

# Venezuela auf dem Wege zum Bundesstaat?

Mariela Morales\*

## I. Einleitung

Venezuela steht heute an einem verfassungsrechtlichen Scheideweg. Seit 1958 galt Venezuela neben Costa Rica als eine der stabilsten Demokratien Lateinamerikas<sup>1</sup> und hatte eine rechtsstaatliche Tradition. Die Verfassung von 1961 wurde als Grundstein der Demokratie betrachtet.<sup>2</sup> Das präsidentiale System,<sup>3</sup> der fast völlige Niedergang der politischen Parteien, die besorgniserregende Armut, die ökonomische Abhängigkeit vom Erdöl, die Korruption und innenpolitische Krisen führten dann jedoch zu zwei Putschversuchen im Jahre 1992.<sup>4</sup> Fast acht Jahre polemischer Debatten führten schließlich dazu, die Reform der Verfassung im Rahmen des Wahlkampfes 1998 zu thematisieren, acht Jahre, in denen einerseits die Verfassung von 1961 stark kritisiert wurde,<sup>5</sup> andererseits jedoch die Reformentwürfe im Kongress scheiterten,<sup>6</sup> so dass der Erlass einer neuen Verfassung unumgänglich wurde.<sup>7</sup> Venezuela hat diese neue Verfassung auf einem ungewöhnlichen Weg (verfassungsgebende Versammlung "Constituyente") herbeigeführt.<sup>8</sup> Die Verfassung von 1999 (VV) enthält trotz einiger guter Ansätze<sup>9</sup> Antagonismen und Inkongruenzen, die daher auch eine intensive Verfassungsdiskussion hervorriefen.<sup>10</sup> Bereits seit Ende 2001 wird von einer neuerlichen Verfassungsänderung (*Enmienda constitucional*)

---

\* LL.M. (Heidelberg), Doktorandin der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg, Gast am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

<sup>1</sup> Vgl. Judith Schultz, *Präsidentielle Demokratien in Lateinamerika, eine Untersuchung der Präsidientialen Regierungssysteme von Costa Rica und Venezuela*, Frankfurt am Main 2000, 5.

<sup>2</sup> Vgl. Eva Lozada Caraballo, *Persistencia de principios en la Constitución venezolana*, in: *Temas sobre la Constitución de 1999*, Caracas 2001, 47.

<sup>3</sup> Vgl. Eloy Espinosa-Saldaña, *Presidencialismo latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del Estado de Derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto*, in: *Relaciones entre gobierno y Congreso*, Cecilia Mora-Donatto (Hrsg.), México 2002, 186 ff.

<sup>4</sup> Am 04.02.1992 fand der erste Putsch von Tcnel. Hugo Chávez statt. Am 27.11.1992 kam es zu einem neuen Putschversuch. Wegen einer Korruptionsaffäre wurde 1993 der damalige Präsident Carlos Andrés Pérez seines Amtes enthoben.

<sup>5</sup> Vgl. José Guillermo Andueza, *Balance de los treinta años de vigencia de la Constitución de 1961*, in: AA.VV., *Reflexiones sobre la Constitución. Tres décadas de vigencia*, Caracas 1991, 95.

<sup>6</sup> Vgl. Miriam Kornblith, *Reflexiones críticas sobre los intentos de reforma constitucional en Venezuela (1989-1992)*, in: *El Derecho Constitucional en el umbral del siglo XXI*, III Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Valencia 1993, 48 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Ricardo Combellas, *¿Qué es la Constituyente?*, Caracas 1998, 11 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Allan Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México 2002, 181 ff.

<sup>9</sup> Siehe z. B. José Luis Villegas Moreno, *Los intereses difusos y colectivos en la Constitución de 1999*, in: *Revista de Derecho Constitucional* N° 2, Enero Junio 2000, Luis Ortiz/Jacqueline Lejarza/José Vicente Haro (Hrsg.), Caracas 2000, 253 ff.

gesprochen,<sup>11</sup> da die politische Situation in Venezuela immer bewegter und unübersichtlicher wurde.

Einen der verfassungsrechtlichen Widersprüche stellt der "Föderalismus *sui generis*" dar:<sup>12</sup> Der Staat soll auf der einen Seite dezentral und föderal sein, auf der anderen Seite wurde das aus zwei Kammern bestehende Parlament aber durch eine Nationalversammlung ersetzt, die nur eine Kammer besitzt. Es stellt sich daher die Frage, ob die föderalistische Ordnung<sup>13</sup> Venezuelas insgesamt überhaupt funktionsfähig ist. Im Folgenden gilt es, die wichtigsten venezolanischen Verfassungsprinzipien und Verfassungsnormen zu analysieren. Hierfür ist es zunächst notwendig, die verfassungsrechtliche Ausgangslage von 1961 im Hinblick auf die föderale Struktur allgemein aufzuzeigen. Danach soll untersucht werden, inwiefern die ve-

<sup>10</sup> Nach Ansicht vieler Kritiker handelt es sich um eine Verfassung, die für den aktuellen Präsidenten Venezuelas, Hugo Chávez, maßgeschneidert ist. Vgl. Norbert Lösing, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika, in: Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Band 83, Christian Starck (Hrsg.), Baden-Baden 2000, 388; Fernando Flores, El proceso constituyente en Venezuela. Un cambio histórico?, in: América Latina: literatura e historia entre dos finales de siglo, Joan del Alcázar/Sonia Mattalía (Hrsg.), Valencia 2001, 110; Diario El Mundo, Ultimas Noticias, Internacional, Jueves, 16 de diciembre de 1999.

<sup>11</sup> Vgl. Hermann Escarrá Malavé, Propuesta de Enmienda Nº 1 a la Constitución de 1999, in: Revista de Derecho Constitucional Nº 1, Septiembre Diciembre 1999, Luis Ortiz/Jacqueline Lejarza/José Vicente Haro (Hrsg.), Caracas 2000, 363. Jesús María Casal, La enmienda constitucional como alternativa a la crisis política, in: Diario El Universal, Beitrag vom 23.1.2003, im Internet unter: <[http://www.eluniversal.com/2003/01/23/23012003\\_44316.html](http://www.eluniversal.com/2003/01/23/23012003_44316.html)>, Abfrage vom 10.03.2004.

<sup>12</sup> Obwohl Föderalismus als Rechtsbegriff nicht existiert, umschreibt er die Verwirklichung der Idee der Vielfalt in der Einheit und kann sowohl als Prozess als auch als Struktur verstanden werden. Vgl. Ernst Deuerlein, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München 1972, 9, 306, 330; Peter Badura, Staatsrecht: Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, München 1996, 288. Unter Föderalismus im weiteren Sinne versteht man ein Gestaltungsprinzip jeglicher Gemeinschaftsordnung, während er im engeren Sinne für ein Ordnungsprinzip von politischen Systemen steht. Föderalismus soll heute vor allem zwei Funktionen erfüllen: Machtaufgliederung mittels vertikaler Gewaltenteilung (und Minoritätenschutz mittels territorialer Eigenständigkeit) und Integration heterogener Gesellschaften, wobei meist ökonomische (aber auch politische und militärische) Integration bei gleichzeitiger soziokultureller Eigenständigkeit und/oder politischer Autonomie der Gliedstaaten/Provinzen angestrebt wird. Siehe Rainer-Olaf Schultze, Föderalismus, in: Wörterbuch Staat und Politik, Dieter Nohlen (Hrsg.), Neuausgabe 1995, Bundeszentrale für politische Bildung, 155-156; Neben einem (bundes-)staatlichen Föderalismus hat ein supranationaler Föderalismus Platz. Vgl. Armin von Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, in: Forum Rechtswissenschaft, Heinz-Dieter Assmann *et al.* (Hrsg.), 1. Auflage, Baden-Baden 1999, 63.

<sup>13</sup> Jeder Bundesstaat wird durch seine Entstehungsgeschichte und Ausformung geprägt. Der Föderalismus ist in den USA ein Ergebnis der historischen Entwicklung und partikularer Faktoren des Landes (Weite des Territoriums, Bewusstsein der Bevölkerung, ökonomische Interessen). Vgl. Wolfgang Renzsch, Föderale Finanzverfassungen: Ein Vergleich Australiens, Deutschlands, Kanadas, der Schweiz und der USA aus institutioneller Perspektive, in: Jahrbuch des Föderalismus 2000, Band 1, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), 1. Auflage, Baden-Baden 2000, 42, 44. In Anbetracht der gesellschaftlichen Heterogenität (zwei verschiedene Sprach- und Kulturgemeinschaften) wurde der Weg des Föderalismus in Kanada eingeschlagen. Siehe Rainer-Olaf Schultze, Das politische System Kanadas im Strukturvergleich, in: Politik Wissenschaftliche Paperbacks, Dieter Nohlen *et al.* (Hrsg.), Band 5, Bochum 1985, 59. Der Föderalismus durchzieht wie ein roter Faden die deutsche Verfassungsgeschichte in allen ihren Wandlungen, Vgl. Hartmut Maurer, Staatsrecht, München 1999, 301.

nezolanische Verfassung von 1999 dem Anspruch, eine "föderale Verfassung" zu sein, gerecht wird,<sup>14</sup> und zwar schwerpunktmäßig anhand des Systems der Gesetzgebungskompetenzverteilung. Schließlich soll die gegenwärtige Situation des Föderalismus in Venezuela charakterisiert und ein Ausblick auf die potentielle zukünftige Entwicklung gegeben werden.

## II. Das föderalistische Prinzip in der Verfassungsgeschichte Venezuelas

Die geltende venezolanische Verfassung von 1999 ist, was das föderalistische System betrifft, das Resultat der bewegten Verfassungsgeschichte dieses Landes. Die Idee des Föderalismus in Venezuela geht auf die erste Verfassung der Republik Venezuela aus dem Jahre 1811 zurück; sie war die erste Verfassung Lateinamerikas überhaupt.<sup>15</sup>

### 1. Verfassungsentwicklung bis 1961

Die verfassungspolitische Entwicklung des venezolanischen Staates begann mit dem Ende der spanischen Kolonialzeit. Seitdem hat es in Venezuela 26 Verfassungen gegeben. Allerdings brachte nicht jede neue Verfassung entscheidende Änderungen.<sup>16</sup> Brewer-Carías unterscheidet vier Epochen dieser Entwicklung:<sup>17</sup> a) die Konsolidierung der Republik Venezuela in der Zeit von 1811 bis 1858; b) die Entwicklung einer bundesstaatlichen Struktur von 1864 bis 1899; c) die Verankerung eines autokratischen und zentralistischen Staates im Zeitraum zwischen 1901 und 1945; d) die Etablierung des demokratischen Staates in den Jahren 1945 bis 1999.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Es gibt besondere Kriterien und Merkmale, die auf einen Bundesstaat hinweisen können. Vgl. Karl Weber, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Band 18, Wien 1980, 29 f.

<sup>15</sup> Vgl. Carlos Ayala Corao, Naturaleza y alcance de la descentralización estatal, in: Leyes y Reglamentos para la Descentralización política de la Federación, Textos Legislativos N° 11, 3a. Edición, Caracas 1994, 55, 69 f. Siehe auch Andreas E. Pandelides, Federal Constitutions and the Division of Powers and Competences between the Federation and the States, London 2000 32.

<sup>16</sup> Bei der großen Mehrheit der Texte handelt es sich lediglich um Änderungen oder Teilreformen der jeweils vorangegangenen Texte. Dabei war die Verfassung ein Mittel zur Machtausübung. Vgl. Allan Brewer-Carías, La Constitución de 1999, Caracas 2000, 9.

<sup>17</sup> In der Literatur finden sich verschiedene Theorien über die Einteilung der verfassungsgeschichtlichen föderalen Entwicklung Venezuelas. Vgl. Simón Rosales Alvano, Crisis y cambio político en Venezuela, in: El Derecho Constitucional en el umbral del siglo XXI, III Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Valencia, 1993, 367, 372. Rafael Badell, Modificaciones constitucionales en Venezuela, en: <<http://www.badellgrau.com>>, Abfrage vom 16.12.2003.

<sup>18</sup> Vgl. Allan Brewer-Carías, Las Constituciones de Venezuela, Co-Edición de la Universidad Católica del Táchira San Cristóbal (Venezuela), Instituto de Estudios de Administración local y Centro de Estudios Constitucionales Madrid (España), Madrid 1985, 15 ff.

Die frühe Unabhängigkeitsperiode Venezuelas war von ausländischen Ideen geprägt.<sup>19</sup> Vorbilder waren die Virginia Bill of Rights von 1776, die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika von 1787 und die französische Erklärung der Rechte der Menschen und des Bürgers von 1789. Grundsätze wie der Vorrang des Gesetzes, die Gewaltenteilung und die Idee des Föderalismus fanden Eingang in den Verfassungstext von 1811.<sup>20</sup> Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeitserklärung der lateinamerikanischen Staaten gegenüber Spanien lässt sich das Verwaltungssystem der entstehenden Republiken der Neuen Welt als dezentralisiert bezeichnen. In diesem Kontext entstand die Föderale Republik von Venezuela, nachdem die Unabhängigkeitskriege die Macht lokaler und regionaler militärischer Caudillos<sup>21</sup> gestärkt hatten.

Erst nach den föderalen Kriegen von 1858 bis 1864, in denen die föderalen Armeen die Oberhand behielten, entstand in Venezuela auch formell eine Föderation.<sup>22</sup> Erstmals wurden 1864 Legislative und Exekutive der einzelnen Provinzen in direkter und geheimer Wahl bestimmt.<sup>23</sup> Dies führte zu einer Konsolidierung der regionalen Macht der Caudillos: Trotz des bundesstaatlichen Charakters<sup>24</sup> wurde jedoch die Kompetenz der nationalen Regierung erweitert, indem der Gesamtstaat die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben übernahm.<sup>25</sup>

In Anlehnung an den Charakter der Regierungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Politik der Gómez-Diktatur von 1908 durch einen progressiven Zentralismus gekennzeichnet. Die verfassungspolitische Entwicklung nach 1925 führte dann zu einer sukzessiven Unterminierung des föderalen Systems. So wurde etwa die judikative Kompetenz der Gliedstaaten 1945 komplett auf den Gesamtstaat übertragen.<sup>26</sup> Die Jahre zwischen 1945 und 1958 bildeten in Venezuela

<sup>19</sup> Z. B. Vorrang der Verfassung, Vgl. Francisco Fernández Segado, El control de constitucionalidad en Latinoamérica: del control político a la aparición de los primeros tribunales Constitucionales, in: El nuevo Derecho Constitucional venezolano, Jesús María Casal/Alma Chacón Hanson (Hrsg.), Caracas 2000, 466.

<sup>20</sup> Diese Verfassung enthielt einige föderale Elemente: die ausdrückliche und beschränkte Kompetenz der nationalen Gewalt, die Residualklauseln zugunsten der Länder und die Kompetenz der Länder, ihre eigenen Organe zu schaffen. Vgl. José Rodríguez Iturbe, Venezuela: La Asamblea Nacional Constituyente y la confusión del momento, in: Anuario de Derecho Constitucional, Buenos Aires 1999, 583, 585.

<sup>21</sup> Caudillismo ist ein Typus autoritärer Herrschaft ohne institutionelle Verankerung, der maßgeblich auf den persönlichen Führungsqualitäten des Herrschenden beruht, sowie auf der Gewalt, die dieser auszuüben vermag. Vgl. Peter Waldmann, Caudillismo als Konstante der politischen Kultur Lateinamerikas?, in: JbLA, Band 15, 1978, 194 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Norbert Lösing, Verfassungsentwicklung in Venezuela, in: JöR N. F. 46 (1998), 557.

<sup>23</sup> Vgl. Allan Brewer-Carías, Instituciones políticas y constitucionales, Tomo I, 2a. Edición, Caracas-San Cristóbal 1985, 56.

<sup>24</sup> Aufgrund der Einführung eines Bundesrates wurde die Verfassung von 1881 "die Schweizer Verfassung" genannt. Dieser Bundesrat hat den Präsidenten gewählt. Vgl. Lösing (Anm. 22), 558.

<sup>25</sup> Siehe José Gil Fortoul, Historia Constitucional de Venezuela, Tomos I, II y III, Caracas 1953.

<sup>26</sup> Vgl. Francisco Fernández Segado, Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina, in: Federalismo y Regionalismo, José María Serna de la Garza (Hrsg.), México 2002, 120.

eine schwierige Übergangszeit, die durch mehrere Putschs und Regierungswechsel geprägt war. Die Kompetenzen der Gliedstaaten wurden eingeschränkt und der Gesamtstaat gleichzeitig mit residualen Kompetenzen gestärkt.<sup>27</sup> In der Verfassung von 1961 wurde wieder ein "Föderalismus eigener Art" verankert.<sup>28</sup>

## 2. Verfassungsentwicklung von 1961 bis 1999

Die Staatsform der Republik Venezuela von 1961 bis 1999 wurde als föderatives System "*sui generis*" oder "quasiföderal" bezeichnet.<sup>29</sup> Auf diese Weise werden einige hispano-amerikanische Staaten<sup>30</sup> beschrieben, die, obwohl sie eine föderale Verfassung besitzen, praktisch unitarisch oder schwerpunktmäßig unitaristisch regiert werden, indem die zentrale Gewalt ihre Macht übermäßig ausübt.<sup>31</sup> Es handelte sich in dieser Epoche also um eine Form des "zentralisierten Föderalismus".

Die Verfassung von 1961 beschränkte die Autonomie der Gliedstaaten, indem sie ihnen weniger Kompetenzen zugestand, dem Versuch der Dezentralisierung aber eine Hintertür offen hielt: Art. 137 dieser Verfassung sah nämlich vor: "Der Kongress kann, um die Dezentralisierung der Verwaltung zu fördern, mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder einer jeden Kammer den Gliedstaaten oder Gemeinden bestimmte Bereiche der nationalen Zuständigkeit übertragen."<sup>32</sup> In der Verfassungslehre wurde Art. 137 als Dezentralisierungsklausel genannt<sup>33</sup> und umfassend diskutiert.<sup>34</sup> Im rechtlichen Sinne konnte diese Klausel als funda-

<sup>27</sup> Vgl. Allan Brewer-Carías, Bases legislativas para la descentralización política de la Federación centralizada, in: Leyes y Reglamentos para la Descentralización política de la Federación – Colección textos legislativos N° 11, 3a. Edición, Caracas 1994, 13.

<sup>28</sup> Das war eine Kompromissformel. Um Aufbau und Erhalt der Demokratie zu etablieren, vereinbarten die wichtigsten politischen Parteien Venezuelas einen "*modus vivendi*". Vgl. Manuel Rachedell, Federalismo, Descentralización y reforma constitucional, in: Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, de la Universidad Central de Venezuela N° 109, Caracas 1998, 50.

<sup>29</sup> Vgl. Allan Brewer-Carías, La descentralización política en Venezuela: 1990, el inicio de una reforma, in: Descentralización política y consolidación democrática, Dieter Nohlen (Hrsg.), 1a. Edición 1991, 134; María de los Angeles Delfino, La Descentralización en Venezuela Parámetros constitucionales y legales, COPRE-PNUD. Caracas 1997, 65; Carlos Escarrá Malavé, Proceso Político y Constituyente, Papeles Constituyentes, Caracas 1999, 23.

<sup>30</sup> Kolumbien, vgl. Jaime Vidal, El federalismo, 1a. Edición, Bogotá 1999, 73 ff.; Brasilien, siehe: Celina Souza, Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity, in: Publius, Band 32, Nr. 2, USA 2002, 29 ff.; Mexico, vgl. Hans-Rudolf Horn, 80 Jahre mexicanische Bundesverfassung – was folgt?, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 47, Peter Häberle, Tübingen 1999, 429 f.

<sup>31</sup> Siehe: Michael Bothe, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, in: Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Hermann Mosler/Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Band 69, Heidelberg 1977, 36 f.

<sup>32</sup> Diese und alle nachfolgenden Übersetzungen einzelner Verfassungsbestimmungen vom Spanischen ins Deutsche stammen von der Autorin.

<sup>33</sup> Vgl. Ayala Corao (Anm. 15), 80.

<sup>34</sup> José Guillermo Andueza meinte, dass die gewünschte Dezentralisierung eine politische sei. Daraus folge, dass den Ländern die administrative und legislative Kompetenz übertragen werden könne. Vgl. José Guillermo Andueza zitiert in: Octavio Andrade, El régimen legal de la descentralización y su proceso de aplicación, in: El Derecho Constitucional en el umbral del siglo XXI, III

mentales Element des "quasiföderalen" Staates gelten. Die Literatur betrachtete ein solches Kompetenzübertragungsgesetz als ein Verfassungsgesetz (*ley constitucional*).<sup>35</sup>

Der Dezentralisierungsprozess wurde 1989 vom Kongress mit dem Erlass des Organgesetzes über Dezentralisierung, Eingrenzung und Übertragung der Kompetenzen der Staatsgewalt begonnen.<sup>36</sup> Dieses Organgesetz ermöglichte die Übertragung von Kompetenzen auf die Gliedstaaten, sofern diese damit einverstanden waren. Zu den übertragbaren Zuständigkeiten gehörten z. B. die Erhebung von Gebühren für gestempeltes Papier und Gebührenmarken,<sup>37</sup> die Verwaltung der Straßen und Brücken sowie der Abbau von Steinen zu Baunutzungszwecken. Dieser Prozess fand allerdings nicht gleich und auch nicht gleichzeitig in allen Gliedstaaten statt. Nur die Gliedstaaten, die darauf bereits vorbereitet waren, konnten und wollten diese Zuständigkeitsübertragung akzeptieren. Dennoch sorgte diese Dezentralisierung für Bürgernähe<sup>38</sup> und ermöglichte eine Stärkung der venezolanischen Demokratie.<sup>39</sup>

### 3. Entstehungsgeschichte der Verfassung von 1999

Jede Verfassung ist Ausdruck bestimmter historischer Gegebenheiten, wird also von den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen zum Zeitpunkt ihres Entstehens geprägt (*realidad constitucional*).<sup>40</sup> Die Analyse der Verfassungsge-

---

Congreso venezolano de Derecho Constitucional, Universidad de Carabobo, Valencia 1993, 500. Gustavo Linares-Benzo vertrat dagegen die Meinung einer Minderheit: "... diese Befugnis kann nur in der Übertragung von Verwaltungsbefugnissen bestehen". Vgl. Gustavo Linares-Benzo, El artículo 137 de la Constitución y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, in: Leyes y reglamentos para la descentralización política de la Federación. Colección Textos legislativos N° 11, 3a. Edición, Caracas 1994, 149 ff.

<sup>35</sup> Vgl. Julio César Fernández, Instituciones constitucionales para el nuevo federalismo venezolano, una nueva propuesta para la descentralización política del Estado, in: El Derecho Constitucional en el umbral del siglo XXI, III Congreso venezolano de Derecho Constitucional, Valencia 1993, 533.

<sup>36</sup> Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (LODDTC). Gaceta Oficial N° 4.153. Extraordinario de 28-12-89. Dieses Gesetz trat am 01.01.1990 in Kraft.

<sup>37</sup> Vgl. Humberto Romero-Muci, Aspectos tributarios en la LODDTC, in: Leyes y reglamentos para la descentralización política de la Federación. Textos legislativos N° 11, 3a. Edición, Caracas 1994, 181 ff.

<sup>38</sup> Über die Vorteile der Dezentralisierung, Arthur Benz, Dezentralisierung und Demokratie – Anmerkungen zur Aufgabenverteilung im Bundesstaat, in: Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung. Band 15, Baden-Baden 1998, 21 und 22.

<sup>39</sup> Vgl. María Picard de Orsini, Consideraciones sobre los problemas y logros de la descentralización en Venezuela (estudio comparado de Perú), in: El nuevo derecho Constitucional latinoamericano, Ricardo Combellas (Hrsg.), Caracas 1996, 469 ff.

<sup>40</sup> Vgl. Remedio Sánchez, El Estado constitucional y su sistema de fuentes, 2a. Edición, Valencia 2002, 313. Alexander von Kuhlberg: Änderung und Revision der spanischen Verfassung vom 29. Dezember 1978, Schriften der Deutsch-Spanischen Juristenvereinigung, Band 3, Frankfurt am Main 2000, 19.

schichte des venezolanischen Staates bis 1999 zeigt, dass es sich bei ihm zu keinem Zeitpunkt um einen rein föderalen Staat oder um einen rein unitaristischen Staat handelte. Dementsprechend erschien eine Reform des Staates als unerlässlich.

1998 machte Hugo Chávez die Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung,<sup>41</sup> die in der Verfassung von 1961 nicht vorgesehen war, zum Schwerpunkt seiner Wahlkampagne.<sup>42</sup> Der dann gewählte Präsident Chávez ließ gemäß Art. 181 des Wahlgesetzes (*Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política*) ein Referendum vorbereiten, um die Meinung der Bevölkerung zur Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung einzuholen. Gegen diesen Schritt wurden zwei Rechtsmittel eingelegt, um die Zulässigkeit eines solchen Referendums durch den Obersten Gerichtshof klären zu lassen.<sup>43</sup> Am 19. Januar 1999 entschied der Oberste Gerichtshof denn auch, dass die Durchführung dieses Referendums zulässig sei.<sup>44</sup> Hervorzuheben ist, dass er in seiner Entscheidung die Souveränität des Volkes für "uneingeschränkt" erklärte.<sup>45</sup> Durch das Dekret Nr. 3 vom 02. Februar 1999 ordnete der Präsident daraufhin die Durchführung des Referendums an.<sup>46</sup> Dieses Dekret wurde am 18. März 1999 vom Obersten Gerichtshof jedoch teilweise annulliert. In den Urteilsgründen betonte der Oberste Gerichtshof die Bindung der verfassunggebenden Versammlung an Geist und Prinzipien der geltenden Verfassung von 1961.<sup>47</sup> Am 25. Juli 1999 wurden dann 131 Mitglieder der verfassunggebenden Versammlung gewählt, von denen nur sechs unabhängig waren, der Rest bestand aus Anhängern der Chávez-Partei. Die Mehrheit der verfassunggebenden Versammlung entschied, dass ihr originäre Staatsgewalt zukomme, sie über un-

<sup>41</sup> Zu anderen Prozessen in Lateinamerika, Vgl. Tulio Alberto Alvarez, *Cambio o ruptura: la Asamblea Constituyente en el constitucionalismo latinoamericano*, in: *El nuevo derecho Constitucional latinoamericano*, Ricardo Combellas (Hrsg.), Caracas 1996, 504 ff.; Ramón Guillermo Avelledo, *Sobre los riesgos de reformar la Constitución por medio no establecido en ella (Visión del proceso constituyente venezolano de 1999)*, in: *El nuevo Derecho Constitucional venezolano*, Jesús María Casal/Alma Chacón Hanson (Hrsg.), Caracas 2000, 49 ff.

<sup>42</sup> Hugo Chávez Frías, *La propuesta de Hugo Chávez Frías para transformar a Venezuela*, in: <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/programa.asp#presentacion>, Abfrage vom 28.08.03. Vgl. Marcos Kaplan, *Neocesarismo y constitucionalismo. El caso Chávez y Venezuela*, in: *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, N° 39, Mexico 2001, 40 ff.

<sup>43</sup> Vgl. Allan Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, in: *Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios N° 53*, Caracas 1999, 175.

<sup>44</sup> Sentencias CSJ-SPA; 19-01-99; Exp. 15395 und 15169. Siehe: Argenis Saúl Urdaneta García, *Proceso constituyente y viabilidad de cambio democrático*, in: *El nuevo Derecho Constitucional venezolano*, Jesús María Casal/Alma Chacón Hanson (Hrsg.), Caracas 2000, 165 f. Siehe auch: Alessandro Pace, *La muerte de una Constitución (Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, núm. 17, del 19 de enero de 1999)*, in: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 19, septiembre-diciembre 1999, 271 ff.

<sup>45</sup> Vgl. Ricardo Antela Garrido, *La transición constitucional (o como la Asamblea Nacional Constituyente se transformó en un poder suprapopular)*, in: *Revista de Derecho Constitucional N° 2*, Enero Junio 2000, Luis Ortiz/Jacqueline Lejarza/José Vicente Haro (Hrsg.), Caracas 2000, 21.

<sup>46</sup> Vgl. Carlos Luis Carrillo Artilles, *Las singularidades del proceso constituyente en Venezuela (Análisis histórico jurídico)*, in: *Revista de Derecho Constitucional N° 2*, Enero Junio 2000, Luis Ortiz/Jacqueline Lejarza/José Vicente Haro (Hrsg.), Caracas 2000, 183 ff.

<sup>47</sup> Vgl. Allan Brewer-Carías, *Poder originario constituyente y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas 1999, 186 ff.

eingeschränkte Macht verfüge und die Kompetenzen der bis dahin existierenden Gewalten ausüben könne.<sup>48</sup> Nur der Präsident wurde im Amt bestätigt. Im August 1999 erließ die verfassungsgebende Versammlung ein Dekret über die Neuorganisation der öffentlichen Gewalten; gemeint ist insbesondere die Neuorganisation der Justiz und der Legislative.<sup>49</sup> Durch Dekret wurden die Zuständigkeiten des Kongresses auf eine Kommission (*Congresillo*) übertragen.<sup>50</sup> In seinem Urteil vom 6. Oktober 1999 änderte der Oberste Gerichtshof seine Rechtsprechung und bezeichnete die verfassungsgebende Versammlung nunmehr als "*supraconstitucional*",<sup>51</sup> deren Akte auch diesen Charakter hätten. Die Verfassung trat schließlich am 15. Dezember 1999 im Wege eines Referendums in Kraft;<sup>52</sup> die Beteiligung an diesem Referendum lag allerdings unter der Hälfte der Wahlberechtigten.<sup>53</sup>

In dem komplizierten Prozess der Ausarbeitung der Verfassung von 1999 wurde wiederum eine intensive Föderalismusdiskussion geführt.<sup>54</sup> Nach Annahme der Verfassung erscheint das neue föderale System Venezuelas als Ausdruck der vertikalen Gewaltenteilung, da die territoriale Staatsgewalt auf den Gesamtstaat, die Gliedstaaten und die Gemeinden aufgeteilt wurde. In der spanischen Verfassungslehre, der die venezolanischen Verfassungsjuristen folgen, ist zwischen Bundesstaat und Einheitsstaat wie folgt abzugrenzen: Der Bundesstaat zeichnet sich vor allem durch eine horizontale und eine vertikale Gewaltenteilung aus, wohingegen der Einheitsstaat nur die erstere kennt.<sup>55</sup> Diese Kategorisierung ließ das venezolanische System jedoch immer stärker unter Kritik geraten, wie im Folgenden erläutert werden wird.

### III. Die Ausgestaltung des föderalen Prinzips in der venezolanischen Verfassung von 1999

Die Verfassung von 1999 hat sich für einen dezentralisierten föderalen Staat entschieden. Die Dezentralisierung wird zum Prinzip der nationalen Politik erhoben,

<sup>48</sup> Vgl. Ricardo Combellas, *Poder Constituyente*, Caracas 1999, 339.

<sup>49</sup> Decreto mediante el cual se declara la reorganización de todos los órganos del Poder Público, *Gaceta Oficial* N° 36.764 de 13.08.99.

<sup>50</sup> *Gaceta Oficial* N° 36.772 de 25.08.99. Siehe Allan Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, Caracas 1999, 75, 95.

<sup>51</sup> Vgl. Antela Garrido (Anm. 45), 21 ff.

<sup>52</sup> *Gaceta Oficial* N° 5.453 Extraordinario. Año CXXVII- Mes VI, Caracas, viernes 24 de marzo de 2000.

<sup>53</sup> Die Wahlbeteiligung erreichte nur 37,65%. Vgl. <<http://www.cne.gov.ve/estadisticas/e013.pdf>>, Abfrage vom 02.09.2003.

<sup>54</sup> Jorge Olavarria war Abgeordneter der Verfassungsversammlung und sagte: "Heute wiederholen wir die älteste, wichtigste Verfassungsdebatte der Geschichte Venezuelas." Der Grund dafür ist, dass Venezuela nie als ein föderaler Staat verstanden wurde und verstanden wird. Siehe: Jorge Olavarria, zitiert in: María Amparo Grau, *El Consejo Federal en la Constitución de 1999*, <<http://www.badellgrau.com>>, Abfrage vom 16.10.2000.

<sup>55</sup> Vgl. Kirsten Wendland, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?*, in: *Föderalismus Studien*, Band 10, Hans-Peter Schneider (Hrsg.), Baden-Baden 1998, 25.



um die Demokratie zu fördern. Diese neue föderalistische Idee reicht von der Präambel bis in die einzelnen Normen. Es gibt jedoch verschiedene Vorschriften, die die venezolanische Staatsform eher als "dezentralisiert" denn als "föderal" erscheinen lassen.

## 1. Prinzipielle Vorgaben der Verfassung

Art. 4 der Verfassung von 1999 lautet: "Die Bolivarianische Republik Venezuela ist ein dezentralisierter föderaler Staat gemäß den in dieser Verfassung festgelegten Bestimmungen. Diese Verfassung wiederum ist von den Prinzipien der territorialen Integrität, der Kooperation, der Solidarität und der gemeinsamen Verantwortlichkeit geprägt." Im Gegensatz zum deutschen Verfassungsrecht, wo die Bundesstaatlichkeit als verfassungsrechtliches Struktur- und Organisationsprinzip im Grundgesetz GG (Art. 20 Abs. 1) festgelegt ist,<sup>56</sup> spricht die venezolanische Verfassung von einem dezentralisierten föderalen Staat, d. h. Venezuela ist kein Bundesstaat. Die bundesstaatliche Ordnung Deutschlands wird z. B. durch die Unantastbarkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG geschützt. Diese Garantie umfasst verschiedene Elemente: Erstens muss die Bundesrepublik aus dem Bund (Gesamtstaat) und aus Ländern (Gliederstaaten) bestehen. Zweitens besitzen die Länder "Staatsqualität". Drittens wird den Ländern garantiert, grundsätzlich an der Gesetzgebung mitzuwirken.<sup>57</sup> Man könnte nun argumentieren, dass diese Elemente in Venezuela nur teilweise vorhanden sind. Obwohl die föderale Form (Art. 4) und die sich aus dem Bundesstaatsprinzip ergebende Doppelstaatlichkeit (Art. 136) eine vertikale Gewaltenteilung begründen, besitzen die Gliederstaaten nur formal politische Autonomie (Art. 159) und die Verfassung enthält auch nicht das Gebot der Mitwirkung der Gliederstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates. Darin liegt ein wichtiger Unterschied zu anderen Bundesstaaten, wie etwa der Bundesrepublik Deutschland, den USA und Kanada.

Trotzdem entfalten die Prinzipien des Art. 4 VV wesentliche Bedeutung als verbindliche Vorgaben für die Bestimmung der Reichweite der Kompetenzen, die die einzelnen Gliederstaaten selbständig ausüben. Sie werden in der Literatur als Konkretisierungen eines kooperativen Föderalismus bezeichnet.<sup>58</sup> Der kooperative Föderalismus sucht gemeinsame Probleme von Bund und Ländern durch Zusammenarbeit und gemeinsame (vor allem finanzielle) Einrichtungen zu lösen.<sup>59</sup> Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen sind im

---

<sup>56</sup> Vgl. Otto Kimminich, *Der Bundesstaat*, in: *Handbuch des Staatsrechts*, Band I, Heidelberg 1987, 1114 ff.

<sup>57</sup> Vgl. Ralf Halfmann, *Entwicklung des deutschen Staatsorganisationsrechts im Kraftfeld der europäischen Integration*, in: *Schriften zum Öffentlichen Recht*, Band 811, Berlin 2000, 163 ff.

<sup>58</sup> Vgl. Julio César Fernández, *Los modelos de Estado Federal en la Reforma Constitucional*, Caracas 1999, 19.

<sup>59</sup> Vgl. Peter Pernthaler, *Föderalismus-Bundesstaat-Europäische Union-25 Grundsätze*, Institut für Föderalismus Schriftenreihe Politische Bildung Band 1, Wien 2000, 45.

Bereich der Finanz- und Budgetpolitik, des Schulwesens, des Umweltschutzes – um nur einige Beispiele zu nennen – großräumige Lösungen auf der Basis der Kooperation erforderlich. Aber dies darf nicht zu einer übermäßigen Verflechtung beider Ebenen führen. Das resultierende Spannungsverhältnis markiert den “kooperativen” Föderalismus. Während dieser Begriff in Deutschland bereits in den 1960er Jahren eingeführt wurde und die Debatte um ihn und seine Auswirkungen in den letzten Jahren eine große Bedeutung erreichte,<sup>60</sup> kam diese Diskussion in Venezuela erst in den 1990er Jahren auf, bis der Gedanke Eingang in die Verfassung von 1999 fand. Die Idee eines kooperativen Föderalismus wird jedoch meistens mit einer Zentralisierungstendenz verbunden.<sup>61</sup>

Das territoriale Integritätsprinzip wird in einer Reihe von besonderen Strukturprinzipien ausgestaltet. Es wird bereits in Art. 1 VV als unverzichtbares Recht der Republik bezeichnet. Die Art. 15 und 130 VV erklären die Garantie der territorialen Integrität dann sogar zur bürgerlichen Pflicht.

Der in Art. 4 niedergelegte Kooperationsgrundsatz wird zudem in Art. 136 und 165 garantiert. Die venezolanische Verfassung sieht darüber hinaus spezifische Formen der Kooperation auf der legislativen und exekutiven Ebene vor, nämlich die Harmonisierungsgesetzgebung (Art. 156 Nr. 13, 19, 29), den Rat zur Planung und Koordination der nationalen Politik (Art. 166) sowie den “Interterritorialen Ausgleichsfonds” (Art. 185). Dementsprechend besteht die Möglichkeit, die schon bestehenden Zentralisierungstendenzen durch die sog. Kooperation noch zu verstärken, wie auch die Erfahrungen in anderen Bundesstaaten zeigen.<sup>62</sup>

Die Solidarität wird als grundlegendes Verfassungsprinzip in Art. 2 VV normiert. Parallel dazu legt Art. 4 VV die Solidarität als Prinzip fest, das den föderalen Staat leiten soll, d. h. das Prinzip der Solidarität gebietet es allen öffentlichen Gewalten, sich loyal zu verhalten, die Regeln des Systems zu beachten und sich um ihre Erhaltung zu bemühen. So wird Solidarität auch in der spanischen Doktrin, die in Venezuela große Resonanz findet, verstanden: Gesamtstaat und Gliedstaaten müssen sich bundestreu und solidarisch untereinander verhalten.<sup>63</sup> Zuleeg versteht im Kontext des Europäischen Gemeinschaftsrechts die Begriffe “Loyalität” und “Solidarität” synonym und wendet sie gleichermaßen auf das Verhältnis von

---

<sup>60</sup> Vgl. Johannes Rau, “Bewährt oder erstarrt? Unser föderatives System auf dem Prüfstand”, in: 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent, Bundesrat (Hrsg.), Bonn 1998, 17, 19 f. Auch Ursula Männle, Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland, in: Krise und Reform des Föderalismus. Analysen zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen, Gerhard Hirscher/Reinhard Meier-Walser (Hrsg.), München 1999, 79, 80 ff.

<sup>61</sup> Vgl. Hans-Wolfgang Arndt, Aktuelle Probleme, Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Krise und Reform des Föderalismus. Analysen zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen, Gerhard Hirscher/Reinhard Meier-Walser (Hrsg.), München 1999, 27 ff.

<sup>62</sup> Vgl. Arthur Gunlicks, Föderative Systeme im Vergleich: Die USA und Deutschland, in: Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht?, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 137, Hans Herbert von Arnim/Gisela Färber/Stefan Fisch (Hrsg.), Berlin 2000, 45 ff.

<sup>63</sup> Vgl. Antonio Jiménez Blanco, Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales, supervisión, solidaridad, coordinación, Madrid 1985, 247.

Individuen wie auf die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft an.<sup>64</sup> Das Kernelement der Solidarität ist danach die Bereitschaft, die Angelegenheiten anderer wie die eigenen anzuerkennen und zu schützen. Konkretisierungen des Grundsatzes der Solidarität finden sich in weiteren venezolanischen Verfassungsnormen. So sind die Gliedstaaten zur Beachtung der völkerrechtlichen Verträge des Gesamtstaates verpflichtet (Art. 236, Nr. 4, 23). Nach Art. 299 VV muss der Gesamtstaat das Solidaritätsprinzip auch bei der Herstellung eines angemessenen und gerechten wirtschaftlichen Gleichgewichts beachten. Zwar obliegt dem Gesamtstaat diese Aufgabe, die Gliedstaaten werden aber ebenfalls in die Pflicht genommen, und zwar nicht nur gegenüber dem Gesamtstaat, sondern auch untereinander. Der Gesamtstaat ist bei der Schaffung eines Fonds zur Stabilisierung der Ökonomie, der durch das Diskriminierungsverbot zwischen den Gliedstaaten geprägt sein soll, zur Solidarität verpflichtet (Art. 321). Im Bereich der inneren Sicherheit sind Gesamtstaat und Gliedstaaten gleichfalls verpflichtet, sich solidarisch zu verhalten (Art. 326).<sup>65</sup> Die Handhabung des Bundestreueprinzips im deutschen Verfassungssystem kann wichtige Anhaltspunkte für die Entwicklung dieses Grundsatzes in Venezuela liefern.<sup>66</sup>

Die venezolanische Verfassung erklärt die Dezentralisierung zur nationalen Politik. Art. 6 VV lautet: "Die Regierung der Bolivarianischen Republik Venezuela und ihrer Gliedstaaten ist und wird immer demokratisch, repräsentativ, *d e z e n t r a l i s i e r t*, pluralistisch, alternierend und verantwortlich sein ..."

Aus politikwissenschaftlicher Sicht deutet Dezentralisation auf eine Verlagerung öffentlicher Aufgaben von der Zentrale auf regionale oder lokale Instanzen hin.<sup>67</sup> Die Diskussion über die Unterscheidung zwischen Föderalismus und Dezentralisierung läuft parallel zu der in der Verfassungslehre vorgenommenen Abgrenzung des Bundesstaates vom dezentralisierten Einheitsstaat.<sup>68</sup> Nach der VV soll die Dezentralisierung in Form einer erhöhten Beteiligung der Bevölkerung am politischen Entscheidungsprozess und der Schaffung möglichst günstiger Bedingungen für die Ausübung der Demokratie und effiziente Verwirklichung der Staatsziele (Art. 158) zur Vertiefung der Demokratie beitragen.

Einen weiteren essentiellen Grundsatz führt Art. 165 VV mit dem Subsidiaritätsprinzip ein.<sup>69</sup> Dieses Prinzip wird jedenfalls im EG-Recht als Ausübungs-

---

<sup>64</sup> Siehe Roland Bieber, Solidarität als Verfassungsprinzip der Europäischen Union, in: Solidarität und Europäische Integration, Armin von Bogdandy/Stefan Kadelbach (Hrsg.), Baden-Baden 2002, 42.

<sup>65</sup> Vgl. María Amparo Grau, Federalismo y descentralización, Conferencia dictada en la Procuraduría General del Estado Aragua el 22 de julio 2000, in: <<http://www.badellgrau.com>>, Abfrage vom 02.08.2000.

<sup>66</sup> Hartmut Bauer, Die Bundestreue, Jus publicum, Band. 3, Tübingen 1992, 377 ff.

<sup>67</sup> Vgl. Reinhart Beck, Sachwörterbuch der Politik, Stuttgart 1986, 223.

<sup>68</sup> Vgl. Abdeljabar Arach, Föderalismus in Deutschland und Regionalisierung in Marokko, Europäische Hochschulschriften, Frankfurt am Main 1977, 31.

<sup>69</sup> In der Verfassungsrechtsvergleichung findet man z. B. die neue italienische Verfassung, siehe: Marco Olivetti, L' Italia verso il federalismo? Il sistema italiano delle autonomie dopo la riforma costituzionale del 2001, in: Federalismo y Regionalismo, José María Serna de la Garza (Hrsg.), Mexico 2002, 375.

schranke verstanden.<sup>70</sup> Unter den rechtlichen und politischen Ordnungsvorstellungen gehört die Idee der Subsidiarität zu den bedeutsamsten. Sie bezieht sich “auf die Zuordnung von Aufgaben innerhalb einer bestimmten Willensbildungsstruktur, auf einen Prozess, der von unten nach oben führt.”<sup>71</sup> Die primäre Aussage des Subsidiaritätsprinzips besteht darin, dass in einem gegliederten Gemeinwesen jede staatliche Aufgabe grundsätzlich von der kleineren und damit bürgernäheren Einheit erfüllt werden soll.<sup>72</sup> Föderalismus und Subsidiarität begünstigen sich somit gegenseitig.<sup>73</sup> Subsidiarität fordert eine dezentrale staatliche Organisation. Den Gliedstaaten wird das Recht zur demokratisch legitimierten Selbstgesetzgebung und Selbstregierung gewährt.<sup>74</sup> Einer zentralistischen Staatsorganisation ist dieses Prinzip fremd.<sup>75</sup> Wenn die VV die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips einfordert, dann muss dieses Prinzip als Auslegungshilfe dienen, wenn es darum geht, die von der VV geregelte dezentralisierte föderale Ordnung zu konkretisieren. Es kann als Indikator für eine wirkliche föderale Ordnung und deren Rechtfertigung gelten.<sup>76</sup> Es soll die Ausübung der verschiedenen Aufgabenträgern zugewiesenen Kompetenzen bestimmen.<sup>77</sup> Nach dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 165 VV soll die Ausübung der konkurrierenden Kompetenzen des Gesamtstaates und der Gliedstaaten beschränkt werden, wie dies auch im Europäischen Gemeinschaftsrecht vorgesehen ist.<sup>78</sup> Gleichwohl ist die Entwicklung der Aufgabenverteilung unter der VV durch Zentralisierungstendenzen gekennzeichnet. Sie ist mithin anti-subsidiär verlaufen. In der Praxis ist das Subsidiaritätsprinzip also bis dahin ohne Anwendung geblieben.

<sup>70</sup> Vgl. Stephan Mazan, Das föderative Prinzip in der Europäischen Union, Schriften zum Europarecht, Band 19, Zürich 1996, 129 ff.

<sup>71</sup> Vgl. Martin Polaschek, Föderalismus als Strukturprinzip? Bundesstaaten und Staatenbünde in der europäischen Verfassungstradition, in: Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?, Josef Aulehner/Andreas Dengler/Stefan Langer u.a. (Hrsg.), Assistententagung Öffentliches Recht, München 1997, 9, 13.

<sup>72</sup> Vgl. Benedikt Kutteneuler, Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz, Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Band 78, Frankfurt am Main 1998, 46.

<sup>73</sup> Vgl. Alexander Hübner, Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 GG auf die Verfassungsposition der Kommunen, Schriften zum Öffentlichem Recht, Band 822, Berlin 2000, 180.

<sup>74</sup> Siehe: Thomas Würtenberger, Subsidiarität als verfassungsrechtliches Auslegungsprinzip, in: Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft, Peter Blickle/Thomas Hüglin/Dieter Wyduckel (Hrsg.), Beiheft 20, Berlin 2002, 203.

<sup>75</sup> Vgl. Josef Isensee, Subsidiarität – Das Prinzip und seine Prämissen, in: Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft, Peter Blickle/Thomas Hüglin/Dieter Wyduckel (Hrsg.), Beiheft 20, Berlin 2002, 145-146.

<sup>76</sup> Vgl. Hendrik Hoppenstedt, Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes zwischen Unitarismus und Föderalismus, in: Würzburger rechtswissenschaftliche Schriften, Band 23, Juristische Fakultät der Universität Würzburg (Hrsg.), Würzburg 2000, 19.

<sup>77</sup> Vgl. Wolfram Moersch, Leistungsfähigkeit und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips, in: Schriften zum Europäischen Recht, Band 73, Siegfried Magiera/Detlef Merten (Hrsg.), Berlin 2001, 329 ff.

<sup>78</sup> Siehe Christoph Vedder, Das System der Kompetenzen in der EU unter dem Blickwinkel einer Reform, in: Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, Volkmar Götz/José Martínez Soria (Hrsg.), Baden-Baden 2002, 15.

Ein weiteres Prinzip wird in Art. 7 VV verankert: die Verfassung hat Vorrang gegenüber den übrigen Normen, da sie die höchste Normordnung bildet. Obwohl die Verfassung keine so präzise Kollisionsregel wie Art. 31 GG enthält,<sup>79</sup> wird das Prinzip "Bundesrecht bricht Landesrecht" aus der venezolanischen Verfassungsordnung insgesamt abgeleitet. Die Verfassungen der Gliedstaaten müssen danach der nationalen Verfassung folgen. Jeder behauptete Verstoß hiergegen wird durch den Verfassungssenat des Obersten Gerichtshofs geprüft (Art. 334 Abs. 2).<sup>80</sup> Art. 7 meint insbesondere die politische und verfassungsrechtliche Homogenität, die nicht der Uniformität gleichzusetzen ist. Bei der Auslegung dieser Norm kann Art. 28 GG als Vorbild dienen.<sup>81</sup>

## 2. Die politische Autonomie der Gliedstaaten

Die Autonomie der Gliedstaaten wird in Art. 159 VV präzisiert: "Die Gliedstaaten sind autonom und politisch gleichberechtigte Einheiten mit voller Rechtspersönlichkeit. Sie sind verpflichtet, die Unabhängigkeit, Souveränität und Integrität der Nation zu erhalten, die Verfassung und die Gesetze der Republik zu befolgen und ihre Einhaltung zu sichern."<sup>82</sup> Die Garantie der politischen Autonomie der Gliedstaaten umfasst deren Zuständigkeit, die Exekutive und Legislative, d. h. den Gouverneur (Art. 160) und den Legislativrat (Art. 162), zu wählen. Im Bereich der organisatorischen Autonomie haben die Gliedstaaten nach Art 164 Abs. 1 VV die Kompetenz, sich eine Verfassung zu geben. Zudem verwalten sie ihre Finanzen (administrative Autonomie) und ihre Handlungen können nur von einem Gericht überprüft werden (juristische Autonomie).

Diese Autonomie der Gliedstaaten ist jedoch beschränkt. Zunächst einmal wird die Organisation des Legislativrats durch ein nationales Organgesetz bestimmt. In Art. 162 VV werden zwar die Kompetenzen des Legislativrats festgelegt, dort findet sich aber auch die folgende Einschränkung: "Das nationale Gesetz wird die Organisation und Funktion des Legislativrats regeln." Dies steht in Widerspruch zu der ausschließlichen Kompetenz der Gliedstaaten für den Erlass ihrer Verfassung zwecks Organisation der öffentlichen Gewalten. Indem die Kompetenzen der gliedstaatlichen Legislativräte durch nationales Gesetz festgelegt werden, wird den

---

<sup>79</sup> Vgl. Christoph Degenhart, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 17. neubearbeitete Auflage, Heidelberg 2001, 62.

<sup>80</sup> Die Gründung eines Verfassungssenats in der VV ist begrüßenswert. Cosimina Pellegrino Pacera, La interpretación de la Constitución de 1999 por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: Existe un recurso autónomo de interpretación constitucional?, in: Temas sobre la Constitución de 1999, Caracas 2001, 296 ff.

<sup>81</sup> Siehe: Michael Nierhaus, Art. 28 GG Verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern, Wahlrecht, kommunale Selbstverwaltung, Gewährleistung durch den Bund, in: Grundgesetz Kommentar, Michael Sachs (Hrsg.), München 1999, 945.

<sup>82</sup> Vgl. Humberto La Roche, Autonomía de los Estados y Descentralización en Venezuela, in: El Derecho Constitucional en el umbral del siglo XXI, III Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Valencia 1993, 471 ff.

Gliedstaaten die verfassungsrechtliche Organisationshoheit doch wieder weitgehend entzogen.<sup>83</sup> Am 13. September 2001 hat die Nationalversammlung dann auch tatsächlich das Organgesetz der Legislativräte (*Ley de Consejos Legislativos* – LO-CLE –) erlassen.<sup>84</sup> Art. 1 LOCLE enthält als Basisgesetz die Prinzipien und Kriterien, nach denen sich jeder Legislativrat bei der Gesetzgebung zu richten hat. Das Gesetz regelt weiterhin die Rechte und Pflichten der Mitglieder des Legislativrates (*Legisladores*), insbesondere den Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft im Legislativrat, die Vereinbarkeit von Mitgliedschaft im Legislativrat und Beruf, die Leistungen an Mitglieder des Legislativrats sowie die Zusammensetzung des Legislativrats. Für die Gesetzgebung der Gliedstaaten bleibt damit nur wenig Raum.

Die Gliedstaaten sind zuständig für die Organisation der Polizei und die Festlegung der Dienstbereiche, die in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen. Dabei müssen sie im Einklang mit dem nationalen Recht handeln (Art. 164 Abs. 6). Am 16. November 2002 erließ die Nationalregierung die Resolutionen Nr. 567, 568 und 569, mit denen die Eingriffsmöglichkeiten der Polizei des metropolitanen Distrikts von Caracas (*Distrito Metropolitano de Caracas*) festgelegt wurden. Am 18. Dezember 2002 hob der Verfassungssenat des Obersten Gerichtshofs diese Resolutionen auf, weil sie einen Verstoß gegen die verfassungsrechtlich garantierte Gewaltenteilung darstellten.<sup>85</sup> In einem anderen Fall ging es um das militärische Eingreifen im Gliedstaat Miranda. Das erstinstanzliche Verwaltungsgericht entschied am 02. September 2002, dass die vom nationalen Ministerium der Verteidigung aufgestellten militärischen Kräfte aus dem Territorium von Miranda abziehen seien, da die Stationierung verfassungswidrig gewesen sei.<sup>86</sup>

Schließlich ist durch die Beseitigung des Senats die politische Autonomie der Gliedstaaten betroffen. Die Nationalversammlung besteht heute von Verfassungswegen nur noch aus einer Kammer (*Asamblea Unicameral*), nachdem es bis dahin aufgrund einer Wahlrechtsänderung von 1989 in Venezuela gesonderte Senatswahlen gegeben hatte, bei denen jeder Gliedstaat zwei Senatoren entsenden konnte. Mit der neuen Verfassung haben die Gliedstaaten diese Möglichkeit der gleichberechtigten Repräsentation jedoch verloren.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> Vgl. Rafael Badell Madrid, *Crisis del principio de separación de poderes en Venezuela*, Conferencia leída el 9 de enero de 2003, en la Universidad de San Pablo-CEU de Madrid. <<http://www.badellgrau.com>>, Abfrage vom 07.08.2003.

<sup>84</sup> Gaceta Oficial Número: 37.282 del 13-09-01, Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados.

<sup>85</sup> Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 18.12.2002. Vgl. <<http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/3343-191202-02-2939%20.htm>>, Abfrage vom 10.08.2003.

<sup>86</sup> Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 02.09.2002. Im Internet unter <<http://www.badellgrau.com>>, Abfrage vom 05.03.2003.

<sup>87</sup> Siehe Schultz (Anm. 1), 240 ff.

### 3. Die begrenzte wirtschaftliche Autonomie der Gliedstaaten

Die effektive Gewährleistung einer bundesstaatlichen Ordnung setzt voraus, dass Bund und Länder grundsätzlich finanziell voneinander unabhängig sind.<sup>88</sup> Die Finanzverfassung spielt im Spannungsverhältnis zwischen unitaristischen und föderativen Gestaltungstendenzen eine entscheidende Rolle.<sup>89</sup> Auffällig an der VV ist, dass der Verfassungsgeber das Trennungssystem (der Gesamtstaat und die Gliedstaaten erhalten jeweils den Ertrag bestimmter Steuerarten) mit dem Verbundsystem (das Steueraufkommen fließt insgesamt dem Gesamtstaat zu, wird dann jedoch nach einem bestimmten Schlüssel auf den Gesamtstaat und die Gliedstaaten verteilt) kombiniert. Allerdings besteht das wesentliche Problem darin, dass den Gliedstaaten nur wenige eigene Steuern zustehen und sie daher auf Zuwendungen der Zentralregierung angewiesen sind.

Den Ausgangspunkt bildet insoweit Art. 167 VV, der die Einnahmen der Gliedstaaten regelt. Diese setzen sich aus der festgelegten staatlichen Mittelzuweisung (sog. "*Situado Constitucional*"), Mitteln aus dem Interterritorialen Ausgleichsfonds und anderen besonderen Zuweisungen des Gesamtstaates zusammen. Im Haushaltsgesetz wird jährlich unter dem Namen "*situado*" ein spezieller Haushaltstitel ausgewiesen, der nicht mehr betragen darf als zwanzig Prozent der Gesamtheit der geschätzten ordentlichen Einnahmen im entsprechenden Haushalt. Diese Mittel werden zwischen den Gliedstaaten, dem Bundesdistrikt und den Bundesterritorien in folgender Form aufgeteilt: dreißig Prozent des erwähnten Prozentsatzes zu gleichen Teilen und die restlichen siebenzig Prozent im Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerungsverteilung. In jedem Haushaltsjahr müssen die Gliedstaaten mindestens fünfzig Prozent des Betrags, der ihnen aufgrund des "*situado*" zugewiesen wird, für Investitionen aufwenden.

Durch ein nationales Gesetz werden die Grundsätze, Regeln und Verfahren des *Situado Constitucional* geregelt, um die Gewährleistung der effizienten und korrekten Nutzung der aus dem verfassungsmäßigen "*situado*" stammenden Ressourcen sowie deren Verteilung auf die Gemeinden zu sichern (Art. 167). Dies bringt eine Beschränkung der finanziellen Autonomie der Gliedstaaten mit sich.

Zu den Einnahmen der Gliedstaaten gehören ferner Steuern, Gebühren und besondere Abgaben, die das nationale Gesetz den Gliedstaaten mit dem Ziel zuweist, die Entwicklung ihrer Haushalte voranzutreiben. Zudem erhalten die Gliedstaaten Einnahmen, die aus dem interterritorialen Ausgleichsfonds, Subventionen und Zuschüssen stammen, wie auch ihren Anteil am nationalen Steueraufkommen, der ihnen im Einklang mit dem entsprechenden Gesetz zugewiesen wird. Auch diese fi-

---

<sup>88</sup> Vgl. Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1995, 98.

<sup>89</sup> Vgl. Rudolf Wendt, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof *et al.* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, Finanzverfassung-Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg 1990, 1022. Siehe auch Wolfgang Rensch (Anm. 13), 42, 44.

nanziellen Mittel werden also durch den Gesamtstaat bestimmt, ohne jede Beteiligung der Gliedstaaten.

Außerdem obliegen dem Gesamtstaat die Erhebung und Organisation der territorialen Steuern, der Steuern auf landwirtschaftliche Grundstücke und der Grunderwerbssteuer, für deren Eintreibung und Kontrolle die Gemeinden im Einklang mit der Verfassung zuständig sind (Art. 156 Abs. 14); d. h. der Gesamtstaat darf die gliedstaatlichen und kommunalen Steuern begrenzen und regulieren. Wiederum wird also die Autonomie der Gliedstaaten eingeschränkt.<sup>90</sup>

Des Weiteren ist es den Gliedstaaten gemäß Art. 183 untersagt: 1. Zollbehörden zu gründen oder Einfuhr-, Ausfuhr- oder Transitsteuern auf ausländische oder nationale Güter oder auf andere Einnahmequellen zu erheben, die unter die nationale oder kommunale Kompetenz fallen; 2. Konsumgüter zu besteuern, bevor sie auf ihrem Territorium in Umlauf kommen; 3. den Verbrauch von Gütern, die außerhalb ihres Gebiets hergestellt werden, zu verbieten oder sie in anderer Form als die in ihrem Gebiet hergestellten Güter mit Abgaben zu belegen.

Dies alles führt zu einer starken finanziellen Abhängigkeit der Gliedstaaten. Die wirksame Wahrnehmung der zugewiesenen Kompetenzen setzt jedoch eine genügende Versorgung des Kompetenzträgers mit Finanzmitteln voraus. Um von einem wahrhaft dezentralisierten föderalen Staat in Venezuela sprechen zu können, müsste den Gliedstaaten unbedingt auch die wirtschaftliche Autonomie garantiert sein. Ohne finanzielle Selbständigkeit werden die Gliedstaaten keine eigenständige Politik betreiben können.<sup>91</sup> Im weltweiten Vergleich föderalstaatlicher Systeme zeigt sich, dass die Abhängigkeit der Gliedstaaten von der Nationalgewalt in Venezuela am größten ist.<sup>92</sup> Bislang hat die Nationalversammlung die erforderlichen Gesetze für die Regelung des interterritorialen Ausgleichsfonds und der öffentlichen Finanzen der Gliedstaaten nicht erlassen. Seit März bzw. Mai 2001 werden beide Gesetzentwürfe (*Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estadal* mit 234 Artikeln und *Ley que crea el Fondo de Compensación Interterritorial* mit 7 Artikeln) diskutiert.<sup>93</sup> Mit ihnen würden sowohl die originären Steuern als auch andere Finanzquellen der Gliedstaaten präzise geregelt. Ohne sie fehlt es an der notwendigen Grundlage für die wirtschaftliche Weiterentwicklung der Gliedstaaten. Mittlerweile haben einige Abgeordnete der Opposition mit einer Klage gedroht, um zu verhindern, dass die Verabschiedung der Gesetze noch länger aufgeschoben wird.<sup>94</sup>

<sup>90</sup> Vgl. Rafael Badell Madrid, Consideraciones acerca de las normas constitucionales en materia económica, in: El nuevo Derecho Constitucional venezolano, Jesús María Casal/Alma Chacón Hanson (Hrsg.), Caracas 2000, 276.

<sup>91</sup> Vgl. Eduviges Morales/ Edith Cuñarro/Nila Leal González, Venezuela: los retos de la construcción de un nuevo modelo político, Conferencia presentada en: VI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Caracas, 27 al 29 de Octubre de 1999, 16 ff.

<sup>92</sup> Vgl. <<http://www.conindustria.org/CONINCEEL/Mesas%20redondas/LHPE/PLHPE%20F.Rodriguez.pdf>>, Abfrage vom 25.01.2003.

<sup>93</sup> <<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=189>>; <<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=185>>, Abfrage vom 11.11.2003.

<sup>94</sup> <<http://www.elmundo.com.ve/ediciones>>, Abfrage vom 01.04.2003.



#### 4. Das neue Ein-Kammer-System

Die Mitwirkung der Gliedstaaten an der gesamtstaatlichen Willensbildung ist als Hauptinstrument der Interessenwahrung von erheblicher Bedeutung, weil die Gliedstaaten auf diese Weise ihre Interessen auf nationaler Ebene vertreten können.<sup>95</sup> Jedoch gilt nunmehr in Venezuela das Ein-Kammer-System. Das seit 1811 existierende Zwei-Kammern-System ist durch das erste Kapitel des fünften Titels der neuen Verfassung abgeschafft worden. Art. 186 VV regelt die Organisation der Nationalversammlung wie folgt: "Die Nationalversammlung setzt sich zusammen aus Abgeordneten, die in jeder föderalen Einheit durch allgemeine, direkte, persönliche und geheime Wahl bestimmt werden; dabei repräsentiert eine Abgeordnete/ein Abgeordneter 1,1 Prozent der gesamten Bevölkerung Venezuelas. Jede föderale Einheit stellt außerdem drei Abgeordnete. Die Vertreter der indigenen Völker der bolivarianischen Republik Venezuela werden gemäß dem Wahlgesetz im Einklang mit ihren Traditionen und ihrem Brauchtum gewählt. Jede(r) Abgeordnete hat eine Stellvertreterin/einen Stellvertreter, die/der auf dieselbe Art und Weise gewählt wird."

Da durch die Abschaffung des Senats die Gliedstaaten ihre Mitwirkungsrechte auf der nationalen Ebene verloren haben,<sup>96</sup> steht das Ein-Kammer-System in klarem Widerspruch zu dem in der Verfassung verankerten Föderalismusgebot.<sup>97</sup> Es verbleiben den Gliedstaaten damit nur noch sehr begrenzte Mitwirkungsformen. So heißt es z. B. in Art. 204 Nr. 8 VV: "Die Gliedstaaten haben nur insoweit ein Recht zur Gesetzesinitiative (*iniciativa legislativa*), wenn es um ihre eigenen Gesetze geht." Art. 206 VV legt fest: "In Bezug auf die Gesetzgebung in Bereichen, welche die Gliedstaaten betreffen, wird die Nationalversammlung durch den Legislativrat die Meinung der Gliedstaaten einholen." Gemäß Art. 211 VV kann der Legislativrat des jeweiligen Gliedstaates einen Vertreter wählen, dem ein "Rederecht" bei der Diskussion der Gesetze zusteht (*derecho de palabra*). Die Gliedstaaten können auch keine Änderungen oder Reformen der Verfassung anregen (Art. 341 und 342 VV). Ebenso wenig können die Gliedstaaten die Einberufung einer nationalen verfassunggebenden Versammlung veranlassen (Art. 348 VV). Immerhin besteht für die Gliedstaaten die Möglichkeit, ein Referendum zu fordern, um ein nationales

<sup>95</sup> Vgl. Ingo von Münch, Staatsrecht I, 6. neubearbeitete Auflage, Stuttgart 2000, 317 ff. Andere Perspektive, Dominik Hanf, Bundesstaat ohne Bundesrat? Die Mitwirkung der Glieder und die Rolle zweiter Kammern in evolutiven und devolutiven Bundesstaaten. Eine rechtsvergleichende Untersuchung, in: Hans-Peter Schneider (Hrsg.), Föderalismus-Studien, Band 13, Baden-Baden 1999, 79.

<sup>96</sup> Obwohl die Rolle des Bundesrats in der deutschen Forschung und Lehre kritisiert wird und sogar als eine Ursache der "Pervertierung des bundesrepublikanischen Föderalismus" bezeichnet worden ist, soll die Mitwirkung bei der Willensbildung des Bundes als Grundlage für die Legitimation eines föderalen Systems verstanden werden. Vgl. Rainer-Olaf Schultze, Föderalismusreform in Deutschland: Widersprüche-Ansätze-Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politik, Sonderdruck, München 1999, 190.

<sup>97</sup> Entsprechend scharfe Kritik an der neuen Verfassung ist im Rahmen der Debatte über die Abschaffung des Senats geübt worden. Vgl. Asdrúbal Aguiar, Revisión crítica de la Constitución de 1999, in: Revista de Derecho Constitucional N° 1, Septiembre-Diciembre 1999, 26-27.

Gesetz, welches gegen föderale Prinzipien verstößt, aufheben zu lassen. Voraussetzung hierfür ist, dass zehn Prozent der im Wahlregister registrierten Bürger dieses "abrogierende Referendum" (Art. 74 VV) verlangen. Die Gliedstaaten können auch ein konsultatives Referendum einfordern, um Gesetze, die wichtige Angelegenheiten der Gliedstaaten betreffen, zu befürworten oder abzulehnen.<sup>98</sup>

Bedeutsam ist die Einrichtung des föderalen Rates (*Consejo Federal*), der aus dem Vizepräsident der Republik, Bundesministern, den Gouverneuren, je einem Bürgermeister pro Gliedstaat sowie Repräsentanten der organisierten Zivilgesellschaft besteht. Der föderale Rat ist als Verfassungsorgan für die Koordination und Planung des Dezentralisierungsprozesses zuständig. Gemäß Art. 185 VV ist er zudem zur Verwaltung des interterritorialen Ausgleichsfonds zuständig. Auch wenn dem föderalen Rat lediglich beratende Funktion zukommt, haben die Gliedstaaten mit ihm immerhin ein Forum, in dem sie ihre Interessen vertreten können. Der föderale Rat ist erstmalig am 18. April 2002 einberufen worden, funktioniert jedoch in der Praxis bislang nicht. Er kann damit seine Aufgabe, den Dezentralisierungsprozess zu koordinieren und den interterritorialen Ausgleichsfonds zu verwalten, um eine ausgeglichene Entwicklung der Gliedstaaten zu erreichen, nicht erfüllen. Seit Juni 2001 liegen in der Nationalversammlung drei verschiedene Gesetzentwürfe<sup>99</sup> für ein Organgesetz, das die Prinzipien, die Zusammensetzung und den Haushalt des föderalen Rates regeln soll. Alle drei Entwürfe würden, mit einigen Varianten, die rechtliche Basis für die weitere Entwicklung der Dezentralisierung als nationaler Politik schaffen. Ein politischer Konsens über ihre Verabschiedung lässt jedoch weiter auf sich warten.

## 5. Mechanismen zur Lösung föderativer Konflikte

Ein unabhängiges Gericht, das ausgleichend und konfliktschlichtend zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten wirken kann, gehört zu den fundamentalen Institutionen jeder föderativen Ordnung. Die venezolanische Verfassung von 1999 legt das neue System der Verfassungsgerichtsbarkeit in den Art. 334 ff. VV fest, wobei das Prinzip des Vorrangs der Verfassung als Basis dient. Dieses System wird als "gemischt" bezeichnet,<sup>100</sup> weil es neben der sogenannten 'diffusen Verfassungskontrolle' (*control difuso*) mit Wirkung *inter partes* die 'konzentrierte Verfassungskontrolle' (*control concentrado*) ermöglicht.<sup>101</sup> Aufgrund der neuen Verfassung wurde ein spezialisierter Verfassungssenat<sup>102</sup> am Obersten Gerichtshof eingerichtet, des-

<sup>98</sup> Über die Referenda, vgl. Iván Escobar Fornos, *El sistema representativo y la democracia semidirecta*, in: *Sistema representativo y democracia semidirecta*, Hugo A. Concha Cantú (Hrsg.), Mexico 2002, 172 ff.

<sup>99</sup> Vgl. Erster Entwurf der Regierung vor 2001, Zweiter Entwurf vom 12.06.2001 von einer Gruppe von Abgeordneten und Dritter Entwurf des ständigen Ausschusses für Dezentralisierung vom 31.10.2002: <<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes>>, Abfrage vom 15.11.2003.

<sup>100</sup> Vgl. Jesús María Casal, *Hacia el fortalecimiento y racionalización de la justicia constitucional*, in: *Revista de Derecho Constitucional* N° 2, Enero Junio, Caracas 2000, 219.

sen Entscheidungen für alle anderen Senate des Gerichtshofs und Gerichte verbindlich sind.

Die diffuse Kontrolle ermöglicht es jedem Richter in Form einer Inzidentkontrolle, ein Gesetz im konkreten Fall nicht anzuwenden, wenn er die Vorschrift für verfassungswidrig hält. Parallel dazu gibt es die konzentrierte Kontrolle, wonach sowohl aufgrund einer Popularklage zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder sonstigen Handlung der öffentlichen Gewalt als auch mittels des „*Amparo Constitucional*“, einer Art von Verfassungsbeschwerde, die Verfassungskontrolle ausgeübt werden kann. Dies stellt eine Besonderheit des venezolanischen Kontrollsystems dar. Die „*Acción de Amparo Constitucional*“ wird als „*tutela judicial reforzada*“ (verstärkter gerichtlicher Schutz) charakterisiert.<sup>103</sup> Während alle Gerichte die Möglichkeit haben, die Verfassungswidrigkeit von gesetzlichen Normen festzustellen, gewährleistet der Oberste Gerichtshof den Vorrang der Verfassung (Art. 335 VV). Da die Entscheidungen des Verfassungssenats bindend sind, haben sie einen Harmonisierungseffekt.<sup>104</sup>

Im Kontext des Föderalismus kommen die folgenden fünf Arten der Kontrolle durch den Verfassungssenat in Betracht:

- die Feststellung der vollständigen oder partiellen Nichtigkeit von nationalen Gesetzen und sonstigen Normen mit Gesetzesrang, die von den nationalen Gesetzgebungsorganen erlassen wurden und gegen die Verfassung verstoßen;
- die Feststellung der vollständigen oder partiellen Nichtigkeit der Verfassungen oder Gesetze der Gliedstaaten, der Gemeindeverordnungen und sonstiger Rechtssetzungsakte der Gesetzgebungsorgane der Gliedstaaten und der Gemeinden, die im direkten Vollzug der Verfassung erlassen werden und gegen diese verstoßen;<sup>105</sup>

<sup>101</sup> Vgl. José Vicente Haro, La articulación del control difuso y el control concentrado de la constitucionalidad en el sistema venezolano de justicia constitucional, in: Instrumentos de tutela y justicia constitucional, Juan Vega Gómez/Edgard Corzo Sosa (Hrsg.), Mexico 2002, 211 ff.

<sup>102</sup> Um die Spezialisierung der Verfassungsgerichtsbarkeit zu erreichen, wurde der Verfassungssenat in Venezuela, wie auch in anderen lateinamerikanischen Ländern, geschaffen. Vgl. José Vicente Haro, La Justicia Constitucional en Venezuela y la Constitución de 1999, in: Revista de Derecho Constitucional N° 1, Septiembre-Diciembre 1999, 148. Kritische Meinung, siehe: Josefina Calcaño de Temeltas, La jurisdicción constitucional en Venezuela: pasado, presente y futuro, in: Revista de Derecho Constitucional N° 2, Enero Junio, Caracas 2000, 69 ff; Eduardo García de Enterría, La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional, Madrid 1994, 198.

<sup>103</sup> Vgl. Antonio Canova González, Un mal comienzo (una crítica a las sentencias de la sala Constitucional de fechas 20 y 21 de enero y 2 de febrero), in: Revista de Derecho Constitucional N° 2, Enero Junio, Caracas 2000, 381.

<sup>104</sup> Vgl. Allan Brewer-Carías, Instrumentos de justicia constitucional en Venezuela (acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, protección constitucional frente a particulares), in: Instrumentos de tutela y justicia constitucional, Juan Vega Gómez/Edgard Corzo Sosa (Hrsg.), Mexico 2002, 84.

<sup>105</sup> Entscheidung vom 06.02.1991, Caso L. Branger, zitiert in: María Amparo Grau, Nuevas competencias del Tribunal Supremo de Justicia conforme al Texto Constitucional de 1999, <<http://www.badellgrau.com/confmagcomptsj.html>>, Abfrage vom 12.10.2001. Siehe auch die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs: Sentencias de la Sala Constitucional del 30.01.2001 Caso Ivonne Dávila de Soto y del 23.11.2001.

- die Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Unterlassungen des nationalen, gliedstaatlichen oder gemeindlichen Gesetzgebers, wenn er die notwendigen Normen zur Gewährleistung der Verfassung nicht oder in unzureichender Form erlassen hat; der Verfassungssenat kann eine Frist und – wenn notwendig – Richtlinien für die notwendigen Korrekturen bestimmen;<sup>106</sup>
- die Entscheidung über den Vorrang im Falle der Kollision verschiedener Rechtsnormen;
- die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Organen der öffentlichen Gewalt.<sup>107</sup>

Wie bedeutsam die Rolle ist, die der Verfassungssenat bei der Gewährleistung des Föderalismus als Ordnungsprinzip spielen könnte, zeigt sich am Beispiel der USA, wo der Oberste Gerichtshof (*Supreme Court*) als Hüter des föderalistischen Systems angesehen wird,<sup>108</sup> da er die Machtbalance zwischen Bund und Einzelstaaten wahren und die Dominanz des Bundes abmildern kann.<sup>109</sup> Derzeit lässt sich jedoch noch nicht sagen, ob die Rechtsprechung des venezolanischen Verfassungssenats jemals zur Dezentralisierung beitragen wird; seit 1999 sind bisher noch kaum Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs zum Verhältnis Gliedstaaten-Gesamtstaat der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden.<sup>110</sup>

## 6. Bestandsgarantie für das föderative System

Die verfassungsrechtlich verankerten Strukturelemente des Föderalismus können in der Regel nur unter bestimmten engen Voraussetzungen abgeändert werden. Die venezolanische Verfassung sieht insoweit zwei Änderungsverfahren vor: zum einen die Verfassungsänderung (*Enmiendas*) nach Art. 340 VV, zum anderen die Möglichkeit der Verfassungsreform (*Reforma constitucional*) gem. Art. 342 VV. Nach beiden Verfahren soll der Änderung durch ein Referendum zugestimmt werden. Art. 347 VV sieht zusätzlich die Einrichtung einer verfassungsgebenden Versammlung vor, wenn eine vollständig neue Verfassung erlassen werden soll.

<sup>106</sup> Vgl. Rafael Badell Madrid, *Competencias de la Sala Constitucional*, in: *Nuevos Estudios de Derecho Procesal*, Tribunal Supremo de Justicia, colección de Libros Homenaje, N° 8, Caracas 2002.

<sup>107</sup> Vgl. Irene Loreto González, *El Tribunal Supremo de Justicia en la Constitución de 1999*, in: *Temas sobre la Constitución de 1999*, Caracas 2001, 99 f.

<sup>108</sup> Vgl. Ernst Benda, *Neuere Entwicklungen im amerikanischen Föderalismus*, in: *Gegenrede Aufklärung-Kritik-Öffentlichkeit*. Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, Herta Däubler-Gmelin/Klaus Kinkel/Hans Meyer/Helmut Simon (Hrsg.), 1. Auflage, Baden-Baden 1994, 957, 962.

<sup>109</sup> Vgl. Franz Greß, *Aktuelle Probleme und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland und den USA*, in: *Krise und Reform des Föderalismus*, Gerhard Hirscher (Hrsg.), München 1999, 121, 134 f.

<sup>110</sup> Lediglich die beiden o. g. Entscheidungen über die Polizei von Caracas und den Gliedstaat Miranda sind bisher über öffentliche Informationsquellen, insbesondere über das Internet, bekannt geworden. Siehe <<http://www.badellgrau.com>>, Abfrage vom 01.11.2003.

Die Verfassungsänderung gemäß Art. 340 VV ermöglicht die Einfügung oder Änderung eines einzelnen oder mehrerer einzelner Artikel der Verfassung, ohne dass dadurch deren Grundstruktur verändert wird. Die Initiative zur Verfassungsänderung muss in diesem Falle von mindesten fünfzehn Prozent der im Melde- und Wahlregister eingetragenen Bürger und Bürgerinnen, von mindestens dreißig Prozent der Abgeordneten der Nationalversammlung oder von der Präsidentin/dem Präsidenten der Republik mit Zustimmung des Ministerrats ausgehen. Die Verfassungsreform nach Art. 342 VV erlaubt hingegen eine partielle Revision der Verfassung und die Ersetzung mehrerer Normen, wobei auch hier die Struktur oder fundamentale Prinzipien der Verfassung nicht geändert werden dürfen. Die Initiative zu einer solchen Verfassungsreform muss von der Mehrheit der Abgeordneten der Nationalversammlung, von der Präsidentin/dem Präsidenten der Republik mit Zustimmung des Ministerrats oder auf Antrag von mindestens fünfzehn Prozent der im Melde- und Wahlregister eingetragenen Bürger und Bürgerinnen ausgehen.

Der föderale dezentralisierte Staat als grundlegendes Strukturelement der venezolanischen Verfassungsordnung kann demnach durch keines der beiden Verfahren geändert werden; das föderale Prinzip ist unantastbar.

#### IV. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten

Kernelement jedes Bundesstaates ist die Verteilung der Kompetenzen.<sup>111</sup> Sie bildet eine der zentralen Aufgaben der Verfassungen föderaler Ordnungen, wie etwa in Deutschland, Kanada und den USA.<sup>112</sup> Die VV regelt die vertikale Gewaltenteilung,<sup>113</sup> indem sie zunächst dem Gesamtstaat (Art. 156) und den Gliedstaaten (Art. 164) jeweils konkrete ausschließliche Kompetenzen zuweist. Parallel dazu sieht die VV auch konkurrierende Zuständigkeiten vor, die durch Basisgesetze und Entwicklungsgesetze ausgewiesen werden müssen. Die konkurrierenden Kompetenzen werden also in der Verfassung nicht genau aufgezählt. Die Verfassung enthält nämlich viele Vorschriften, die dem nationalen Gesetzgeber Kompetenzen auf-

---

<sup>111</sup> Vgl. Michael Fehling, Mechanismen der Kompetenzabgrenzung in föderativen Systemen im Vergleich, in: Josef Aulehner/Andreas Dengler/Stefan Langer u.a. (Hrsg.), *Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?*, Assistententagung Öffentliches Recht, München 1997, 31.

<sup>112</sup> Vgl. Philipp Oliver Groß, *Ein föderales System? Identität, shared values und Föderalismus in Kanada und Europa*. Wissenschaftliche Schriften Politik, Sinzheim 1999, 33; Winfried Brugger, *Einführung in das öffentliche Recht der USA*, Schriftenreihe der Juristischen Schulung, Heft 116, München 1993, 56.

<sup>113</sup> Neben die drei klassischen horizontalen Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) stellt die neue Verfassung die "Bürgergewalt" und die "Wahlgewalt". Vgl. Carlos Luis Carrillo Artilles, *La composición del poder público en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, in: *Temas sobre la Constitución de 1999*, Caracas 2001, 59 ff. Siehe auch Humberto Njaim, *El poder electoral*, in: *El nuevo Derecho Constitucional venezolano*, Jesús María Casal/Alma Chacón Hanson (Hrsg.), Caracas 2000, 647 ff.

grund "ihrer Natur" zuweisen. Der Schwerpunkt der Gesetzgebung liegt praktisch beim Gesamtstaat. Dadurch wird die Residualkompetenz der Gliedstaaten empfindlich eingeschränkt. Auch der neuen Verfassung ist es insgesamt nicht gelungen, die ausgeprägten Zentralisierungstendenzen zu überwinden.<sup>114</sup>

## 1. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen des Gesamtstaates

Art. 156 VV enthält einen Katalog der ausschließlichen Kompetenzen des Gesamtstaats, der jedoch nicht als abschließend anzusehen ist, da er durch die impliziten Kompetenzen ergänzt wird.<sup>115</sup> Bei der Gesetzgebung hat der Gesamtstaat also ein deutliches Übergewicht. Unter die ausschließliche Kompetenz des nationalen Gesetzgebers fallen u. a. die internationalen Beziehungen; die Verteidigung; die nationale Polizei; die Sicherheit; die Einbürgerung, Aufenthaltserlaubnis, Auslieferung und Ausweisung von Ausländern; das Währungs-, Geld- und Münzwesen; die Steuern; das System des Außenhandels und die Organisation der Zollbehörden; die Post und Telekommunikation; die Verwaltung von Bergwerken; die Verwaltung städtischer Dienste; das Verkehrswesen; der Bereich des Zivil-, Wirtschafts-, Straf-, Strafvollzugs- und Verfahrensrechts und des internationalen Privatrechts sowie alle Bereiche, "auf die sich die nationale Zuständigkeit bezieht". Ferner fallen unter die ausschließliche Gesetzgebung des Gesamtstaates alle diejenigen Materien, die "gemäß dem Gesetz" oder "im Einklang mit dem Gesetz" zu regeln sind. Beispiele dafür sind Art. 67 VV (Finanzierung der politischen Parteien), Art. 328 VV (eigenes Sozialversicherungssystem für die Armee), Art. 266 VV (Zuständigkeiten des Obersten Gerichtshofes) und Art. 263 VV (Voraussetzungen für Bundesrichter).

Gemäß Art. 203 VV ist die Nationalversammlung berechtigt, ihre Befugnis, Normen mit Gesetzesrang zu erlassen, an den Präsidenten zu delegieren. Die VV spricht von "*leyes habilitantes*". Allerdings unterließ es der Verfassungsgeber, genaue Anforderungen an diese "*ley habilitante*" zu normieren.<sup>116</sup> Nach der herrschenden Meinung wurden dadurch die Kompetenzen des Präsidenten zu stark erweitert<sup>117</sup> und die Beteiligung der Gliedstaaten an der nationalen Gesetzgebung restlos beseitigt. Eine intensive Verfassungsdiskussion über das Institut der legislativen Delegation (*delegación legislativa*) findet sich auch in der spanischen Lehre.<sup>118</sup>

<sup>114</sup> Vgl. Brewer-Carías (Anm. 16), 36.

<sup>115</sup> Ein Beispiel findet Ausdruck in Artikel 70 der Verfassung, Gesetz zur bürgerlichen Teilnahme. Vgl. Juan Garay, La nueva Constitución, Reedición, Caracas 2000, 49/78.

<sup>116</sup> Vgl. Roberto Viciano Pastor/Rubén Martínez Dalmau, Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000), Valencia 2001, 233.

<sup>117</sup> Vgl. Jesús R. Quintero, Ideología e instituciones jurídicas autoritarias en la Constitución venezolana de 1999, in: <<http://www.acienpol.com/E-01.htm>>, Abfrage vom 25.08.03.

<sup>118</sup> Vgl. Eduardo García de Enterría, Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial, a. Edición, Madrid 1981, 79 ff., 217 ff.; Eduardo Vírgala Foruria, La delegación legislativa en las constituciones y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley, Madrid 1991, 97 ff.; Klaus Volmich, Gesetz- und Verordnungsgebung auf der zentralstaatlichen

Am 13. November 2000 erhielt der Präsident eine entsprechende Ermächtigung von der Nationalversammlung<sup>119</sup>. Am 11. November 2001 erließ er denn auch 49 sog. gesetzesgleiche Verordnungen (*decretos con fuerza de ley*). Beispiele hierfür sind das Gesetz zur Koordinierung der inneren Sicherheit sowie das Gesetz für die Ordnung und Harmonisierung städtischer Dienste wie Stromversorgung und Gas.<sup>120</sup> Niemals wurde ein Präsident in Venezuela zum Erlass einer solchen Vielzahl von Gesetzen ermächtigt. Der ausnahmsweise Charakter der gesetzesgleichen Verordnungen ist damit ins Gegenteil verkehrt worden.<sup>121</sup>

## 2. Ausschließliche Kompetenzen der Gliedstaaten

Die ausschließlichen Kompetenzen, die nach Art. 164 VV den Gliedstaaten zukommen, betreffen das Landesverfassungsrecht,<sup>122</sup> die allgemeine Organisation ihrer Organe, Gemeinden und sonstigen kommunalen Körperschaften sowie ihre politisch-territoriale Gliederung (im Einklang mit der Verfassung und den nationalen Gesetzen); die Verwaltung ihrer Vermögenswerte und der öffentlichen Dienste; die Organisation der Polizei und die Festlegung der kommunalen Dienstbereiche sowie die Organisation und Nutzung nicht-metallischer Mineralien. Art. 164 VV begründet zudem eine Residualkompetenz der Länder, die jedoch faktisch leerläuft.<sup>123</sup>

Das Kompetenzzuweisungssystem in Art. 156 und 164 VV, das zwei Residualklauseln (implizite Kompetenzen des Gesamtstaates und residuale Kompetenzen der Gliedstaaten) vorsieht, entspricht nicht dem Muster anderer bundesstaatlicher Ordnungen, die in der Regel nur die Zuständigkeiten des Bundesstaates aufzählen und eine Residualklausel zugunsten der Gliedstaaten vorsehen.<sup>124</sup>

---

Ebene Spaniens, Deutsche Dissertationen – Series German Doctoral Theses, Martin Woesler (Hrsg.), Band 1, Bochum 2000, 241 ff; Luis Villacorta Mancebo, Centralidad parlamentaria, delegación legislativa y posibilidades de control, Madrid 1999, 35 ff.; Teresa Freixes Sanjuan, La legislación delegada, in: Revista Española de Derecho Constitucional, año 10, enero-abril 1990, 119 ff.

<sup>119</sup> Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.076 del 13 de noviembre de 2000. Über dessen Charakter als Organgesetz, siehe Sentencia de la Sala Constitucional N° 537 del Tribunal Supremo de Justicia del 12.06.00 en el caso de la Ley de Telecomunicaciones.

<sup>120</sup> Siehe Gustavo Marín García, Ley Habilitante – Un estudio general entre la Constitución de 1961 y 1999, Caracas 2002. Auch Andrés Brito, La regulación del poder legislativo en la nueva Constitución. Análisis crítico del Capítulo I, “Del Poder Legislativo” y del Título V, “De la organización del Poder Público”, in: El nuevo Derecho Constitucional venezolano, Jesús María Casal/Alma Chacón Hanson (Hrsg.), Caracas 2000, 424.

<sup>121</sup> Vgl. <<http://www.derechos.org.ve>>. Breve balance sobre los derechos humanos en la nueva Constitución. Abfrage vom 15.10.2003.

<sup>122</sup> Die ehemalige Corte Suprema de Justicia erkannte die Autonomie der Gliedstaaten in diesem Bereich an. Sentencia, Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, fecha 18 de julio de 1998. Exp. N° 12442.

<sup>123</sup> Vgl. Allan Brewer-Carías, Debate Constituyente, Tomo III, Caracas 1999, 321 ff.

### 3. Konkurrierende Gesetzgebung: die Basis- und Entwicklungsgesetzgebung

In Art. 165 VV heißt es zu den konkurrierenden Kompetenzen: “Die Bereiche, die der konkurrierenden Kompetenz unterliegen, werden mittels vom Staat erlassener Basisgesetze und von den Gliedstaaten erlassener Entwicklungsgesetze geregelt. Diese Gesetzgebung hat sich an den Prinzipien der Interdependenz, Koordination, Kooperation, Mitverantwortlichkeit und Subsidiarität zu orientieren. Die Gliedstaaten werden ihre Dienste und Kompetenzen dezentralisieren und den Gemeinden übertragen, falls letztere in der Lage sind, sie auszuüben. Zudem übertragen die Gliedstaaten die Verwaltung der entsprechenden Ressourcen im Bereich der konkurrierenden Kompetenzen innerhalb der zwei Ebenen ihrer öffentlichen Gewalten. Die Mechanismen der Übertragung werden durch die Rechtsordnung der Gliedstaaten geregelt.”

Eine Aufzählung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen wie im GG<sup>125</sup> enthält die venezolanische Verfassung nicht, obwohl die Verfassungslehrer eine entsprechende detaillierte Liste empfohlen.<sup>126</sup> Die Verfassung sieht nur eine einzige ausdrückliche konkurrierende Zuständigkeit vor, nämlich die Regelung der Funktion der Polizei (Art. 332 VV). Alle anderen konkurrierenden Kompetenzen können nur aus dem Katalog der ausschließlichen Kompetenzen des Gesamtstaates abgeleitet werden. Die konkurrierenden Kompetenzen sollen in “Basis- und Entwicklungsgesetzen” konkretisiert werden. Dieses Modell wurde vom spanischen System übernommen. Dort versteht man unter konkurrierenden Kompetenzen die Zuständigkeiten, bei denen zwei Kompetenzträger zwar in demselben Regelungsbereich dieselbe Staatsfunktion ausüben, sich die Zuständigkeit aber teilen.<sup>127</sup> Das bedeutet, dass in einem solchen Fall der Gesamtstaat die Kompetenz zur Basisgesetzgebung hat, die Gliedstaaten jedoch die Kompetenz zur gesetzlichen Entwicklung haben.<sup>128</sup>

Der nationale Gesetzgeber hat die Befugnis, allgemeine gesetzliche Vorschriften zu erlassen. Sache der Gliedstaaten ist es dann, in Entwicklungsgesetzen diese Vorschriften zu konkretisieren. Damit ähnelt die in der VV als konkurrierend bezeich-

<sup>124</sup> Vgl. Philip Kunig, Gesetzgebungsbefugnis von Bund und Ländern – Allgemeine Fragen, in: JURA, Heft 5 (1996), 254, 256.

<sup>125</sup> Vgl. Stefan Oeter, Artikel 74, in: Das Bonner Grundgesetz Kommentar. Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), 4. Auflage, München 2000, 2389 ff.

<sup>126</sup> Vgl. Combellas (Anm. 48), 241.

<sup>127</sup> Vgl. José Antonio Alonso De Antonio, Sistema de distribución de competencias, in: Revista de Derecho Público, Comentarios a las Leyes Políticas, Constitución Española de 1978 Tomo XI, dirigidos por Oscar Alzaga Villaamil, Madrid 1988, 227 ff.

<sup>128</sup> Zu dieser Kompetenzart gehören auch in Spanien jene Zuständigkeiten, bei denen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften Aufgaben in unterschiedlichen Staatsfunktionen obliegen, wie z. B. bei der verwaltungsmäßigen Ausführung staatlicher Gesetze durch die Gliedstaaten (Autonome Gemeinschaften in Spanien). Vgl. Luis Aguiar De Luque/Ricardo Blanco Canales, Constitución Española 1978-1988, Tomo I, Madrid 1988, 1255 ff.



nete Kompetenz der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach dem deutschen GG.

Problematisch und von erheblicher Bedeutung ist die Frage, was unter dem Begriff "Basisgesetz" zu verstehen sein soll, der in Art. 165 VV nicht definiert ist.<sup>129</sup> Der Begriff des Basisgesetzes war in Spanien hinsichtlich seines Inhalts lange Zeit sehr umstritten. So erklärte das spanische Verfassungsgericht, hierunter seien allein die Grundlagen im materiellen Sinne zu begreifen, die sich unabhängig davon, ob sie bereits als solche formuliert sind, aus dem geltenden Recht erschließen.<sup>130</sup> Nach dieser Auffassung bedürfen die Grundlagen als solche keiner bestimmten gesetzlichen Form, sondern müssen nur in einem geltenden formellen Gesetz erkennbar sein; d. h. der nähere Inhalt dieser Grundlagen ist aus untergesetzlichen Normen oder Ausführungsakten zu erschließen.<sup>131</sup> Dieses Modell lässt sich jedoch auf die venezolanische Verfassung nicht übertragen, weil diese konkret von einem "Gesetz" spricht und damit untergesetzliche Normen ausschließt.<sup>132</sup> Es muss zudem berücksichtigt werden, dass nach spanischem Verfassungsrecht die nationalen Gesetzesbestimmungen inhaltlich offen genug sein müssen, damit die Kompetenz der Autonomen Gemeinschaften in Spanien zum Erlass von Entwicklungsgesetzen nicht leer läuft.<sup>133</sup> Aber auch in der spanischen Rechtsprechung hat sich das ursprünglich materielle Verständnis der "Grundlagen" zu einem materiell-formellen weiter entwickelt.<sup>134</sup> So forderte das spanische Verfassungsgericht, dass die Grundlagen gesetzgebung einen gemeinsamen "normativen Nenner" für das gesamte Staatsgebiet schaffen müsse.<sup>135</sup> Das Resultat war ein Verständnis der "Grundlagen" in dem Sinne, dass diese eine materielle und formelle Komponente haben. In der Praxis führt dies zu einem Übergewicht des Zentralstaates. Außerdem trug das spanische Verfassungsgericht als letzte Kontrollinstanz hinsichtlich des Inhalts der

<sup>129</sup> Die Definition des Basisgesetzes wurde abgeschafft. Vgl. Brewer-Carías (Anm. 16), 17.

<sup>130</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Español 197/1996 zitiert in Germán Fernández Fareres, La contribución de la jurisprudencia constitucional al estado autonómico, Revista de Derecho Administrativo Nº 13 enero-marzo 2000, 3, <aw.unican.es/administracion/ESTU/00002.html>, Abfrage vom 14.09.2000.

<sup>131</sup> Vgl. Alonso De Antonio (Anm. 127), 242 ff. Siehe auch: Pedro Cruz Villalón, La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Autonomías Territoriales, in: Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, Tomo IV, Madrid 1991, 3354 f.

<sup>132</sup> Nach Artikel 202 der Verfassung werden die Akte, die die Nationalversammlung als gesetzgebende Körperschaft beschließt, Gesetze genannt.

<sup>133</sup> Vgl. Tomás Ramón Fernández, El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, in: Lecturas sobre la Constitución española, Tomo I, Madrid 1978, 399 ff.

<sup>134</sup> In der Tat ermöglichte der materielle Grundlagenbegriff dem staatlichen Gesetz- und Verordnungsgeber bis zu einem gewissen Grad die Definition der Reichweite seiner eigenen Zuständigkeit; eine Abgrenzung, die allein dem Verfassungsgeber obliegen sollte. So wurde im Bereich der Grundlagen gesetzgebung der *pouvoir constitué* zum *pouvoir constituant*; der einfache Gesetzgeber und sogar der Verordnungsgeber erhielten – wenn auch in einem begrenzten Bereich – eine faktische Kompetenz-Kompetenz. Das bedeutet natürlich eine Bedrohung für die Autonomie der Gliedstaaten. Vgl. Bernd Pfeifer, Probleme des spanischen Föderalismus, in: Schriften zum Europäischen Recht, Band 51, Berlin 1998, 93.

<sup>135</sup> Vgl. Tribunal Constitucional Español, STC 147/1991, FJ 4.

Grundlagen dazu bei, dass die Grundlagengesetzgebung in bestimmten Bereichen eher dem Zentralstaat überlassen blieb.<sup>136</sup> Im übrigen war und ist die Technik der Grundlagen- und Entwicklungsgesetzgebung Gegenstand zahlreicher verfassungsgerichtlicher Streitigkeiten.<sup>137</sup>

Allerdings ist die Entwicklung in Spanien nicht ohne weiteres auf Venezuela übertragbar. Während in Spanien die Autonomen Gemeinschaften zuständig sind, Entwicklungsgesetze zu erlassen, ohne die Grundlagengesetzgebung des Zentralstaates abwarten zu müssen,<sup>138</sup> ist dies in Venezuela nicht der Fall: nach Art. 165 VV bewirkt das Prinzip der Interdependenz eine Bindung der Entwicklungsgesetzgebung an die Basisgesetze, so dass die Gliedstaaten jeweils erst einmal den Inhalt der Basisgesetze abwarten müssen. Damit steht das venezolanische System letztlich der Rahmengesetzgebung in Deutschland näher als dem spanischen Modell.<sup>139</sup> In Deutschland setzt die Ausübung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 75 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG stets die Erforderlichkeit voraus. Die Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG beschränkt den Bundesgesetzgeber; ihre Einhaltung unterliegt der verfassungsgerichtlichen Überprüfung.<sup>140</sup> Dieses Modell könnte dem venezolanischen Gesetzgeber als Orientierung dienen.

In der Praxis haben die venezolanischen Gliedstaaten versucht, das Fehlen eines Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen in der VV dadurch zu kompensieren, dass sie ihrerseits solche Kataloge in ihre gliedstaatlichen Verfassungen aufgenommen haben. So enthält z. B. Art. 84 der Verfassung von Miranda u. a. eigene Zuständigkeiten für die Planung der regionalen Entwicklung; den Schutz der Familie, insbesondere der Kinder; die Ausbildung; die Kultur und den Sport; die Arbeitsvermittlung sowie die Förderung von Industrie, Landwirtschaft, Handel und Tourismus.<sup>141</sup> Dem entgegengesetzt versucht die Nationalversammlung wiederum, durch den Erlass von Basisgesetzen die konkurrierenden Zuständigkeiten der Gliedstaaten in anderen Bereichen zu begrenzen. Beispiel dafür ist das nationale Gesetz des Rates zur Planung und Koordination der nationalen Politik vom 20. August 2002.<sup>142</sup> Dieses Gesetz schreibt die Schaffung eines Rates zur Planung und Koordination der nationalen Politik in jedem Gliedstaat vor und regelt detail-

<sup>136</sup> Wendland (Anm. 55), 115.

<sup>137</sup> Enrique Sánchez Goyanes, *Constitución Española comentada*, 21a. edición, Madrid 1998, 152.

<sup>138</sup> Vgl. Pfeifer (Anm. 134), 90.

<sup>139</sup> In der spanischen Verfassungslehre wird Artikel 150 Abs. 1 der spanischen Verfassung aber auch als Rahmengesetzgebungskompetenz begriffen; er regelt die Festlegung eines gesetzlichen Rahmens, innerhalb dessen den "Autonomen Gemeinschaften" staatliche Zuständigkeiten übertragen werden können. Torres del Moral zitiert nach Wendland (Anm. 55), 121.

<sup>140</sup> Vgl. Christoph Neumeyer, *Der Weg zur neuen Erforderlichkeitsklausel für die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes (Art. 72 Abs. 2 GG)*, in: *Schriften zum Öffentlichen Recht*, Band 789, Berlin 1999, 155 ff.

<sup>141</sup> *Constitución del Estado Miranda* vom 15.02.2002. Im Internet unter <<http://www.miranda.gov.ve>>, Abfrage vom 10.11.2003.

<sup>142</sup> *Gaceta Oficial* N° Extraordinario 5568 *Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento* und *Gaceta Oficial* N° 37509 *Ley de los Consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas*.

liert die Organisation, Prinzipien, Funktionen und Kompetenzen dieses Rates. Art. 2 des Gesetzes schreibt überdies vor, dass alle diese Räte der VV und diesem nationalen Gesetz unterliegen. Damit wurde die Kompetenz der Gliedstaaten zum Erlass von Entwicklungsgesetzen ausgehebelt.

#### 4. Übertragung von Kompetenzen gemäß Art. 157

Art 157 lautet: “Die Nationalversammlung kann, um die Dezentralisierung der Verwaltung zu fördern, mit der Mehrheit ihrer Mitglieder den Staaten oder Gemeinden bestimmte Bereiche der nationalen Zuständigkeit übertragen.” Damit kann die Nationalversammlung den Gliedstaaten die Fähigkeit verleihen, in diesem Kontext tätig zu werden. Auch wenn diese Norm kein besonderes Gesetzgebungsverfahren (z. B. besondere Mehrheiten) vorschreibt, ist anzunehmen, dass dieses Gesetz als Organgesetz erlassen werden muss.

Die VV hat in Art. 184 Nr. 1 folgende neue Form der Kompetenzübertragung eingeführt: “Durch Gesetz werden offene und flexible Mechanismen geschaffen, damit die Gliedstaaten und Gemeinden Verwaltungsbereiche dezentralisieren und den organisierten Gemeinschaften übertragen, nachdem diese Gemeinschaften sich dazu als fähig erwiesen haben. Das Gesetz fördert: (1.) die Übertragung der Verwaltungsaufgaben im Bereich der Gesundheit, Bildung, Wohnungen, Sport, Kultur, soziale Programme, Umwelt, Pflege und Instandhaltung von Industriegebieten, Stadtgebieten, Vorbeugungs- und Schutzmaßnahmen innerhalb der Nachbarschaften, Infrastruktur und Leistung öffentlicher Dienste; um dies zu erreichen, können Abkommen geschlossen werden, deren Inhalte sich nach den Prinzipien der Interdependenz, Koordination, Zusammenarbeit und Mitverantwortlichkeit richten werden ...” Alle Materien, die in dieser Norm genannt sind, fallen unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz.

Dieser flexible Mechanismus kann zwar durchaus eine positive Entwicklung fördern, ist andererseits aber insofern negativ zu beurteilen, als sich durch ihn die Rechtsunsicherheit der Gliedstaaten und Gemeinden und – im Hinblick auf die Finanzen – auch deren Abhängigkeit vom Gesamtstaat vergrößert. Tatsächlich lässt sich bisher nicht feststellen, dass die durch die VV geschaffene neue Möglichkeit der Kompetenzübertragung zu einer stärkeren Dezentralisierung geführt hat. Die entsprechenden Gesetze sind nach wie vor nicht in Kraft. Die dringend notwendige Reform des Organgesetzes über Dezentralisierung, Eingrenzung und Übertragung der Kompetenzen der Staatsgewalt ist vielmehr immer wieder verzögert worden. Die politische Bewegung “*Primero Justicia*” stellte zwar am 12. Mai 2000 ein Gesetzesprojekt vor, das auf eine Verstärkung der Dezentralisierung abzielt.<sup>143</sup> Dieses blieb in der Diskussion der Nationalversammlung bislang aber unbeachtet. Stattdessen billigte die Nationalversammlung am 22. Juli 2003 in zweiter Lesung eine “Reform”, die keine echte Stärkung der Autonomie von Gliedstaaten bewirkt. Sie

<sup>143</sup> Siehe: <<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=515>>, Abfrage vom 17.11.2003.

bringt im Wesentlichen nur die Einführung des sog. “*Situado municipal*”, wonach die Gliedstaaten zwanzig Prozent ihrer gesamten ordentlichen Einnahmen den Gemeinden zuweisen sollen.<sup>144</sup>

Nach allem unterscheidet sich das venezolanische System der Kompetenzverteilung, wie es in der VV vorgesehen ist, von demjenigen eines Bundesstaates: Für einen Bundesstaat untypisch ist, dass die Kompetenzverteilung mittels einer Dezentralisierungsklausel verändert werden kann. Dies hat nämlich zur Folge, dass sich die Kompetenzordnung aus der Verfassung gar nicht genau ablesen lässt. Hinzu kommt, dass die nationalen Kompetenzen durch Gesetz auf die Gliedstaaten übertragen werden können; eine Änderung der Kompetenzverteilung und nachträgliche Flexibilisierung des Kompetenzverteilungssystems ist also möglich.<sup>145</sup> Untypisch ist schließlich auch die Auflistung der ausschließlichen Kompetenzen des Gesamtstaates und der Gliedstaaten, wobei beide Listen jeweils am Ende eine sich gegenseitig widersprechende Residualklausel bzw. Klausel über implizite Kompetenzen enthalten.<sup>146</sup>

## V. Fazit und Ausblick

Die neue venezolanische Verfassung von 1999 sieht immer noch eine besondere Form des Föderalismus vor: Der Staat ist zwar formal als “dezentralisiert und föderal” gekennzeichnet, im Vergleich mit anderen föderativen Systemen wird aber deutlich, dass die VV wesentliche Elemente eines föderalen Staates nicht ausreichend gewährleistet.

Schon der hergebrachte venezolanische “Föderalismus *sui generis*” zeichnete sich durch weit gehende Beschränkungen der gliedstaatlichen Autonomie aus. Durch die Verfassung von 1999 ist nun aber auch die Partizipation der Gliedstaaten am gesamtstaatlichen Gesetzgebungsprozess stark beschnitten worden. Die Abschaffung des Senats als Kammer der territorialen Repräsentation ist konzeptionell mit dem föderalen Staatswesen nicht vereinbar. Der vorgesehene föderale Rat kann den Kompetenzverlust der Gliedstaaten nicht wirklich kompensieren, weil er nach seiner Konzeption nur beratenden Charakter hat. Zudem ist er in der Praxis heute noch nicht funktionsfähig, da die notwendigen organisatorischen Regelungen, insbesondere das Gesetz zur Regulierung des Rates, noch immer nicht erlassen worden sind.

Die eingeschränkte politische und finanzielle Autonomie der Gliedstaaten stellt die föderale Ordnung auf eine harte Probe. Obwohl die venezolanische Verfassung die politische Autonomie der Gliedstaaten garantiert (Art. 159), wird diese durch

<sup>144</sup> <<http://www.badellgrau.com>>, Gaceta Oficial N° 37.753 de 14 de agosto de 2003, Abfrage vom 16.12.2003.

<sup>145</sup> Das deutsche System wird z. B. als geschlossen gekennzeichnet. Vgl. Rüdiger Sannwald, Die Gesetzgebung des Bundes, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage 1999, 1010.

<sup>146</sup> Vgl. Wendland (Anm. 55), 106.

nationale Gesetze beschränkt (Art. 166). Tatsächlich gibt das nationale Organgesetz der Legislativräte (*Ley Orgánica de los Consejos Legislativos Estadales* – LO-CLE –) eine feste Struktur vor, die von den Gliedstaaten unbedingt respektiert werden muss. Auch bei der Finanzverfassung hat der Gesamtstaat ein Übergewicht (Art. 156 Nr. 12): Die Gliedstaaten verfügen über keine originären Einnahmequellen (Art. 167 Nr. 5). Die meisten Steuererhebungs Kompetenzen liegen beim Gesamtstaat. Allein die anteilmäßig unbedeutendsten Steuern bilden eigene Einnahmequellen der Gliedstaaten (Art. 164 Nr. 7 und Art. 167 Nr. 4). Die Mittel der Gliedstaaten reichen daher nicht aus, um von ihren eigenen Kompetenzen wirksam Gebrauch machen zu können. Folglich besteht eine hohe Abhängigkeit der Gliedstaaten von Finanzierungszuweisungen des Gesamtstaates, zumal dieser auch für die Überweisungen aus dem Interterritorialen Ausgleichsfonds verantwortlich ist (Art. 167 Nr. 6). Eine Besserung dieser Lage aus Sicht der Gliedstaaten ist derzeit nicht in Sicht, da der notwendige Konsens für die Verabschiedung sowohl des Organgesetzes über die öffentlichen Finanzen der Gliedstaaten (*Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal*) als auch des Gesetzes über den neu zu schaffenden interterritorialen Ausgleichsfonds (*Ley que crea el Fondo de Compensación Interterritorial*) schon seit mehr als zwei Jahren auf sich warten lässt.

Besonders bedenklich ist zudem die Ausgestaltung der Kompetenzen. Der venezolanische dezentralisierte föderale Staat erweist sich nämlich – wie gezeigt worden ist – insoweit als stark asymmetrisch. Die heutige Gesetzgebung, die insbesondere durch zahlreiche sog. gesetzesgleiche Verordnungen des Präsidenten (*decretos con fuerza de ley*) geprägt wird, zeigt eine starke zentralistische Tendenz, gegen die die Gliedstaaten bisher nicht viel unternehmen konnten. Inzwischen hat sich die Verfassungswirklichkeit von dem Idealbild der Basis- und Entwicklungsgesetze weit entfernt, weil die Gliedstaaten *de facto* zu bloßen Verwaltungseinheiten herabgestuft worden sind. Die von der Nationalversammlung vorgeschlagene Reform des Organgesetzes über Dezentralisierung, Eingrenzung und Übertragung der Kompetenzen der Staatsgewalt wird dem Ziel, die nationale Dezentralisierungspolitik zu konkretisieren, nicht gerecht. Alle nationalen Gesetze im Rahmen der konkurrierenden Kompetenzen, z. B. die gesetzesgleiche Verordnung für Wissenschaft, Technologie und Innovation vom 08. Mai 2001, das Organgesetz für Wasserversorgung von 27. März 2001 oder das Gesetz des gliedstaatlichen Rates zur Planung und Koordination der nationalen Politik vom 20. August 2002, legen selbst organisatorische Einzelheiten so weitgehend fest, dass für Entwicklungsgesetze der Gliedstaaten kaum mehr Raum bleibt.

Mit Blick auf die bisherige Rechtsprechung des Verfassungssenats des Obersten Gerichtshofs kann auch nicht die Rede davon sein, dass dieser zu einem effektiveren Schutz des föderalistischen Prinzips beigetragen hat.

Auch wenn die Verfassung mit dem Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip einen Schritt in die richtige Richtung gegangen ist, verhindern die oben genannten Defizite einen wirksamen und in der politischen Praxis durchsetzbaren Dezentralisierungsprozess. Die Förderung der Dezentralisierung, die eine stärkere Partizipation der Bürger und damit ein Mehr an Demokratie ermöglichen würde, müsste die ge-

genläufigen Gewichte, insbesondere im Gesetzgebungskompetenzsystem, zum Ausgleich bringen. Das Subsidiaritätsprinzip sollte zur Fortentwicklung der Autonomie der Gliedstaaten genutzt werden, um die weitere Ausbreitung der impliziten Kompetenzen des Gesamtstaates zu verhindern und die vorrangige Ausübung der konkurrierenden Kompetenzen durch die Gliedstaaten voranzutreiben. In der Praxis zeigten die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Dezentralisierung bisher aber keine bedeutende Wirkung. Von einer aktiven "Politik der Dezentralisierung" kann derzeit kaum gesprochen werden. Im Gegenteil kann man feststellen, dass insbesondere im Zuge der politischen Konfrontation zwischen Regierungsanhängern und Opposition der zentralistische Zugriff auf die gliedstaatlichen Zuständigkeiten zunimmt.

Ein venezolanischer föderaler Staat kann nur gelingen, wenn die vorgenannten Prinzipien als zwingende Anforderungen der Verfassung Beachtung finden. Diese Verfassungsprinzipien dürften nicht bloßes Papier bleiben. Nur wenn die Verfassung im Lichte der Prinzipien des Föderalismus, der Dezentralisierung und der Subsidiarität interpretiert und angewandt wird, kann sich auf ihrer Grundlage Venezuela zu einem wahrhaft föderalen Staat entwickeln. Allerdings bestehen, wie gezeigt, eine Reihe verfassungsrechtlicher Widersprüche. Diese spiegeln die inneren Spannungen der Gesellschaft wider, was zu großer Skepsis hinsichtlich der Zukunft des venezolanischen Föderalismus und zur Sorge um die politische Zukunft des Landes insgesamt Anlass gibt. Möglicherweise lässt sich die gegenwärtige Krise in Venezuela nur überwinden, wenn es gelingt, den Gedanken der Autonomie der Gliedstaaten wiederzubeleben, den föderalen Prinzipien in der Praxis Geltung zu verschaffen und die Akteure auf der Ebene der Gemeinde und der Zivilgesellschaft zu stärken. Langfristig gesehen bedeutet eine Stärkung des Föderalismus die Bewahrung der Demokratie in Venezuela.

### Summary<sup>147</sup>

## Venezuela on the Way to a Federal State?

On December 15, 1999 the new Venezuelan Constitution was adopted by referendum. Debates about an extensive revision of the 1961 Constitution had been going on since 1992. After Chávez had called for a new constitution in his presidential campaign in 1998 and had gained all but six seats in the general elections, the National Constituent Assembly (ANC), consisting of 131 elected individuals, convened in August 1999 to rewrite the 1961 Constitution. Many controversies surrounded this new constitution, called the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, especially since its text was adopted without the consent of the opposition. The rejection of the document by 29 percent, with more than 50 percent abstentions, reflected the stable opposition in the elections to the Constituent Assembly held in July.

<sup>147</sup> Summary by the author.

Particularly because of its contradicting rules regarding the federal system, the 1999 Constitution came under severe criticism. While on the one hand it pledged for federalism and the separation of powers (according to art. 4, Venezuela is a “decentralized federal republic”), on the other hand it changed the bicameral legislative system, similar to the U.S. Congress, to a unicameral one. Now the National Assembly consists solely of the Chamber of Deputies, which is not compatible with the commonwealth conception of federalism. Then again the 1999 Constitution created a so-called Federal Council of Government which is supposed to plan and coordinate policies and actions to enhance the process of decentralization and to transfer powers from the national authorities to the states and municipalities (art. 185). But this Federal Council has only advisory character, so that it cannot really compensate for the loss of authority of the states caused by the abolition of the Chamber of States. Today, four years later, the Federal Council of Government exists only in law.

The 1999 Constitution suggests that decentralization deepens democracy (art. 158) and introduces the principles of federalism, subsidiarity, cooperation, solidarity, concurrence and shared responsibility. It refers to the federal principle that divides political powers and responsibilities between the federal government and the states (art. 136). In order to promote the states’ political equality and autonomy they are given exclusive competences to organize their public authority by their own constitution (art. 159, 164). But at the same time the states’ political autonomy is limited, because their unicameral assemblies are regulated by national law (art. 162).

One of the main reasons for calling this a federalism “*sui generis*” is that the 1999 Constitution exhibits a high degree of financial dependence of the states on the national government. This centralized character is indicated in provisions such as art. 156 (12), which attributes the major taxation authority to the national level. State governments rely on central fiscal transfer for some 98 percent of their revenue. Although the Constitution provides for a state public finance law, the National Assembly has not yet developed such legislation. Similarly the constitutional obligation of the federal government to maintain equivalent living conditions by using resources from the Interterritorial Compensation Fund (art. 167) waits for laws to be enacted.

A more complicating feature of the Venezuelan federal system is the delimitation of competences between the national government and the states. The legislative competence is divided into three categories: an exclusive competence of the national government (art. 159), an exclusive competence of the states (art. 164) and a concurrent competence (art. 165). Additionally, the National Assembly can delegate certain matters under national competence to the states or municipalities, in order to promote decentralization (art. 157). Matters involving concurrent competences shall, according to art. 165, be regulated by national laws and implemented by state laws. This legislation shall be guided by the principles of interdependence, coordination, cooperation, shared responsibility and subordination. It was widely believed that a better attribution of competences between the national level and the states was necessary for the future constitutional development of Venezuela.

Unfortunately, today’s legislation, which is shaped in particular by numerous presidential decrees (*decretos con fuerza de ley*), shows a strong centralistic tendency. In the meantime legislative reality has departed widely from the ideal picture foreseen in the 1999 Constitution. In fact the states have been down-graded to bare administrative units.

In this context, the Supreme Court of Justice could establish a more precise delimitation of competences between the national level and the states, reflecting the principles of subsidiarity and decentralization. Its constitutional division has the function to resolve any administrative controversies that may arise between the national government and states. But except for two recent decisions involving the police of Caracas (concerning the intervention of the national government) and Miranda state (concerning military intervention), the current trend in the Court's jurisprudence is not unproblematic in terms of delimitation of competences. The Court has put more emphasis on political procedures than on establishing a certain catalogue of state competences.

However, it is clear that the country's federal structure cannot be changed through constitutional amendments or reforms since neither may alter the fundamental structure or principles of the Constitution (art. 340, 342). An analysis of the constitutional history also shows the essential importance of the federal principle since 1811. But still, in reality the federal system remains more formal than real.

Lately, a vivid debate has started between government supporters and opposition members about the "policy of decentralization". But the internal tensions of society add scepticism to the future of the Venezuelan federal "*sui generis*" system. There is a need for clear decisions about how the federal system should be implemented correctly. If Venezuela wishes to avoid a new failure, it must be careful to keep the core principles of its Constitution: more federalism means more democracy for Venezuela.