

**Zeitschrift:** Freiburger Geschichtsblätter  
**Herausgeber:** Deutscher Geschichtsforschender Verein des Kantons Freiburg  
**Band:** 99 (2022)

**Artikel:** Föderalismus und Demokratie in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten : Schnittstellen und Kontraste  
**Autor:** Weichlein, Siegfried  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1033336>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 18.02.2025

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

SIEGFRIED WEICHLEIN

FÖDERALISMUS UND DEMOKRATIE  
IN DER SCHWEIZ,  
DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND UND  
DEN VEREINIGTEN STAATEN:  
SCHNITTSTELLEN UND KONTRASTE\*

Dass föderale Staaten demokratisch verfasst sind, erscheint mit Blick auf die Schweiz, die Vereinigten Staaten und die Bundesrepublik eine Binsenweisheit zu sein. Aber bereits ein Blick auf die Verhältnisse in der Russischen Föderation, in Brasilien und den USA lassen Zweifel aufkommen. Und der historische Blick in die Vergangenheit zeigt erst recht, wie lange es dauerte und wie wenig selbstverständlich es war, dass Föderationen zu Demokratien wurden. Dort wo Föderalismus und Demokratie harmonierten, geschah das in ganz unterschiedlichen Konstellationen und nicht nach den gleichen Mechanismen. So folgte der Schweizer Ständerat dem Modell des US-Senats, während der deutsche Bundesrat näher bei den Gesandtenversammlungen des Alten Reiches blieb. Beide, Senat und Bundesrat, wirkten sich lange als Demokratisierungsbremsen aus, gingen aber später mit der Demokratie konform. Im 20. Jahrhundert entwickelten sich die politischen Parteien zum Bindeglied zwischen Demokratie und Föderalismus. Das galt für die deutschen Länder, die Schweizer Kantone und die *states* in den USA. Aber auch das konnte paradoxe Wirkung zeigen. Parteien verbanden einerseits die nationalen Parlamente mit den föderalen Kammern. Andererseits

\* Vortrag, gehalten am 1. Juni 2021 vor dem Deutschen Geschichtsforschenden Verein des Kantons Freiburg.

verstärkten sie immer dann die Spannungen zwischen den beiden Kammern, wenn sich dort entgegengesetzte Mehrheiten fanden<sup>1</sup>.

In der COVID-Krise zeigten der deutsche und der schweizerische Föderalismus Vollzugsengpässe<sup>2</sup>. Auch hier galt nämlich, dass «Krisen gleichsam eine Karrierechance für Sachzwänge bieten»<sup>3</sup>. Die Sachzwänge sprachen für die nationale Ebene und stärkten die Bundesregierungen in Berlin und Bern. Dennoch folgten föderale Akteure noch in der Pandemie-Krise nicht einfach zentralen Vorgaben, sondern agierten nach eigenen Logiken. «Landespolitische Akteure [nutzten] die bundesstaatliche Ordnung als Gelegenheitsstruktur [...] für opportunistische Argumentationsstrategien»<sup>4</sup>. Das führte zu Diskussionen um die Zukunftsfähigkeit des Föderalismus. War die Dezentralität ein Vorteil oder ein Nachteil in der Krisenbewältigung? Wie reagierten die Kantone und die deutschen Länder auf die gestiegene Bedeutung der Exekutiven?

Die COVID-Krise legte aber nicht nur die Schwächen des Föderalismus offen, sondern auch seine Stärken. Differenz in der Ausführung konnte unkoordiniertes Nebeneinander, aber auch Di-

<sup>1</sup> Arthur BENZ / Sabine KROPP, Föderalismus in Demokratien und Autokratien. Vereinbarkeiten, Spannungsfelder und Dynamiken, in: *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft* 8 (2014), S. 1–27; Arthur BENZ, *Föderale Demokratie. Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie*, Baden-Baden 2020; Gerhard LEHMBRUCH, *Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre*, Wiesbaden 2003; Siegfried WEICHLIN, *Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik*, Stuttgart 2019.

<sup>2</sup> Konferenz der Kantonsregierungen, *Covid-19-Pandemie. Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone Plenarversammlung vom 18. Dezember 2020 – Zwischenbericht*, Bern 2020.

<sup>3</sup> Karsten FISCHER, *Moralkommunikation der Macht. Politische Konstruktion sozialer Kohäsion im Wohlfahrtsstaat*, Wiesbaden 2006, S. 126.

<sup>4</sup> Sabine KROPP / Christoph NGUYEN / Antonios SOURIS, Zusammenhalt im Bundesstaat? Bundesfreundliche und opportunistische Argumentationsstrategien in der Pandemie (online first), in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 15 (2022), 10.03.2022, S. 1.

versität bedeuten, die lokal massgeschneiderte Lösungen erlaubte. Vollzugsdefizite auf Kantonsebene gingen mit der Möglichkeit einher, sich an die Lage im Kanton anzupassen. Dabei fehlte den föderalen Akteuren zu keinem Zeitpunkt die demokratische Legitimation. Die Frage demokratischer Gewaltenteilung stellte sich vielmehr im Blick auf den Schweizer Bundesrat und seinen temporären Machtzuwachs<sup>5</sup>.

Im Folgenden soll die geschichtliche Entwicklung des Verhältnisses von Föderalismus und Demokratie im Zentrum stehen. Die Ausführungen wollen Schnittstellen, aber auch Kontraste im Verhältnis von Föderalismus und Demokratie in der Schweiz, den USA und Deutschland beleuchten. Zwei Typen föderal-demokratischer Ordnung zeichnen sich in der jüngsten Zeitgeschichte ab. Der erste Abschnitt arbeitet den deutschen Typ, der zweite jenen der USA heraus. In einem dritten Schritt soll die Schweiz eingeordnet werden. Die Typisierung bezieht sich dabei nicht auf feste Grössen, sondern auf Dynamiken. Die Komplexität des Themas entsteht dadurch, dass es sich bei Föderalismus und Demokratie nicht um fixe Institutionen handelt, die sich aufeinander zu- oder voneinander wegbewegen, sondern dass die Veränderung in dem einen Wandel im anderen nach sich zieht. Die Wechselwirkungen zwischen föderaler Ordnung und demokratischem Prozess beziehungsweise die Fließgleichgewichte zwischen Föderalismus und Demokratie rücken damit ins Zentrum des Interesses. Die drei föderalen Demokratien werden daher charakterisiert entlang von drei Bereichen: teilstaatliche Autonomie, die Rolle der Parteien und der Demokratietyp.

<sup>5</sup> Eva Maria BELSER / Bernhard WALDMANN / Andreas STÖCKLI, Corona und die Macht des Bundesrats, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 26. Mai 2020; Yvonne HEGELE / Johanna SCHNABEL, Federalism and the Management of the COVID-19 Crisis. Centralisation, Decentralisation and (Non-)Coordination, in: *West European Politics* 44 (2021), S. 1052–1076.



*Der deutsche unitarische Bundesstaat*

Die Institutionen des deutschen Föderalismus nach 1949 speicherten historische Erfahrungen und Traditionen. Das galt sowohl für Institutionen wie den Bundesrat als auch für die Länder. Der Bundesrat in Bonn und dann in Berlin mit seiner geschichtsmächtigen Ausstrahlung, dem gedämpften Kammerton und seinem gemächlichen Tempo strahlte wie keine andere west- und gesamtdeutsche Institution historische Sättigkeit aus<sup>6</sup>. Wichtiger noch war, dass er die weit zurückreichende Tradition eines Föderalismus der Exekutiven der Länder fortsetzte. Das unterschied den deutschen Föderalismus des 19. und 20. Jahrhunderts von den föderalen Kammern in der Schweiz und den USA, deren Mitglieder vom Volk gewählt werden. Der deutsche Bundesrat und der US-Senat sind kontinuierliche Gremien ohne Legislaturperioden, während der Schweizer Ständerat ein diskontinuierliches Gremium mit Legislaturperioden darstellt.

Besonders aber speicherten die Länder historische Erfahrungen und unterstrichen ihre Autonomie gerne mit dem Hinweis auf ihre geschichtliche Dauer. Dem diene lange die Disziplin der Landesgeschichte an den Landesuniversitäten<sup>7</sup>. In Bayern stand dafür das mehrmals aufgelegte vierbändige *Handbuch der bayerischen Geschichte*<sup>8</sup>. Der bayerische Landeshistoriker Michael Doeberl hatte schon zwischen 1906 und 1932 in seiner dreibändigen *Entwicklungsgeschichte Bayerns* ein Panorama des ältesten Staates Euro-

<sup>6</sup> Helmut HERLES, Der Stil von Bundesrat und Bundestag. Kammerton und Schaubühne, in: Bundesrat (Hg.), *Vierzig Jahre Bundesrat. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in der Evangelischen Akademie Tutzing vom 11. bis 14. April 1989*, Baden-Baden 1989, S. 231–250.

<sup>7</sup> Siegfried WEICHLIN, Freiheit und Modernisierung. Der Ort der Region im Lichte zweier Pathosformeln des 19. und 20. Jahrhunderts, in: *Blätter für deutsche Landesgeschichte* 109 (2014), S. 399–422.

<sup>8</sup> Max SPINDLER (Hg.), *Handbuch der bayerischen Geschichte*, 4 Bde., München 1967.

pas entwickelt. Ähnlich selbstbewusst trat die sächsische Landesgeschichte der Zwischenkriegszeit auf<sup>9</sup>. Die Wappen und Hymnen der deutschen Länder unterstreichen das alles. Die historische Eigentümlichkeit der deutschen Länder wird regelmässig zelebriert in Hessentagen, Niedersachsentagen, Bayerntagen, Rheinland-Pfalz-Tagen, in der Zwischenzeit auch Sachsentagen, und Thüringentagen. Gesättigt mit Geschichte ist auch der Denkmalschutz, der regionale Eigenheiten bewahren möchte<sup>10</sup>. Die Konjunktur des Regionalen und seiner Geschichte stellt eine Reaktion auf die fortschreitende Vernetzung aller Lebensbereiche und die Globalisierung von Politik und Wirtschaft dar<sup>11</sup>.

#### *Teilhabe oder Autonomie?*

Doch sollten sich Historiker und Historikerinnen nicht von Kontinuitätsbehauptungen und erzählten Ursprungsereignissen einschüchtern lassen. Tatsächlich nahmen die Imaginationen historischer Dauer und Besonderheit der Länder und Regionen in dem Masse zu, in dem Koordination und Kooperation von Bund und Ländern einen «unitarischen Bundesstaat» Wirklichkeit werden liessen. Die Akzentuierung des Eigenen und Unverwechselbaren reagierte auf gesteigerte Verbindungen und Vernetzungen. Seit den 1950er-Jahren bildete die «Angleichung der Lebensverhältnisse» (Grundgesetz Art. 72) das politische Leitbild, das auf die ungleiche Verteilung der Flüchtlinge und Vertriebenen in einer Zusammenbruchsgesellschaft reagierte<sup>12</sup>. So koordinierten sich die Länder schon früh untereinander, um die Lebensverhältnisse anzugleichen.

<sup>9</sup> Rudolf KÖTZSCHKE, *Nationalgeschichte und Landesgeschichte*, Halle an der Saale 1924.

<sup>10</sup> Winfried SPEITKAMP, Erinnerungskultur und Denkmal. Kassel im 20. Jahrhundert, in: *Hessisches Jahrbuch für Landesgeschichte* 63 (2013), S. 1–23.

<sup>11</sup> WEICHLEIN, Freiheit (wie Anm. 7).

<sup>12</sup> Mark JAKOB / Katharina HERBERT, *Zwischen Ablehnung und Solidarität. Die Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge im Gebiet des heutigen Hochtaunuskreises, 1945 – ca. 1960*, Marburg 2014; George TURNER,

1952 beschloss der Bundesrat den Lastenausgleich. Bereits 1948 entstand die KMK, die Kultusministerkonferenz der westdeutschen Länder. Nicht das Leitbild der Autonomie, sondern der Wille zur nationalen Teilhabe und Mitgestaltung bewegten die Länder zu immer mehr Koordination und Kooperation<sup>13</sup>.

Der für die Bundesrepublik kennzeichnende Vorrang der nationalen Mitsprache vor der Länderautonomie wurde besonders deutlich beim Finanzföderalismus. An Schlüsselstellen der Ausgestaltung des Finanzföderalismus nach 1949 standen immer wieder bayerische Politiker mit einem ausgesprochen föderalistischen Hintergrund. Nach 1949 bildete die bayerische CSU-Landesgruppe im Bonner Bundestag ein Scharnier zwischen der Bundespolitik und der Landespolitik, allgemeiner gesprochen zwischen der vereinheitlichenden Bundespolitik und dem Autonomiebestreben Bayerns<sup>14</sup>. 1955 kam unter der Führung von Bundesfinanzminister Fritz Schäffer (CSU) die Erste Finanzreform und der sogenannte Kleine Steuerverbund zustande, der die Steuererhebung in der gesamten Bundesrepublik nach einheitlichen Grundsätzen vereinheitlichte und einen gemeinsamen Topf aus allen Einnahmen schuf, der dann anteilig auf Bund und Länder verteilt wurde<sup>15</sup>. Kern des

«Was wollen die hier?» *Flüchtlinge und Einheimische 1945–49. Das Beispiel Ebstorf in der Lüneburger Heide*, Berlin 2019.

<sup>13</sup> Hans-Werner FUCHS, Vereinheitlichung des Schulwesens als Reformstrategie? Zur Wirkung bildungspolitischer Entscheidungen am Beispiel des «Düsseldorfer Abkommens» der KMK, in: Gisela MILLER-KIPP / Bernd ZYMEK (Hg.), *Politik in der Bildungsgeschichte. Befunde, Prozesse, Diskurse*, Bad Heilbrunn 2006, S. 167–182.

<sup>14</sup> Petra WEBER, Föderalismus und Lobbyismus. Die CSU-Landesgruppe zwischen Bundes- und Landespolitik 1949 bis 1969, in: Thomas SCHLEMMER / Hans WOLLER (Hg.), *Bayern im Bund*, Bd. 3: *Politik und Kultur im föderativen Staat 1949 bis 1973*, München 2004, S. 23–116.

<sup>15</sup> Wolfgang RENZSCH, *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990)*, Bonn 1991.

ursprünglichen Trenn-Finanzföderalismus waren getrennte Steuern für Bund und Länder, worauf die Alliierten 1949 bestanden hatten. Von dieser Konzeption nahm die Finanzreform von 1955 Abschied. Noch weiter ging die Grosse Steuerreform und der Grosse Steuerverbund, den Bundesfinanzminister Franz-Joseph Strauss (CSU) und Wirtschaftsminister Karl Schiller (SPD) 1969 ausarbeiteten. In den zwanzig Jahren zwischen 1949 und 1969 kehrte sich der Verfassungskompromiss zum Finanzföderalismus von 1949 in sein Gegenteil um. Für die föderal gesonnene bayerische CSU war die Mitwirkung an der Bundespolitik erstrebenswerter als das Insistieren auf bayerischer Landesautonomie<sup>16</sup>.

Der Primat der nationalen Mitsprache vor der Länderautonomie blieb auch nach der Wiedervereinigung 1990 erhalten. Dass die deutsche Einheit schliesslich eine politische und finanzielle Aufgabe von Bund und Ländern sein würde, ergab sich nicht zwingend aus der föderalen Praxis der alten Bundesrepublik vor 1989. Immer wieder hatten steuerschwache Länder den Schulterschluss mit der Bundesregierung gegen die steuerstärkeren Länder gesucht, Finanzierungslasten an den Bund abgegeben und im Gegenzug Mitsprache bei der Beschlussfassung zu den entsprechenden Kompetenzen über den Bundesrat erhalten. Die finanziell kräftigeren Länder hatten dagegen versucht, ihre Autonomie gegenüber dem Bund zu wahren. Nach den Erfahrungen des industriegesellschaftlichen Umbaus der Kohle- und Stahlreviere in Nordrhein-Westfalen und im Saarland während der 1980er-Jahre stand zu erwarten, dass auch die deutsche Einheit im Transfer zwischen dem Bund und den steuerschwachen ostdeutschen Ländern geschehen würde. Aber so kam es nicht. Den Länderfinanzausgleich unmittelbar nach 1990 auf die ostdeutschen Länder auszudehnen, hätte zwar aus den Armenhäusern unter den westdeutschen Ländern, etwa dem Saarland oder Bremen, Nettozahler für ostdeutsche Länder gemacht. Es blieb daher anfangs bei Transferzahlungen des Bundes an die ostdeutschen

<sup>16</sup> Alf MINTZEL, *Die CSU. Anatomie einer konservativen Partei 1945–1972*, Opladen 1978.

Länder. Doch 1995 liessen sich die ostdeutschen Länder nicht mehr durch Bundeszuweisungen aus der Solidarität aller deutschen Länder herauskaufen. Der neue Länderfinanzausgleich umfasste nun auch die ostdeutschen Bundesländer. Im Gegenzug erhielten alle Länder 7% mehr von der Umsatzsteuer (44 statt 37%) und der Bund beteiligte sich ausserdem mit Ergänzungszuweisungen. Der Föderalismus verhinderte, dass die ostdeutschen Länder Adressaten und Empfänger von Hilfe wurden und machte sie zu Akteuren der deutschen Einheit<sup>17</sup>.

### *Parteien*

Für das Verhältnis von Föderalismus und Demokratie vor und nach 1990 waren die politischen Parteien strukturbildend. Das gilt in zweierlei Hinsicht: zum einen im Blick auf die Parteistrukturen selbst, zum anderen im Blick auf das Verhältnis von Bundestag und Bundesrat. Alle Parteien in der Bundesrepublik sind auf mehreren Ebenen organisiert. Es gibt Bundes- und Landesparteien, Bezirks-, Kreis-, Stadt- und Ortsverbände. Parteien sind föderale Mehrebenengebilde. Das hat Konsequenzen für die Personalrekrutierung und für die innerparteiliche Meinungsbildung. Das politische Personal der Bundesebene wird auf der Landesebene rekrutiert. Kreisverbände sind für die Nominierungen im Wahlkreis, Landesverbände für die Landeslisten zuständig. Die doppelte Filterwirkung für die Elitenrekrutierung ist ein Kennzeichen des deutschen Föderalismus. Erst nachdem die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt wurden, können sie ein bundespolitisches Renommee gewinnen. Daher bleiben Quereinsteiger aus Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft in die Bundespolitik sehr selten. Die Landesparteien sind in den meisten Fällen die Gatekeeper für den Eintritt in die Bundespolitik.

<sup>17</sup> WEICHLIN, *Föderalismus* (wie Anm. 1), S. 190; Henrik SCHELLER, *Politische Massstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs politikwissenschaftliche Analyse der Bund-Länder-Verhandlungen 1995 bis 2001*, Berlin 2005.

Das galt auch für die Ministerpräsidenten der Parteien. Aus ihrem Kreis stammen die meisten Kanzlerkandidaten und Kanzler. Wer politische Aufstiegsambitionen hegt, sieht sich in der Regel mit der Aufgabe konfrontiert, ein Bundesland so zu regieren, dass er oder sie eine bundespolitische Resonanz findet. Bekannte Beispiele dafür waren der Berliner Regierende Bürgermeister Willy Brandt (SPD, Kanzler 1969–1972), der rheinlandpfälzische Ministerpräsident Helmut Kohl (CDU, Kanzler 1982–1998) und der niedersächsische Ministerpräsident Gerhard Schröder (SPD, Kanzler 1998–2005). Die Ministerpräsidenten hatten Einsitz im Vorstand der Bundesparteien oder waren kooptiert. Sie spielten auf zwei Ebenen und verklammerten sie gleichzeitig. Schwächer ausgeprägt war dieser Zusammenhang für die kleineren Parteien FDP und Die Grünen.

Bei der CDU wurde dieser Charakter eines Mehrebenengebildes besonders deutlich. Sie war eine ausgesprochene Sammlungspartei, in der regionale Parteien aufgingen. Regionalparteien wie die bayerische CSU konnten im westdeutschen Parteiensystem nur dann langfristig überleben, wenn sie einen bundespolitischen Partner fanden, der ihre Forderungen im Bundesrat und im Bundestag vertrat. Für die CSU war das die CDU, die lange den Charakter einer politischen Sammlungsbewegung aufwies<sup>18</sup>. Etwas abgeschwächt galt das auch für die SPD<sup>19</sup>. Sowohl bei CDU/CSU als auch bei der SPD verteidigten bestimmte Parteibeirke unterhalb der Landesverbände ihre herausgehobene Stellung. Bei der SPD waren das die Parteibeirke Ostwestfalen und Hessen-Süd, bei der CDU der rheinische CDU-Verband oder die altbayerische CSU.

Auch wenn die SPD im Kaiserreich den Föderalismus als Demokratieprävention kennengelernt hatte, wurden ihr in den langen Oppositionszeiten nach 1949 die Vorteile der Mitsprache über

<sup>18</sup> Frank BÖSCH, *Die Adenauer-CDU. Gründung, Aufstieg und Krise einer Erfolgspartei 1945–1969*, Stuttgart 2001.

<sup>19</sup> Peter LÖSCHE / Franz WALTER, *Die SPD. Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei. Zur Entwicklung der Sozialdemokratie von Weimar bis zur deutschen Vereinigung*, Darmstadt 1992.



den Bundesrat bewusst und sie nutzte den Föderalismus für ihre Politik. Auch die Parteifinzen sicherten die Autonomie der Landes- gegenüber der Bundesebene. Das Geld floss ursprünglich von unten nach oben, von den Landesparteien an die Bundespartei. Erst spät wurde die Bundesgeschäftsstelle der CDU auch finanziell besser ausgestattet. In diesem «komplizierte(n) Geflecht voneinander unabhängiger, sich gegenseitig beeinflussender und miteinander rivalisierender Subsysteme» kam Konrad Adenauer die Rolle des Schlichters und Letztentscheiders zu<sup>20</sup>. Aber auch die SPD mit ihren starken Bezirksverbänden ist als «lose verkoppelte Anarchie» beschrieben worden, in der der Parteivorstand ständig vermittelte und ausglich<sup>21</sup>.

#### *Verhandlungsdemokratie*

Noch in einer anderen Hinsicht verbanden die Parteien Demokratie und Föderalismus. Seit der Regierungsübernahme der sozialliberalen Koalition 1969 nutzte die CDU/CSU ihre zuerst relative und später absolute Mehrheit im Bundesrat zu Oppositionszwecken. Bei zustimmungspflichtigen Gesetzen, in der Regel über 50% aller Gesetze, war die Regierung auf die Zustimmung der Opposition angewiesen. Im mehrheitsdemokratischen Blick auf die gegensätzlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat hätte man eine Blockade der Regierungsentwürfe durch die Opposition immer dort erwarten können, wo ihr dies möglich war. Dem war aber nicht so. Mit ca. 4 Prozent scheiterten selbst in der Legislaturperiode zwischen 1976 und 1980 nur vergleichsweise wenige Gesetze endgültig am Widerstand des Bundesrates. Der Vermittlungsausschuss und anschließende Verhandlungen mit Paketlösungen zwischen verschiedenen umstrittenen Materien und mit Kompromissen verfolgten das Ziel,

<sup>20</sup> Wulf SCHÖNBOHM, *Die CDU wird moderne Volkspartei. Selbstverständnis, Mitglieder, Organisation und Apparat, 1950–1980*, Stuttgart 1985, S. 222.

<sup>21</sup> Karsten GRABOW, *Abschied von der Massenpartei. Die Entwicklung der Organisationsmuster von SPD und CDU seit der deutschen Vereinigung*, Wiesbaden 2000, S. 39; LÖSCHE / WALTER (wie Anm. 19), S. 192–227.

dass jede Seite das Ergebnis als Erfolg präsentieren konnte. Auch hatten ambitionierte Ministerpräsidenten kein Interesse daran, als Blockierer dazustehen. Handlungsfähigkeit und Gestaltungswille waren für sie viel erstrebenswerter<sup>22</sup>.

Verhandlungen kennzeichneten nicht nur die Arbeit des Bundestages und des Bundesrates, sondern auch die Beziehungen zwischen ihnen. Das war nicht nur ein Ergebnis der durchweg entgegengesetzten Mehrheiten in den beiden Kammern, sondern auch der zeitgenössischen Planungseuphorie. Planung und Globalsteuerung bildeten parteiübergreifende Leitbegriffe. Planung sollte vorausschauend und strukturell Krisen verhindern. An der verabredeten gemeinsamen «Konzertierten Aktion» und dem «Tisch der gesellschaftlichen Vernunft» (Karl Schiller) waren nicht nur die Parteien, sondern auch die Tarifpartner und die grossen Interessenverbände beteiligt. Was hier 1967 noch weitgehend informell begann, hatte seit 1969 Verfassungsrang. Bundestag und Bundesrat organisierten auf Dauer die strukturelle Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei mehreren Gemeinschaftsaufgaben, wozu der Hochschulbau, der Küstenschutz und die regionale Wirtschaftsförderung zählten. Hinzu kam die Bildungsplanung und die Finanzplanung. Aus gesetzgebungstechnischen Zwängen und aus gemeinsamen Verabredungen heraus verflochten sich die Arenen Bundestag und Bundesrat zu einem permanenten Verhandlungssystem, in das auch die Tarifpartner und die Interessenverbände einbezogen wurden. Es entstand ein funktionales Äquivalent zur Schweizer Vernehmlassung, bei dem ebenfalls zahlreiche politische und vorpolitische Akteure eingebunden werden.

Die Konstellation von Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik war und ist komplex. Es finden sich Momente der Mehrheitsdemokratie und der Verhandlungsdemokratie. Die Wahlen zu den Parlamenten auf Bundes- und Länderebene führen zu Regierungskoalitionen auch mit knappen Mehrheiten. Hier ist die Mehrheitsdemokratie am Werk. Die Praxis der Gesetzgebung dagegen

<sup>22</sup> Herbert SCHNEIDER, *Ministerpräsidenten. Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus*, Opladen 2001.



wird von einem föderalen Verhandlungssystem dominiert. Ein markantes Kennzeichen der Demokratie im west- und später gesamtdeutschen Bundesstaat bildete ihre korporatistische Überformung. An den Verhandlungsrunden und Kommissionen nahmen nicht nur die Parteien und die von den gleichen Parteien geführten Landesregierungen, sondern auch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Vertreter landwirtschaftlicher Erzeuger- und Konsumenteninteressen, die Spitzenverbände der Gebietskörperschaften und weitere Verbände teil, die zumeist selbst nicht demokratisch legitimiert waren, deren Teilnahme die Debatte aber gesellschaftlich verankerte. Die Verhandlungsdemokratie mit demokratisch legitimierten, aber auch nicht legitimierten Akteuren ist hier am Werk. Die Bundesregierung steht hier nicht gegen die Opposition, sondern muss in vielen Fällen mit ihr eine Einigung finden, da auch die Opposition immer irgendwo regiert und über den Bundesrat Einfluss entfaltet.

### *Der Trennföderalismus in den USA*

Diese drei Dimensionen, Autonomie, Parteien und demokratisches Mehrebenensystem, kennzeichnen auch die USA. Doch fiel der Gründungskompromiss der Vereinigten Staaten anders aus als derjenige des Deutschen Kaiserreiches.

#### *Federal government und die Autonomie der states*

«Federal» und «federal government» bezogen sich in der nordamerikanischen Verfassung von 1787 auf den Gesamtstaat und damit auf die Union mit der Bundesregierung in Washington DC. Die Einzelstaaten gaben bestimmte und abschliessend benannte Aufgaben an die Bundesebene ab, blieben aber ansonsten autonom. Diese Autonomie gegenüber (und nicht mit) der Bundesregierung war ein durchgängiges Kennzeichen des Trennföderalismus der Vereinigten Staaten<sup>23</sup>. Sie wurde zu einem Charakteristikum ihrer

<sup>23</sup> BENZ (wie Anm. 1), S. 147.

politischen Kultur, aber nicht dem einzigen. Anschliessend an den Progressivismus des frühen 20. Jahrhunderts veränderte der New Deal nach 1933 die Beziehungen zwischen *federal government* und den *states*. Präsident Franklin D. Roosevelt, auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise 1932 gewählt, reagierte nicht nur auf die Wirtschafts- und Bankenkrise, sondern auch auf die durch die Krise enorm gewachsenen Disparitäten zwischen den einzelnen *states*. Die New Deal-Administration siedelte viele ihrer grossen Infrastrukturprojekte im Süden, etwa in Tennessee, an, um die Ungleichheit zwischen den *states* zu mindern und Entwicklungsmöglichkeiten etwa durch Energie zu schaffen. Generell veränderte sich das Verhältnis zwischen dem *federal government* und den *states* im New Deal unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise und der massiven Intervention der Regierung Roosevelt<sup>24</sup>.

Damit kannten die Vereinigten Staaten zwei Modelle, wie sich die föderalen Ebenen zueinander verhielten. Einerseits waren die *states* autonom und besaßen alle Attribute der Staatlichkeit. Andererseits waren die Beziehungen zwischen Washington und den *states* seit dem New Deal «intergovernmental relations», permanente Aushandlungsprozesse zwischen Akteuren auf beiden Ebenen, was sich nach 1945 fortsetzte und in den 1960er-Jahren mit der Politik der «Great Society» verstärkte. Dieses Beziehungssystem basierte auf Verhandlungen zwischen Bundesbehörden, Kongressausschüssen und den Regierungsbehörden in den *states*, nicht aber zwischen den Spitzen der Exekutiven, dem Präsidenten und den Gouverneuren. Wenn es um staatenübergreifende Regelungen geht, haben auch nichtstaatliche Akteure wie Industriekonzerne, Banken

<sup>24</sup> Jane Perry CLARK, *The Rise of a New Federalism. Federal-State Cooperation in the U.S.*, New York 1938; William ANDERSON, *Federalism – Then and Now*, in: *State Government* 16 (1943), S. 107; James T. PATTERSON, *New Deal and States. Federalism in Transition*, Princeton 2016; John Joseph WALLIS / Wallace E. OATES, *The Impact of the New Deal on American Federalism*, in: Michael BORDO (Hg.), *The Defining Moment. The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, Chicago 1998, S. 155–180.

und Gewerkschaften eine Bedeutung. Im politischen Alltag spielen Senatoren, weniger aber die Exekutiven der *states* und des Bundes eine Rolle. In allen Fällen ist das Ziel von «intergovernmental relations» nicht die Angleichung der Lebensverhältnisse, sondern Unterstützungen und Reformen, um die *states*, ihre Wirtschaft und ihre Arbeitnehmer zu konkurrenzfähigen Akteuren im föderalen Wettbewerb der *states* untereinander zu machen<sup>25</sup>.

Für die Chancengleichheit der *states* und die Einhaltung der Spielregeln dieses Wettbewerbs erklärte sich seit dem New Deal die Bundesregierung in Washington DC für zuständig. Sie fand Möglichkeiten und Schlupflöcher in der Verfassung wie die «interstate commerce clause», um regulierend einzugreifen. Die *states* betrieben untereinander nur eine sehr schwache Selbstkoordination. Föderalismus war in den USA – anders als in Deutschland – älter als Demokratie und mit starken Ungleichheiten und Wohlstandsgefällen unter den *states* vereinbar. Im Vordergrund stand die Autonomie der einzelnen *states*, auch wenn sie mit gravierenden sozialen und wirtschaftlichen Gefällen einherging. Die starke Autonomie der *states* begünstigte einen Wettbewerb zwischen ihnen, nicht aber die Angleichung durch eine distributive gesamtstaatliche Politik. Der Wettbewerb zwischen den *states* galt und gilt in den USA als legitime Lösung für soziale und wirtschaftliche Ungleichheit.

Das wirkte auf die Demokratie in den USA, ihre Akteure und Handlungsfelder zurück. Die Politikwissenschaftler Alfred Stepan und William Riker betonten, dass der Föderalismus in den USA einerseits die Abgabe von Rechten durch die *states* an die Bundesregierung in Washington vorsah. Aus den vielen *states* entstand so ein neues Ganzes, das mehr als seine Teile war: «e pluribus unum» lautete die entsprechende politische Formel auf gesamtstaatlichen Plaketten und Wappen. Ihr institutioneller Ausdruck war das Re-

<sup>25</sup> Ann O'M. BOWMAN, Intergovernmental Councils in the United States, in: *Regional & Federal Studies* 27 (2017), S. 623–643. David M. WELBORN / James E. ANDERSON, *Intergovernmental Relations in the American Administrative State. The Johnson Presidency*, Austin 2021.

präsentantenhaus, das auf der Basis des allgemeinen und gleichen Wahlrechts gewählt wird. Den entsprechenden Föderalismus nannten Stepan und Riker «coming together federalism». Demokratie bedeutet hier «demos-enabling», indem es auf der Basis gleichen Wahlrechts allen Wählern der USA die gleiche Möglichkeit politischer Teilhabe gibt.

Gleichzeitig sorgte sich die Gründergeneration der Vereinigten Staaten um eine dadurch mögliche Tyrannei der Mehrheit. Ihr beugten sie mit zahlreichen *checks and balances* vor. Neben der ausgeprägten horizontalen Gewaltenteilung gehörte dazu, dass jeder Staat, egal wie gross oder klein, im Senat gleich repräsentiert war. Dieses Set von Sicherungen gegen die demokratische Herrschaft einer Mehrheit wirkte somit «demos-constraining». Es schränkte den Handlungsspielraum der demokratisch gewählten Mehrheit ein. Das durch das gleiche Stimmrecht hervorgegangene Repräsentantenhaus erhielt seinen institutionellen Widerpart im Senat<sup>26</sup>. Föderalismus und Demokratie hegen sich im Blick auf gesamtstaatliches Handeln wechselseitig ein. Demokratisches «demos-enabling» steht dem föderalen «demos-constraining» gegenüber. Die Politikwissenschaftlerin Jenna Bednar fasste diese Ambivalenz so: «Federalism and democracy are closely related, although neither one requires the other.»<sup>27</sup>

Und diese Ambivalenz kommt auch in den Finanzbeziehungen zwischen den Staaten und Washington zum Ausdruck. Die Vereinigten Staaten kennen keinen föderalen Finanzausgleich. Auch übernimmt die Bundesregierung nicht die Schulden der *states*, was durch den ersten Finanzminister Alexander Hamilton grundgelegt war. Zum einen war die territoriale Integrität des Landes nach 1865 nicht gefährdet, zum anderen war das Leitbild des «social citizenship», der sozialen Rechte, die mit der Staatsbürgerschaft einhergingen, nur schwach ausgeprägt. Dafür existieren «federal grants»

<sup>26</sup> Alfred C. STEPAN, *Federalism and Democracy. Beyond the U.S. Model*, in: *Journal of Democracy* 10 (1999), S. 19–34.

<sup>27</sup> Jenna BEDNAR, *The Robust Federation. Principles of Design*, Cambridge 2008, S. 21.

der Bundesregierung in Washington, die für genau umrissene Ausgaben ausgegeben werden<sup>28</sup>. Die Vergabe der «federal grants» wird vom sogenannten «iron triangle» geregelt, das aus der Bundesregierung und ihrer Administration, dem Kongress und Interessengruppen besteht. Durch die extreme Heterogenität zwischen den Interessen und den Kongressabgeordneten, den Senatoren und den Wahlkreisen, die sie vertreten, bildete sich eine Vielzahl von nicht miteinander abgestimmten Finanzbeziehungen auf der Basis zahlreicher «vertikaler Koalitionen» heraus. 26 Bundesbehörden zahlen 1000 oft sehr spezielle Zuweisungen im ganzen Land an *states*, aber auch an Kommunen. Ein integriertes System des vertikalen Finanzausgleichs ist nicht entstanden. Freilich beträgt der Bundeszuschuss zum Haushalt der *states*, die seit der Krise der 1840er-Jahre einen verfassungsmässigen Zwang zum ausgeglichenen Haushalt kennen, bis zu ein Viertel ihrer Ausgaben<sup>29</sup>.

### *Parteien*

Auch die USA kannten ein nationales Parteiensystem aus zwei Parteien, die in allen 50 Bundesstaaten vertreten waren und Kandidaten aufstellten. Auch hier kam die nationale Führungsriege der Parteien aus den Bundesstaaten, wo sie zumeist Senatoren oder Gouverneure gewesen waren<sup>30</sup>. Doch überwogen die Unterschiede zum deutschen Föderalismus. Während der deutsche Föderalismus den Länderregierungen die Vertretung der Länder im Bundesrat zuwies, waren die Senatoren in Washington weitgehend unabhängig von

<sup>28</sup> Daniel BÉLANDA / André LECOURSA, Fiscal Federalism and American Exceptionalism. Why is There No Federal Equalisation System in the United States? in: *Journal of Public Policy* 34 (2014), S. 303–329.

<sup>29</sup> Thomas KRUMM, *Föderale Staaten im Vergleich. Eine Einführung*, Wiesbaden 2015, S. 115–120; Axel HEISE, *Bündische Solidarität oder föderaler Wettbewerb? Finanzföderalismus in Deutschland, der Schweiz und den USA im Vergleich*, Baden-Baden 2010.

<sup>30</sup> Willi Paul ADAMS / Manfred BERG, *Die USA im 20. Jahrhundert*, München 2012.

den Exekutiven ihrer *states*. Sie wurden seit 1913 von der Bevölkerung gewählt und verfügten über sechsjährige Amtsperioden. Das förderte die Politisierung des Senats. Die Parteienkämpfe aus dem Repräsentantenhaus wurden hier fortgesetzt. Die Spitzen der Exekutiven in den *states*, die Gouverneure der 50 Bundesstaaten, waren damit ausser der Gouverneurskonferenz auf der Bundesebene nicht wirklich vertreten<sup>31</sup>.

Ein Merkmal der nordamerikanischen föderalen Demokratie ist, dass die Parteien anders als in der Bundesrepublik nicht das zentrale Bindeglied zwischen Bürgerschaft und politischen Amtsinhabern spielen. Die Demokraten und die Republikaner mobilisieren zwar in allen *states* Anhänger, sie bieten jedoch nur eingeschränkt «konkurrierende Gemeinwohlvorstellungen». Ihre ideologische Ausrichtung ist nicht eindeutig, variiert je nach Landesteil und ist stark auf Personen zentriert. Die Anhänger wählen zwar Parteien, diese sind jedoch in erster Linie mit Personen und führenden Repräsentanten verbunden, weniger mit der Partei als ganzer. «Parteien werden [in den USA traditionell] nicht als kollektive Akteure sichtbar.»<sup>32</sup>

Ein dezentralisiertes Parteiensystem in Verbindung mit einer föderalen Kopplung von *states* und *federal level* stellt nach William Riker das Kennzeichen funktionierender föderaler Demokratien dar. Für Riker waren gesamtstaatliche Parteien, die gleichzeitig dezentralisiert waren, typisch für föderale Demokratien wie die USA oder Kanada. Seiner Meinung nach existierten in modernen Demokratien oft dezentralisierte Parteiensysteme in partiell zentralisierten oder unitarisierten föderativen Strukturen. Gerade von dezentralisierten Parteien und Parteiensystemen hing die Stabilität von Föderalismus und Demokratie ab<sup>33</sup>. Als Riker diese in der Literatur einflussreiche Position

<sup>31</sup> David Brian ROBERTSON, *Federalism and the Making of America*, New York 2012.

<sup>32</sup> Ebd., S. 140.

<sup>33</sup> William RIKER, Federalism, in: Fred L. GREENSTEIN / Nelson W. POLSBY (Hg.), *Handbook of Political Science*, Bd. 5, Reading MA 1975, S. 93–173; WEICHLIN, *Föderalismus* (wie Anm. 1), S. 134.



1975 ausführte, traf sie auf dem Höhepunkt der «imperial presidency» politisch zu. Inzwischen haben sich jedoch die Rahmenbedingungen stark verändert: die ideologische Polarisierung zwischen den *states* und zwischen den Parteien ist weit vorangeschritten. Zwar sind die Parteien nach wie vor dezentralisiert, aber die vereinheitlichende Wirkung des *federalism* hat erheblich nachgelassen.

*Gewaltenteilung, checks and balances*

Die föderale Demokratie der Vereinigten Staaten ist ein System mit grossen eingebauten demokratischen Spannungen, die ein permanentes Nachjustieren und Verhandeln zwischen den verschiedenen Ebenen erfordern. Die vertikale Integration in den «intergovernmental relations» findet in Verhandlungen zwischen den Fachausschüssen des Kongresses und den entsprechenden Verwaltungen der *states* statt. Die Parteien verbinden beide Ebenen kaum mehr. Vielmehr verschärfen sie die politische Auseinandersetzung auf beiden Ebenen und zwischen ihnen. Die amerikanische Demokratie zahlt für «ihr Regierungssystem [...], das der Freiheitssicherung und Machtbegrenzung dienen soll», den hohen Preis, «dass die losen Kopplungen, die in den intergouvernementalen Beziehungen und in den parteiübergreifenden Netzwerken und Verhandlungen entstanden, nie gegen die Konfrontation der Parteien geschützt werden können»<sup>34</sup>. Diese Konfrontation setzte sich in den informellen Netzwerken und den intergouvernementalen Beziehungen fort. Koordiniertes Regieren gelang der demokratisch legitimierten Bundesregierung in Washington vor allem dann, wenn sie die politische Konfrontation umging und sektorale Policy-Netzwerke nutzte, also themenbezogene Netzwerke aus Teilen der Bundesregierung, des Kongresses und der Administrationen in den *states*<sup>35</sup>.

Dahinter steht ein systemisches Dilemma. Die Demokratie in den Vereinigten Staaten verfolgt gleichzeitig zwei Ziele, die nur teil- und zeitweise und nie strukturell und auf Dauer zur Deckung gebracht werden können: einerseits die gesamtstaatliche Handlungsfähigkeit

<sup>34</sup> BENZ (wie Anm. 1), S. 155 und 159.

<sup>35</sup> Ebd., S. 176.

und andererseits ihre scharfe Kontrolle. Diese Konstellation birgt keinen Mechanismus zur Konfliktdeskalation, wenn die Handlungsfähigkeit der Exekutive und die Kontrolle der Exekutive in aller Schärfe gegeneinanderlaufen. Die Demokratisierung des politischen Systems der USA stärkte eher die Konflikte zwischen «den Institutionen des Regierungssystems und den Ebenen der Föderation [...] als ein Zusammenwirken»<sup>36</sup>. Demokratie wirkte damit – wie wir es in unseren Tagen wieder erleben – tendenziell konfliktverschärfend und nicht -entschärfend.

*Die Schweiz: Föderales Regieren im Schatten der  
Referendumsdemokratie*

Was kennzeichnet die Konfiguration von Föderalismus und Demokratie in der Schweiz? Stellt sie einen neuen und eigenen Typ dar? Oder steht sie einem der beiden genannten Modelle, dem deutschen oder dem nordamerikanischen, nahe?

*Die Eidgenossenschaft und die Autonomie der Kantone*

Bereits auf den ersten Blick spricht vieles für eine Nähe zum US-Modell. Vorbild für den Ständerat war 1848 der US-Senat. Überhaupt standen die Befürworter eines liberalen Bundesstaats 1848 in einer argumentativen und intellektuell-begrifflichen Tradition, die bis zurück zu den *Federalist Papers* reichte<sup>37</sup>. Das System aus repräsentativ gewähltem Nationalrat, Ständerat auf der Basis von zwei Ständeräten pro Kanton und siebenköpfigem Bundesrat war anfangs so konzipiert, dass der Willen der liberal-freisinnigen Mehrheit zur Geltung kommen konnte. «Die Vertreter des <Freisinns> konstruierten zwar die föderale Demokratie nach dem Vorbild der

<sup>36</sup> Ebd., S. 175.

<sup>37</sup> Juri AUDERSET, *Transatlantischer Föderalismus. Zur politischen Sprache des Föderalismus im Zeitalter der Revolutionen, 1787–1848*, Berlin 2016, S. 127–160, 228–239.



amerikanischen Verfassung, sie beabsichtigten aber keine machtbegrenzende Gewaltenteilung, sondern eine Herrschaftsordnung, die die Macht bei der Parlamentsmehrheit konzentrierte.»<sup>38</sup> Die Freisinnige Partei steuerte in den ersten Jahrzehnten mit ihrer Mehrheit auf der Basis der repräsentativen Demokratie die Politik des Landes.

Doch blieb die Selbständigkeit der Kantone erhalten, auch dies eine Parallele zu den USA. Die Kantone ordneten sich mitnichten der nationalen Ebene unter. Wie in den USA waren die Kompetenzen der Bundesebene abschliessend nummeriert und konnten nur durch eine Verfassungsänderung verschoben oder ergänzt werden. Das trennföderale Modell kennzeichnete die politische Kultur der Schweiz, auch wenn die Bundesgewalt in der Verfassungsrevision 1874 und dann im 20. Jahrhundert gestärkt wurde<sup>39</sup>.

Auch in der Schweiz war die föderale Gliederung in einem weiten Sinne als Bundesstaat und zuvor als Staatenbund älter als die Demokratie. Die Autonomie der Kantone ging der Forderung nach gleicher Partizipation lang voraus. Sie bildete einen Wert an sich gegenüber der Demokratie. Während in der Bundesrepublik jede Abweichung vom unitarisierenden Prinzip der einheitlichen Lebensbedingungen eine besondere Begründung verlangt, sind in der Schweiz umgekehrt alle «Schritte zur Reduktion der interkantonalen Varianz [...] einer Begründung» bedürftig<sup>40</sup>. Die Unterschiede in den sozialen, ökonomischen und kulturellen Lebensverhältnissen sind in der Schweiz und in den USA mit dem föderalen Prinzip vereinbar, in der Bundesrepublik stehen sie ihm entgegen. Die Autonomie der politischen Ebenen ist ein höheres politisches Gut als die gesamtstaatliche Angleichung der Lebensverhältnisse. Die Autonomie der Kantone

<sup>38</sup> BENZ (wie Anm. 1), S. 164.

<sup>39</sup> Jakob TANNER, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, München 2015.

<sup>40</sup> Dietmar BRAUN, Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich, in: *Swiss Political Science Review* 9 (2003), S. 57–89; Adrian VATTER / Sonja WÄLTI, Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive – Der Umgang mit Reformhindernissen, in: *Swiss Political Science Review* 9 (2003), S. 1–25, hier S. 4.

kommt auch im Vollzugsföderalismus zum Ausdruck. Die Kantone setzen Bundesrecht um, nicht der Bund selbst, was die Schweiz mit den bundesdeutschen Verhältnissen verbindet. Wie sie diese Gesetze umsetzen, ist nicht strikt vorgegeben. In ihren besonderen Umsetzungen der Bundesgesetze haben die Kantone einen grossen Spielraum. Auch um die Vetomacht der Kantone bei der Implementation von Gesetzen nicht zu stärken, werden die Kantone bei der Gesetzgebungsarbeit im vorhinein genau gehört<sup>41</sup>.

Der Trennföderalismus war nur die eine Seite des Schweizer Föderalismus. Kantone und Bund waren gleichzeitig auf viele Weisen miteinander verbunden. Die Kantone besaßen vielfältige Mitwirkungsmöglichkeiten bei Entscheidungen auf Bundesebene. Dazu gehörten nicht nur der Ständerat und das Ständemehr, das bei allen Abstimmungen nötig war, und die Standesinitiative, sondern auch Expertenkommissionen und Vernehmlassungsverfahren, in denen sie ihre Positionen einbringen konnten. Es wirkten also starke Gegengewichte gegen eine Zentralisierung<sup>42</sup>. Dabei stand immer das Drohpotential im Hintergrund, die Kantone könnten bei Nichtberücksichtigung ihrer Einwände zur Standesinitiative, zur Kantonsinitiative oder gar unterstützend und indirekt zum Referendum schreiten. Der Bundesrat tat deswegen gut daran, rechtzeitig auf die Positionen der Kantone im Gesetzgebungsverfahren zu einer landesweiten Regelung einzugehen. Die Internationalisierung der Märkte und Handelsregeln, der Schutz der Landwirtschaft und die Exportfähigkeit der Schweizer Industrie begünstigten die Tendenz zur Vereinheitlichung, denen auch die Kantone entsprechen wollten<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Adrian VATTER, *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Opladen 2021.

<sup>42</sup> VATTER/WÄLTI (wie Anm. 40), S. 10. Mit Verweis auf Wolf LINDER, *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en œuvre de la législation*, Lausanne 1987; DERS., *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern 1999.

<sup>43</sup> Jürg ALBRECHT, *Expansion der Moderne. Wirtschaftswunder, Kalter Krieg, Avantgarde, Populärkultur*, Zürich 2010.

Nimmt man die beiden Tendenzen zusammen, so ergibt sich ein widersprüchliches Bild: «ein zentripetaler Druck aus dem Wandel des föderativen Diskurses weg von der Betonung der Vielfalt und hin zur Vereinheitlichung und Harmonisierung» und andererseits «ein zentrifugaler Druck aufgrund des zunehmenden Vetopotentials der Kantone im bundesstaatlichen Entscheidungsprozess»<sup>44</sup>. Der Schweizer Föderalismus begünstigte die «Zielvorstellungen der Nichtzentralisierung, des territorialen Minderheitenschutzes, der Subsidiarität und der Vielfalt der Lebensbedingungen»<sup>45</sup>.

Die Rolle der Kantonsregierungen ist stärker als die der deutschen Landesregierungen. Sie können über die Standesinitiative ihrerseits der Bundesversammlung einen Gesetzesvorschlag unterbreiten. Damit sind sie Akteure mit einem beträchtlichen Vetopotenzial. Einseitige Aktionen und Reaktionen, gestützt auf Initiativ- und Vetorechte, dienen vor allem der Drohung und dem Aufzeigen roter Linien in den Verhandlungen mit dem Bund. Die Koordination zwischen dem Bund und den Kantonen geschieht in erster Linie auf dem Wege von formellen Beteiligungsverfahren, aber auch in informellen Beratungen der Regierungen. Überhaupt ist die Koordination nur teilweise formalisiert und lebt von vorgängigen oder gleichzeitigen informellen Beschlüssen und Paketen. Kommunikative Prozesse, der Austausch von Informationen und Meinungen und Verhandlungen prägen den Interessenausgleich zwischen Bund und Kantonen<sup>46</sup>.

Die Autonomie der Kantone schlug sich im Schweizer Finanzföderalismus nieder, der insgesamt eine Zwischenstellung zwischen der deutschen und der nordamerikanischen Finanzordnung einnahm.

<sup>44</sup> VATTER/WÄLTI (wie Anm. 40), S. 9.

<sup>45</sup> Ebd., S. 11. Vgl. auch LINDER (wie Anm. 42); Leonhard NEIDHART, Elementare Bedingungen der Entwicklung des schweizerischen Föderalismus, in: Arthur BENZ / Gerhard LEHMBRUCH (Hg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, Opladen 2001 (Sonderheft Politische Vierteljahresschrift 32), S. 111–132.

<sup>46</sup> Adrian VATTER, *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden 2016, S. 460–463; BENZ (wie Anm. 1), S. 167.

Einerseits blieben die Einnahmeseiten von Kommunen, Kantonen und Bund streng getrennt. Der Bund besass eine genau aufgelistete Anzahl von Steuerkompetenzen. Der Rest entfiel an die Kantone. Die Schweizer Finanzordnung war damit stark dezentral verfasst. Im internationalen Vergleich wiesen die Schweizer Kantone «mit Ausnahme einiger Bundesstaaten in den USA, die weitreichendsten Steuerkompetenzen im Vergleich zu allen subnationalen Gebietskörperschaften der föderalen Staaten [auf]. Dieser Steuerföderalismus bildet das finanzielle Rückgrat der Eigenständigkeit der Kantone».<sup>47</sup>

Andererseits kennt die Schweiz – wie die Bundesrepublik – einen zielgerichteten Finanzausgleich zu Gunsten der schwachen Kantone. Ziel ist dabei nicht die Angleichung der Lebensverhältnisse, sondern der Ausgleich besonderer Belastungen besonders in den Bergregionen. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs von 2004 spricht allen Kantonen mindestens 85% des Landesdurchschnitts zu. Dieser Ausgleich wird hergestellt durch Bundeszahlungen und durch Beiträge der reicheren Kantone. Neun Geberkantone standen 2014 17 Nehmerkantonen gegenüber. In der Tendenz zahlen damit in der Schweiz anteilig mehr Kantone (34%) in den Finanzausgleich ein als in Deutschland (18%). Das relative Volumen des horizontalen Finanzausgleiches liegt dagegen mit 0,28% des Bruttoinlandsproduktes ähnlich hoch wie in Deutschland (0,31%). Ziel dieses Finanzausgleiches ist es, «die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis [zu] erhalten». Der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen ist im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland, zu Österreich, Belgien und Spanien sowie den USA besonders hart und umkämpft. Insgesamt balancieren die Kantone zwischen dem Steuerwettbewerb auf der einen und der Einnahmensicherheit auf der anderen Seite, um etwa zahlungsfähig

<sup>47</sup> Denise BRÜHL-MOSER, Schweizerischer Föderalismus. Ausgestaltung, Neugestaltung und Herausforderungen, in: Ines HÄRTEL (Hg.), *Handbuch Föderalismus*, Bd. 4, Berlin 2012, S. 697–744, hier: 716; KRUMM (wie Anm. 29), S. 128–132.

im Rahmen der sozialstaatlichen Umverteilung unter den Kantonen zu bleiben (Umverteilung der ersten Säule der Sozialversicherung)<sup>48</sup>.

### *Die Parteien*

Wodurch werden die Ebenen der Eidgenossenschaft und der Kantone verklammert? Die Parteien stellen das Personal für alle politischen Institutionen auf Bundes- und Kantonalebene. Auch die Karrierewege in den Parteien führen von den Kantonen zum Bund. Grossräte wechseln gerne in den National- oder Ständerat, kantonale Staatsräte in die eidgenössischen Gremien und in den Ständerat. Die Personalzirkulation sorgt dafür, dass kantonale Erfahrungen und Besonderheiten auf der gesamtstaatlichen Ebene in den Gesetzgebungsprozess eingespeist werden. Wie in der Bundesrepublik wirkt der Föderalismus auch in der Schweiz als Filter bei der Elitenrekrutierung.

Die alternativen Gemeinwohlvorstellungen der Parteien erlauben einen friedlichen Mehrheitswechsel (in Deutschland Macht- oder Regierungswechsel), ohne dass ein Kanton um seine Autonomie fürchten muss. Die verallgemeinerten Gemeinwohlvorstellungen der Schweizer Parteien zielen auf das ganze Land. Die Parteiorganisationen sind jedoch dezentralisiert. Dennoch finden die Parteien in allen Kantonen Anhänger. Die generalisierten Gemeinwohlvorstellungen des politischen Katholizismus, Konservatismus, Liberalismus und Sozialismus sowie der ökologischen Bewegung finden sich (mit unterschiedlichen Schwerpunkten) in der ganzen Schweiz und verhinderten ein Parteiensystem entlang seiner sprachlichen und konfessionellen Bruchlinien. Nationale Parteien mit konkurrierenden Vorstellungen des Gemeinwohls entstanden in den politisch-sozialen Grosskonflikten des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts, die an zahlreichen Orten gleichzeitig auftraten. Liberaler Freisinn und Konservative kamen aus dem Staatsbildungskonflikt zwischen Zentrum und Peripherie, der politische Katholizismus aus dem Kulturkampf, die Sozialdemokratische Partei aus dem scharfen Antisozialismus der Arbeitgeber und Liberalen und die Grünen

<sup>48</sup> BRÜHL-MOSER (wie Anm. 47); KRUMM (wie Anm. 29), S. 128.

schliesslich aus dem Protest gegen die Umweltverschmutzung und die Atomkraft<sup>49</sup>.

Das Schweizer Parteiensystem ist nicht zentralisiert und wird nicht von der Bundesebene aus gesteuert, sondern es ist dezentral und hat seine Schwerpunkte und Kraftzentren in den Kantonen. Die organisatorische Stärke und die Wählermobilisierung der Parteien variiert deutlich von Kanton zu Kanton. Dietmar Braun bezeichnet die Parteizentrale auf der Bundesebene leicht überspitzt «eher als ein Sekretariat der Föderation von unterschiedlichen Parteifraktionen [...], denn als harmonisierendes und lenkendes Organ». Die Schweizer Parteien haben im Vergleich zur Bundesrepublik nur einen kleinen und wenig professionellen Parteiapparat, beschränkte Finanzen und sind in sich heterogen. Auf der kantonalen Ebene stellen sie sich auf die regionalen Besonderheiten ein. Dennoch sind sie keine Kantonsparteien, sondern stehen für Vorstellungen des gesamtstaatlichen Gemeinwohls. Sie mobilisieren bei nationalen Wahlen und bei Referenden ihre Anhänger. Die Parteien agieren landesweit, ohne ihre kantonalen Wähler aus dem Blick zu verlieren<sup>50</sup>. Auf der kantonalen Ebene besitzen sie ausgeprägte Leitungsstrukturen mit starken Spitzen. Hier liegt ihr Schwerpunkt und hierher leiten sich Personal und Politik auf den anderen Ebenen Bund und Kommune in der Regel ab. Lediglich die Sozialdemokratische Partei ist etwas stärker zentralisiert.

Die Vertretung aller grossen Parteien (bis auf die Grünen) im Bundesrat sorgt für eine Allparteienregierung. Die Bundesräte decken das Parteienspektrum (bis auf die Grünen) im Wesentlichen ab, aber auch die Landessprachen. Damit verbinden die Parteien in der Exekutive die Kantone und den Bund. Dezentralisierte Parteien stellen die nationale Exekutive. Anders als in der Bundesrepublik

<sup>49</sup> So die Herleitung (bis auf die Grünen) bei: Stein ROKKAN, *Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken*, rekonstruiert und eingeleitet von Peter FLORA, Frankfurt a. M. 2006.

<sup>50</sup> BRAUN (wie Anm. 40), S. 66.



oder in den Vereinigten Staaten kommt es nicht zu einer Blockadestruktur verschiedener demokratisch gewählter Ebenen gegeneinander. Die Kantone sind gleich mehrfach in die nationale Politik eingebunden: durch den Ständerat, den die Parteien beschicken, durch den Bundesrat, der dem Konkordanz- und Proporzgedanken folgt, und durch die zahlreichen Möglichkeiten der Partizipation an der Gesetzgebungsarbeit. Die Konkordanzdemokratie hat einen systemischen Nutzen, weil sie bei Entscheidungen möglichst alle Parteien einbindet und die Gesetzgebung vor dem negativen Ausgang eines Referendums schützt.

#### *Regierung, Opposition und Referendumsdemokratie*

Die Exekutive, der Bundesrat, wird am Beginn jeder Legislaturperiode gewählt und ist bis zu deren Ende nicht absetzbar. Auch kann der Bundesrat seinerseits die Bundesversammlung nicht auflösen. Anders als die Bundesrepublik und die Vereinigten Staaten kennt die Schweizer Konfiguration strukturell keine Entgegensetzung von Regierung und Opposition oder von Regierungsparteien und Oppositionsparteien, auch wenn das okkasionell immer wieder vorkam. Die Abgeordneten einer Partei, die einen Bundesrat stellt, sind nicht verpflichtet, diesen Bundesrat oder den gesamten Bundesrat *in corpore* zu unterstützen. Die Parlamentarier aller Parteien verstehen sich vielmehr als Kontrollorgan der Regierung. Die Parteien agieren autonom ohne Rücksicht auf ihre Regierungsbeteiligung. Das parlamentarische Prinzip von Regierung und Opposition trifft auf die Schweiz nicht zu, auch wenn die Schweizerische Volkspartei (SVP) seit über zwanzig Jahren mit dem Oppositionsmodus spielt. Dafür finden sich *checks and balances*, wie sie das amerikanische Präsidialsystem kennt, auch in der Schweiz. Nicht nur Nationalrat und Ständerat kontrollieren die Regierung, sondern auch das Elektorat durch Referenden und Initiativen. Verkürzt ausgedrückt: Die Opposition ist das Volk selbst<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Ebd., S. 71.

Die Schweizer Konfiguration von repräsentativer und direkter Demokratie entwickelte sich immer mehr dahin, dass die fehlende Opposition in der Konkordanzdemokratie von der direkten Demokratie wahrgenommen wird. Bei der Kompetenzerweiterung des Bundes ist die Opposition noch stärker: hier gibt es parlamentarische und direktdemokratische Hürden<sup>52</sup>. Politik findet damit auf der Basis des repräsentativen Prinzips, aber im Schatten der Referendumsdemokratie statt. Diese basiert ihrerseits auf einer doppelten Mehrheitsentscheidung: Mehrheiten im Volk und Mehrheiten bei den Kantonen, dem sogenannten Ständemehr. Die föderale Demokratie der Schweiz kennt zahlreiche demokratische Beteiligungsformen auf mehreren Ebenen: für den Staatsbürger die Wahl, das Referendum und die Initiative, für die Kantone Mitwirkungs-, Beteiligungs- und Vernehmlassungsrechte, Repräsentation im Ständerat, Standesinitiative und Kantonsreferendum und einen erheblichen Spielraum bei der Umsetzung von Bundesgesetzen. Weil so viele bei der Schweizer Gesetzgebung mitreden, verschränken sich die Ebenen des dezentralen Föderalismus. Die Kantone gehen relativ flexibel mit der zentralen Autorität um, ohne in reflexhafte Abwehrhaltung zu verfallen<sup>53</sup>. Der Bund wiederum arbeitet mit umfangreichen Beteiligungsrechten der Kantone.

### *Die Schweizer föderale Demokratie im Vergleich*

Hält man die Schweizer föderale Demokratie ins Gegenlicht der Arrangements in der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten, dann treten eine Reihe von strukturellen Ähnlichkeiten und funktionalen Entsprechungen zu den Vereinigten Staaten hervor. Besonders markant sind sie bei den demokratischen Parteien.

<sup>52</sup> Ebd., S. 63.

<sup>53</sup> Ebd., S. 85.



1. Wie die Senatoren in den Vereinigten Staaten so vertreten auch die Ständeräte in der Schweiz nicht die Kantonsregierungen, sondern Parteien. Das stellt einen markanten Unterschied zum deutschen exekutivlastigen Föderalismus dar. Die Kantonsregierungen sprechen auf eidgenössischer Ebene nicht über den Ständerat, sondern über andere Konferenzen und Institutionen der Beteiligung mit. Das Ständeratsmodell orientiert sich an politischen Parteien und am Elektorat in den Kantonen und nicht an einzelnen Kantonsregierungen.
2. Die Parteien und das Schweizer Parteiensystem sind stark dezentralisiert und im Vergleich zur Bundesrepublik auf der gesamtstaatlichen Ebene nur schwach konturiert. Auch dies ist eine Parallele zu den USA. Die Parteien haben nicht nur Schwerpunkte auf der Ebene der Kantone. Ihr politisches Personal wird auch auf Kantonsebene rekrutiert und transportiert kantonale Interessen.
3. Nicht die Polarität von Regierung und Opposition dominiert den politischen Alltag, zumal Konkordanz und Parität Oppositionsparteien keine Funktion geben. Das Parlament hat die Aufgabe, die Regierung, den Bundesrat, zu kontrollieren. Darin kommt der starke Anti-Zentralismus des politischen Systems zum Ausdruck. Auch das stellt eine Parallele zu den USA her, die zwar aufgrund des Wahlrechtes eine Oppositionspartei kennen, deren Anti-Zentralismus aber mindestens so ausgeprägt wie in der Schweiz ist.