Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 85 (2005)
Heft: 10-11

Artikel: Föderalismus als Hindernis
Autor: Blankart, Charles B.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-167406

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Deutschlands Erfahrungen mit dem Föderalismus unterscheiden sich deutlich von jenen der Schweiz. Ein wichtiger Grund dafür liegt in der konkreten institutionellen Ausgestaltung, aber auch in der Einbettung im Ganzen des politischen Systems.

(4) Föderalismus als Hindernis

Charles B. Blankart

«Die Bundesrepublik Deutschland ist ein [...] Bundesstaat», steht in Art. 20 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes, und in Art. 79 Abs. 3 wird verstärkend hinzugefügt: *«Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung [...] berührt wird, ist unzulässig.»* Mit diesen beiden Grundsätzen wird Deutschland als Föderalstaat charakterisiert. Doch die Deutschen sind mit ihrem Föderalismus nicht glücklich geworden. Er wurde nach dem Ende des Kaiserreiches über Bord geworfen, aber nach dem Zweiten Weltkrieg von den Westalliierten gegen den Willen des Parlamentarischen Rates erneut vorgegeben.[1]

Widerstand gab es damals vorab bei der Finanzverfassung. Die Alliierten wollten jedem Bundesland Finanzautonomie gewähren. Jedes Land sollte frei über seine Einnahmen und Ausgaben beschliessen, kein Land sollte auf Kosten eines anderen leben können. Doch gewichtige Wortführer des Parlamentarischen Rates, die eine Karriere im Bund anstrebten, wollten die Finanzmacht beim Bund zentralisieren. Nach längerem Hin und Her setzten die Alliierten schliesslich durch, dass wenigstens die wichtigsten Steuern, namentlich die Einkommens- und Körperschaftsteuer, den Ländern verblieben. Doch mit allerlei Tricks holte sich der Bund diese Steuern in den Bereich seiner Gesetzgebung zurück, sicherte sich grosse Teile der Steuereinnahmen, und auch bei den Ausgaben dominiert er heute die Bundesgesetzgebung. Nur etwa 10 bis 15 Prozent des Haushaltsvolumens der Länder beruhen auf länderautonomen Gesetzen. Der grosse Rest ergibt sich aus Bundesgesetzen, die die Länder im Rahmen des Vollzugsföderalismus umsetzen müssen. Die Bundesregierung kann den Ländern dabei nichts befehlen; über alle Gesetze, die diese ausführen, bestimmen sie in der zweiten Kammer, dem Bundesrat, auch mit. Da im Bundestag und im Bundesrat oft unterschiedliche Mehrheiten dominieren, sind im deutschen Zweikammersystem Konflikte vorgezeichnet.

Die Schweizer Leserschaft wird fragen, weshalb das eidgenössische Zweikammersystem nicht ähnliche Blockaden verursacht. Vom deutschen Zweikammersystem unterscheidet es sich in drei Punkten. Erstens geht die Gesetzesverflechtung in der Schweiz weniger weit; insbesondere haben die Kantone ihre eigenen Steuern mit eigener Gesetzgebungshoheit. Zweitens wirkt das Referendum in der Schweiz als einigende Kraft im Hintergrund. Gesetze ohne die antizipierte Zustimmung der Stimmbürger zu verabschieden, hätte hier wenig Sinn. Die Möglichkeit des Referendums zwingt zum Konsens. Drittens werden beide Kammern, National- und Ständerat, von ähnlich gesinnten (bürgerlichen) Mehrheiten dominiert; auch dies vermeidet Blockaden.

Schon lange wird in Deutschland die kontraproduktive Konstellation von Bundesregierung und Bundestagsmehrheit auf der einen und Bundesrat auf der anderen Seite beklagt. Im Jahr 2003 unternahmen es die beiden Kammern, in der sogenannten Föderalismuskommission Kompetenzen zu entflechten, diese exklusiv dem Bund oder den Ländern zuzuordnen und dadurch Vetoblockaden zu vermeiden.

Für die Verhandlungen wurde die Seite des Bundestages durch die Regierungspartei mit ihrem Fraktionsführer Franz Müntefering, die Mehrheit des Bundesrates durch den Bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber vertreten. Ein wesentliches Wort hatte die Bundesregierung mittels beratender Mitglieder und eigener Arbeitsgruppen mitzureden. Ausserhalb der Verhandlungen traten Bundesminister (wie etwa Bildungsministerin Edelgard Bulmahn) mit ihren Interessen an die Öffentlichkeit, besetzten Themen, postulierten Tagesordnungspunkte und beeinflussten damit den Gang der Diskussion und deren Ergebnisse.[2]

Im Zuge der Verhandlungen einigten sich die Ministerpräsidenten der Länder auf einen gemeinsamen Standpunkt für das Gesamtprojekt. Eigentlich müsste man vermuten, diese gemeinsame Länderposition hätte auch auf Bundesebene eine Konsensposition darstellen müssen – wenn die Ministerpräsidenten das tun, wofür sie von

1 Näheres bei Charles B. Blankart, «Öffentliche Finanzen in der Demokratie». München: Vahlen, 2005 (6. Auflage).

2 Martin Große Hüttmann, «Sicherheitsprovinzialismus und Bildungskleinstaaterei. Die Rolle der Bundesregierung in der Föderalismuskommission». In: Rudolf Hrbek und Annegret Eppler (Hrsg), «Die unvollendete Reform». Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional Paper Nr. 31, 2005, S. 151–171.

3 Gordon Tullock, in: James M. Buchanan und Gordon Tullock, «The Calculus of Consent». Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

ihren Wählern gewählt worden sind, so sollte der Konsens unter ihnen auch eine Mehrheit im Bund ergeben. Gerade das war aber nicht der Fall. Im Dezember 2004 scheiterte die Föderalismuskommission unerwartet an scheinbar marginalen Fragen des Bildungswesens und der Vertretung der Länder vor der EU.

Um das Scheitern der Kommission ist viel gerätselt worden. Wie kann ein Konsens der Ministerpräsidenten der Länder und ihrer mutmasslichen Wählerschaft zu einem Dissens mit Bundespolitikern führen, hinter denen die gleichen Wähler stehen? Weshalb möchten Bundespolitiker um jeden Preis an Kompetenzen festhalten, die die Länder zu übernehmen bereit sind? Mit dem Wählerwillen lässt sich dies schwer erklären. Eher lässt sich vermuten, dass die demokratische Kontrolle auf Bundesebene schwach ausgebaut ist – und dass sich darum abweichend vom Wählerwillen Ideologien einschleichen, die auf persönlichen Vorlieben der betreffenden Entscheidungsträger gründen.

Der amerikanische Ökonom und Jurist Gordon Tullock hat vor vielen Jahren gezeigt, dass die parlamentarische Demokratie für solche Ideologien besonders anfällig ist.[3] Sein Argument beruht auf der zweistufigen Entscheidung, die für parlamentarische Demokratien typisch ist. Wenn der Kanzler sein Amt auf 50 Prozent der Abgeordnetenstimmen stützt, hinter denen 50 Prozent der Wählerstimmen stehen, dann sinken Beschlüsse, die innerhalb der Regierungen in strittigen Fragen wiederum mit nur 50 Prozent gefällt werden, auf eine Zustimmung von im Extremfall gerade noch 25 Prozent der Wählerstimmen. In Wirklichkeit wird es oft nicht so weit kommen, weil der Kanzler von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch macht. Aber gegenüber abweichenden Ansichten kann er sich nicht immer durchsetzen, insbesondere, wenn diese bei den Koalitionspartnern liegen. Überdies leitet ein Minister sein Amt weitgehend selbständig.

So ist es erklärbar, dass die politischen Ziele auf Bundesebene mitunter erheblich von Konsenspositionen der Länder wegdriften. Im Falle der deutschen Föderalismuskommission wollten die zuständigen Bundespolitiker die Bildungsplanung um keinen Preis an die Länder abgeben, obwohl sie seit langem gar nicht mehr praktiziert wird. Weiterhin wollte der Bund nicht darauf verzichten, die Hochschulqualität zu regulieren, obschon er inhaltlich dazu gar nicht in der Lage ist. Bei der Interessenvertretung vor der EU beharrte der Bund auf einem Monopol, unter Ausschluss einer Mitwirkung der Länder in Länderangelegenheiten. Dadurch kam das Gesamtprojekt zu Fall.

Das Bild spricht für Tullocks Hypothese. In der parlamentarischen Demokratie besteht ein doppeltes *principal-agent*-Problem; auf jeder der beiden demokratischen Entscheidungsstufen gehen bis zu fünfzig Prozent der Wählermeinungen verloren. Derlei könnte vermieden werden, wenn Reformvorhaben (wie in der Schweiz) ein Referendum durchlaufen müssten. Die Regierung müsste dann die Gesetze auf den Median der Wählermeinungen ausrichten; ideologische Liebhabereien wie im Falle der deutschen Föderalismusreform wären nur noch beschränkt möglich. In einer Referendumsdemokratie folgt auf jeden Vorschlag sofort die Frage: Wird der Souverän das billigen? Abweichungen von den Wählerpräferenzen sind dann nur noch bis zu einer Ablehnungsquote von 49 Prozent möglich.

Es entbehrt nicht der Ironie, dass die Schweiz nur drei Wochen vor dem Scheitern der deutschen Reform eine eigene Föderalismusreform erfolgreich auf den Weg gebracht hat. Im November 2004 wurde der neue Finanzausgleich vom Volk gebilligt. Wie in Deutschland ging es um die Entflechtung von Aufgaben zwischen Bund und Gliedstaaten, den Kantonen. Gleichzeitig wurde der (im deutschen Reformvorhaben ausgeklammerte) Finanzausgleich reformiert und auf eine neue Berechnungsbasis gestellt. Infolge der Heterogenität der schweizerischen Bevölkerung war das Vorhaben politisch schwierig, nicht einfacher jedenfalls als die Föderalismusreform in Deutschland. Aber die Regierung musste auf die Ansichten und den Reformwillen der Bürger eingehen. So kam ein Kompromiss zustande, der von fast zwei Dritteln der Wählerinnen und Wähler getragen wurde.

> Der reinen parlamentarischen Demokratie wohnt im Falle eines Zweikammersystems ein Blockade-Potential inne, das es zu beachten gilt.

In der Schweiz wird immer wieder kritisiert, die Referendumsdemokratie sei zu langsam und daher ineffizient. Darin steckt eine Wahrheit. Aber es kommt stets darauf an, welche Alternativen zur Verfügung stehen. Der von manchen Schweizern gelobten, reinen parlamentarischen Demokratie wohnt im Falle eines Zweikammersystems ein strategisches Blockade-Potential inne, das es zu beachten gilt.

CHARLES B. BLANKART, 1942 in Luzern geboren, ist Professor für Finanzwissenschaft mit besonderer Berücksichtigung der Öffentlichen Finanzen an der Humboldt-Universität zu Berlin, ferner unter anderem wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.