



Der schweizerische Föderalismus als Modell für die EU-Verfassung?

ROLAND VAUBEL

Das Erfolgsgeheimnis der schweizerischen Verfassung ist die Kombination von direkter Demokratie und Dezentralisierung.(1) Die direkte Demokratie sorgt dafür, dass die Politiker das tun, was die Mehrheit der Bürger will. Die Dezentralisierung dagegen schützt die Minderheiten und letztlich den Einzelnen vor der Tyrannei der Mehrheit.

Ohne die Dezentralisierung wäre die direkte Demokratie gefährlich. Denn die Mehrheit kann ein Interesse daran haben, die Minderheit zu unterdrücken und zu Lasten der Leistungseliten umzuverteilen. In der repräsentativen Demokratie ist diese Gefahr geringer, denn die Repräsentanten des Volkes können durch die Verfassung in ein System der Checks und Balances (Mehrkammersysteme, Grundrechtsschutz durch ein Verfassungsgericht usw.) eingebunden werden. Ohne Dezentralisierung neigt allerdings auch die repräsentative Demokratie zur Benachteiligung der Minderheiten, denn die politischen Mehrheiten der verschiedenen Parlamentskammern werden meist übereinstimmen, und die Mehrheit der Verfassungsrichter wird von der politischen Mehrheit bestellt. Die Gefährdung der Minderheit(en) ist in der repräsentativen Demokratie zwar geringer, aber sie bleibt ein Problem.

Die Dezentralisierung sorgt nun dafür, dass die Minderheiten zu geringen Kosten abwandern können, wenn sie schlecht behandelt werden — erst mit dem Bankkonto und -depot, dann mit den Investitionen und schließlich mit dem Möbelwagen. Die «Exit-Option» der Minderheit hindert die Mehrheit daran, die Leistungseliten exzessiv zu besteuern oder ihnen zu viele Vorschriften zu machen, d.h. die Wirtschaft mit einem Netz von Regulierungen zu überziehen.

Der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften (Gemeinden, Kantonen, Staaten) bietet den Wahlbürgern auch mehr Vergleichsmöglichkeiten. Sie können daher leichter erkennen, welche Politik zum Erfolg führt und wie das eigene Gemeinwesen reformiert werden muss. Die Dezentralisierung zähmt daher nicht nur die Macht der Mehrheit in der direkten Demokratie, sie trägt auch dazu bei, dass die Mehrheit ihr eigenes Interesse besser erkennt. Misst man den Grad der Dezentralisierung an dem Anteil der Staatsausgaben, der nicht auf den Bund entfällt, so wird die Schweiz nur von Kanada übertroffen. Aber dieser Anteil ist in den letzten Jahrzehnten rapide gesunken. Denn die Dezentralisierung wird durch die schweizerische Verfassung — auch im Vergleich zu anderen Bundesstaaten — nicht hinreichend abgesichert. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe.

Zum einen fehlt den Kantonen das Recht, aus der Konföderation auszutreten. In der Schweiz wie in den USA hat die Mehrheit der Minderheit in der Mitte des 19. Jahrhunderts in einem Bürgerkrieg das Sezessionsrecht verweigert, und dabei ist es geblieben. Die Möglichkeit der Sezession würde der Zentralisierung entgegenwirken und daher die Macht des Staates und der Mehrheit begrenzen. Der Hauptgrund, weshalb Kanada heute der dezentralisierteste Bundesstaat der Welt ist, dürfte in den durchaus glaubwürdigen Sezessionsdrohungen Quebecs zu sehen sein. Seit einigen Jahren ist das Austrittsrecht der kanadischen Provinzen sogar ausdrücklich anerkannt und das Austrittsverfahren vom Verfassungsgericht geregelt.

Zum anderen ist in der Schweiz die zweite Abgeordnetenversammlung, der Ständerat, nicht geeignet, den Zentralisierungsbestrebungen der Bundesregierung und des Nationalrats zu widerstehen. Denn die Mitglieder des Ständerats werden ja nicht wie in Österreich von den Parlamenten der Länder und auch nicht wie in Deutschland von den Regierungen der Länder, sondern wie seit 1913 in den USA direkt von den Bürgern der Gliedstaaten gewählt. Die empirische verfassungsökonomische Forschung(2) zeigt jedoch, dass der Anteil der zentralstaatlichen Ausgaben geringer ist, wenn die Parlamente oder Regierungen der Gliedstaaten in der zweiten Kammer vertreten sind. Sie sind stärker daran interessiert und eher in der Lage, die dezentrale Ordnung zu verteidigen als die Abgeordneten des Ständerats. Der Ständerat ist nicht weniger als der Nationalrat an der Zentralisierung der Schweiz interessiert, denn seine Abgeordneten können nur in der Bundespolitik Macht ausüben und werden wie der Nationalrat direkt von den Bürgern gewählt.

Glaubt man den ökonomischen Untersuchungen, so wird die Zentralisierung der Staatsausgaben aber vor allem durch das Alter und die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts erklärt.(3) Das ist plausibel, denn die Richter eines Bundesverfassungsgerichts sind ebenfalls an Zentralisierung interessiert: Je mehr Kompetenzen dem Bund zugesprochen werden, desto wichtiger und interessanter sind die Fälle, die die Bundesrichter zu entscheiden haben. Dass sich die Schweiz immer noch ein hohes Mass an Dezentralisierung bewahrt hat, liegt deshalb auch daran, dass das schweizerische Bundesgericht nicht für Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen zuständig ist. In den USA, Deutschland und Österreich, aber auch in anderen Bundesstaaten wie Australien, Indien und Kanada haben die Verfassungsgerichte die Zentralisierung in der Regel begünstigt oder geduldet.(4)

Der krassste Fall eines zentralisierenden Verfassungsgerichts ist zweifellos der Europäische Gerichtshof (EuGH).(5) Er wird daher allgemein als «Motor der Integration» bezeichnet. Für die Mitgliedstaaten ist es sehr schwierig, die mit einfacher Mehrheit erlassenen Urteile des EuGH zu korrigieren, denn weder der (Minister-)Rat noch die Regierungskonferenz können mit einfacher Mehrheit entscheiden, der Ministerrat sogar nur auf Vorschlag der Kommission, die das Zentralisierungsinteresse des Gerichtshofs teilt und ihn schützt.

Die «European Constitutional Group» hat daher in ihrem Entwurf für einen europäischen Verfassungsvertrag vorgeschlagen, dass Fragen der Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten von einem europäischen Subsidiaritätsgericht entschieden werden sollten, das aus Delegierten der nationalen Verfassungsgerichte besteht und nur für Fragen der Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zuständig ist.(6) Eine entsprechende Lösung könnte sich für die Schweiz anbieten, wenn ein Bundesgericht über die föderale Kompetenzverteilung entscheiden soll. Vor der bisher diskutierten Alternative, das schweizerische Bundesgericht zu einem allgemeinen Verfassungsgericht auszubauen, das auch für die föderale Kompetenzverteilung zuständig ist, kann jedenfalls vor dem Hintergrund der Erfahrungen in anderen Föderationen nur dringend gewarnt werden.

Das Erfolgsrezept der schweizerischen Verfassung — die Kombination aus Dezentralisierung und direkter Demokratie — findet in der Europäischen Union keine Anwendung. Ganz im Gegenteil, die europäische Integration läuft ihm total zuwider: Ziel der Union ist nicht nur die Marktintegration, sondern auch die politische Integration, d.h. Zentralisierung, und der Abstand zwischen den Bürgern und den Politikern, die in ihrem Namen Macht ausüben, wird durch die überragende Stellung der Bürokratie (Kommission), den Mangel an parlamentarischer Kontrolle und die Intransparenz der zentralstaatlichen Entscheidungsprozesse noch vergrößert. Könnte das

schweizerische Verfassungsmodell überhaupt auf einen ganzen Kontinent übertragen werden?

Wir haben gesehen, dass die direkte Demokratie für Minderheiten und für die Freiheit des Einzelnen gefährlich ist, wenn sie nicht von einem hohen Mass an Dezentralisierung begleitet wird. Das Land und seine Gliedstaaten müssen klein und offen sein. Die Abwanderung muss zu geringen Kosten möglich sein. Die Europäische Union hat nicht das Format der Schweiz und fast alle ihrer 25 Mitgliedstaaten sind wesentlich grösser als ein durchschnittlicher schweizerischer Kanton. Unter diesen Umständen kann die direktdemokratische Herrschaft der Mehrheit für die Minderheit(en) sehr gefährlich werden, zumal die Einkommens- und Präferenzunterschiede viel grösser sind. Die direkte Demokratie kann daher in der Europäischen Union nicht die gleiche Rolle spielen wie in der Schweiz. Sie muss auf solche Fragen beschränkt werden, bei denen sie keinen Schaden anrichten kann, sondern Nutzen stiftet.

Schaden ist zu erwarten, wo es um die Rechte von Minderheiten und staatliche Umverteilung geht. Nutzen ist zu erwarten, wo gravierende Kontrollprobleme bestehen und die Politiker über mehr Macht und Einkommen verfügen, als den Bürgern lieb ist. Europäische Referenden empfehlen sich daher «nur» zu den folgenden Themen:

1. die Vergütung, Ausstattung und Anzahl der europäischen Abgeordneten, Kommissionsbeamten und Richter,
2. alle EU-Privilegien (Subventionen, Steuervergünstigungen, Zölle und Regulierungen) für Interessengruppen,
3. Eingriffe der EU in die Vertragsfreiheit der Bürger (soweit es sich nicht um Verträge zu Lasten Dritter, z.B. Kartellverträge, oder eine Versicherungspflicht handelt),
4. der Gesamthaushalt der europäischen Institutionen,(7)
5. unionsweite Absprachen der Mitgliedstaaten über die «Harmonisierung» nationalstaatlicher Steuern und Regulierungen,
6. alle Vertragsänderungen und Gesetzgebungsakte der Europäischen Union, die Zuständigkeiten auf die Europäischen Institutionen übertragen oder die erforderliche Gesetzgebungsmehrheit reduzieren.

Auf manchen dieser Felder ist die direkte Demokratie auch in der Schweiz noch nicht voll entwickelt.

Anmerkungen:

(1) Treffender, wenn auch unüblich wäre die von Robert Nef vorgeschlagene Bezeichnung «Non-Zentralismus», denn es gilt das Subsidiaritätsprinzip.

(2) R. Vaubel, «Constitutional Safeguards Against Centralization in Federal States: An International Cross-Section Analysis», *Constitutional Political Economy* 7, 1996, S. 79–102.

(3) Ebd.

(4) Vgl. z.B. T. Sandalow, «The Expansion of Federal Legislative Authority», in T. Sandalow, E. Stein (eds.), *Courts and Free Markets*, Vol. I, Clarendon: Oxford 1982, S. 49–91; G. Kisker, «The West German Federal Constitutional Court as Guardian of the Federal System», *Publius: The Journal of Federalism* 19, 1989, S. 535–552; B.-C. Funk, *Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung*, Braumüller: Wien 1981, bes. S. 26, 46f., 60, 64f.; J. Rydon, «The Australian Tradition of Federalism and Federation», in M. Burgess, A.G. Gagnon (eds.), *Comparative Federalism and Federation*, Harvester Wheatsheaf: New York 1993, S. 227–243; E. McWhinney, «Supreme Courts and Judicial Law Making», *Martinus Nijhoff: Dordrecht* 1986, bes. S. 176–83.

(5) Vgl. z.B. H. Rasmussen, «On Law and Policy of the European Court of Justice», *Martinus Nijhoff: Dordrecht* 1986, and Sir Patrick Neill, «The European Court of Justice: A Case Study in Judicial Activism», *European Policy Forum*, London 1995.

(6) Peter Bernholz, Friedrich Schneider, Roland Vaubel, Frank Vibert et al., «An Alternative Constitutional Treaty for the European Union», *Public Choice* 91, 2004, S. 451-468, Art. 7 vi).

(7) Die European Constitutional Group schlägt vor, dass jede Erhöhung des Haushalts relativ zum Bruttoinlandsprodukt der Europäischen Union in jedem der Nettozahlerländer mit einfacher Mehrheit von den Wählern gebilligt werden muss (ebenda, Art. 10iii).

Roland Vaubel, Prof. Dr., Ökonom an der Universität Mannheim

2005

