

Die drei Gegensätze des Föderalismus

Zwischen Zentralismus und Dezentralisierung, demokratisch oder undemokratisch

Von Franz Birrer*

Föderalistisch sind sowohl Staatenbund als auch Bundesstaat. Föderalismus kann sowohl Zentralismus als auch Dezentralisierung bedeuten, und Föderalismus ist je nach Struktur demokratisch oder undemokratisch. Diese Ambivalenzen machen Diskussionen über den Föderalismus ungemein schwierig. Sie sind unter anderem Ursache für die unterschiedliche Ausgestaltung des föderalistischen Prinzips in den USA, der Schweiz oder der EU.

Was ist Föderalismus? Der Lausanner Politik-Professor Dieter Freiburghaus bemerkte in seinem 2003 erschienenen Buch «Auf den Spuren des Föderalismus in der Schweiz und in Europa», der Föderalismus sei «ein scheues Wild, das nicht so leicht in die Falle der Definitionen geht». Die Schwierigkeit einer Definition besteht darin, dass unter Föderalismus Unterschiedliches und sogar Gegensätzliches verstanden wird. Man kann damit Phrasen dreschen, sowohl innenpolitisch als auch in der Aussenpolitik und speziell in der Europapolitik.

Mit Defiziten

Die lockerste Form und sozusagen die Urform des Föderalismus ist der Staatenbund, auch Konföderation genannt. Eine Art Staatenbund war bereits das Heilige Römische Reich Deutscher Nation, das während fast tausend Jahren bis 1806 bestand. Staatenbünde im eigentlichen Sinn waren die Alte Eidgenossenschaft und die 1777 gegründete Union der amerikanischen Staaten. Heute weisen auch einige internationale Organisationen konföderale Strukturen auf, so etwa die Uno, der Europarat, die Afrikanische Union. Und, was meist übersehen wird: In föderal bzw. bundesstaatlich organisierten Staaten finden sich gleichzeitig konföderale Strukturen, so etwa die Kultusministerkonferenz (Bildungsminister der Bundesländer) in Deutschland oder die Konferenzen der Kantonsregierungen und der kantonalen Departementsdirektoren in der Schweiz.

Den Konföderationen ist gemeinsam, dass die Mitglieder souverän bleiben und dass die obersten Gremien aus weisungsgebundenen Abgeordneten der staatlichen Exekutiven bestehen. Ihre Prozeduren sind schwerfällig und wenig effizient. Ihre Beschlüsse bedürfen der Einstimmigkeit oder jedenfalls des Konsenses. Vor allem aber sind konföderale Strukturen mit einem Defizit behaftet. In all den Konferenzen («Tagsatzungen») kommen die Parlamente nicht zum Zug. Akteure sind Beamte und Mitglieder der Exekutiven, und diese handeln und verhandeln in aller Regel hinter verschlossenen Türen. Der Europarat macht da nur scheinbar eine Ausnahme. Er besitzt zwar eine parlamentarische Versammlung, doch diese besteht aus 313 von den Parlamenten der Mitgliedstaaten entsandten Abgeordneten und hat nur beratende, impulsgebende Funktion.

Gleichzeitig zentralistisch

Der moderne Bundesstaat ist in den USA erfunden und entwickelt worden. Schon unmittelbar nach dem Unabhängigkeitskrieg hatte sich die Willensbildung im losen Staatenbund von 1777 wegen des Partikularismus der Mitgliedstaaten als unmöglich erwiesen. Der Verfassungskonvent von Philadelphia, der 1787 die «Articles of Confederation» revidieren sollte, begnügte sich daher nicht mit einer blossen Revision, sondern erarbeitete eine neuartige, bundesstaatliche Verfassung. Diese wurde in heftigen demokratischen Auseinandersetzungen in den einzelnen Staaten angenommen.

In den amerikanischen Ratifizierungsdebatten von 1787/89 liegt der Grund, weshalb in den angelsächsischen Ländern Föderalismus mit Zentralismus gleichgesetzt wird. Die Befürworter der bundesstaatlichen Verfassung und damit einer gewissen Zentralisierung wählten für sich geschickt den Parteinamen «Federalists», während an ihren Widersachern, die sich als die Verteidiger einer ursprünglichen föderalistischen Ordnung (Staatenbund) verstanden, das Etikett «Anti-Federalists» hängen blieb.

In der Schweiz verlief die Geschichte anders: Die Schöpfer und Befürworter der Bundesverfassung von 1848 galten als Zentralisten, während sich die Anhänger der herkömmlichen konföderalen Ordnung Föderalisten nannten. Dies entsprach einer gewissen Logik, denn das Umgestalten eines Staatenbundes in einen Bundesstaat hat etwas Zentralisierendes an sich; nur die Umgestaltung eines Einheitsstaates in einen Bundesstaat wirkt sich dezentralisierend aus. Übrigens sind diese unterschiedlichen Tendenzen auch nach der Etablierung eines Bundesstaates feststellbar: Ein Bundesstaat, der aus einem Staatenbund entstanden ist, tendiert zu weiterem Zentralismus – die Schweiz ist heute viel zentralistischer als zur Zeit der Staatsgründung im Jahre 1848. Umgekehrt trägt ein Bundesstaat, der aus einem Einheitsstaat entstanden ist, den Keim der Des-



In Berlin feierten im März die Staatsoberhäupter die Grundsteinlegung der EU vor 50 Jahren; eine Zeit, die nicht zuletzt geprägt war vom Ringen zwischen Zentralismus und Dezentralisation. JACEK TURCZYK / EPA

integration in sich, vor allem dann, wenn er entlang ethnischer, religiöser oder kultureller Grenzen föderalisiert wird.

Unterschiedliche Organe

Kein Bundesstaat ist so wie der andere. Als der Zürcher Professor Hermann Lübbe 1994 eine Streitschrift gegen die EU mit «Abschied vom Superstaat: Vereinte Staaten von Europa wird es nicht geben» betitelte, sagte er damit herzlich wenig aus, denn die Staatsorgane der USA weisen Besonderheiten auf, die in der EU kaum jemand kopieren will. Markenzeichen der USA ist vor allem das präsidentielle Regierungssystem mit der starken, monarchisch anmutenden Stellung des Präsidenten und «seiner» Administration. Die Chefs der Administration sind nur Gehilfen des Präsidenten und tragen den Titel «Secretary»; sie sind nicht dem Parlament verantwortlich. Ein weiteres Markenzeichen der USA ist die spezielle Ausgestaltung des Zweikammersystems des Parlaments. In der grossen Parlamentskammer, dem 435 Mitglieder umfassenden

Repräsentantenhaus, ist jeder Gliedstaat im Verhältnis zu seiner Bevölkerung, im 100-köpfigen Senat dagegen mit je 2 Senatoren vertreten. Die Senatoren sind aber nicht Vertreter oder Abgeordnete ihres Staates, denn sie handeln ohne Instruktionen. Die Schweiz hat 1848 mit dem Ständerat im Prinzip das amerikanische Senatsystem übernommen. Auch die Ständeräte sind nicht Vertreter der Kantone. Auch für sie gilt das Instruktionsverbot, und sie bilden mit den Nationalräten gemeinsame Fraktionen.

Anders verhält es sich bei den Parlamenten Deutschlands und Österreichs. In Deutschland ist die zweite Kammer, der Bundesrat, eine echte Länderkammer. Sie besteht ausschliesslich aus Mitgliedern der Landesregierungen. Je nach Einwohnerzahl haben die einzelnen Bundesländer im Bundesrat 3 bis 6 Stimmen. Dass dieses Zweikammersystem, das heisst das Zusammenwirken von unabhängigen Parlamentariern im Bundestag und weisungsgebundenen Exekutivmitgliedern im Bundesrat, häufig zu politischen Blockierungen führt, sei nur am Rande erwähnt.

Die Schweiz und die EU – ähnlicher als allgemein angenommen

Die Schweiz ist seit 1848 ein Bundesstaat. Im Rahmen der horizontalen Zusammenarbeit der Gliedstaaten (Kantone) sind aber innerhalb des Bundesstaates zusätzlich konföderale Strukturen geschaffen worden. Dies wird meist als kooperativer Föderalismus gepriesen, doch wird der Sachverhalt damit mehr verwandelt als erhellt. Nach Artikel 48 der schweizerischen Bundesverfassung können die Kantone Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Diese Verträge, früher auch Konkordate genannt, können jedes Thema beschlagen, das in die Zuständigkeit der Kantone fällt. Von dieser Möglichkeit haben die Kantone ausgiebig Gebrauch gemacht.

Staatenbünde im Bundesstaat

Gegenwärtig gibt es rund 300 interkantonale Verträge und eine grosse Zahl interkantonaler Institutionen. Erwähnt seien die kantonalen Fachdirektorenkonferenzen. In diesen kommen die Departementsvorsteher (Minister) aus bestimmten Fachgebieten zusammen. Älteste dieser «Konferenzen» ist die 1897 gegründete Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. Inzwischen sind auf vielen andern Fachgebieten ähnliche Konferenzen geschaffen worden, namentlich die Konferenzen der kantonalen Gesundheits-, Sozial-, Landwirtschafts-, Volkswirtschafts-, Energie-, Finanz-, Justiz- und Polizei-, Militär- und Zivilschutz-, Verkehrs- sowie Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren. Ausserdem gibt es die Schweizerische Staatsschreiberkonferenz, und, um die Koordination zwischen diesen Konferenzen zu erleichtern, ist eine Konferenz der Konferenzsekretäre geschaffen worden. 1993 kam die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hinzu, die sich vor allem mit breitenübergreifenden Themen und mit der Aussenpolitik befasst. Und als krönender Abschluss soll nun in Bern nebst dem Bundeshaus ein «Haus der Kantone» geschaffen werden.

Genaugenommen sind diese Konferenzen konföderale Strukturen oder Staatenbünde im Bundesstaat. Bei allen Vorzügen, die sie haben, sind sie auch mit den Mängeln und Nachteilen behaftet, die dem Staatenbund innewohnen, namentlich dem Defizit. Der Basler Staatsrechtler und Alt-Ständerat René Rhinow bemerkte 2003 in seinem Buch zum schweizerischen Verfassungsrecht zu Recht, gesamtschweizerische interkantonale Verträge seien «als problematisch zu beurteilen. Sie führen nicht nur zu einer Demokratieeinbusse sowohl im Bund wie in den Kantonen, sondern erweisen sich auch als erschwert abänderbar. Jedenfalls ist der ordentliche Weg der Bundesgesetzgebung vorzuziehen, wenn eine gesamtschweizerische Rechtsvereinheitli-

chung im Vordergrund steht.» Wenig später wurde er im Zusammenhang mit der NFA, der vom Volk 2004 angenommenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, noch deutlicher: Im Unterschied zu bilateralen und regionalen Abkommen, so schrieb er, «erachte ich gesamtschweizerische Konkordate, also Verträge zwischen 26 Kantonen, als in einem so hohen Masse demokratiefeindlich und letztlich historisch rückwärtsgewandt, dass m. E. schon aus diesem Grund einem solchen Ausbau des Föderalismus nichts abzugewinnen ist».

Mit der NFA und dem neuen Bildungsrahmenartikel, der im Mai 2006 von Volk und Ständen angenommen worden ist, wurde bei der interkantonalen Zusammenarbeit ein weiteres fragwürdiges Element eingeführt: die Zwangskooperation. Auf Antrag «interessierter» Kantone kann nun der Bund widerstrebende Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen zwingen. Aus gutem Grund plädierte daher der Appenzeller Ständerat Carlo Schmid nach der Annahme des Bildungsartikels für die Übernahme des gesamten Bildungswesens durch den Bund.

Verwandte Elemente in der EU

Die Europäische Union ist (noch) kein Staat. Ihr fehlen vor allem die ausschliesslichen Kompetenzen der Aussenpolitik und der Verteidigung. Im Bereich der sogenannten Gemeinschaftspolitiken (1. Pfeiler, Binnenmarkt, Wettbewerbspolitik, Aussenhandel) haben die Mitgliedstaaten jedoch die volle Zuständigkeit sukzessive der Union übertragen und hierfür föderale, bundesstaatliche Strukturen geschaffen. So gibt es heute auf Unionsebene die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative, was in einem Staatenbund undenkbar wäre.

Bei den Gemeinschaftspolitiken besteht die Legislative der EU heute aus zwei Kammern, dem Rat als der Länderkammer und dem Europäischen Parlament (EP) als der Volkskammer. Der Rat, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten ihre Interessen vertreten, ist dem deutschen Bundesrat nachgebildet. In ihm sind die Regierungen der EU-Länder mit je einem Minister vertreten. Bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit gilt eine abgestufte Stimmengewichtung, wobei die mittelgrossen und kleinen Länder stark über- und die grossen Länder stark untergewichtet sind.

Das EP seinerseits ist im Laufe der Zeit gestärkt worden. Seit 1979 werden seine Mitglieder nicht mehr von den nationalen Parlamenten entsandt, sondern alle fünf Jahre in einer Volkswahl erkoren. Mit dem Vertrag von Amsterdam ist der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsver-

Jeder auf seine Art

Föderalismus löst im deutschsprachig geprägten Raum die Vorstellung einer dezentralen Organisationsstruktur aus, in welcher die Glieder gestärkt sind. In angelsächsischen Regionen denkt man umgekehrt an Zentralisierung. Diese unterschiedlichen Erwartungen sind historisch bedingt. Letztlich aber weisen föderalistisch aufgebaute Staatsgebilde, was ihre Institutionen angeht, Verwandtschaften auf, wobei die Gewichtung der einzelnen Organe sehr unterschiedlich sein kann. Eine allgemeine Definition von Föderalismus muss notgedrungen offenbleiben. Mit Föderalismus verbunden werden unter anderem Subsidiarität, horizontale Gewaltenteilung, Interessenausgleich, Identifikation, aktive Teilnahme, Selbständigkeit, Autonomie.

Föderalismus stellt das Ringen um die Verbindung von Vielfalt mit einer in angemessener Weise die Gesamtheit umspannenden Einheit dar. Die Instrumente und Wege, dies zu erreichen, sind vielfältig. Der Autor des nebenstehenden Beitrags verweist auf Unterschiede verschiedener föderalistischer Staatsgebilde und zeigt gleichzeitig das Verbindende auf. So sind sowohl der Staatenbund als auch der Bundesstaat Ausdruck föderaler Organisationsstruktur. In den Bundesstaaten schweizerischer wie deutscher Ausprägung finden sich für die Zusammenarbeit unter den Gliedern zudem Strukturen staatenbündischer Natur. Die EU, weder Staatenbund noch Bundesstaat, kennt ihrerseits ineinander verflochtene Organisationsstrukturen, die dem Bundesstaat, und solche, die dem Staatenbund eigen sind.

cs.

fahrens beträchtlich ausgedehnt worden. Dadurch ist das EP als Gesetzgeber in Gemeinschaftsangelegenheiten dem Rat praktisch gleichgestellt. Es ist nicht mehr der zahnlöse Tiger, wie es in der Öffentlichkeit oft wahrgenommen wird.

Die Europäische Kommission kann zuharden von Rat und Parlament Gesetzesvorlagen ausarbeiten. Als ausführendes Organ sorgt sie für die Umsetzung von Gesetzen. Sie ist nicht eine Regierung im herkömmlichen Sinn, denn sie steht nicht in einem System von Regierung und Opposition. Ihr Präsident hat nicht die Machtfülle eines Ministerpräsidenten oder Bundeskanzlers oder gar des Präsidenten der USA. Sie sieht indessen dem schweizerischen Bundesrat recht ähnlich, dem seinerzeit das Directoire der Französischen Revolution und der Helvetischen Republik Pate gestanden ist. Beide, Europäische Kommission und schweizerischer Bundesrat, sind Kollegialbehörden und arbeiten nach dem Departementalprinzip. Ihre Zusammensetzung hat zudem eine föderalistische Komponente.

EU-Kommission und Bundesrat

In der EU-Kommission ist jeder Mitgliedstaat mit einem Kommissar vertreten, was bei der steigenden Zahl von Mitgliedstaaten erhebliche Probleme schafft und nach Reformen ruft. Für die Wahl in den schweizerischen Bundesrat galt bis vor kurzem, dass aus einem Kanton nicht mehr als ein Mitglied gewählt werden darf; seit der Revision von 1999 ist immerhin noch «darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind.»

Mit der Schweiz teilt die EU nebst dem Bundesrat bzw. der Kommission noch eine weitere Besonderheit: die Regierungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten bzw. der Kantone. Neben den Gemeinschaftspolitiken der EU (1. Pfeiler) engagieren sich die EU-Mitgliedstaaten auch in der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, 2. und 3. Pfeiler genannt. In diesen Bereichen wollten sie die Zuständigkeiten bisher nicht an die EU abtreten. Sie arbeiten daher in den verschiedenen Formationen des Ministerrats nach dem Einstimmigkeitsprinzip und praktisch unter weitgehendem Ausschluss von Kommission, Parlament und Gerichtshof der EU zusammen. Diese konföderale und undemokratische Seite der EU ähnelt der Zusammenarbeit unter den Schweizer Kantonen in den verschiedenen Regierungskonferenzen.

Föderale und konföderale Strukturen existieren in der EU aber nicht nebeneinander wie in der Schweiz, sie sind vielmehr miteinander verwoben, indem der Ministerrat bald als föderales Gemeinschaftsorgan (2. Parlamentskammer), bald als konföderales, oberstes Organ der Regierungszusammenarbeit handelt. Recht undifferenziert beurteilte der schweizerische Justizminister deshalb jüngst die EU, indem er diese an einer Versammlung seiner Partei kurzerhand als «eine intellektuelle Fehlkonstruktion» abqualifizierte. Es scheint ihm entgangen zu sein, dass die Schweiz und die EU, wie dargelegt, verwandte Strukturen entwickelt haben.

Verantwortlich
für das «Staatspolitische Forum»
Claudia Schoch und Martin Senti

* Der Autor, ehemaliger Botschafter, war als Diplomat für die Schweiz vor allem in Europa und Afrika sowie bei internationalen Organisationen tätig.