrufung des Bundesgerichts gegen kantonale Entscheide ermöglicht, wenn kein ordentliches Rechtsmittel ans Bundesgericht zur Verfügung steht (wichtig auch als Damoklesschwert für die kantonale Justiz).

Der *Rechtsschutz* wurde im Übrigen aufgrund der Justizreform im *Zivil- und Strafrecht* (nicht aber im Verwaltungsrecht) *gesamtschweizerisch vereinheitlicht* (Schweizerische Zivil- und Strafprozessordnung, in Kraft seit 1. Januar 2011). Auch ein *Grundrechtskatalog* bestand in den früheren Bundesverfassungen nicht oder nur in Ansätzen. Vorgesehen war die Rechtsgleichheit und das Willkürverbot sowie die Wirtschaftsfreiheit und die Glaubens- und Gewissensfreiheit; im Übrigen wurden die Grundrechte lange Zeit weitgehend den Kantonen überlassen. Das Bundesgericht entwickelte im 20. Jahrhundert aber zahlreiche Freiheitsrechte (politische Freiheiten; Eigentumsgarantie) aus der geltenden Rechts- und Demokratieordnung. Die neue Bundesverfassung von 1999 bedeutet auch in dieser Hinsicht einen Quantensprung. Es gibt jetzt einen Grundrechtskatalog und minimale Sozialziele; ferner sind verschiedene rechtsstaatliche Grundsätze nun ausdrücklich in der Verfassung festgehalten (so das Gesetzmässigkeitsprinzip, Anforderungen an Grundrechtsbeschränkungen, Grundsatz von Treu und Glauben, Beachtung des Völkerrechts).

C] Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention

Erwähnt werden muss, dass die Fortentwicklung des Rechtsstaats in den europäischen Ländern und insbesondere in der Schweiz eng zusammenhängt mit der Schaffung bzw. dem Beitritt zu *Europäischen Menschenrechtskonvention* (mit wichtigen Grundrechts- und Rechtsschutzgarantien). Die Schweiz ist bekanntlich dieser Konvention erst 1974 beigetreten, nachdem sie im Rahmen von Volksabstimmungen endlich das Frauenstimmrecht eingeführt und die aus der Kulturkampfzeit stammenden religiösen Ausnahmeregelungen abgeschafft hatte. Beim Rechtsschutz bestand ursprünglich ein Vorbehalt zugunsten der in der Schweiz lange Zeit üblichen

verwaltungsinternen Rechtspflege, doch stellte sich heraus, dass dieser Vorbehalt die Anforderungen der Rechtsprechung des EGMR nicht erfüllte, was zur Beschleunigung der Einführung eines flächendeckenden unabhängigen Verwaltungsschutzes in der Schweiz führte (Entscheide EGMR Belilos und Weber 1988 bzw. 1990). Aber auch im *Zivil-* und namentlich im *Strafprozessrecht* brachte die EMRK für die Schweiz wichtige rechtsstaatliche Neuerungen. Zu erwähnen ist etwa, dass im Kanton Schaffhausen das Obergericht ein von der alten Strafprozessordnung abweichendes, provisorisches Haftrecht direkt gestützt auf die EMRK erliess, welches von Ende 1977 bis zum Inkrafttreten der neuen kantonalen Strafprozessordnung im Herbst 1988 Anwendung fand.

Während der *Verwaltungsrechtsschutz* in der Schweiz heute wie auch in Deutschland und Österreich voll ausgebaut ist, besteht in der Schweiz aber weiterhin ein rechtsstaatliches Defizit hinsichtlich des *Rechtsschutzes gegenüber dem Bundesgesetzgeber*. Dessen Akte können – anders als Gesetzgebungsakte in Deutschland und Österreich – gemäss dem Anwendungsgebot von Art. 190 BV – durch das Bundesgericht als Höchstgericht weder direkt noch im Anwendungsfall (d.h. akzessorisch) ausser Kraft gesetzt werden. Auch eine beschränkte akzessorische Prüfung wurde vom Parlament im Rahmen der Justizreform nach 2000 abgelehnt. Daher ist es besonders wichtig, dass Volk und Stände im letzten November die sog. *Selbstbestimmungsinitiative* abgelehnt haben, mit welcher u.a. die Geltung der EMRK in der Schweiz hätte eingeschränkt werden sollen. Die Ablehnung dieser Initiative ermöglicht es, dass das Bundesgericht zumindest EMRK-widrigen Bundesgesetzen weiterhin die Anwendung versagen kann; weiterhin möglich bleibt in solchen Fällen auch die Anrufung des EGMR.

IV. Besondere Fragen und Herausforderungen im Verhältnis von Föderalismus und Rechtsstaat

Im Zusammenspiel von Föderalismus und Rechtsstaat stellen sich verschiedene interessante, aber auch heikle Rechtsfragen und Herausforderungen. Ich erwähne etwa die *Durchsetzung der föderalistischen und rechtsstaatlichen Grundprinzipien* im Bundesstaat (wofür in der Schweiz das besondere Gewährleistungsverfahren durch das Bundesparlament besteht), das *Erfordernis bundesstaatlicher Kollisionsregeln* für die Rechtsanwendung (mein Habilitationsthema), *Fragen der Grundrechtskonkurrenz* zwischen Bund und Gliedstaaten (z.B. umstrittene Volksinitiative „Grundrechte für Primaten“ in Basel). Aus Zeitgründen kann ich auf diese interessanten Fragen hier nicht näher eingehen. Sie können dies jedoch im erwähnten Sammelwerk „Verfassungsrecht der Schweiz“ nachlesen, welches im Januar 2020 erscheint. Kurz eingehen will ich aber noch auf zwei interessante Fragen im Verhältnis Rechtsstaat/Föderalismus, welche auch für die juristische Alltagspraxis bedeutsam sind: die *Rechtsgleichheit im Bundesstaat* und mögliche *rechtsstaatliche Defizite in kleinräumigen Strukturen*.

A] Rechtsgleichheit im Bundesstaat

Ein Grundproblem im Verhältnis Rechtsstaat/Föderalismus stellt sich bei der Rechtsgleichheit, dieser zentralen rechtsstaatlichen Anforderung. Wenn den Gliedstaaten eigene *Gesetzgebungskompetenzen* eingeräumt werden, wie dies zum Föderalismus gehört, muss auch in Kauf genommen werden, dass in den entsprechenden Bereichen keine Gleichheit besteht. Insoweit kann der föderalistische Staatsaufbau dann auch als „offene Flanke der Gleichheit“ bezeichnet werden. Die Frage ist dann, wie weit die Regelungen in den Gliedstaaten auseinander gehen dürfen. In *Deutschland* besteht nach Grundgesetz für den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und auch für die Verteilung der Finanzmittel der Auftrag, für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu sorgen, was mit der Wiedervereinigung 1990 noch verstärkt wurde (Art. 72 II und 106 III GG), aber – wie wir heute nach 30 Jahren wissen – eine sehr offene Formulierung darstellt und nur beschränkt gelungen ist. In der *Schweiz* mit ihrem – wie bereits erwähnt – sehr kompetitiven Föderalismus gab

es lange Zeit keine ähnliche Regelung. Mit der NFA-Föderalismusreform 2004 wurde in der neue Aufgabenverteilungsnorm aber der etwas konkretere Grundsatz aufgenommen, dass Leistungen der Grundversorgung allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen müssen, was bisher namentlich für die Wasser- und Energieversorgung, die Kommunikationsinfrastruktur und den öffentlichen Verkehr angerufen wurde und gerade in letzterem Bereich viel zur Attraktivität der Schweiz beiträgt und für den Zusammenhalt des Landes sehr wichtig ist.

Rechtsgleichheitsfragen stellen sich im Föderalismus aber nicht nur im Bereich der Gesetzgebung, sondern auch im Bereich der *Rechtsanwendung* und zwar auch bei der Anwendung von Bundesrecht. Grundsätzlich ist anerkannt, dass die Rechtsgleichheit im strengen Sinn beim Gesetzesvollzug nur gilt, wenn Behörden des gleichen Gemeinwesens entscheiden. Wenn Behörden verschiedener Gliedstaaten das Bundesrecht unterschiedlich anwenden, muss dies daher grundsätzlich als Konsequenz der dezentralisierten Rechtsanwendung hingenommen werden, welche in der Schweiz auch wichtiges Element der politischen Mitgestaltung der Kantone im Bund gilt. Allerdings ist es in allen Bundesstaaten Aufgabe der Bundesbehörden, im Rahmen ihrer Aufsicht und namentlich auch ihrer Rechtsprechung für eine korrekte und möglichst gleichmässige Rechtsanwendung zu sorgen. Aber auch in diesem Punkt gibt es wesentliche Unterschiede zwischen den Staaten am Bodensee. Während des *Bundesverfassungsgericht* in Karlsruhe bei der Anwendung von Bundesrecht „eine im wesentlichen einheitliche“ Praxis der Länder verlangt, belässt das *Schweizer Bundesgericht* den Kantonen einen gewissen Anwendungsspielraum, soweit das Gesetz dies zulässt und dafür gute Gründe bestehen (z.B. unterschiedlicher Problemdruck, unterschiedliche politische, rechtliche oder kulturelle Rahmenbedingungen), womit z.B. eine unterschiedliche Praxis der Kantone zur Anwendung des privilegierten Tatbestands des geringfügigen Eigengebrauchs im Cannabis-Strafrecht toleriert wurde (BGE 124 IV 184 E. 2b). Diese unterschiedliche Strenge bei der Frage der Rechtsgleichheit im Bundesstaat ist natürlich selber ebenfalls auf unterschiedliche rechtskulturelle Hintergründe bzw. divergierende Föderalismuskonzepte

zurückzuführen (eher unitarischer Föderalismus einerseits, ausgesprochener Wettbewerbs- und Vollzugsföderalismus andererseits).

B] Rechtsstaatliche Defizite in kleinräumigen Verhältnissen

Ein anderes Problem föderalistischer Systeme können die *rechtsstaatlichen Defizite in kleinräumigen Strukturen* bilden. So ist es namentlich in *kleinen Gliedstaaten und Gemeinden* nicht ohne Weiteres möglich, die für eine unabhängige Rechtsprechung nötigen Organe zur Verfügung zu stellen. In den *Gemeinden* bestehen denn auch in allen Staaten um den Bodensee regelmässig keine Rechtsprechungsorgane mit richterlicher Unabhängigkeit. Dies ist an sich auch nicht nötig, da unabhängige Gerichte auf der Gliedstaatsebene zur Verfügung stehen. Allerdings können sich daraus insofern Rechtsschutzdefizite ergeben, als gewisse Gemeindeentscheide – namentlich in der Schweiz durch die ausgeprägten Gemeindeautonomie – vor einer richterlicher Korrektur geschützt sind, was in der Schweiz etwa für die heiklen Fragen der kommunalen Bauordnungen (inkl. Ästhetikvorschriften) gilt. Gemeindegerichte einzuführen, wäre aber eine klare Überforderung der Struktur. Solche gab es zwar in der mittelalterlichen Ordnung im ganzen deutschen Sprachraum, doch waren dies nicht unabhängige Gerichtsbehörden im heutigen Sinn, sondern meist allgemeine Verwaltungsbehörden mit umfassenden Kompetenzen. Es muss daher genügen, wenn in diesen lokalen Angelegenheiten eine Einsprachemöglichkeit auf kommunaler Ebene gegeben ist (was allerdings nicht immer der Fall ist) und die Kognition der Verwaltungsgerichte auf Gliedstaatsebene nicht zu sehr eingeschränkt wird (weder rechtlich noch faktisch; das *Zürcher Verwaltungsgericht* hat dies erkannt und entsprechende neuere Entscheide erlassen; vgl. ZBI 2014, S. 448 ff. mit Anm.).

Aber nicht nur in den Gemeinden, auch in kleineren Gliedstaaten kann die Gewährleistung einer wirklich unabhängigen Justiz Probleme bieten. Denken Sie etwa an *Appenzell-Innerrhoden* mit lediglich knapp 15'000 Einwohnern. Dieser Halbkanton muss ebenfalls eine vollständige Behördenstruktur mit Parlament, Regierung und unabhängigen Gerichten (zwei Instanzen) zur Verfügung stellen. Ich erinnere mich an

einen Besuch im Jahr 2001 beim damaligen Kantonsgerichtsschreiber Caius Savary (heutige Bezirksgerichtspräsident Appenzell und hier anwesend) im damals neuen Justizgebäude in Appenzell. Er zeigte mir die verschiedenen Abteilungen: die Kantonspolizei im Erdgeschoss, die Kriminalpolizei im zweiten Stock, die Staatsanwaltschaft im dritten Stock und die beiden Gerichte im vierten Stock und erläuterte mir, dass je gegenseitige Stellvertretungsregelungen bestünden, was immer wieder zu Ausstandsproblemen führe. Auch die Ernennung der Richterinnen und Richter für die traditionell sehr grossen Kammern (meist Siebnerkammern, am Kantonsgericht als Gesamtgericht gar 13er-Kammer) ist nicht einfach, weil das aktive und passive Wahlrecht im Halbkanton nötig ist; es funktioniert wohl nur deshalb, weil grossmehrheitlich immer noch Laienrichter tätig sind. In diesem Zusammenhang interessant: der daher besonders wichtige Gerichtsschreiber musste bis vor nicht allzu langer Zeit noch vom Parlament gewählt werden!

Ähnliche Probleme bestehen natürlich auch im 38'000 Einwohner starken Fürstentum *Liechtenstein*, wobei dort nicht nur eine Gliedstaatenorganisation, sondern eine Gesamtstaatsorganisation geschaffen und unterhalten werden muss (mit allen erforderlichen Ministerien, auch einem Aussenministerium und fünf Gerichtsinstanzen). In Liechtenstein aber wusste man sich zu helfen. Quasi als Kontrapunkt zum Schweizer Abwehrreflex gegen fremde Richter besteht in Vaduz eine alte *Tradition fremder Richter*. Schon bei der Staatsgründung bildete das fürstliche Hofgericht in Wien Appellationsinstanz, später aus Mangel an einheimischen Juristen das Oberlandesgericht Innsbruck. Mit der Verfassung von 1921 wurden die Gerichte „ins Ländle heimgeholt“, aber ausdrücklich auch die Wahl ausländischer Richter zugelassen. Lediglich für die obersten Gerichte (Verwaltungs- und Staatsgerichtshof) besteht die Einschränkung, dass die Mehrheit der Richter und der Präsident des Staatsgerichtshofs liechtensteinische Staatsangehörige sein müssen. Mit diesem besonderen System hat Liechtenstein gute Erfahrungen gemacht: es konnte sehr gute und wirklich unabhängige Richterpersönlichkeiten aus der Schweiz und Österreich gewinnen, die das Fürstentum immerhin selber aussuchen konnte. Zu reden gab in letzter Zeit lediglich der grosse Einfluss von Fürst und Regierung im Richterwahl-Vorbereitungsgremium

(Art. 96 der Verfassung; Revision von 2003), was zu einem Verfahren im Europarat führte, das inzwischen aber abgeschlossen ist.

Die *Wahlmöglichkeit* von *auswärtigen Richterinnen und Richter* könnte jedenfalls auch in kleineren Schweizer Kantonen die Auswahlmöglichkeiten und die Unabhängigkeit der Justizbehörden verbessern und hätte wohl mehr Realisierungschancen als die mit der Justizreform möglich gewordene Bildung von gemeinsamen *interkantonalen Gerichten* (Art. 191b BV). Die in der Schweiz traditionell *politischen Richterwahlen* (durchs Parlament oder gar durchs Volk), welche die besondere Legitimität und auch eine breite Repräsentation in den Gerichten sichern sollen, werden heute im Übrigen in unserem Land auch nicht mehr als gottgegeben angesehen: im Bund und in vielen Kantonen sind Fachgremien eingeführt worden, welche die Richterwahlen vorbereiten, und aufgrund einer Volksinitiative wird sogar die Wahl der Richter durch das Los diskutiert.

V. Fazit/Schlussbemerkungen

Die gemachten Darlegungen zeigen, dass *Föderalismus* und *Rechtsstaatlichkeit* in den Staaten um den Bodensee eine – allerdings unterschiedlich lange und verschieden ausgeprägte – *Tradition* besitzen und sich daraus hin und wieder auch Konflikte oder zumindest Spannungsverhältnisse ergeben haben. Eine gewisse Uneinheitlichkeit und allenfalls auch Entwicklungsverzögerungen müssen zugunsten einer besseren Akzeptanz und der Möglichkeit kreativer Neuerungen auch in der Gesetzgebung in Kauf genommen werden (die Gliedstaaten als „gesetzgeberische Versuchslabors“). *Verbesserungen* im föderalistischen System sind aber natürlich *immer wieder zu prüfen*: So sollte allenfalls in Deutschland und Österreich etwas mehr Wettbewerb zwischen den Ländern möglich sein und in der Schweiz vielleicht eher etwas weniger. Insgesamt aber kann sicher gesagt werden, dass die Länder am Bodensee von den meist kleinräumigen, überschaubaren und rechtlich geordneten Verhältnissen sehr profitiert haben und diese sicher nicht aufgeben wollen. Die rechtsstaatlich-

föderalistische Ordnung ermöglicht zusammen mit den unterschiedlichen Formen der demokratischen Partizipation eine auf ein gutes Zusammenleben ausgerichtete *menschengerechte Organisation*, welche insbesondere auch sehr gut und erfolgreich der *Verwirklichung des Gemeinwohls* dient. Sie hebt sich dadurch auch äusserst positiv von anderen Staatsformen ab, welche auf zentralistische und autoritäre Machtausübung setzen. Diese haben heute zwar in verschiedenen Weltgegenden wieder Konjunktur und mögen kurzfristig auch einstweilige wirtschaftliche Erfolge haben. Wie die Ereignisse der letzten Wochen in China und Russland zeigen, sind diese Erfolge aber kaum nachhaltig und längerfristig wohl auch nicht erfolgsversprechend. Auch wenn die Zukunft immer unsicher ist und globale Veränderungen (z.B. Klimawandel, Migration) uns auch am schwäbischen Meer erreichen, dürfen wir daher die Hoffnung behalten, in der schönen Umgebung des Bodensees auch auf längere Sicht in einer der vergleichsweise besten Welten zu leben.

AM 23.9.19