

Fried Esterbauer
Guy Héraud
Peter Pernthaler
(Herausgeber)

FÖDERALISMUS

als Mittel permanenter Konfliktregelung

Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung
Band 6

Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE

4

WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges. m. b. H.
A-1092 Wien

Ernst Wegscheider
Schwaiger 2, 05232/2184
A-6173 Oberparfuss

Fried Esterbauer – Guy Héraud – Peter Pernthaler

FÖDERALISMUS

als Mittel permanenter Konfliktregelung

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 6

Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE
Band 4

Fried Esterbauer - Guy Héraud - Peter Pernthaler
(Herausgeber)

FÖDERALISMUS

als Mittel permanenter Konfliktregelung



WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
A-1092 Wien

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der
Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten

© 1977 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1092 Wien
Druck: H. Kowatsch, 6020 Innsbruck, Leipziger Platz 2
ISBN: 3 7003 0161 8

INHALT

TEIL I: GRUNDLAGEN

Michael MOTZ und Peter PERNTHALER, Innsbruck Der Bundesstaat als staatsrechtliches Instrument politischer Konfliktregelung am Beispiel der österreichischen Bundesverfassung	11
Ferdinand KINSKY, Nizza Integraler Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung	43
Karl WEBER, Innsbruck Föderalismus als Instrument demokratischer Konfliktregelung	51
Guy HÉRAUD, Pau Ethnischer Föderalismus — zur Vermeidung ethnischer Konflikte	73
Guiu SOBIELA-CAANITZ, Zürich Europas innere Spannungen als geistige Grundlagen des Föderalismus . . .	87

TEIL II: BEISPIELE FÜR FÖDERALISIERUNGEN ZUM ZWECKE DER KONFLIKTREGELUNG

Karl HAHN und Manfred HÖLSCHER, Aachen Föderalisierung der Bundesrepublik Deutschland	115
Pierre LIÉNARDY, Ath Auf dem Weg zum Föderalismus in Belgien	129
Guy HÉRAUD, Pau Die Föderalisierung Frankreichs	143
Glyn ROBERTS, Bradford Ein föderatives Regierungssystem für das Vereinigte Königreich	151
Andrea CHITI-BATELLI, Rom Eine föderalistische Struktur für Italien als Bestandteil einer föderalistischen Gliederung Europas	165
Eduard STOLL, Bruneck Ist die heutige Südtirol-Regelung föderalistisch?	189
Fried ESTERBAUER und Eduard STOLL, Innsbruck-Bruneck Föderalismus und Südtirol	193
José Francisco TORNÉ JIMENEZ und José Carlos LOPEZ MARQUEZ, Granada Föderalismus und Länderautonomie im spanischen Staat	201

Ernest WISTRICH, London	
Kompetenzübertragung in einer Europäischen Union — das nationale Dilemma	213
Fried ESTERBAUER, Innsbruck	
»Europa der Regionalstaaten und Regionen« — als föderativer Spannungsausgleich, Selbstbestimmung und Demokratievermehrung	223
Sergio SALVI, Florenz	
Für ein Europa der Nationalitäten	241
Fried ESTERBAUER, Innsbruck	
Die Kurdenfrage — außereuropäisches Anwendungsbeispiel föderalistischer Regelung ethnischer Konflikte	251
Reinhold HINTERLEITNER, Linz-Douala	
Föderalismus und permanente ethnische Konfliktregelung in Entwicklungsländern am Beispiel der Vereinigten Republik von Kamerun	267

VORWORT

Mit vorliegendem Sammelband wollen das Institut für Föderalismusforschung und die österreichische Sektion des CIFE einen Einblick in die heutige weltweite Situation des Föderalismus bieten. Immer mehr zeigt sich nämlich die gewaltige geistige und politische Macht dieser friedensstiftenden und freiheitsverbürgenden Ordnungsvorstellung als einzige zukunftssträchtige Lösung und Alternative für die gesellschaftliche und staatliche Existenz des Menschen und bedrohter Gruppen von heute. Es schien uns besonders bedeutsam, im gegenwärtigen Zeitpunkt, da die Verfassungsreform in vielen europäischen Staatswesen in ernsthafter Diskussion steht, die fortschrittliche und demokratiefördernde Dimension aufzudecken und gleichzeitig durch den weltweiten Bezug jenes uralte Vorurteil des Föderalismus als konservative Kirchtumspolitik zu zerstreuen.

Die Beiträge des Sammelbandes erweisen unter den verschiedensten Gesichtspunkten, daß der Föderalismus in einer Welt zunehmender Radikalisierung aller gesellschaftlichen, religiösen und nationalen Konflikte eine ernsthafte Alternative zu verschärfter politischer und menschlicher Spannung, aber auch den »klassischen« Auswegen der Übersteigerung zentraler Staatsgewalt und Machtausübung bilden kann. In Verbindung mit demokratischen und rechtsstaatlichen Einrichtungen und Verfahrensweisen erweist sich der Föderalismus überall als wirksamstes Instrument der Erhaltung der Vielfalt von Sprachen, Kulturen, religiösen und gesellschaftlichen Minderheiten (integraler Föderalismus). Darin erfüllt er nicht nur ein zutiefst humanes Anliegen — da der Mensch außerhalb dieser Gruppen als solcher nicht existieren kann — sondern gewährleistet zugleich den friedlichen Wettstreit verschiedener menschlicher Lebensformen und damit die Bedingung jeglichen wahren Fortschrittes von Kultur und Zivilisation. Im Hinblick auf seine bündische Grundstruktur ist der Föderalismus sicherlich zunächst auf die Existenzmöglichkeit und Freiheitssicherung von Gruppenordnungen abgestellt. Durch die in diesem Sammelband in vielen Varianten dargestellte Verknüpfung mit den rechtsstaatlichen und demokratischen Grundvorstellungen erhebt der moderne Föderalismus aber auch den Anspruch, ein wirksames Instrument der Gewaltenteilung und damit der Verteidigung der individuellen Rechte und Freiheiten des Menschen zu sein, die nirgends so bedroht sind als in der ungebrochenen Rasanz zentralistischer Machtanhäufungen einheitsstaatlicher Systeme.

In besonderer Weise ist dieser Sammelband den kräftigen Föderalisierungsbewegungen der »alten« Zentralstaaten Europas gewidmet! Ihre Einsatzbereitschaft, ihr Optimismus und ihr Erfahrungsschatz an existenziellen Auseinandersetzungen mit übermächtigen Zentralismen ist uns Ansporn und Vorbild für die Neuordnung Europas. Hier tritt die Entscheidung zwischen Föderalismus und endgültigem Scheitern immer klarer hervor.

Teil I

GRUNDLAGEN

DER BUNDESSTAAT ALS STAATSRECHTLICHES INSTRUMENT DER POLITISCHEN KONFLIKTREGELUNG AM BEISPIEL DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESVERFASSUNG

I. Einleitung

1. Der Staat ist auch heute noch die höchste und wichtigste politische Ordnungseinheit einer Gesellschaft¹⁾. Als Rechts- und Friedensordnung²⁾ ist der moderne Staat seit Beginn der Neuzeit das Instrument der politischen Konfliktregelung schlechthin³⁾. Innerhalb der verschiedenartigsten Staatsformen der Geschichte und Gegenwart⁴⁾ kommt wiederum dem Typus des Bundesstaates⁵⁾ besondere Leistungsfähigkeit und Integrationskapazität zu, deren staatsrechtliche Bedingungen und Möglichkeiten im folgenden an Hand der österreichischen Bundesverfassung untersucht werden sollen.
2. Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz ist in seiner staatsrechtlichen Struktur stark formal ausgerichtet⁶⁾. Seine weitgehende ideologische Indifferenz und politische Neutralität einerseits und der grundsätzliche Verzicht auf die inhaltliche Vorherbestimmung der obersten Staatswillensbildung⁷⁾ andererseits lassen der politischen Entwicklung viel Raum⁸⁾. Die Verfassung soll demnach primär die Organe und das Verfahren der obersten Staatswillensbildung — vor allem der Gesetzgebung — regeln, nicht aber den Inhalt der Gesetze und der dadurch gestalteten Gesellschafts- und Sozialordnung selbst vorherbestimmen. Der österreichischen Bundesverfassung fehlen im allgemeinen ideologische oder politische Plansollsätze.
3. Ein weiteres Kennzeichen des österreichischen Verfassungssystems sind die starken unitarischen Elemente des Bundesstaates⁹⁾. Die nur durch besondere Ereignisse durchbrochene Gleichgültigkeit der Bevölkerung, vor allem aber die Homogenität der von Wien aus dirigierte politischen Parteien, die keine echte Landespolitik, sondern nur Bundespolitik zu betreiben verstehen¹⁰⁾, ließen trotz Verankerung des bundesstaatlichen Prinzips in der österreichischen Bundesverfassung¹¹⁾ zentralistische bzw. unitarische Tendenzen entstehen, die den österreichischen Bundesstaat als »Bundesstaat sui generis« ausweisen¹²⁾.

II. Begriffsbestimmung und Typen von sozialen Konflikten

1. Zunächst scheint eine nähere Bestimmung des Begriffes »Konflikt« und eine allgemeine Erörterung möglicher Typen von sozialen Konflikten erforderlich. Nur so ist es möglich, die Funktion des Bundesstaates als staatsrechtliches Instrument der politischen Konfliktregelung zu bestimmen.

Diesen Definitionsversuchen sind allerdings Grenzen gesetzt. Das Fehlen einer einheitlichen Soziologie des Konflikts¹³⁾, Diskussionen um Enge und Weite des Konfliktbegriffs¹⁴⁾, weltanschauliche Differenzen und methodische Uneinigkeit verhinderten bislang eine einigermaßen einheitliche und allgemein anerkannte Definition des Begriffes »Konflikt«.

Lewis A. Coser definiert den sozialen Konflikt »als Kampf um Werte oder Statusansprüche, um Macht und knappe Ressourcen, in dem die Ziele der streitenden Parteien sich nicht nur auf die Erreichung der begehrten Werte beziehen, sondern auch auf die Neutralisierung, Verletzung oder Beseitigung ihrer Rivalen. Solche Konflikte können zwischen Individuen, zwischen Kollektiven oder zwischen Individuen und Kollektiven ausgetragen werden. Intergruppen- und Intragruppenkonflikte sind dauernde Merkmale sozialen Lebens.«¹⁵⁾

Der im Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Soziologie verwendete Begriff, ist in Inhalt, Umfang und Form nicht exakt definiert: »Allgemein wird unter Konflikt ein Zusammenstoß verschiedener Tendenzen im Verhalten und Handeln von Personen, Gruppen und Prozessen verstanden. Dabei kann es sich sowohl um objektive als auch um subjektive Tendenzen handeln. Ferner wird unter Konflikt eine Äußerung sich zuspitzender Widersprüche bzw. ein Zusammentreffen sozialer Verhaltensweisen verstanden, deren Zielkriterien divergieren.«¹⁶⁾

Für Galtung liegt ein Handlungssystem »dann im Konflikt, wenn das System zwei oder mehrere unvereinbare Zielzustände vereinigt.«¹⁷⁾

Das Wörterbuch der Soziologie assoziiert mit »Konflikt« die Begriffe Konkurrenz und Monopol, Krieg und Frieden, Rasse, Verbrechen¹⁸⁾.

2. Dem Problem, zu einer einheitlichen Begriffsbestimmung zu gelangen, entspricht die Schwierigkeit, eine logisch geschlossene Typologie sozialer Konflikte zu erstellen. Die verschiedenen Erscheinungsformen und Typen von sozialen Konflikten lassen sich weder hinsichtlich ihrer Ursachen noch hinsichtlich ihrer Äußerungsformen abschließend beschreiben.

Die nachfolgend angeführten Konflikttypen sind daher nicht als generelle Typisierung, sondern bloß als eine beispielhafte und keineswegs geschlossene Aufzählung möglicher Konfliktformen in einer Gesellschaft zu verstehen.

a) Parteipolitische Konflikte: Sie können sowohl zwischen verschiedenen Parteien als auch zwischen einzelnen Flügeln innerhalb einer einzigen Partei

auftreten (innerparteilicher Konflikt). Inhaltlich sind diesem Konflikttypus keine Grenzen gesetzt.

b) **Ökonomische Konflikte:** Sie treten vor allem zwischen jenen gesellschaftlichen Gruppen auf, die in einem wechselseitigen beruflichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeits- oder Naheverhältnis stehen. Dabei sind wieder verschiedene Konfliktsebenen zu unterscheiden. Ein ökonomischer Konflikt kann sich zwischen einem übergeordneten und einem untergeordneten oder zwischen gleichgeordneten Partnern abspielen. Zwischen einem Arbeitgeber und einem Arbeitnehmer, zwischen einem freiberuflich Tätigen (Arzt) und einem Kollektiv (Krankenkasse), zwischen freiberuflich Tätigen unterschiedlicher Fachrichtung (Arzt gegen Apotheker) oder etwa zwischen Arbeitnehmern, die eine unterschiedliche Stellung innerhalb der Hierarchie eines Unternehmens einnehmen (Sekretärin gegen Manager) können Konflikte auftreten, die ökonomische Ursachen haben, aber sich jeweils auf verschiedenen Ebenen abspielen.

c) **Ethnische Konflikte:** Konflikte zwischen Volksgruppen können als Konflikt einer Minderheit mit der Mehrheit eines Staatsvolkes, als Auseinandersetzung zwischen zwei Nachbarvölkern oder als Konflikt zwischen zwei oder mehreren Minderheiten eines Staates auftreten. Inhaltlich geht es dabei zumeist um Rechtsfragen, Machtfragen oder weltanschaulich-religiöse Auseinandersetzungen.

d) **Weltanschaulich-ideologische Konflikte:** Sie können auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichem Inhalt auftreten. Zwischen Religionsgemeinschaften und politischen Parteien oder zwischen einzelnen politischen Parteien (speziell in jenen Fällen, wo sich Weltanschauungsparteien gegenüberstehen) ist dieser Konflikttyp gleichermassen anzutreffen.

e) **Religiöse Konflikte:** Sie treten als Unterfall der weltanschaulich-ideologischen Konflikte vor allem zwischen Kirche und Staat und zwischen einzelnen Religionsgemeinschaften auf. Häufig überschneiden sie sich mit ethnischen und ökonomischen Konflikten.

f) **Internationale Konflikte:** Sie treten zwischen Staaten als Völkerrechtssubjekten in Form von Souveränitätskonflikten auf. Sie können aber auch als Konflikte zwischen einzelnen Regionen aus unbewältigten Nachbarschaftsproblemen in Erscheinung treten. In beiden Fällen handelt es sich um internationale Konflikte, die einer überregionalen Regelung bedürfen.

g) **Regionskonflikte:** Im Gegensatz zu den oben angeführten Konflikten zwischen Regionen als Erscheinungsform internationaler Konflikte handelt es sich dabei um einen Konflikttypus des innerstaatlichen Bereiches. Regionskonflikte spielen sich zwischen dezentralisierten Einheiten desselben Staates ab. Sie

sind »regional« in dem Sinne, daß sie zwischen einzelnen Regionen eines Staatsgebildes auftreten.

h) Rechtskonflikte: Obwohl sie zu den sozialen Konflikten im weitesten Sinne gehören, sind Rechtskonflikte doch andere Konflikttypen als die oben behandelten. Die Besonderheit dieser Kategorie von Konflikten besteht vor allem darin, daß das Verfahren ihrer Regelung genau festgelegt ist. Diese Institutionalisierung der Konfliktaustragung macht die Eigenheit dieser Konflikttype aus.

Rechtskonflikte können vor allem um die Auslegung von Kompetenzbestimmungen, etwa zwischen einem Bundesminister und einem Landeshauptmann oder zwischen dem Bundes- und einem Landesgesetzgeber auftreten. Häufig stehen hinter Rechtskonflikten parteipolitische Auseinandersetzungen.

III. Die Beurteilung von sozialen Konflikten

Hinsichtlich der Beurteilung und Einschätzung des Wertes von sozialen Konflikten für das Fortbestehen und die Weiterentwicklung einer Gesellschaft kann man drei Positionen unterscheiden:

1. Der Konflikt wird grundsätzlich und ausschließlich negativ bewertet, da er »Instabilität« der Gesellschaft, »Dysfunktionen« innerhalb des Systems, »Stress und Spannungen« für die Beteiligten und daher nur Nachteile erzeugt. Als »pathologisch« und »dysfunktional« eingeschätzt, wird jede Form des Konfliktes abgelehnt¹⁹⁾ oder als sinnlos und irrational abqualifiziert.
2. Der Konflikt wird ambivalent eingeschätzt, indem ihm sowohl positive als auch negative Eigenschaften zugesprochen werden²⁰⁾. (Dabei spielt die innere Konsistenz einer Gesellschaft eine beträchtliche Rolle. Sehr gut organisierte Gemeinwesen können mehr innere Spaltungen und Reibungen vertragen als mehr mechanische, innerlich zusammenhanglose Konglomerate²¹⁾.)

Negativ am Konflikt ist die Gewaltsamkeit mit ihrer zerstörerischen Kraft für die Gesellschaft, wodurch eine kontinuierliche und lineare Weiterentwicklung der Gesellschaft verhindert wird. Unter dem Eindruck der Desintegrationsprozesse in der amerikanischen Gesellschaft, insbesondere der repressiven Gewaltanwendung gegenüber Minderheiten sieht Coser vor allem in der Gewaltanwendung negative Züge des Konfliktes: »Gewalt deutet auf eine Krankheit im sozialen Körper, die sofortige Heilmaßnahmen verlangt, wenn sie nicht die ganze soziale Ordnung untergraben soll.«²²⁾ Die »Heilung« könne mit einer Solidarisierung der Mitglieder der Gesellschaft mit den Opfern, mit den zur Gewalt übergehenden Minderheiten oder mit den staatlichen Organen der Gewalt be-

ginnen, wobei die weitaus größten Chancen der letzten Möglichkeit zugebilligt werden²³⁾.

Die positive Seite des Konfliktes wird in seiner schöpferischen Kraft und seiner damit verbundenen Funktion für den gesellschaftlichen Fortschritt gesehen. Eine sozialintegrative Funktion liegt in der Anpassung bestimmter sozialer Beziehungen oder Gruppen²⁴⁾.

Kampf und Streit besitzen eine strukturbildende Funktion und tragen zur Herausbildung von Regeln und Regelstrukturen menschlichen Zusammenlebens bei. »Wie der Kosmos Liebe und Haß, attraktive und repulsive Kräfte braucht, um eine Form zu haben, so braucht auch die Gesellschaft irgendein quantitatives Verhältnis von Harmonie und Disharmonie, Assoziation und Konkurrenz, Gunst und Mißgunst, um zu einer bestimmten Gestaltung zu gelangen.«²⁵⁾

Da der Konflikt sowohl positive als auch negative Züge trägt, kommt es darauf an, in sozialen Konflikten Gemeinsamkeiten der Konfliktgegner festzustellen und mit Hilfe dieser sogenannten »termination points« (gemeinsamer Standpunkte) zu institutionellen und kommunikativen Regelungen zu gelangen. Letztes Ziel ist es, »unendlichen Konflikt« in »endlichen Konflikt« überzuführen²⁶⁾.

3. Der Konflikt wird prinzipiell und ausschließlich positiv gesehen, indem er als Triebfeder und Motor des gesellschaftlichen Fortschrittes verstanden wird. Konflikte sind demnach keineswegs destruktiv oder dysfunktional, sondern tragen zur Erhaltung sozialer Gebilde bei und stellen einen der wesentlichsten Beeinflussungsfaktoren des sozialen Wandels dar²⁷⁾.

In dieser Sicht ist sowohl die Lösung als auch die Verhinderung von Konflikten unmöglich, ja sogar schädlich. Konflikte sollen daher für den sozialen Fortschritt ausgewertet und fruchtbar gemacht werden, indem sie in bestimmter Weise kanalisiert werden.

IV. Kennzeichen des Bundesstaates und seine Stellung zur Regelung von Konflikten

Unter den Erkenntnissen jener Wissenschaftler, die sich mit dem Wesen des Bundesstaates intensiv befaßten, ragen vor allem die Theorien Carl Schmitts und Hans Kelsens hervor. Carl Schmitt stellt das politische, Hans Kelsen das rechtliche Wesen des Bundesstaates dar²⁸⁾.

Carl Schmitt sieht den Bundesstaat von Gesetzen regiert, die dem Rechtsleben politische Dynamik verleihen, die allerdings im Verhältnis zueinander Antinomien sind. Sie lassen sich auf folgende Formeln bringen:

- a) Der Bund bezweckt die Erhaltung der Selbständigkeit der Glieder, mindert sie aber gleichzeitig;

- b) Der Bund postuliert die politische Unabhängigkeit der Glieder, greift aber gleichzeitig in sie ein;
- c) Der Bund behauptet seine politische Existenz, und die Glieder behaupten die ihre²⁹⁾.

Nach Schmitts Auffassung müßten diese Antinomien zu Konflikten führen, da es für sie von vornherein keine rechtliche Lösung, sondern nur den Weg von Verhandlungen oder kriegerischen Auseinandersetzungen gibt, wobei immer die Gefahr der Auflösung des Bundes besteht.

Eine Auflösung dieser Antinomien sucht Carl Schmitt in der erstrebenswerten sozialen und politischen Gleichartigkeit der Substanz zu finden, die in allen Teilen des Bundesstaates — im Oberstaat und in den Gliedstaaten — vorherrschen soll³⁰⁾.

Hans Kelsen, der mit der normativen Methode an die Erfassung des Bundesstaates herantritt, erkennt, daß der Bundesstaat nicht aus zwei Typen von Rechtsordnungen besteht, die im Verhältnis von Über- und Unterordnung stehen, sondern aus drei: Aus der Ordnung der Gliedstaaten (Länder), aus der Ordnung des Oberstaates (Bund) und aus der Ordnung des Gesamtstaates (Bundesstaat), der den Bund (Oberstaat) und die Länder (Gliederstaaten) umfaßt. Diese Rechtsordnungen sind einander gleichgeordnet³¹⁾.

Ungeachtet dieser These absoluter rechtlicher Gleichwertigkeit von Oberstaat und Gliedstaaten enthält Kelsens Konstruktion aber auch die Gefahr, daß der betont föderalistisch-gliedstaatsfreundliche Gehalt in sein Gegenteil umkippt und zu einer Legitimation zentralisierender Tendenzen wird³²⁾.

Hier ist vor allem Kelsens These vom Bundesstaat als »Sonderform des dezentralisierten Staates« anzuführen. Danach unterscheiden sich die Gliedstaaten von sonstigen staatlichen Untergliederungen — wie Provinzen oder Bezirken — nicht prinzipiell, »rechtswesentlich«, sondern lediglich quantitativ, also dem Ausmaß an Dezentralisation nach³³⁾.

Den Vertretern dieser »Dezentralisationstheorie« stehen die Anhänger einer »organischen« Theorie gegenüber, welche das Wesen des Bundesstaates in der »bündischen« Struktur sehen, d. h. in der Tatsache der Selbständigkeit und Unabgeleitetheit der Gliedstaaten (»Länder«), die kraft eigenen Entschlusses zur Souveränitätsgemeinschaft »Bundesstaat« zusammengeschlossen wird³⁴⁾.

Der Begriff des Bundesstaates soll die juristische Struktur einer bestimmten staatlichen Organisationsform erfassen, die im wesentlichen drei unabdingbare Voraussetzungen hat:

- Eine Kompetenzverteilung in der Ausübung der Staatsfunktionen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten;
- Eine Mitwirkung der Gliedstaaten an der gesamtstaatlichen Gesetzgebung und Vollziehung;

- Ein funktionsgerechter Finanzausgleich, d.h. eine Aufteilung der Finanzierungsmittel, entsprechend der Verteilung der staatlichen Funktionen³⁵⁾.

Der Bundesstaat ist die staatsrechtliche Form des Föderalismus und ist auch rechtlich nicht ohne seinen politischen und gesellschaftlichen Kern, den Föderalismus, zu begreifen. Alle rechts- und organisationstechnischen Instrumente des Bundesstaates müssen vom Bewußtsein der Verbindung selbständiger Glieder zur größeren Gemeinschaft getragen sein und so verstanden werden, daß sie diesem Sinn des Bundesstaates entsprechen³⁶⁾.

Hinsichtlich der Stellung des Bundesstaates zur Regelung von Konflikten muß zwischen Konflikten, die sich innerhalb des Systems des Bundesstaates, also innerhalb des institutionellen Gefüges eines Bundesstaates und zwischen Konflikten, die sich außerhalb des Systems des Bundesstaates, also im vorinstitutionellen Bereich abspielen, unterschieden werden.

Hinsichtlich der »institutionellen« Konflikte kommen folgende bundesstaatliche Institutionen bzw. Institute als Konfliktlösungseinrichtungen in Betracht:

Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof als Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts
Bundesexekution

Volksabstimmung und Volksbegehren

Auflösung der Landtage durch den Bundespräsidenten und Bundesaufsicht

Vereinbarungen nach Artikel 15 a B-VG

Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern als Machtverteilung

Koordination und Kooperation:

- Die zwischen Bund und Ländern koordinierte Organisation auf Ebene der Gesetzgebung und Regierung: Bundesrat, Bundesversammlung, Rechnungshof, 26er Ausschuß.
- Die zwischen Bund und Ländern koordinierte Organisation auf dem Gebiet der Vollziehung: die mittelbare Bundesverwaltung.
- Horizontale Koordinationsformen: Verbindungsstelle der Bundesländer, Landesamtsdirektoren- und Landeshauptmännerkonferenzen, Landesfinanzreferenten — und Expertenkonferenzen der Beamten.

Begutachtungsverfahren

Hinsichtlich der Stellung des Bundesstaates zur Regelung »vorinstitutioneller« Konflikte sind folgende Konfliktregelungsfaktoren zu berücksichtigen:

Innerparteiliche Strukturen

Innerverbandliche Strukturen

Struktur und Funktionsweise der Massenmedien

V. Bundesstaatliche Institutionen als Konfliktregelungseinrichtungen

1. Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof als Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes:

Die beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes haben schon in Zeiten der Monarchie eine auf die Länder abgestellte Funktion besessen. So hatte etwa das Reichsgericht über Kompetenzkonflikte zwischen dem Zentralstaat und den Ländern zu entscheiden³⁷⁾. Ihre spezifische Rolle als Garanten der bundesstaatlichen Ordnung erlangten der Verfassungsgerichtshof und der Verwaltungsgerichtshof aber erst durch das B-VG vom 1. Oktober 1920³⁸⁾.

»Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof sind Klammern, welche die dualistische Konstruktion von Bund und Ländern zu einer höheren Einheit zusammenfügen Schon die Zusammensetzung der beiden Gerichtshöfe, deren Mitglieder teils vom Bund, teils von den Ländern bestellt werden, läßt sie als eine dem Bunde und den Ländern gemeinsame und ihnen zugleich übergeordnete Instanz erscheinen.«³⁹⁾

Diese zu Beginn der Republik getroffene Feststellung ist ein bis heute in der Bundesstaatspraxis unerfülltes Ideal. Der in der Rechtsprechung unübersehbare Hang zu zentripetalen Entscheidungen⁴⁰⁾ des Verfassungsgerichtshofes und die heute bereits selbstverständlich gewordene vollständige Zentralisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit⁴¹⁾ zeigen ein Bild, das dem ursprünglichen Ideal der föderalistisch strukturierten Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich nicht entspricht.

Über ein beachtliches Konfliktregelungspotential verfügen die beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes aber zweifellos. Der Verfassungsgerichtshof kanalisiert und rationalisiert politische Konflikte, indem er sie auf Grund der Verfassung in Rechtskonflikte transformiert. Der Verfassungsgerichtshof sollte somit ein Beispiel für die Konfliktregelungsmöglichkeiten des Bundesstaates durch eine bundesstaatliche Institution sein. Denn »sobald der Föderalismus aufhört, 'politisch' zu sein (dynastische Interessen, historische Traditionen, nationale Forderungen, nationale Konflikte) und sich rationalisiert, d.h. von Recht erfüllt wird, ändert sich das Bild; an die Stelle der Schwierigkeiten, der Fesseln, der Konflikte zwischen den zentralen und den lokalen Autoritäten tritt ein logisches und harmonisches System weitgehender Autonomie und vernünftiger Dezentralisation.«⁴²⁾

Dieser »Prozeß der Rationalisierung der Macht tritt in Erscheinung in der Verfassungsgerichtsbarkeit.«⁴³⁾

Da das Recht aber stets und überall eine Modalität der Machtausübung, eine Regulation der Machtausübung, eine Regulation der Machtverhältnisse, ein Maß der Macht⁴⁴⁾ ist, kommt dieser Rationalisierung der Macht speziell in einem Rechtsstaat besondere Bedeutung zu. Ähnlich wie eine bestimmte Version der Gewaltentrennung in der konstitutionellen Monarchie sollte in der parlamentarischen Republik

— zumindest der Idee nach — die Verfassungsgerichtsbarkeit kontrollierend, ausbalancierend, konfliktregelnd, integrierend wirken⁴⁵⁾.

Schon bei seinem Entstehen wurde der Verfassungsgerichtshof in idealer Weise als »oberster Schiedsrichter« aufgefaßt, insbesondere als »Schiedsrichter zwischen dem Bund und den Bundesländern«⁴⁶⁾.

Heute sollte der Verfassungsgerichtshof diese Funktion vor allem als Kompetenzgerichtshof (Art. 138 B-VG) erfüllen, indem er positive und negative Kompetenzkonflikte entscheidet oder eine authentische Kompetenzfeststellung trifft, wodurch er als Interpretator und Konkretisator der Verfassung⁴⁷⁾ in Erscheinung treten sollte.

Beim ersten Erkenntnis über die Zuständigkeit für die Organisation des österreichischen Rundfunks, nachdem dieser durch die Zerschlagung der vor dem Jahre 1938 bestandenen österreichischen Radioverkehrs-Aktiengesellschaft (»RAVAG«) und die Zersplitterung durch die Besatzungsmächte nach 1945 dringend einer Neuorganisation bedurfte, ging es vor allem um Länderinteressen. Einem föderalistischen Plan, der für jedes der neun Bundesländer einen eigenen und selbständig zu betreibenden Sender vorsah, stand der Plan eines extrem zentralgeleiteten Rundfunks mit Sitz in Wien gegenüber. Im damaligen Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes⁴⁸⁾ wurde in der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung der Rundfunk als Bestandteil des »Telegraphenwesens«⁴⁹⁾ angesehen und damit hinsichtlich seiner organisatorischen, technischen und kulturellen Aspekte⁵⁰⁾ als Bundeszuständigkeit qualifiziert⁵¹⁾.

Als Gesetzesprüfungsgericht (Art. 140 B-VG), Verordnungsprüfungsgericht (Art. 139 B-VG) oder Sonderverwaltungsgerichtshof im Sinne eines Grundrechtsgerichtshofes (Art. 144 B-VG)⁵²⁾ tritt der Verfassungsgerichtshof häufig zur Regelung parteipolitischer Konflikte in Funktion. Dabei wird der Verfassungsgerichtshof zum Träger repressiver und präventiver Normen- und Verwaltungskontrolle und spielt durch seine Gesamtjudikatur oberster Wegweiser im Hinblick auf die Rechtsproduktion.⁵³⁾ Der Idee nach soll er parteipolitische Machtkonflikte, zum Teil bereits von vorneherein, zu Rechtskonflikten transformieren. Wo dies nicht möglich ist, soll er im nachhinein als Transformator und Regulator politischer Konflikte auftreten. Beispielhaft sind das Erkenntnis über die Landesbürgerschaft,⁵⁴⁾ das Fristenlösungserkenntnis⁵⁵⁾ und einzelne ORF-Erkenntnisse.⁵⁶⁾

Gerade diese beiden zuletzt angeführten Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes zeigen aber auch die Grenzen seiner Möglichkeiten, parteipolitische und weltanschauliche Konflikte in reine Rechtskonflikte zu transformieren. Weder konnten nämlich durch das Verfassungsgerichtshoferskenntnis die Diskussionen um die Straflosigkeit der Abtreibung beendet werden, noch wurden die Auseinandersetzungen um den österreichischen Rundfunk durch höchstrichterliche Rechtsentscheidungen geringer.

Dessen ungeachtet erzeugt die bundesstaatliche Organisation das Bedürfnis nach einem Verfassungsgericht, das als objektive, neutrale und schiedsrichterliche Instanz⁵⁷⁾ in Erscheinung tritt, die Einhaltung der Kompetenzgrenzen sichert und Kompetenzkonflikte schlichtend entscheidet.

Daß dem vorgegebenen Ideal in der Bundesstaatspraxis nicht immer entsprochen wird, ja daß teilweise zwischen theoretischem Anspruch und praktischer Verwirklichung bereits eine Kluft besteht, zeigen personelle Struktur und Spruchpraxis des österreichischen Verfassungsgerichtshofes.

Einen demokratischen — und damit wieder konfliktregelnden — Aspekt trifft eine Feststellung Kelsens: »Wenn man das Wesen der Demokratie nicht in einer schrankenlosen Majoritätsherrschaft, sondern in einem steten Kompromiß zwischen den im Parlament durch Majorität und Minorität vertretenen Volksgruppen erblickt, dann ist die Verfassungsgerichtsbarkeit ein besonders geeignetes Mittel, diese Idee zu verwirklichen.«⁵⁸⁾

Diese Aussage ist bedeutsam für das Verhältnis schwacher Länder zu einem starken Bund, was für die österreichische Situation — zumindest partiell — zutrifft. Sie spielt aber auch eine Rolle beim föderalistischen Minderheitenschutz.

Als die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920⁵⁹⁾ die Republik Österreich als Bundesstaat einrichtete, sollte auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Dienst des bundesstaatlichen Prinzips gestellt werden. Der Bundesverfassungsgesetzgeber versuchte dabei aus der Zentralinstanz durch organisatorische Maßnahmen⁶⁰⁾ eine für Bund und Länder »gemeinsame Instanz«⁶¹⁾ zu konstruieren.⁶²⁾

Obwohl das B-VG eine Beteiligung föderativer Organe am Kreativevorgang⁶³⁾ im Gegensatz zu früheren Konzeptionen heute nicht mehr vorsieht, weist die Bestimmung, daß wenigstens der 4. Teil der Mitglieder des Gerichtshofes aus Berufstellungen in den Ländern, womöglich aus dem Verwaltungsdienst der Länder, entnommen werden soll,⁶⁴⁾ den Verwaltungsgerichtshof — zumindest der Idee nach — als ein Organ des Bundes und der Länder aus.

Dies scheint auch die Diktion des 6. Hauptstückes der Bundesverfassung zu bestätigen, das unter der Überschrift »Garantien der Verfassung und Verwaltung« Regelungen über den Verwaltungsgerichtshof enthält, wobei unter »Verwaltung« sowohl die Bundes- als auch die Landesverwaltung zu verstehen ist.⁶⁵⁾

Als Garant der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung des Bundes und der Länder und der Freiheit des Individuums steht der Verwaltungsgerichtshof im Dienste der Konfliktregelung zwischen dem einzelnen Bürger und der Bürokratie oder zwischen staatlichen Organen untereinander.

Indem er über Bescheid- und Säumnisbeschwerden entscheidet, kanalisiert und rationalisiert er Konflikte im Bereich der staatlichen Verwaltung und im Beziehungsgeflecht zwischen Individuum und Staatsmacht.

Aber mehr als früher hat der Verwaltungsgerichtshof in den letzten eineinhalb Jahrzehnten auch seine Rolle als ein oberstes Verfassungsorgan wahrgenommen und

wahrnehmen müssen. Daraus erwächst der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine zusätzliche Konfliktregelungsfunktion.

Ein diesbezügliches Musterbeispiel war der sogenannte »Fall Habsburg«. Da die österreichische Bundesregierung mangels Einstimmigkeit zu keinem Beschluß gelangte, ob die »Verzichtserklärung«⁶⁶⁾ des Sohnes des letzten österreichischen Kaisers ausreichend sei oder nicht, wandte sich Dr. Otto Habsburg an den Verfassungsgerichtshof, um gegen ein Untätigsein der Regierung aufzutreten und damit die Verletzung des Gleichheitssatzes zu behaupten. Nachdem der Verfassungsgerichtshof seine Zuständigkeit zur Entscheidung abgelehnt hatte,⁶⁷⁾ suchte und fand Dr. Otto Habsburg schließlich vor dem Verwaltungsgerichtshof sein Recht.⁶⁸⁾

Was das Verhältnis der zentralen Verwaltungsgerichtsbarkeit zu den Ländern anlangt, ist festzustellen, daß der seinerzeitige Versuch, eine für Bund und Länder »gemeinsame Instanz« zu konstruieren, sehr bald abgeschwächt⁶⁹⁾ wurde und für die bundesstaatliche Struktur der Verwaltungsgerichtsbarkeit nie theoretische oder praktische Bedeutung erlangte.⁷⁰⁾ Heute ist die vollständige Zentralisation bereits so selbstverständlich geworden, daß man sie nicht einmal mehr als Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes erkennt, sondern vermeint, sie schwebe offenbar in neutraler Weise über den Gebietskörperschaften.⁷¹⁾

Abschließend läßt sich also feststellen, daß die unmittelbare Kontrolle der Landesverwaltung durch eine zentrale Verwaltungsgerichtsbarkeit eine bundesstaatliche Anomalie ist,⁷²⁾ die sich nur aus der historischen Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Monarchie erklären läßt.

2. Bundesexekution

Mit Bundesexekution bezeichnet man Zwangsmaßnahmen, die bei Versagen aller in einer Bundesverfassung vorgesehenen juristischen Mittel sowie der Mittel der Verhandlungen und des Vergleiches ergriffen werden.⁷³⁾ Solche Zwangsmaßnahmen sehen einzelne bundesstaatliche Verfassungen für den Fall vor, daß ein Land den verfassungsmäßigen Anordnungen der kompetenten Organe des Bundes nicht rechtzeitig nachkommt oder ihnen geradezu Widerstand leistet.⁷⁴⁾ Besonderheit dieser in ihrem äußeren Tatbestand der Verhängung des Kriegszustandes ähnlichen Maßnahmen ist, daß hiebei nicht die einzelnen an der Verletzung der Verfassung oder an der Nichtbefolgung der erhaltenen Weisungen schuldigen Organe eines Landes zur Verantwortung gezogen werden, sondern daß das Land als solches, also die Gesamtheit seiner Einwohner, für diese Pflichtverletzung seiner Organe verantwortlich gemacht wird.

Die österreichische Bundesverfassung steht demgegenüber auf dem Standpunkt, daß die Regelung von Differenzen zwischen den Organen des Bundes und der Länder bei Ausübung staatlicher Funktionen Aufgabe des Verfassungs- oder Verwaltungsgerichtshofes ist und daß daher auch bei Rechtsverletzungen oder Nichtbeachtung von Weisungen durch ein Landesorgan nur dieses Organ selbst, nicht aber das Land

zur Verantwortung gezogen werden soll.⁷⁵⁾ Zudem widerspricht das Institut der Bundesexekution dem der österreichischen Bundesverfassung grundgelegten Prinzip, Machtkonflikte nach Möglichkeit in Rechtskonflikte umzuwandeln, wofür die beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes institutionelle Garanten sein sollen. Das in der Bundesstaatlehre und in der Bundesstaatenpraxis umstrittene Institut der Bundesexekution⁷⁶⁾ wird in anderen Bundesverfassungen und Bundesstaatspraktiken vor allem durch den Einsatz militärischer Kräfte verwirklicht, um so den verfassungsgemäß vorgesehenen Zustand gegenüber den Bundesländern (wiederherzustellen.⁷⁷⁾

Der österreichischen Bundesverfassung ist eine derartige Einrichtung zumindest unter diesem Titel fremd. Allerdings finden sich Anklänge an dieses Institut in den Zwecken des Bundesheeres nach Art. 79 B-VG⁷⁸⁾ und in der Exekution von Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes gem. Art. 146 B-VG.⁷⁹⁾

Da der bundesstaatlichen Organisations- und Lebensform — vor allem in ihrer österreichischen Variante — eher Konfliktregelungsmuster des Aushandels und des Verhandels als solche des Zwanges und der Gewaltanwendung eigen sind, erscheint das Institut der Bundesexekution als Instrument der politischen Konfliktregelung in einem Bundesstaat nicht zielführend und erstrebenswert.

3. Volksabstimmung und Volksbegehren

Durch diese beiden Einrichtungen der direkten oder plebiszitären Demokratie wird der zumeist durch politische oder magistratische Repräsentanten gebildete Staatswille vom Volke selbst gebildet bzw. nachträglich aufgehoben oder abgeändert. Durch Volksabstimmung und Volksbegehren erhält das Volk in seiner Gesamtheit unter bestimmten Voraussetzungen das Recht einer unmittelbaren Teilnahme an der Gesetzgebung.⁸⁰⁾

Beide Fälle der unmittelbaren Teilnahme des Volkes an der Bundes- und Landesgesetzgebung haben einen Konfliktregelungseffekt: er kann präventiv (so etwa, wenn eine Volksabstimmung anderen Formen der Konfliktaustragung zuvorkommen soll), also im Sinne einer Konfliktvermeidung wirksam werden; oder er ist repressiv, wobei er entweder unmittelbar zur Konfliktregelung führt (indem sich z. B. der Nationalrat dem Gesetzentwurf eines Volksbegehrens anschließt) oder einen neuerlichen Konfliktregelungsmechanismus auf informeller Ebene (etwa Beratungen über einen solchen Gesetzesentwurf auf parteipolitischer Ebene) in Gang setzt.

Die V o l k s a b s t i m m u n g (Referendum) ist die Sanktion des Volkes zu einem Gesetzesbeschluß des Nationalrates.⁸¹⁾ Bundesstaatliche Bedeutung hat das Institut der Volksabstimmung — bezogen auf Österreich — vor allem im Hinblick auf Art. 44, Abs. 2 B-VG, wo es heißt: »Jede Gesamtänderung der Bundesverfassung, eine Teiländerung aber nur, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird, ist einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen.«

Das verfassungsdogmatische Problem, wann eine Gesamtänderung der Bundesverfassung vorliegt, ist in Lehre und Praxis seit langem umstritten. Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes⁸²⁾ ist eine Gesamtänderung dann gegeben, wenn sie einen der leitenden Grundsätze der Bundesverfassung berührt. Dazu zählen das demokratische, das rechtsstaatliche und das bundesstaatliche Prinzip, ferner das republikanische und das parlamentarische Prinzip, die Existenz von Grund- und Freiheitsrechten und das Vorhandensein einer Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts. Andere Meinungen stellen auf die Beseitigung der Gewaltenteilung⁸³⁾ und auf die Beeinträchtigung der Verwaltungsgerichtsbarkeit⁸⁴⁾ ab.

Beachtenswert ist dabei vor allem Ermacoras Auffassung, daß die vielen in den letzten Jahren und Jahrzehnten erfolgten Teiländerungen des B-VG zu einer »schleichenden Gesamtänderung«⁸⁵⁾ der österreichischen Bundesverfassung zu Lasten der Länder geführt hätten. Hier zeigt sich die bundesstaatspolitische Bedeutung des Instruments der Volksabstimmung.

Hätte man sich des Instruments der Volksabstimmung auch nur in wenigen Fällen bedient, wäre sicherlich eine Reihe von verfassungsrechtlichen, verfassungspolitischen und parteipolitischen Konflikten zu vermeiden gewesen und es hätte zwischen Bund und Ländern weniger Mißtrauen und Auseinandersetzungen gegeben.

Ähnlich problematisch ist die bisher gehandhabte Praxis hinsichtlich der verfassungspolitischen Frage eines fakultativen Referendums bei einer Teiländerung der Bundesverfassung.

Die Republik Österreich kennt bis heute — sieht man von den Abstimmungen in Salzburg und Tirol für den Anschluß der Länder an das deutsche Reich im Jahre 1920 ab⁸⁶⁾ — keine Volksabstimmung, die in der Praxis durchgeführt worden wäre. Wiewohl auch einzelne Landesverfassungen und Gemeindeverfassungen die Möglichkeit von Volksabstimmungen vorsehen⁸⁷⁾, ist auch hier die diesbezügliche Praxis bis heute wenig aufschlußreich.⁸⁸⁾

Angesichts der Tatsache, daß in einem liberal-demokratischen Staatswesen, dessen Recht vom Volk ausgeht,⁸⁹⁾ das Bundesvolk souverän und damit letzte Instanz im Prozeß der Konfliktregelung sein sollte, ist das völlige Fehlen von Volksabstimmungen in der Praxis der zweiten Republik eher bedenklich. Im Hinblick darauf, daß im selben Zeitraum die Bundesverfassung als Baugesetz dieser Republik ständig zu Lasten der Länder geändert wurde, ohne daß Bundes- bzw. Landesvolk auch nur einmal dazu befragt worden wären, erscheint diese Praxis auch unter dem Gesichtswinkel der bundesstaatlichen Konfliktregelung bedenklich.

Beim **V o l k s b e g e h r e n** hat ein Teil des Volkes das Recht, in Form eines Gesetzesbeschlusses eine Gesetzesinitiative zu ergreifen. Erforderlich ist entweder die Unterschrift von 200.000 Stimmberechtigten oder von je der Hälfte der Stimmberechtigten dreier Länder. Diese Regelung zeigt die überaus schwache Stellung der Länder bei diesem bundesstaatlichen Institut. Es ist nicht einzusehen, warum nicht die Hälfte der Stimmberechtigten **e i n e s** Landes für einen solchen Antrag ausreischend sein soll.

Die ersten drei in der zweiten Republik durchgeführten Volksbegehren führten durchwegs zu Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates.⁹⁰⁾ Das Rundfunkvolksbegehren vom Jahre 1964⁹¹⁾ spiegelte unter anderem einen Konflikt zwischen dem Bund und den Ländern hinsichtlich Organisation, Gestaltung und Betrieb von Radio und Fernsehen wider.

Handelte es sich beim Rundfunkvolksbegehren nicht primär um einen parteipolitischen Konflikt, so ging es bei dem 1977 im Nationalrat behandelten⁹²⁾ Volksbegehren über die geforderte Abschaffung der Fristenlösung vor allem um einen parteipolitischen, ideologischen und religiösen Konflikt. Die parlamentarische und parteipolitische Nichteinigung in dieser Frage zeigt aber auch, daß das Konfliktreglungspotential des Instituts »Volksbegehren« beschränkt ist.

4. Auflösung der Landtage durch den Bundespräsidenten und Bundesaufsicht

Der Bundespräsident hat ein an eine qualifizierte Zustimmung des Bundesrates gebundenes Auflösungsrecht jedes Landtages.⁹³⁾ Überdies ist ein Antrag der Bundesregierung erforderlich.

Dieses Auflösungsrecht des Bundespräsidenten ist inhaltlich nicht präzisiert, so daß das Staatsoberhaupt praktisch in allen beliebigen und denkbaren Konfliktsfällen die Auflösung eines Landtages verfügen kann. Vor allem aber ist die Zahl möglicher Auflösungen nicht bestimmt, so daß der Bundespräsident beliebig oft von diesem Recht Gebrauch machen kann.

Eine diesbezügliche Einschränkung des Auflösungsrechtes durch den Bundespräsidenten wird im Forderungsprogramm⁹⁴⁾ der Bundesländer aus dem Jahre 1976 verlangt. Danach soll der Bundespräsident — in gleicher Weise wie beim Nationalrat — einen Landtag nur einmal aus demselben Grund auflösen können. Abgesehen von dieser längst fälligen Gleichstellung der Landtage mit dem Nationalrat, widerspricht es dem föderalistischen Prinzip, wenn ein Vollzugsorgan des Bundes eine nach demokratischen Grundsätzen gewählte Volksvertretung eines Landes jederzeit und beliebig oft wiederholbar auflösen kann.

Neben dem erwähnten Auflösungsrecht gibt es noch eine Reihe von Aufsichts- bzw. Koordinationsmitteln, von denen einige kurz angeführt werden sollen:

Aufsichtsmittel in bezug auf die Vollziehung der Länder in Schulangelegenheiten.⁹⁵⁾

Aufsichtsrechte des Bundes in Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei⁹⁶⁾ mit der Möglichkeit »Inspektionsorgane« zu entsenden.

Weisungsrechte des Bundes zur Wahrung der mittelbaren Bundesverwaltung.⁹⁷⁾

Personelle Mittel als Aufsichtsmaßnahmen⁹⁸⁾ gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung, vor allem dem Landeshauptmann,⁹⁹⁾ sowie

gegen Organe der Bundeshauptstadt Wien, soweit sie Aufgaben aus dem Bereich der Bundesvollziehung im selbständigen Wirkungsbereich besorgen. Diese staatliche Verantwortung kann vor dem Verfassungsgerichtshof von der Bundesregierung geltend gemacht werden.¹⁰⁰⁾

5. Vereinbarungen nach Art. 15 a B-VG

Der Art. 15 a der österreichischen Bundesverfassung wurde in Verwirklichung eines Teiles des Forderungsprogrammes der Bundesländer¹⁰¹⁾ aus dem Jahre 1970 durch die Bundesverfassungsgesetznovelle 1974¹⁰²⁾ geschaffen.¹⁰³⁾ Durch diese Bestimmung wurde Bund und Ländern die Kompetenz eingeräumt, öffentlich-rechtliche Verträge auf ihren Sachgebieten abzuschließen. Durch dieses Novum im österreichischen Verfassungsrecht¹⁰⁴⁾ wurde das System der vertikalen Konkordate eingeführt. Das bedeutet, daß Bund und Länder Gegenstände ihrer hoheitlichen Wirkungsbereiche durch Vereinbarungen koordinieren können. Obwohl es eine schwierige Interpretationsfrage ist, die Kompetenz des Bundes und/oder der Länder im konkreten Falle zu ermitteln,¹⁰⁵⁾ diese Ermittlung aber notwendig ist, um den Vereinbarungsmechanismus (Initiative zum Vertragsabschluß, Verpflichtungen des Gesetzgebers) in Gang zu setzen, bietet Art. 15 a B-VG die Möglichkeit, den bislang unverbindlichen politischen Gesprächen zwischen Bund und Ländern über ihre Aufgaben verbindlichen Charakter (politische Selbstbindung) durch eine Vereinbarung zu geben.¹⁰⁶⁾ Die Möglichkeit politisch brisante und komplexe Fragen, man denke an die Raumordnung und den Umweltschutz, kooperativ zu lösen, eröffnet einen neuen Aspekt bundesstaatlicher Konfliktregelung. Wo bindende Vereinbarungen an die Stelle unverbindlicher Abmachungen treten, werden Konflikte präventiv verhindert und konfliktträchtige Beziehungen kanalisiert und rationalisiert. Die bisherigen Erfahrungen mit den sogenannten »komplexen Materien« zeigen die Wichtigkeit dieses bundesstaatlichen Instituts für die Koordination korrespondierender Gegenstände in einer für Bund und Länder verbindlichen Weise.

Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Art. 15 a B-VG gibt es derzeit in der Praxis vor allem aus zwei Gründen: Einerseits ist es nicht immer einfach, Länderwünsche und -vorstellungen zu koordinieren, andererseits zeigt sich auch der Bund hinsichtlich 15a-Vereinbarungen eher zurückhaltend.

6. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern als Machtverteilung

Eine der — bereits erwähnten — unabdingbaren Voraussetzungen der Organisationsform des Bundesstaates ist die Zuständigkeits- oder Kompetenzverteilung in der Ausübung der Staatsaufgaben zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten.¹⁰⁷⁾ Diese Aufteilung der staatlichen Funktionen, der Gesetzgebung und der Vollziehung, zwischen den Organen der zentralen Autorität, dem Bunde, und den Organen der regionalen Autoritäten, den Ländern,¹⁰⁸⁾ charakterisiert aber nicht nur eine bestimmte

staatliche Organisationsform als Bundestaat. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist auch von ausschlaggebender Bedeutung für deren Handlungsfähigkeit.¹⁰⁹⁾ Indem sie angibt, wie weit die Handlungsfähigkeit einzelner Gebietskörperschaften reicht, bestimmt sie die Machtverteilung zwischen Bund und Ländern.

Machtverteilung durch Aufgabenverteilung bedeutet aber auch Machtabgrenzung. Darin liegt das Konfliktregelungspotential der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.

Durch die Verteilung der Zuständigkeiten im Sinne von Aufgaben- und Machtabgrenzung wird eine präventive Konfliktregelung erreicht. Das bundesstaatliche Institut der Kompetenzverteilung hat also in erster Linie Konfliktvermeidungswirkung, indem er das »Urwaldprinzip«¹¹⁰⁾ (Recht des Stärkeren) durch normativ fixierte Abgrenzungen eindämmt.

Das österreichische Bundesverfassungsgesetz unterscheidet bei der Zuständigkeitsaufteilung zwischen Kompetenzen zur Gesetzgebung und Kompetenzen zur Vollziehung, teilt aber verschiedentlich auch innerhalb dieser Bereiche weiter auf. Die gehörige Anwendung der Kompetenzverteilung verlangt aber auch ihre Interpretation.¹¹¹⁾ So hat der Verfassungsgerichtshof auch eine Reihe von Interpretationsregeln entwickelt, die die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern betreffen.¹¹²⁾

Rechtsnormen und Interpretationsregeln stehen aber nicht nur im Dienste der Konfliktvermeidung, indem sie die Machtausübung einzelner Gebietskörperschaften kanalisieren und rationalisieren.

Sie dienen auch der repressiven Konfliktregelung, indem sie diese Machtausübung nachvollziehbar und überprüfbar machen. An Hand der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist die nachprüfende Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof als oberste institutionelle Konfliktregelungsinstanz im Rahmen der bundesstaatlichen Organisationsstruktur möglich. Es wäre jedoch falsch, nur das Konkordanz- und nicht auch das Konfliktpotential der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zu sehen. Vor allem dort, wo es zur Überlagerung von rechtlichen Regelungen und Vollzugsakten in bezug auf Fakten und Vorgänge, die aus technischer, wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Sicht als Einheit aufgefaßt werden,¹¹³⁾ kommt, können Konflikte entstehen. Ein Beispiel dafür, daß manche Vorhaben durch eine Vielzahl von verschiedenen Materienaspekten betroffen sein können, bietet die Errichtung einer Seilbahn, bei der in der Regel zumindest raumordnungs-, eisenbahn-, naturschutz-, forst-, wasser- und dienstnehmerschutzrechtliche Bezüge aufeinander treffen.

Potentielle Konfliktfaktoren können sich dabei infolge der aus der Gleichrangigkeit der Kompetenzbereiche resultierenden Sperrwirkung — man denke an die rechtsverbindliche Bodennutzungsplanung im Bereich der Raumplanung — ergeben.¹¹⁴⁾

Dieses aus der prinzipiellen Gleichrangigkeit der Kompetenztitel resultierende Konfliktpotential kann allerdings durch Selbstbeschränkung und gegenseitige Bedachtnahme der jeweils zuständigen Gesetzgeber vermindert werden. Auch das weiter oben angeführte Rechtsinstitut des Vertrages zwischen Bund und Ländern untereinander (Art. 15 a B-VG) kann als Koordinations- und Spannungsausgleichselement wirksam werden.

7. Koordination und Kooperation

Neuere Einsichten in Funktionsabläufe, vor allem in Vorbereitungs-, Entscheidungs- und Kontrollvorgänge (»Prozesse«) zeigen, daß auch die organisatorisch getrennten Gewalten mitunter funktionell eng zusammenarbeiten.¹¹⁵⁾ Diese verstärkte Kooperation ist nicht auf Unzulänglichkeiten einzelner Organe zurückzuführen. Sie ist vielmehr die Konsequenz der Fülle, Kompliziertheit, Komplexität und Koordinierungsbedürftigkeit der Aufgaben eines modernen Staatwesens.

In einem Bundesstaat macht der Vorteil, durch Zusammenarbeit das vorhandene Wissen und Können im Bereich des Bundes und der Gliedstaaten wechselseitig und für den Gesamtstaat nutzbar machen zu können, Koordinations- und Kooperationsformen besonders attraktiv.

Die Kooperation zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander dient aber nicht bloß der — vor allem für einen Kleinstaat — unerläßlichen Heranziehung qualifizierter Kräfte und Ressourcen; sie hat auch — speziell im Falle des kooperativen Bundesstaates — Konfliktregelungs- und Konfliktvermeidungswirkung. Dieser kooperative Bundesstaat (kooperativer Föderalismus)¹¹⁶⁾ verbindet Einheitlichkeit und Ortsbezogenheit, wahrt die Selbständigkeit der Gliedstaaten und bietet die Möglichkeit, einheitliche Lösungen an Stelle von Einheitslösungen zu erarbeiten. Dadurch erfolgt ein regulierender und regulierter Interessenausgleich mit konfliktvermeidenden oder zumindest konfliktminimierenden Wirkungen.

Die Kooperations- und Koordinationseinrichtungen des Bundesstaates haben aber auch Konfliktregelaufgaben im Sinne einer nachträglichen Konfliktbewältigung.

a) Die zwischen Bund und Ländern koordinierte Organisation auf der Ebene der Gesetzgebung und Regierung: Bundesrat, Bundesversammlung, Rechnungshof, 26er Ausschuß.

Kein Bundesstaat außer Österreich kennt ein Zusammenwirken von Bund und Ländern auf dem Gesetzgebungswege.¹¹⁷⁾ Hier gibt es einerseits die funktionellen Verbindungen, wie etwa die paktierte Gesetzgebung, bei der beide kompetenten Gebietskörperschaften gleichlautende Gesetze erlassen müssen und die Materie erst mit dem Wirksamkeitsbeginn beider Gesetze vollzogen werden kann.

Andererseits gibt es die formelle Kooperation, bei der Bund und Länder im Wege der Gesetzgebung ihre Interessen durch spezielle Organe und in spezifischen Formen zum Ausdruck bringen können.

Das wichtigste derartige Organ ist der Bundesrat.

Die formelle Interessenkoordination kennt aber auch Einflußmöglichkeiten des Bundes auf die Landesgesetzgebung. So sind etwa nach der österreichischen Bundesverfassung »alle Gesetzesbeschlüsse der Landtage unmittelbar nach der Beschlußfassung des Landtages vor ihrer Kundmachung vom Landeshauptmann dem Bundeskanzleramt bekanntzugeben«. ¹¹⁸⁾

Einzelne Agenden, die mit Landesgesetz zu beschließen sind, bedürfen auch der Zustimmung der Bundesregierung. ¹¹⁹⁾

Historisch gesehen ist die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes immer ein wesentliches Erfordernis für die bundesstaatliche Struktur eines Staates gewesen. ¹²⁰⁾ Die Erklärung liegt darin, daß kein Bundesstaat a priori existiert, sondern jeder Bundesstaat aus dem Zusammenschluß von Staaten hervorgeht. In diesen Staaten wiederum, die seinerzeit selbständig gewesen sind oder aus sich dezentralisierenden Gemeinwesen entstanden sind, war die Gesetzgebung Ausdruck staatlicher Souveränität. ¹²¹⁾

Institutionell äußert sich der Einfluß der Länder auf die Gesetzgebung des Bundes in der Regel in dem nach bundesstaatlichen Gesichtspunkten organisierten Zweikammern-System. In Österreich übt die Gesetzgebung des Bundes der Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat aus, ¹²²⁾ wobei der als »Länderkammer« vorgesehene Bundesrat auch an der Vollziehung des Bundes mitwirkt. ¹²³⁾

Damit wäre der Bundesrat ein Musterbeispiel für die zwischen Bund und Ländern koordinierte Organisation im Gesetzgebungs- und Regierungsbereich.

In der politischen Praxis ist der häufig als »Totgeburt« bezeichnete Bundesrat jedoch ausgesprochen schwach. Abgesehen von den bescheidenen Kompetenzen, die der Bundesverfassungsgesetzgeber dem Bundesrat gab, führte vor allem die Entwicklung zum Parteienstaat dazu, daß im Bundesrat vorwiegend nach parteipolitischen Gesichtspunkten argumentiert und abgestimmt wird. Hinzu kommt der mangelnde Wille der Länder, sich dieses schwachen Instrumentes zur Vertretung ihrer Interessen auch wirklich zu bedienen. Nicht selten wählen die Länder daher andere Wege, um auf den Bund Einfluß auszuüben.

Unter den zahlreichen Reformvorschlägen der letzten Jahre ragt ein vom Institut für Föderalismusforschung in Innsbruck erstelltes Gutachten über Möglichkeiten und Zielsetzungen einer Reform des Bundesrates im Rahmen des Systems der geltenden Bundesverfassung heraus. Der Reformentwurf enthält realistische Vorschläge für eine Aufwertung des Bundesrates, ohne damit eine nach den herrschenden politischen Wertvorstellungen in Österreich nicht mehr tragbare Abwertung des Nationalrates zu verlangen.

Die zweite Kammer hätte aber auch Kontrollfunktionen gegenüber der Bundesregierung und (indirekt) gegenüber dem Nationalrat, als dessen Korrektiv sie im Ge-

setzungsverfahren (zumindest mit Einschränkungen) den Weg der Bundesgesetzgebung beeinflussen sollte.

So gesehen tritt der Bundesrat — zumindest der Idee nach — sowohl präventiv als auch repressiv als Konfliktregelungsinstanz in Erscheinung. Als institutioneller Kontrollor mit Interpellations- und Entschließungsrecht¹²⁴⁾ verhindert oder vermindert der Bundesrat a priori Handlungsweisen, die zu Konflikten führen könnten. Durch seine Beteiligung an der Bundesgesetzgebung mit dem Recht, Gesetzesanträge im Nationalrat zu stellen,¹²⁵⁾ mit Einspruchs- und Zustimmungsrecht¹²⁶⁾ trägt der Bundesrat zur Kanalisierung und Rationalisierung möglicher Konfliktsituationen bei. Allerdings sind auch dabei die oben angeführten realpolitischen Einschränkungen zu berücksichtigen.

Ebenso unbestritten ist allerdings, daß diese »Länderkammer« neue bundesstaatstypische Konflikte schafft, die es in einem zentralistischen Einheitsstaat mit einem Ein-Kammer-System nicht geben würde. Die Aufteilung der Gesetzgebungsgewalt und die zusätzlichen Kontrollbefugnisse des Bundesrates enthalten zusätzliches Konfliktpotential, das sich in Österreich vor allem in Gestalt parteipolitischer Auseinandersetzungen entlädt.

Ein diesbezügliches Musterbeispiel ist die Vorgangsweise der beiden im Bundesrat vertretenen Fraktionen in der Frage der weiteren Behandlung des Forderungsprogrammes der Bundesländer an die Bundesregierung. Während die bürgerliche »Österreichische Volkspartei« eine formelle Gesetzesinitiative des Bundesrates über das Forderungsprogramm herbeiführen will,¹²⁷⁾ sucht die »Sozialistische Partei Österreichs« eine Unterstützung dieses Forderungsprogrammes durch eine Entschließung der Länderkammer zu erreichen.¹²⁸⁾ Welche Fraktion sich letztlich durchsetzen wird, hängt nicht vom Standpunkt der Mehrheit der durch den Bundesrat zu vertretenden Bundesländer, sondern von den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen in der »Länderkammer« ab.

Ein koordiniertes Organ ist auch die **Bundesversammlung**, die als besondere Einrichtung aus den Mitgliedern des Nationalrates und des Bundesrates gebildet wird. Da die Bundesversammlung nur einberufen wird, wenn besonders wichtige Akte der Vollziehung — wie etwa die Beschlußfassung über eine Kriegserklärung, die Durchführung einer Volksabstimmung über die Frage der Absetzung des Bundespräsidenten oder die Geltendmachung der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit nach Artikel 142 B-VG in Verbindung mit Artikel 68, Abs. 1 B-VG¹²⁹⁾ — zur Beschlußfassung stehen, kommt der Bundesversammlung als Konfliktregelungsorgan nur insoferne Bedeutung zu, als über diese besonders wichtigen Akte der Vollziehung Uneinigkeit zwischen den beiden parlamentarischen Kammern bzw. zwischen den maßgeblichen politischen Kräften des Landes besteht.

Zusätzliche Bedeutung als Konfliktregelungsinstanz könnte der Bundesversammlung auch zukommen, wenn der derzeit diskutierte Plan, Verfassungsrichter von der Bundesversammlung wählen zu lassen, realisiert werden sollte.

Der Rechnungshof ist ein Organ, das in Sachunion¹³⁰⁾ — einmal als Bundes-, das andere Mal als Landesorgan — tätig wird. Dem Nationalrat unterstellt, ist der Rechnungshof organisatorisch ein Bundesorgan, funktionell hingegen dient er Bund und Ländern. Seine Konfliktregelungswirkung ist vor allem vorbeugend, wobei die Wahrscheinlichkeit oder auch nur die Möglichkeit einer späteren Kontrolle antizipative Wirkung hat, indem sich die betreffenden Organe von vornherein so verhalten, daß (relativ) selten Konflikte entstehen.

Andererseits können aber gerade durch die Tätigkeit des Rechnungshofes wiederum neue Konflikte auftreten. Bei einer Auseinandersetzung zwischen dem Rechnungshof und der Bundesregierung oder einem Bundesminister oder einer Landesregierung über die Frage der Zuständigkeit des Rechnungshofes wird auf Anrufung durch die Bundesregierung bzw. durch die Landesregierung oder durch den Rechnungshof der Verfassungsgerichtshof als Konfliktregelungsinstanz tätig.¹³¹⁾

Da die Rechnungshofberichte dem Nationalrat bzw. dem betreffenden Landtag übermittelt werden, werden Konflikte über den Inhalt dieser Berichte im (jeweils zuständigen) allgemeinen Vertretungskörper und wohl auch auf informeller Ebene (Gespräche der Sozialpartner oder innerhalb und unter den politischen Parteien) ausgetragen und entschieden.

Große Bedeutung bei der Entstehung von Konflikten rund um die Tätigkeit des Rechnungshofes und bei deren Bewältigung kommt in der politischen Praxis aber auch den Massenmedien zu. Eine bundesstaatstypische bzw. föderalistische Struktur der Medienlandschaft hat dabei wieder Rückwirkungen auf die Konfliktbewältigung. (Näheres siehe im Abschnitt Massenmedien)

Ein Konfliktregelungsorgan besonderer Art ist der sogenannte »26er Ausschuß«. Er ist ein aus Mitgliedern des Bundesrates und des Nationalrates zu gleichen Teilen zusammengesetztes Organ, das in Fällen eines Beharrungsbeschlusses der Bundesregierung über Beharrungsbeschlüsse eines Landtages zu abgabenrechtlichen Vorschriften in einem Landesgesetz, die in einem Verfahren nach Art. 98 B-VG beansprucht worden waren, zu beschließen hat, ob der Einspruch aufrecht zu erhalten sei oder nicht.¹³²⁾ Als koordiniertes Organ auf der Funktions- und Organisationsebene der Gesetzgebung regelt dieser ad-hoc-Ausschuß Konflikte zwischen der Bundesregierung und einem Landtag. Dahinter wird sich zumeist ein parteipolitischer Konflikt, der aber auch als Auseinandersetzung zwischen dem Bund und einem Land in Erscheinung treten kann, verbergen.

b) Die zwischen Bund und Ländern koordinierte Organisation auf dem Gebiet der Vollziehung: die mittelbare Bundesverwaltung

Hinter der mittelbaren Bundesverwaltung steckt der Gedanke, daß die Länder an der Vollziehung des Bundes, welche nicht auch Regierung ist,¹³³⁾ besonders mitwirken sollen. Ihr Grundsatz besteht darin, daß Angelegenheiten, die

kompetenzmäßig dem Bunde »gehören«, funktionell von der Organisation der Bundesländer mit einer Verwaltungs- und Aufsichtsspitze in den Bundesministerien geführt werden sollen.¹³⁴⁾

Die Organisation wird von Landesorganen getragen, indem der Landeshauptmann mit den ihm unterstellten Landesbehörden die mittelbare Bundesverwaltung zu führen hat.¹³⁵⁾

Durch die Einrichtung der mittelbaren Bundesverwaltung ist den Ländern nicht nur eine außerordentlich bedeutsame Einflußnahme auf die Vollziehung des Bundes eingeräumt,¹³⁶⁾ diese für einen Bundesstaat typische Einrichtung hat auch konfliktregelnde und konfliktregulierende Wirkungen.

Dieses Konfliktregelungspotential ergibt sich aus der Orts- und Sachnähe der im Land und von Landesorganen geführten mittelbaren Bundesverwaltung. Dadurch werden regionale Interessen eher geschützt, regionale Anliegen eher gefördert und regionale Probleme infolge Überschaubarkeit eher gelöst. Indem Verschiedenheiten und Besonderheiten eines Landes berücksichtigt werden können, reduziert das Institut der mittelbaren Bundesverwaltung soziale Konflikte, die sich aus der Distanz zwischen dem Einzelgebiet und der Zentrale ergeben könnten.

Auch die Tatsache, daß der die mittelbare Bundesverwaltung führende Landeshauptmann in vielen Ländern das Rollenbild eines »Landesvaters« hat, erschwert die Entstehung und erleichtert die Regelung von Konflikten.

c) Horizontale Koordinationsformen: Verbindungsstelle der Bundesländer, Landesamtsdirektoren- und Landeshauptmännerkonferenzen, Landesfinanzreferenten- und Expertenkonferenzen der Beamten.

Die in der österreichischen Bundesverfassung nicht vorgesehenen horizontalen Koordinationsformen gehören auf die infrastrukturelle Ebene.¹³⁷⁾

Typisches Beispiel ist die Verbindungsstelle der Bundesländer, die im Jahre 1951 gegründet wurde und für die bis heute kein Vertrag existiert. Obwohl ohne behördliche Funktionen erfüllt die Verbindungsstelle der Bundesländer Koordinations- und Kooperationsaufgaben, die ganz wesentlich zur bundesstaatlichen Konfliktregelung beitragen.

Durch die Gewährleistung einer ständigen Verbindung zwischen den einzelnen Bundesländern sowie den Bundesländern und der Bundesregierung, durch die Koordinierung der Länderauffassungen und durch ihre »Postfunktion«¹³⁸⁾ sorgt die Verbindungsstelle für einen ständigen Austausch der Meinungen, wodurch konfliktträchtige Fragen analysiert und wechselseitige Anliegen oder Probleme transparent gemacht werden.

Vor allem die rechtlich nicht institutionalisierten Landeshauptmänner- und Landesamtsdirektorenkonferenzen spielen als Plattform für den politischen Gedanken- und Meinungsaustausch zwischen Landes- und Bundespolitikern eine bedeutsame

Rolle, wofür die häufige Teilnahme des Bundeskanzlers und einzelner Ressortminister Zeugnis ablegt. Die Konfliktregelungswirkungen dieser Einrichtungen betreffen aber nicht nur das Verhältnis der Länder zum Bund, sondern auch die Beziehungen der einzelnen Länder zueinander.

Ähnliche Wirkungen erzielen auch die Landesfinanzreferentenkonferenzen sowie verschiedenste Expertenkonferenzen auf Beamtenebene.

Ein praktisches Beispiel für die Funktion und Leistungsmöglichkeit der Verbindungsstelle der Bundesländer, der Landeshauptleute-, Landesamtsdirektoren- und diversen Expertenkonferenzen war die Ausarbeitung des Forderungsprogrammes der Bundesländer aus dem Jahre 1976. Ohne die angeführten Institutionen wäre ein derartiger Katalog der Länder an die Bundesregierung wohl kaum jemals zustande gekommen. Dieses Forderungsprogramm trägt aber auch zur Erleichterung der Beziehungen zwischen dem Bund und den Bundesländern bei, indem es wesentliche politische Vorstellungen der Länder präzisiert. Die dadurch erreichte Klarheit und Transparenz bewirkt eine Kanalisierung, Rationalisierung und Reduzierung möglicher Konflikte zwischen Bund und Ländern.

8. Begutachtungsverfahren

Bestimmte Körperschaften (vor allem den Wirtschaftsverbänden) ist durch einfaches Gesetz ein Recht zur Begutachtung (Stellungnahme) der von der Bundesregierung beabsichtigten Gesetzesvorlagen eingeräumt.

Für den Bundesstaat relevante und typische Begutachtungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften sind zwar in der politischen Praxis vorhanden, ihnen fehlt jedoch eine für die meisten Kammern bestehende rechtliche Absicherung. Das gesetzlich nicht fixierte Begutachtungsverfahren des Bundes bei Landesgesetzen und der Länder bei Bundesgesetzen hat insofern praktische Bedeutung, als es (bei Landesgesetzen) einen Einspruch des Bundes nach Art. 98 B-VG bzw. (bei Bundesgesetzen) eine Anfechtung durch die Länder beim Verfassungsgerichtshof vermeiden soll.

9. Innerparteiliche Strukturen

Es gehört zur Realität eines Bundesstaates, daß die politischen Parteien als Machtträger zu den Fragen der bundesstaatlichen Ordnung ganz bestimmte Beziehungen und Verhaltensmuster entwickeln.¹³⁹⁾ Sowohl die bundesstaatliche Verfassung als auch die konkrete Gestaltung der Beziehungen zwischen Bund und Ländern sind in einem Bundesstaat ein Reflex der tatsächlichen Machtverhältnisse in und zwischen den Parteien. Ihre Vorstellungen vom Bundesstaat prägen das äußere und innere Verhältnis einer politischen Partei zum Föderalismus und zum Bundesstaat.

Wenn Föderalismus nun ebenso wie Demokratie nicht nur ein bloßes Organisationsprinzip ist, sondern eine Haltung, ein Grundsatzverhalten im vielfältigen Zusammenspiel täglicher politischer Entscheidungen, dann wird die Rolle der Parteien bei

der Integration des Staates nach föderalistischen Merkmalen einsichtig.¹⁴⁰⁾ Da diese Rolle der politischen Parteien bei der Integration des Staates unter anderem von deren Konfliktregelungsfähigkeit und Konfliktregelungspotential abhängt, ist der Zusammenhang zwischen bundesstaatlicher Parteienstruktur und bundesstaatlicher Konfliktregelung offenkundig.

Grundsätzlich ist zwischen dem äußeren und dem inneren Verhältnis der politischen Parteien zum bundesstaatlichen und föderalistischen Prinzip zu unterscheiden.

Bei der äußeren Beziehung zum Bundesstaat geht es um eine stärkere föderalistische Durchdringung der Staatsstrukturen.¹⁴¹⁾ Diese äußere Beziehung zeigt sich vor allem in der Art, wie eine große Partei im Bereich der Gesetzgebung, aber auch in jenem der Verwaltung dem bundesstaatlichen Prinzip Rechnung trägt. Je mehr eine politische Partei dabei auf bundesstaatliche Gesetzmäßigkeiten — dazu gehört vor allem die Anerkennung der Besonderheiten und Eigenheiten der einzelnen Länder — Rücksicht nimmt, umsoweniger Konflikte werden in einem Bundesstaat auftreten. Gegenteiliges Verhalten kann aber gerade in einem Bundesstaat zu schwerwiegenden Konflikten führen. Ein zwar eher triviales aber doch typisches Beispiel ist der in den 60er Jahren zwischen einem Wiener Minister und der Bevölkerung der Stadt Bregenz entstandene Konflikt um die Benennung eines Bodenseeschiffes. Während der Spitzenpolitiker aus dem fernen Wien ohne Rück- und Absprache mit der betroffenen Bevölkerung für das betreffende Schiff die Bezeichnung »Karl Renner« vorsah, beanspruchte die Bregenzer Bevölkerung den Namen »Vorarlberg«.¹⁴²⁾ Erst als der damalige Verkehrsminister durch protestierende Bürger an der Taufe des Schiffes an Ort und Stelle gehindert wurde und unverrichteter Dinge wieder die Heimreise antreten mußte, fand er sich zur bundesstaatsfreundlichen Anerkennung der Wünsche der betroffenen Bevölkerung bereit.

Beim inneren Verhältnis der politischen Parteien zum Bundesstaat bzw. Föderalismus geht es vor allem um den innerparteilichen Delegations-, Nominations- und Willensbildungsprozeß. Nur ein föderalistischer und bundesstaatsadäquater Delegations- und Nominationsprozeß von Abgeordneten bringt volksnahe Politiker in allgemeine Vertretungskörper.¹⁴³⁾ Die Volksnähe eines Politikers ist für die Konfliktvermeidung und Konfliktregelung bedeutsam. Da ein im Land verankerter Mandatar von den Anliegen der Landesbürger eher Kenntnis und für Anliegen der Landesbürger eher Verständnis hat, kann er mögliche Konfliktsituationen früher erkennen, deren Regelungsmöglichkeiten besser abschätzen und infolge Kenntnis von Land und Leuten auch leichter konkrete Regulationsmaßnahmen setzen.

Ein bundesstaatsfreundlicher Delegations- und Nominationsprozeß macht sich aber auch infolge breiter Streuung das größere geistige Reservoir der einzelnen Länder zunutze, was wiederum entscheidende Rückwirkungen auf den innerparteilichen Willensbildungsprozeß hat.

Ein alle Glieder des Bundesstaates umfassender und einbeziehender Willensbildungsprozeß trägt zur stärkeren Integration des Staates, aber auch zur Reduzierung und leichteren Bewältigung von Konflikten bei.

10. Innerverbandliche Strukturen

Speziell in Österreich ist die Bedeutung der Wirtschaftsverbände im vorinstitutionellen und vorparlamentarischen Raum sehr groß. Abgesehen von den Einflußmöglichkeiten im Rahmen der Sozialpartnerschaft ist auch der Einbau der Verbände als Kammern in die Rechtsordnung in Österreich sehr weit fortgeschritten.¹⁴⁴⁾ Neben den durch den Staat geschaffenen öffentlich-rechtlich organisierten Selbstverwaltungskörpern gibt es aber auch noch privatrechtlich organisierte, sogenannte »freie Verbände«, deren wichtigste Vertreter der österreichische Gewerkschaftsbund und die Industriellenvereinigung sind.

Neben der die wichtigsten Wirtschaftsverbände betreffenden Rechtsform der Selbstverwaltung ist die Bundesstaatlichkeit ein wesentliches Ordnungselement im österreichischen Verbändewesen.¹⁴⁵⁾ Schon historisch gesehen sind die einzelnen Kammern Schöpfungen des Bundes- oder der Landesgesetzgeber, je nach der im B-VG niedergelegten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Abgesehen von den Konfliktvermeidungs- bzw. Konfliktregelungswirkungen, die sich aus der Zugehörigkeit der vier wichtigsten Wirtschaftsverbände — Kammer der gewerblichen Wirtschaft, Landwirtschaftskammer, Arbeiterkammer und österreichischer Gewerkschaftsbund — zur paritätischen Kommission ergeben, resultieren aber auch aus der föderativen Organisation¹⁴⁶⁾ der als öffentlich rechtliche Selbstverwaltungskörper organisierten Verbände konfliktvermeidende oder -minimierende Effekte. In der Organisation der Handels- und der Arbeiterkammern ist sowohl durch die bundesstaatliche Gliederung in Landeskammern als auch durch die Art der Bestellung der Bundesorgane das bundesstaatliche Prinzip als Ordnungselement in bedeutendem Umfang verwirklicht.¹⁴⁷⁾

Was vorher über die inneren Strukturen politischer Parteien im Hinblick auf die damit zusammenhängenden Konfliktregelungswirkungen ausgeführt wurde, hat auch für die innere Gliederung des Verbändewesens Gültigkeit. Dies gilt für Österreich insofern in ganz besonderem Maße, als hierzulande die drei großen Kammerorganisationen als auch der österreichische Gewerkschaftsbund mit den großen politischen Parteien des Landes institutionell und personell auf das engste verflochten sind.¹⁴⁸⁾ Neben den politischen Parteien beeinflussen Österreichs Großverbände aber auch zunehmend Entwicklungen im Bereich der Massenmedien. Durch den Besitz oder Mitbesitz großer Tages- und Wochenzeitungen und durch zunehmende Einflußmöglichkeiten im österreichischen Rundfunk erhält das je stärker oder schwächer ausgeprägte Bundesstaatsverständnis führender Verbandsfunktionäre eine zusätzliche und nicht zu unterschätzende Multiplikatorwirkung.

11. Struktur und Funktionsweise der Massenmedien

Die Massenmedien gehören zu jenen infrastrukturellen Einrichtungen, die über die Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch deren Auffassung von der Gestaltung des öffentlichen Lebens die Staatsführung erheblich beeinflussen. Ihre Aktivität ist mitzudenken, wenn man vom Ergebnis der Willensbildung spricht.¹⁴⁹⁾

In Österreich ist der Einfluß von Presse und Rundfunk auf den politischen Willens- und Entscheidungsbildungsprozeß durch die spezifisch österreichische Entwicklung des Parteien- und Verbändestaates¹⁵⁰⁾ und die damit verbundenen Implikationen für die Organisation des Mediensystems charakterisiert.¹⁵¹⁾

Abgesehen davon weist die österreichische Medienlandschaft auch hinsichtlich der Organisation von Presse und Rundfunk,¹⁵²⁾ aber auch hinsichtlich des Informationsangebotes föderalistischen bzw. bundesstaatlichen Organisationsprinzipien entsprechende Merkmale auf. So gibt es in Österreich seit jeher eine starke Bundesländerpresse, kämpfen große Wiener Blätter seit einiger Zeit um Marktanteile in den Ländern, was wiederum Rück- und Auswirkungen auf deren Berichterstattung über Landesangelegenheiten hat, und verfügt der österreichische Rundfunk über Sendeanlagen und Regionalstudios in sämtlichen österreichischen Bundesländern. Auch die wichtigsten Gremien von Presse und Rundfunk (z.B. Presserat, ORF-Kuratorium, Vorstand der Austria Presse Agentur) tragen dem bundesstaatlichen Aufbau des österreichischen Staatswesens Rechnung.

Hinsichtlich des Informationsangebotes erscheint die Zunahme kommentierender bzw. meinungsbildender Artikel im Lokalteil, wobei Themen der Kommunalpolitik aufgegriffen werden, von Interesse.¹⁵³⁾ Diese Tendenz läuft mit der Mobilisierung kommunalpolitischer Interessen, dem Auftreten von Bürgerinitiativen und dem zunehmenden kommunalpolitischen Anspruchsniveau parallel.

Auch personell sind die Regional- und Lokalredaktionen der einzelnen Zeitungen und des ORF fast durchwegs mit Leuten des betreffenden Landes besetzt.

Wenn man eine (zumindest indirekte) Einflußnahme der Massenmedien auf die Vermeidung, Entstehung und Bewältigung von Konflikten in Rechnung stellt, kommt dieser personellen und informationsinhaltlichen Orts-, Sach- und Bürgernähe von Zeitungen und Rundfunk auch hinsichtlich der Konfliktregelung besondere Bedeutung zu. Die bereits in früheren Abschnitten ausführlich behandelten Vorteile einer geringen Distanz zwischen den Konfliktparteien bzw. zwischen Konfliktparteien und Machtträgern kommen auch hier zur Geltung.

Die Wirkung der Massenmedien ist aber wohl eher konfliktreduzierend als konfliktregelnd, da sie, von ihrer Aufgabenstellung und Funktionsweise her, weniger dazu da sind, Konflikte zu lösen als vielmehr Konfliktthemen zu artikulieren. Die damit bewirkte Transparenz des gesellschaftlichen und politischen Geschehens und damit verbundene Kritik durch die Massenmedien enthält Kontrollwirkungen, die aber zweifellos Konflikte vermeiden oder zumindest reduzieren helfen.

VI. Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die typische Wirkungsweise des Bundesstaates als staatsrechtliches Instrument darin besteht, daß er politische Konflikte optimaler zu artikulieren, kanalisieren und regeln vermag als andere Staatstypen. Ein Bundesstaat kann zwar Konflikte nicht grundsätzlich verhindern — ja zum Teil erzeugt er sogar neue, »bundesstaatstypische« Konflikte —, sein »vertikaler Pluralismus« zeitigt jedoch konfliktreduzierende und konfliktminimierende und damit friedenserhaltende Wirkungen: Die normativ verankerten Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder mindern die Rasanz politischer Konflikte, beseitigen das »Urwaldprinzip« und ermöglichen damit humane Konfliktlösungen. Das Verhältnis der wechselseitigen Gleichordnung schafft ein vernünftiges und kompromißge-
neigteres Gesprächs- und Verhandlungsklima, das sich wesentlich von dem durch Anordnungen und Über-Unterordnungsverhältnisse geprägten politischen Herrschafts- und Ordnungsstil eines Zentralstaates unterscheidet.

Das dem Bundesstaat typische Prinzip der »checks and balances« sorgt für jenen Ausgleich, der die Existenz eines Bundesstaates sichert und dessen Fehlen den Zusammenbruch des bundesstaatlichen Systems, das Ende der Freiheit seiner Menschen und damit das Ende einer menschenwürdigen Konfliktregelung bewirkt.

Der Bundesstaat ist die politische Ordnungsform, in der die schöpferische Funktion des in Bahnen verlaufenden und nach festgelegten Spielregeln ausgetragenen Konfliktes voll wirksam wird.

ANMERKUNGEN

- 1) Ermacora, Allgemeine Staatslehre (1970), 2. Teilband, 1087
- 2) Ermacora, Staatslehre, 1094; Krüger, Allgemeine Staatslehre (1966²) 674 ff.
- 3) Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaft (1966) 20; Heller, Allgemeine Staatslehre (Hg: Niemeyer) 1934; L. v. Stein, Staat und Gesellschaft (Hg: Aschenbrenner) 1934
- 4) E. Küchenhoff, Möglichkeiten und Grenzen begrifflicher Klarheit in der Staatsformenlehre, 2 Bde, 1967
- 5) Zur typologischen Betrachtungsweise des Bundesstaates siehe Esterbauer, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme (1976)
- 6) Dies ist einerseits auf den historischen Kompromißcharakter der Bundesverfassung zurückzuführen (siehe Ermacora, Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1920) 1967) und andererseits in der formalen Verfassungsauslegung durch die herrschende österr. Staatsrechtslehre begründet; siehe Pernthaler, ÖZöR 1969, 361 ff und die Hinweise in der folgenden Anm.
- 7) Eine Ausnahme bildet nunmehr Art. 9 a B-VG über die umfassende Landesverteidigung
- 8) Pelinka / Welan, Demokratie und Verfassung in Österreich (1971), 17
- 9) Zum Begriff »unitarischer Bundesstaat« siehe Hesse, Der unitarische Bundesstaat (1962)
- 10) Ermacora, Österr. Verfassungslehre (1970), 255

- 11) Art. 2 B-VG; Pernthaler, Der österr. Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ÖZöR 1969, 361 ff (370); Pernthaler-Esterbauer, Die Entstehung des österr. Bundesstaates als geschichtlicher Vorgang und staatstheoretisches Problem, Montfort 1973/2-3, 128 ff; Ermacora, Österreichischer Föderalismus (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 3) 1976
- 12) Esterbauer, Kriterien 77; Ermacora, Über das Wesen des österr. Bundesstaates in Theorie und Praxis, JBl. 1957, 521 ff und 549 ff
- 13) Krysmanski, Soziologie des Konflikts (1971), 7
- 14) Krysmanski, Soziologie, 18
- 15) Lewis A. Coser, Conflict: Social Aspects, zitiert nach Krysmanski, Soziologie, 234
- 16) Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Soziologie, Köln und Opladen (1969), 250, zitiert nach Krysmanski, Soziologie, 234
- 17) Johann Galtung, Institutionalisierte Konfliktlösung, in: Konflikt und Konfliktstrategie, Ansätze zu einer soziologischen Konflikttheorie. Herausgeber: Walter L. Bühl (1973), 113
- 18) Wörterbuch der Soziologie, herausgegeben von W. Bernsdorf und F. Bülow, Stuttgart 1955, 264
- 19) Vor allem Merton, Social Theory and Social Structure, 1961⁴; ebenfalls in Krysmanski, 122 ff. Dazu noch vor allem Mayr, The Social Problems of an Industrial Civilisation, 1957³
- 20) Simmel, Der Streit, in: Konflikt und Konfliktstrategie, hrg. von Bühl (1973), 70 ff
- 21) Simmel, Streit, 73
- 22) Coser, L.A., Continuities in the study of Social Conflict. New York (1967), 87
- 23) Coser, Continuities, 87
- 24) Coser, Theorie der sozialen Konflikte (1965), 10
- 25) Vgl. Simmel, Soziologie — Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung (1958); Simmel, Streit
- 26) Krysmanski, Soziologie, 131
- 27) Dahrendorf, Sozialer Konflikt. Wörterbuch der Soziologie, Hg. von W. Bernsdorf, 2. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart, 1969, 1008
- 28) Kelsen, Die Bundesexekution, in: Festgabe für F. Fleiner (1927) 127 ff; C. Schmitt, Verfassungslehre (1928), 363 ff
- 29) C. Schmitt, Verfassungslehre, 370 ff
- 30) C. Schmitt, Verfassungslehre, 375 ff
- 31) Kelsen, Bundesexekution, 130 ff
- 32) Öhlinger, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 2, Braumüller-Verlag, 1976, 11 ff
- 33) Vor allem: Kojá, Das Verfassungsrecht der österr. Bundesländer (1967), 3 f, 37 ff; Kelsen, Die Allgem. Staatslehre (1925), 193 ff (195); Merk, Zur Deutsch-österr. Bundesverfassung, in: ZfVW 54/1921, 28 ff
- 34) Siehe dazu Pernthaler, Die Konstituierung des Bundesstaates »Republik Österreich« aus der Sicht der selbständigen Länder Tirol und Vorarlberg, in: Festschrift N. Grass (1974), 725 ff; Pernthaler-Esterbauer, Montfort, 128 ff; Pernthaler, ÖZöR 1969, 361 ff; Esterbauer, Kriterien, 63 ff; Ermacora, Österr. Föderalismus; Adamovich, Die Zukunft des Föderalismus in Österreich, in: Laufer-Pilz (Hg), Föderalismus 1973, 364 ff
- 35) Bundesstaat und Föderalismus, 21 Grundsätze (1976), herausgegeben vom Institut für Föderalismuserforschung, Innsbruck, 4
- 36) Bundesstaat und Föderalismus, 5
- 37) Art. 2, lit. b des Staatsgrundgesetzes über die Einführung eines Reichsgerichtes, RGBl. Nr. 143/1867
- 38) Klecatsky, Die föderalistischen Strukturelemente der österreichischen Gerichtsbarkeit, in: Föderalismus in Österreich (1970), Hg von Hellbling, Mayer-Maly, Marcic, 167
- 39) 991 der Beil. zu den sten. Prot. d. konstituierenden Nationalversammlung der Republik Österreich; vgl. auch Werner, Zum Problem der Differenzen in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung, Jur. Blätter 1960, 514

- 40) Ermacora, Föderalismus in Österreich, Tendenzwende und Kurskorrektur? in: Österr. Monatshefte, Zeitschrift für Politik, II/76, 20
- 41) Pernthaler, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 4, 1977 127 f
- 42) B. Mirkin-Getzewitsch, Die Rationalisierung der Macht im neuen Verfassungsrecht, ZÖR 1929, 161 ff (173)
- 43) Mirkin-Getzewitsch, 179
- 44) Marcic, Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat, 1957, 296; Hirsch, Rechtssoziologie heute, in: Hirsch / Rehlinger (Hrs. Studien und Materialien zur Rechtssoziologie, 1967, 25
- 45) Welan, Der Verfassungsgerichtshof — eine Nebenregierung? in: Das polit. System Österreichs, Hg. Heinz Fischer (1974), 283
- 46) Vgl. z.B. den 2. Entwurf der christlich-sozialen Partei, Nr. 888 der Beil. zu den sten. Prot. der konstitutionellen Nationalversammlung der Republik Österreich; siehe auch den Bericht des Verfassungsausschusses, 991 der Beil. zu den sten. Prot. der konstituierenden Nationalversammlung
- 47) Welan, Verfassungsgerichtshof — Nebenregierung? 275
- 48) Verfassungsgerichtshof vom 5.10.1954, K II-5, 7, 8, 54 Slg. 2721/1954
- 49) Art. 10, Abs. 1 Z. 9 B-VG in der Fassung vor der B-VG-Novelle 1974
- 50) Buchner, Rechtl. Aspekte des Kabelfernsehens, in: CATV, Kabelfernsehen, Ein Modell für Österreich (1976), 68
- 51) Vgl. auch Ermacora, Föderalismus, 93 f
- 52) Welan, Verfassungsgerichtshof, 275
- 53) Welan, Verfassungsgerichtshof, 275
- 54) VfGH Erk Slg 2455/1952; Werner, Die Beseitigung der Landesbürgerschaft, JBl. 1953, S. 277
- 55) VfGH Erk vom 11.10.1974, G 8/74, Slg. 7400/75
- 56) Erkenntnis vom 27.6.1975, G 24/74 und G 27/74, Slg 7573/75
- 57) Welan, Verfassungsgerichtshof, 284
- 58) Kelsen, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, 1929, 81
- 59) BGBl. Nr. 1/1920; gegenwärtig zu zitieren als B-VG in der Fassung von 1929, BGBl. Nr. 1/1930 (Wiederverlautbarung)
- 60) Vgl. Art. 132 B-VG i.d.F. von 1920: »Jedem Senat des Verwaltungsgerichtshofes, der über die angefochtene Entscheidung oder Verfügung der Verwaltungsbehörde eines Landes zu erkennen hat, soll in der Regel ein Richter angehören, der aus dem Justiz- oder Verwaltungsdienst in diesem Land hervorgegangen ist.« Art. 135 B-VG i.d.F. von 1920 bestimmte, daß der Vizepräsident und die Hälfte der Mitglieder nur mit Zustimmung des Bundesrates ernannt werden durften. Zu beiden Bestimmungen erläutern Kelsen-Froehlich-Merkel, die Bundesverfassung, 245 und 246 f, daß sie »dem berechtigten Interesse, das Länder an der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes haben, der als eine Rechtskontrolle des Bundes auch über die Verwaltung der Länder fungiert, Rechnung tragen«.
- 61) Der Ausdruck »gemeinsame Instanz« findet sich zum erstenmal im Bericht des Verfassungsausschusses über den Entwurf des B-VG, 991 der Beil., abgedruckt bei Kelsen-Froehlich-Merkel, Bundesverfassung, 507 ff (518) - vgl. dazu auch Werner, Verwaltungsgerichtshof-FS 1966, 42 (»gemeinsame Institution«) - Melichar, Entwicklungstendenzen des österr. Föderalismus, ÖZÖR 17 (1967) 220 ff (248 ff); Loebeinstein, Verwaltungsgerichtshof-FS 1976, 258 (»gemeinsames Organ«)
- 62) Vgl. dazu kritisch: Pernthaler, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (Art. 20 Abs. 7 und 133 Z 4 B-VG), Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung, Bd. 4 (1977)

- 63) **Loebenstein**, Verwaltungsgerichtsbarkeit-Föderalismus (1976) in: Die Entwicklung der österr. Verwaltungsgerichtsbarkeit (herausgegeben von **Lehne/Loebenstein/Schime-tschek**) 263
- 64) Art. 134, Abs. 3 B-Vg
- 65) **Werner**, in: 90 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit, 42
- 66) Siehe das Gesetz betreffend die Landesverweisung und der Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen (StBl. Nr. 209/1919 i.d.F. von 1963) und das Gesetz über die Aufhebung des Adels (StGBI. Nr. 211/1919 i.d.F. von 1963)
- 67) Erk. des VfGH vom 16.12.1961, Slg. 3126/1961
- 68) Erk. des VfGH vom 24.5.1963, Slg. 6035 A/1963; Siehe dazu: **Kafka**, Der Fall Dr. Otto Habsburg, AöR. 88 (1963), 451 ff; **Winkler**, Fußtritte für den Rechtsstaat, Forum, 10. Jahrgang (1963); **Andics**, Der Fall Otto Habsburg, 1965. Gegen das Erkenntnis des VfGH nahm besonders **Pallin**, in: Stabü. 13./14.F./1963 Stellung
- 69) Vgl. dazu die Bundesverfassungsnovellen 1925 und 1929, welche **Loebenstein** wie folgt treffend charakterisiert: »Alles, was den Föderalismus stärken sollte, ist langsam aber sicher verloren gegangen«
- 70) **Pernthaler**, Die Kollegialbehörden, 127 f
- 71) Typisch dafür **Ringhofer**, Hellbling-FS, 625: »Nicht zu bestreiten ist, daß es keine Landesverwaltungsgerichtsbarkeit gibt; aber was beweist das? Es gibt doch auch keine Bundesverwaltungsgerichtsbarkeit in dem Sinne, daß dem Bund durch seine obersten Vollziehungsorgane von Rechts wegen irgendwelcher Einfluß auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes zustünde«. Abgesehen davon, daß dies im Hinblick auf die Ernennungsbefugnisse nicht stimmt, kommt es für die Qualität als »Bundesverwaltungsgerichtsbarkeit« schon begrifflich nicht darauf an, sondern auf die Wirkungsweise und Zuständigkeiten einer einheitlichen und zentralen Rechtsprechungsstelle des Bundes in Landesangelegenheiten
- 72) **Pernthaler**, Die Kollegialbehörden, 127
- 73) **Ermacora**, Verfassungslehre, 326
- 74) **Adamovich**, Handbuch des österr. Verfassungsrechts (1971), 160
- 75) **Adamovich**, Handbuch, 160
- 76) **Ermacora**, Verfassungslehre, 326
- 77) **Pernthaler**, Der Rechtsstaat und sein Heer, 1964, 161 f
- 78) Art. 79, Abs. 1: (1) Dem Bundesheer obliegt die militärische Landesverteidigung.
(2) Das Bundesheer ist, soweit die gesetzmäßige zivile Gewalt seine Mitwirkung in Anspruch nimmt, ferner bestimmt
1. auch über den Bereich der militärischen Landesverteidigung hinaus
a) zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit sowie der demokratischen Freiheiten der Einwohner,
b) zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im inneren überhaupt;
2. zur Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfanges
(3) Weitere Aufgaben des Bundesheeres werden durch Bundesverfassungsgesetze geregelt.
(4) Welche Behörden und Organe die Mitwirkung des Bundesheeres zu dem in Abs. 2 genannten Zwecken unmittelbar in Anspruch nehmen können, bestimmt das Wehrgesetz.
(5) Selbständiges militärisches Einschreiten zu den in Abs. 2 genannten Zwecken ist nur zulässig, wenn entweder die zuständigen Behörden durch höhere Gewalt außerstande gesetzt sind, das militärische Einschreiten herbeizuführen und bei weiterem Zuwarten ein nicht wiedergutzumachender Schaden für die Allgemeinheit eintreten würde oder wenn es sich um die Zurückweisung eines tatsächlichen Angriffes oder um die Beseitigung eines gewalttätigen Widerstandes handelt, die gegen eine Abteilung des Bundesheeres gerichtet sind.
- 79) **Ermacora**, Verfassungslehre, 326; **Adamovich**, Handbuch, 160; **Pernthaler**, Rechtsstaat, 161 f; **Kelsen**, Die Bundesexekution (1927); **Ders.**, Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dienste des Bundesstaates, ZS für schweizerisches Recht, 22. Jahrgang, 173 f; kritisch: **Schäffer**, Die Exekution der Erkenntnisse des österr. Verfassungsgerichtshofes, in: ZöR 18 (1968), 185

- 80) A d a m o v i c h , Handbuch, 349
- 81) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 203
- 82) VfGH Erk Slg 1708/1948, 2455/1952, 5347/1966
- 83) Vgl. A n t o n i o l l i , Die rechtl. Tragweite der Baugesetze der Bundesverfassung, in: Festschrift für M e r k l , 1970, 32 ff
- 84) Vgl. K l e c a t s k y , Das österr. Bundesverfassungsrecht (1973²), 245 f
- 85) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 320 ff
- 86) Siehe die Hinweise bei E r m a c o r a , Föderalismus, 230 f
- 87) Hinweise bei K o j a , Das Verfassungsrecht der österr. Bundesländer (1967), 145 f, 160 f, 166 ff
- 88) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 203
- 89) Vgl. Art. 1 B-VG
- 90) Diese Volksbegehren waren das Rundfunkvolksbegehren (544 d. Beil., X. GP. und 142 d. Beil., XI. Gp.), das Volksbegehren betreffend Abschaffung der 13. Schulstufe (1374 d. Beil., XI. GP), das Volksbegehren über Regelung der Arbeitszeit und der Arbeitsruhe (1327 d. Beil., XI. GP)
- 91) Siehe die Hinweise in der vorigen Anmerkung
- 92) Sten. Prot. des NR, 14. GP, 55. Sitzung (11.5.1977), 5224 ff
- 93) Art. 100 Abs. (1): Jeder Landtag kann auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates vom Bundespräsidenten aufgelöst werden. Die Zustimmung des Bundesrates muß bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder oder mit einer Mehrheit von 2/3 der abgegebenen Stimmen beschlossen werden. An der Abstimmung dürfen die Vertreter des Landes, dessen Landtag aufgelöst werden soll, nicht teilnehmen.
- 94) Forderungsprogramm der Bundesländer 1976, A (Forderungen zur Bundesverfassung), Punkt 23, 6
- 95) Art. 14, Abs. 8 B-VG
- 96) Art. 15, Abs. 2 B-VG
- 97) Art. 103, Abs. 1 B-VG
- 98) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 325
- 99) Art. 14, Abs. 8, Art. 103, Abs. 3 und Art. 105, Abs. 1 B-VG
- 100) Art. 142, Abs. 2 lit. d
- 101) Forderungsprogramm der Bundesländer vom 20. Oktober 1970
- 102) BGBl. Nr. 444/1974
- 103) M a y e r - R i l l - F u n k - W a l t e r , Neuerungen im Verfassungsrecht, Bundesstaat und Rechtsstaat in den Verfassungsnovellen 1974 und 1975, Wien 1976
- 104) E r m a c o r a , Bundesverfassungsgesetznovelle 1974, JBl. 1975, 22 ff (27)
- 105) E r m a c o r a , JBl. 27
- 106) Das heben auch die EB zur RV unter BlgNR 13, GP, 19 hervor
- 107) Bundesstaat und Föderalismus, 2
- 108) A d a m o v i c h , Handbuch, 127
- 109) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 270
- 110) Vgl. P e l i n k a , Dynamische Demokratie (1975)
- 111) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 270
- 112) E r m a c o r a , Verfassungsgerichtshof, 1956, 147
- 113) F u n k , Die grundlegenden Ordnungsprobleme im System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, JBl. 1976, 458 f
- 114) F u n k , JBl. 1976, 458 f; P e r n t h a l e r , Raumordnung und Verfassung, Bd. I, 1975, 210 ff (216 und 221 ff)
- 115) L o e b e n s t e i n , Verwaltungsgerichtsbarkeit, 271
- 116) Zum kooperativen Föderalismus siehe H e s s e , Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: FS G. M ü l l e r , 1970, 141 ff; K e w e n i g , Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, AöR 93 (1968), 433; L i e b r e c h t , Zur Rechtfertigung des Föderalismus heute und zu den Grenzen zulässiger Kooperation, DVBl 1969, 97 ff; Liesegang-P l ö g e r , Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus? in: Laufer-Pilz (Herausgeber), Föderalismus, 1973, 178 ff; P a t z i g , Der kooperative Föderalismus, DVBl

- 1966, 389 ff; E r m a c o r a : Österreichischer Föderalismus, 27 f, 126 f, 193, 197, 201 f
- 117) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 303
- 118) Art. 98, Abs. 1 B-VG
- 119) Art. 97, Abs. 2 B-VG
- 120) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 285
- 121) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 285
- 122) Art. 24 B-VG
- 123) 2. Hauptstück, Abschnitt E, Art. 55 ff
- 124) Art. 52, Abs. 1 B-VG
- 125) Art. 41, Abs. 1 B-VG
- 126) Art. 42 ff B-VG
- 127) II-211 B. sten. Prot. d. BR
- 128) Siehe IFö Nr. 5/77
- 129) Vgl. Art. 38 ff BVG; 60/6 BVG; 63/2 BVG; 64/2 BVG; 68/2 BVG
- 130) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 291
- 131) Art. 126 a B-VG
- 132) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 290 f
- 133) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 292
- 134) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 292
- 135) Art. 102, Abs. 1 B-VG
- 136) A d a m o v i c h , Handbuch, 237
- 137) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 300
- 138) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 301
- 139) H a n s M a g e n s c h a b , Föderalismus und die politischen Parteien, in: Föderalismus heute, Hg.: Österreichische Gesellschaft für Politik, 47 f
- 140) M a g e n s c h a b , Föderalismus, 48
- 141) Vgl. Informationsblatt des Institutes für Föderalismusforschung, Nr. 5/1976 vom 25. Mai 1976
- 142) Vgl. E r m a c o r a , Österr. Föderalismus, 120 ff
- 143) Informationsblatt Nr. 5/1976
- 144) W e l a n - W e l a n , Pluralismus und Föderalismus, in: Föderalismus in Österreich, Hsg. von H e l l b l i n g , M a y e r - M a l y , M a r c i c , 1970, 236 f
- 145) W e l a n - W e l a n , Föderalismus, 236
- 146) K o r i n e k , Der Föderalismus und die Verbände in Österreich, in: Föderalismus heute, Hg.: Österreichische Gesellschaft für Politik, 65
- 147) K o r i n e k , Föderalismus und Verbände, 63
- 148) U c a k a r , Die Entwicklung des Verbändewesens in Österreich, in: Das politische System Österreichs, Hg. Heinz F i s c h e r (1974), 412
- 149) E r m a c o r a , Verfassungslehre, 212
- 150) Vgl. dazu u.a. K a f k a , Der Parteien- und Verbändestaat am Beispiel Österreichs, in: Wort und Wahrheit, 17. Jahrgang, 1962, 592 ff; M a n t l , Der österreichische Parteienstaat, R e t z - h o f - L e i b n i t z , 1969; P e l i n k a / W e l a n , Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien, 1971
- 151) F a b r i s , Das österr. Mediensystem, in: Das politische System Österreichs, Hg. Heinz F i s c h e r , 1974, 501 f
- 152) Siehe: Die Struktur der österr. Tagespresse. Eine Untersuchung des Instituts für Publizistik und Kommunikationstheorie der Universität Salzburg, von Wolfgang V y s l o z i l u.a., 1. Sonderheft, Information und Meinung, 1973, 5
- 153) F a b r i s , Mediensystem, 513 f

FERDINAND KINSKY, NIZZA

INTEGRALER FÖDERALISMUS ALS MITTEL PERMANENTER KONFLIKTLÖSUNG

Eine konfliktfreie Gesellschaft verheißen, von religiösen Jenseitsvorstellungen abgesehen, nur Scharlatane und Ideologen. Keine Gegensätze mehr zwischen arm und reich, Großmächten und Entwicklungsländern, zwischen Rassen, Nationen und Staaten, zwischen industriellen Ballungszentren und vernachlässigten Agrarregionen, zwischen Gruppen und Klassen — wer kann eine so nivellierte und »heile« Welt versprechen, ohne Demagogie, ohne Verkenntung der menschlichen Natur mit ihren zwei oder gar mehreren »Seelen in der Brust«, ohne monistische Reduktion des menschlichen und gesellschaftlichen Seins auf eine einzige Komponente, etwa auf die Produktionsverhältnisse.

So wie es seit Beginn der Menschheitsgeschichte Konflikte immer gegeben hat, so werden Spannungen und Gegensätze auch in Zukunft in einer Gesellschaft bestehen, die unter dem Einfluß der Technik in wachsendem Maße komplex und undurchschaubar geworden ist.

Selbst in einem perfekten totalitären Staat, etwa in dem Hitler und Stalin noch übertreffenden System von 1984 eines George Orwell, in einem zentralistischen Superstaat also, der anscheinend alle Konflikte gelöst hat, werden neue Krisen auftreten, neue Kräfte die bestehende Ordnung in Frage stellen und die trotz allem Perfektionismus ungelösten Probleme zu Widerspruch und Kritik führen. Eine der wesentlichen Eigenschaften des Menschen ist die Möglichkeit, nein zu sagen.

Bedeutet nun der Hinweis darauf, daß in jedem System auch in Zukunft Konflikte vorkommen werden, eine Absage an jegliche Bemühung um deren Lösungen? Keineswegs! Das Streben nach einer besseren Zukunft gehört genauso zum menschlichen Wesen wie die Konflikte selbst.

Wenn Gegensätze aneinander prallen, kann es zu einem der beiden folgenden Ergebnisse kommen:

— Nach dem sogenannten Recht des Stärksten setzt sich die wirkungsvollste Machtposition durch. Damit ist der Konflikt »gelöst«, nicht aber die ihm zugrundeliegenden Probleme.

— Es kommt zu einem Gleichgewicht der Kräfte. Die gegensätzlichen Positionen neutralisieren sich gegenseitig. Die Konfliktlösung ist aufgeschoben.

Die Herstellung eines permanenten Gleichgewichtes zwischen mehreren Machträgern ist eine der wesentlichen Aufgaben des Föderalismus. Er unterscheidet sich dabei wesentlich vom Zentralismus, der alle Konflikte zwischen dem übermächtigen Machtzentrum und nur informell bestehenden Gliedgruppen einer radikalen »Endlösung« unterwirft. Zentralismus bedeutet das institutionalisierte Recht des Stärk-

sten. Im Namen des »Gemeinwohls«, der Rousseau'schen »Volonté générale«, des »gesamten Volksinteresses« werden Minderheiten, Partikularinteressen und schließlich Spannungen zwischen denselben unterdrückt. Da jedoch die Probleme durch zentralistische Gleichschaltung und Uniformität nicht gelöst werden, kommt es im zentralistischen System immer wieder zu neuen Spannungen, die das Funktionieren und die Strukturen selbst in Frage stellen.

Föderalismus bedeutet indessen eine Institutionalisierung des Kräftegleichgewichtes. Nicht etwa im Sinne der »Balance of Power«, die zu einem Patt zwischen den europäischen Großmächten des 19. Jahrhunderts und heute zum Gleichgewicht des Schreckens zwischen den Atommächten geführt hat. Wie die Entwicklung zu den beiden Weltkriegen gezeigt hat, ist eine solche Art von Gleichgewicht zu prekär, um Konflikte nicht nur kurzfristig zu neutralisieren, sondern dauerhaft zu lösen.

Der Föderalismus trägt hingegen wesentlich zur permanenten Konfliktlösung bei, indem er zunächst den verschiedenen Gliedgruppen eine autonome Existenz sichert, gleichzeitig aber ihre loyale Mitarbeit an einer übergeordneten Gesamtorganisation sichert. Die Spannungen werden im Föderalismus nicht unterdrückt, sie bilden vielmehr ein konstruktives Element des Ganzen.

Ein Beispiel: die deutsch-französischen Beziehungen

1. Fall: Innerhalb einer zentralistischen Struktur, wie der des heutigen Frankreichs, hat die deutschsprachige Minderheit im Elsaß keinen Anspruch auf anerkannte Existenz. Es gibt keine »Beziehungen« zwischen französischer Mehrheit und deutscher Minderheit. Offiziell ist das Problem mit einer systematischen Französisierung durch Schule, Militärdienst, Amtssprache in Behörden, Massenmedien etc. »gelöst«. Diese Assimilationspolitik und die schmerzhaften Erfahrungen der Elsässer in der jüngsten Geschichte, vor allem mit dem verbrecherischen Hitler-Regime führten bei einem Großteil der elsässischen Bevölkerung zu einem tiefsitzenden Komplex: sie gebärden sich französischer als die Franzosen und bemühen sich bei jeder Gelegenheit, ihre nationale Zuverlässigkeit zu beweisen. Nur so erklären sich die außergewöhnlichen Wahlerfolge des Gaullismus im Elsaß, nur so die vielfach gemachte Beobachtung, daß Elsässer aufhören, ihren Dialekt zu sprechen und sofort in einem mehr oder weniger guten Französisch weiterreden, sobald sie sich beobachtet fühlen.

Während es offiziell keine Konflikte zwischen französischsprachiger Mehrheit und deutschsprachiger Minderheit gibt, bestehen Spannungen jedoch unterschwellig weiter. Das Problem ist nicht wirklich gelöst, sondern nur verdrängt. Noch ist es nicht zu Schießereien gekommen wie in Korsika oder zu großen Bombenanschlägen wie in der Bretagne, aber solche Reaktionen können nicht ausgeschlossen werden.

2. Fall: Im partikularistischen Europa der souveränen Staaten haben die deutsch-französischen Beziehungen zwar wiederholt kurze Perioden eines prekären Gleichgewichtes gekannt, im wesentlichen waren sie jedoch vom ungeregelten Auf-

einanderprallen machtpolitischer Gegensätze gekennzeichnet. In dem Maße, in dem der gesamteuropäische Ordnungsgedanke des christlichen Mittelalters dem nationalstaatlichen Partikularismus Platz machte, wurden Kriege nicht nur zwischen Herrschern und deren Armeen, sondern totale Auseinandersetzungen zwischen Nationen zur Regel.

Wenn seit dem 2. Weltkrieg die deutsch-französischen Beziehungen innerhalb Europas in eine neue Phase getreten sind, so liegt dies weniger an der Umarmung zwischen de Gaulle und Adenauer als an folgenden Faktoren:

- Die eigentlichen Siegermächte des 2. Weltkrieges waren die UdSSR und die USA, denen gegenüber alle europäischen Staaten zwar nicht de jure aber de facto weitgehende Souveränitätsverzicht leisten mußten. Frankreich und Deutschland haben also viel, wenn nicht Wesentliches an ihrer Handlungsfreiheit eingebüßt, letzteres ist zudem in zwei Staaten geteilt.

- Die wirtschaftliche Integration innerhalb der EG und die vorherrschende Position multinationaler Firmen führte zu einer weitgehenden Transnationalisierung der industriellen Produktion des Warenverkehrs, — und wenn auch in unregelmäßiger Form — des Kapitalflusses. Selbst die wirtschaftlich so mächtige Bundesrepublik hängt dermaßen vom Export ab, daß von Autarkie nicht die Rede sein kann.

- Der transnationalen Wirtschaft entspricht eine transnationale Gesellschaft. Probleme wie Inflation, Arbeitslosigkeit, Abtreibung, Mitbestimmung, Umweltschutz, Energieversorgung und Angst vor atomarer Verseuchung treten fast gleichermaßen und gleichzeitig in Deutschland und Frankreich auf.

Dennoch führte die Entwicklung der letzten Jahre zu einem wachsenden Ungleichgewicht zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland. Während der französische Franc unmittelbar nach der Währungsreform von 1960 etwa 1.— DM wert war, erreicht er jetzt nicht einmal die Hälfte dieses Betrages. Das wachsende handelspolitische und wirtschaftliche Übergewicht der Bundesrepublik führt zu neuen anti-deutschen Reaktionen in anderen europäischen Ländern, darunter auch in Frankreich. Noch ist nicht abzusehen, wohin die aus dem wirtschaftlichen Ungleichgewicht resultierenden Spannungen führen werden. Fest steht lediglich, daß alle zwischenstaatliche Zusammenarbeit, etwa im Rahmen des deutsch-französischen Vertrages, nicht ausreicht, um Konflikte in permanenter Form die Möglichkeit zu nehmen, in offene Streitigkeiten einzumünden.

3. Fall: In der föderalistischen Schweiz sind die deutsch-französischen Beziehungen keineswegs spannungsfrei. Wer etwa in Appenzell nach den Welschen oder in Lausanne nach den Bernern fragt, erhält mit der Antwort das gesamte Arsenal anti-französischer und anti-deutscher Vorurteile geliefert. Dennoch können die partikularistischen Tendenzen und die Konflikte zwischen den einzelnen Volksgruppen

innerhalb der Schweiz nicht den Zusammenhalt der Eidgenossenschaft in Frage stellen.

Das föderalistische Prinzip der Verbindung größtmöglicher Vielfalt mit dem notwendigen Maß an Einheit gestattet sowohl die Aufrechterhaltung von Spannungen als auch deren befruchtende Wirkung bei der Lösung von Konflikten. Probleme werden nämlich weder durch die gewaltsame Beseitigung der Spannungen, noch dadurch gelöst, daß man diesen in einem machtpolitischen Vakuum freien Lauf läßt. Letztlich sind Zentralismus und Partikularismus die beiden Seiten der gleichen Medaille: Zentralismus löst partikularistische Reaktionen aus wie etwa die mikronationalistischen Tendenzen unterdrückter Minderheiten (es lebe der Nationalstaat Korsika!), andererseits führt die partikularistische Anarchie zum Sieg des Stärksten, sei er nun innerhalb oder außerhalb des betreffenden Machtvakuaums (die Schwäche des Deutschen Bundes von 1815 führte letztlich zur Hegemonie Preußens. Das partikularistische Europa wird von außereuropäischen Großmächten beherrscht).

Welcher Föderalismus?

Die bisherigen Ausführungen hatten zunächst ihre Gültigkeit auf dem Bereich, der als Beispiel vom verwirklichten Föderalismus am bekanntesten ist: im Bundesstaat. Gewiß haben die heute existierenden Bundesstaaten solche Mängel, daß es vielfach schwer fällt, sie als Modelle für Konfliktlösungen heranzuziehen. Dennoch muß man sich in jedem Falle fragen, ob denn das Ergebnis in einem nichtbundesstaatlichen System besser wäre. Man stelle sich nur die USA als zentralistischen Einheitsstaat vor oder als lockeren Staatenbund mit Einstimmigkeitsregel wie im Europarat. Die KPDSU wäre noch zentralistischer und ihre Diktatur noch uneingeschränkter ohne die bundesstaatliche Fassade der UdSSR. Die Schweiz nennt sich zwar Konföderation, sie ist jedoch heute eine Föderation, ein Bundesstaat. Wäre sie ein Staatenbund geblieben, so dürfte sie längst von der Landkarte verschwunden sein. Ihre souveränen Kantone wären wahrscheinlich von Deutschland, Frankreich und Italien annektiert worden. Hätte die Schweiz hingegen die jakobinistische Devise von der »einen und unteilbaren Republik« sich zu eigen gemacht, so würde heute alles in Bern entschieden, Deutsch wäre die alleinige Staatssprache, das Italienische wäre weitgehend aus dem Tessin verschwunden, während Französisch in Lausanne und Genf noch als folkloristischer Dialekt geduldet würde.

Der französische Justizminister Alain Peyrefitte gibt in seinem Buch »Le Mal Français«¹⁾ zu, wie sehr die Alliierten sich 1945 geirrt hatten. Indem sie den bundesdeutschen Ländern möglichst viel Autonomie gaben, hofften sie, Deutschland empfindlich zu schwächen. Das genaue Gegenteil war der Fall.

Trotz ihrer Vorteile bleiben die Bundesstaaten als Mittel zur Lösung von Konflikten unzulänglich.

— Ihr Föderalismus ist fast immer nur dualistisch, d.h., er beschränkt sich auf die Machtverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten.

So leiden beispielsweise westdeutsche Gemeinden unter dem Zentralismus ihrer Länder fast ebenso wie französische Kommunen unter der Abhängigkeit von Paris.

— Fast alle bestehenden Bundesstaaten machen seit ihrer Gründung eine Entwicklung zu größerem Zentralismus durch, bei gleichzeitiger Machteinbuße der Gliedstaaten. Als Gründe werden die nivellierende Wirkung der modernen Massengesellschaft, das Primat der großen wirtschaftspolitischen Entscheidungen, der zentralisierende Einfluß von Krisenbekämpfungen wie des »New Deal« in den USA oder von Kriegen genannt. Obwohl längst durch Tatsachen widerlegt, wird Zentralismus vielfach für rationeller und handlungsfähiger angesehen als Föderalismus, den fortschrittsgläubige Macher gern als reaktionären Hemmschuh über Bord werfen wollen.

— So sehr das bundesstaatliche Modell seine Gültigkeit für die transnationale Integration wie die Einigung Europas oder die zur Lösung weltweiter Konflikte notwendige Weltorganisation haben kann, so sehr auch die Dezentralisierung der uniformen Zentralstaaten wie Frankreich und Spanien zu einer bundesstaatlichen Ordnung zu wünschen ist, kann andererseits der Bundesstaat nicht als Allheilmittel zur Problemlösung angesehen werden. Diese Einschränkung gilt vor allem, weil die bundesstaatliche Verfassung nicht an sich schon eine umfassende Gesellschaftsordnung darstellt, sondern so verschiedene Systeme beherbergen kann wie die kommunistische UdSSR, die demokratische Schweiz oder die Militärdiktatur Brasiliens.

So wie die Politik sich nicht von Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft trennen läßt, so wenig entspricht die Einschränkung des Föderalismus auf den staats- und verfassungsrechtlichen Bereich der Wirklichkeit. Viele Verbände, Großfirmen, Gewerkschaften etc. sind föderalistisch strukturiert, wie allein die häufige Bezeichnung »Bund« oder »Föderation« es bezeugt.²⁾

Wo immer die Ausweitung föderalistischer Prinzipien auf gesellschaftspolitische, wirtschaftliche oder kulturelle Bereiche gelingt, können Spannungen, die sonst unterdrückt oder zu gefährlichen Konflikten wuchern würden, friedlich geregelt werden. Es gehört heute zu den Binsenwahrheiten des modernen Managements in Wirtschaft und Verwaltung, den Zentralismus als funktionsunfähig zu verwerfen. Je mehr Autonomie den Abteilungen und Werkstätten gegeben wird, desto besser sind im allgemeinen die Ergebnisse für die Gesamtfirma. Gewiß gibt es in einem föderalistisch strukturierten Betrieb Spannungen zwischen den autonomen Gliedorganisationen und der Spitze. Aber diese Konkurrenz kann zu einem fruchtbaren Antrieb für innere Leistungen werden, wenn Aufgaben- und Machtverteilung klar definiert sind und es somit zu keinen Kompetenzstreitigkeiten kommen kann.

Jedenfalls sind Spannungen, die sich aus einer Vielfalt von Entscheidungszentren ergeben, weniger gefährlich als die latenten oder offenen Konflikte zwischen einer allgewaltigen, selbst kleinste Einzelheiten entscheidenden Direktion und dem Heer von lustlosen Befehlsempfängern, denen keinerlei Verantwortung zugetraut wird.

Das integralföderalistische Modell

Von zahlreichen Einzelfällen einer partiellen Verwirklichung föderalistischer Prinzipien im nichtstaatlichen Bereich abgesehen, gibt es noch kein globales Gesellschaftssystem, das als föderalistisch bezeichnet werden kann. Das bisher utopisch gebliebene Modell eines integralen Föderalismus, das vor allem in Frankreich von Alexandre Marc und seiner Schule entwickelt worden ist³⁾, sieht eine Reihe von Maßnahmen zur Lösung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Konflikte vor:

— Die Einführung eines »garantierten Sozialminimums«⁴⁾, d.h. eines Mindesteinkommens, das jedem die Deckung seiner existenzwichtigen und für die Wahrung seiner Menschenwürde notwendigen Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Wohnung, Erziehung und Ausbildung sichert, wird schreiende soziale Ungerechtigkeiten beseitigen und den Menschen die für viele Konflikte verantwortliche Existenzangst nehmen.

— Der allgemeine und obligatorische Zivildienst zur Bewältigung aller »schmutzigen« Arbeiten und einfachen Dienstleistungen wird an die Stelle des so konfliktreichen Gastarbeitersystems treten können, wenn innerhalb einer europäischen Föderation und schließlich innerhalb einer föderalistischen Weltordnung Mindesteinkommen und Arbeitsplätze durch Investitionen in den armen Regionen und Ländern, aus denen Gastarbeiter heute kommen, gesichert sind.

Der erzieherische Wert eines obligatorischen Zivildienstes, der so manchem Jugendlichen die Augen für soziale Probleme öffnen könnte, darf zudem nicht verkannt werden.

— Mit der Errichtung von Wirtschafts- und Sozialkammern auf allen Ebenen, d.h. in Gemeinden, Regionen bis hin zu Europa, wollen die integralen Föderalisten die heute vielfach verborgene Tätigkeit von Interessenverbänden institutionalisieren und damit transparent machen. Gewiß werden in solchen Wirtschafts- und Sozialparlamenten Spannungen offen ausgetragen werden. Aber die gewonnene Transparenz und das institutionelle Gleichgewicht kann sicher mehr zur Lösung wirtschaftlicher und sozialer Konflikte beitragen als die heutige wilde Konkurrenz des Lobby.

— Die Demokratisierung des Kreditwesens, d.h. die Gewährung eines Mindestkredits für jeden einzelnen, wird die Chancengleichheit erhöhen und zu einer gerechteren Eigentumsverteilung führen.

Die einzelnen wirtschafts- und sozialpolitischen Vorschläge der Integralföderalisten sind nicht einfach ein Katalog utopischer Wunschvorstellungen, sondern von Wirtschaftswissenschaftlern als durchaus möglich errechnete Maßnahmen innerhalb eines Ordnungssystems mit einer besonderen Art von Wirtschaftsplanung.⁵⁾

Die föderalistische Dialektik

Die zugrundeliegende Philosophie und Methodologie läßt eine durchaus realistische Auffassung vom Menschen und den zahlreichen Spannungen in der Gesellschaft und der Welt von morgen erkennen.

Ausgangspunkt der integralföderalistischen Philosophie ist der pluridimensionelle Mensch, dessen Zugehörigkeit zu den verschiedensten Gemeinschaften, Gruppen, Institutionen und Verbänden respektiert werden muß. Den Menschen auf eine einzige, wenn auch noch so wichtige Funktion zu reduzieren, ihn beispielsweise nur als Staatsbürger oder nur als Produzenten sehen zu wollen, bedeutet eine unerträgliche Vergewaltigung.

Die föderalistische Philosophie lehnt jeglichen Monismus ab. Sie erkennt weder das Primat der Ideen und Vorstellungen, noch den Vorrang der Materie und des gesellschaftlichen Seins an. Zwischen Subjekt und Objekt, zwischen dem menschlichen Geist und der materiellen Welt, die beide existieren und miteinander verbunden sind, besteht ein Spannungsverhältnis, das weder zur Trennung noch zur Verschmelzung führen darf. Die Beziehungen des Menschen zur Natur, zu seiner materiellen Umwelt, zu seinen Mitmenschen und zur gesamten Gesellschaft sind spannungsreich. Sobald einer der Spannungspole die Oberhand gewinnt, wenn beispielsweise die Natur den Menschen oder der Mensch die Natur vernichtet, wenn der Individualist der Gesellschaft den Rücken kehrt oder das übermächtige Kollektiv den einzelnen seiner Identität, Verantwortung und Menschenwürde beraubt, entsteht nicht etwa das Ende einer Konfliktsituation, sondern Ungleichgewicht, Unterdrückung, ein Herd für neue Krisen und ungelöste Probleme.

Wenn die föderalistische Dialektik Spannungen und Gegensätze in einer Art von möglichst permanentem Gleichgewicht aufrecht erhalten will, so steht sie damit im Widerspruch zum Hegelschen Dialektikbegriff. In der Synthese Hegels werden die Gegensätze, wird die Polarität aufgehoben. Kein Wunder, daß Hegel selbst und seine Schüler verschiedenster Schattierungen, Karl Marx mit eingeschlossen, der Versuchung erliegen, das Modell einer konfliktfreien Endlösung der Geschichte in die Zukunft zu projizieren.

Die heutige Gesellschaft, unser gegenwärtiges Europa und die Welt, in der wir leben, sind noch weit vom föderalistischen Modell entfernt. Die Krisen und Konflikte, mit denen wir konfrontiert sind, stellen uns vor die Frage, ob denn andere Lösungen als diejenige des Föderalismus überhaupt wünschenswert sind, wenn die Menschheit nicht in einem perfekten Totalitarismus oder in der totalen Selbstzerfleischung untergehen soll.

ANMERKUNGEN

- 1) Plon Verlag, Paris 1976
- 2) hierzu gehören so verschiedene Organisationen wie der Deutsche Gewerkschaftsbund und die FIFA (Internationale Föderation der Fußballverbände)
- 3) Vgl. die im Verlag Presses d'Europe herausgekommenen Bücher, die Monatsschrift »L'Europe en formation« und die im Centre des Recherches Européennes der Universität Lausanne von Universitätsprofessor Dr. Henri Rieben herausgegebene Festschrift zu Alexandre Marcs 70. Geburtstag »Alexandre Marc et le Fédéralisme«. Ebenso J.L. Loubet del Bayle, Les Non-Conformistes des années 30, Paris, Le Seuil, 1969
 Vgl.: Alexandre Marc, La Planification à la lumière du fédéralisme, L'Europe en formation No. 37, April 1963, No. 38, Mai 1963, No. 39, Juni 1963, No. 42—43, September/Okttober 1963, No. 44, November 1963, No. 45, Dezember 1963.
- 4) Vgl.: Alexandre Marc, Redécouverte du minimum vital garanti, L'Europe en formation, No. 143, Februar 1972
- 5) Vgl. insbesondere Maurice Orban, Le Fédéralisme économique, in La Révolution fédéraliste, Paris, Presses d'Europe, 1969
 Vgl.: Maurice Orban, Structures économiques en démocratie fédérale. L'Europe en formation, No. 68, November 1965
 Vgl.: André Thiéry, Planification fédéraliste et services publics, L'Europe en formation No. 117
 Vgl.: Marc Heim, La Relation plan-marché, L'Europe en formation, No 131, Februar 1971
 Vgl.: Alexandre Marc, Apologie du profit, L'Europe en formation, No. 126/127, September/Okttober 1970
 Vgl.: Alexandre Marc, Economie, planification, mathématique, L'Europe en formation, No. 190—192, Januar/März 1976

FÖDERALISMUS ALS INSTRUMENT DEMOKRATISCHER KONFLIKTREGELUNG

I

Die politische Entwicklung — insbesondere seit dem Zweiten Weltkrieg — ist durch eine weitgehende Versachlichung der politischen Auseinandersetzung gekennzeichnet. Die Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaates bringt eine zunehmende Konzentration von Agenden durch den Staat mit sich, was mit der Verwirklichung des — zumeist egalitär verstandenen — Gleichheitsgedankens in Zusammenhang steht. Die ständig wachsende Komplexität aller zu lösenden sozialen Probleme bedingt auch das Entstehen einer Sozialstruktur, die vom einzelnen kaum mehr in ihrer Totalität erfaßt werden kann. Die internationale Verflechtung der wohlfahrtsstaatlichen Verwaltungsinstitutionen und der vermehrte Einsatz technischer Entscheidungshilfen tragen zur Zentralisierung des Entscheidungsapparates wesentlich bei. Infolge der Größenordnung sozialer und technischer Projekte, derer der Staat bei der Durchführung seiner Wohlfahrtsaufgaben bedarf, wird Macht in weit größerem Maße bei den Trägern der Technologie angesiedelt als bei den demokratisch legitimierten politischen Instanzen. Folge davon ist, daß politische Diskussion als Diskussion um technische Details in Sachfragen geführt wird. Die Betonung von »Sachzwängen« bewirkt ein zweifaches: Zum einen entziehen sich diese demokratischen Entscheidungsmustern, zum anderen wird dadurch die Konzentration des Entscheidungsprozesses bei einer mit »Fachleuten« besetzten Zentralstelle begünstigt.

Politik wird auf solche Art entpolitisiert, dem Bürger das Gefühl — und nicht nur das Gefühl — den politischen Prozeß zu überschauen und zu beeinflussen, genommen. Zunächst drückt sich seine Ohnmacht in Resignation aus. Doch wo der unmittelbare Lebensraum akut bedroht ist, wird die Unzufriedenheit — meist spontan und ungenügend organisiert — zum Konflikt. Bürgerinitiativen, Demonstrationen und andere Formen spontaner Selbstorganisation des »demokratischen Souveräns« wollen dem Volkswillen zum Durchbruch verhelfen¹⁾. Meist vergeblich; weiß die Bürokratie doch glaubhaft zu machen, daß wichtige »Gesamtinteressen« zu verwirklichen sind und diese nicht regionalen Bedürfnissen geopfert werden dürfen.

Die folgenden Ausführungen wollen ein Versuch sein, die Möglichkeit einer politischen Alternative zu dieser aufgezeigten Tendenz zur Diskussion zu stellen. Freilich soll nicht verschwiegen werden, daß der Föderalismus allein noch keine Garantie für lebensnahe und humane Politik ist. Doch die Verbindung dieses politischen Prinzips mit einer — nicht bloß formalen — Demokratie läßt doch die Hoffnung berechtigt erscheinen, daß der einzelne davor bewahrt werden kann, der total verwaltete Einheitsmensch eines Einheitsstaates zu werden.²⁾

II

Die Themenstellung — Föderalismus als demokratische Konfliktregelung — verlangt eine kurze Darstellung von Begriff und Wesen des Konfliktes und der Demokratie.

Die Einschätzung der Bedeutung und Funktion von sozialen Konflikten³⁾ läßt sich von verschiedenen Grundpositionen her beurteilen: 1. Der Konflikt wird als Motor der Gesellschaft und Triebkraft des Fortschritts, als prinzipiell p o s i t i v e s soziales Phänomen verstanden. Danach ist sowohl die Lösung als auch die Verhinderung von Konflikten unmöglich und schädlich. Der Konflikt kann und soll nur in bestimmter Weise k a n a l i s i e r t werden, um für den sozialen Fortschritt fruchtbar gemacht zu werden⁴⁾. 2. Der Konflikt trägt sowohl positive als auch negative Züge⁵⁾. Die positive Seite wird im Fortschritt in der Anpassung bestimmter sozialer Beziehungen oder Gruppen⁶⁾, somit in der sozialintegrativen Funktion gesehen. Negativ ist die zerstörende Kraft der Gewaltsamkeit, die eine lineare Entwicklung der Gesellschaft zu verhindern vermag. »Gewalt deutet auf eine Krankheit im sozialen Körper, die sofortige Heilmaßnahmen verlangt, wenn sie nicht die ganze soziale Ordnung untergraben soll«⁷⁾. 3. Der Konflikt wird ausschließlich negativ eingeschätzt und als »dysfunktional« oder »pathologisch« bezeichnet⁸⁾.

Diese Grundpositionen beruhen auf verschiedenen, ideengeschichtlich weit zurückreichenden Prämissen über die menschliche Natur und darauf aufbauenden theoretischen Lösungen des gesellschaftlichen Ordnungsproblems⁹⁾.

Der den Konflikt als existentielles soziales Wesensmerkmal erkennende Ansatz, die sog. »Zwangstheorie«¹⁰⁾, ist auf die anthropologische Lehre von H o b b e s über den Naturzustand zurückzuführen, die von einer g r u n d s ä t z l i c h e n Widersprüchlichkeit der sozialen Systeme ausgeht. Der sog. »Consensus-Theorie«¹⁰⁾, die auf Rousseaus politischer Philosophie fußt, wohnt die Annahme inne, daß die menschliche Gesellschaft g r u n d s ä t z l i c h durch Stabilität, Gleichgewichtigkeit, Funktionalität und dem Konsens aller Mitglieder über fundamentale politische Werte gekennzeichnet ist und Konflikte anormale und auch grundsätzlich eliminierbare Phänomene seien.

Der politische Alltag scheint der »Zwangstheorie« recht zu geben. Die Zersplitterung der Gesellschaft in Gruppen und Klassen und die theoretische Behauptung, daß die Beziehungen zwischen ihnen primär durch die Konfliktsituation definiert sind¹¹⁾, kann täglich beobachtet werden. Auch die Behauptung, sozialer Fortschritt sei im wesentlichen eine Frucht des Konfliktes und des Bemühens um seine Regelung, scheint sich empirisch zu bestätigen. So hat sich beispielsweise der moderne Arbeiterschutz und das System der sozialen Sicherheit zweifelsohne aus S p a n n u n g e n zwischen Arbeit und Kapital entwickelt. Ein wesentlicher Teil technischer Errungenschaften wurde im Zuge militärischer Forschung entwickelt.

Die Rechtfertigung des Versuches, soziale Konflikte zu regeln, ergibt sich nicht aus

der Hoffnung ihrer endgültigen Beseitigung, sondern aus der Einsicht in die Notwendigkeit, die sozialdesintegrative Manifestation von Konflikten zu mildern oder den Konflikt sozialintegrativ nutzbar zu machen. Letztlich finden die Modelle der Konfliktregelung in der Einsicht der Möglichkeit einer evolutionären Gesellschaftsentwicklung ihre Rechtfertigung.

Um über Möglichkeiten der Konfliktregelung Aufschluß zu erhalten, muß auf Elemente und Funktionen sozialer Konflikte eingegangen werden.

Coser definiert den sozialen Konflikt allgemein »als einen Kampf um Werte und um Anrecht auf mangelnden Status, auf Macht und Mittel, einen Kampf, in dem einander zuwiderlaufende Interessen notwendig einander entweder neutralisieren oder verletzen oder ganz ausschalten«¹²⁾. Die Entstehung eines Konfliktes setzt somit voraus, daß mindestens zwei Parteien mit verschiedenen Interessen vorhanden sind, um die Verwirklichung ihrer Interessen die Interessensphäre der anderen Partei tangiert.

Die wesentlichsten Dimensionen sozialer Konflikte sind Intensität und Gewaltsamkeit. Letztere bezeichnet die realen Ausdrucksformen des Konfliktes. Bestimmend für den Grad der Gewaltsamkeit sind die Mittel, derer sich die Konfliktparteien zur Durchsetzung ihrer Interessen bedienen. Die Intensität bezieht sich auf den Grad der Teilnahme der Betroffenen am Konflikt. Diese wird entsprechend groß sein, wenn die Interessen, denen der Konflikt zum Durchbruch verhelfen soll, von existentieller Bedeutung für die Betroffenen sind. Intensität umschreibt somit den Einsatz der investierten Energie, das soziale Gewicht des Konfliktes.

Intensität und Gewaltsamkeit von sozialen Konflikten sind von einer Reihe von Faktoren abhängig¹³⁾. So wirkt insbesondere das Vorhandensein sozialer Mobilität in einer Gesellschaft intensitätsmindernd. Je stärker ein Mensch mit seiner (sozialen und/oder regionalen) Position verhaftet ist, desto wahrscheinlicher ist seine Beteiligung an einem Konflikt, der mit seiner Position in Beziehung steht. Mit anderen Worten: Je flexibler eine Gesellschaft ist, desto geringer wird die soziale Konflikintensität.

Daß vertikale Mobilität, das ist die — nicht bloß theoretische — Chance, aus untergeordneten in verantwortliche Positionen aufzusteigen, Einfluß auf die Teilnahme am Konflikt hat, ist eine Konsequenz aus dem allgemeinen Verhältnis zwischen individuellem Interesse und der Teilnahme an kollektiven Aktionen. Vom Standpunkt des einzelnen aus gesehen ist Gesellschaft eine Struktur antagonistischer Interessen, in der sein eigenes Leben eingebunden ist. Die aktive Teilnahme an gesellschaftsverändernden Konflikten¹⁴⁾ ist für ihn daher abhängig von der Aussicht auf Erreichung einer individuell erfahrbaren materiell-sozialen Besserstellung (wie etwa Anstieg des Lebensstandards, Möglichkeit einer Positionsverbesserung, Vergrößerung von Freiräumen etc.), oder zumindest der Erhaltung eines gefährdeten status quo¹⁵⁾. Werden nun Bedingungen geschaffen, die es dem einzelnen gestatten, seine Interessen individuell zu verwirklichen, seine Teilnahmechancen mit eigener Kraft zu ver-

bessern oder aufrechtzuerhalten, so entfällt für den einzelnen auch die Notwendigkeit der kollektiven Interessenverwirklichung. Dies wirkt sich wiederum intensitätsmindernd auf den Konflikt aus und kann seinen Klassen- bzw. Gruppencharakter weitgehend zurückdrängen.

Allgemeiner formuliert bedeutet dies: Besteht die Chance, den makrosoziologischen Konflikt auf einen mikrosoziologischen zu reduzieren, so wird sich, bedingt durch eine differenziertere Interessenstruktur in Kleinheiten, die Intensität des Konfliktes auch in der kleineren Einheit verringern. Durch größere Transparenz von kleineren sozialen Gebilden wird eine Kanalisierung und Regelung des Konfliktes leichter und mit geringerem Aufwand möglich sein, da Konflikte in Kleingruppen zu ihrer Regelung eine weit weniger perfekte Organisation erfordern, als dies bei Konflikten in Großeinheiten nötig ist.

Hier klingt bereits eine Chance des Föderalismus an, durch seinen dezentralisierenden Organisationsaufbau auf die Intensität von Konflikten Einfluß zu nehmen. Gleiches gilt für die regionale Mobilität, der regionalen Wandlungsmöglichkeit. Je größer die Bewegungsmöglichkeit in einer Gesellschaft ist, desto geringer wird die Beteiligung an Positionskonflikten sein, da Ausweichmöglichkeiten auch hier vorhanden sind und eine individuelle Positionsveränderung auch ohne Teilnahme an kollektiver Interessendurchsetzung möglich ist.

Wesentlich für die Entstehung bzw. Nichtentstehung, insbesondere aber von großer Bedeutung für die Dimensionen sozialer Konflikte, ist die Verteilung von monistischen bzw. pluralistischen Strukturelementen. Indem die pluralistische Gesellschaftsstruktur grundsätzlich durch die Überlagerung von Werten, Interessen, Gruppierungen und Schichten, sowie durch das Vorhandensein von relativ autonomen Subsystemen gekennzeichnet ist, läßt sich dadurch eine nachhaltige Einwirkung auf soziale Konflikte feststellen.

Insbesondere die Gliederung in vielfältige autonome Bereiche mit autonomen Entscheidungszentren vermag die Konfliktintensität zu verringern. Denn durch seine vielschichtige Differenzierung erlaubt der gesellschaftliche Pluralismus auch ein differenziertes persönliches Rollenverhalten. Aus der Sicht des einzelnen verliert dadurch die Sozialstruktur an Totalität und ermöglicht ihm zusätzlich auch ein Ausweichen von konfliktträchtigen in konfliktfreie Bereiche. Dadurch wird ein ähnlicher Effekt erreicht, der sich auch bei der Existenz sozialer Mobilität feststellen läßt. Konflikte verlieren — zumindest partiell — an Intensität, da die Möglichkeit individueller, oder zumindest auf kleinere soziale Einheiten reduzierter Interessenverwirklichung besteht.

Pluralismus kann aber auch ein Moment dafür sein, Konflikte an ihrer gewaltsamen Austragung zu verhindern. Durch die Vielfalt gesellschaftlicher Bereiche, deren grundsätzliche Existenzrecht unangefochten ist, bleiben Konflikte zwischen den verschiedenen Gruppen, Schichten, Interessen und Werten oft latent. Selbst bei ihrer Manifestierung weisen sie einen meist geringeren Grad an Gewaltbarkeit auf.

Dies ist in der grundsätzlichen Anerkennung der Notwendigkeit der Existenz des anderen begründet. Die wesensnotwendige Verbindung des Pluralismus mit der Toleranz verhindert ein gewaltsames Unterdrücken von Konflikten, die zu ihrer Manifestation drängen, läßt aber ein Austragen des Konfliktes mit dem Ziel der Eliminierung des Gegners nicht zu. So wird vermieden, daß zentrale Werte und Ideen in — oft nur periphere — Konflikte einbezogen werden und die Gesellschaft in feindliche Blöcke polarisiert wird.

Wesentlich für das Verständnis sozialer Konflikte ist die Kenntnis ihrer Genese und ihrer Entfaltungsmöglichkeiten. D a h r e n d o r f beschreibt die Entfaltung von sozialen Konflikten in drei Stufen¹⁶⁾: Die erste Stufe ist die strukturelle Ausgangslage selbst, die sich in den Aggregaten sozialer Positionen manifestiert: die potentiellen Konfliktgegner, die als solche noch nicht organisierte, sog. »Quasigruppen« bilden¹⁷⁾. Die Bewußtwerdung der latenten Interessen der Quasigruppe und die Organisation zu faktischen Gruppierungen stellt die zweite Stufe dar. Die dritte Etappe liegt dann im ausgebildeten Konflikt selbst.

Diese Dreistufigkeit tritt allerdings nicht bei allen Konflikten in dieser geradlinigen Etappenhaftigkeit auf. Vor allem die zweite Stufe, die Institutionalisierung des Konfliktes und die daraus folgende dritte Stufe, dessen Manifestation, sind weitgehend vom Vorhandensein bzw. Nichtvorhandensein bestimmter sozialer, ökonomischer, politischer oder technischer Bedingungen abhängig, die ohne Bezug auf die konkrete Situation schwer erfaßbar sind¹⁸⁾. Auch der Stand der Demokratisierung und Föderalisierung kann eine Komponente sein, die die Entfaltung bestimmter Konflikte beeinflussen kann.

Nun erreichen aber viele Konflikte nicht ihre volle Manifestation, sondern bleiben unterschwellig, latent. Wir müssen uns daher auch der Frage zuwenden, unter welchen Bedingungen ein Konflikt sich voll entfaltet, bzw. welche Faktoren seine Manifestation verhindern können.

Ist der manifeste Konflikt, mitbedingt durch seine Bewußtwerdung und Organisation, auf ein Ziel gerichtet, so ist der latente Konflikt ein zielloses, höchstens richtungsorientiertes Phänomen¹⁹⁾. Der latente Konflikt ist somit ein Zustand anarchischer Antinomie²⁰⁾. Die Ursachen des latenten Konfliktstadiums können verschiedenster Art sein. Es kann sich um ein Durchgangsstadium auf dem Weg zum manifesten Konflikt handeln. Die Manifestation kann gewaltsam unterdrückt, aber auch präventiv verhindert werden. Die Konflikt s t r u k t u r kann eine Auskristallisierung von sich aus unmöglich machen. Schließlich kann der latente Konflikt noch Nachwirkung einer sehr gewaltsamen Auseinandersetzung sein, die auch nach einer für a l l e befriedigenden Lösung noch unterschwellig — oft psychologisch bedingt — weiterbestehen kann und oft erst Generationen später abflaut²¹⁾.

Eine gewaltsame Unterdrückung oder ein keine der Parteien zufriedenstellender Kompromiß kann zwar eine Manifestation verhindern, der Antagonismus lebt aber, wenn gleich unterschwellig, weiter und läßt die Gefahr eines plötzlichen Aufflam-

mens der Auseinandersetzung nie völlig verschwinden. Solche — meist exogen unterdrückte — latente Konflikte sind gefährlich, da weder die Intensität, noch die m ö g l i c h e Dimension der Gewaltsamkeit klar hervortritt und eine — zumeist spontane — Manifestierung infolge des aufgestauten Druckes ein gefährliches Ausmaß an Gewaltsamkeit mit sich bringen kann.

Ebenso gefährlich sind aber gewisse Konflikte, die auf Grund ihrer Struktur an einer Manifestation gehindert werden. Dabei ist in erster Linie der Herrschaftskonflikt in einer Massengesellschaft gemeint. Konflikte zwischen der Masse und den Eliten, mit dem Ziel eines Mehr an Partizipation, sind zumeist strukturell latente Konflikte. Ihre Manifestation wird deshalb blockiert, weil der Masse die zur Organisation des Konfliktes notwendigen Informationsmittel, Koordinierungssysteme und Organisationsformen fehlen. Diese sind von den Eliten beherrscht und kontrolliert, was nicht zuletzt auch eine Folge von Kostenintensität und Komplexität ist.

Es soll nun untersucht werden, ob es möglich ist, solchen gefährlich latenten Konflikten v o r z u b e u g e n . In anderen Worten: Gibt es eine Möglichkeit, die Manifestation von Konflikten langfristig zu verhindern und zugleich die gefährlichen Seiten des latenten Konfliktes abzubauen; gibt es eine präventive Konfliktregelungsmöglichkeit, besteht die Chance, das Entstehen von latenten Konflikten zu verhindern?

Nun braucht wegen der thematischen Beschränkung auf den Föderalismus als Instrument der Konfliktregelung auf diese a l l g e m e i n gestellte Frage nicht näher eingegangen zu werden. In unserem Zusammenhang interessieren primär Konflikte zwischen organisierten — unter Umständen auch nichtorganisierten²²⁾ — Gruppierungen, die sich aber auf ein Sozialgebilde im Sinne einer territorialen staatlichen Einheit beziehen. Konflikte zwischen Landesteilen untereinander oder zwischen Landesteilen und dem Ganzen²³⁾ sind typisch für diese Konfliktart²⁴⁾. Da aber auch auf die demokratische Funktion des Föderalismus eingegangen wird, ist der »demokratische Konflikt« in dieses Schema einzubeziehen. Darunter soll die Auseinandersetzung zwischen den, gesellschaftliche und staatliche Positionen beherrschenden Eliten und den, von diesen Positionen ausgeschlossenen, aber um Mitbestimmung bemühten Nichteliten verstanden werden. Es soll also das Konfliktregelungsmodell auf Konflikte Anwendung finden, deren Struktur durch den Faktor »räumliche Größe« mitbestimmt ist. Dazu müssen diese Konflikte aber inhaltlich durch die Auseinandersetzung um (ein Mehr an) Mitentscheidung und Mitbestimmung bzw. Autonomie und Freiheitsbestrebungen gekennzeichnet sein.

Nach D a h r e n d o r f ist das Ziel einer L ö s u n g von Konflikten, worunter er jeden Versuch der Beseitigung von Gegensätzen von der Wurzel her versteht, immer irregeleitet²⁵⁾. Möglich sei nur eine R e g e l u n g , eine Kanalisierung von Konflikten. Diese Regelung sei nur möglich, wenn 1. Konflikte überhaupt und die zu regeln im besonderen als berechtigt und sinnvoll anerkannt werden. 2. Der Eingriff muß sich auf die Regelungen der Formen (und nicht seiner Ursachen!) beschränken. 3. Die Auseinandersetzung muß in verbindlicher Weise kanalisiert werden und sich

organisatorisch manifestieren. 4. Die Konfliktparteien müssen sich auf gewisse Spielregeln einigen, die jedoch nicht eine Partei von vorneherein bevorzugen dürfen²⁶⁾.

Dieser Ansatz ist aber nur begrenzt brauchbar. Dieses Schema versagt nämlich bei Konflikten, die auf Grund ihrer Struktur nicht zur Manifestierung gelangen können. Diese wie erwähnt besonders gefährlichen und daher einer Regelung dringend bedürftigen Konflikte können nach dem D a h r e n d o r f s c h e n Modell überhaupt nicht in den Griff bekommen werden. Sollen Konflikte dieser Art, zu denken ist dabei insbesondere an den angesprochenen Herrschaftskonflikt zwischen Masse und Eliten, befriedigend geregelt werden, so müssen präventive Regelungsmechanismen einsetzen. B u c h h o l z hebt die Notwendigkeit präventiver Manifestationsregelung hervor: »Während manifeste Konflikte vornehmlich Objekt von Regelungsinstanzen formeller Art sein können« (gemeint sind damit institutionalisierte Instanzen, wie Vermittlungsstellen, Schlichtungsstellen, Schiedsgerichte etc. — K.W.), »erscheint der latente soziale Konflikt tendenziell als Objekt der Vorkehrungen, die Gesellschaften als Regelungssystem gegen den ungehemmten Austrag von Konflikten aller Art treffen ... in der Existenz latenter Konflikte erweist sich die Fähigkeit von Gesellschaften, Manifestationen erfolgreich vorzubeugen«²⁷⁾.

Jedoch ist D a h r e n d o r f darin zu folgen, daß eine g e w a l t s a m e Verhinderung bzw. Lösung von Konflikten nicht sinnvoll sein kann. Dafür vermag die Geschichte der Diktaturen genügend Beispiele zu liefern. Die Herstellung eines gewissen Ausmaßes an Konsens ist existentiell notwendig für ein stabiles politisches System und somit eine wichtige Form p r ä v e n t i v e r Konfliktlösung. Es können die in formalen Organisationen handelnden Entscheidungsträger nicht auf allgemeine Bereitschaft, Zustimmung und Unterstützung verzichten, soll ihr politisches Handeln Dauerwirkung haben. Physische Gewalt zur Durchsetzung von Entscheidungen ist nur ein sehr begrenzt wirksamer Mechanismus und nur als ultima ratio in Konfliktsituationen möglich²⁸⁾.

Daß mangelnder Konsens Ursache von Konflikten ist, erklärt sich aus der Struktur des Phänomens Herrschaft. Herrschaft als soziale Regelungsinstitution trägt einen Januskopf: Sowohl das r e p r e s s i v e Element, das mit Zwang, Befehl und Gehorsam charakterisiert ist, als auch das k o o p e r a t i v e Element, dem Loyalität, Anerkennung und Schutz eigentümlich sind, stellen Voraussetzungen einer funktionierenden Herrschaft dar.²⁹⁾ Der Herrschaftskonflikt resultiert also nicht aus repressiver Herrschaft schlechthin, sondern aus der Störung des Gleichgewichtes der beiden Elemente zu Lasten des kooperativen Elementes.

Nun hängt die Existenz und das Ausmaß eines solchen latenten Konsenskonfliktes eng mit dem politischen Bewußtsein der Herrschaftsunterworfenen zusammen. Dabei stellt die empirische Soziologie immer wieder große Informationsmängel und Desinteresse bei Fragen, die über den Alltagshorizont hinausgehen, fest³⁰⁾. Insbesondere die Industriesoziologie hat sich dieses Phänomens angenommen³¹⁾ und er-

kennt, daß breite Kreise der Bevölkerung, insbesondere der Arbeiterschaft, ein grundsätzlich dichotomisches Gesellschaftsbild ihr eigen nennen³²⁾. Grund dafür ist die Fremdheit, das Nichtkennen der Gegenseite: »die oben — wir unten« scheint aus der Sicht des Proletariats die unveränderbare, dichotomische Struktur der Gesellschaft. Der Mangel an Konsens ist ein g r u n d s ä t z l i c h e r, der sich aus der prinzipiellen Ablehnung der, für den Arbeiter scheinbar unnahbaren Spitze ergibt³³⁾. Eine Durchbrechung dieser Dichotomie hängt mit den Möglichkeiten sozialer Mobilität zusammen, wird uns noch im Zusammenhang mit der Demokratie interessieren. Ein interessanter Aspekt ist, daß die zu diesen Ergebnissen gelangenden industriesoziologischen Untersuchungen in zentral geführten Großbetrieben geführt wurden, eine Analyse von Mittel- und Kleinbetrieben dabei nicht vorgenommen wurde.^{33a)}

Das dichotomische Bild zeigt sich jedoch auch für Konflikte relevant, die mit dem Faktor »Raum« in Zusammenhang stehen.

Der Faktor Raum spielt für soziale Positionen und Konflikte eine wesentliche Rolle. Entfernungen stehen zum einen in einem Zeit-Kosten-Kontext, zum anderen zeigen sie konfliktgenetische Relevanz dergestalt, daß sie dichotomische Erscheinungsformen wie Fremdheit, Desintegration, Segregation etc. begünstigen. Große räumliche Entfernungen können strukturelle Zugehörigkeiten stören. Der daraus resultierende Konflikt (Teil contra Ganzes) kann zu partiellen Ausgliederungen führen³⁴⁾. Zu große räumliche Distanzen innerhalb eines Sozialgefüges führen zu Störungen, indem das Interesse derer, die am Rande des Sozialgebildes leben, sowohl für Probleme der Gruppen, die im Kernbereich leben, als auch für Gesamtprobleme, von denen sie nicht u n m i t t e l b a r betroffen sind, abnimmt. So erwachsen Konflikte aus der Distanz der Randgebiete zur Entscheidungszentrale und führen auf Grund der spezifischen Interessensstruktur dieser Gebiete zu einer Verringerung von Loyalität zum Zentrum, im Extremfall zu Separatismusbestrebungen.

Dies ist die eine, die k o n f l i k t g e n e t i s c h e Seite von großen räumlichen Distanzen innerhalb eines Sozialgefüges. Große Räume wirken aber auch auf bestimmte Konflikte intensitätsmindernd. Dadurch, daß Randgebiete weniger Teilnahme an den Interessen der »Kerngebiete« sowie des Gesamtgebildes bekunden, wird dies auch Auswirkungen auf die Teilnahme an Konflikten zeigen, die aus solchen Interessen resultieren. Diese Aussage hat insbesondere für zentralistisch organisierte Gesellschaften Gültigkeit. Denn diese Interessenverminderung wird durch die Distanz zur Zentrale bewirkt.

Doch hat dieser Aspekt der Konfliktreduzierung auch negative Auswirkungen, die sich wiederum in der Möglichkeit der E n t s t e h u n g latenter Konflikte niederschlägt. Denn die Fremdheit zwischen Zentrale und den Randregionen fördert wiederum die Entstehung dichotomischer Strukturen.

Es wurde darauf hingewiesen, daß Dichotomie wesentlich von Momenten der »Fremdheit«, Interesselosigkeit und von Informationsmangel gefördert wird. In diesem Sinne kann die Zentralisierung von Entscheidungen über große Gebiete den An-

satz für eine »territoriale Dichotomie« bedeuten, die anstelle des »die oben — wir unten« mit »die drinnen ... wir hier draußen« oder ähnlichen Schlagworten umschrieben werden kann. Die Erreichung des notwendigen Konsenses wird den Entscheidungsträgern umso mehr manipulative Hilfsmittel abverlangen, je zentralistischer der Entscheidungsapparat angelegt ist. Auch hier scheint schon *prima vista* der Föderalismus seinen Stellenwert beanspruchen zu können.

III

Die Einschätzung des Föderalismus von einem demokratischen Standpunkt aus gesehen, aber auch die Darlegung der Rolle des Föderalismus als *d e m o k r a t i s c h e s* Konfliktregelungsinstrument, stößt auf Schwierigkeiten. Denn so gerne und so oft der Begriff »Demokratie« oder »demokratisch« auch verwendet wird, so unscharf und inhaltsleer ist er. Fast jedes politische (und auch nichtpolitische) System bezeichnet sich als demokratisch. Selbst totalitäre Diktaturen schmücken ihr Regime mit Selbstverständlichkeit mit dem Prädikat »demokratisch«. Vorschub geleistet wird dieser inhaltlichen Entleerung des Demokratiebegriffes vor allem durch das Fehlen einer allgemein akzeptierten Demokratietheorie³⁵⁾.

Die Vielzahl der Ansätze und Positionen innerhalb der Demokratietheorie verwirrt auf den ersten Blick und erweckt den Anschein einer unübersehbaren Fülle von systematisch nicht einzuordnenden Schulen und Richtungen. Aber bei näherer Sichtung kristallisieren sich doch zwei grundlegende Positionen aus. Die eine Richtung weist sich durch ethische, normative und idealistische Ansätze aus, die andere legt ihren Betrachtungsschwerpunkt auf die bestehende demokratische Wirklichkeit³⁶⁾.

Die erste Richtung wird als normative oder klassische³⁷⁾ Demokratie verstanden, je nachdem diese Arbeiten inhaltliche oder methodische Positionen beziehen³⁸⁾. Meist ideengeschichtlich oder juristisch konzipiert, befaßt sie sich zumeist mit einem demokratischen Soll-Zustand³⁹⁾, der mitunter ohne Berücksichtigung des Ist-Zustandes isoliert dargestellt wird^{39a)}.

Die meist ideengeschichtlich oder ethisch fundierten Darlegungen begründen die Notwendigkeit der Demokratie damit, daß die Entwicklung des Individuums von der Möglichkeit abhängt, aktiv an Entscheidungen zu partizipieren, deren Resultate es wesentlich berühren. Radikal vertrat J. S. M i l l die Ansicht, daß Nichtbeteiligung an den politischen Belangen des eigenen Landes zur Abstumpfung der intellektuellen und moralischen Fähigkeiten des Menschen und zu einer Verengung und Verkümmern seiner Empfindung führen würde⁴⁰⁾. Diese Richtung legt also das Gewicht auf die Forderung der zu seiner Selbstentfaltung notwendigen Teilnahme des Individuums in allen gesellschaftlichen Bereichen.

Gegen diese, in der politischen Realität nicht verifizierbare Position wendet sich die zweite Richtung, die als »empirisch«⁴¹⁾, »non-normativ«⁴²⁾ oder »Theorie demokratischer Elitenherrschaft«⁴³⁾ bekannt ist. Sie will die Funktion bestehender demokratischer Systeme *b e s c h r e i b e n*; wie sie sein sollen, bleibt bewußt außerhalb dieses

Ansatzes. Die »lebenswichtige Tatsache der Führung«⁴⁴⁾ bildet den Kern dieses Ansatzes. Die Elitenbildung⁴⁵⁾ ist danach unausweichlich und die Tatsache der Herrschaft existentieller Bestandteil jeder Demokratie. Das Postulat der Herrschaftslosigkeit der Demokratie wird ins Gegenteil verkehrt. Demokratie wird nicht als herrschaftsvermindernde oder gar herrschaftsaufhebende Gesellschaftsgestaltung begriffen, sondern als politische Methode, um zu politischen Entscheidungen zu gelangen⁴⁶⁾, als Prozeß zur Legitimation von Macht.

Obwohl diese Theorie in letzter Zeit häufig kritisiert wird⁴⁷⁾, kann sie immer noch als »herrschende Lehre« bezeichnet werden und trägt auch tatsächlich Wesentliches zur Erkenntnis des Ist-Zustandes moderner Demokratien bei. Mit Vorsicht kann die Kritik an dieser Richtung zugleich als Kritik an den von ihr beschriebenen Systemen aufgefaßt werden.

Skizzenhaft läßt sich die gegenwärtige Demokratie und die sie darstellende »herrschende« Lehre der demokratischen Elitenherrschaft etwa folgendermaßen umreißen:

1. Die Existenz von Herrschaft und ihre Ausübung durch eine kleine Gruppe von professionellen Sozialexperten wird in Theorie und Praxis als unumgängliche Notwendigkeit dargestellt.
2. Demokratie wird als politische Methode zur Legitimation dieser Eliten verstanden.
3. Die »westliche« Demokratie und die sie darstellende »empirische Demokratietheorie« ist methodisch der klassischen Nationalökonomie verpflichtet. Die Prämissen dieses Ansatzes erweisen sich aber als fiktiv, wodurch die theoretische Legitimation der am Marktmodell sich orientierenden Demokratie fragwürdig wird. Insbesondere die Annahmen einer atomistischen Konkurrenzsituation, sowie der grundsätzlichen Möglichkeit, etablierte Eliten abzulösen und neue zu bilden, finden in der Praxis keinen Niederschlag, da ein kompliziertes Netz von Abhängigkeiten, sowie die Beherrschung des kostenintensiven Planungs- und Informationsapparates zur Akkumulation von Macht in den Händen der Eliten wesentlich beiträgt.
4. Durch den pragmatischen Ansatz der Demokratiebetrachtung bleiben Ziele außerhalb des Interesses, da sie nicht quantifizierbar sind. Dadurch verliert der Demokratiebegriff seine teleologische Basis und leistet der sachrationalen Technokratisierung Vorschub.
5. Durch die Negation gesellschaftlicher Werte und Interessen wird Demokratie entideologisiert und »versachlicht«. Die Folge ist eine Politik der quantitativen Instrumentalisierung, die Rationalität und Effizienz als letzte Bestimmungsgründe sieht. So wird die Rolle des Menschen in der Politik durch die (quantifizierbare) Sachbezogenheit substituiert.

Betrachtet man Demokratie unter Einbeziehung von politischen Werten, so stellt sie sich als Reaktion auf fremdbestimmtes Leben, auf die »Qual der Heteronomie«

dar⁴⁸⁾. Somit ist Demokratie eine Alternative zum »Urwaldprinzip«, das jede Legitimation zur Ausübung von Macht beim Stärkeren sieht⁴⁹⁾.

Unter diesem Aspekt wird man in der verstärkten Einbeziehung der Betroffenen in den Entscheidungsprozeß auch einen Beitrag zur Konfliktregelung sehen. Insbesondere diejenigen latenten Konflikte, deren Genese im dichotomischen Gesellschaftsbewußtsein zu suchen ist, sind der demokratischen Konfliktregelung zugänglich. Denn das dichotomische Bewußtsein ist das sozialpsychologische Spiegelbild einer erstarrten, statischen Demokratie. Demokratie bedarf jedoch einer permanenten Dynamik, einer permanenten Bemühung um das Fernziel: Die weitgehende Überwindung der Fremdbestimmung und bewußte Teilnahme aller Menschen an der Gesellschaftsgestaltung. Die Realität ist der Idee immer einen Schritt voraus, deshalb bedarf es der permanenten Auseinandersetzung zwischen der Idee der Demokratie und der sozialen Realität⁵⁰⁾.

Zur Durchbrechung, aber auch zur Verhinderung von Dichotomie in einer Gesellschaft muß sich die Demokratieverwirklichung materieller, auf das *W e s e n d e s M e n s c h e n* sich besinnender Elemente der Demokratie bedienen, auch wenn diese nicht im Sinne der »exakten« Wissenschaft begründbar sind.

Nun kann das Volk *a l s G a n z e s* zweifellos keine politischen Gesamtprogramme erstellen, koordinieren oder sie als juristischen Bestandteil einer Rechtsordnung formulieren. Die Notwendigkeit der politischen Arbeitsteilung soll nicht geleugnet werden. Doch darf politische Arbeitsteilung nicht einfach als unabwendbare Realität hingestellt werden, sondern durch den Einbau plebiszitärer Einrichtungen soll der Emanzipation der Repräsentanten von den Repräsentierten entgegengewirkt werden.

Dichotomie und unkontrollierte Eliten sind Indizien dafür, daß sich Macht verselbstständigt hat. Dem kann nur, wie es *P e l i n k a* formuliert, durch »die Umwandlung der Eliten in funktionale Autoritätsträger und die Transformation der Macht in funktionale Autorität«⁵¹⁾ begegnet werden. Wenn es gelingt, Macht auf das funktional erforderliche Maß zu reduzieren, so kann das Fernziel, die *g l e i c h e* Verteilung der Macht, als *k o n k r e t e* Utopie gelten.

Dazu ist es aber einerseits nötig, den Begriff des Politischen auch auf alle (privaten) Instanzen auszudehnen, die regelmäßig an der autoritativen Verteilung gesellschaftlicher Werte mitwirken⁵²⁾. Zum anderen müssen Entscheidungsträger einer permanenten und maximalen Kontrolle durch die Nichteliten unterzogen sein. Diese Kontrolle muß die Möglichkeit einer Abberufung beinhalten und setzt, um effektiv zu sein, eine permanente Kommunikation zwischen Eliten und Nichteliten — auch in der verbindlichen Form plebiszitärer Einrichtungen — voraus.

Nun ist das Funktionieren einer solchen dynamischen Demokratie wesentlich mitbestimmt vom Dezentralisationsstand einer Gesellschaft. *K ä g i* konstatiert, daß »verfüllte Demokratie nur möglich ist in einem Gemeinwesen, in dem die Bürger, oder genauer, die große Mehrheit der Bürger, die Möglichkeit haben, sich ein eini-

germaßen persönliches Urteil über Kandidaten wie über Sachfragen zu bilden, die in Wahlen und Abstimmungen zur Diskussion stehen«⁵³⁾. Nur so kann Demokratie als Prinzip des freien vernünftigen Gespräches, der kritischen Diskussion⁵⁴⁾, der zu Beginn beklagten Entmündigung des »demokratischen Souveräns« entgegenreten. In dieser Notwendigkeit zur Dezentralisierung tritt der Föderalismus als Chance zur Verwirklichung einer solchen »erfüllten Demokratie« wieder ins Blickfeld der Betrachtung.

IV

Föderalismus ist — ganz allgemein gesehen⁵⁵⁾ — jenes gesellschaftliche Organisationsprinzip, das eine dauernde Verbindung (foedus = Bündnis) von autonomen und eigenverantwortlichen Gruppierungen zu größeren, durch gemeinsame Ziele verbundenen Einheiten bewirkt. Wesentlich ist, daß diese Integration im Wege der Koordination und nicht der Unter- und Überordnung geschieht. Weder sind die einzelnen Glieder dem Bund untergeordnet, noch besteht ein Subordinationsverhältnis zugunsten der Glieder. Der Bund besteht nur in dieser existentiellen Verbindung und diesem Gleichgewicht. Zwar sind graduelle Positionsverschiebungen zugunsten der einen bzw. der anderen Kraft möglich, doch führt die extreme Stärkung einer Kraft zu Lasten der anderen zwangsläufig zur Gefährdung der Existenz des Bundes: Entweder verlieren die Glieder ihre Selbständigkeit zugunsten eines mehr oder weniger stark zentralisierten Einheitsgebildes, oder der Bund löst sich dergestalt auf, daß die einzelnen Glieder als alleinige Souveränitätsträger bestehen bleiben und der sie bisher zusammenhaltende Bund aufhört zu existieren.

Das Wesen des Föderalismus liegt in einem Dualismus der politischen Existenz, in einer Verbindung bundesmäßigen Zusammenseins auf der einen Seite, in einem Pluralismus politischer Einzeleinheiten auf der anderen Seite⁵⁶⁾.

Im Zentrum des Föderalismus steht das Prinzip der Gleichordnung und Koordination. Dadurch ist die Erhaltung der Freiheit und Selbständigkeit der Teile in dem Ausmaß verbürgt, als es der Zweck des Zusammenschlusses gerade noch erlaubt⁵⁷⁾. Diese Freiheit und Selbständigkeit unterscheiden den Föderalismus vom Dezentralismus. Während im Falle der bloßen Dezentralisation die umfassendere Gemeinschaft über die Ordnung der engeren entscheiden kann — sogar gegen deren Willen — so ist dies bei der föderalen Ordnung nicht möglich. Die Autonomie ist im ersteren Falle eine »bloß konzidierte und rechtlich labile«, im letzteren Fall eine »gesicherte und rechtlich stabile«⁵⁸⁾.

Die Möglichkeiten föderalistischen Zusammenschlusses sind vielfältig und auch Zusammenschlüsse nichtterritorialer Einheiten⁵⁹⁾ und außerrechtlicher Elemente (wie etwa nichtnormierte Absprachen, gesellschaftlicher Föderalismus auf freiwilliger Basis, Verbindungsstellen der Bundesländer etc.) werden als föderalistisch erfaßt.

Die auf territoriale Basis abgestellten Erscheinungsformen bedürfen einer weiteren Differenzierung. Solche rechtlich fundierte Organisationsformen reichen von konföderalistischen Gebilden⁶⁰⁾ — etwa die rechtlich organisierten Staatenverbindungen mit supranationalen Organen (Commonwealth, UNO, EWG etc.) — über den Bundesstaat⁶¹⁾ bis zu den staatsrechtlich fundierten Einrichtungen der Gemeinden⁶²⁾.

So erweist sich der Föderalismus als ein Organisationsprinzip, das für alle gesellschaftlichen Bereiche relevant ist, in denen es notwendig oder nützlich ist, autonome Gliedorganisationen institutionell derart zu verbinden, daß für gemeinsame Aufgaben Macht und Kompetenzen an gemeinsame Organe übertragen wird.

McWhiney versuchte die föderalen Systeme nach der tatsächlichen Lokalisierung politischer Entscheidungsgewalt einzuteilen⁶³⁾. Dabei unterschied er den monistischen vom pluralistischen Föderalismus. Ersterer zeichnet sich durch ein Überwiegen der zentripetalen Tendenzen aus, die Zentralgewalt weist ein deutliches Übergewicht auf. Bei letzterem läuft die Entwicklung auf zunehmende Zentrifugalität hinaus, kennzeichnend ist stärkeres Vertrauen in aufgeklärte Selbstverwaltung, kommunale Zusammenarbeit und Mißtrauen gegenüber jeder zentralistischen Gewalt. Natürlich lassen sich die föderalen Systeme nicht ausschließlich der einen oder anderen Richtung zuordnen⁶⁴⁾, die Übergänge sind oft fließend, trotzdem zeigt diese Einteilung die wesentlichsten Tendenzen des heutigen Föderalismus auf.

Dabei ist zu beachten, daß Zentrifugalität und Zentripetalität zum Wesen des Föderalismus gehören. Beide Prinzipien bilden im Föderalismus eine Synthese und das Verhältnis beider Prinzipien zueinander gibt dem Föderalismus den jeweiligen Charakter.

Zentrifugalität umschreibt die »Weg-vom-Zentrum-Bestrebungen« der autonomen Glieder und bedeutet die permanente Auseinandersetzung mit der Selbständigkeit gegenüber dem in der Regel stärkeren Gesamtgebilde⁶⁵⁾.

Zentripetalität ist das Prinzip der Lokalisierung politischer Entscheidungsgewalt, bedeutet somit teilweises Aufgeben von Kompetenzen zugunsten des — dadurch gestärkten — Gesamtbildes. Die Notwendigkeit des zentripetalen Elementes ist unbestritten, würde sich der Föderalismus bei seinem Fehlen selbst aufheben und in Separatismus umschlagen. Wesentlicher Bestimmungsgrund für die Zentripetalität ist die Notwendigkeit des Zusammenschlusses für bestimmte Aufgaben. Je komplexer der betreffende Aufgabenbereich ist, desto vielschichtiger wird auch die Verbindung, Kommunikation und Koordination zwischen den Einheiten. Um diese Komplexität zu reduzieren, einigt man sich in bestimmten Fällen auf eine »übergeordnete« Instanz, den Bund, dem Entscheidungslegitimität übertragen wird.

Beide Prinzipien sind mit dem Wesen des Föderalismus untrennbar verbunden und beide Prinzipien bedürfen einer permanenten Dynamik. So verstanden ist der Föderalismus eine dialektisch wirksame Gesellschaftsordnung.

Fehlt die Zentrifugalität als permanent wirkende Kraft, so führt dies zum Zentralismus. Dieser Prozeß wird besonders durch die unitarisierende Tendenz der technologischen Staatsführung gefördert. Bei Fehlen, bzw. Unterrepräsentation des zentripetalen Elements besteht die Gefahr des Separatismus.

Der Bundesstaat — die bedeutsamste föderale Erscheinungsform — stellt die staatsrechtliche Konstruktion des Föderalismus dar. Das Verhältnis Föderalismus-Bundesstaat läßt sich auf folgende Kurzformel bringen: Föderalismus ist ein politisches Prinzip, dessen Kern die politische Selbstbestimmung und Selbstbehauptung ist, während der Bundesstaat als juristische, als staatsrechtliche Struktur des Föderalismus dargestellt werden kann⁶⁶.

Obwohl der Bundesstaat zweifellos die wichtigste Form einer föderalen Organisation im innerstaatlichen Bereich darstellt, wäre es dennoch verfehlt, die Anwendbarkeit des Föderalismus auf den Bundesstaat zu reduzieren. Dies würde zwangsläufig zu realen Widersprüchen führen. Denn wenn die für die staatliche Willensbildung relevanten gesellschaftlichen Kräfte (Wirtschaft, Verbände, Parteien) zentralistisch organisiert sind, kann ein Bundesstaat nur dem Namen nach bestehen, da es zwangsläufig zu einer Kluft zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit kommen wird.

Juristisches Kennzeichen des Föderalismus ist ein Dualismus und Parallelismus von Organen⁶⁷, funktional so bestimmt, daß der Zweck des Zusammenschlusses die Grenze der Wahrung der Selbständigkeit bildet. So bietet sich dadurch eine Möglichkeit, zugleich an zwei verschiedenen Einheiten teilzuhaben. Dabei ist das Ineinandergreifen zweier grundsätzlich autonomer Entscheidungszentren die leitende Vorstellung.

Eine wesentliche Ableitung aus den Prinzipien des Ineinandergreifens und der Autonomie der Gliedstaaten ist die Möglichkeit der Selbstkoordinierung der Glieder untereinander und mit dem Bund⁶⁸.

Allein, drei unabdingbare Voraussetzungen der juristischen Struktur müssen vorhanden sein, um ein funktionierendes föderales Gebilde gewährleisten zu können. Diese, hauptsächlich auf den Bundesstaat angewandten Grundsätze, beanspruchen jedoch m.E. für jedes föderale Gebilde Gültigkeit:

1. Eine, den Grundsatz der prinzipiellen Eigenständigkeit berücksichtigende Kompetenzverteilung, die Ausübung der Funktionen zwischen Gesamtgebilde und Glieder betreffend;
2. Die Mitwirkung der Glieder an der Willensbildung des Bundes, sowie die Mitwirkung an der Vollziehung dieses Willens.
3. Ein funktionsfähiger Finanzausgleich, d.h. eine Aufteilung der materiellen Möglichkeiten und Finanzierungsmittel entsprechend der Verteilung der zu bewältigenden Aufgaben.

Man kann aber von einem föderalistischen Aufbau nur dort reden, wo wirklich ein **B u n d** besteht, d.h. nicht eine von einer Spitze aus delegierte und nur vom Ganzen her konzipierte und legitimierte Gliederung, sondern ein zusammengesetztes Gemeinwesen mit doppelten Entscheidungszentren, die aufeinander Bedacht nehmen müssen, um die Gemeinschaftsaufgaben erfüllen zu können⁶⁹⁾.

Doch muß darauf hingewiesen werden, daß zum Funktionieren einer föderalen Organisationsform nicht ausschließlich rechts- und organisationst e c h n i s c h e Instrumente⁷⁰⁾ genügen, sondern es muß das Bewußtsein des historischen Vorganges des Zusammenwachsens hinzutreten, und das juristische Gerüst des jeweiligen föderalen Gebildes muß mit politischen Wertvorstellungen und Ideen angereichert und aufgefüllt werden. Die Substanz des Föderalismus sind »Land und Leute und vor allem die politischen, den Staat in sich bewegenden Kräfte«⁷¹⁾.

V

Die vorherigen Ausführungen haben den Problemhorizont der Konfliktregelung und der Demokratisierung zu beleuchten versucht. Zum Abschluß soll nun in kurzen Thesen versucht werden, die Möglichkeiten anzudeuten, die der Föderalismus zur Lösung der dargestellten Probleme beitragen kann. Es muß aber nochmals betont werden: Der Föderalismus kann seine Funktion nur erfüllen, wenn er als permanent wirkendes und vom Bewußtsein der Bevölkerung getragenes Gestaltungsprinzip verstanden wird. Föderalismus bedeutet die Institutionalisierung von Spannungen in einer Synthese, die (im Gegensatz zur Marxschen Dialektik) die Gegensätze nicht aufhebt, sondern sie im ständigen Dialog einer offenen Dialektik einordnet⁷²⁾. Dies bedeutet aber, daß der Föderalismus gerade kein Instrument darstellt, Politik von Konflikten zu »reinigen«, sie zu entproblematisieren. Die Funktion des Föderalismus liegt darin, einen institutionellen Rahmen zu schaffen, in dem, bedingt durch eine weit größere Transparenz kleinerer Sozialgebilde, die Demokratie durch wirkungsvollere und intensivere Teilnahme der Betroffenen verlebendigt und so der Entpolitisierung der Bevölkerung vorgebeugt werden kann. Die Kluft zwischen Eliten und Nichteliten kann so verkleinert werden und die Verhinderung eines dichotomischen Gesellschaftsbildes ist leichter möglich. Dies bedeutet aber gerade das Gegenteil einer »Kirchhofsruhe«. Es wäre verfehlt, die Funktion des Föderalismus in einer Verhinderung bzw. Beseitigung von tagespolitischen Spannungen und Konflikten, die aus der konkreten Interessenstruktur einer Gesellschaft resultieren, zu erblicken. Der Föderalismus will solche notwendigen Konflikte regeln, sie einer demokratischen Auseinandersetzung unterwerfen.

1. Möglichkeiten individueller Interessenverwirklichung, worunter auch die Stärkung der Position des Individuums und kleiner sozialer Einheiten verstanden

wird, zeigen konfliktminimierende Wirkung. Der Föderalismus kann als Ordnung, die auf der engeren Gemeinschaft aufbaut, das Verhältnis Bürger-Staat überschaubarer und persönlicher gestalten, als dies in einer zentral gelenkten Massengesellschaft möglich ist. Eine »Gemeinschaft nach dem Maß des Menschen«⁷³⁾ kann nur in einer, vom einzelnen noch überschaubaren Ordnung hergestellt werden. Persönliche Urteilsbildung, persönliche Entscheidung, vor allem aber die Relevanz des einzelnen ist ab einer gewissen Größe der politischen Einheit nicht mehr gewährleistet. Somit ist im großflächigen, unitarischen Einheitsstaat die Gefahr von latenten Konflikten als Folge von Dichotomie immer gegeben. Ein demokratischer föderaler Staatsaufbau kann solchen Konflikten besser begegnen. Typisch für den föderalen Staatsaufbau ist das der britischen Selbstverwaltung entnommene Schlagwort: »Better self-governed than well-governed«. Die geistige Selbstbehauptung der Glieder muß sich mitunter gegen quantifizierbare Effizienzkriterien behaupten. Werte, wie Freiheit und Selbstbestimmung, entziehen sich in letzter Instanz einer sich am Tauschwert orientierenden Diskussion. Diese oft als Irrationalität angeprangerte Denkweise ist letztlich ebenso ein Wesenselement des Föderalismus wie der Demokratie und beruht auf der Priorität der Erhaltung von Eigenheiten vor unitarischen, sachrational begründeten Einheitslösungen.

2. Ein föderaler Staatsaufbau teilt staatliche Funktionen und Kompetenzen auf verschiedene kleine Gemeinwesen auf. Als solcher verhindert er eine monistische Gewaltenkonzentration. Der Föderalismus vermag die klassische Gewaltenteilung, die von der Staatsgewalt und ihren Funktionen ausgeht, sinnvoll zu ergänzen⁷⁴⁾. Die imperial bedingte klassische Gewaltenteilung trennt die Staatsgewalten funktional. Die territorial bedingte, vertikale Gewaltentrennung des Föderalismus, insbesondere des Bundesstaates, teilt, davon ausgehend, diese Funktionen auf die Glieder und den Bund auf⁷⁵⁾. Der oft beschworenen Gefahr einer unrationellen Zersplitterung von Kompetenzen begegnet das föderalistische Konzept durch das ihm wesentliche z e n t r i p e t a l e Element. Der Bund nimmt bestimmte, für den Gesamtaufbau wichtige Kompetenzen wahr — dazu wurde der Bund ja eingerichtet — beläßt aber den Gliedern ein weitgehendes Gestaltungsrecht für ihre eigenen Bereiche. Durch eine je nach den Eigentümlichkeiten der zu bewältigenden Aufgaben vorgenommene Konzentration oder Dekonzentration von Kompetenzen und Agenden wird eine Dynamisierung der Politik bewirkt. Es soll nämlich durchaus nicht verkannt werden, daß gewisse (aber eben nicht alle!) Probleme eine zentrale Bewältigung erfordern, doch soll die Zentralisierung von Kompetenzen von der Aufgabenstellung abhängig gemacht werden.
3. Der Föderalismus bekennt sich zu den Besonderheiten, die sich aus der Verschiedenheit der Geschichte und Kultur der Landesteile entwickelt haben. Auch

ist er ein Mittel des Schutzes der Erhaltung und Weiterentwicklung dieser Besonderheiten.

Indem der Föderalismus regionale Interessen schützt und fördert, ist er der Reduzierung sozialer Konflikte, die sich aus der — nicht nur räumlichen — Distanz zwischen den Einzelgebieten und der Zentrale ergeben, förderlich. Durch die Verbindung des zentrifugalen mit dem zentripetalen Element vermag er die konfliktnährende Fremdheit zwischen den Gebieten zu verringern. Denn die Doppelgeleisigkeit der föderalistischen Organisation (Bund und Glieder) wirkt der Entstehung der »territorialen Dichotomie« entgegen. Die Interessen der Glieder, die nur ihren eigenen Bereich betreffen, werden von ihnen selber verwirklicht. Dadurch entfällt in vielen Bereichen die Notwendigkeit der Rücksichtnahme auf unterschiedliche Bedingungen in anderen Regionen. Mit anderen Worten: Der Föderalismus lebt davon, daß die Glieder ihre eigenen Interessen mit eigenen Initiativen selbst verwirklichen. Der unitarische Staat kennt G e s a m t k o n z e p t e, die mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit der Verwirklichung der Gleichheit in einer für das gesamte Gebiet einheitlichen Politik verwirklicht werden. Dem Föderalismus ist ein solches Gleichheitsverständnis fremd, baut er doch auf der Anerkennung der Eigenart seiner Glieder, somit der Anerkennung einer gewissen U n g l e i c h h e i t auf. Doch wird dadurch dem Konflikt um eine partielle A u s g l i e d u n g vorgebeugt, indem Kompetenzen, die von ausschließlichem Interesse für das jeweilige Teilgebilde sind, von vorneherein gar nicht in die Kompetenzbefugnis der Zentrale e i n g e g l i e d e r t werden. Konfliktregulierend wirkt der Föderalismus auch dadurch, daß die Auseinandersetzung zwischen dem Teil und dem Ganzen organisiert und transparent gemacht wird. Durch eine klare Kompetenzabgrenzung und die Mitwirkung der Glieder an der Willensbildung der Gesamtheit kann der Fremdheit und Undurchsichtigkeit des allmächtigen zentralistischen »Leviathan« begegnet werden.

4. Anstelle der zentralistischen Lösung von Problemen, die eine großräumige Zentralplanung erfordern, gibt der Föderalismus die Möglichkeit, Probleme durch Kooperation der Glieder untereinander mit dem Bund zu lösen. Der k o o p e r a t i v e F ö d e r a l i s m u s⁷⁶⁾ ist imstande, unter Verzicht auf unitarisierende Grundtendenzen, Einheitlichkeit und Ortsbezogenheit zu verbinden. Diese Abkommen wahren die Selbständigkeit der Teile (kein Teil kann gezwungen werden, einem solchen Abkommen beizutreten), bieten dazu die Möglichkeit, einheitliche Lösungen anstelle von Einheitslösungen zu verwirklichen.
5. Die Doppelgeleisigkeit der staatlichen Organisation im Bundesstaat stellt die Alternative zum monistisch-hierarchischen Staatsaufbau des Zentralismus dar. Durch die Verbindung mit der klassischen Gewaltenteilung entsteht eine Vielfalt von Organen und Kompetenzen. Die horizontale und vertikale Aufteilung der

Macht ist zugleich eine wesentliche Machtentflechtung. Die gesamtstaatliche Zuständigkeit ist dort am Platze, wo die großräumige Zusammenarbeit im Vordergrund steht. Die Einzelstaaten sollen insbesondere jene Kompetenzen wahrnehmen, die den Menschen *i n d i v i d u e l l* besonders betreffen oder bei denen eine Partizipation der Einzelperson im politischen Willensbildungsprozeß weitgehend möglich ist⁷⁷). So verstanden ist Machtenflechtung und Verhinderung von Machtkonzentration der Inhalt des permanent wirkenden Konfliktregelungsinstrumentes Föderalismus.

6. Es wurde auf die konfliktmildernden Eigenschaften des Pluralismus hingewiesen. Durch die wesensnotwendige Verbindung von Pluralismus und Toleranz wird eine gewaltsame Unterdrückung von Konflikten ebenso verhindert, wie ein gewaltsames Austragen des Konfliktes mit dem Ziel der Eliminierung des Gegners.

Zwischen dem Pluralismus und dem Föderalismus finden sich auffallende Parallelen. Der Begriff »Pluralismus« wurde zur Zeit des Ersten Weltkrieges von *L a s k i* als Gegensatz zum Begriff der »staatlichen Omnikompetenz« eingeführt⁷⁸). Auch der Föderalismus entstand aus der Selbstbehauptung in der Auseinandersetzung mit der staatlichen Wirklichkeit im Sinne einer Bändigung und Moderation staatlich potenzierte Macht durch Aufgliederung. Ebenso wie der Pluralismus bezieht sich der Föderalismus auf alle gesellschaftlichen Bereiche. Mit Vorbehalt könnte man den Föderalismus als besonderen Fall des Pluralismus, als »*b ü n d i s c h e n P l u r a l i s m u s*« bezeichnen. Auch die konfliktregulierenden Momente des Pluralismus haben für den Föderalismus Gültigkeit.

7. Der Föderalismus ist auch imstande, die für die Demokratie so notwendige Konkurrenz zu beleben. Den Gliedern wird die Möglichkeit belassen, ihre eigenen Ideen im eigenen Gebiet zu verwirklichen. So besteht die Möglichkeit, ähnliche Probleme verschieden zu lösen. Dies bewirkt eine Verlebendigung der Diskussion, fördert die politische Meinungsvielfalt und dient so der Demokratie. Durch eine Konkurrenz von Lösungsmöglichkeiten wird auch der Anspruch der Demokratie im Sinne der empirischen Demokratietheorie, alternative Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion zu stellen, unterstützt. Auch die Konkurrenz zwischen Bundes- und Landespolitik bereichert die politische Diskussion. Durch die Fluktuationmöglichkeit zwischen Bundes- und Landespolitikern wird auch die Dynamisierung der Personalpolitik gefördert. Dem *status activus* kann eine solche Konzeption nur förderlich sein.

A N M E R K U N G E N

- 1) Besonders eindrucksvoll sind in diesem Zusammenhang die Bürgeraktionen gegen Kernkraftwerke. Siehe dazu W ü s t e n h a g e n , Bürger gegen Kernkraftwerke, 1976; vgl. auch W o l f , Bürgerinitiativen als Kontrollelemente, in: Dynamische Demokratie, Schriftenreihe des österreichischen Akademikerbundes, 1973, 95 ff.
- 2) Siehe Bundesstaat und Föderalismus, hg. vom Institut für Föderalismusforschung, 1976, 36.
- 3) Die Überlegungen zum Thema Konflikt setzen sich vor allem — wenn auch nicht ausschließlich — mit den Darstellungen von D a h r e n d o r f , Die Funktion sozialer Konflikte; d e r s . , Elemente einer Theorie des sozialen Konflikts, beide in: D a h r e n d o r f , Gesellschaft und Freiheit. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart, 1961; d e r s . , Konflikt und Freiheit. Auf dem Wege zur Dienstklassengesellschaft, 1972; B u c h h o l z , Ideologie und latenter sozialer Konflikt, 1968, auseinander.
- 4) Diese Richtung vertritt vor allem D a h r e n d o r f (siehe FN 3).
- 5) Ambivalent eingeschätzt wird der Konflikt vor allem von Simmel, Soziologie — Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, 1958; d e r s . , Der Konflikt in der modernen Kultur, 1962; C o s e r , Theorie sozialer Konflikte, 1965; d e r s . , Continuities in the Study of Social Conflict, 1967.
- 6) C o s e r , Theorie, 10.
- 7) C o s e r , Continuities, zitiert nach K r y s m a n s k i , Soziologie des Konflikts, 1971, 130.
- 8) So vor allem M a y r , The Social Problems of an Industrial Civilisation, 1957³; M e r t o n , Social Theory and Social Structure, 1967¹¹, 131 ff.
- 9) D a h r e n d o r f , Konflikt, 28 ff; d e r s . , Elemente, 207 ff.
- 10) Zu diesem Begriff siehe D a h r e n d o r f , Konflikt, 29 f.
- 11) R e x , Grundprobleme der soziologischen Theorie, 1970, 165.
- 12) C o s e r , Theorie, 10; einen Überblick über Konfliktdefinitionen gibt K r y s m a n s k i , Soziologie, 8 ff, 222 ff sowie 232 ff.
- 13) Dazu D a h r e n d o r f , Konflikt, 39 f; d e r s . , Elemente, 221 ff.
- 14) Wobei »gesellschaftsverändernd« hier nicht als »systemüberwindend« im marxistischen Sinne aufgefaßt wird, sondern in einer sehr weiten Bedeutung jede erfahrbare Veränderung des gesellschaftlichen status quo meint.
- 15) Die Teilnahme an Konflikten läßt sich oft auch auf Gerechtigkeitsempfindungen und Solidarität gründen, doch scheinen solche Motive für sich allein in der Regel nicht ausreichend für die Teilnahme zu sein.
- 16) D a h r e n d o r f , Elemente, 217 ff; d e r s . , Konflikt, 35 f.
- 17) »Q u a s i gruppen« deshalb, weil die Zugehörigkeit zu ihr noch nicht bewußte Teilnahme voraussetzt, ja die Mitglieder müssen sich nicht einmal der sie verbindenden Gemeinsamkeit bewußt sein. Jedoch schließt die Zugehörigkeit zu ihr die Vermutung eines bestimmenden Interessenhorizontes ein. So wird man beispielsweise von einem Unternehmer zweifellos die weltanschauliche Bindung an die »freie Marktwirtschaft« erwarten, während dies von einem Arbeiter n i c h t v o n v o r n h e r e i n erwartet wird.
- 18) Vgl. dazu B u c h h o l z , Ideologie, 71 ff.
- 19) B u c h h o l z , Ideologie, 81, definiert den latenten Konflikt als »Zustand des Zwanges, der unformulierten Feindseligkeit, der unterdrückten oder nicht mehr auf Austragung drängenden Antinomie«.
- 20) Uneingeschränkt gilt dies allerdings nur für (latente) Herrschaftskonflikte.
- 21) Als Beispiel eines solchen Konfliktes siehe etwa die Geschichte der Beziehung zwischen Franzosen und Deutschen. Auch die Geschichte des Antisemitismus liefert dafür genügend Beispiele.
- 22) Dies ist eine Frage der Manifestationsstufe des Konfliktes.
- 23) Es gehören, genau genommen, auch supranationale Konflikte zu diesem Thema. Doch würde die Behandlung des Konföderalismus als Konfliktregelungsschema den Rahmen dieser Arbeit sprengen.
- 24) Gerade diese Konflikte haben sich oft zu besonders gefährlichen Krisenherden entwickelt. Oft machen sie als ethnische Konflikte — als »Kurdenfrage«, »Zypernproblem«, »Südtirolfrage«, etc. — Schlagzeilen. Zur Regelung ethnischer Konflikte durch den Föderalismus siehe vor allem auch

- Héraud, L'Europe des ethnies, 1974²; ders., Peuples et langues d'Europe, 1968; Marc, De l'ethnisme au fédéralisme, L'Europe en formation 1974/168, 5 ff; Esterbauer, Ethnischer Föderalismus und europäische Integration, in: Sprachen und Staaten, FS H. Kloss, I, 1976, 43 ff. Sie treten aber auch als Separatismusbestrebungen auf, wie zur Zeit etwa in Korsika oder Schottland.
- 25) Dahrendorf, Konflikt, 41.
- 26) Dahrendorf, Konflikt, 41 f.
- 27) Buchholz, Ideologie, 78 f.
- 28) Hahn-Riegel, Konsens und Konflikt, in: Görlitz (Hg), Handlexikon zur Politikwissenschaft, 1972², 195.
- 29) Zur Konflikts- und Kooperationsambivalenz der Herrschaft siehe auch Schelsky, Die Bedeutung des Klassenbegriffes für die Analyse unserer Gesellschaft, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 12 (1961), 237 ff.
- 30) Vgl. Leverkus-Brüning, Die Meinungslosen. Die Bedeutung der Restkategorie in der empirischen Sozialforschung, 1967, insb. 153 ff, mit weiteren Nachweisen.
- 31) Siehe insb. Centers, The Psychology of Social Classes, 1949; Popitz-Bahrddt-Jüres-Kesting, Das Gesellschaftsbild des Arbeiters, 1957; Dahrendorf, Dichotomie und Hierarchie, in: Gesellschaft und Freiheit, 163 ff.
- 32) In diesem Zusammenhang wurde der dichotomischen Gesellschaftsauffassung der Arbeiterklasse das »hierarchische« Gesellschaftsbild des Mittelstandes gegenübergestellt. Danach ist Gesellschaft »ein geordnetes, wohlorganisiertes System, in dem man aufsteigen, jedoch nicht absinken kann«. Konflikte, sofern es sie überhaupt gibt, sind individueller, höchst persönlicher Natur, andere Gegensätze werden als unangenehme »Auch-Realitäten« verdrängt. So Dahrendorf, Dichotomie, 169.
- 33) Siehe die bei Dahrendorf, Dichotomie, 170, ausgewählten Stichproben über Befragungen von Arbeitern zu ihrem Verhältnis zu Funktionären und zur Oberschicht.
- 33a) So die in FN 31 zit. Literatur
- 34) Buchholz, Ideologie, 93.
- 35) Siehe dazu Dahl, Vorstufen zur Demokratie-Theorie, 1976, 1 ff; Narr-Naschold, Theorie der Demokratie, 1971, 22, wo insbesondere die sozialwissenschaftliche demokratietheoretische Abstinenz beklagt wird; Pelinka, Dynamische Demokratie, 1974, 9. Eine übersichtliche Zusammenstellung der Entwicklung und Richtungen der Demokratietheorie gibt Pelinka, a.a.O., 9—32.
- 36) Zum Verhältnis von idealistischem und realistischem politischen Denken im allgemeinen siehe Herz, Politischer Realismus und politischer Idealismus, 1959; zu diesen Positionen in der Demokratiediskussion 60 ff.
- 37) Stier, Die klassische Demokratie, 1954, bezeichnet mit »klassischer Demokratie« die antike Demokratie.
- 38) So Pelinka, Dynamische Demokratie, 10 und 20.
- 39) Aus der Flut von Publikationen dieser Richtung seien als typisch erwähnt: Schmitt, Verfassungslehre, 1954 (Neudruck), 223 ff; Roos, Demokratie als Lebensform, 1969; Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 1920; Abendroth, Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, 1967.
- 39a) So insbesondere Schmitt, Verfassungslehre, 223 ff, insb. 234 ff.
- 40) Zitiert von Bachrach, Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft, 1970, 15.
- 41) So Pelinka, Dynamische Demokratie, 14 ff; Narr-Naschold, Theorie, 24 ff.
- 42) Cnudde-Neubauer, Empirical Democratic Theory, 1968, 1 ff.
- 43) So Bachrach, der seiner Auseinandersetzung mit dieser Richtung den gleichen Namen gab. (FN40)
- 44) Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie, (München) 1972³, 427 ff (429).
- 45) Bachrach, Theorie, 95. definiert politische Eliten als Instanzen, zu denen jene Personen oder Institutionen gehören, die regelmäßig die Fähigkeit besitzen, ein hohes Maß an Macht und Autorität in Form von Entscheidungen oder Nichtentscheidungen auszuüben, welche Werte einer Gesellschaft in signifikanter Weise beeinflussen.
- 46) So Schumpeter, Kapitalismus, 428. Kennzeichen der empirischen Demokratietheorie ist die Beschränkung des Begriffes »politisch« auf die staatliche Regierungstätigkeit und damit in direk-

- tem Zusammenhang stehende Tätigkeiten. Wir finden hier eine strenge — obgleich in der Realität nicht wahrnehmbare — Trennung von Staat und Gesellschaft. Darin widerspricht diese Theorie ihrem eigenen Ansatz — nur zu beschreiben. Vgl. auch die Kritik Bachrach's, Theorie, 114 ff, an diesem vereinigten Begriff des Politischen.
- 47) Für viele siehe Bachrach, Theorie; Agnoli-Brückner, Transformation der Demokratie, 1968; Pelinka, Dynamische Demokratie, 14 ff; Narr-Naschold, Theorie, 24 ff.
 - 48) Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 4.
 - 49) Pelinka, Dynamische Demokratie, 118.
 - 50) Zum Verhältnis der Idee der Demokratie zu ihrer Realisierung siehe Welan, Demokratie und Demokratisierung, in: Dimensionen des Rechts, Gedächtnisschrift für R. Marcic, 1974, Bd. II, 1191 ff, insb. 1195 ff.
 - 51) Pelinka, Dynamische Demokratie, 34.
 - 52) Bachrach, Theorie, 114.
 - 53) Kagi, Föderalismus und Freiheit, in: Hunold (Hg), Erziehung zur Freiheit, 1959, 175.
 - 54) So Schilling, Die Demokratie der Teilnahme, 1973, 5.
 - 55) Zu beachten ist die unterschiedliche sprachliche Bedeutung des Wortes Föderalismus (federalism, fédéralisme). Der englische und französische Begriff umfaßt nur den Bundesstaat, während die deutsche Terminologie einen prinzipiellen Unterschied zwischen Föderalismus und Bundesstaat kennt.
 - 56) Vgl. Schmitt, Verfassungslehre, 371.
 - 57) Grewe, Antinomien des Föderalismus, Recht und Zeit, H 3 (1948), 6 f.
 - 58) Kagi, Föderalismus und Freiheit, 175.
 - 59) So besteht auch die Möglichkeit, Gewerkschaften, Parteien oder Verbände föderalistisch zu organisieren. Dieser auch auf nichtterritoriale politische Systeme abgestellte Föderalismus wird als »integraler Föderalismus« bezeichnet.
 - 60) Zum Konföderalismus siehe etwa Bülck, Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip, VVDStL, H 21 (1964), 1 ff; Esterbauer, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme, 1976, beide mit weiteren Literaturhinweisen.
 - 61) Aus der reichhaltigen Literatur zum Thema Bundesstaat siehe insb. Kelsen, Die Bundesexekution, in: Festgabe für F. Fleiner, 1927, 127 ff; Usteri, Theorie des Bundesstaates, 1954; Perenthaler, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, öZÖR 19 (1969), 361 ff; Kojá, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: Hellbling/Mayer-Maly/Miehlsler (Hgg), Theorie und Praxis des Bundesstaates, 1974, 63 ff. Scheuner, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, DÖV 1962, 641, sieht die strikte Trennung Bundesstaat-Staatenbund zwar nützlich für eine idealtypische Einteilung föderativer Staatsbildungen, weist aber darauf hin, daß die Übergänge fließend sind, als dies die Dogmatik der positivistischen Schule, die sich nur für formale und konstruktive Fragen interessiert, erkannt hat.
 - 62) Dieser umfassende, über die Bundesstaatlichkeit hinausgehende Föderalismusbegriff wurde offenbar auch vom österreichischen Bundesverfassungsgesetzgeber erkannt, wovon die Normierung der Institutionengarantie für die kleinsten territorialen Ordnungen der staatlichen Gemeinschaft, die Gemeinden, zeugt. Vgl. Art. 116 Abs. 1 B-VG.
 - 63) McWhinney, Die Nützlichkeit des Föderalismus in einem revolutionären Zeitalter, in: Lauffer-Pilz (Hgg), Föderalismus. Studententexte zur bundesstaatlichen Ordnung, 1973, 63 f.
 - 64) Es gibt auch noch die Möglichkeit des »dualistischen Föderalismus«. Diese Konstruktion ist etwa in Kanada durch die Sonderstellung der Provinz Quebec verwirklicht. Dazu Pigeon, The Meaning of Provincial Autonomy, 29 Canadian Bar Review, 1951, 1126.
 - 65) Dabei zeigt sich, daß die Finanzhoheit, die Kompetenzkompetenz und die dominierende Rolle in der Außen- und Wehrpolitik die maßgeblichsten Gründe für eine bestehende Überlegenheit der Zentralgewalt bilden.
 - 66) Der Staatenbund ließe sich als völkerrechtliches Föderalismuskonzept definieren. Vgl. Verdross, Völkerrecht, 1964⁵, 354; Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. III, 1962², 315.
 - 67) Merk1, Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZÖR I (1921), 337.

- 68) Zu diesen Koordinationsmöglichkeiten in bundesstaatlichen Systemen siehe Rill, Gliedstaatsverträge, 1972; Kehrli, Interkantonales Konkordatsrecht, 1968; A. Weber, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung, 1976; Häfelin, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR NF 88 (1969) 549 ff. Siehe auch da in FN 76 zit. Literaturauswahl.
- 69) Vgl. auch Sch e u n e r, DÖV 1962, 642.
- 70) Vgl. etwa das organisations- und verfahrenstechnische Fragen betonende Föderalismuskonzept von L e r c h e, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStL, H 21 (1964), 66 ff, insb. 85 ff.
- 71) E r m a c o r a, Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: K l e c a t s k y (Hg), Die Republik Österreich — Gestalt und Funktion ihrer Verfassung, 1968, 221.
- 72) K i n s k y, Die Prinzipien des Föderalismus, in: E s t e r b a u e r - H i n t e r l e i t n e r (Hgg), Die Europäische Gemeinschaft und Österreich, 1977, 141 ff.
- 73) K ä g i, Föderalismus und Freiheit, 184.
- 74) Siehe dazu S c h a m b e c k, Föderalismus und Gewaltenteilung, FS W. G e i g e r, 1974, 643 ff.
- 75) Dies formulierte auch der österreichische VfGH in seinem Erk. Slg. 1030/1928: »Der Idee des Bundesstaates entspricht es, daß Gesetzgebung und Vollziehung zwischen Bund und Ländern geteilt werden und daß der Bund ebenso wie die Länder die ihnen übertragenen Funktionen durch ihre eigenen Organe besorgen«.
- 76) Zum kooperativen Föderalismus siehe etwa H e s s e, Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: FS G. M ü l l e r, 1970, 141 ff; K e w e n i g, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, AöR 93 (1968), 433 ff; L i e b r e c h t, Zur Rechtfertigung des Föderalismus heute und zu den Grenzen zulässiger Kooperation, DVBl 1969, 97 ff; L i e s e g a n g - P l ö g e r, Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus? in: Laufer-Pilz (Hgg), Föderalismus, 1973, 178 ff; P a t z i g, Der kooperative Föderalismus, DVBl 1966, 389 ff.
- 77) Siehe L o e b e n s t e i n, Der Föderalismus — ein Instrument im Dienste der Demokratie und des Rechtsstaates, GS R. M a r c i c, 1974, Bd. II, 848.
- 78) L a s k i, Die Souveränität des Staates (1915), in: N u s c h e l e r - S t e f f a n i (Hgg), Pluralismus, Konzeptionen und Kontroversen, 1973, 62 ff.

ETHNISCHER FÖDERALISMUS — ZUR VERMEIDUNG ETHNISCHER KONFLIKTE

Es ist ein wohl erwiesenes Ergebnis der ethnopolitischen Forschung, daß das Zusammenleben verschiedener Völker in derselben politischen Einheit Ursache von Konflikten ist und Gefahren für die Integrität ethnischer Minderheiten in sich birgt. Dies läßt sich leicht feststellen, gleich ob es sich um durch die Sprache oder durch die Religion bestimmte Gruppen handelt. Die bedrohte Minderheit sucht dann in der Erlangung eines eigenen Territoriums Zuflucht, eines Territoriums, das sie kontrolliert, wo sie die Herrschaft über die öffentliche Ordnung durch eine eigene Polizei und sogar eine eigene Armee ausübt. Unter diesem schützenden Dach einer eigenen Herrschaftsausübung kann die — sprachliche oder religiöse — Gruppe ihr kulturelles und wirtschaftliches Leben, ihre Außenbeziehungen nach ihren eigenen Vorstellungen führen und so sich voll behaupten und entfalten. Ein solcher Befund tritt vielleicht in Gegensatz zu einer sehr verbreiteten kosmopolitischen Sicht der Zwischengruppenbeziehungen, wonach alle Grenzen, jede Gliederung und jede Strukturierung auf der Weltkarte verschwinden sollen, aber dieser Befund findet sich täglich nichtsdestotrotz von der Geschichte bestätigt. Beschränken wir uns auf einige markante Beispiele dieses weltweiten Phänomens des Abgehens vom Personalitätsstatut (»système personnel«) zugunsten der Territorialität (»système territorial«):

1. Die Verfassung der Indischen Union von 1947 hat ethnisch bestimmte Staaten und Territorien geschaffen. Einzelne dieser Einheiten blieben jedoch polyethnisch (im Sinne mehrerer bodenständiger Minderheitengruppen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung bedeutenderen Ausmaßes). Nun haben aber diese Einheiten nacheinander sich deutlicher nach der Sprache (oder der Religion oder der Sprache und der Religion) abhebender Gliederungen Platz gemacht. So sind alle sechs hauptsächlichen Verfassungsänderungen in einem Zeitraum von zwanzig Jahren durch dieses Begehren ethnischer Minderheiten nach Territorialautonomie ausgelöst worden.¹⁾
2. Der in Zypern zur Zeit der Unabhängigkeit eingerichtete — und in der Verfassung von 1959 verankerte und international garantierte — Personal-Föderalismus hat bald in der Weise Schiffbruch erlitten, daß die türkische Minderheit nur in der Erreichung territorialer Enklaven — von Stadtvierteln, Dörfern oder Gruppen von Dörfern — die ausschließlich von ihr kontrolliert werden, einen Ausweg gesehen hat. Und dieser »mosaikartige« Territorialismus hat nach der (vom Versuch der Enosis des »Obristenregimes« ausgelösten) kontinental-türkischen Invasion von 1974 seinerseits der Zweiteilung der Insel Platz gemacht. Und man befindet sich nun hier vor einer vollendeten und offensichtlich nicht mehr zu ändernden Tatsache, da die Türken fest entschlossen

sind, ihr Territorium zu halten, und jede Form des Personalismus ablehnen. Sie akzeptieren im übrigen den territorialen Föderalismus (oder den Konföderalismus) nur ungern, mangels eines von den dritten Mächten verhinderten Anschlusses an den Mutterstaat.

3. Der Libanon: Während sich in Zypern zwei durch Sprache und Religion verschiedene Volksgruppen gegenüberstehen, bekämpfen sich im sogenannten »Bürgerkrieg« des Libanon zwei religiöse Gemeinschaften, das Christentum und der Islam. Die Sprache spielt dabei keine Rolle, da beide Lager arabisch sind, wobei Französisch und Englisch die Verwendung der eigenen Volkssprache ergänzen. Nun war aber der Libanon jenes Land, dessen harmonisches Gleichgewicht, Scharfsinn und Feinheit des Personalstatuts am meisten gepriesen wurde. Dieses Statut besteht heute aus Trümmern. Es hat dazu eine einfache Gewichtsverlagerung (durch die größere Wachstumsrate der Muselmanen und vor allem durch die Ansiedlung der Palästinenser) genügt, damit die Minderheit (die Christen) den »Nationalpakt« für zerbrochen ansehen und ihr Heil in der Teilung sehen.

4. Der Fall des Jura ist im Vergleich zu den vorhergehenden Beispielen harmlos, zeigt aber nicht weniger deutlich, mit gleichem Nachdruck, die Beständigkeit territorialistischer Bestrebungen unter den Minderheiten. Er zeigt auch, daß die Tendenz die industriellen Gesellschaften nicht verschont und sich sogar dann entwickelt, wenn die individuellen Rechte korrekt garantiert und die Sprachen respektiert werden. Der Kampf der Nord-Jurassier (einer sprachlichen und religiösen Minderheit) hat zur Schaffung eines neuen Kantons (Referendum vom 23. Juni 1974) durch die Abtrennung vom Kanton Bern geführt.

Man könnte diesen Fällen Bangla-Desh ebenso wie die (niedergeschlagenen) Aufstände der Ibos in Nigerien, der Kurden im Irak und der schwarzen Christen oder Animisten im Südsudan, dessen drei Provinzen mit der Autonomie eine Entschädigung bekommen haben, hinzufügen.

Diese unbestreitbaren Beobachtungen kann man auf der ganzen Welt machen, und daraus ergeben sich zwei Feststellungen: einerseits die Gefahr für die Minderheitengruppen oder die Schwächeren aus dem ethnischen Zusammenleben, andererseits diese allgemeine Reaktion der Verteidigung für das bedrohte Volk, in Form der Sezession zu einem Territorium zu kommen, wo es Herr seiner selbst ist.

So stellt sich das Modell eines ethnischen Föderalismus — in seiner territorialen, der radikalsten Form — (weit davon entfernt, als geistige Konstruktion irgendeines ideologischen Extremismus zu erscheinen) als eine positive Gegebenheit der militanten Praxis der Völker im Kampf um ihr Überleben dar. Diese Feststellung müßte genügen, um die folgende theoretische Analyse um die Begriffe des ethnischen Föderalismus, des Territorial- oder Personalsystems des ethnischen Schutzes, der Mittelbarkeit und Unmittelbarkeit der Statute sowie

der föderalistischen Prozeduren der Anwendung dieser Systeme vom Vorwurf der Utopie zu befreien.

I. Ethnischer und nicht-ethnischer Föderalismus

Der größere Teil der Föderationen ist nicht-ethnisch²⁾. Das bedeutet, daß ihre geopolitische Gliederung den ethnischen Gegebenheiten keine Beachtung schenkt. Sie gliedern sich nicht in Ethnien oder Teile von Ethnien, sondern in Einheiten anderer Natur. Sie sind tatsächlich rein historische Einheiten (USA, Schweiz, Deutschland, Kanada, Australien, Brasilien, Republik Südafrika usw.)³⁾. Aber man könnte sich noch etwas anderes vorstellen: solche Föderationen mit ökonomischen oder Raumplanungsregionen. Die Fälle des ethnischen Föderalismus sind heute in der Minderheit, nehmen aber zu: UdSSR, Jugoslawien, Tschechoslowakei, Burma und Indien. Die bestehenden nicht-ethnischen Föderationen entsprechen zwei verschiedenen Situationen:

1. Entweder handelt es sich um eine Gesellschaft, die ethnisch homogen (BRD, Österreich) oder der Homogenisierung ausgesetzt ist (USA, Australien, Brasilien — Besiedlungsgebiete, wo die Einwanderer am einen oder anderen Tag ihre Ursprungssprache aufgeben)⁴⁾; in diesem Fall kann der ethnische Föderalismus selbstverständlich nicht passen.
2. Oder es handelt sich um eine typisch polyethnische Gesellschaft (Schweiz), wo aus historischen Gründen und im öffentlichen Bewußtsein die Ethnien nicht an erster Stelle in Erscheinung treten. Wenn in der Tat die Aufteilung in Kantone die Gliederung der Sprachgemeinschaften — konstitutionell gesprochen — in den Hintergrund drängt, dann geschieht dies nicht deshalb, weil diese Gliederung der Sprachgemeinschaften als zweitrangig angesehen würde, sondern weil der nicht-ethnische Föderalismus im Falle der Schweiz in indirekter und passender Weise eine Schutzfunktion für die Volksgruppen ausübt. Die Aufteilung der deutschen Volksgruppe auf 16 kantonale Einheiten verschleiert und verringert deren Gewicht (74 % der Schweizer Staatsbürger) im Verhältnis zur französischen (Romandie) und italienischen Volksgruppe.

Jedoch das dem nicht-ethnischen Föderalismus Eigentümliche ist, zwei- oder mehrsprachige föderierte Einheiten zu erzeugen. Wenn tatsächlich das ethnische Kriterium zugunsten jedes anderen (historischen, ökonomischen) ausgeschlossen wird, entsteht mit der verwirklichten Gliederung rein zufällig auch eine ethnische. Das ist der Fall der Italienischsprachigen in der Schweiz: Während sie nur 5 % der Bürger ausmachen, bilden sie nicht nur den Kanton Tessin, sondern auch einen Teil des Kantons Graubünden. Weder die Alemannen, noch die Romanschen entsprechen einer Zuteilung auf ganze Kantone: Bern, Freiburg und Wallis sind deutsch-französisch gemischte Kantone.

Nun sieht man in den zweisprachigen Kantonen, vermindert durch die Präsenz der Föderation (offiziell: »Konföderation«) und ihrer Institutionen, die Phäno-

mene der Spannungen beim Zusammenleben der Mehrheiten mit Minderheiten. So entstand und existiert die Jurafrage, und man kann von einer »Malaise« des oberen Wallis oder des deutschen Teiles von Freiburg sprechen. Im Falle der Rätoromanen verschlimmert das Fehlen eines eigenen Kantons die Situation dieser sehr kleinen und kulturell auf sich selbst gestellten Minderheit trotz der Unterstützung, die sie genießt.

Hinsichtlich der Interessen der ethnischen Minderheit kann man die folgende Abstufung nach dem Interesse und dem Wert des Statuts vornehmen:

- a) die Unabhängigkeit (unter der Voraussetzung, daß sie eine wirkliche und keine rein formelle ist),
- b) die Form des föderativen Gliedstaates,
- c) das Zusammenleben im Rahmen eines föderativen Gliedstaates, wobei die Existenz der Föderation nennenswerte Garantien mit sich bringt,
- d) das Zusammenleben im Rahmen eines souveränen Einheitsstaates.

II. Die zwei Formen des ethnischen Föderalismus: personal und territorial

Wie erwähnt, stellt das territoriale System die gegenüber dem personalen System radikalere Form des ethnischen Föderalismus dar. Der Unterschied ist folgender:

- a) im Territorialsystem eröffnet sich jeder Volksgruppe die Zuständigkeit 1. für die kulturellen Angelegenheiten und 2. für die öffentliche Ordnung,
- b) im Personalsystem führt jede Volksgruppe die kulturellen Angelegenheiten selbst (deshalb wird dieses System auch als Kulturautonomie bezeichnet)⁵⁾, sie führt aber die Zuständigkeiten der öffentlichen Ordnung unteilbar mit (einer) anderen.

Diese Unterschiede haben nichts Willkürliches an sich, sondern gehorchen einer strikten faktischen Logik. Es ist klar, daß tatsächlich die Zuständigkeiten der öffentlichen Ordnung auf einem gegebenen Territorium nur von einer einzigen Autorität wahrgenommen werden können; sie sind nicht »teilbar« (was, wohlverstanden, eine Aufteilung der Dienststellen auf die verschiedenen Volksgruppen nicht verhindert). Die kulturellen Zuständigkeiten können sich hingegen sehr gut im selben Territorium überlagern. Nichts schließt, zum Beispiel, ein Theater, ein Lyzeum, eine Radio-station der Slowenen in Triest, neben den entsprechenden italienischen Einrichtungen, aus. Es ist aber kein Platz für eine slowenische Polizei neben einer italienischen. Wenn jede der zusammenlebenden Volksgruppen ihre eigene Zwangsgewalt hat, verfällt man in fataler Weise in die Anarchie, den Krieg und folglich dadurch in den Zerfall des personalen Föderalismus. Zypern und der Libanon stellen zwei traurige Beispiele dar.

Der Gegensatz Territorialismus-Personalismus betrifft nicht nur den Föderalismus; er findet sich auch in der Dezentralisation. Es besteht tatsächlich eine territoriale ethnische Dezentralisation (Beispiele: die Statute des Aostatales, Südtirols, der

Faröer-Inseln, der Åland-Inseln, des Kosovo) und eine personal-ethnische Dezentralisation (Beispiele: die Statute der Sorben in der DDR, der Deutschen in Nordschleswig, der Dänen in Südschleswig, der Frankophonen und Flamen in Brüssel). Auch hier erscheint der Territorialismus wünschenswerter als der Personalismus, obgleich die Staatsaufsicht, welche die autonomen Institutionen prägt, das Interesse an einer öffentlichen Gewalt der Minderheit verringert. Der Unterschied zwischen Föderalisierung und Dezentralisation ist tatsächlich im ersten Fall das Fehlen und im zweiten Fall das Vorhandensein dieser bevormundenden Staatsaufsicht. Von der »höheren Ebene« ausgeübt, kommt die Bevormundung in Wirklichkeit von der herrschenden Volksgruppe, weil diese auf dieser Ebene in Erscheinung tritt. Die Staatsaufsicht ist daher ein Instrument — ein legales Instrument — der ethnischen Vorherrschaft; und sie greift auf dieselbe Art durch wie die ethnische Dezentralisation, territorial oder personal. Schließlich tritt parallel zum nicht-ethnischen Föderalismus eine nicht-ethnische Dezentralisation in Erscheinung. Diese besteht, wenn eine territoriale Abgrenzung nicht genau nach der zu schützenden Volksgruppe erfolgt; so schützt die Region Trentino-Südtirol die Deutschen und Ladinern nur schwach, weil diese Volksgruppen, Minderheiten im Staat, sich auch als Minderheiten in der Region und ihren Institutionen wiederfinden (während der Friedensvertrag diese Regionalgewalt für sie vorgesehen hatte). Ebenso sind die Ungarn der Wojwodina eine zweifache Minderheit: einmal innerhalb der Teilrepublik Serbien und zum anderen in der Provinz Wojwodina, in der sie nur 22 % ausmachen.

Auf Grund des geringeren Wertes der Personalitätsstatute sind die Territorialitätsstatute immer dann vorzuziehen, wenn es möglich ist, sie einzurichten⁶⁾. Nun ist das Bestehen einer kompakten Bevölkerung auf einem klar abgrenzbaren Gebiet die Voraussetzung für die Anwendbarkeit eines Territorialsystems. Wenn es sich um ein Gebiet mit gemischter Bevölkerung handelt⁷⁾ — gewisse zwei- oder mehrsprachige Städte, gewisse Landstriche, wo Dörfer verschiedener Volksgruppen benachbart sind — ist offensichtlich kein anderes Schutzsystem möglich als das der Personalität. Aber der Personalismus weist einen zweiten Anwendungsbereich auf, was nicht genügend beachtet worden ist. In jedem Föderalismus oder jeder Dezentralisation territorial-ethnischer Art, bei der jede Volksgruppe ihr eigenes Territorium hat, ist es notwendig, im Gesamtbereich ein System mit einem Mindestmaß an Personalitätsstatut zu organisieren, um allen in diesem Rahmen zusammenlebenden und dessen Gesetzen unterworfenen Bürgern überall das Gefühl des Wohlbehagens bei ihren Beziehungen mit der Verwaltung und im Wirtschaftsleben zu ermöglichen. Beim Fehlen eines solchen Systems gibt es keine Gleichheit und Solidarität zwischen den ethnisch verschiedenartigen Bürgern desselben Staates.

III. Mittelbarkeit und Unmittelbarkeit der Statute

Die ideale und perfekte Lösung des Problems besteht in der statutarischen Gleichheit der die staatliche Einheit bildenden verschiedenen Gruppen.

Der ethnische Föderalismus scheint aus dieser Sicht der bloßen Dezentralisation — oder ethnischen Regionalisierung — vorzuziehen zu sein, da er die von der über die weniger zahlreichen Gruppen vorherrschenden Gruppe ausgeübte Bevormundung vermeidet.

Aber der ethnische Föderalismus — den wir hier der Einfachheit halber als territorialen ansehen — erscheint selbst je nach seiner unilinearen oder schichtenförmigen Natur mehr oder weniger egalitär.

In einem unilinearen Modell ist jede Gruppe Direktmitglied der Föderation und erhält den Status eines föderierten Gliedstaates. Diese direkte und exklusive (folglich in jedem Bereich gültige) Verbindung mit der Föderation wird mit dem Ausdruck Unmittelbarkeit gekennzeichnet. Die föderative Unmittelbarkeit impliziert die völlige juristische Gleichheit der davon profitierenden Gruppen.

Im schichtenförmigen Modell ist hingegen die Unmittelbarkeit den wichtigeren Gruppen vorbehalten, die anderen bilden keine föderierten Gliedstaaten, sondern sind in die föderierten Gliedstaaten eingeschlossen. Die Situation dieser letzten Gruppen kann als föderative Mittelbarkeit bezeichnet werden, da die Verbindung mit der Föderation indirekter Natur ist und eines föderierten Gliedstaates als Relaisstelle bedarf. Die Sowjetunion bietet klassische Beispiele der föderativen Mittelbarkeit an: die autonomen Republiken zum Unterschied von den 15 föderierten Republiken (Direktmitgliedern der Union) bilden Einheiten mittelbarer Natur, da sie Teile der föderierten Republiken sind und im wesentlichen über diese mit der Union in Beziehung treten.⁸⁾

Die Situation der föderativen Mittelbarkeit selbst ist unterschiedlicher Natur. Die Einheiten können nämlich den Status eines Staates erhalten (wie die autonomen Republiken der UdSSR — nach dem Recht und in der Wirklichkeit ein fiktiver Status)⁹⁾ oder als einfache, mehr oder weniger dezentralisierte Verwaltungseinrichtungen behandelt werden (wie die autonomen Regionen und die nationalen Bezirke). Der schichtenförmige — d.h. mehrere Ebenen umfassende — Föderalismus führt nicht zur juristischen Gleichheit der Volksgruppen, da gewisse direkte Mitglieder der Föderation sind (Situation der föderativen Unmittelbarkeit) und andere einfach indirekte Mitglieder (Situation der föderativen Mittelbarkeit).

So läßt das leitende Prinzip der ethnischen Gleichheit dazu ein, den unilinearen Föderalismus dem schichtenförmigen vorzuziehen.

Praktische Notwendigkeiten sprechen jedoch manchmal für den schichtenförmigen Föderalismus. Dies tritt in drei Fällen deutlich in Erscheinung:

1. Weil die Volksgruppe *z u k l e i n* ist, um zur Unmittelbarkeit gelangen zu können. Die juristische Gleichheit wäre in diesem Fall eine bloße Fiktion; und deshalb ist es besser, darauf zu verzichten. Die Vereinten Nationen von heute, in denen sich die mittleren und winzigen Staaten vermehren, zeigen Beispiele dieser Art von Problemen.

2. Weil die Volksgruppe einer anderen, dominierenden, kulturell völlig angepaßt ist und deshalb, zumindest augenblicklich, nur in einer Symbiose mit dieser leben kann. Ein Beispiel ist Okzitanien, das genügend groß und bevölkert wäre, um Direktmitglied Europas zu werden, aber wo die »Françisation« zu weit fortgeschritten ist, um einen Abbruch der organischen Bindungen mit Frankreich zu rechtfertigen. Weitere Beispiele sind Niederdeutschland und Mediolanien (oder Gallo-Italien). Wir beanspruchen übrigens nicht die Lösungen hierauf zu beschränken, sondern wollen einfach die Probleme aufzeigen, die von einem schichtenförmigen Föderalismus gelöst werden könnten.
3. Weil es sich um ein ethnisch vermisches Gebiet handelt. Siebenbürgen, das Banat, das alte Böhmen stellen solche Beispiele dar. In Siebenbürgen, zum Beispiel, entsprechen weder die Rumänen, noch die Ungarn, noch die Deutschen der unter 1. dargelegten Situation und auch nicht der unter 2. erwähnten Situation. Aber die trotz der Existenz kompakter Blöcke (die zu zahlreich und zu klein sind) erfolgte Vermischung der Bevölkerung macht die Schaffung von Einheiten mit föderativer (rumänischer oder europäischer) Unmittelbarkeit unmöglich oder jedenfalls sehr schwierig¹⁰. Auch scheint die Lösung in der Verfassung einer globalen Einheit (Siebenbürgen, Banat, Böhmen usw.), die direktes Mitglied der Föderation wäre, zu liegen, wobei jede Volksgruppe daneben ein Statut territorialer oder personaler Art oder beider Arten mit föderativer Mittelbarkeit erhalten würde.

Das Bestreben, der ethnischen Gleichheit so nahe wie möglich zu kommen, führt uns jedoch dazu, diese Lösungen nur aus Mangel an einer anderen gangbaren Lösung anzuerkennen. Nun wird der vierte Teil unserer Analyse ein Modell darlegen, das — in einem Großteil der Fälle mindestens — das Prinzip der ethnischen Gleichheit und die faktischen Notwendigkeiten in Übereinstimmung bringt.

IV. Föderation der Panethnien und Föderation der mono-ethnischen Regionen

Eine Föderation besteht in der Wirklichkeit nur, wenn in ihr ein Gleichgewicht herrscht. Und das erdrückende Übergewicht eines Mitgliedes (wie Preußens im Ersten und im Zweiten Reich, wie Rußlands in der UdSSR) verhindert die Übertragung des Verfassungsmodells auf die Wirklichkeit. Sicherlich sind wir weit davon entfernt, eine künstliche Aufgliederung der Föderation mit dem einzigen Ziel vorzunehmen, Mitgliedseinheiten mit dem gleichen demographischen, territorialen und wirtschaftlichen Gewicht zu schaffen. Übrvns erfordert das föderative Gleichgewicht nicht, daß alle Mitglieder das gleiche Gewicht haben, noch derselben Größenordnung entsprechen; es genügt, daß die wichtigsten ein gegenseitiges Gleichgewicht bilden. So stören ein Delaware oder ein Connecticut überhaupt nicht, ebensowenig ein Appenzell-Innerrhoden oder ein Kanton Glarus und ein Land Bremen; denn

New York, Kalifornien und Illinois in der USA, Zürich, Bern und Waadt in der Schweiz, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Niedersachsen in der BRD entwickeln merklich dasselbe Gewicht.

Im zu förderierenden Europa, das man auf Staaten oder auf Völker gründet, weist die Situation Analogien mit den USA, der Schweiz oder Deutschland auf. Man findet unter den zu förderierenden Einheiten die ganze Skala der Dimensionen, aber eine gewisse Zahl von Staaten oder Völkern (Deutschland, England, Frankreich, Italien) weist eine vergleichbare Größe sowohl hinsichtlich der Bevölkerungszahl als auch hinsichtlich der Wirtschaftskraft auf, jedoch mit einem gewissen Vorteil für ein wiedervereinigtes Deutschland, das darüber hinaus von einer zentralen Lage profitiert. Jedoch weisen die Staaten Europas — und vor allem die großen — eine Tradition der Machtpolitik und des Nationalismus auf, die sie besonders ungeeignet macht, Grundlage der Föderierung zu sein. Alexandre Marc, Yann Fouéré, Denis de Rougemont, Fried Esterbauer, Andrea Chiti-Batelli, Guiu Sobiela-Caanitz und einige andere vertreten die Meinung, daß nur eine Föderation von Regionen sowohl möglich wie wünschenswert ist. Diese Ansicht teilen wir; und deshalb lehnen wir — außer als vorübergehenden Zustand — die Vorstellung einer »Föderation der gegenwärtigen Staaten« ab¹¹⁾.

Es muß aber noch erklärt werden, warum wir das Schema einer »Föderation der Panethnien« ablehnen, was zuerst eine klare Definition notwendig macht. Unter »Panethnie« ist ein völlig vereintes Volk (Ethnie) zu verstehen. So die französische Ethnie in Europa, wenn diese zwar nicht das ganze gegenwärtige Frankreich umfaßt, dafür aber darüber hinausgeht: Wallonien, die Romandie, Aostatal und die Normannischen Inseln; die niederländische Ethnie umfaßt Holland (ohne Friesland), das belgische Flandern und in Frankreich Westhoek; die albanische Ethnie erstreckt sich nicht nur auf das gegenwärtige Albanien, sondern auch auf Kosovo und einen Teil Mazedoniens usw. Diese ethnischen Einheiten föderieren heißt, Panethnien (die vollständigen Ethnien) föderieren. Man könnte auch ganz einfach von einer »Föderation der Völker« sprechen; aber dieser Ausdruck — wie jener des »Europas der Völker« — wird nicht immer im streng technischen Sinne verwendet und dient nunmehr in undifferenzierter Weise der Bezeichnung der Föderation der Panethnien und einer jeden Form einer föderativen Union von Regionen ethnischer Art. Die Anwendung des Wortes »Panethnie« anstelle von »Ethnie« vermeidet jedes Mißverständnis.

Gegen das Modell einer »Föderation der Panethnien« kann man einen wichtigen Einwand erheben: Es setzt die Nachteile des Schemas einer »Föderation der gegenwärtigen Staaten«¹²⁾ fort — und verstärkt diese manchmal, weil die Gewichtsunterschiede zwischen den Ethnien z. T. größer sind als zwischen den Staaten.

Sicherlich ist das, wie erwähnt, kein grundlegendes Hindernis für das Bestehen einer echten Föderation; aber dies ist keine zufriedenstellende Lösung mehr für die kleinen Ethnien. Und man muß befürchten, daß einige sich in den Notbehelf der

»Mediatisierung« flüchten, weil sie sich damit auf der Ebene der Größeren vorfinden, wobei sie gleichzeitig gegenüber ihrem »Schutzvolk« ihre politische und kulturelle Unabhängigkeit verlieren.

Aus diesen Gründen neigen wir zum entgegengesetzten Modell der »Föderation monoethnischer Regionen«.

In diesem Modell ist die zu förderierende Einheit eine in der Sprache und der Kultur homogene Einheit, und in der durchschnittlichen — übrigens stark variablen — Größenordnung läßt sie sich mit den »Großregionen«, wie man diese im heutigen Europa definiert, vergleichen. Ausnahmsweise könnten einzelne förderierte Mitgliedseinheiten sehr viel kleiner und sogar winzig sein: der Grund wird weiter unten dargelegt. Aber es würde keine Ausnahme »nach oben«, d.h. hinsichtlich zu großer, die mittleren dominierender Einheiten geben.

Vom Blickwinkel ihres ethnischen Gehaltes würden diese zu förderierenden Einheiten als zwei Typen in Erscheinung treten:

1. Die einen würden Panethnien entsprechen. Das trifft auf die Völker mittlerer (Norwegen, Bulgarien, Katalonien, Euzkadi usw.), kleiner (Island, Malta) oder sehr kleiner Größe (Faröer, Insel Man, Ladinien usw.) zu.
2. Die anderen würden Aufgliederungen der Völker darstellen (Bayern, Lombardei, Burgund, Kastilien usw.).

Das Modell der »Föderation monoethnischer Regionen« korrigiert die Fehler des vorherigen Modells, wobei es die großen Gefahrenherde des »Nationalismus« (d.h. des Imperialismus) ausschaltet und den mittleren und kleinen Völkern die Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Partizipation an der Föderation eröffnet.

Es beinhaltet darüberhinaus aber noch andere Vorteile, darunter die zwei folgenden:

1. Die großen Völker neigen zum Multizentrismus: Mailand ist gleichwertig mit Rom, München mit Berlin, und im heutigen — extrem von Paris geprägten — Frankreich würde eine Stadt wie Lyon die Möglichkeit vorfinden, an seine große Vergangenheit anzuknüpfen. In unserem Modell würden solche Städte zu europäunmittelbaren Hauptstädten.
2. Die Aufgliederung der großen Völker auf eine gewisse Anzahl förderierter Regionalstaaten Europas würde erlauben, den wirtschaftlichen und historischen Kriterien einen Platz einzuräumen. Bei einer Beachtung der Notwendigkeit ethnischer Homogenität hindert tatsächlich nichts daran, die Regionen nach Überlegungen der Wirtschaft, der Raumordnung und der Tradition zu gestalten.

Eine letzte und sehr wichtige Präzisierung muß noch hinzukommen: das Modell der »Föderation der monoethnischen Regionen« wird den daran interessierten Bevölkerungen zur Annahme vorgeschlagen. Es liegt allein bei ihnen, über die Zugehörigkeit zum einen oder anderen förderierten Regionalstaat zu entscheiden. Jede andere Auffassung widerspräche zutiefst der föderalistischen Doktrin, die unablässig an die »Rechte der Basis« appelliert; sie wäre außerdem auch völlig utopisch.

Da das Selbstbestimmungsrecht als oberste Regel über jedwedem objektiven Entwurf steht, sind Abweichungen vom Modell monoethnischer Regionen zu erwarten. Diese werden wahrscheinlich von zweierlei Art sein:

1. das Vorhandensein polyethnischer föderierter Regionalstaaten¹³⁾: die Schweiz, zum Beispiel, bei der man nicht ins Auge fassen kann, daß sie sich aufteilen kann, oder Siebenbürgen, Böhmen, das Banat (aus den schon erwähnten Gründen).
2. das Bestehen mediatisierter Volksgruppen, die in einem Regionalstaat von einem anderen Volk umgeben und in Zweisprachigkeit und einer doppelten Kultur leben — Okzitanien, Mediolanien, vielleicht, die Rätoromanen, die Dolomitenladiner, gewisse Schweden Finnlands usw.

V. Die Verfahren

Es taucht nun in den dargelegten Grundzügen die Frage des Selbstbestimmungsprinzips auf. Es muß zunächst die allgemeine Bedeutung und die Art der ständigen Anwendung festgehalten werden. Jedoch ist die Problematik so umfangreich¹⁴⁾, daß hier nur die hervortretenden Elemente dargelegt werden können.

1. Das Selbstbestimmungsprinzip muß angewendet werden. Es genügt in der Wirklichkeit nicht, dieses Prinzip aufzustellen, es müssen auch Verfahren eingerichtet werden, die sein Funktionieren erlauben¹⁵⁾. Nun wirft die Festlegung der Verfahren nicht nur technische, sondern auch grundlegende Probleme auf. Einige werden im folgenden untersucht.
2. Wer bestimmt das der Abstimmung unterworfenen Gebiet? Zwei Lösungen bieten sich hier an: Das Gebiet wird entweder von den Bevölkerungen selbst oder von einer Expertenkommission unter Anwendung objektiver Gegebenheiten bestimmt. Im ersten Fall besteht die Gefahr der Zerstückelung des ethnischen Gebietes, wenn gewisse Gemeinden die Initiative zu einer Abstimmung ergreifen, andere vielleicht einfach aus Passivität es unterlassen. Die Folgen dieser Situation wären jedenfalls bedauerlich: das Fortbestehen der Überfremdung auf einem Teil des Territoriums, die Zerreißung der ethnischen Einheit und die Schaffung von Enklaven. Im zweiten Fall würde das ganze ethnische Gebiet, das von denselben objektiven Charakteristika (dieselbe Sprache, dasselbe politische Statut, dieselbe Kultur usw.) gekennzeichnet ist, an der Abstimmung teilnehmen und nach deren Ergebnis, zumindest zunächst, demselben Schicksal unterworfen werden. In der Folge können verschiedene Lösungen ins Auge gefaßt werden, wie noch dargelegt wird.
3. Sind partielle Abstimmungen der globalen Abstimmung entgegengesetzt? Wenn sich das ethnische Gebiet in seiner Gesamtheit für

die Separation oder für den Status quo entschieden hat, soll dann seinen Teilen erlaubt werden, getrennt über eine Bestätigung oder Außerkraftsetzung dieses Ergebnisses abzustimmen? Der Zusatz zur Berner Verfassung vom 1. März 1971 hat die Möglichkeit partieller Abstimmungen — zuerst durch Bezirke, dann durch Gemeinden (zumindest Grenzgemeinden) — auf Verlangen interessierter Gebietskörperschaften vorgesehen. Man kann aber auch gut den umgekehrten Standpunkt unterstützen, indem man für die Unteilbarkeit des ethnischen Gebietes argumentiert. Es gibt schließlich eine dritte Lösung, die wir vorziehen. Sie besteht in der Akzeptierung partieller Abstimmungen, wenn die Gesamtabstimmung zum Status quo geführt hat, und in der Ablehnung im umgekehrten Fall. Diese Lösung hat entgegen ihrem Anschein nichts Willkürliches an sich und bezeugt eine volle Kohärenz aus der Sicht des progressiven ethnischen Bewußtwerdens.

Die ethnische Nicht-Entfremdung ist tatsächlich in den geographischen Zonen vielleicht mehr oder weniger fortgeschritten; und während es wichtig ist, mit einem ersten Schritt (Gesamtabstimmung) der Gesamtheit des Gebietes eine Chance zu geben (und gleichzeitig seine Einheit zu bewahren), gibt es keinen Grund, die am wenigsten entfremdeten Zonen, in denen sich schon ein mehrheitlicher Wille zur Sezession zeigt, daran zu hindern, diese Sezession zu verwirklichen. Deshalb wird man eine Teilabstimmung, eine »Gegenabstimmung«, in dem Fall — aber nur in diesem Fall — zulassen, in dem die Gesamtabstimmung zugunsten des Status quo ausgeht. Wenn diese Prinzipien in den Zusatz der Berner Verfassung aufgenommen worden wären, hätte es keine »Gegenabstimmung« in den Bezirken gegeben, weil bei der Abstimmung vom 23. Juni 1974 der Jura in seiner Gesamtheit sich für die Sezession ausgesprochen hat.

4. Sind die Abstimmungen zu wiederholen? Diese Frage ist von der vorherigen zu unterscheiden, da man hier nicht die Möglichkeit einer Gegenabstimmung in einem (im Verhältnis zur ersten Abstimmung) eingeschränkten geographischen Rahmen, sondern eine solche einer Gegenabstimmung auf derselben Ebene (der Gesamt- oder der partiellen Ebene) ins Auge faßt. Diese Lösung wird aber von denselben Überlegungen bestimmt, nämlich von der Sorge, so gewissenhaft wie möglich dem nicht mehr entfremdeten Willen der Bevölkerung Rechnung zu tragen — ohne auch dem entfremdeten Willen Gewalt anzutun. Wir würden die Wiederholung der Abstimmung — die Gegenabstimmung — zulassen, wenn die erste Abstimmung ein negatives Ergebnis (zugunsten des Status quo, d. h. der Entfremdung) gebracht hat¹⁵⁾, eine für die Befreiung ausgehende Abstimmung wäre aber als endgültig anzusehen. Jede andere Lösung würde tatsächlich die Wiederherstellung der Vorherrschaften und des Kolonialismus legalisieren.
5. Wird man für die Änderung des Status quo die Zustimmung beider gegenüberstehenden Gruppen verlangen oder wird man

den Willen einer einzigen gelten lassen? Diese Frage erfordert einen Kommentar.

Man muß vor allem klarstellen, was mit dem Begriff »Gruppe« gemeint wird. Diese gegenüberstehenden Gruppen (die übrigens mehr als zwei sein können; wir nehmen aber hier den einfachsten Fall an) repräsentieren bisweilen zwei Teile desselben Volkes, die auf verschiedenen Ebenen der Nicht-Entfremdung stehen (der Fall ist impliziter Weise unter Punkt 4 behandelt worden); es kann aber auch möglich sein, daß sie zwei verschiedenen Volksgruppen oder — allgemeiner — Teilen zweier verschiedener Völker entsprechen.

Man muß dann im Hinblick auf die Änderung des Status quo die Natur des Verfahrens präzisieren. Es handelt sich entweder um eine Teilung einer gegebenen Einheit oder um die Vereinigung zweier Gruppen zu einer Einheit. Im ersten Fall (Teilung) verlangt das Postulat des Bewußtwerdens, daß die Separation auf Wunsch einer einzigen Gruppe (selbst wenn diese Gruppe die Minderheit bildet) stattfindet. Im zweiten Fall (Vereinigung) verlangt der Respekt vor der Autonomie einer jeden Gruppe, daß die Vereinigung auf Grund der gemeinsamen Zustimmung der Gruppen erfolgt.

Um zu verhindern, daß bei einer freiwilligen Vereinigung (oder Teilung) föderierte Regionalstaaten dominierende Positionen erhalten, könnten diese Vereinigungen (oder Teilungen) der Genehmigung der obersten Bundesbehörden unterworfen werden.

6. Welche Personen kommen für eine Teilnahme an den Abstimmungsverfahren in Frage?

Hinsichtlich der »Abstimmungsverfahren« sind die Abstimmungsinitiative und die Abstimmung selbst zu unterscheiden.

Die beiden Demokratievorstellungen, die individualistische und die föderalistische, tendieren zu verschiedenartigen Lösungen. Aus individualistischer Sicht kann jeder Bürger mit Wahlrecht im betreffenden Gebiet an den Abstimmungsverfahren teilnehmen. Aus föderalistischer Sicht, die den Gemeinschaftsaspekt mitberücksichtigt, sind dem zwei wichtige Korrekturen hinzuzufügen:

a) der Kreis der Teilnehmer ist auf jene Bürger einzuschränken, die tiefe Bindungen mit diesem Land haben, sei es, daß man die sprachliche Assimilation überprüft, sei es, daß — was einfacher ist — einen genügend langen Wohnsitz verlangt¹⁶⁾.

b) dieser Kreis ist um die Personen zu erweitern, die nicht mehr in diesem Land wohnen, aber seine Nationalität behalten haben. Es erscheint ebenso gerechtfertigt, diese Bürger aus dem täglichen politischen Leben (Selbstregierung in Form parlamentarischer und administrativer Wahlen und von Gesetzesreferenda) fernzuhalten sowie sie dann heranzuziehen, wenn es um eine Änderung der Substanz der Gemeinschaft selbst oder um die konstitutionelle Organisation (Recht auf Selbstbestimmung, Recht auf Selbstorganisation) geht. Eine solche Organisation und solche Verfahren könnten in einem föderativen

System ethnische Konflikte vermeiden und jeder Nation, jeder Sprach- und Kulturgemeinschaft erlauben, sich voll zu entfalten. Man wird feststellen, daß diese Organisation vielfältig und entwicklungsfähig ist; vielfältig in dem Sinne, daß im Inneren dieses Modells eine Auswahl zwischen mehreren Submodellen besteht; entwicklungsfähig in dem Sinne, daß eine Gruppe sowohl den Status ändern als auch im Rahmen desselben Status sich mit anderen vereinen oder sich aufteilen kann. Dieser freien Selbstbestimmung sind nur vier Grenzen aufzuerlegen:

- a) die Beachtung der legalen Verfahren, die allerdings zur Erlangung der Selbstbestimmung den größtmöglichen Spielraum eröffnen müssen,
 - b) das Verbot rückschrittlicher Verfahren (Rückkehr zur politischen, sprachlichen und kulturellen Entfremdung),
 - c) die — frei vereinbarte — Genehmigung für Zusammenschlüsse und Teilungen von föderierten Regionalstaaten,
 - d) das Verbot der Sezession im Verhältnis zur Gesamteinheit. Für Europa wäre diese die erste Stufe zum Endstadium der Weltföderation.
- Dieser Beitrag hat nur die Vermeidung von ethnischen Konflikten behandelt und zwei andere Aspekte des ethnischen Föderalismus unberücksichtigt gelassen. Der erste, oberhalb des behandelten Themas, bezieht sich auf die Bedingungen der Einrichtung des ethnischen Föderalismus. Der zweite, der unterhalb unseres Themas anzusiedeln ist, betrifft die Regelung bereits entstandener Konflikte; man könnte auch aufzeigen, daß der ethnische Föderalismus auch in diesen Bereichen eine ebenso reichhaltige wie eigene und fruchtbare Skala von Lösungen erbringen kann.

ANMERKUNGEN

- 1) Vgl. unsere Studie »Le déterminisme de libération ethnique sur la base d'un exemple concret«, revue Avignon-Expansion, Dezember 1969.
- 2) Zum ethnischen und nicht-ethnischen Föderalismus s. unsere Studie »Fédéralisme et Communautés ethniques«, Etudes et documents, Editions Jules Destrée, B. 6290. Nalines-lez-Charleroi und Europa Ethnica 3—4/1970.
- 3) Manche Staaten der USA wurden nach dem Entstehen der Föderation geschaffen und entsprechen nicht dem Begriff der »historischen Staaten«.
- 4) Bekanntlich besteht in der USA eine Bewegung für die Erhaltung der Sprachen der ethnischen Gruppen, dies z. T. unter dem Einfluß des Soziolinguisten Joshua Fishman. Siehe Heinz Kloss, Das Nationalitätenrecht der Vereinigten Staaten von Amerika (Ethnos 1), W. Braumüller, Wien-Stuttgart, 1963.
- 5) Die Kulturautonomie darf nicht mit dem System der sogenannten »individuellen Rechte« verwechselt werden, welche die Deklarationen, Konventionen und Verfassungen der zweiten Nachkriegszeit versucht haben, an die Stelle der »kollektiven Rechte« zu setzen. Die Kulturautonomie (Personalitätsstatute) hängt ebenso wie die Territorialautonomie (Territorialitätsstatute) vom System der kollektiven Rechte ab.
Zum System der individuellen Rechte, das nur ein schlechter Notbehelf ist, vgl. Peter Pernthaler, Der Schutz der ethnischen Gemeinschaften durch individuelle Rechte (Ethnos 3), W. Braumüller, Wien-Stuttgart, 1964.

- 6) Gegenteilig: Theodor Veiter, Nationale Autonomie, Rechtstheorie und Rechtsverwirklichung im positiven Recht, W. Braumüller, Wien, 1938, S. 59 ff. Eine nuanciertere Meinung wird von Heinz Kloss, Grundfragen der Ethnopolitik im 20. Jahrhundert (Ethnos 7), W. Braumüller, Wien-Stuttgart, 1969, 149 f. vertreten
- 7) Wir lassen hier die Frage außer Betracht, ob alle gegebenen Volksgruppen das Recht auf den gleichen Schutz haben. Man muß unseres Erachtens die bodenständigen Bevölkerungen den zugewanderten Bevölkerungen vorziehen.
Vgl. dazu unseren Artikel »Etude ethnopolitique sur la minorité dans la minorité, in: Europa Ethnica, Wien, April 1972 und in: L'Europe en formation 134/1971, Nizza.
- 8) Es gibt nichtsdestoweniger das direkte Band einer besonderen Vertretung im Nationalitätensowjet.
- 9) Die autonomen Republiken sind nämlich der Vorherrschaft der föderierten Republik unterworfen.
- 10) Und im Falle eines föderierten Europas macht die territoriale Diskontinuität die Angliederung von Exklaven an ihre jeweiligen Heimatländer schwierig.
- 11) Siehe u.a. Alexandre Marc, L'Europe dans le monde, Payot, 1965; Yann Fouéré, L'Europe aux cent drapeaux, Presses d'Europe, 1976²; Denis de Rougemont, Lettre ouverte aux Européens, Albin Michel, 1970; Fried Esterbauer, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme, W. Braumüller, 1976; Andrea Chiti-Batelli, Sergio Salvi und Guiu Sobiela-Caanitz, in dieser Veröffentlichung sowie Guiu Sobiela-Caanitz, La Provence, destin européen, in: L'Astrado 13, Toulon 1976, 69 ff.
- 12) Hier werden nur die Vor- und Nachteile im Verhältnis zum Begriff des föderativen Gleichgewichts in Betracht gezogen. Vom Standpunkt der ethnischen Befreiung aus betrachtet, ist der Begriff der »Föderation der Panethnien« dem Modell der »Föderation der Staaten« offensichtlich sehr überlegen, da er das Minderheitendasein verschwinden läßt: in den neugegliederten Ethnien würden tatsächlich nur mehr »Minderheiten aus dem Zwang der Umstände«, d.h. Minderheiten in Exklaven oder Streuminderheiten, bestehen.
- 13) Das ist der Fall in Jugoslawien, das die serbokroatische Sprachgemeinschaft in drei föderierte Republiken teilt: Serbien, Kroatien und Montenegro. Die Geschichte hat diese drei Einheiten begründet, mit — darüber hinaus — der religiösen Differenzierung im Falle des katholischen Kroatien.
Indien stellt ein anderes Beispiel einer »Föderation monoethnischer Regionen« mit einer wichtigen Präzision dar: in diesem Staat kontinentaler Ausmaße bilden die Sprachfamilien (und nicht die Sprachen) den Gegenstand der Gliederung (die indo-arische und die dravidische Familie).
- 14) Vgl. unsere Studie »L'autodétermination entre l'hypocrisie et l'accomplissement, in: Le fédéralisme et Alexandre Marc, Centre de recherches européennes, Lausanne, 1974, 125 ff.
- 15) Die entfremdete Gruppe, die in einem ersten Stadium, in Opposition zur homo-ethnischen, bewußt gewordenen Gruppe steht, wird ihrerseits im Stadium des Bewußtwerdens der ethnisch fremden Gruppe die Stirn bieten.
- 16) Theodor Veiter geht bis zur Forderung nach dem ununterbrochenen Domizil dreier Generationen: s. Theodor Veiter, Das jurassische Volk im Berner Jura und das Selbstbestimmungsrecht, W. Braumüller, Wien-Stuttgart, 1971, 207 ff.

(Übersetzt von Fried Esterbauer, Innsbruck)

EUROPAS INNERE SPANNUNGEN ALS GEISTIGE GRUND- LAGE DES FÖDERALISMUS

Die natürlichen Voraussetzungen

Europa kann als die westliche, reich gegliederte Halbinsel des Erdteils Asien bezeichnet werden. Es darf aber auch als selbständiger Erdteil gelten, denn seine Randmeere tragen warmes Wasser bis tief nach Osten hinein, was in Vergleich zu Nord- und Mittelasien ein ausgeglichenes Klima bewirkt¹⁾. Dies spürt man südlich des Eismeeress sogar über Europa hinaus, bis zum sibirischen Fluß Jenissej. Das fast geschlossene Schwarze Meer hingegen vermag zwar die Ukraine zu wärmen, aber der Ostkaukasus und der Wolgaraum unterhalb Kasan liegen schon im Bereich des mitelasiatischen Klimas²⁾.

Vielfältig wie die Küstengliederung ist die Bodengestalt. »In raschem Wechsel lösen sich Gebirge und eingebettete Senken, Hochflächen und hügelige oder auch ganz ebene Flachlandschaften ab«³⁾; dies unterscheidet Europa von den übrigen Erdteilen. Besonders wichtig ist die lange Gebirgsfaltung, die an der Westküste des Schwarzen Meers südlich der Donaumündung ansetzt, das Maritzabecken vom Nordwind schützt, dann die Schlucht des Eisernen Tores bewirkt, Siebenbürgen von der Walachei und von der Moldau trennt, das Pannonische Becken abgrenzt und dann — wir sind schon in den Alpen — Mitteleuropa von der Poebene scheidet. Weiter nach Süden bildet diese Faltung die Westalpen und den Apennin bis über die Straße von Messina nach Palermo. Somit ist bereits eine erste Ost-West-Straße umrissen, nämlich donauaufwärts südlich der Walachei, durch das Eiserne Tor und das Pannonische Becken, dann nördlich der Ostalpen bis in den Raum Regensburg, von dem verschiedene Wege zum Main führen, dann rheinabwärts bis zur Nordsee. Einen zweiten, sehr wichtigen Ost-West-Weg bildet das Mittelmeer mit seinen vielen Nebenmeeren. Ein dritter führt von Kasan wolgaufwärts, dann dünaabwärts bis Riga und durch die Ostsee bis zur Nordsee.

Diese uralten Straßen, unter ihnen vor allem das Mittelmeer und die Donau, sicherten schon in der Urzeit Beziehungen zwischen verschiedenen Teilen Europas⁴⁾. Noch wichtiger aber sind die zahlreichen Wege, die das Schwarze und das Mittelmeer mit der Ost- und der Nordsee verbinden. Der östlichste geht den Fluß Dnjepr aufwärts und hat die Geburt der ukrainischen Nation weitgehend bewirkt⁵⁾. Hervorheben möchte ich, daß viele uralte Nord-Süd-Straßen über die leicht gangbaren Alpenpässe führen, so daß diese Kette eigentlich nicht trennt, ja, hohe Täler verkehren leichter miteinander über einen Paß als mit dem unteren Tal durch die Schlucht.

In Tirol liegt das Wipptal nördlich des Brenners, also im Donaubecken, aber auch südlich bis Sterzing, also im Etschbecken⁶⁾. Deutsch spricht man beiderseits des Großglockners, des Similaun, der Jungfrau und selbst des Monte Rosa trotz seines italienischen Namens, der aber nicht bodenständig ist⁷⁾. Umgekehrt hielt sich weltscher Laut jahrhundertlang an der römischen Straße, die über die rätschen Pässe — Julier, Septimer und Splügen — nach Chur, Maienfeld, Feldkirch und Bregenz ging⁸⁾; noch heute gehört ein großer Teil Rätiens fast bis Chur zum rätoromanischen Raum (s. unten). Selbst der König der Alpen, der Mont Blanc bildet nicht einmal eine Mundartgrenze, denn auf allen Seiten, d.h. im Unterwallis, im Aostatal und in Savoyen spricht man dieselbe Abart des Französischen, die sich im königlichen Burgund bildete⁹⁾.

In ganz Europa mit Ausnahme Lapplands¹⁰⁾ herrscht die seßhafte Bodennutzung vor. Es gibt aber auch die nomadischen Zigeuner, die z.T. eine eigene Sprache nordindischer Herkunft verwenden¹¹⁾. Eine Abart des Nomadentums im Jahreskreis pflegen auch viele Viehzüchter in Europas Gebirgen. Die Bedeutung der Almwirtschaft für den Schutz der Berglandschaft darf gar nicht unterschätzt werden. Wo Wiesen nicht mehr gemäht, Weiden nicht mehr genutzt werden, dort verwildert das Pflanzenkleid, stürzen die Terrassenmauern, wächst die Lawinengefahr, mehren sich die Giftschlangen, finden die Wanderer keine Wege mehr¹²⁾. Daraus ersieht jeder Bergliebhaber aus der Stadt, wie wichtig kleine bodenständige Gemeinschaften sein können.

Erster europäischer Dualismus

Im Geistesleben offenbaren sich Einheit und Vielfalt unseres Erdteils in ihren Wechselwirkungen am besten. Unser Geisteserbe wurzelt in zwei Bereichen, die oft zueinander in Gegensatz stehen, nämlich in der indogermanischen heidnischen Antike und im Christentum.¹³⁾ Auch jede dieser beiden Traditionen nährt sich aus verschiedenen Quellen.

»Am Anfang war das Wort.« So wird der erste Satz des vierten Evangeliums übertragen. Im griechischen Original aber ist nicht nur das Wort gemeint, sondern *l o g o s*, also »die Rede, der Verstand, die Beweisführung, das Verhältnis«. Am Anfang Europas war das Wort als Mittel zur Beweisführung, die größte Erfindung der alten Griechen¹⁴⁾. Unter ihnen entstand das verstandesmäßige Zwiegespräch, der Dialog, der am besten auf der *a g o r a*, dem Platz, im alten Rom auf dem Forum geführt wurde¹⁵⁾. Grob gesagt: in Vorderasien wird nur erzählt, in Europa wird einer Schlußfolgerung nachgestrebt.

Die Erfindung des *l o g o s* durch Alt-Griechenland beruhte auf einer Weltanschauung, die den wesenhaften Einklang zwischen dem Menschen und dem All in den Vordergrund stellte¹⁶⁾. Der antike Heide wußte sich als Teil des Kosmos und bejahte dessen Ordnung¹⁷⁾. Für ihn konnte alles beseelt sein, ob Tier, Baum, Hain, Quelle oder Wiese¹⁸⁾. Der Mensch lebte um des Lebens willen¹⁹⁾, genoß seinen An-

teil daran in Harmonie mit den Weltgesetzen²⁰⁾ und starb schicksalergeben²¹⁾, wenn seine Stunde geschlagen hatte. Im alten Rom stand der Dienst an der Gemeinschaft im Vordergrund²²⁾; dort entwickelte sich das starke Staatsbewußtsein zu jenem schicksalhaften Reichsgedanken, der Europa wesenhaft prägen sollte²³⁾. Die Griechen hingegen betonten den Vorrang des Naturrechts gegenüber der Willkür: die Heldin der Tragödie *Antigone* (von Sophokles) spricht von »nicht geschriebenen, nicht wankenden Gesetzen der Götter«²⁴⁾.

Von Vorderasien über das Mittelmeer brachte das Christentum einen ganz anderen Geist. Sein großer Beitrag lag in der Übermittlung des jüdischen Liebesgebots²⁵⁾, das schon in der Thora²⁶⁾ gesprochen wird. Auch vom Judentum übernahm das Christentum die Aufwertung der Handarbeit, die bei Griechen und Römern den verachteten Sklaven überlassen war: Jesus war Zimmermann, seine Jünger waren Fischer, Paulus machte Zelte²⁷⁾.

Zur Umwelt aber brachte das Christentum eine verhängnisvolle Haltung. Von Anfang an wird der Mensch über die Natur und ihre Gesetze erhoben: er gibt jedem Tier einen Namen²⁸⁾, und Gott gebietet dem Urpaar: »Füllt die Erde und macht sie euch untertan und herrscht über die Fische des Meeres und über die Vögel des Himmels und über alles Getier, das sich auf der Erde regt«²⁹⁾. Allerdings wird an einer anderen Thorastelle geboten: »Im siebten Jahr soll das Land hohe Feierzeit haben (...), da darfst du dein Feld nicht besäen und deine Rebe nicht beschneiden (...). Und was das Land während der Ruhezeit hervorbringt, soll (...) auch deinem Vieh und dem Wild in deinem Lande zur Nahrung dienen«³⁰⁾. Ferner ruft der Psalm 148 Sonne und Mond, Wasser und Feuer, Wind, Hagel und Schnee, Berge und Meere, Pflanzen und Tiere und zuletzt die Menschen auf, den Herrn zu loben. Nach dem Neuen Testament hingegen steht *k o s m o s*, die Welt, in der Macht »böser Geister«³¹⁾, weshalb sie Jesus »nicht erkannt« hat³²⁾, dessen Reich »nicht von dieser Welt« ist³³⁾: »Liebet die Welt nicht, noch was in der Welt ist«³⁴⁾. Daraus ergab sich eine Frauen- und Geschlechtsfeindlichkeit, unter der wir noch heute leiden³⁵⁾. Ein solcher Geist macht das Christentum mit dem Heidentum unvereinbar.

Dennoch wurde dieser Widerspruch überwunden, so daß ein Zusammenleben einsetzte, das schlecht oder recht bis heute dauert. Schon daraus ersehen wir Europas großartige Fähigkeit, Einheit mit Vielfalt zu verbinden³⁶⁾. Denn eben aus jenem hinkenden Bündnis entstand unser Europa. Die Reichskirchen eigneten sich heidnische Weisheit an³⁷⁾ und trugen sie mit der frohen Botschaft zu Völkern, die bisher am Rande der griechisch-römischen Welt gelebt hatten. Auf der Ebene des Volkes entwickelte sich eine handfeste Frömmigkeit, bei der heidnische Bräuche und Kultstätten unter christlicher Tünche weiterlebten³⁸⁾. Theologisch aber war es mit dem Glauben dahin, wonach Bäume und Quellen und Haine und Felsen beseelt wären; ihre Schutzheiligen schwebten irgendwie über ihnen, unterschieden sich aber von ihnen. Der große Pan war gestorben³⁹⁾.

Zweiter europäischer Dualismus

Die erste große Kirchenspaltung teilte die Christenheit durch eine Süd-Nord-Grenze, die an der Adria in Albanien ansetzte. Im Bergland südlich der Save lag das bosnische Mischgebiet; dann verlief die Grenze an der Save, an der Donau und auf dem Karpatenkamm bis etwa zum Duklapaß. Anschließend trennte diese Linie die Ostslawen von den Polen und von den Balten und teilte Finnland⁴⁰⁾. Die Süd-Nord-Verbindungen siegten also über die alte Donaustraße.

Woraus bestehen die Hauptunterschiede zwischen beiden Frömmigkeitsarten? Uns Abendländern fällt in Rußland und in Osteuropa zunächst auf, daß das Osterfest im Vordergrund steht. »Christus ist auferstanden!« so ruft der Priester, und die Gemeinde antwortet: »Er ist wahrhaft auferstanden!«⁴¹⁾. Auferstanden ist nach ostkirchlichem Glauben nicht nur Christus, sondern auch die Menschheit, ja die ganze Welt⁴²⁾. Wohl hallt auch bei den Ostchristen der Ruf nach Askese⁴³⁾. Bischöfe z.B. dürfen nicht heiraten, verwitwete Priester nicht wieder heiraten⁴⁴⁾. Aber der Gläubige läßt sich von der Angst vor der Sünde weniger fesseln als im Westen. Im Register des Pelican-Taschenbuchs über die Ostkirche, das von einem orthodoxen Mönch geschrieben wurde⁴⁵⁾, sucht man vergebens nach dem Wort »Sünde«. Die Umweltfrömmigkeit beruft sich auf Stellen aus dem Neuen Testament, die im Westen auf eine unbestimmte Zukunft, im Osten hingegen auf die bereits auferstandene Gegenwart bezogen werden, so die Worte der Offenbarung Johannes' (21,1) von einem neuen Himmel und einer neuen Erde oder Paulus' Rede im Römerbrief (8,19—21) von der ganzen Schöpfung, die nach »der Freiheit der Herrlichkeit der Kinder Gottes« seufze⁴⁶⁾. In der Westchristenheit wird diese Kosmosfrömmigkeit nur von Franz von Assisi vertreten, der Vögel und reißende Wölfe dazu brachte, Gott zu loben⁴⁷⁾.

Nicht nur der Welt, auch den Volkssprachen steht die Ostkirche seit jeher viel bejahender gegenüber als die römisch-katholische. Durch die Geistausgießung zu Pfingsten habe Gott die Verwünschung der Sprachverwirrung zum Heil der Völker gewandelt⁴⁸⁾. Armenier, Georgier und Slawen, die von der Ostkirche getauft wurden, bekamen in ihren eigenen Sprachen Fassungen jener heiligen Liturgie⁴⁹⁾, durch die sich nach festem Glauben dieser Kirche »die Ankunft des Herrn vollzieht«⁵⁰⁾. In den slowakischen, tschechischen und sorbischen Ländern hingegen verbot der Papst die slawische Kirchensprache⁵¹⁾.

Eine Sprachfamilie herrscht vor

In sprachlicher Hinsicht kann man von einer europäischen Einheit in der Vielfalt sprechen. In unserem Erdteil herrscht eine und dieselbe Sprachfamilie vor, die indogermanische⁵²⁾.

Der östliche Zweig dieser Gruppe, das *I n d i s c h e*, ist in Europa nur durch die bereits erwähnte Sprache der Zigeuner vertreten. Ein zweiter Zweig, *I r a n i s c h*, reichte im ersten Jahrtausend nach Christus über den Ostkaukasus hinaus bis nördlich des Schwarzen Meers⁵³; davon sind nur, was Europa betrifft, die größtenteils christlichen Osseten im mittleren Kaukasus beiderseits der Hauptkette geblieben⁵⁴. Ein dritter Zweig, *A r m e n i s c h*, wurde noch zu Beginn unseres Jahrhunderts südöstlich des Schwarzen Meers und an den Quellen des Euphrats gesprochen; dann aber wurde im größten Teil dieses Gebiets die Bevölkerung von den Türken niedergemetzelt oder zur Flucht gezwungen⁵⁵.

Der herkömmliche *s l a w i s c h e* Hauptsprachraum⁵⁶ reicht westlich bis Böhmen und südlich bis ins Pannonische Becken hinein. Ferner geht der südslawische Bereich vom Schwarzen Meer bis zur Adria und von der Ägäis bis zum Kanaltal am Fuß der Karnischen Alpen⁵⁷. Seit der Annahme des Christentums haben sich aus der ursprünglichen Einheit verschiedene Sprachen gebildet; man unterscheidet drei Gruppen⁵⁸:

- Ostslawisch: Russisch mit Weißrussisch⁵⁹, Ukrainisch;
- Südslawisch: Bulgarisch mit Mazedonisch⁵⁹, Serbokroatisch, Slowenisch;
- Westslawisch: Slowakisch, Polnisch mit Kaschubisch⁵⁹, Tschechisch, Sorbisch.

Sorbisch spricht man nur in zwei Sprachinseln in der Lausitz, zwischen Oder und Elbe.

G r i e c h i s c h und *A l b a n i s c h* bilden je einen Zweig des indogermanischen Baums. Griechisch wird südlich einer Linie Thessaloniki-Korfu gesprochen, allerdings mit fremden Sprachinseln, ferner auf Zypern und Kreta, auf den Inseln und Halbinseln der Ägäis sowie in einem Teil Thrakiens⁶⁰. Von Ostthrakien und von der Ostküste der Ägäis wurden die Griechen in den Zwanzigerjahren vertrieben⁶¹; heute scheint sich im Norden Zyperns eine ähnliche Verkleinerung des herkömmlichen griechischen Volksraums zu vollenden⁶². Außerdem lebt das italische Hellenentum weiter, und zwar in Apulien und in Kalabrien, jeweils in der Südspitze⁶³. Unter dem Druck der Franziskaner und Dominikaner gingen die griechischen Bistümer Süditaliens zur Westkirche über — zuletzt 1573 Bova⁶⁴. — Albanisch⁶⁵ wird in einem Teil des westlichen Balkans gesprochen, nämlich am Jonischen Meer und an der Adria.

Einen sehr wichtigen Zweig des Indogermanischen bildet das *R o m a n i s c h e*. Aus der lateinischen Volkssprache des Römischen Reiches vom Fluß Mieresch und vom Jonischen Meer bis zum Atlantik entwickelten sich allmählich die Sprachen der heutigen Welschen⁶⁶. Im Osten umfaßt der rumänische Sprachraum die drei Landschaften Moldau, Walachei und Siebenbürgen⁶⁷ mit Ausnahme der fremden Sprachinseln⁶⁸ sowie ein kleines Gebiet südlich des Eisernen Tores. Weiter westlich, an der Westküste der Halbinsel Istrien, wird Italienisch gesprochen⁶⁹. Die meisten Romanen Europas aber leben in seinem südwestlichen Teil: gesprochen werden dort

Italienisch, Friaulisch-Ladinisch, Rätoromanisch, Sardisch, Piemontesisch⁷⁰⁾, Französisch, Provenzalisch, Katalanisch, Spanisch, Galizisch⁷¹⁾ und Portugiesisch. In den Alpen verläuft die Grenze zwischen Deutsch und Welsch meistens nicht auf dem Kamm, sondern überläßt dem Deutschen die oberen Becken der Etsch⁷²⁾ und der Rhone, die dort Rotten heißt⁷³⁾, dafür aber dem Rätoromanischen das obere Inntal und teilweise das Oberrheingebiet⁷⁴⁾. Ähnlich in den Vogesen: östlich davon ist die elsässische Ebene deutsch, und zwar alemannisch⁷⁵⁾, die Bergtäler aber sind französisch⁷⁶⁾. Westliche Ausläufer des romanischen Europas sind die Kanarischen Inseln, Madeira und die Azoren.

B a l t i s c h führt uns in den Ostseeraum, und zwar beiderseits der unteren Düna und der unteren Memel. Es teilt sich in Lettisch und Litauisch⁷⁷⁾.

G e r m a n i s c h ist ein weiter Raum von Skandinavien bis zu den Alpen, der jenseits der Nordsee den größten Teil der Britischen Inseln umfaßt. Mit seiner altertümlichen westnordischen Sprache^{77a)} gehört auch Island zu Europa, obschon diese Insel ein nordöstliches Anhängsel des nordamerikanischen Erdteils bildet. Zwischen Skandinavien und Island bilden die Shetlandinseln und die Färöer eine Brücke. Dies gilt auch in sprachlicher Hinsicht: Färingisch steht zwischen Neunorwegisch und Isländisch⁷⁸⁾, und die Shetländer sprachen bis vor wenigen Generationen Norwegisch⁷⁹⁾. Zum germanischen Raum gehörten auch die schmalen schwedischen Küstenstreifen in Finnland⁸⁰⁾. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden über zwölf Millionen Deutsche aus ihrer angestammten Heimat in Ost- und Westpreußen, in Pommern, an der Oder, in Mähren und Böhmen vertrieben⁸¹⁾.

Zu den germanischen Sprachen gehört auch Jiddisch. Als deutsche Juden im Spätmittelalter aus dem Donauraum, aus dem Rhein- und Moselland gen Osten zogen, nahmen sie ihre bairischen und fränkischen Mundarten mit⁸²⁾. Diese wurden in der neuen Heimat durch hebräische und slawische Sprachgewohnheiten verändert⁸³⁾. Das so entstandene Jiddische gelangte im neunzehnten und im frühen zwanzigsten Jahrhundert zu einer großen Kulturblüte⁸⁴⁾. Jiddisch ist oder war die Mutter- und Umgangssprache der Juden zwischen dem Schwarzen Meer, der Düna, der Ostsee und den Westkarpaten.

Germanisch zerfällt in zwei Gruppen⁸⁵⁾:

- Nordgermanisch mit Schwedisch, Dänisch, Norwegisch (s. Anmerkung 78!), Färingisch und Isländisch (s. Anmerkung 77!);
- Westgermanisch mit Jiddisch (s. Anmerkungen 82-83!), Deutsch, Niederdeutsch, Friesisch⁸⁶⁾, Niederländisch⁸⁷⁾ und Englisch.

Hier sei noch einiges zur sprachlichen Eigenart des südwestlichen Deutschtums gesagt. Schon um das Jahr 700 n. Chr. lebten die Alemannen im Rheingebiet von Bregenz und von den Berner Alpen bis unterhalb Straßburgs sowie an der oberen Donau westlich des Lechs und am oberen Neckar⁸⁸⁾. Damals sprachen sie, ungefähr wie heute auf Niederländisch, *ik, maken, dorp, open, appel, eten, dat*. Ein

Jahrhundert später klangen diese Wörter ungefähr wie im heutigen Deutsch: ich, machen, Dorf, offen, Apfel, essen, das⁸⁹⁾.

Von den alemannischen Ländern aus verbreitete sich diese Lautwandlung donauabwärts und vor allem rheinabwärts längs den großen Süd-Nord-Straßen⁹⁰⁾. Die süd-deutschen Mundarten nahmen diese Neuerung völlig an, sie bilden, zusammen mit Alemannien, das sogenannte Oberdeutsche⁹¹⁾.

Unterdessen gingen fleißige alemannische Bergbauern über die Berner Alpen ins Rottental, d.h. ins Oberwallis⁹²⁾ und von da aus, wenige Generationen später, in einige Hochtäler der Lombardei und dann nach Rätien. Bezeugt sind solche Walser-siedlungen 1253 südlich des Sankt Gotthard⁹³⁾, 1273 nördlich des Splügenpasses⁹⁴⁾, 1278 in Triesen am Rhein⁹⁵⁾, 1313 in Laterns und 1326 in Damüls; im Großen Walsertal waren sie schon vor 1328 ansässig⁹⁶⁾. Walserdeutsch verschiebt die Gruppe NK zu einem harten CH: tr i n k e n wird zu tr î c h e , s t î n k e n zu s t î c h e , A n k e (»Butter«) zu A a c h e , W i n k e l zu W î c h e l , B a n k zu B a a c h usw.⁹⁷⁾.

Im dreizehnten und vierzehnten Jahrhundert stand ein großer Teil des oberdeutschen Raums unter dem wirtschaftlichen Einfluß von Augsburg. Die Handelsstadt am Lech lag an der Brennerstraße nach Venedig und an der rätischen Straße über Feldkirch und Chur nach Mailand⁹⁸⁾. Der Einzugsbereich Augsburgs erstreckte sich vom Böhmerwald bis zu den Alpen und zur Burgunder Pforte⁹⁹⁾. Im Südosten reichte er bis zur Drau; dort waren Städte wie Völkermarkt¹⁰⁰⁾, St. Veit an der Glan¹⁰¹⁾ und Klagenfurt¹⁰²⁾ deutsch, das Land aber teilweise slowenisch¹⁰³⁾.

Die Kärntner Gebiete südlich der Drau standen unter dem Einfluß des Patriarchen von Friaul¹⁰⁴⁾. In diesem Grenzraum des Deutschtums begann man im dreizehnten Jahrhundert, nicht mehr Z î t , R î c h , H û s , B û r zu sagen, sondern Z e j t , R e j c h , H o u s , B o u r . Diese Neuerung erreichte über Tirol die Stadt Augsburg, setzte sich dort rasch durch und eroberte von da aus ganz Schwaben¹⁰⁵⁾. Die Alemannen hingegen sagen bis heute Z î t , R î c h , H û s , P û r ¹⁰⁶⁾.

Als westlicher Zweig des Indogermanischen sei noch K e l t i s c h erwähnt, das nur noch auf kleinen Gebieten beschränkt lebt, nämlich in der Bretagne (Bretonisch) und auf den Britischen Inseln (Kymrisch und Gälisch)¹⁰⁷⁾.

Zu den indogermanischen Sprachen kommen noch einige andere hinzu. Es sind:

- südlich des Westkavkasus G e o r g i s c h ¹⁰⁸⁾;
- F i n n o u g r i s c h , und zwar Lappisch, Finnisch und Estnisch in Nordeuropa und Ungarisch im Pannonischen Becken¹⁰⁹⁾. In der Urheimat der Finno-Ugrier an der mittleren Wolga werden noch heute finnische Sprachen gesprochen¹¹⁰⁾.
- Zwei T ü r k s p r a c h e n : Gaguausisch bei der Donaumündung und die Diasporasprache Karaimisch in der Ukraine und in Litauen¹¹¹⁾.
- M a l t e s i s c h ist eigentlich Afrika-Arabisch, wurde aber von Italienisch sehr beeinflußt¹¹²⁾. Malta und die Nachbarinseln liegen zwischen Sizilien und Afrika; ist es noch Europa? Diese Frage wird von den Einwohnern, die ja Christen sind, mit Überzeugung bejaht¹¹³⁾, und ihre Geschichte seit dem elften Jahrhundert

gibt ihnen recht¹¹⁴⁾. Maltas erfolgreiche Verteidigung 1565 leitete den Untergang der türkischen Seemacht ein¹¹⁵⁾.

— B a s k i s c h wird in den Westpyrenäen gesprochen¹¹⁶⁾.

Die kulturelle Vielfalt unseres Erdteils wird noch dadurch bunter, daß in vielen Gebieten Sprachinseln sich durch Jahrhunderte erhalten haben. Die wichtigste bilden die Ungarn in Siebenbürgen¹¹⁷⁾, aber kleinere finden wir verstreut wie etwa die christlichen Albaner im Apennin¹¹⁸⁾.

Sprache steht zwischen Geist und Welt

Eine Sprache vermag grundsätzlich jede Art Gedanken, jeden geistigen Vorgang mündlich und schriftlich wiederzugeben¹¹⁹⁾. Ein namhafter Graubündner pflegt mit Recht zu sagen, auf Rätoromanisch könne man auf den Mond fahren. Daß in dieser Sprache fast kein Fach- und Sachbuch erscheint, kommt lediglich davon, daß es nur etwa vierzigtausend Rätoromanen gibt¹²⁰⁾. In einer Mundart hingegen kann man wohl die schönsten Gedichte schreiben; abstrakte Vorstellungen aber müssen in der Hochsprache ausgedrückt werden¹²¹⁾.

Gewisse Idiome werden nur oder fast nur als Mundarten verwendet, weichen aber von der geltenden Kultursprache derart ab, daß sie als selbständige Sprachen angesehen werden müssen. Eine solche A b s t a n d s s p r a c h e¹²²⁾ bilden z.B. die Mundarten, die sich in einem Teil Norditaliens als Nachfolger des Mailänder Spätlateins gebildet haben. In diesem Raum hat sich nur Piemont eine eigene Schriftsprache gegeben, eben das Piemontesische¹²³⁾.

Es gibt aber nicht d i e Sprache, sondern die Sprachen, und jede benennt die Welt anders, jede bildet sich ihre eigene Sprachwelt¹²⁴⁾. Das Deutsche unterscheidet d a s A l l e i n s e i n u n d d i e E i n s a m k e i t, das Französische kennt nur l a s o l i t u d e. Beide bilden das Verb l ä c h e l n / s o u r i r e als Abschwächung von l a c h e n bzw. r i r e. Ich selber verbrachte meine Kindheit zwischen zwei Sprachwelten, der angestammten katalanischen in den Ostpyrenäen und der französischen. Schon damals fiel mir auf, daß Katalanisch für w a r t e n u n d h o f f e n nur ein und dasselbe Wort (e s p e r a r) kennt, so daß jedes Warten zugleich ein Hoffen ist, während Französisch a t t e n d r e von e s p é r e r unterscheidet. Als Muster der katalanischen Sprachwelt mögen zwei Hauptwörter unsere Eigenart und Lebensweise verdeutlichen: l a f e i n a u n d l ' h e r e u.

I. F e i n a bedeutet etwa »Pflichtarbeit, Verpflichtung, sachliche Aufgabe«, bezeichnet also die Arbeit als Mittel zu einem lebensnahen Zweck¹²⁵⁾. Unsere provenzalisch- und spanischsprachigen Nachbarn m ü s s e n a r b e i t e n, wir aber d ü r f e n e s, denn dadurch geht unser Besitz zum Nachkommen über, nämlich zum

2. *hereu*, und zwar, in einem großen Teil des ländlichen Kataloniens, zum einen Erben, dem erstgeborenen Kind. Den unteilbaren Erbhof kann selbstredend auch eine Erbin bekommen; heiratet sie, dann tragen die Kinder — mindestens im Volksmund — den Hausnamen der Mutter und nicht des Vaters¹²⁶⁾.

Sprachgut ist zäh. Es lebt selbst dann weiter, wenn die tragende Sprache von einer anderen verdeckt worden ist. In vorrömischer Zeit wurde in einem großen Teil Mittel- und Westeuropas Keltisch gesprochen¹²⁷⁾. Keltische Wörter leben in jenen romanischen Sprachen weiter die sich ganz oder zum Teil auf keltischem Boden entwickelt haben. Z. B. *BRUCU* »Heidekraut« im rätoromanischen Rheintal *brutg*, auf Piemontesisch *bru*, auf Provenzalisch westlich der Rhône *bruc*¹²⁸⁾, auf Katalanisch *bruc*, mit Suffix im französischen *bruyère* usw. Aber auch in vielen alemannischen Mundarten lebt die Form *Brûch* weiter, z. B. in Lech und Schröcken, im Montafon, in Brand, in Röthis und Götzis¹²⁹⁾. Im Mittelalter wurde Rätoromanisch rheinabwärts bis Götzis, Montlingen und Hirschensprung gesprochen (s. Anmerkung 8!); davon zeugen Namen wie Walgau, Walenstadt, Walensee, deren Stamm *Wal-* »welsch« bedeutet¹³⁰⁾. Bei der allmählichen Verdeutschung dieses Raums ging welsches Wortgut in die neuen Mundarten ein. Beispiele: *Foppa* »Vertiefung, Mulde im Gelände« lebt sowohl im Montafon als auch in der Rätoromania¹³¹⁾.

Frossla »Hagebutte« lebt im Klostertal und im Montafon, aber auch im westlichen Tirol, in Deutschbünden, bei den Rätoromanen und südlich davon in den lombardischen Alpen¹³²⁾.

Glutscha »Bruthenne« im Montafon und im Silbertal, darüber hinaus in Deutschbünden und im deutschen Südtirol, entspricht dem rätoromanischen *clutscha*¹³³⁾.

Spina »hölzerner Faßhahn« im Montafon und im Silbertal lebt mit derselben Bedeutung auf Rätoromanisch¹³⁴⁾.

Auch in den Orts- und Flurnamen lebt die frühere Sprache weiter. Dies hört man in Deutschrätien schon an der Betonung: Gaschúrn, Tschaggúns, Raggál, Vandáns, Vadúz, Sargáns, das alles klingt nicht deutsch, und die Forschung bestätigt es¹³⁵⁾.

Gargellen bei St. Gallenkirch kommt von *GURGA* »Wasserstrudel«¹³⁶⁾, *Gampardon* bei Nenzing ist *CAMPUS ROTUNDUS* »rundes Feld«¹³⁷⁾, *Nofels* bei Feldkirch ist *NOVALE* »Neubruich, von der Kultur erschlossenes Land«¹³⁸⁾, *Vaduz* *AQUAEDUCTUS* »Wasserleitung« usw. Dasselbe gilt für Montafoner Geschlechtsnamen wie Barbisch, Bargéhr, Ganáhl, Marént, Zudréll usw.¹⁴⁰⁾.

Europa als geistige Einheit

Im Geistesleben unseres Erdteils haben sich zahlreiche Gemeinsamkeiten dadurch herauskristallisiert, daß die verschiedenen Landschaften sich gegenseitig befruchteten. Dazu einige Beispiele.

In der **B a u k u n s t** wurden die griechische und die römische Tradition durch Byzanz unter armenischem Einfluß weiter entwickelt ¹⁴¹⁾. Damals wirkten zahlreiche Ostchristen im Westen, sowohl Kirchenmänner als auch vor allem Kaufleute ¹⁴²⁾. Ferner herrschte Byzanz über große Teile Italiens ¹⁴³⁾. Die Anregungen aus dem Osten reiften im Westen zur karolingischen und dann zur romanischen Kunst ¹⁴⁴⁾. Im byzantinischen Weststrien z. B. wurde im sechsten Jahrhundert der Dom zu Parenzo mit drei Apsiden gebaut ¹⁴⁵⁾; nach diesem Vorbild entstanden im achten Jahrhundert in Rätien die Kirchen von Münster im Münstertal und von Mistail im Albulatal, beide auch mit drei Apsiden ¹⁴⁶⁾. Später blühte die Romanik im ganzen Abendlande mit Kernraum in den Rheinländern, in Burgund und nördlich der Loire ¹⁴⁷⁾. Dazu gehören in unserer Gegend sowohl Flachdeckenbasiliken wie in Neckartailfingen und Alpirsbach ¹⁴⁸⁾ als auch die Klosterkirchen von Murbach ¹⁴⁹⁾ und Peterlingen ¹⁵⁰⁾, sowohl der gewaltige Dom zu Speyer ¹⁵¹⁾ als auch die einfache Dorfkirche zu Spiez ¹⁵²⁾. Aber auch eigenwillige Landschaften der Romanik wie die Lombardei ¹⁵³⁾ und Katalonien ¹⁵⁴⁾ mit ihren viereckigen Kirchtürmen gehören zur selben Art der Sakralbaukunst, die von der Mark Brandenburg ¹⁵⁵⁾ bis Galizien ¹⁵⁶⁾ großartige Spuren hinterlassen hat.

Auch für die **T o n k u n s t** gilt Ähnliches. Die Vielseitigkeit ging von Limoges ¹⁵⁷⁾ im Lande der Troubadouren nach Paris ¹⁵⁸⁾ und entwickelte sich nach Norden und nach Süden. Im Spätmittelalter stand der Handel zwischen Norditalien und dem flämisch-pikardischen Raum über die Alpenpässe und über den Seeweg in voller Blüte ¹⁵⁹⁾. In beiden Gebieten führte beiderseitige Befruchtung zu einer neuen Blüte besonders der liturgischen Musik ¹⁶⁰⁾. Als Beispiel aus dem sechzehnten Jahrhundert sei der Komponist Lassus aus dem pikardischen Hennegau genannt, der in Neapel, Rom und vor allem München unter dem Namen Orlando di Lasso wirkte. Die Einflüsse der italienischen und französischen Komponisten wie Vivaldi, Couperin und Rameau fanden ihren Brenn- und Höhepunkt in dem mitteldeutschen Johann Sebastian Bach.

Selbst in der **D i c h t u n g**, die doch an die Sprache gebunden ist, stellen wir Strömungen fest, die Europas verschiedenste Teile berührten. Die Kunst der Troubadouren, die auf Provenzalisch dichteten, befruchtete den Minnesang in den deutschen ¹⁶¹⁾, italienischen ¹⁶²⁾, französischen ¹⁶³⁾ und westspanischen ¹⁶⁴⁾ Ländern. Dann wurde die italienische Lyrik von Petrarca erneuert und zu höchster Blüte gebracht ¹⁶⁵⁾. Petrarca seinerseits regte Generationen europäischer Dichter an ¹⁶⁶⁾, in der deutschen Literatur z. B. Martin Opitz und seine Schule ¹⁶⁷⁾ sowie später den Kreis des Göttinger Hainbundes ¹⁶⁸⁾.

Es gibt aber noch Bemerkenswerteres. Auch **V o l k s m ä r c h e n** reisen. Die Geschichte von dem Aschenputtel finden wir fast in ganz Europa, und zwar in verschiedenen Fassungen ¹⁶⁹⁾. In Griechenland wird die Mutter von den beiden älteren Töchtern geschlachtet; »die jüngste sammelt die Knochen, die sich in Gold und Kleider verwandeln«. In Ungarn wird »die Braut von einer Zigeunerin beraubt und ins Wasser gestoßen«, worauf sie zu einer Ente wird. In Polen entflieht Aschenputtel vor

der Schuhprobe, »dient drei Jahre bei einer Frau und kehrt reich beschenkt heim; ihre Stiefschwester wird ebendahin geschickt und erhält einen Koffer voll Schlangen«. In Dänemark steckt das Mädchen einen Haselzweig in den Brunnen; »aus diesem kommen drei Hündchen und bringen ihr schöne Kleider«. Nach einer anderen dänischen Fassung bekommt Aschenputtel die Kleider von einem Aal; dann wirft die Stiefmutter die drei Kinder der Heldin in einen Teich, wo sie aber vom Aal gehütet werden. Auf Sardinien bekommt das Mädchen die Kleider von einem Dattelzweig. Weitere Beispiele würden Seiten beanspruchen.

Staaten gegen Europa

Im Mittelalter lebte der altrömische Reichsgedanke in Byzanz ¹⁷⁰⁾ und im mitteleuropäischen Reich ¹⁷¹⁾ weiter. Drohte eine große Gefahr, dann konnten selbst Ost und West ihre Kräfte vereinen ¹⁷²⁾. So geschah es im späten vierzehnten Jahrhundert, als die Türken einen großen Teil des unteren Donaauraums unter ihre Herrschaft gebracht hatten. Der Papst rief zu einem Kreuzzug auf. Unter der Leitung des Königs von Ungarn bildete sich ein Heer mit Rittern aus ganz Europa. Dieser allzu geringe Einsatz vermochte aber den Balkan nicht zu retten: 1396 erlitten die Europäer eine vernichtende Niederlage ¹⁷³⁾.

Auch im Spätmittelalter erhob einer der größten Männer seine Stimme, nämlich Nikolaus von Cues. »Ihm bedeutete Einheit nicht auferzwungene Uniformität. Unter Einheit verstand er (...) die Harmonisierung ungleichartiger Elemente (...). In seinem Begriff der Einheit war Raum für eine Vielzahl von Glaubensbekenntnissen und für eine Anzahl gleichberechtigter Staaten. Er sucht Einheit nicht auf Ausschließlichkeit, sondern auf Einbeziehung zu gründen; für ihn umfaßt Europa sowohl das griechische wie das lateinische Element« ¹⁷⁴⁾.

Zur selben Zeit aber entstanden **neuartige Staaten** ¹⁷⁵⁾, deren Herrscher sich immer weniger als erste unter Gleichwertigen, immer mehr als alleinige Gebieter über Untertanen verstanden. Diese Entwicklung geht auf Frankreich zurück, das sich schon im dreizehnten Jahrhundert allmählich vom übrigen Erdteil absonderte ¹⁷⁶⁾. Die Missetaten der Kapetinger geißelte der europäische Föderalist Dante Alighieri ¹⁷⁷⁾ mit epischem Entsetzen. Im zwanzigsten Gesang des Purgatorio wird das französische Herrscherhaus mit einem Unkraut verglichen, das die ganze Christenheit mit seinem Schatten bedecke ¹⁷⁸⁾. Dann wird an listenreiche Eroberungen dieser Familie erinnert, besonders an die Kriege gegen die flämischen Freistädte ¹⁷⁹⁾, an den »gewaltsamen, betrügerischen Raub« der Prouvènço (Provence) durch den Königsbruder Karl von Anjou ¹⁸⁰⁾ und an das Strafgericht, dem er den letzten Staufer Konradin überantwortete ¹⁸¹⁾. Noch ärger aber trieb es König Philipp IV.: 1303 ließ er den Papst bei Rom gefangennehmen ¹⁸²⁾. Derselbe König pflegte sich als »Kaiser im eigenen Reiche« zu bezeichnen, wodurch er in seinen Ländern keine andere Gewalt anerkannte, weder den Papst, noch den Kaiser ¹⁸³⁾.

So sonderten sich immer mehr Herrscher ab ¹⁸⁴). Deshalb konnten sie sich gegen die wachsende türkische Gefahr in Südosteuropa nicht zusammentun. Nach Konstantinopels Fall 1453 klagte ein großer Humanist und Staatsmann, als er sich vergebens für einen Kreuzzug einsetzte: »Jetzt werden wir sogar in Europa, das heißt in unserem Vaterlande, in unserem eigenen Hause angegriffen und getötet« ¹⁸⁵).

Die R e f o r m a t o r e n fanden also ein bereits gespaltenes Europa vor. Im politischen Bereich konnten sie nur die Folgen ziehen. Der Ruf zur Bibel, der an jeden einzelnen gerichtet war, förderte die Volkssprachen ¹⁸⁶) und verfeinerte das persönliche Verantwortungsbewußtsein dem Nächsten gegenüber ¹⁸⁷), während die römische Kirche ihre Schäfchen bevormundete ¹⁸⁸). Andererseits aber trennte sich die Reformation von den erdgebundenen Kulturen ¹⁸⁹) und vom Naturrecht des Thomas von Aquino ¹⁹⁰), was das Menschenbild noch mehr vom Kosmos absonderte. Ferner wurde der europäische Abwehrkampf römisch-katholischen Mächten wie Polen ¹⁹¹), Österreich ¹⁹²) und Spanien ¹⁹³) überlassen. Die Türken herrschten über einen großen Teil des Donaupraumes ¹⁹⁴) und genossen wiederholt die Unterstützung des stets separatistischen Frankreichs ¹⁹⁵). Die West-Ukraine blieb zunächst im polnischen Staatsverband (s. Anmerkung 191!). 1596 schlossen sich einige ihrer Bistümer der römischen Kirche an und durften dabei ihre slawische Liturgie beibehalten ¹⁹⁶).

Hingegen handelten immer mehr Staaten Europas, was die volkliche Vielfalt angeht, nach dem Grundsatz: Ein Volk, ein König, eine Sprache. S t e t s g i n g F r a n k r e i c h v o r a n . 1700 verbot Ludwig XIV. den Gebrauch des Katalanischen in den Gerichtsakten als »mit der Ehre der französischen Nation unvereinbar« ¹⁹⁷). Als ein Enkel des Sonnenkönigs Spaniens Thron bestieg, erließ er im übrigen Katalonien ähnlich gleichschaltende Verbote ¹⁹⁸). Wenige Jahrzehnte darauf wurden alle europäischen Gebiete unter französischer Herrschaft in Verwaltungsbezirke geteilt ¹⁹⁹).

Ihre Namen vermieden ängstlich jeglichen Hinweis auf das Land oder auf die Länder, aus denen sie herausgeschnitten wurden. Kein Elsaß mehr, sondern Unterrhein und Oberrhein. Kein Hennegau, kein Flandern mehr, sondern nur noch Nord, später auch Schelde u. a. m. Auch die Grafschaft Prouvènço zerfiel in Untere Alpen, Rhonemündung u. a. m. Im Jahre 1800 schuf Napoleon das Amt des Statthalters, der für jeden Bezirk von der Staatsregierung ernannt wurde und nur vor ihr Rechenschaft ablegte ²⁰⁰). So sieht die französische »Demokratie« bis heute aus ²⁰¹).

Dieser Zentralismus wurde in v i e l e n T e i l e n E u r o p a s bewundert und nachgeahmt. Nicht nur in Italien ²⁰²), in Belgien ²⁰³), in Spanien ²⁰⁴) oder in den künstlichen Staaten, die nach dem Ersten Weltkrieg entstanden ²⁰⁵), nicht nur in der Sowjetunion, deren bundesstaatliche Tünche über die eiserne Diktatur der zentralistischen Partei nicht hinwegtäuschen kann ²⁰⁶), sondern selbst bisweilen in echt freiheitlichen Gebilden, z. B. im Lande Baden-Württemberg, das seinen Gemeinden die Zusammenlegung sozusagen aufzwang, woran die Volksabstimmung 1973 nichts geändert hat.

Im späten neunzehnten Jahrhundert entstand die französische Pflichtschule ²⁰⁷). Im Unterricht und auf dem Spielplatz wurde nur das allein-

seligmachende Französische zugelassen, selbst in anderssprachigen Gebieten. Im Schulhof eines katalanischen Bergdorfs stand der Anschlag: »Seid reinlich, sprecht französisch!« Die Lehrer wurden angehalten, Kinder, denen ein Wort im Mutterlaut entwich, zum Spott der anderen zu machen ²⁰⁹). Die Schulfächer wurden nach den heiligen Grenzen des großen Vaterlandes zugeschnitten. Im Geschichtsunterricht lernte das Kind nur, wie glücklich das französische Staatsgebiet sich um Paris gebildet hätte ²¹⁰), in Landeskunde hörte es nur von diesem Raum ²¹¹).

Heimattreue ist Treue zu Europa

Heute ist es noch im wesentlichen so. D e r k l e i n e E l s ä s s e r ²¹²) erfährt nichts von seiner Heimat vor 1648, nichts von der Verleihung des Stadtrechts an Hagenau durch Kaiser Barbarossa ²¹³), nichts von Gottfried von Straßburg, Sebastian Brant, Geiler von Kaysersberg, Jörg Wickram usw. Karl der Große sei französischer Kaiser gewesen ²¹⁴). Nichts hört unser junger Alemanne von den anderen Alemannen jenseits der heiligen Grenze; dafür hört er vom Baskenland, aber nicht von der baskischen Sprache. In den meisten Mittelschulen des Elsasses werden die Kinder immer noch angehalten, auf dem Hof, in den Gebäuden, im Schulbus nur französisch zu parlieren ²¹⁵). 1971 ließ Frankreich versuchsweise Deutschunterricht in 32 elsässischen Grundschulklassen zu ²¹⁶); dazu erklärte zwei Jahre später der zuständige Minister: »Es besteht die Gefahr, daß die Kinder schließlich lieber Deutsch sprechen als Französisch. Deshalb werden wir ihnen nicht gestatten, Deutsch vor der vierten Klasse zu erlernen« ²¹⁷). Noch plumper äußerte sich ein hoher Beamter des französischen Unterrichtsministeriums, als er zu Besuch nach Straßburg kam: »Es besteht kein Grund, die elsässischen Schüler in ihrer angestammten Subkultur zu belassen. Gewisse Leute bilden sich ein, man würde die Kinder befreien, wenn man ihnen den Gebrauch der Elsässer Mundart erlaubte; ich aber meine, dadurch kämen sie in die Zeit der Höhlenbewohner zurück ²¹⁸).

So geht es sieben Sprachgemeinschaften im französischen Staatsraum, ähnlich vielen anderen in unserem Europa. Dadurch werden Millionen Kinder ihrer eigenen Heimat g e i s t i g e n t w u r z e l t, ohne den Weg gehen zu müssen, den viele Auswanderer heute notgedrungen gehen. Diese Kinder lernen ihre Heimat in einer fremden Zunge kennen und werden seelisch zu Zwittern ²¹⁹), zumal wenn Rundfunk und Fernsehen eben diese fremde Zunge bis ins Wohnzimmer hineintragen; in vielen Fällen können sich Enkel und Großeltern nicht mehr miteinander verständigen. Bei »Sprachminderheiten« aber geht es nicht nur um die Kinder. Die Errungenschaften der Technik dringen in der herrschenden Sprache ein. Aus Fortschrittsdünkel geben immer mehr Erwachsene ihre Muttersprache preis ²²⁰), die in ihrem herkömmlichen Raum vom Straßenbild, zumal in den Städten, zusehends verschwindet. Gleichgültigkeit und Mangel an Selbstbewußtsein bedeuten also den sicheren Untergang. Einen solchen kann kein bewußter Europäer zulassen. U n s e r E r d t e i l

darf geistig nicht verflachen. Was würden wir gewinnen, wenn die Ungarn und Deutschen in Siebenbürgen sich nur noch des Rumänischen bedienen, wenn die Südtiroler und Elsässer statt Deutsch nur noch »Welsch« sprächen? Auch wenig gebrauchte Sprachen wie Rätoromanisch oder Baskisch oder Kymrisch dürfen nicht untergehen. »Wenn eine Sprache stirbt, wird die Welt ärmer«: so der Komponist und Sänger kymrischer Lieder Dafydd Iwan ²²¹).

Es stimmt nicht, daß »kleine« Sprachen das Erlernen wichtigerer verhindern. Ein Kind eignet sich eine zweite oder eine dritte Sprache umso leichter an, je tiefer es geistig-seelisch im Mutterlaut verwurzelt ist ²²²). Später wird dieser den nun Erwachsenen im Umgang mit der erlernten Sprache zur Ehrlichkeit zwingen; Wörter und Ausdrücke wird er nicht um ihretwillen gebrauchen, vielmehr wird er sie auf der Waage seines geübten Gefühls prüfen, ob er sie nicht zu leicht finde. Dies gilt für den Ungarn oder Dänen oder Katalanen, der sich des Deutschen bedient, aber auch für den Allgäuer oder Berner oder Elsässer, der in der deutschen Hochsprache schreibt, in die seine angeborene Mundart mündet. Dazu der Schriftsteller Martin Walser aus Wasserburg am Bodensee, der vom angestammten Alemannischen ausgeht:

»Der Dialekt ist dagegen, daß man Wörter gebraucht, die man nicht versteht, oder Wörter, die keinen rechten Anlaß haben in einem selbst; als man nämlich den Dialekt lernte als Muttersprache, da hatte alle Äußerung einen rechten Anlaß und einen triftigen Grund. Später gebrauchte man Sprache leichtfertiger. Geht um mit Wörtern, die man bloß übernommen hat, die man auswendig kennt, fremde hochdeutsche oder ganz ausländische Wörter (...). Man verwendet sie ganz ungeschichtlich. Eher einem Reiz folgend. Einer Attraktion. Die haben sie wie etwas Exotisches. Aber der schwer bestechliche Dialekt will, daß das Hochstaplerische dieses Gebrauchs zum Vorschein komme als eine Spielqualität oder als ein Ausdruck der Hilflosigkeit.« ²²³).

Zwei Grundsätze

Ich habe versucht, eine Ahnung davon zu vermitteln, wie sehr Europa Einheit und Vielfalt ist. Was sollen wir nun aufgrund dieser Erkenntnis tun? Den Weg weisen uns zwei Grundsätze, die beide in unserem doppelten Geisteserbe verankert sind, nämlich Nächstenliebe und Verwurzelung — jüdisch-christliche Nächstenliebe, heidnisch-antike Verwurzelung. Durch beide können wir zu einem vertieften Europabewußtsein kommen, das Einheit und Vielfalt zusammenschließt.

Durch N ä c h s t e n l i e b e erkennen wir, bejahen wir, achten wir in unserem Nächsten, das heißt in jedem Lebewesen, das uns begegnet und uns angeht ²²⁴), sowohl das Ähnliche als auch das Andersartige. Nächstenliebe bedeutet, daß wir eine fremde Volksgruppe, eine fremde Religionsgemeinschaft, die in unserer Nähe beheimatet ist, kennen und schätzen zu lernen versuchen. Wer z.B. als Deutsch- oder Italienischsprachiger bei der slowenischen oder friaulischen oder rätoromanischen

Sprachgrenze lebt, der soll sich mit dieser Nachbarsprache vertraut machen. Aber Nächstenliebe schließt auch die außermenschliche Natur in sich ein ²²⁵). »So klingt schon bei Homer auch die o i k o p h i l i e an, Hauspflege bis zur Heimatliebe, und diese Heimatliebe als Betreuung« (Hermann Levin Goldschmidt) ²²⁶). Als Schutzheiligen des Kosmos möchte ich mit Lynn White (s. Anmerkung 225!) Franz von Assisi vorschlagen, »das europäische Aufbegehren gegen einen naturfeindlichen Spiritualismus« (Sigrid Hunke) ²²⁷). In seinem Sonnengesang lobt er Gott für Schwester Sonne und Bruder Mond und Bruder Wind und Mutter Erde — selbst für Schwester Wasser und Bruder Feuer ²²⁸), die ja bei uns Welschen weiblich bzw. männlich sind. Was tun w i r aber heute mit Vater Rhein! Mit unseren chemischen Industrien und Kernkraftwerken machen wir ihn zu einer Kloake.

Durch V e r w u r z e l u n g erleben wir unsere Zugehörigkeit zur Heimat und zum Weltall. »Ohne Versöhnung mit der Erde gibt es für den heutigen Menschen keine Rettung« (Paul Sérant) ²²⁹). Hier kommt der Schule eine bedeutende Aufgabe zu. Wohlverstandene Erziehung stützt sich ja auf das Bekannte, auf den Stadtteil oder das Dorf, auf die nächste Umgebung, kurz auf die Heimat. Sie »ist für den erlebenden Menschen die nahrungsspendende Flur. Sie ist aber auch Gegenstand einer ästhetischen Freude. Ihre Erscheinungen reizen den Forschertrieb« (Eduard Spranger) ²³⁰). Der Unterricht soll alles umfassen, was im nahen Umkreis erfahren werden kann, wobei Staatsgrenzen unwesentlich sind: zur Heimat eines Vorarlbergers mag sehr wohl ein Stück Bayern oder Sankt Gallen oder Liechtenstein gehören. Zum schriftlichen und mündlichen mühelosen Gebrauch der Hochsprache soll die Schule über die Mundart gehen ²³¹). Naturwissenschaft soll von den Bergen, Strömen, Pflanzen, Tieren der Umgebung und von ihren Namen im Volksmund ausgehen. Die Geschichte soll von den Menschen erzählen, die hier einst lebten und ihre Spuren hinterlassen haben. So kann das Kind die Vielfalt seiner Heimat kennenlernen und dadurch Freude am Schönen und Ehrfurcht vor den Geheimnissen des Lebens gewinnen. Von da aus wird es stufenweise die Heimat des Nachbarn, Europa, unseren Planet Erde und die Welt achten lernen.

Den Erwachsenen als verantwortungsbewußten Bürgern erlegt die Verwurzelung andere Aufgaben auf, die im Alltag, bei ganz nahen Zielen beginnen, z. B.

- gegen die Zersiedelung der Berglandschaft durch Mietskasernen oder planlos errichtete Häuser,
- gegen den Mord an einem Fluß durch ein Kernkraftwerk ²³²),
- für den Bau oder Ausbau einer Eisenbahnstrecke zur Entlastung der Straße und zur Aufwertung des öffentlichen Verkehrs,
- für eine überstaatliche Behörde mit Volkswahl und zwingenden Befugnissen zum Schutz des Bodensees als Lebensraum ²³³).

»Ursprünglich bedeutet echtes Heidentum eine innigste Beziehung des Menschen zur Heimaterde und zum Geheimnisvollen in ihr. Ein solches Heidentum tut uns allen heute bitter not« (Paul Sérant) ²³⁴).

Auch der Zuwanderer soll sich in der Wahlheimat verwurzeln, und zwar zunächst und vor allem sprachlich; dabei sollen ihm die Einheimischen helfen ²³⁵⁾. Es darf auch nicht mehr vorkommen, daß Millionen arbeitslose Europäer notgedrungen auswandern; die Wirtschaft soll den Menschen dienen und zu den Menschen gehen, ob auf Kreta oder in Bosnien oder in Kalabrien oder in Galizien.

Die Antwort: Bundesstaat Europa!

All das setzt eine Kehrtwendung voraus. Nicht mehr die Wirtschaft mit ihrem Profitstreben soll im Vordergrund stehen, sondern der Mensch und sein Leben — ob geboren oder noch ungeboren —, aber auch die lebende Umwelt. Dazu sollen auf allen Ebenen — Gemeinde, Gau, Bezirk, Land, Staat — alle Europäer guten Willens ihre Kräfte vereinen. Vielfältig unser Erdteil, vielfältig die Fragen, vielfältig auch die Lösungen. Schon deshalb kann das vereinte Europa nicht zentralistisch, nur bundesmäßig eingerichtet werden. Aber es muß sich selber vereinen, sonst wird es unter der Gewalt beider Großmächte seine großartige Vielfalt einbüßen.

Unter den vielen anderen Gründen, die eine föderative Ordnung als höchst wünschenswert erscheinen lassen, sei nur noch einer erwähnt. Erst im größeren Rahmen eines Bundesstaates könnten *zweisprachige* bzw. *binationale Gebiete* zu Begegnungsstätten zwischen beiden Kulturen werden. Da jede Sprachgemeinschaft über geeignete Befugnisse ²³⁶⁾ und über ihren verbrieften Raum ²³⁷⁾ verfügen würde, könnten Übergangstreifen, in denen zwei oder mehr Sprachen zum herkömmlichen Erbgut gehören ²³⁸⁾, keine ernsthaften Auseinandersetzungen mehr verursachen. In einem dergestalt wiedervereinigten Donaauraum gäbe es die heutige Kärntner Frage nicht mehr, ja, die Karpaten- und Sudetendeutschen oder ihre Nachkommen dürften in der alten Heimat wieder leben ²³⁹⁾, in der die Zweisprachigkeit beiden Gemeinschaften zur gegenseitigen Befruchtung gereichen könnte.

Leider ist unser Erdteil immer noch durch meilenlange, rückschrittliche Grenzen geteilt, die Menschen aus einem und demselben Kulturkreis voneinander trennen. Am grausamsten sind die Todesgrenzen in der Pußta, an der March, im Böhmerwald, in der Mark Brandenburg, in Thüringen usw. Aber auch friedliche Grenzen zwischen befreundeten Staaten stören. Deshalb wollen wir mit Wort und Tat um einen Bundesstaat Europa ringen.

ANMERKUNGEN

Abkürzungen für Literaturangaben

- AHD, Hans Eggers, Deutsche Sprachgeschichte, I, Das Althochdeutsche, Reinbek bei Hamburg 1963
- AMERY, Carl Amery, Das Ende der Vorsehung, Zürich 1974
- ATLAS, Westermanns Atlas zur Weltgeschichte, Braunschweig 1967
- BANDLE, Oskar Bandle, Die Gliederung des Nordgermanischen, Basel-Stuttgart 1973
- BARRACLOUGH, Geoffrey Barraclough, Die Einheit Europas als Gedanke und Tat, Göttingen 1964
- BERGVÖLKER, Charles Burney und David Marshall Lang, Die Bergvölker Vorderasiens, München 1973
- BOECKH, Joachim G. Boeckh u. a., Geschichte der deutschen Literatur 1200-1700, Ost-Berlin 1963
- BYZANZ, Hans-Wilhelm Haussig, Kulturgeschichte von Byzanz, Stuttgart 1966
- CAHIERS, Cahiers du bilinguisme, Vierteljahresschrift, Straßburg
- EE, Europa Ethnica, Vierteljahresschrift, Wien
- ELIAS, Hendrik Jozef Elias, Geschiedenis van de Vlaamse gedachte, 4 Bd., Antwerpen 1970-1971
- EUROPA, Herbert Lehmann, Europa, 19. Aufl., München-Frankfurt am Main-Berlin-Hamburg 1962
- FOERSTER, Rolf Hellmut Foerster, Die Idee Europas 1300-1946, München 1963
- FRANKREICH, Stefan Suchanek-Fröhlich, Kulturgeschichte Frankreichs, Stuttgart 1966
- FREIBURG, Sprachencharta des Freiburger Instituts, Freiburg im Üchtland 1969
- HAARMANN, Harald Haarmann, Soziologie und Politik der Sprachen Europas, München 1975
- HALECKI, Oskar Halecki, Das europäische Jahrtausend, Salzburg 1966
- HANDBUCH, Endre von Ivánka u. a. (Hrsg.), Handbuch der Ostkirchenkunde, Düsseldorf 1971
- HANDSCHIN, Jacques Handschin, Musikgeschichte, 2. Aufl., Luzern-Stuttgart 1964
- HEER, Friedrich Heer, Gottes erste Liebe, München 1967
- HÉRAUD, Guy Héraud, L'Europe des ethnies, 2. Aufl., Paris-Nizza 1974

- HUNKE, Sigrid Hunke, Europas andere Religion, Düsseldorf-Wien 1969
- ITALIEN, Michael Seidlmayer, Geschichte Italiens, Stuttgart 1962
- JUS, Karten von Žorč V. Jus in: Pieri Pičul, Storie dal Popul Furlan, Tresetim (Friaul) 1974 (Verlag Clape Culturâl Furlane, Strade Tresemane 8, I-33019 Tresetim)
- KLOSS, Heinz Kloss, Grundfragen der Ethnopolitik im 20. Jahrhundert, Wien 1969
- KRAHE, Hans Krahe, Indogermanische Sprachwissenschaft I, Berlin 1966
- KUBACH, Erich Kubach, Früh- und Hochromanik, Zürich 1964 (»Kunst der Welt«)
- LAFONT, Robert Lafont, Sur la France, Paris 1968
- LANDMANN, Salcia Landmann, Jiddisch — Abenteuer einer Sprache, Taschen-
ausgabe, München 1968
- LEBESQUE, Morvan Lebesque, Comment peut-on être Breton? Essai sur la démoc-
ratie française, Paris 1970
- MALTA, Jacques Godechot, Histoire de Malte, Paris 1970
- MÄTZLER, Sr. Maria Clarina Mätzler, Romanisches Wortgut in den Mundarten
Vorarlbergs, Innsbruck 1968
- MINDERHEITEN, Rudolf Grulich und Peter Pulte, Nationale Minderheiten in
Europa, Opladen 1975
- MONTAFON, Stand Montafon (Hrsg.), Montafoner Heimatbuch, Schruns 1974
- MORO, Gotbert Moro, Das Land Kärnten, in: Franz Huter (Hrsg.), Alpenländer
mit Südtirol, Stuttgart 1966, S. 177—320
- NHD, Hans Eggers, Deutsche Sprachgeschichte, III, Das Frühneuhochdeutsche,
Reinbek bei Hamburg 1969
- NORDOSTKATALONIEN, Verf., Nordostkatalonien, in: EE, 30. Jahrgang, 1973,
S. 148-164
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung, Zürich
- PIEMONTE, Verf., Le Piémont, in: Alexandre Marc (Hrsg.), Contre les Etats les ré-
gions d'Europe, Paris-Nizza 1973, S. 151—162
- PIETH, Friedrich Pieth, Bündner Geschichte, Chur 1945
- ROUGEMONT, Denis de Rougemont, Lettre ouverte aux Européens, Paris 1970
- ROUGIER, Louis Rougier, Le conflit du christianisme primitif et de la civilisation
antique, Paris 1974
- RUNCIMAN, Steven Runciman, The Sicilian Vespers, Harmondsworth (Middle-
sex) 1960

- SAVRAMIS, Demosthenes Savramis, Theologie und Gesellschaft, München 1971
- SEEBERG, Paul Seeberg, Die Religionen der Erde, IV, Christentum, München 1966
- SPRACHEN, Sprachen Mittel-, Ost- und Südosteuropas um 1910, in: F.W. Putzger, Historischer Atlas, Berlin-Bielefeld 1954, S. 101
- STEINBACH, Christian Hallier (Hrsg.), Studien der Erwin von Steinbach-Stiftung, Bd. 4, Frankfurt am Main 1975
- STRAKA, Manfred Straka (Hrsg.), Handbuch der europäischen Volksgruppen, Wien 1970
- TIEFENTHALER, Eberhard Tiefenthaler, Die rätoromanischen Flurnamen der Gemeinden Frastanz und Nenzing, Innsbruck 1968
- VUORELA, Toivo Vuorela, The Finno-Ugric Peoples, Bloomington (USA) - Den Haag 1964
- WENDT, Heinz F. Wendt, Sprachen, Frankfurt am Main 1961
- WHITE, Lynn White, The Historical Roots of Our Ecologic Crisis, in: Garrett De Bell (Hrsg.), The Environmental Handbook, New York 1970, S. 12—26
- ZINSLI, Paul Zinsli, Walser Volkstum, Frauenfeld 1968

Die Zahlen nach einer abgekürzten Werkangabe bezeichnen die entsprechende Seite.

- 1) Europa 18—21
- 2) Diercke Weltatlas, 103. Auflage, Braunschweig 1957, S. 74—75
- 3) Europa 15
- 4) Atlas 4—5
- 5) Peter Scheibert in: Hans Kohn (Hrsg.), Russen, Weißrussen, Ukrainer, Frankfurt am Main 1962, S. 225—226, 235, 240—241
- 6) Franz Huter, Alpenländer mit Südtirol, Stuttgart 1966, S. 562
- 7) August Steiger, Deutsches Ortsnamenbüchlein für die Westschweiz, das Tessin und Graubünden, Basel 1953, S. 20
- 8) Mätzler 9—12; Pieth 13 und 22
- 9) Héraud 221
- 10) Héraud 149
- 11) Jean-Paul Clébert, Das Volk der Zigeuner, Frankfurt am Main-Hamburg 1967, bes. S. 215—216
- 12) S. Hans Laemmel und Hans Gerber, Berglandwirtschaft und Landschaftspflege 1—2, in: Die Woche, Nr. 46, S. 12—16 und Nr. 47, S. 12—16, Olten-Zürich 1971; Walter Büchi, Alpine Landschaft in der Krise, in: Tages-Anzeiger, Zürich, 25. 11. 1971, S. 47; ferner folgende Aufsätze in der NZZ:
 — Nr. 334, 1971: Bergbauernproblem und Landschaftsgestaltung;
 — Nr. 121, 1972: Peter Gresch, Die Vergandung im Berggebiet;
 — Nr. 608, 1972: Sind die Alpen noch zu retten?
 — Nr. 24, 1973: Karl Müller, Brachland und landwirtschaftliche Nutzungspflicht;
 — Nr. 285, 1974: Brachland — ein zu lange übersehenes Landesproblem
- 13) Halecki 19—20
- 14) Rougier 41—42

- 15) Denis de Rougemont, Die Chancen Europas, Wien 1964, S. 33—36
- 16) Hunke 430—431
- 17) Rougier 49 und 122
- 18) Hunke 426—431
- 19) Rougier 121
- 20) Ulrich von Wilamowitz-Moellendorf, Der Glaube der Hellenen, I, 2. Auflage, Ost-Berlin 1955, S. 353—356
- 21) Rougier 49
- 22) Ernst Meyer, Römischer Staat und Staatsgedanke, Zürich 1964, S. 267—269
- 23) Der römische Reichsgedanke in Europa bildet im sehr lesenswerten Halecki ein Hauptthema.
- 24) Zeilen 454—455
- 25) Savramis 12—23. Außerdem dürfen wir Europäer nie vergessen, daß von der Ukraine bis Großbritannien über zwei Millionen Juden einen wesentlichen Bestandteil des Europäertums bilden. Im Mittelalter spielten sie in der Iberischen Halbinsel eine erstrangige kulturelle Rolle. Der überdurchschnittliche Beitrag der Juden zum Geistesleben unseres Erdteils wurde ihnen von der christlichen Mehrheit allzu oft schlecht vergolten. Darüber lese man mit Gewinn Heer.
- 26) 3. Moses 19, 18
- 27) Rougier 144—145; Paul Giniewski, Le néo-judaïsme, Neuenburg (Schweiz) 1966, S. 29—62 und 93—100
- 28) 1. Moses 2, 20
- 29) 1. Moses 1, 28
- 30) 3. Moses 25, 4—7
- 31) Epheser 6, 12
- 32) Johannes 1, 10
- 33) Johannes 18, 36
- 34) 1. Johannes 2, 15
- 35) Heer 57—58, Hunke 34 und 105, Savramis 155—158
- 36) Rougemont 110—121
- 37) Rougier 127—134
- 38) Amery 60—61 und 103, Handbuch 584—586, Rougier 100—101, Seeberg 77
- 39) Amery 63
- 40) Atlas 88—89
- 41) Handbuch 374—379
- 42) Benz 172; Ware 239—240
- 43) Benz 75—85
- 44) Ware 298
- 45) Ware
- 46) Ware 239—240
- 47) White 24—26
- 48) Benz 91
- 49) Benz 95—96; Ware 83—86
- 50) Benz 35—36
- 51) Benz 96; Bergvölker 449, 452—454, 457
- 52) Krahe 7—27
- 53) Tamara Talbot Rice, Die skythisch-sarmatischen Stämme Südosteuropas, in: Fergus Millar (Hrsg.), Das Römische Reich und seine Nachbarn, Frankfurt am Main 1966, S. 279—290
- 54) Ossetisch gehört mit Paschtu dem östlichen Zweig der iranischen Sprachen an (Wendt 213). Ossetien grenzt an Georgien und liegt im Ausstrahlungsbereich seiner großen, alten Kultur. Über das Schwarze Meer und durch das damals griechische Anatolien empfangen die Georgier das Christentum byzantinischer Prägung. Erst durch Anatoliens Türkisierung wurden die Christen im Kaukasus vom übrigen Europa getrennt. Geistesgeschichtlich wäre es völlig unhaltbar, sie etwa zu Vorderasien zu schlagen. Dazu der Armenier Galoust Pilossian: »Wir Armenier dürfen mit den übrigen christlichen Völkern im Kaukasus, besonders mit den Georgiern Europas östliche Mark bilden« (in: 30 jours d'Europe, Paris, Mai 1976, S. 2).
- 55) Jean-Pierre Alem, L'Arménie, Paris 1959, S. 9 und 58—59; Jean-Marie Carzou, Un génocide exemplaire, Paris 1975. S. auch oben Anm. 54!

- 56) Sprachen
- 57) Theodor Veiter in Straka 473
- 58) Wendt 285; Herbert Bräuer, Slawische Sprachwissenschaft, Bd. I, Berlin 1961, S. 44—60
- 59) Ob Weißrussisch, Mazedonisch und Kaschubisch eigenständige Sprachen sind oder nicht, ist letzten Endes Ansichtssache, stehen doch die slawischen Sprachen einander ohnehin sehr nahe. Was Mazedonisch betrifft, so hat Aldo Dami (EE 14—16, 28. Jahrgang, 1971) überzeugend dargelegt, daß die Südslawen am Vardar und an der Morava bis zur bulgarischen Niederlage von 1944 in Sprache, Bewußtsein und Vergangenheit schlicht und einfach Bulgaren waren, so daß man mit Fug und Recht annehmen darf, die »mazedonische Sprache« sei von den kommunistischen Machthabern künstlich geschaffen worden, um die Bulgaren in Jugoslawien von den Staatsbulgaren zu trennen. Mazedonisch teilt mit Bulgarisch alle Merkmale, die diese Sprache von allen ihren slawischen Schwestern unterscheiden (Wendt 305).
- 60) Sprachen
- 61) Johannes Gaitanides, Griechenland ohne Säulen, München 1955, S. 193—194 und 197
- 62) Bis 1974 war Zypern eine griechische Insel mit einigen verstreuten türkischen Dörfern. Seither leben im nördlichen Teil der Insel fast nur Türken. S. Harry R. Wilkens-Weyland, Das Zypern-Problem, in: EE 10—13, 32. Jahrgang, 1975; Peter Schmidt, Die Teilung der Insel hat nichts genützt, in: Deutsche Zeitung, Bonn, 16.7.1976, S. 8
- 63) Héraud 235; Gustavo Buratti in Straka 579—581 (mit etlichen Druckfehlern!)
- 64) Byzanz 345
- 65) Obschon die Albaner sich seit der Neuere Zeit mehrheitlich zum Islam bekennen, kann man sie aus sprachlichen und räumlichen Gründen sowie als Dinariden zu den Europäern rechnen. S. Carlo Tagliavini, Le origini delle lingue neolatine, 4. Aufl., Bologna 1964, S. 147—149; Bertil Lundman, Geographische Anthropologie, Stuttgart 1967, S. 109
- 66) Wendt 140
- 67) Im westsiebenbürgischen Gebirge nördlich des Mieresch scheint sich die romanische Volkssprache, aus der Rumänisch entstanden ist, ununterbrochen erhalten zu haben (Ernst Gamillscheg, Ausgewählte Aufsätze, II, Tübingen 1962, S. 236—240 mit Karte).
- 68) Héraud 240—244
- 69) Theodor Veiter in Straka 212. Karte in Jus: »Les nacionalităţi in Friül e lenti intôr«
- 70) Piemont
- 71) Diese Mutter des Portugiesischen ist trotz der spanischen Unterdrückung zu einer aufwärtsstrebenden Kultursprache geworden. Deshalb soll sie trotz ihrer nahen Verwandtschaft zu Portugiesisch als eine eigene Sprache angesehen werden. S. Haarmann 348; Pascual Sanz Jordana in Straka 132
- 72) Héraud 228; Viktoria Stadlmayer in Straka 357
- 73) Héraud 255
- 74) Héraud 164—165
- 75) Héraud 200
- 76) Héraud 193 und Anm. 3
- 77) Wendt 184
- 77a) Bandle 100
- 78) Johan Nielsen in Straka 283. Neunorwegisch als Schriftsprache ruht auf den westlichen Mundarten der Halbinsel und steht — trotz seines Namens — dem Altnordischen und somit dem Isländischen näher als »Dänisch-Norwegisch« (Bandle 117; Haarmann 334—335)
- 79) Jakob Jakobsen, An Etymological Dictionary of the Norse Language in Shetland, 1—2, London 1928—1932
- 80) Héraud 188—189; Ragnar Mannil in Straka 157—258
- 81) Kloss 207
- 82) Landmann 16 und 22
- 83) Landmann 34
- 84) Vor allem in der Ukraine und in Polen (Landmann 40 und 119—129)
- 85) Hans Krahe, Germanische Sprachwissenschaft, I, Berlin 1966, S. 25
- 86) Eigentlich Nord- und Westfriesisch. Ostfriesisch ist schier ausgestorben. S. Héraud 144—146
- 87) Eigentlich eine verselbständigte niederdeutsche Mundart (Erhard Agricola u.a., Die deutsche

Sprache, I, Leipzig 1969, S. 285). Außereuropäische Tochter des Niederländischen ist Afrikaans (Wendt 119).

- 88) Karte in Sonderegger 63
- 89) Ahd 64—65 und 67—68
- 90) Ahd 68
- 91) Sonderegger 159—163
- 92) Zinsli 19—20
- 93) Zinsli 23—24
- 94) Zinsli 30
- 95) Zinsli 37
- 96) Zinsli 37—38
- 97) Zinsli 162
- 98) Atlas 85; Pieth 89—90; Werner Schnyder, Handel und Verkehr über die Bündner Pässe im Mittelalter zwischen Deutschland, der Schweiz und Oberitalien, I, Zürich 1973 (Besprechung in NZZ 29, Nr. 532, 1973)
- 99) Josiah Cox Russell, Medieval Regions and their Cities, Indiana University 1972, S. 82—87
- 100) Moro 308—309
- 101) Moro 285
- 102) Moro 236
- 103) Gotbert Moro in: Merian 11/XXIII, Kärnten, Hamburg 1970, S. 68—70. Südlich der Drau ließen sich deutsche Siedler selbst jenseits der Karnischen Alpen nieder (Bernhard Wurzer in Straka 385—386).
- 104) Karten in Atlas 88 und Jus »El Patriarcjât d'Aquilee«
- 105) Nhd 73—74
- 106) Nhd 70 und 75
- 107) Wendt 183—184
- 108) Bernhard Geiger u.a., Peoples and Languages of the Caucasus, Den Haag 1959, S. 11—16. S. oben Anm. 54 sowie Ruth Neukomms Nachwort in: Schota Rustaweli, Der Mann im Pantherfell, Zürich 1974, bes. S. 457
- 109) Haarmann 36—37, 330—331, 362. Zu Finnisch gehört Karelisch (Haarmann 394). Gute Karten in Vuorela 48, 93, 171. — Wie Oskar Halecki (Europa — Grenzen und Gliederung seiner Geschichte, Darmstadt 1957, S. 82—90) es erleuchtend darstellt, entstand die russische Nation erst im Rahmen des Mongolenreiches, dessen jahrhundertelange Herrschaft »Rußland von Europa abtrennte« (o. c., S. 84) und seine Gesellschaft zutiefst prägte. S. auch Axel von Gadolin, Von den Tataren zu den Sowjets, Tübingen 1971, S. 20 und 29—35; Oswald Sprengler, Der Untergang des Abendlandes, Taschenausgabe, II, München 1972, S. 783—794 und 1190¹. Im Wolgaraum und in Sibirien herrscht im Gegensatz zu Europa keine landschaftliche und volkliche Vielfalt: auf diesen weiten Flächen leben die vorrussischen Völker nur noch in verhältnismäßig kleinen, gesprengten Rückzugsgebieten (S. Karten in Vuorela 222, 238, 266, 284, 306!). Somit irrt Haarmann 36—37, wenn er sie zu Europa rechnet.
- 110) Haarmann 361 und 375; Vuorela 9—13 und 221—274; Wendt
- 111) Haarmann 197 und 391 stellt die enge sprachliche Zugehörigkeit des Gagausischen zu Türkeitürkisch fest. Für diesen und solche Fälle schlägt er die unglückliche Bezeichnung »Kulturdialekt« vor. Viel besser scheint es mir, mit Kloss 74 von A u s b a u s p r a c h e zu sprechen. Eine solche wird »nur deshalb als Sprache anerkannt«, »weil sie in ausgedehntem Maße in Schrift und Druck verwendet« wird, sofern »das Schrifttum viel nichtdichterische Prosa, sog. Sachprosa, umfaßt«. Dies trifft für Gagausisch zu, das selbst als Unterrichtssprache verwendet wird. Die Gagausen als christliches Volk heben sich deutlich sowohl von den Türkeitürken als auch von der südosteuropäischen türkischen Streuminderheit ab, die sich zum sunnitischen Islam bekennt (zu Zypern s. oben Anm. 62, zu Jugoslawien Rudolf Grulich, Die türkische Volksgruppe in Jugoslawien, in: EE 50—56, 31. Jahrgang, 1974). — Das absterbende Karaimisch wird hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt. Im Frühmittelalter bekannte sich ein tatarischer Stamm nördlich des Schwarzen Meers zum Judentum. Aus ihm gingen die Karäer als Splittergemeinschaft hervor und behielten ihre Sprache. S. Salcia Landmann, Die Juden als Rasse, Olten 1967, S. 189—196. — Die Krimtataren am Schwarzen Meer (s. Sprachen!) bilden einen sprachlichen Ausläufer der Türkei, unter

deren Schutz sie in der Neueren Zeit standen (Atlas 85, 93, 103, 105), und gehören somit Kleinasien an.

- 112) Haarmann 386—387
- 113) Héraud 31
- 114) Malta 21 ff.
- 115) Malta 45—48
- 116) Haarmann 364—365; Héraud 157—159. Vielleicht ist Baskisch mit Georgisch verwandt.
- 117) Auch Szekler genannt (Gyulia Zathurecky in Straka 620)
- 118) Gjon Gjonmarkaj in Straka 570—571
- 119) Nordostkatalonien 151—152
- 120) Kloss 77—78 und 523
- 121) Die Zeitschrift *Sprachspiel*, Luzern, setzt sich verdienstvoll für den grundsätzlichen Gebrauch der Schriftsprache bei mündlicher Wiedergabe nicht dichterischer Inhalte ein. S. auch Bernhard Sowinski in: *Wirkendes Wort* 17, Düsseldorf 1967, S. 348
- 122) Kloss 74
- 123) Piemont 151—153 und 157—160
- 124) Kloss 288—292. Vgl. Südtiroler Erstkläbler unter dem Faschismus: »Wir hatten von allem und jedem unsere ganz bestimmten Vorstellungen (...). Unsere Kirche war Einheit von Kirche und Turm — in der Fibel stand der »campanile« abseits des Gotteshauses, und die Glocken schwebten sozusagen im Freien (...). Und wo wir einen Christbaum oder eine Krippe erwartet hätten, begegneten wir der »Befana« und einer Schar von Dudelsackbläsern. Was war ein Dudelsack? (Claus Gatterer, *Schöne Welt — böse Leut, Kindheit in Südtirol*, Wien-München-Zürich 1968, S. 44—45).
- 125) Jaume Vicens i Vives, *Notícia de Catalunya*, Barcelona 1962, S. 52—54
- 126) Romà Comamala, *Iniciació a Catalunya*, Montserrat (Katalonien) 1975, S. 174—175
- 127) Atlas 24; Frankreich 25—26; Jus: »I Celts e i lôr teritoris«
- 128) Louis Alibert, *Dictionnaire occitan-français d'après les parlers languedociens*, Toulouse 1965, S. 182. In der wichtigsten provenzalischen Schriftsprache, die auf den Mundarten östlich der Rhone ruht, heißt Heidekraut *brusco*.
- 129) Mätzler 24
- 130) Elias 268 (Bd. III); Tiefenthaler 2—3
- 131) Mätzler 30
- 132) Mätzler 18
- 133) Mätzler 31—32
- 134) Mätzler 33
- 135) Tiefenthaler 5
- 136) Montafon 86; Tiefenthaler 74
- 137) Tiefenthaler 127—128
- 138) Paul Zinsli, *Ortsnamen*, Frauenfeld 1971, S. 68
- 139) Tiefenthaler 66
- 140) Montafon 157—184
- 141) Bergvölker 500—507; Richard Hamann, *Geschichte der Kunst von der altchristlichen Zeit bis zur Gegenwart*, Ost-Berlin 1957, S. 67, 108, 125—135; Philip Sherrard, *Byzanz*, Reinbek bei Hamburg 1972, S. 140 und 142—143; Gerald Simons, *Die Geburt Europas*, *Time-Life International* 1969, S. 111; Edouard Utudjian, *Armenian Architecture*, Paris 1968
- 142) Heinrich Lützel, *Europäische Baukunst im Überblick*, Freiburg im Breisgau 1969, S. 58
- 143) Italien 42—51
- 144) George Henderson, *Early Medieval*, Harmondsworth (Middlesex) 1972, S. 15—29
- 145) Paolo Verzzone, *Werdendes Abendland*, Zürich 1967, S. 79; *Touring Club Italiano*, Friuli-Venezia Giulia, 4. Auflage, Mailand 1963, S. 380—382
- 146) Erich Kubach, *Das frühmittelalterliche Imperium*, Zürich 1968, S. 36—37
- 147) Kubach 35—36. Über einzelne Landschaften der Romanik s. die hervorragenden Monographien des Zodiaque-Verlags, La Pierre-qui-vire (Burgund)!
- 148) Kubach 40
- 149) Kubach 44
- 150) Kubach 46

- 151) Kubach 38—40
- 152) Max Grütter, Tausendjährige Kirchen, 2. Auflage, Bern 1966, S. 8—17
- 153) Z. B. Sant'Abbondio in Como und Sant'Ambrogio in Mailand. Zur lombardischen Romanik im Kanton Tessin s. Suisse romane, Zodiaque-Verlag (s. oben Anm. 147!), 1958, S. 8—9 und 159—214. Vgl. oben Anm. 124!
- 154) Kubach 76
- 155) Kubach 133
- 156) Kubach 96
- 157) Handschin 160
- 158) Frankreich 212—213; Handschin 166
- 159) Ruggiero Romano, Die Grundlegung der modernen Welt, Frankfurt am Main 1967, S. 37
- 160) Frankreich 347—348; Handschin 248—250
- 161) Helmut de Boor, Die höfische Literatur, 9. Aufl., München 1974, S. 222—226
- 162) Italien 174—175
- 163) Frankreich 218—219
- 164) Zur kastilischen Lyrik s. Francisco López Estrada, Introducción a la literatura medieval española, 3. Aufl., Madrid 1966, S. 136—138; zur galicisch-portugiesischen s. Claude-Henri Freches, La littérature portugaise, Paris 1970, S. 222—226 und Carmen Martín Gaité, Ocho siglos de poesía gallega — Antología bilingüe, Madrid 1972, S. 31 ff.
- 165) Boeckh 25
- 166) Luzius Keller, Übersetzung und Nachahmung im europäischen Petrarkismus, Stuttgart 1974
- 167) Boeckh 25 und 36
- 168) Heinrich Christian Boie, Gottfried August Bürger, Matthias Claudius, Ludwig Heinrich Christoph Hölty, Friedrich Leopold Graf zu Stolberg-Stolberg und Johann Heinrich Voss
- 169) Johannes Bolte und Georg Polívka, Anmerkungen zu den Kinder- und Hausmärchen der Brüder Grimm, I, Leipzig 1913, S. 165—187
- 170) Byzanz X und 252—255
- 171) Michael Seidlmayer, Das Mittelalter, Göttingen 1967, S. 10—11; Verf., La Provence, destin européen, in: L'Astrado 13, Touloun (Toulon) 1976, S. 69—85. Vgl. auch oben Anm. 23!
- 172) Barraclough 24
- 173) Steven Runciman, A History of the Crusades, III, Hardmonsworth (Middlesex) 1971, S. 455—462
- 174) Barraclough 22; s. auch Alexandre Marc in Héraud 10 (»sowohl... als auch«) und Rougemont 44—46
- 175) Foerster 35
- 176) Rougemont 153. Vgl. unten Anm. 183!
- 177) Italien 206—209
- 178) Zeilen 43—44; Frankreich 234—235
- 179) Zeilen 46—47; Jean Lestocquoy, Histoire de la Flandre et de l'Artois, 2. Aufl., Paris 1965, S. 45—47
- 180) Zeilen 61—65; Runciman 89—91
- 181) Zeilen 67—68; Italien 184; Runciman 132—133
- 182) Zeilen 86—87; Frankreich 238
- 183) Jeannine Quillet, Les clefs du pouvoir au Moyen Age, Paris 1972, S. 71—74, 78, 95—97
- 184) Voyenne 61
- 185) Foerster 38—40
- 186) Hercli Bertogg, Evangelische Verkündigung auf rätoromanischem Boden, Chur 1940, S. 86—112
- 187) Savramis 91; Seeberg 77
- 188) Savramis 73
- 189) Besonders die Wallfahrten: Richard Beitz (Hrsg.), Wörterbuch der deutschen Volkskunde, 3. Aufl., Stuttgart 1974, S. 520 und 931 (s. dennoch auch S. 464!)
- 190) Zu Thomas' Naturrecht s. Friedrich Heer, Europäische Geistesgeschichte, Stuttgart 1953, S. 166—170. Auf das Naturrecht bezieht sich wiederholt die Sprachencharta des Freiburger Instituts (o. c., S. 56—63).
- 191) Gegen die Türkei sei vor allem auf König Johann Sobieskis entscheidenden Anteil am Entsatz Wiens 1683 hingewiesen. Gegen das eurasiatische Großfürstentum Moskau, das spätere Rußland

- (s. oben Anm. 109!) konnte Polen die Ukraine, Lettland und Estland im 16. Jahrhundert erfolgreich verteidigen. Dann aber erfolgte »Rußlands Eindringen in Europa« (W. Kosyk in: *L'Est européen*, Hefte 93—100, Paris 1970), das auch für Polen 1945 zum vorläufigen Abschluß kam.
- 192) Von der ersten Belagerung Wiens 1529 bis zum Gewinn des Buchenlandes 1775 und selbst bis zur Abschaffung der Militärgrenze bannte Österreich von Westmitteleuropa die türkische Gefahr und holte weite Länder vom Dnjestr bis zur Adria in den europäischen Lebenskreis wieder. Dies verdient hier in einer österreichischen Veröffentlichung von einem Katalanen anerkennend festgehalten zu werden.
- 193) Vor allem durch den Sieg von Lepanto 1571
- 194) Atlas 112
- 195) Vor allem unter König Franz I. gegen Kaiser Karl V.
- 196) Ware 104—105
- 197) Nordostkatalonien 156
- 198) Jaume Rossinyol, *Le problème national catalan*, Paris-Den Haag 1974, S. 163—167
- 199) Atlas 123; Frankreich 467
- 200) Frankreich 506
- 201) Lebesque 127—157
- 202) Claus Gatterer, *Im Kampf gegen Rom*, Wien 1968, S. 23—25
- 203) Elias 17—22 (Bd. II) und 32—37 (Bd. III)
- 204) Michel Galloy in Straka 69
- 205) Mathias Bernath in: Hans Kohn (Hrsg.), *Die West- und Südslawen*, Frankfurt am Main 1960, S. 276—277; Jörg K. Hoensch, *Geschichte der Tschechoslowakischen Republik*, Stuttgart-Berlin-Köln 1966, S. 38—50
- 206) Minderheiten 57—60
- 207) Frankreich 630. Bodenständige Sprachen im französischen Staatsraum sind Baskisch, Bretonisch, Französisch, Italienisch, Katalanisch, Niederländisch, Provençalisch (mehrere Schriftsprachen, s. oben Anm. 128!), seit 1919 auch Deutsch.
- 208) Nordostkatalonien 156—157
- 209) Lafont 212; Pierre G. Laurent in Straka 85—86
- 210) Nordostkatalonien 156—157
- 211) Lafont 211
- 212) Cahiers 1 (1973/4); zum kleinen Bretonen s. Lebesque 43—51
- 213) Karl Jordan, *Investiturstreit und frühe Stauferzeit 1056—1197*, München 1973, S. 142
- 214) Cahiers 2 (1972/4)
- 215) Cahiers 4 (1971/4)
- 216) Cahiers 2 (1972/3), 15 (1973/4), 7 (1974/1), 3 (1974/4); Paul J. Hartmann in Steinbach 37—38
- 217) Cahiers 1—2 (1974/1); Paul J. Hartmann in Steinbach 39—40 und 42
- 218) Cahiers 2 (1974/1)
- 219) Héraud 72; Leo Weisgerber in Steinbach 22
- 220) Nordostkatalonien 158—160
- 221) Merian 6/XXVII, Wales, Hamburg 1974, S. 9
- 222) Kloss 282—284
- 223) Martin Walser, *Heimatkunde*, Frankfurt am Main 1968, S. 56
- 224) Hermann Levin Goldschmidt, *Weil wir Brüder sind*, Stuttgart 1975, S. 97
- 225) Amery 232—236; White 25—26
- 226) In: *Freiheit für den Widerspruch*, Schaffhausen 1976, S. 218
- 227) In: o. c., S. 128
- 228) In Franzens umbrischer Mundart heißt es *s o r' a c q u a* und *f r a t e f o c u* (Zeilen 15 und 17 des Sonnengesangs).
- 229) In: *Lettre à Louis Pauwels sur les gens inquiets*, Paris 1972, S. 204
- 230) In: *Der Bildungswert der Heimatkunde*, 6. Aufl., Stuttgart 1964, S. 22
- 231) Heinrich Löffler, *Mundart als Sprachbarriere*, in: *Wirkendes Wort* 22, Düsseldorf 1972, bes. S. 37—39; ders., *Deutsch für Dialektsprecher: Ein Sonderfall des Fremdsprachenunterrichts?* in: *Deutsche Sprache*, München 1974, bes. S. 108—109, 112, 114—117, 119—120. Univ.-Prof. Dr. Heinrich Löffler, Basel, ist ein Alemanne aus Engen im Hegau.

- 232) Durch dieses Beispiel bezog ich mich auf den Kampf der Vorarlberger gegen das vorgesehene Kernkraftwerk in Rütli/Rheintal. Nun ist dieser Kampf einstweilen gewonnen.
- 233) Rougemont 167 und 189—192
- 234) In: *Des choses à dire*, Paris 1973
- 235) Freiburg 87 (23/a)
- 236) *Héraud* 279—280
- 237) Freiburg 69 (19/c) und 73 (c/1); *Héraud* 93—103
- 238) Freiburg 53 (7) und 87 (23/a)
- 239) EE 9—10 (32. Jahrgang, 1975); Kloss 189—215; Theodor Veiter, *Das Volksgruppenrecht als elementarer Baustein für ein vereinigtes Europa*, München 1967, S. 15—16

Teil II

**BEISPIELE FÜR FÖDERALISIERUNGEN ZUM ZWECKE
DER KONFLIKTREGELUNG**

KARL HAHN und MANFRED HÖLSCHER, AACHEN

FÖDERALISIERUNG DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

G. N. d'Ohsson, der während eines mehrjährigen Aufenthaltes in der Schweiz feststellen konnte, wie sehr »les institutions fédéralistes étaient à l'origine de la prospérité et de l'équilibre du pays où il avait découvert un régime vraiment démocratique, le respect des droits de chaque citoyen, l'hostilité au culte de la personnalité et un développement du sens civique devenu rare dans notre siècle«¹⁾, verweist auch auf die Bundesrepublik Deutschland, als einem Beispiel für die von ihm für Frankreich befürwortete »République fédérale, démocratique et sociale«²⁾.

Würde die Benennung eines Staates dessen in der Verfassung explizierte sowie in der Verfassungswirklichkeit realisierte Selbstverständnis als einander identisch und unmittelbar ausdrücken, so bedeutete die Formulierung: »Föderalisierung der Bundesrepublik Deutschland« einen Widerspruch. Dem ist jedoch nicht so; diese Formulierung artikuliert vielmehr die These, die Bundesrepublik Deutschland sei noch weit davon entfernt, ein föderaler Staat, geschweige denn ein Wirtschaft und Gesellschaft umfassendes integral-föderales System zu sein.

Daß das in der Kennzeichnung »Bundesrepublik Deutschland« angezeigte und im Grundgesetz, wenn auch nur fragmentarisch, ausgelegte föderal-demokratische Selbstverständnis in der theoretischen³⁾ und praktischen Interpretation der Verfassung nicht voll entfaltet, ergänzt und im öffentlichen Bewußtsein verankert, sondern eher zurückgebildet wurde, ist sowohl von einem allgemein föderalen Standpunkt aus wie auch aus deutscher Perspektive⁴⁾ zu bedauern, denn dadurch hätte die Bundesrepublik Deutschland in ähnlicher Weise wie die Conföderatio Helvetica, die Schweizer Eidgenossenschaft, Modell für Europa als einer föderaldemokratischen Zivilmacht⁵⁾ werden können.

Angesichts der Tatsache, daß die Bundesrepublik Deutschland sich dahingehend entwickelt, daß sie in Westeuropa die führende kapitalistische Wirtschafts- und aufgrund seiner Grenzlage, seiner Mark-Stellung⁶⁾, zwangsläufig stärkste Militärmacht zu werden droht, erweist sich die Rückbesinnung auf das im Grundgesetz ursprünglich angelegte föderal-demokratische Selbstverständnis nicht nur als berechtigt, sondern auch als politisch notwendig.

Obwohl die Bundesrepublik Deutschland sich bei ihrer Gründung einerseits in die staatlich-politische Kontinuität des deutschen Reiches und Staates in seinen verschiedenen Ausformungen seit dem Bismarck-Reich bis zur Weimarer Republik stellte, mußte sie doch andererseits in der radikalen Absage an den nationalsozialistischen Totalitarismus eine neue Grundlage und ein neues Selbstverständnis zu erlangen suchen, wodurch ein Zurück zur Demokratie von Weimar⁷⁾, ihrem Selbstver-

ständnis und ihren aus dem preußisch-deutschen Kaiserreich stammenden Hypotheken ausgeschlossen sein sollte. Denn bei aller Differenz zwischen Weimarer Republik und NS-Regime ist dieses doch aus jenem hervorgegangen — und nicht als Produkt eines politischen Zufalls entstanden.

Der Auftrag der Alliierten an den Parlamentarischen Rat, eine demokratische Verfassung auf föderaler Grundlage auszuarbeiten, sollte ein Wiederstehen eines deutschen Machtstaates verhindern: »Die Ursache dieser durchgängigen Vorliebe für die klare föderalistische Lösung war nicht nur die Erinnerung an die Pervertierung des zentralistischen Einheitsstaates zum allmächtigen, weder an Recht noch Moral gebundenen Führerstaat durch den Nationalsozialismus. Eine wesentliche Ursache daneben waren auch die schlechten Erfahrungen, die das deutsche Volk während der Weimarer Zeit mit dem föderalistisch getarnten dezentralisierten Einheitsstaat der Weimarer Republik gemacht hat.«⁸⁾

Der radikale, die Grundlagen betreffende Bruch mit dem NS-Regime und seinem extremen Zentralismus, Totalitarismus sowie Militarismus implizierte die Absage an die zentralistischen, autoritär-obrigkeitsstaatlichen und militaristischen Tendenzen des Kaiserreichs sowie der Weimarer Republik als einem dezentralisierten Einheitsstaat. Dieser Bruch bedeutete, insofern er ernst gemeint war und soweit er wirklich vollzogen wurde, die Neugründung des deutschen Staates als Zivil- statt Militärmacht, auf föderaler statt zentralistischer, demokratischer statt obrigkeitsstaatlicher Grundlage. Mit der föderalen Verfassungsstruktur wurde jedoch kein der deutschen Verfassungstradition völlig fremdes Prinzip gewählt, vielmehr wurde ein ursprüngliches, durch die zentralistischen Tendenzen der Vergangenheit überlagertes Prinzip, das als Vorgabe und politische Bedingung der Alliierten von den liberalen und sozialdemokratischen Kräften nur widerwillig⁹⁾ akzeptiert wurde, wieder in sein Recht eingesetzt; durch dessen Abbau wird folglich das freiheitliche Fundament und der ursprüngliche demokratische Charakter der Bundesrepublik Deutschland in Frage gestellt.

Das Föderale und Föederal-Demokratische ist gerade das Neue der Bundesrepublik Deutschland, das sie von den ihr vorausgegangenen politischen Systemen und von dem mit ihr konkurrierenden zweiten deutschen Staat, der DDR, inhaltlich unterscheidet und vor ihnen auszeichnet. In dem Maße, in dem dieses ihr Spezifische und Wesentliche nicht verwirklicht oder wieder zurückgebildet wird, gleicht sie sich bestimmten Ausprägungen des preußisch-deutschen Kaiserreichs, der Weimarer Republik, eventuell auch des faschistischen NS-Regimes oder der zentralistischen und totalitären DDR immer mehr an, und es können Strukturen, die für die Bundesrepublik Deutschland zunächst überwunden schienen, auch für sie wieder bestimmend werden.

Obwohl deutsche Widerstandsgruppen¹⁰⁾ und demokratische Kräfte im Nachkriegsdeutschland ein Wirtschafts- und Gesellschaftssystem jenseits von Kapitalismus und marxistischem Sozialismus bzw. Kommunismus zu konzipieren und zu etablieren versucht hatten und obwohl die soziale Marktwirtschaft als Alternative zum Kapi-

talismus entwickelt und intendiert worden war¹¹⁾, stellt die Bundesrepublik Deutschland mittlerweile, bedingt durch externe und interne Faktoren und Entscheidungen, die stärkste, durch zunehmende Konzentrationsbildung gekennzeichnete liberalkapitalistische Wirtschaftsmacht Westeuropas dar. Die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland ist als ausgeprägt bourgeoise zu qualifizieren, deren Arbeiterschaft sich weitestgehend verbürgerlicht hat und damit integriert werden konnte, so daß hier schwerlich wirtschafts- und gesellschaftsföderale Ansätze, Elemente oder Strukturen als Basis¹²⁾ eines föderativen politischen Systems zu finden und zu erwarten sein werden.

Doch selbst abgesehen von den fehlenden wirtschafts- und gesellschaftsföderalen Strukturen weist die Bundesrepublik Deutschland auch in staats- und verfassungsföderaler Hinsicht erhebliche Defizienzen auf. Das Grundgesetz bestimmt zwar in Art. 20 Abs. 1 die Bundesrepublik Deutschland als demokratischen und sozialen Bundesstaat und nimmt das föderale Verfassungsprinzip in Art. 79 Abs. 3 in den einer Änderung entzogenen Kern der Verfassung auf. Doch diese föderalen Verfassungsprinzipien des GG müssen als sehr marginal und eingeschränkt beurteilt werden.

Der Neugliederungsauftrag des Grundgesetzes artikuliert die Erkenntnis, daß ein föderatives System gleichgewichtige Länder zur Voraussetzung hat. Daß dieser Einsicht entsprechend nicht vor oder zumindest bei der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland lebens- und leistungsfähige, gleichgewichtige Länder mit Staatsqualität gebildet wurden, die in der Lage gewesen wären, eine eigene politische Identität auszubilden, erweist sich als ein schwerwiegendes Versäumnis, denn eine nachträgliche Korrektur war und ist aus verschiedenen Gründen sehr schwer und unter den gegebenen innen- und parteipolitischen Bedingungen sehr wahrscheinlich überhaupt nicht zu erreichen.

Die deutschen Länder hätten unter Auswertung der politischen Erfahrungen föderativer Nachbarländer, insbesondere der der Schweiz, als Staaten konstituiert werden müssen, die eine der Schweizer Eidgenossenschaft, den Niederlanden oder Österreich analoge politische Identität zu entwickeln fähig gewesen wären.

Die die Bundesrepublik Deutschland konstituierenden Länder sind in Verkennung des Prinzips, dem zufolge die Glieder einer Föderation ihrerseits föderativ strukturiert sein müssen, keine föderativ, sondern zentralistisch organisierten politischen Gebilde. Dieser Zentralismus der Länder findet zwar an der institutionell garantierten Autonomie und Selbstverwaltung der Kommunen — einem fundamentalen Element föderativer Ordnung — seine Schranke. Doch die kommunale Selbstverwaltung ist nur als Prinzip des Verfassungsrechts garantiert. Das heißt, sie bedeutet keine Bestandsgarantie für die einzelne Gemeinde, deren Selbständigkeit folglich kommunalen Neugliederungen zum Opfer fallen kann — und zum Opfer gefallen ist. Die Kommune ist also entgegen dem föderativen Prinzip nicht als originäre und autonome politische Einheit anerkannt; ihre Selbständigkeit gilt vielmehr als verliehen und ist damit prekär. Das im Grundgesetz verankerte Verständnis kommunaler

Selbstverwaltung — als Gewährleistung des Bundes — bedeutet somit bereits eine erhebliche Einschränkung der föderativen Basis. Der Zentralismus der Länder- und Gemeindeverwaltungen hat denn auch durch die seiner Logik der bürokratischen Effizienz folgenden kommunalen Neugliederungen deren fragmentarisch-marginalen föderativen Charakter und damit die kommunal-demokratische Substanz großteils vernichtet. Es bleibt abzuwarten, inwieweit dieser Prozeß durch die geplante und vorbereitete Funktionalreform inhaltlich ausgeweitet und beschleunigt wird.

Die Demokratisierung Deutschlands wurde bekanntlich durch die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung durch den Freiherrn Karl vom und zum Stein begonnen; der Abbau kommunaler Demokratie kann nicht anders als der Beginn der Ent-Demokratisierung und Ent-Föderalisierung der Bundesrepublik Deutschland beurteilt werden. Wenn die im Grundgesetz angelegten föderal-demokratischen Ansätze einer inneren föderalen Strukturierung der Gemeinden und Länder eine Minderung dadurch erfahren, daß sie in der theoretischen und praktischen Interpretation des GG nicht angeeignet und ausgebaut, vielmehr zurückgebildet werden und folglich keine Entsprechung und Entfaltung im Selbstverständnis und in der politischen Praxis der Bundesrepublik Deutschland finden können, wird den föderativen Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland das konkrete Fundament entzogen, so daß diese sich kaum als föderal- und freiheitlich-demokratisch wird behaupten können.

Infolge gravierender Versäumnisse der Verfassungsväter und antiföderalistischer politischer Praxis ist es nicht verwunderlich, daß sich die Bundesrepublik Deutschland zu einem tendenziell zentralistischen Bundesstaat mit einem zunehmend ausgeprägter werdenden Nationalstaats-Selbstverständnis entwickelt.

Von Bayern vielleicht noch abgesehen, hat sich die politische Identifikation der Bürger stärker am Bund als an den Ländern orientiert. Es konnte nicht erwartet werden, daß von den Bürgern gleichzeitig eine doppelte Identifikation — mit dem Land und dem Bund — geleistet werden würde. Daraus ergab sich zu Beginn die Alternative: entweder Bildung von gleichgewichtigen Ländern mit Staatsqualität und ausgeprägter politischer Identität — oder Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland als zentralistischer Bundesstaat oder dezentralisierter Einheitsstaat mit einem Nationalstaats-Selbstverständnis analog dem Frankreichs und Großbritanniens, der eingeordnet werden könnte zwischen den USA als föderaler Republik und den europäischen unitarischen Nationalstaaten¹³⁾.

Die Hoffnung, die von manchen an die Neugliederungsdiskussion geknüpft wurde, daß dadurch die Föderalisierung der Bundesrepublik Deutschland neue Impulse erhalten würde, hat sich als illusionär erwiesen. Der Neugliederungsauftrag des GG, der unitarisierende Tendenzen bremsen oder umkehren sollte, wurde durch eine Verfassungsänderung¹⁴⁾ de facto aufgehoben. Julius Seeger kennzeichnet diesen Vorgang zu recht als »Aushöhlung des Föderalismus« und stellt fest: »Der Zentralstaat nimmt die letzten Hürden.... Wenn schon der Aufschub der Neugliederung den

Bundesstaat in seiner Substanz gefährdet — wie Heinz Kühn mit Recht gesagt hat — dann bedeutet die Verfassungsänderung, daß an den Fundamenten des verfassungsrechtlichen Pfeilers ‚Bundesstaat‘ gegraben worden ist. Trotz des Verbots von Verfassungsänderungen, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder ‚berührt wird‘ (Artikel 79 Abs. 3 GG), läßt sich nicht verkennen, daß die Bundesrepublik rasch auf einen dezentralisierten Einheitsstaat — mit föderalistischer Fassade — zuläuft. Ob der Bürger dieses Staates damit zufriedener sein wird? Es ist eine eigentümliche Erscheinung, daß das Heil im Zentralismus zu liegen scheint, wenn das Staatswesen föderalistisch ist, daß dagegen der Bürger im Zentralstaat — mag dieser nun England, Frankreich, Italien oder auch Spanien heißen — alle Unzufriedenheit mit dem Staat auf dessen Zentralismus zurückführt und regionale Autonomie fordert.

Die Chance, einen ausgewogenen Föderalismus, so wie er dem parlamentarischen Rat vorschwebte, Gestalt gewinnen zu lassen, ist verpaßt. Die Weiche ist umgestellt. Es bleibt erstaunlich, mit welcher Leichtigkeit das Grundgesetz in einem seiner tragenden Leitgedanken geändert werden konnte.«¹⁵⁾

Von den Faktoren, die eine föderal-demokratische Neuordnung Westdeutschlands erschwerten, bzw. die Entföderalisierung der Bundesrepublik Deutschland bedingen, seien genannt:

1. Die nur schwach entwickelten ethnischen Grundlagen sowie das Fehlen der sozio-linguistischen Voraussetzungen einer föderativen politischen Ordnung.

Abgesehen von Bayern, das auf eine nahezu ungebrochene traditionelle staatliche Kontinuität zurückblicken kann, und eventuell noch von Baden und Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein fehlt das ethnische Substrat für eine ausgeprägte föderative politische Struktur. Die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland ist relativ homogen.

Die beim deutschen, als einem in Stämme gegliederten Volk, als einem, wie Schelling formuliert hat, Volk von Völkern ursprünglich gegebene ethnische Voraussetzung einer föderativen politischen Ordnung wurde im Laufe der Geschichte allmählich zerstört. Einmal bewirkte die Feudalisierung Deutschlands bereits im Mittelalter den durch die Konfessionalisierung und den landesfürstlichen Absolutismus fortgesetzten Zerfall der Stammesgebiete und ihre Zersplitterung in eine Vielzahl bezüglich der Größe und Qualität höchst unterschiedlicher politischer Gebilde. Nach dem Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation 1806 wurde so dann die Beeinträchtigung des ethnischen Substrats für eine föderative politische Ordnung durch die Expansion des zentralistisch strukturierten Preußens, das vor allem in Norddeutschland autonome politische Gebilde zu Provinzen seines Zentralstaates machte, sowie durch die von der zentralistisch eingestellten nationalistischen Bewegung unterstützte Einigung Deutschlands durch die — es sei noch einmal be-

tont — zentralistische Hegemonialmacht Preußen unter Ausschluß von Österreich fortgesetzt. Die Weimarer Republik als dezentralisierter Einheitsstaat mit der Dominanz Preußens setzte den durch die Industrialisierung bereits im Bismarck-Reich geförderten Prozeß der Vereinheitlichung der Bevölkerung Deutschlands so weit fort, daß die ethnische Basis einer föderalen Ordnung durch die zentralistisch-totalitäre Gleichschaltung des NS-Regimes völlig negiert werden konnte.

Die nach der Niederlage 1945 erfolgte Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen präformierte sowohl die spätere Gliederung ersterer und beeinträchtigte damit von vornherein die Chance, Westdeutschland als demokratische Republik auf föderaler Grundlage zu konstituieren. Die dafür erforderliche Voraussetzung, nämlich gleichberechtigte, sozio-kulturell homogene Gliedstaaten mit etwa gleich starker Wirtschaftskraft, die ein autonomes Staatsbewußtsein und eine eigene politische Identität hätten ausbilden können, wurde gerade nicht geschaffen oder ermöglicht.

Diesen fundamentalen Fehler wollten die Verfassungsväter durch den Neugliederungsauftrag korrigieren. Diese Korrektur ist jedoch, wie bereits erwähnt, bis heute nicht erfolgt, und im Zuge der Entföderalisierung ist das Neugliederungsgebot durch eine Verfassungsänderung, die aus der Soll- eine Kann-Bestimmung machte, de facto aufgehoben worden.

2. Implikate der industriellen Massengesellschaft und kapitalistischen Wirtschaftsordnung.

Durch die Tatsache, daß die Bundesrepublik Deutschland auf dem Fundament einer industriellen Massengesellschaft und kapitalistischen Wirtschaftsordnung aufgebaut wurde, war die systemische und entscheidungslogische Einschränkung und Rückbildung der politischen föderativen Prinzipien, Elemente und Strukturen vorprogrammiert. Der dem kapitalistischen Wirtschaftssystem und der industriellen Massengesellschaft korrespondierende liberal-demokratische Sozialstaat mit seiner staatssozialistischen Daseinsfür- und Vorsorge und der technokratische Interventionsstaat zeitigen notwendig zentralistische Tendenzen. Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bestätigt die These, nach welcher eine integralföderative Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung die Voraussetzung eines föderativen politischen Systems darstellt. Neuere staatsrechtliche Arbeiten über den Föderalismus versäumen es nicht, »auf den egalisierenden Trend demokratischer Industriegesellschaften hinzuweisen sowie auf die Mobilität der modernen Gesellschaft, auf die Weiträumigkeit und Zentralisierungstendenz wirtschaftlicher Dynamik, auf die vereinheitlichende und zentralisierende Wirkung sozialstaatlicher und wirtschaftsinterventionistischer Prozesse und allgemein auf die Schwächung der territorialen Bestimmtheit des Einzelnen und der Gruppen gegenüber ihrer verstärkten Eingliederung in sachlich-funktionale Zusammenhänge«¹⁶). In den modernen Industrienationen wird dem Föderalismus notwendig seine Substanz entzogen und den nur noch formal-föderalen Strukturen, wenn sie überhaupt anerkannt werden, die Funktion übertragen, die »zentralisierenden und egalisierenden Einflüsse des modernen

Industriestaates zu mildern und enge Beziehungen zwischen Bürger und Staat herzustellen, ohne die Schaffung einheitlicher wirtschaftlicher und sozialer Lebensverhältnisse der Industriegesellschaft zu erschweren«¹⁷⁾.

Die Durchsetzung des liberalen Verständnisses von Demokratie sowie die Kombination von Demokratie und Kapitalismus mit den zwangsläufig sich entwickelnden Implikaten des Zentralismus, Bürokratismus, Militarismus und Imperialismus¹⁸⁾ eliminieren notwendigerweise die sittlich-praktische Qualität sowie dynamische Gerichtetheit föderaler Elemente und Strukturen; deren ursprünglich emanzipativer Charakter wird alteriert und reduziert zu einer manipulierbaren Formalität¹⁹⁾.

Die unitarische Tendenz der Entwicklung zum modernen Sozialstaat hat in der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern inzwischen zu einer erheblichen Kompetenzerweiterung des Bundes geführt. Das Bundesverfassungsgericht hat den Bund hierbei wirkungsvoll unterstützt. Es interpretierte den Artikel 72 Abs. 2 GG, wonach die Übernahme einer Gesetzgebungskompetenz durch den Bund von einem »Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung« abhängig sein soll, so großzügig, daß diese Übernahme in das »gerichtlich nicht nachprüfbare Ermessen des Bundesgesetzgebers gestellt und daher lediglich dem jeweiligen Spiel der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat unterworfen ist«²⁰⁾. Und einem solchen Bedürfnis wird bereits dann entsprochen, wenn eine bundesgesetzliche Regelung darauf abzielt, die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse überhaupt erst herbeizuführen«²¹⁾.

Durch die Bestimmung des Art. 109 Abs. 3 GG wurden die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder insofern ausgeweitet, als durch Bundesgesetz, für Bund und Länder gemeinsam, die Richtlinien für einen konjunkturgerechten Haushalt und die mittelfristige Finanzplanung festgelegt werden. Der Haushalt von Bund und Ländern hat prinzipiell den Erfordernissen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Um dieses Gleichgewicht zu gewährleisten und vor Störungen zu bewahren, hat der Bund durch Art. 109 Abs. 4 GG und durch das Stabilitätsgesetz²²⁾ weitere Bindungen der Länder an den Bund mit entsprechender Weisungsbefugnis geschaffen.

Die qualitative Änderung des bundesrepublikanischen Regierungssystems durch die Verschiebung der Machtverhältnisse zwischen Bund und Ländern zugunsten des Bundes kommt besonders deutlich zum Ausdruck durch die neuen Finanzierungszuständigkeiten des Bundes bei der Bewältigung der Gemeinschaftsaufgaben. Art. 91a und 91b GG führen insofern zu einer erhöhten Abhängigkeit der Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder und Gemeinden vom Bund, als diese dem Bund die Zusammenfassungs-, Leitungs- und Koordinierungsfunktion überlassen, mit der Begründung, daß der moderne Sozialstaat dadurch den ihm gestellten Aufgaben wirksamer in Planung, Lenkung und Durchführung sowie in sozialer Kontrolle und sozialer Sicherung gerecht werden könne²³⁾.

Kernpunkt der Finanzreform von 1969 ist der Art. 91 a GG, dessen Bestimmungen an der »Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse« orientiert sind und verhältnismäßig leicht um weitere Gemeinschaftsaufgaben erweitert werden können²⁴⁾.

Die Reduktion föderaler Kooperationsstrukturen sowohl im Verhältnis der Länder untereinander als auch zwischen Bund und Ländern, welche insbesondere durch die grundsätzliche Möglichkeit, den Katalog der Gemeinschaftsaufgaben noch zu erweitern, zunehmend intensiviert werden kann, negiert — unter Wahrung des Anscheins eines föderalen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland — nicht nur prinzipiell die Landesselbständigkeit und beseitigt somit eine der wichtigsten Schranken gegen den unitarischen Bundesstaat, sondern beeinträchtigt zudem die im System der organisierten Interessen ohnehin nur marginal vorhandenen Möglichkeiten qualitativer und nicht nur sachlogischer politischer Entscheidungen in zunehmendem Maße.

»Bedenklicher als die Beeinträchtigung der Landesselbständigkeit ist die parallel laufende Entmachtung der Parlamente, insbesondere die der Landtage. Wo Kooperation durch Verhandlungen zwischen den Spitzen der Exekutiv-Organen (hier in den Planungsausschüssen) im Stil des Völkerrechts ausgehandelt wird, bewirkt das faktische Kontaktmonopol der Exekutive, daß die Parlamente nur sehr geringe Chancen haben, vorbeugend (und korrigierend; die Verf.) auf die Beschlüsse der Planungsausschüsse ihren Einfluß geltend zu machen.«²⁵⁾

Die Zusammenarbeit der Länder untereinander sowie zwischen Bund und Ländern wird lediglich unter dem pragmatischen Gesichtspunkt erhöhter Effizienz bei der Bewältigung der sozialstaatlichen Aufgabenstellungen des technokratischen Leistungsstaates gesehen. Das spezifische Element dieses »kooperativen Föderalismus« — in begrifflicher Anlehnung an den in den Vereinigten Staaten von Amerika gebräuchlichen Terminus »cooperative federalism« — liegt im Gegensatz zum klassischen Bundesstaatsverständnis²⁶⁾ darin, daß durch die »stärkere Betonung eines Miteinander«²⁷⁾, aber unter der Richtlinienkompetenz des Bundes bei gleichzeitiger Wahrung des Anscheins der Freiwilligkeit, Kooperation mit unitarisierendem Effekt realisiert wird.

3. Die Unvereinbarkeit von Parteienstaat und Bundesstaat

Die tiefgreifenden Defizienzen sowie Struktur- und Steuerungsprobleme des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland sind in ihrer Ambivalenz und Widersprüchlichkeit weitestgehend die Konsequenz der verfassungsmäßigen und politisch-praktischen Kombination von Parteienstaat und Bundesstaat.

»Die Entwicklung der Bundesrepublik«, schreibt Gerhard Lehmbruch in: 'Parteienwettbewerb im Bundesstaat', »ist durch zunehmende Inkongruenz zweier Subsysteme ... charakterisiert: Im Parteiensystem setzt sich ein Modell der Konfliktre-

gelung durch, das gegenläufig zu den hergebrachten Regeln der Konfliktaustragung im Bundesstaat ist.«²⁸⁾

»Das Parteiensystem einerseits, das föderative System andererseits sind von tendenziell gegenläufigen Entscheidungsregeln bestimmt und drohen sich gegenseitig lahmzulegen.«²⁹⁾

Und Lehmbruch stellt sich die Frage, »ob dies nicht das Funktionieren des politischen Systems insgesamt zu blockieren droht«³⁰⁾.

Der Parteienstaat, der de facto durch die »funktionale Verflechtung von Parteien und organisierter Staatlichkeit«³¹⁾ charakterisiert ist und in dem folglich die Parteien die politisch entscheidenden Institutionen darstellen, steht im Widerspruch zu Art. 21 GG, dem zufolge den Parteien nur ein Mitwirkungsrecht zuerkannt wird. In der politischen Praxis verhindern die Parteien nicht nur die autonome Willensbildung des Volkes; sie stellen Herrschaftsinstrumente dar und üben insofern ein Herrschaftsmonopol aus, als der legislative sowie der exekutive Prozeß in seinen wesentlichen Entscheidungen nahezu ausschließlich parteipolitisch bestimmt ist. Zwar wird die dominante Stellung der Parteien im Staat mit dem Hinweis darauf, der Parteienstaat sei pluralistisch, geleugnet; dieser Pluralismus ist jedoch ein rein formaler, d. h. ein reduzierter, der die inhaltliche, konkrete Vielfalt nicht zur Artikulation und Repräsentation gelangen läßt. Und hiervon wird auch die Forderung nach innerparteilicher Demokratie als »conditio sine qua non des Parteienstaates«³²⁾ berührt: sie ist insofern illusionär, als sich »unter den Bedingungen des autoritätsfördernden Parteienrechts kaum eine Mehrheit politisch bewußter Mitglieder ..., die zu effektiver Kontrolle oder Übernahme von Verantwortung in der Lage wären«³³⁾, formieren kann. Die Bestimmung des Art. 21 Abs. 1 GG, wonach »die innere Ordnung« der Parteien »demokratischen Grundsätzen entsprechen muß«, kann einmal dadurch eine de-facto-Aufhebung erfahren, daß es prinzipiell dem Gesetzgeber, d. h. den Parteien selbst, überlassen bleibt, demokratische Grundsätze inhaltlich zu konkretisieren; ihr steht zudem die den politischen Parteien eigentümliche innere Dynamik der Oligarchiebildung³⁴⁾ entgegen.

Die Behauptung Trautmanns, die Oligarchisierungstendenz stelle kein spezifisches Problem des in den modernen Massendemokratien vorherrschenden Typs der Volkspartei dar und könne in ihr am ehesten bewältigt werden, erweist sich insofern als unhaltbar, als gerade die Volkspartei durch den Verlust demokratischer Substanz und politischer Alternativbildung infolge der zunehmenden Einschränkung und Formalisierung inhaltlicher Kommunikation und Konsensbildung charakterisiert ist. Dieser Trend der allgemeinen Entpolitisierung begünstigt und verstärkt die Ausbildung sowohl intra- als auch interparteilicher Autoritätsstrukturen in außerordentlichem Maße. Es ist daher nicht verwunderlich, daß insbesondere seit der Endphase der großen Koalition im Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland eine »tiefgreifende Konzentrationsbewegung«³⁵⁾ zu beobachten ist, die sehr wahrscheinlich über den Bereich des Parteiensystems noch hinausgehen und die Struktur und

Qualität des gesamten politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland grundlegend verändern wird.

Zwar haben sich die aus der Unvereinbarkeit von Parteienstaat und Bundesstaat resultierenden Konflikte noch nicht als so schwerwiegend erwiesen, daß sie eine völlige Abschaffung des Föderalismus provoziert hätten; in dem Maße jedoch — so ist zu befürchten — in dem sich diese Unvereinbarkeit manifestiert, wird gegen die föderalistische Alternative und für den zentralistischen Bundesstaat entschieden werden.

Die bundesstaatliche Ordnung stellt infolge der zunehmend beanspruchten und praktizierten Prädominanz der Bundesexekutive keine »Schranke gegen die Allmacht zentral geführter Parteienapparate«³⁶⁾ mehr dar.

Die Eigendynamik der Bundesrepublik Deutschland führt, wie gezeigt, zunehmend zu einem Abbau föderaler Strukturen und zum Verlust demokratischer Substanz. Die Bundesrepublik Deutschland wird sich zu einem weitgehend zentralistischen Machtstaat ausbilden; es wird also gerade das eintreten, was die Alliierten durch ihre Vorgaben verhindern wollten.

Diese Entwicklung wird von innen heraus (endogen) eine Korrektur oder gar Umkehrung nicht erfahren, so daß, sollten Frankreich, Belgien und Großbritannien, Italien und Spanien sich zu föderalisieren beginnen, die Bundesrepublik Deutschland eines Tages durchaus zu den in der Substanz am wenigsten föderalisierten Staaten gezählt werden müßte.

Damit erweist sich die Hoffnung, die Bundesrepublik Deutschland könne »eine für eine künftige Europäische Föderation vorbildliche Struktur«³⁷⁾ ausbilden, als trügerisch. Wenn »gerade in einem integrierten Europa ... ein solches Gleichgewichtssystem (einer gewaltentrennenden und gleichgewichtig-kooperativen föderalen Organisation sowohl innerhalb der Mitgliedsstaaten als auch zwischen diesen; die Verf.) von existenzieller Bedeutung«³⁸⁾ ist, dann wird die Bundesrepublik Deutschland anstatt zum Vorbild eher zum größten Hindernis für eine Europäische Föderation werden.

Im Gegensatz zur Ansicht Altiero Spinellis muß hier doch eine Gefahr gesehen werden. Spinelli schreibt: »Die Deutschen (der BRD; die Verf.) haben bisher die Wahl getroffen, daß ihr ökonomisches, politisches und ökologisches Gleichgewicht nur mit einer europäischen Lösung gefunden werden kann. ... Wenn die europäische Perspektive verschwindet, dann wären die Deutschen zum Nationalismus verdammt. ... Die Tatsache, daß die Deutschen einflußreicher und wirtschaftlich stärker sind, als die anderen, ist keine Gefahr. Zwar denken die Deutschen heute mehr in nationalen Kategorien als früher, sie sind aber auch die Leute, die am stärksten die Direktwahlen zum Europäischen Parlament verfochten haben. Weil sie wissen, ... daß ihre Stärke von den Nachbarn nur akzeptiert wird, wenn sie in die Europäische Gemeinschaft einbezogen ist.«³⁹⁾ Spinelli übersieht, daß eine zentralistische Bundesrepublik als ein Machtstaat mit dem größten Wirtschafts- und Militärpotential

Europas allenfalls in ein nicht nur in seinen äußeren, sondern teilweise auch inneren Beziehungen durch imperiale Strukturen⁴⁰⁾ bestimmtes Europa konföderierter kapitalistischer Staaten integriert werden könnte, nicht jedoch in ein föderal-demokratisches Europa mit einer gleichgewichtigen inneren Struktur. Die Bundesrepublik Deutschland steht somit vor der Wahl, den zu einer unitarischen Wirtschafts- und Militärmacht eingeschlagenen Weg mit allen Implikaten und innen- wie außenpolitischen Konsequenzen zu Ende zu gehen, oder aber sich (gezwungenermaßen) zu der ursprünglich intendierten freiheitlich-demokratischen Zivilmacht auf föderaler Basis umzuwandeln.

Angesichts der Stellung der Bundesrepublik Deutschland in Europa sowie der kulturellen und ökonomischen Verflechtung der europäischen Staaten untereinander ist, wie Franz W. Jerusalem bereits 1949 formuliert hat, zu hoffen, »daß die Idee des föderalistischen Staates von außen an das politische Denken in Deutschland herangetragen wird. Je stärker sich nämlich die Idee der ‚Vereinigten Staaten von Europa‘ im Denken durchsetzt und für Deutschland in den Bereich praktischer Möglichkeiten tritt, desto mehr wird der Föderalismus zu einem akuten Problem werden. Föderalismus nach außen und Zentralismus nach innen sind ... unvereinbare Gegensätze. Wer die Idee der Vereinigten Staaten von Europa und damit den Föderalismus für die auswärtigen Beziehungen bejaht, muß diesen auch für den inneren staatlichen Aufbau wollen.«⁴¹⁾

ANMERKUNGEN

- 1) G. N. d'Ohsson: *Pour une Republique Federale Francaise*, Neuchâtel (Suisse) 1962.
- 2) *Ibid.*, S. 143.
- 3) Als antiföderalistische Interpreten vgl. Konrad Hesse: *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962, und Werner Weber: *Das Problem der Revision und einer Totalrevision des Grundgesetzes*. In: *Festausgabe für Theodor Maunz*, herausgegeben von Spanner, H., Lerche, P. u. a., München 1971.
- 4) Die Entwicklung eines eindeutigen föderal-demokratischen Selbstverständnisses hätte für die Bundesrepublik Deutschland einen wesentlichen Beitrag zur Aufarbeitung der politischen Vergangenheit beinhalten können.
- 5) Siehe Kohnstamm M./Hager W. (Hrsg.): *Zivilmacht Europa — Supermacht oder Partner?* Frankfurt/M. 1973; insbesondere: François Duchêne, *Die Rolle Europas im Weltsystem. Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz*, S. 11 ff und S. 28.
- 6) Vgl. die geopolitischen Hintergründe und Bedingungen des Aufstiegs Preußens und Österreichs sowie die Motivation und Begründung der Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland.
- 7) Obwohl die Bonner Demokratie die Fehler der Weimarer Republik zu vermeiden bestrebt ist, zeitigt sie dennoch infolge ihrer Improvisiertheit undemokratische Tendenzen.
- 8) Carlo Schmid: *Bund und Länder*. In: Löwenthal, R./Schwarz, H.-P. (Hrsg.), *Die zweite Republik*. Stuttgart 1974, S. 247 f.

- 9) Zwar resultierte dieser Widerstand aus der bis in das Bismarck-Reich zurückreichenden zentralistischen Orientierung der liberal- und sozialdemokratischen Kräfte, stellte aber doch einen Widerspruch dar zu den Notwendigkeiten, die sich aus der Logik der Neugründung ergaben.
- 10) Vgl. Günter Schmolders: Personalistischer Sozialismus. Die Wirtschaftsordnungskonzeption des Kreisauer Kreises der deutschen Widerstandsbewegung. Köln und Opladen 1969.
- 11) Vgl. H.-P. Schwarz: Vom Reich zur Bundesrepublik. Neuwied und Berlin 1966, S. 393.
- 12) Inwiefern ein föderales sozio-ökonomisches System die Voraussetzung einer föderalen politischen Ordnung darstellt, vgl. Karl Hahn: Föderalismus. Die demokratische Alternative. München 1975, insbesondere S. 238 ff.
- 13) Vgl. hierzu: Fried Esterbauer: Kriterien föderativer und konföderativer Systeme. Wien 1976, S. 38 f und S. 47 ff.
- 14) Diese den Neugliederungsauftrag betreffende Verfassungsänderung wandelte die Soll- in eine Kann-Bestimmung um.
- 15) Deutsche Zeitung, 23.12.1976, Nr. 52, S. 30.
- 16) Wieland Hempel: Der demokratische Bundesstaat. 1969, S. 211.
- 17) Karl Heinz Walper: Föderalismus. Berlin 1970, S. 88.
- 18) Vgl. Konstantin Frantz: insbesondere: Der Föderalismus als das leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organisation unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland, kritisch nachgewiesen und konstruktiv dargestellt. Neudruck der Ausgabe 1879, Aalen 1962.
- 19) Die Entstehung der Bürgerinitiativen sowie die zunehmend repressiven Gegenmaßnahmen des Staates (back-lash) gegen deren politische Aktivitäten signalisieren die Brisanz dieser Entwicklung.
- 20) Vgl. B Verf GE 13, 213 und 224 f, zit. nach: H. Fröchling: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern. Schriftenreihe: Sozialwissenschaften, Bd. 1, Freiburg im Breisgau 1972, S. 40.
- 21) Vgl. B Verf GE 13, 230 und 223 f, zit. nach: H. Fröchling, op. cit., S. 41.
- 22) Vgl. Jörg Huffschild: Die Politik des Kapitals. Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik. Frankfurt am Main 1969, S. 157 f: »Diese Bestimmungen sind nichts anderes als Einschränkungen des Prinzips des Föderalismus, auf dem die Bundesrepublik aufgebaut ist. Aus diesem Grunde mußte der Verabschiedung des Stabilitätsgesetzes auch eine Änderung des Grundgesetzes vorausgehen.«
- 23) Vgl. H. Fröchling, op. cit., S. 43 f.
- 24) Vgl. Jörg Huffschild: op. cit., S. 181: »Die Operation mit dem Begriff der Gemeinschaft und der Appell an die gemeinschaftliche Verantwortung für gemeinschaftliche Aufgaben sowie die Konkretisierung in drei vergleichsweise harmlosen Exempeln darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich hier um eine erhebliche Stärkung der Zentralgewalt handelt.«
- 25) Peter Schierbock: Wesen und Wandel des föderativen Prinzips im Staatsleben der Bundesrepublik Deutschland. (Examensarbeit RWTH Aachen) Aachen 1975, S. 58.
- 26) Vgl. Fried Esterbauer, op. cit., S. 29 ff.
- 27) Konrad Hesse: Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. In: Festschrift für Gerhard Müller, herausgegeben von Theodor Rittersbach und Willi Geiger, Tübingen 1971, S. 145.
- 28) Gerhard Lehmbruch: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart. Berlin, Köln, Mainz 1976, S. 16.
- 29) Ibid., S. 7.
- 30) Ibid., S. 11.
- 31) Helmut Trautmann: Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat. Berlin 1975, S. 55.
- 32) Friedrich J. Bröder: Das Problem der innerparteilichen Demokratie. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 1970, S. 1166.
- 33) Helmut Trautmann, op. cit., S. 16 f.
- 34) Vgl. Robert Michels: Zur Soziologie des Parteienwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens. Stuttgart 1970, S. 342 ff und S. 351 ff.
- 35) Gerhard Lehmbruch, op. cit., S. 25.

- 36) Alfred Leclaire: Föderalismus mit Zukunft? Mannheim-Ludwigshafen 1970, S. 39.
- 37) Fried Esterbauer, op. cit., S. 48.
- 38) Ibid., S. 48.
- 39) Altiero Spinelli: »Europa am eigenen Fleisch erlebt.« Interview in: Forum Europa. Zeitschrift für transnationale Politik Nr. 1/2 1977, S. 9.
- 40) Vgl. Johan Galtung: Kapitalistische Großmacht Europa oder die Gemeinschaft der Konzerne? Reinbeck bei Hamburg 1973, S. 58 ff und S. 80 ff.
- 41) Franz W. Jerusalem: Die Staatsidee des Föderalismus. Tübingen 1949, S. 4.

PIERRE LIENARDY, ATH (BELGIEN)

AUF DEM WEG ZUM FÖDERALISMUS IN BELGIEN

Häufig wird ein französischsprachiger Belgier im Ausland gefragt, ob er Franzose wäre, und wird ihm auf die Antwort, daß er Belgier wäre, erwidert: »Ah, das ist jenes Land, in dem sich Flamen und Wallonen in den Kirchen schlagen«. Mit weiteren Fragen konfrontiert, wird der Belgier dann eine lange und düstere Geschichte erzählen.

Seit vielen Jahren haben in Belgien die Konflikte und Gebietsansprüche zugenommen: die Probleme der Sprachgemeinschaften der 5,5 Millionen Flamen und der 3 Millionen Wallonen sowie in Brüssel der 1 Million Einwohner. Um das Verständnis für die tiefgehende Änderung in den belgischen Institutionen zu erleichtern, muß der geschichtliche Ablauf gewisser politischer, kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Fakten in Erinnerung gerufen werden, um die Entwicklung verschiedener Probleme und ihrer Lösungen zu analysieren.

I. Der Einheitsstaat und die Dezentralisation der Staatsgewalt

Das Königreich Belgien entstand 1830 infolge einer Volkserhebung gegen die Streitereien und Auswüchse des holländischen Regimes. Die südlichen Provinzen, die das heutige Belgien bilden, haben unter dem alten Regime ein unterschiedliches Geschick erfahren. Sie erlebten vom 13. bis 16. Jahrhundert eine Blüte. Die großen Städte Flanderns wurden durch den Textilhandel reich; die südlichen Städte verarbeiteten die Textilien und die Metalle, wobei sie vor allem durch die Waffenfabrikation berühmt wurden.

Die belgische Verfassung datiert vom 7. Februar 1831. Sie ist vom einen Tag nach der Revolution gewählten Nationalkongreß abgefaßt worden. Der liberale Einfluß war dabei sehr stark: der Text sichert zuerst die politischen Rechte der Bürger, vor der Festlegung der Befugnisse der Kammern, des Königs und der Minister sowie der Gerichtsbarkeit. Durch ihre Kürze (nur 139 Artikel) hat sie anderen geschriebenen Verfassungen als Modell gedient.

Im Jahre 1831 hat sich der Nationalkongreß mit einer sehr großen Mehrheit für die parlamentarische Monarchie entschieden. Der König herrscht, aber regiert nicht. »Alle Gewalten gehen von der Nation aus«. Damit wird das Prinzip der nationalen Souveränität bekräftigt, deren Ausübung auf drei Gewalten aufgeteilt ist: die legislative, die exekutive und die richterliche.

Von Anfang an hat die Verfassung vorgesehen, daß »die ausschließlich kommunalen und provinzialen Interessen von kommunalen und provinzialen Räten nach den in

der Verfassung festgelegten Prinzipien wahrgenommen werden«. Man wollte das Prinzip der territorialen Dezentralisation bestätigen. »Die in der Verfassung festgelegten Prinzipien« sind im Artikel 108 (und in den Artikeln 108bis und 108ter für die Agglomerationen und Verbände der Gemeinden auf Grund einer Verfassungsnovelle) aufgezählt. Der Gesetzgeber hat diese Prinzipien in zwei wichtigen Texten des Jahres 1836 angewendet: im Provinzial- und im Gemeindegesetz.

Wie in anderen aus liberalen Revolutionen hervorgegangenen Nationalstaaten hat auch in Belgien die Verfassung 1831 eine sehr weitgehende territoriale Dezentralisation anerkannt: alles, was lokales oder provinzielles Interesse darstellt, obliegt der Gemeinde oder der Provinz. Im Zeitalter des ökonomischen Liberalismus bedeutet dies umfangreiche Kompetenzen der lokalen und provinziellen Institutionen. Die Bevormundung wird weiter ausgeübt, aber beschränkt, da man nur wenig Fälle der Rechtfertigung der Intervention durch das allgemeine Interesse kennt. So hat man Zölle zwischen den Gemeinden gekannt, die 1860 aufgehoben wurden, und der Staat, der die Einnahmequellen der Gemeinden aufhob, entschied, einen großen Teil der Grundsteuer einem Fonds der Gemeinden zufließen zu lassen, deren Verteilung nach im Gesetz festgelegten Kriterien erfolgt. Man hat auch eine Zeit erlebt, in der der Straßenverkehr den Gemeinden unterstand.

Wenn die Bevormundung anfangs weniger »politisch« war, hat die Bedeutung der Bedürfnisse und der lokalen Investitionen wie auch die Verfolgung der Ziele der politischen Nationalökonomie die Intervention aus Zweckmäßigkeitsgründen häufiger werden lassen. Die gegenwärtige Gemeindeautonomie ist noch eine wirkliche, aber eine in vielen Bereichen eingeschränkte.

Die Dezentralisation auf der Ebene der Provinzen wurde als Relaisfunktion zwischen den Gemeinden und dem zentralen Staat angestrebt. Die Absicht war deutlich ausgedrückt, nämlich, zu vermeiden, daß die Parlamente der Staaten des alten Systems wieder entstehen. Die provinziellen Prärogativen sind daher sorgfältig beschränkt worden. Die provinziellen Funktionen sind hauptsächlich die Ausübung der kommunalen Aufsicht, die Entscheidung über Rechtsmittel gegen die Entscheidungen der Gemeinden und die Wahrnehmung verschiedener durch besondere Gesetze übertragener Kompetenzen.

Die kommunale und provinzielle Dezentralisation unterscheidet sich grundlegend von den beschränkten Befugnissen, die den bei der letzten Verfassungsreform geschaffenen Agglomerationen und Gemeindeverbänden übertragen wurden. Bisher bilden nur die 19 Gemeinden des Bezirkes der Hauptstadt Brüssel die Agglomeration von Brüssel, die sich übrigens eines Sonderstatuts erfreut.

II. Von den Sprachenstreitigkeiten zur Kulturautonomie

Während die Französische Revolution die flämische Übersetzung der Texte der Gesetze und Verordnungen vorgesehen hat, hat die holländische Verwaltung in den südlichen Provinzen den Gebrauch des Niederländischen eingeführt. Als Reaktion gegen die Exzesse der Anhänger des Prinzen von Oranien wurde die Freiheit der Sprachen im Text der Verfassung festgehalten, deren einzige authentische Version bis 1976 der französische Text war. Französisch war im 19. Jahrhundert die Sprache der Diplomaten und der Königshöfe, seine Verbreitung übertraf die deutschen und wallonischen Dialekte bei weitem.

Im Jahre 1856 schuf die belgische Regierung eine Kommission zur Untersuchung der Beschwerden der Flamen. Die flämische Bewegung für die kulturelle Emanzipation war zunächst auf einige Schriftsteller und Politiker beschränkt. Sie breitete sich auf Grund der Aktivität des niederen katholischen Klerus sehr rasch auf die gesamte Bevölkerung aus.

Der Geburt einer flämischen Bewegung folgte die Geburt eines flämischen Volkes, und zwar nach den Parlamentsdebatten zum Gesetz vom 18. April 1898, das dem französischen und dem niederländischen Text der Gesetze und Erlässe den gleichen rechtsverbindlichen Charakter einräumte.

In Wirklichkeit war die flämische Bewegung sowohl eine kulturelle als auch eine soziale: kulturell in dem Maße, in dem drei Jahrhunderte der Trennung von den Niederlanden und die Position der französischen Sprache im 18. und 19. Jahrhundert zur Folge hatten, daß die verschiedenen in Verwendung befindlichen Dialekte nur auf die Stufe der Mundart beschränkt wurden. Der flämische Kampf wurde daher zu einem Kampf für die Sprache, aber auch zu einem sozialen Kampf, da nur die Kenntnis des Französischen den Zugang zu verantwortungsvollen Funktionen eröffnete.

Die wallonische Bewegung faßte ein neues Machtgleichgewicht in Belgien ins Auge; sie entstand gegen 1880 als einige Leute dem Rechnung trugen, daß im Norden des Landes das nationale Bewußtsein die Bindung an Flandern sicherte, während man im Süden lehrte, daß Belgien als das Vaterland, das Land, die Nation und der Staat anzusehen wäre.

Seit 1920 gibt es in Wallonien einen Bevölkerungsrückgang, der die Dynamik durch die Überalterung zurückdrängt und ein Ungleichgewicht der Völker im Verhältnis zu Flandern entstehen ließ.

Seit 1945 und notorisch seit 1961 legte die wallonische Bewegung den Akzent auf die wirtschaftlichen Probleme: die Industrialisierung in den Hafenzonen bringt Nachteile mit sich, die Industrie ist veraltet; die Kohlenzechen sind zur Schließung verurteilt und die Eisen- und Stahlindustrie kennt große Probleme. Nun aber waren es diese beiden, die die industrielle Revolution des 19. Jahrhunderts erlaubt haben. Von 1958 bis 1968 hat Wallonien, das drei Millionen Einwohner zählt, 100.000 Beschäftigte verloren, und im Jahre 1968 ist sein regionales Bruttosozialprodukt

niedriger als das Flanderns geworden. Seither hört es nicht auf zurückzugehen. Gewiß bleiben noch zwei natürliche Hilfsquellen: das Wasser und die Wälder, aber darüber kann Wallonien auf Grund des Fehlens einer Autonomie nicht verfügen.

Es würde zu weit führen, die Entwicklung zu beschreiben, die im Jahre 1970 zur Kulturautonomie geführt hat, aber es ist dennoch nützlich, die Etappen dieser Entwicklung, die mehr in die Kompetenz der Soziologie als des öffentlichen Rechts fällt, aufzuzeigen.

Zwei Daten besiegeln die Bestätigung der niederländischen Sprachgemeinschaft: 1930, das Jahr der Flämisierung der Universität Gent, 1932, das Jahr der Beschlußfassung des ersten Sprachengesetzes im Bereich der Verwaltung und des Unterrichts. Die Anwendung dieses Gesetzes sah die Zuflucht zu einer Volkszählung mit dem Mittel eines sprachlichen Abschnittes vor. Die Ablehnung von 300 flämischen Bürgermeistern, im Jahre 1959 eine Sprachenzählung durchzuführen, brachte das Parlament dazu, das Gesetz hinsichtlich der definitiven Anerkennung einer Grenze zwischen den beiden Landesteilen abzuändern; Brüssel und die 19 Gemeinden bildeten seither ein zweisprachiges Gebiet.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges mit dem Sieg der Alliierten vergifteten zwei Probleme das politische Leben in Belgien, das auf Grund der Unterstützung der USA eine Periode des relativ konstanten wirtschaftlichen Wachstums erlebte. Es war zunächst die Frage der Monarchie.

Von 1940 bis 1951 fand sich der König auf Grund des Feindes und seiner Gefangenschaft vor der Unmöglichkeit zu herrschen, und dann konnte weder eine Regierung gebildet werden, noch eine parlamentarische Mehrheit für die Rückkehr des Königs gefunden werden. Die Regierung entschied sich für eine Volksbefragung über die Wiedereinführung der konstitutionellen Prärogativen für Leopold III.

Die Volksbefragung fand am 12.3.1950 statt und brachte folgende Ergebnisse: 57,68% Ja-Stimmen. Die Verteilung auf die drei Landesteile war folgende: 72% Ja-Stimmen in Flandern, 42% in Wallonien und 48% im Wahlkreis Brüssel.

Aus Anlaß der Rückkehr des Königs erschütterten schwere Auseinandersetzungen das Land, besonders in Wallonien. In Grâce-Berleur wurden bei einer Demonstration am 31.7.1950 drei Anti-Leopold-Demonstranten von Ordnungskräften niedergeschlagen. Vor dem Hintergrund der Zunahme der Gewalttätigkeiten in Wallonien dankte der König ab und überließ seinem Sohn Baudouin, der bis zu seiner Volljährigkeit »Königlicher Prinz« war, die Herrschaft. Die flämische Mehrheit sah die durch Drohung und Aufstand erfolgte Beseitigung des Königs als einen Affront an. Zu den sprachlichen Beschwerden kam von nun an eine politische und ideologische Komponente.

Drei Ereignisse bestimmten in der Folge die Weiterentwicklung der flämischen Forderungen. 1960: Boykott des sprachlichen Teiles bei der nationalen Volkszählung, womit seither die Sprachengrenze, vor allem die Abgrenzung des zweisprachigen

Territoriums der 19 Gemeinden der Agglomeration von Brüssel, festgelegt wurde; 1961—1962: das Heldenepos des Kantons der Fourons oder der Anschluß von 4.400 Fourons-Bewohnern, die einen niederdeutschen Dialekt sprechen, an Limburg im Austausch gegen die volkreichen Städte Mouscron und Comines (75.000 Einwohner), die zu Hainaut kamen. Schließlich ertönte im Jahre 1968 in Loeven der feierliche Slogan auf Flämisch »Walen buiten«. Die flämischen Nationalisten, die die Anerkennung der territorialen Integrität Flanderns erreicht hatten, verlangten nun die Homogenität; die 600 Jahre alte katholische Universität wurde in zwei Teile gegliedert: der frankophone Teil zog nach Wallonien in die brabantische Region Wavre-Ottignies aus.

Es war notwendig, diese historischen Ereignisse darzulegen, um die Komplexität dessen zu verstehen, was man in Belgien den »contentieux communautaire« (Volksgruppenstreit) und die wiederholt vorgebrachten Forderungen nach »Kulturautonomie« in Flandern nennt. Die Verfassungsreform sanktionierte diese Autonomie mit der Schaffung der vier Sprachregionen: die französisch-sprachige, die niederländisch-sprachige, die zweisprachige Brüsseler und die deutschsprachige Region. Seither umfaßt Belgien drei Kulturgemeinschaften: die französische, die niederländische und die deutsche. Die den Kulturgemeinschaften zuerkannten Befugnisse werden von den Kulturräten wahrgenommen. Die Organisation des französischen und des niederländischen Kulturrates wurde durch die Verfassung und die Gesetze vom 3. und 21. Juli 1971 geregelt.

Die Kulturräte setzen sich aus den Parlamentariern entsprechend ihrer Sprachenzugehörigkeit und dem Wahlmodus der jeweiligen Sprachgemeinschaft zusammen. Im Falle von Brabant und Brüssel wird die Sprache der Eidesleistung berücksichtigt. Die Kulturräte sind wie die Parlamentskammern organisiert.

Die Kulturräte können Dekrete erlassen, die Gesetzeskraft haben. Jedoch hat das mit der verfassungsmäßig vorgesehenen besonderen Mehrheit beschlossene Gesetz vom 21. Juli 1971 die in Artikel 59 bis, §2 vorgesehenen Kulturangelegenheiten genau umschrieben:

- 1) die Erhaltung und Gestaltung der Sprache,
- 2) die Förderung der Ausbildung von Forschern,
- 3) die schönen Künste einschließlich des Theaters und des Films,
- 4) das Kulturerbe, die Museen und die anderen kulturwissenschaftlichen Institutionen,
- 5) Bibliotheken, Discotheken und ähnliche Einrichtungen,
- 6) Rundfunk und Fernsehen,
- 7) die Jugendpolitik,
- 8) Erziehung und Kulturförderung,
- 9) die Leibeserziehung, der Sport und das Freiluftleben,
- 10) die Freizeit und der Tourismus.

Die Verfassung sieht (in Artikel 59 bis, §§2 und 3) ebenfalls vor, daß die Kulturräte mit Dekret den Unterricht (teilweise), die internationale kulturelle Zusammenarbeit und — unter Ausschluß des nationalen Gesetzgebers — den Gebrauch der Sprachen in der Verwaltung, die Ausbildung und die sozialen Beziehungen zwischen den Arbeitgebern und ihrem Personal ebenso wie die durch Gesetze und Verordnungen den Unternehmern auferlegten Akte und Dokumente regeln.

Die Kulturräte haben keine Befugnis, Steuern einzuheben. Es wurde vorgesehen, daß der Gesamtkredit, der jedem Kulturrat, der die Verwendung mit Dekret regelt, zur Verfügung steht, gesetzlich festgelegt wird. Es wurde ebenfalls vorgesehen, daß dieser Kredit nach objektiven, gesetzlich bestimmten Kriterien in Wirkung tritt. Kein Gesetz hat bisher diese Kriterien festgelegt.

Für 1975 verteilt sich das Kulturbudget auf 54,2% für die niederländische und 45,8% für die französische Gemeinschaft. Wenn der Unterricht, die Kultur und die Freizeit mehr als 20% des nationalen Budgets ausmachen, machen die Gehälter, also Einkommenstransfers, 75% des nationalen Erziehungsbudgets aus.

Flandern hat sich mit der Einführung einer Fahne endgültig seine Autonomie bestätigt: der Löwe von Flandern (schwarz auf gelbem Untergrund). Die niederländische Kulturgemeinschaft gedenkt am 11. Juli des Sieges der flämischen Bogenschützen über die französische Kavallerie in der Schlacht von Kortrijk in der Sumpfebene von Groeningen im Jahre 1302. Sie hat sich eine Hymne gegeben: der »Vlaamse Leeuw«. Die französische Kulturgemeinschaft hat sich ihrerseits zu späterer Zeit eine gelbe Fahne mit einem roten »wallonischen Hahn« und ein Fest am 27. September zur Erinnerung an die Niederlage der Holländer im Park von Brüssel im Jahre 1830 verschafft. Bisher hat sie aber keine offizielle Hymne.

Abgesehen von den Abstimmungen über die Budgets sind die Tätigkeiten des französischen Kulturrates eingeschränkt, während der niederländische Kulturrat wichtige Dekrete in den Kulturangelegenheiten beschließt. Zum Beispiel regelt das »décret de septembre« vom 19. Juli 1973 in imperativer Weise den Gebrauch der Sprachen in den betrieblichen Mitteilungen für die Arbeitnehmer und Strafsanktionen bei Zuwiderhandlungen.

III. Die Veränderungen des Wirtschaftsliberalismus und die Regionalisierung

Bis 1930 waren die staatlichen Interventionen im Wirtschaftsleben geringfügiger Natur. Die einzigen bedeutenderen Ausnahmen waren die Gründung der belgischen Nationalbank im Jahre 1850 als Gesellschaft privaten Rechts, deren Statuten von der Regierung genehmigt sind und die das Privileg der Notenausgabe hat, die Gründung der »Caisse Générale d'Épargne et de Retraite« (1865) und des »Crédit Communal de Belgique« (1860), der als Aktiengesellschaft der Gemeinden und Provinzen konstituiert wurde.

Die erste Serie der Interventionen hat ihren Ursprung in der großen Krise der dreißiger Jahre. Die in dieser Epoche getroffenen Maßnahmen hatten die Reglementierung des durch Spekulationen erschütterten Finanzsektors zum Ziel. Es ging vor allem um eine Sanierung dieses Sektors und um den Schutz der Ersparnisse: es wurden das »Office Central de la Petite Epargne« (1934) und das »Institut de Ré-escompte et de Garantie« (1935) geschaffen. Die »Commission bancaire« (1935) sichert die Kontrolle der Banken und der öffentlichen Emissionen. Dieses System wurde dem von der Sozialistischen Partei Belgiens vorgeschlagenen Plan der Verstaatlichung der Banken und der Kontrolle der Aktiengesellschaften vorgezogen. Die zweite Serie der Interventionen erlangte größere Bedeutung. Nach dem Zweiten Weltkrieg, in dessen Verlauf die Unternehmer und die Gewerkschaften heimlich einen Plan für den Wiederaufbau der belgischen Wirtschaft vorbereitet hatten, setzte das Parlament eine tiefgehende Änderung der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in Gang, wie sie von den »Sozialpartnern« gefordert und unterstützt wurde. Der im Herbst 1944 zwischen den großen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen abgeschlossene Pakt sozialer Solidarität bildet die Grundlage einer systematischen Politik der »concertation«, der konzertierten Aktion. Die grundlegenden Konsequenzen dieses Paktes waren in chronologischer Reihenfolge die folgenden:

- 1944: paritätische Gestaltung der Sozialversicherung der Arbeitnehmer;
- 1945: gesetzliche Regelung der paritätischen Kommissionen;
- 1946: Schaffung des paritätisch geführten »Office National de l'Emploi«;
- 1948: das Gesetz vom 20. September, mit dem die Wirtschaft geregelt wird, schafft auf nationaler Ebene den »Conseil Central de l'Economie«, auf sektoraler Ebene die Berufs- und die Betriebsräte;
- 1952: Schaffung des »Conseil National du Travail«;
- 1955: Schaffung des Kontrollkomitees für Gas und Elektrizität, auf paritätischer Grundlage;
- 1967: Schaffung des »Comité de Concertation pour la Politique Sidérurgique«, auf paritätischer Grundlage;
- 1968: Annahme des wichtigen Gesetzes über die Kollektivverträge, die den Sozialpartnern, besonders im Rahmen des »Conseil National du Travail«, de iure eine weitreichende normative Autonomie sichern;
- 1970: Kollektivvereinbarung über die Betriebsräte;
- 1973: Königlicher Erlass über die den Betriebsräten zu gebenden Informationen;
- 1974: Schaffung des »Comité de concertation et de contrôle pour le pétrole«.

Im Jahre 1948, zum Beispiel, wurde im Rahmen der Nationalbank Belgiens ein Vorstand geschaffen, der sich aus 10 Mitgliedern zusammensetzt, von denen zwei auf

Vorschlag der Gewerkschaften und drei auf Vorschlag der Interessenvertretungen der Industrie, des Handels und der Landwirtschaft vom König bestellt werden. Alle diese Institutionen, die von den Bürgern oft schlecht eingeschätzt werden, haben zur Umwandlung des belgischen Regimes in eine sozio-ökonomische Demokratie mit einer Partizipation bei der Willensbildung auf allen Ebenen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens beigetragen. Die Regelung einer Konzertierung (*«concertation»*) verfolgte auch das Ziel, die faktische Macht der *«pressure groups»* zu institutionalisieren. Diese Regelung erlaubt die Information der Entscheidungsträger und die zugleich konfliktvermeidende Erfassung der Bedürfnisse und Ansprüche auf nationaler Ebene. Diese zweifache Struktur wirtschaftlicher Institutionen und sozialer Institutionen erfuhr 1970 eine wesentliche Änderung auf Grund der wachsenden Bedeutung regionaler Wirtschaftsprobleme und der Spannungen in den Beziehungen der Sprachgemeinschaften.

Der Bereich, in dem die Partizipation der Betroffenen am wirksamsten war, ist der Bereich der sozialen Beziehungen. Die Betriebsräte sind paritätische Organe mit beratender Funktion und mit einem auf das Funktionieren und die Situation der Industrie, des Handels und der Unternehmensfinanzierung ziemlich ausgedehnten Recht auf Information. Es gibt jedoch in Belgien keine juristische Formel der Partizipation wie die Mit- oder Selbstbestimmung.

Die paritätischen Kommissionen sind Organe mit folgenden Zuständigkeiten: die Ausarbeitung von Kollektivverträgen auf sektoraler Ebene, die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Stellungnahmen gegenüber der Regierung, gegenüber dem *«Conseil National du Travail»*, gegenüber dem *«Conseil Central de l'Economie»* und den Berufsräten und die Erfüllung anderer vom Gesetz übertragener Aufgaben.

Der 1952 eingerichtete *«Conseil National du Travail»* ist eine öffentliche Einrichtung, die ihre Befugnisse völlig unabhängig von den öffentlichen Behörden wahrnimmt. Sie ist jedoch einer budgetären und finanziellen Kontrolle unterworfen. Die Mitglieder der Organe des C.N.T. werden vom König auf Vorschlag der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber bestellt. Die Hauptaufgabe des C.N.T. ist die Formulierung aller Ansichten und Vorschläge betreffend die allgemeinen Probleme der Sozialordnung, die für die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer von Interesse sind. In den vom Gesetz vorgesehenen Fällen kann der C.N.T. Kollektivverträge abschließen.

Die paritätischen Kommissionen und der C.N.T. spielen eine grundlegende Rolle bei der Ausarbeitung des belgischen Arbeitsrechts. Das Parlament interveniert mit der Festlegung der Rechte und Pflichten der an den verschiedenen Arbeitsverträgen Beteiligten. Die paritätischen Kommissionen regeln alle Probleme einschließlich jener der Entlohnungen unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse des jeweiligen industriellen Sektors. Der C.N.T. regelt die allgemeinen Arbeitsprobleme durch Kollektivverträge, die mit königlichem Erlaß gebilligt werden und die auf alle Unternehmen des privaten Sektors anwendbar sind.

Man kann sagen, daß in Belgien die Mehrheit der auf die Arbeitsbeziehungen anwendbaren Normen die Frucht der Verhandlungen im Rahmen der beschriebenen paritätischen Organe sind. Wenn eine Lösung nicht gefunden werden kann, interveniert die politische Macht, um zwischen den gegensätzlichen Interessen zu schlichten: die Entscheidung wird je nach der Art des Problems von der Regierung oder vom Parlament getroffen. Die soziale Organisation Belgiens erlaubt die Lösung der Schwierigkeiten auf nationaler, regionaler, sektoraler oder betrieblicher Ebene.

Im Bereich der wirtschaftlichen Organisation setzte das Gesetz vom 15. Juli 1970 — genannt Loi Terwagne — drei Beratungsorgane ein: den regionalen Wirtschaftsrat für Flandern (GERV), den regionalen Wirtschaftsrat für Wallonien (CERW) und den regionalen Wirtschaftsrat für Brabant (CERB-GERB). Die territorialen Zuständigkeiten der regionalen Wirtschaftsräte entsprechen nicht den anderen politischen Einteilungen: CERW ist zuständig für die Provinzen Hainaut, Lüttich, Namur und Luxemburg sowie den Bezirk Nivelles. GERV erstreckt sich auf die Provinzen beider Flandern, Anvers, Limburg und die Bezirke Halle-Vilvorde und Löwen. CERB-GERB ist für die Provinz Brabant und zusammen mit den zwei anderen regionalen Wirtschaftsräten für die schon erwähnten Bezirke zuständig.

Das Gesetz regelt die Zusammensetzung der regionalen Wirtschaftsräte. Sie umfassen 60 Mitglieder: 15 Parlamentarier, 15 Provinzialräte, 15 Mitglieder als Vertreter der Arbeitgeberorganisationen und 15 Mitglieder als Vertreter der Arbeitnehmerorganisationen. Diese Mitglieder werden vom König ernannt und bestellen ihrerseits mindestens sechs und höchstens zehn Mitglieder, die auf Grund ihrer besonderen wirtschaftlichen Kompetenz gewählt werden. Das Mandat der Mitglieder dauert vier Jahre und ist erneuerbar.

Die regionalen Wirtschaftsräte haben eine Begutachtungs- und eine allgemeine Empfehlungskompetenz. Die Entscheidung ist der Zentralgewalt zuzurechnen: dem nationalen Gesetzgeber und der Regierung als Organ der Vollziehung. Die Aufgaben der regionalen Wirtschaftsräte sind das Studium der Wirtschaftsprobleme, Empfehlungen zur Verteilung der wichtigsten Budgetmittel zum Zwecke des regionalen Wirtschaftswachstums und ihrer Verwendung, die Koordination der Arbeiten der regionalen Entwicklungsgesellschaften, die Annahme und die Billigung der Projekte des Regionalplans und ihre Übermittlung an das »Bureau du Plan«.

Die drei regionalen Wirtschaftsräte erhalten jährliche Dotationen aus dem Budget des Wirtschaftsministeriums. Die dem regionalen Wirtschaftsrat für Wallonien und dem regionalen Wirtschaftsrat für Flandern zugebilligten Beträge sind gleich hoch. Die Annahme des Gesetzes vom 15. Juli 1970 erfolgte als die Verfassungsrevision schon in Angriff genommen war. Ein Gesetz schien damals zu genügen, um die regionalen Wirtschaftsprobleme zu lösen. Aber es erschien bald notwendig, in der geänderten Verfassung neue regionale Institutionen vorzusehen. Die verfassunggebenden Kammern verfaßten in Eile einen Artikel 107quater, womit die Regionen geschaffen wurden.

»Artikel 107quater. Belgien umfaßt drei Regionen: die wallonische, die flämische Region und die Region von Brüssel.

Das Gesetz überträgt den regionalen Organen, die es schafft und die aus gewählten Mandataren zusammengesetzt sind, die Kompetenz, die Materien zu regeln, die es umschreibt, mit Ausnahme derer, die in den Artikeln 23 und 59 bis aufscheinen, in dem Bereich und in der Weise, die es vorsieht.

Dieses Gesetz muß mit der Mehrheit der Stimmen in jeder Sprachgruppe jeder Kammer angenommen werden, unter der Voraussetzung, daß die Mehrheit der Mitglieder jeder Kammer anwesend ist und ebenso, daß die Gesamtheit der positiven Stimmen in den beiden Sprachgruppen zwei Drittel der abgegebenen Stimmen erreicht«.

Dieser Text kann in Erstaunen versetzen, wenn man ihn mit den anderen zur Zeit der Verfassungsreform ergänzten oder geänderten Artikeln vergleicht. Während diese lang und komplex sind und den Inhalt der Verfassungsnorm detaillieren, ist der Artikel 107 quater die Frucht eines politischen Kompromisses und überläßt die gesamte Befugnis dem Gesetzgeber, der die Gesetze mit überqualifizierten Mehrheiten beschließen muß. Neben den einander entgegengesetzten Projekten der verschiedenen politischen Parteien und »pressure groups« hat die Unmöglichkeit, diese überqualifizierten Mehrheiten zu erreichen, es bisher nicht erlaubt, die endgültige Regionalisierung zu verwirklichen.

Das hat den einfachen Gesetzgeber nicht abgehalten, ein Gesetz über eine vorbereitende Regionalisierung zu beschließen. Der Text des Gesetzes vom 1. August 1974, des sogenannten Gesetzes Perin-Vandekerckhove (beide Minister für die institutionelle Reform), umschreibt die Zusammensetzung und die Kompetenz der Regionalräte; das Gesetz legt die den Räten zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel fest.

Die Regionalräte für Flandern und Wallonien haben dasselbe Territorium wie die entsprechenden regionalen Wirtschaftsräte; jedoch die Region von Brüssel ist hier auf die 19 Gemeinden der Agglomeration von Brüssel beschränkt. Die Organe der Regionen sind der Regionalrat und das ministerielle Komitee für regionale Angelegenheiten. Die drei Regionalräte sind ausschließlich aus Senatoren zusammengesetzt, nur im Regionalrat von Brüssel kommen zu den Senatoren von Brüssel 42 Mitglieder des Rates für die Agglomeration von Brüssel.

Die Regionalräte sind für die folgenden Materien zuständig: Raumordnung und Urbanismus, regionales Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt, Wohnungswesen, Familien- und Bevölkerungspolitik, Hygiene- und öffentliches Gesundheitswesen, Einwanderungspolitik, Wasserpolitik, Jagd-, Fischerei- und Forstwesen, Industrie- und Energiepolitik und Gemeindeorganisation.

Die Regionalräte beschließen, ausgelöst durch begründete Anträge, Stellungnahmen, die dem Premierminister und dem Minister für Regionalangelegenheiten sowie den Präsidenten der Gesetzgebungskammern übermittelt werden, wenn ein Rat vor-

schlägt, gesetzliche Maßnahmen zu ergreifen, zu ändern oder außer Kraft zu setzen. Die Entscheidungsbefugnis bleibt beim nationalen Parlament, selbst wenn die Stellungnahme des Regionalrates vor der Hinterlegung eines die ihm anvertrauten Aufgaben betreffenden Gesetzesprojektes erfolgen muß.

Die Gesamtsumme, die die Regierung jedes Jahr im allgemeinen Budget zur Deckung der Kosten der Regionalpolitik reserviert (deren Materien oben aufgezählt wurden), die in jeder der Regionen betrieben wird, wird unter Anwendung der folgenden Kriterien nach dem Gesetz verteilt:

- 1) ein Drittel wird im Verhältnis zur Bevölkerungszahl jeder Region verteilt,
- 2) ein Drittel wird im Verhältnis zur Fläche jeder Region verteilt,
- 3) ein Drittel wird im Verhältnis zur Steuerleistung der physischen Personen in der Region verteilt.

Dieser Verteilungsschlüssel wurde für 1975 festgelegt, unter Anwendung der drei dargelegten Kriterien mit 51,14% für die flämische Region, mit 39,27% für die wallonische Region und mit 9,59% für die Region von Brüssel.

Man muß wissen, daß dieser Schlüssel sich auf den gesamten regionalen Umfang für 1975 mit mehr als 43 Milliarden Francs, das sind 7% des staatlichen Gesamtbudgets, bezieht.

Die vorbereitende Regionalisierung durch das Gesetz vom 1. August 1974 stellt sich ganz einfach in den Rahmen der regionalen Wirtschaftsprobleme. Durch die letzten Ereignisse wird sie wieder politisch, weil das regionale Bewußtsein eine rasche Behandlung der besonderen Probleme jeder Gemeinschaft verlangt. Dieser Wille ist seit langer Zeit durch die Schaffung zweier Ministerien für die nationale Erziehung und die Kultur, durch die Schaffung von Staatssekretären für die wallonischen und die flämischen Angelegenheiten und seit kurzem durch die Verdoppelung des Generalkommissariates für Tourismus gekennzeichnet. Andere Verwaltungen und öffentliche Stellen bereiten ihre »Regionalisierung« vor.

Während der Parlamentsdebatte vom 1. April 1976 aus Anlaß des 25jährigen Jubiläums der Regentschaft von König Baudouin, hat dieser erklärt: »Als Leitmotiv für dieses Werk der Erneuerung hat unsere alte nationale Devise ihre Aktualität bewahrt. Mit ihrer Akzeptierung waren die Gründer des unabhängigen Belgiens sich unserer Vielfalt und unserer unerläßlichen Zusammengehörigkeit bewußt. Sie dachten daran, daß im Rahmen eines Landes die Regionen mit ihren legitimen Autonomien die Bestandteile einer Gesamtheit darstellen und sich nicht zu eifersüchtigen Rivalen machen dürfen. Sie wußten, daß sich föderieren Vereinigung mit der akzeptierten Unterschiedlichkeit und nicht Trennung im Streit bedeutet.«

Mit diesen Vorschlägen nahm König Baudouin den Mantel des Verdachts ab, der die Personen und Gruppen, die für die Einführung eines föderativen Systems eintreten, umgab. Ausgelöst durch die königlichen Worte veröffentlichte der V.E.V. (Vlaams Economisch Verbond — Verband der flämischen Unternehmer) ein sehr

radikales politisches Reformprojekt. Der V.E.V. ist Anhänger eines Föderalismus mit großer Autonomie, selbst im fiskalischen Bereich, weil die ideologischen Unterschiede zwischen einem handeltreibenden und liberalen Flandern und einem industriellen und sozialistischen Wallonien sich sehr deutlich ausprägen würden. Dieser Unterschied wird durch eine Bevölkerung verstärkt, die in Flandern jünger und aktiver ist als in Wallonien. Es sind auch flämische Autoren in Erscheinung getreten, die öffentlich die Notwendigkeit bekräftigten, die unitarische Struktur des belgischen Staates in ein föderatives System umzuwandeln. Vor kurzem haben sechs frankophone Persönlichkeiten, die große politische und philosophische Strömungen vertreten, einen »Brief an den König« gerichtet, in dem sie vor allem verlangen, daß die nächsten Parlamentskammern zu verfassungsgebenden Kammern erklärt werden und daß sofort eine Arbeitsgruppe geschaffen und mit dem Studium der politischen, administrativen, fiskalischen und anderen Lösungen zur organischen und dauerhaften Umwandlung des gegenwärtigen Systems in ein wirklich föderatives beauftragt werde.

Ein gemeinsamer Text der belgischen Sozialistischen Partei und der sozialistischen Gewerkschaften wurde ebenfalls in der belgischen Presse veröffentlicht, aber erklärte sich offen als regionalistisch und nicht föderalistisch.

IV. Integral-föderalistische Zielsetzungen

Die belgischen Juristen fragen sich nach der gegenwärtigen Natur des belgischen Staates: präföderativ, scheinföderativ oder etwas anderes?

Um diesem mißlichen Problem nahezukommen, muß die Analyse nach den wichtigsten Bereichen des Lebens einer Gesellschaft erstellt werden. Man muß anerkennen, daß es politisch keine föderative Grundlage gibt, da die Versammlungen noch die Bevölkerung des Einheitsstaates vertreten, die von zwei mit Verhältniswahl gewählten Kammern vertreten wird. Es fehlt eine föderative Kammer des Staates und ein Verfassungsgerichtshof.

Auf der kulturellen Ebene wurden hinsichtlich der Kompetenzen und der Entscheidungsbefugnis große Fortschritte erzielt. Es ist jedoch zu beachten, daß die Institution aus Politikern und nicht aus vom Bereich des Unterrichts und der Kultur bestellten Vertretern besteht. Man muß auch beachten, daß der budgetäre Rahmen, der von jedem Kulturrat aufzuteilen ist, vom nationalen Parlament nach von diesem fixierten Verteilungskriterien beschlossen wird.

Der wirtschaftliche Bereich ist komplexer für eine Analyse, weil er sich mit dem sozialen Bereich vermischt: tatsächlich gibt es zahlreiche Gremien, in denen sich Unternehmer und Gewerkschaften treffen, um ihre Ansichten vorzubringen.

Bisher mußten ihre Beschlüsse vom Staat in ein Gesetz oder eine Verordnung übertragen werden, ausgenommen die Kollektivverträge. Es stimmt, daß dieser im übrigen keine andere Möglichkeit hatte, als die nach langen Verhandlungen erreichten Vorschläge und Vereinbarungen zu bestätigen.

Wenn man einen »reinen und harten« integral-föderalistischen Standpunkt vertritt, wird man versucht sein, die belgische Situation als »reformistisch« anzusehen, da der integrale Föderalismus eine revolutionäre Haltung ist. Die Entwicklung Belgiens, wie man sie im Laufe der Geschichte erkennen konnte, ist nicht stetiger Natur, sie ist das Ergebnis der langen Anhäufung leidenschaftlicher Belastungen, deren Konzentration plötzlich einen schwer zu lösenden Streit entstehen läßt.

Für einen integralen Föderalismus kann Belgien ein sehr interessantes Versuchsobjekt sein. Man experimentiert dort tatsächlich mit allen möglichen Formeln, um die von den kulturellen, ideologischen und wirtschaftlichen Verschiedenheiten verursachten schwierigen Probleme zu lösen. Die belgischen Erfahrungen sind um so interessanter, als Belgien ein Staat ist, der den Unitarismus verläßt, um sich in Richtung auf den Föderalismus zu bewegen. Sicherlich kritisiert die Presse häufig die nach mühsamen Verhandlungen — aus denen sich »maßgeschneiderte« Institutionen entwickelt haben, um solche Ansprüche zu befriedigen — erreichten Kompromisse.

Dieses Experimentierfeld kann eine wertvolle Quelle für integrale Föderalisten darstellen. Es eröffnet ihnen in Belgien die Möglichkeit, über die schon erreichten positiven Resultate hinsichtlich der großen Prinzipien der Autonomie, der genauen Angemessenheit, der Partizipation und der Kooperation Fortschritte zu erzielen. Dieser föderalistische Weg könnte ein positiver Schritt in Richtung auf ein Europa der Regionen sein.

BIBLIOGRAPHISCHE ÜBERSICHT

CAMBIER, Cyr, *Droit administratif*, Larcier, Bruxelles, 1968

CHLEPNER, B.-S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, 4è éd., Ed. U.L.B., Bruxelles 1972

DE VISSCHER, Paul, *Cours de droit public* (2 tomes, add. et corr.), Louvain, 1970—1971

DU ROY, Albert, *La guerre des Belges*, Seuil, Paris 1968

DUVIEUSART, Jean, *La question royale — crise et dénouement*: juin, juillet, août 1950, C.R.I.S.P., Bruxelles, 1975

EVALENKO, René, Régime économique de la Belgique, Vander, Louvain, 1968

* HERAUD, Guy, Les principes du Fédéralisme, Presses d'Europe, Paris, 1968

HERAUD, Guy, L'Europe des Ethnies, 2è éd., Presses d'Europe, Paris, 1974

HORION, Paul, Nouveau précis de droit social belge, 2è éd., Liège, 1970—1971

HUMBLET, Jean-Emile, Le petit livre du Jeune Wallon, Institut Jules Destrée, Couillet, 1975

PIRON, Jacques et DENIS, Pierre, Le droit des relations collectives du travail en Belgique, Larcier, Bruxelles, 1970

RUYS, Manu, Les Flamands, un peuple en mouvement, une nation en devenir, Vander, Louvain, 1973

SEBELLE, Robert, La révision de la Constitution (1967—1971), in Textes et Documents, n° 279—280—281, Inbel, Bruxelles, 1972

La Constitution belge révisée, numéro spécial des Annales de Droit, 2—3/1972

La régionalisation, réalités et perspectives, Actes du colloque de l'Association des Diplômés en droit de Louvain, Numéro spécial des Annales de Droit, 2/1975

La régionalisation dans le système politique belge, Documents-CEPESS, 1975, 4—5

L'organisation de l'économie en Belgique, in Informations belges, 1976, 3e, Inbel, Bruxelles, 1976

WIGNY, Pierre, La loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107 quater de la Constitution, Journal des Tribunaux, 1974, p. 633

La Commune — initiation aux mécanismes du pouvoir communal, Dossier du C.R.I.S.P., n° 3, et le supplément

Les institutions politiques de la Belgique régionalisée, Dossier du C.R.I.S.P., n° 6, et le supplément

(Übersetzt von Fried Esterbauer, Innsbruck)

DIE FÖDERALISIERUNG FRANKREICHS

Läßt sich der älteste und am meisten zentralisierte Einheitsstaat föderalisieren? Die Föderalisierung Frankreichs erscheint ebenso wünschenswert wie schwer realisierbar.

I. Die Gründe für die Föderalisierung Frankreichs

Die Föderalisierung Frankreichs ist aus mehreren Gründen wünschenswert:

1. Die Zentralisation sterilisiert die französische Provinz und setzt gleichzeitig die Pariser Region der Hypertrophie aus, wobei ihre Verwaltung unaufhörlich kostspieliger und schwieriger wird. Die Agglomeration von Paris konzentriert neun Millionen Einwohner auf 2 % des Staatsgebietes. Mehr als einer von sechs Franzosen lebt in »Groß-Paris«.
2. Die Zentralisation verringert die demokratische Partizipation. Eine einzige Regierung und eine einzige Verwaltung entsprechen nicht einem so großen und auch verschiedenartigen Land — trotz des Alters seiner Einheit. Die Zentralisation löst beim Bürger ein Gefühl der Ohnmacht und damit wiederum einerseits ein Desinteresse an der Politik und andererseits eine Flucht in die Ideologie aus. Die Demokratie, die Partizipation und der Schutz der Freiheiten verlangen einen territorialen Rahmen, der dem Menschen zur Verfügung steht.
3. Die Schaffung eines vereinten Europa kann nur gelingen, wenn die großen Staaten dezentralisiert sind und ein vergleichbares Maß an Dezentralisation aufweisen. Wenn das nicht der Fall wäre, liefe das auf inakzeptable Ungleichheiten hinaus, die föderativen Systeme wie die BRD würden mehr oder weniger verschwinden auf Grund der Kompetenzübertragungen auf die europäische Föderation, während die zentralisierten Staaten weiterbestünden, obgleich sie dieselben Übertragungen vorgenommen hätten.

II. Die Hindernisse

So wünschenswert die Föderalisierung Frankreichs ist, auf so harte Widerstände stößt sie:

1. Jahrhunderte der Zentralisation haben tiefe Spuren in den Gewohnheiten und im öffentlichen Geiste hinterlassen. Tatsächlich ist die Zentralisation in Frankreich nicht das Werk eines Regimes, sondern aller Regime: der Monarchie, der Revolution, des Empire, der verschiedenen Republiken. Die sogenannten »girondinischen« oder »föderalistischen« Strömungen während der Revolution von 1789 gingen kaum über eine Dezentralisation departementaler

Art hinaus; und die Kommune (von 1871) sah nichts anderes vor als eine »Föderation der Gemeinden«, d.h. auf Grund des Zwanges der Fakten eine künstliche Föderation, die in Wirklichkeit durch das Fehlen der regionalen Ebene die Zentralisation beibehalten hätte.

2. Das Gewicht der Pariser Strukturen nimmt in der Verwaltung, in den Parteien, in den Massenmedien, in der Wirtschaft immer mehr zu. Es wurde im Jahre 1945 gegenüber der Vorkriegszeit und seither noch weiter verstärkt. Die »Provinz« hat kein Organ, um ihre Stimme vernehmbar zu machen, keine Organisation, um ihren Willen auszudrücken — wenn es anders wäre, wäre es aus Mangel eines eigenen politisch-kulturellen Lebens.
3. Trotz des Klimas des gegenseitigen Vertrauens, das zwischen Frankreich und seinen Nachbarn (Deutschland, Italien) endgültig entstanden ist, wird das Risiko der Schwächung des Staates, selbst seiner Auflösung und der äußeren Gefährdung ständig vorgeschoben, um den Bemühungen um die Regionalisierung Hindernisse in den Weg zu legen. Die Beispiele der mächtigen Föderationen (USA, BRD) und der dezentralisierten Staaten (Italien, Großbritannien), die das Risiko der Aufgliederung auf sich genommen haben, reichen nicht aus, um die Befürchtungen der Anhänger »eines einzigen und unteilbaren« Staates zu beruhigen. Obwohl diese »Befürchtungen« vieler politischer Führer nichts anderes als ein Alibi für ihren Nationalismus sind, bleibt der Wille zur Erhaltung eines starken Frankreich, die Opposition gegenüber einer Dezentralisierung in jedem Falle mit der — nach unserer Meinung irrigen — Hypothese verhaftet, daß die Regionalisierung oder die Föderalisierung Frankreich schwächen würden. Es ist auch möglich, daß diese Haltung viel einfacher auf einen übertriebenen »Paris-Kult« zurückzuführen ist.
4. Es gibt in Frankreich keine für eine künftige Föderalisierung verwertbaren Voraussetzungen.

Eine authentische Regionalisierung könnte solche Voraussetzungen schaffen. Nun gibt es aber in Frankreich keine echte Regionalisierung. Die 22 gegenwärtigen Regionen — bis zur Schaffung einer eigenen Region Korsika waren es 21 — sind vor allem als einfache räumliche Projektierung der Planungstätigkeiten konzipiert worden. Das waren die »Programm-Regionen« der Dekrete vom Juni 1955. Dann richtete ein Dekret vom 2. Juni 1960 einen »préfet coordinateur« ein, der die »Konferenz« der Präfekten der Region einberuft und leitet. In der Folge wandelten die Dekrete vom 14. März 1964 die Regionen in »Bereiche der regionalen Aktion« um; dadurch ist zu verstehen, daß die äußeren Dienste des Staates — unter der Leitung eines »Präfekten der Region« — in den einzigen Rahmen der Region umgeschichtet wurden, anstatt im Rahmen der verwickelten territorialen Ressorts zu erfolgen. Die so verstandene Region hat kein repräsentatives Organ; nur eine »administrative Regionalkonferenz«, die aus den Regionaldirektoren der Staatsdienste besteht, wie auch eine »Kommission für wirtschaftliche Entwicklung« umgeben den Regionspräfekten. Wenn das Gesetz

vom 5. Juli 1972 — vorbereitet vom Präsidenten Pompidou — den Regionen Rechtspersönlichkeit verleiht, verweigert es ihnen jedoch die Qualität »öffentlicher Körperschaften«, indem es sie einfach zu »öffentlichen Einrichtungen« macht. Mit einem indirekt gewählten »conseil« (Rat) und einem »comité économique et social« (Wirtschafts- und Sozialkomitee) ausgestattet, verfügen sie über nur sehr schwache Finanzen; und ihre Hauptaufgabe besteht in der Verteilung der staatlichen Subventionen zwischen den Departements. Überdies erfolgt die Gesetzesauslegung sehr restriktiv. Präsident Giscard d'Estaing hat in seiner Rede 1975 in Dijon die Hoffnung auf einen Fortschritt verringert. Nur die Linke (das »Programme commun«) tritt offen für eine echte Regionalisierung ein. J.J. Servan-Schreiber, der berühmte Autor des »pouvoir régional«, ist gegenwärtig isoliert, weil seine politischen Freunde, die »Reformateurs« im Zentrum, in die »präsidentielle Mehrheit« eingetreten sind.

5. Neben diesen politischen und psychologischen Schwierigkeiten erscheinen die rechtlichen Schwierigkeiten relativ gering. Es würde einer grundlegenden Verfassungsreform bedürfen, der nichts im Wege steht. Artikel 90 der Verfassung vom 4. Oktober 1958 — der die Verfassungsänderung regelt — stellt sich einer Verwirklichung des Föderalismus nicht in den Weg; der Zentralismus kann auf legale Weise beseitigt werden. Nur die republikanische Staatsform kann nicht Gegenstand einer Verfassungsänderung sein (Art. 90, Abs. 5). Zu den ersten Artikeln, die zu ändern wären, gehören die Artikel 2 und 3. Artikel 2 erklärt Frankreich zur unteilbaren Republik (indivisible). Sicherlich widerspricht das Wort »unteilbar« dem Buchstaben und dem Sinn des Wörterbuches nach nicht dem Föderalismus, sondern nur einer separatistischen Auflösung. Die dem Wort beigelegte politische Bedeutung ist aber mit unitarisch identisch¹⁾. Artikel 3 enthält zwei antiföderalistische Absätze: »La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par voie de référendum« (Abs. 1), »Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice« (Abs. 2). An die Stelle dieser Bestimmungen müßte die Bekräftigung treten, daß das (staats-)französische Volk aus verschiedenen Völkern zusammengesetzt ist: die Völker der zu schaffenden Bundesländer (Gliederstaaten) — wie das in den verschiedenen Bundesstaaten proklamiert wird.

III. Schema für eine Bundesrepublik Frankreich

Ungeachtet der dargelegten Hindernisse untersuchen wir nun das für ein föderalistisches Frankreich mögliche Schema, unter Außerachtlassung des konstitutionellen und sozialen Aspektes des Problems und unter Beschränkung auf den geopolitischen Aspekt.

Die Überlegungen können zu zwei Fragen angestellt werden:

- a) zur Dimension der Gliederstaaten, b) zu ihrer geopolitischen Natur.

a) Die Dimension der Gliedstaaten

Hinsichtlich der Größe wie der Bevölkerungszahl und der Wirtschaftskraft sind die Gliedstaaten in den bestehenden Föderationen — ob es sich um die USA, die UdSSR, die BRD, die Schweiz oder Kanada handelt — völlig unterschiedlich.

Wenn wir das Problem in Frankreich angehen, dann vor allem mit der Möglichkeit, in diesem überzentralisierten Land, wo die föderalistischen Teileinheiten gänzlich neu hervorgebracht werden müssen, ein freies Feld zu haben, die verschiedensten Lösungen vorzuschlagen. Die Diskussion ist übrigens schon eröffnet, sicherlich nicht in der Perspektive der Föderalisierung des Staates, aber in der der Regionalisierung (oder der regionalen Verteilung der französischen Sitze im Hinblick auf die Direktwahl des Europäischen Parlamentes).

Im großen und ganzen stehen sich zwei Richtungen gegenüber: die eine der Anhänger der gegenwärtigen Regionen — der »kleinen Regionen« — und die andere der Anhänger der »großen Regionen«.

Für die 22 gegenwärtigen Regionen kann ins Treffen geführt werden, daß diese trotz zu korrigierender Fehler bei der Gliederung den menschlichen Realitäten, die noch im geschichtlichen oder ethnischen Bewußtsein der Bevölkerung fortleben, sehr gut entsprechen: Elsaß, Bretagne, Burgund, Provence, Limousin, Languedoc, Korsika sprechen jederzeit das Herz der Bewohner an.

Zugunsten der »großen Regionen« — acht oder neun — setzt man voraus, daß nur sie geeignete europäische Partner gegenüber dem Großteil der deutschen Länder, Belgien, den Niederlanden oder den norditalienischen Regionen (Lombardei, Piemont) sind. Überdies (und das ist ein föderalistisches Argument) werden große Gliedstaaten gegenüber dem Bund besser bestehen können als die gegenwärtigen schwachen Kleinregionen, wovon sich nur wenig die Region »Rhône-Alpes« und natürlich die zu mächtige Pariser Region (wieder in »Ile de France« umgetauft) abheben.

Man kann jedoch der Meinung sein, daß es nicht genügt, Territorien anzuhäufen, um jene organischen Realitäten zu konstituieren, welche die künftigen Gliedstaaten einer Bundesrepublik Frankreich sein müßten. Nehmen wir, zum Beispiel, den Fall der Region »Grand Est« — vorgeschlagen von manchen Regionalisten — die aus folgenden Gebieten gebildet werden würde: Elsaß, Lothringen, Franche-Comté und, vielleicht noch, Champagne und Burgund. Was wird in dieser Region mit der Besonderheit des Elsaß? Liefere diese nicht in Gefahr, fast ebenso fatal zu »verdünnen« wie im Rahmen der gegenwärtigen unitarischen Republik? Dasselbe gilt für die Bretagne in »Grand Ouest«, für Korsika in »Grand Sud-Est« usw.

Solche Überlegungen stellen wir auch zu dieser Frage der Dimension der Gliedstaaten an: 1., daß es wünschenswert ist, wenige und genügend große Gliedstaaten zu haben, aber 2., daß es notwendig ist, die Personalität und Originalität jeder regionalen Einheit zu beachten.

b) Die geopolitische Natur der föderalistischen Einheiten

Die Diskussion bewegt sich im großen und ganzen um drei Lösungen:

1. Die historischen Einheiten

Die historischen Einheiten sind in Frankreich die »Provinzen« (die in der Monarchie »généralités« hießen). Es ist eine verführerische Idee, sie in der Form von Bundesländern wiedererstehen zu lassen; dies hält aber einer konkreten Überprüfung nicht stand. Tatsächlich sind diese Einheiten zu zahlreich (36) und zu wenig passend: Aunis, Comté de Foix, Comtat Venaissin sind winzig, während Guyenne und Gascogne sehr groß sind; die Grenzen sind mitunter irrational und verwirrt; schließlich tragen diese Einheiten den ethnischen Realitäten nicht Rechnung: Das Baskenland, das flämische »Flandre«, zum Beispiel sind keine Provinzen. Die alte Provinz Elsaß umfaßt frankophone Gebiete (Belfort) und Lothringen germanophone Gebiete.

2. Ökonomische Einheiten

Man spricht viel von einem wirtschaftlichen Regionalismus, aber noch niemand hat unseres Wissens auf wissenschaftlicher Grundlage eine Karte der Wirtschaftsregionen Frankreichs verfaßt. Es ist wahrscheinlich, daß bei einem solchen Unterfangen beachtliche Divergenzen auftauchen würden, da es eine Vielzahl von Kriterien gibt: würde man sich für selbstgenügsame Regionen, für spezialisierte Regionen, für polarisierte (vom Streubereich eines »regionalen Wirtschaftskapitals« bestimmte) Regionen entscheiden?

Eine Strukturierung nach wirtschaftlichen Kriterien zöge überdies einen größeren Nachteil nach sich: die Zurückführung der Föderalisierung Frankreichs auf eine einfache technokratische Operation, indem unter einer trügerischen Fassade die Rettung der Zentralisation heraufbeschworen wird.

3. Ethnische Einheiten

Die Beispiele der UdSSR, Jugoslawiens, Indiens treten in Erscheinung. Man muß darauf achten, daß die geopolitische Struktur dieser Föderationen mit dem politischen und sozialen Regime (UdSSR) oder dem Zustand der Unterentwicklung (Indien) nicht verwechselt wird. Die Annahme des Modells des ethnischen Föderalismus, wie es in diesen Ländern angewendet wird, für Frankreich (oder Europa) bedeutet keineswegs die Notwendigkeit, die Ideologien und sozio-politischen Systeme dieser Länder zu übernehmen. Übrigens ist das sozio-politische Modell Jugoslawiens trotz seiner Fehler für Föderalisten eines Interesses wert.

Das ethnische Kriterium ist das der Sprache und der Kultur. Die Fälle, in denen die sprachlichen und kulturellen Bereiche sich nicht mehr direkt überlagern (Bretagne, Schottland), sind selten; man wird sich in diesen Fällen für das kulturelle Kriterium entscheiden.

Auf Frankreich angewandt, das aus acht Ethnies besteht, ergibt das ethnische Kriterium die folgenden Einheiten: Francie (die Ethnie der Sprache des »oil«), Okzitanien (Ethnie der Sprache des »oc«), Bretagne (unter Einschluß des gallo-frankophonen Landes), das maritime (flämische) Flandre (um Westhoek), Elsaß und Deutsch-(Ost-)Lothringen (mit den deutschen Dialekten), Baskenland, Katalonien (um Roussillon) und Korsika.

Die Frage ist, ob diese Einheiten einen Bundesstaat bilden oder ob gewisse, zu große, geteilt werden, während andere, zu kleine, gemischt-ethnischen Bundesländern angegliedert werden.

Für die zweite Lösung spricht sich der einzige Autor, der bisher einen genauen Plan eines ethnischen Föderalismus für Frankreich erstellt hat, aus, Pierre Fougereyrollas, in seinem Buch »Pour une République fédérale de France. Vers l'unité européenne par la révolution régionale«²⁾.

Unter den acht Ethnies gibt es bei Pierre Fougereyrollas zwei Bundesländer (Elsaß-Moselle und die Bretagne), zwei andere werden in mehrere Bundesländer aufgegliedert (Francie in sechs und Okzitanien in zwei) und die vier letzten (Flandre, Baskenland, Roussillon und Korsika) werden als autonome Regionen Bundesländern von Francie und Okzitanien angegliedert.

Man kann die Sorge des Autors um die Bildung relativ gleichwertiger Gliedstaaten verstehen, was durch den »schichtenförmigen Föderalismus« der UdSSR, Indiens oder Jugoslawiens verständlich wird.

Trotz der großen Unterschiede hinsichtlich des Flächenausmaßes und der Bevölkerungszahl würden wir es vorziehen, die acht Ethnies rechtlich gleichzuordnen, d.h. alle acht als direkte Mitglieder der Bundesrepublik Frankreich anzuerkennen.

Um jedoch die Ungleichgewichte auszugleichen, müßten zwei, Francie und Okzitanien, selbst föderalisiert werden. Jede Region von Francie und Okzitanien hätte ähnliche Kompetenzen wie die anderen Ethnies und ein wenig wie die autonomen Provinzen der Wojwodina und des Kosovo in Serbien, die sich mit einem Statut den Teilrepubliken nähern. So hätten Francie und Okzitanien nur eine kulturelle Existenz (ähnlich der französischen und der niederländischen Sprachgemeinschaft in Belgien). Das müßte jenen Franzosen als Sicherheit dienen, die nach Art der Schweizer im ethnischen Föderalismus eine Gefahr für die Einheit und Integrität des Staates sehen. Die Bundesrepublik Frankreich brächte kein politisches Okzitanien, sondern sieben okzitanische Regionen (Gascogne, Guyenne, Languedoc, Provence, Limousin, Auvergne, Dauphiné-Sud) mit sich, die im Verhältnis zueinander ebenso autonom wären wie im Verhältnis zu jeder Region der Sprache des »oil«. Nur auf kultureller Ebene müßten sich zwischen ihnen vom »kooperativen Föderalismus« inspirierte Instanzen der Koordination entwickeln.

Wenn die zwei großen Ethnies nur mehr eine abgeschwächte Macht haben werden, könnten die mittleren und kleinen vom Fortschritt der europäischen Integration profitieren. In einem Europa auf dem Weg zu seiner Einheit, könnten sich die Bretagne mit den anderen keltischen Völkern einigende Bande tatsächlich nur weiter

entwickeln, gleichzeitig mit der Erreichung der Einheit der Basken, Katalanen und der Flamen über künstliche Staatsgrenzen hinweg, einer Einheit, die sie nie hätten verlieren dürfen.

ANMERKUNGEN

- 1) Zu beachten ist, daß die »unteilbare« französische Republik dann in unlogischer Weise in Übersee autonome Einheiten wie den Archipel der Komoren und die Gebiete der Afars und der Issas (vor deren Unabhängigkeit) zuließ, wie jetzt Polynesien und Neukaledonien.
- 2) Denoël, 1968.

(Übersetzt von Fried Esterbauer, Innsbruck)

GLYN ROBERTS, BRADFORD

EIN FÖDERATIVES REGIERUNGSSYSTEM FÜR DAS VEREINIGTE KÖNIGREICH

I. Die politische Tradition des Vereinigten Königreiches war seit dem 15. Jahrhundert streng zentralistisch. Die zentralisierende Macht wurde später durch das Anwachsen der imperialen Macht in London als Haupthandelszentrum der Welt verstärkt. Ein möglicher Widerstand gegen die Machtkonzentration wurde durch die Auswanderung der Unzufriedenen, durch die etablierte gesellschaftliche Bande zerreißende Industrialisierung, durch die regionale Unterschiede abbauenden Eisenbahnen und durch die in einem immer größeren Umfang für das öffentliche Wohl erfolgenden administrativen Interventionen abgeschwächt.

Vor etwa 20 Jahren diskutierten nur wenige über die Möglichkeit eines föderativen Regierungssystems im Vereinigten Königreich. Heute wird über die Devolution und die Dezentralisation viel diskutiert. Einem Report der Royal Commission on the Constitution (Königlichen Verfassungskommission) von 1973 folgten 1976 Gesetzesvorschläge der Regierung in Form der »Scotland and Wales Bill«. Die Vorschläge sahen Versammlungen mit beschränkten Befugnissen in Schottland und Wales vor. Obwohl die Vorschläge in ihrer ursprünglichen Form zurückgezogen wurden, hat die Regierung angekündigt, daß sie geändert und in der im Herbst 1977 beginnenden Parlamentssession wieder eingebracht werden. Die Diskussion um den Föderalismus und seine Alternativen ist beachtlich geworden.

Unter den diese Wandlung erklärenden Faktoren sind die Wahlerfolge der nationalistischen Parteien in Schottland und Wales und das Schwächerwerden der stabilen politischen Unterstützung der Labour und der Konservativen Partei zu erwähnen. Labour und konservative Regierungen haben bei der Lösung der wichtigsten wirtschaftlichen Probleme versagt, und die Mitgliedschaft im Vereinigten Königreich könnte weniger attraktiv werden als die Unabhängigkeit. Die Ansiedlung von Industrien und die Investitionspolitik haben Schottland und Wales mehr geholfen als dem übrigen Land — aber nicht genug, um das Gefühl der »Ausbeutung durch die Engländer« zu beseitigen. Zunehmende Verbindungen mit der EWG und die Abschwächung der Beziehungen zum Commonwealth ermutigen die Wünsche nach einer Änderung. Unabhängige Mitgliedschaften in der EWG würden Schottland und Wales mehr Beteiligung an den Entscheidungsprozessen einräumen, als sie als Teil des Vereinigten Königreichs haben. Der Gedanke an Erdölvorkommen hat die Schottische Nationalistische Partei mit einem zusätzlichen attraktiven Beweggrund für Anhänger versehen. Eine von der Königlichen (Kilbrandon) Verfassungskommission durchgeführte Umfrage hat gezeigt, daß in Schottland nur wenig mehr und in Wales ziemlich weniger Leute als in den Regionen Englands für die Devolution sind (Schottland 23%, Wales 13%, Yorkshire 16%, Midlands 18%, East

Anglia 20%, der Süden 21%)¹⁾. Dies trotz der Tätigkeit der nationalistischen Parteien in Schottland und Wales sowie des Fehlens entsprechender Gruppen in England. Der Umfragebericht unterstützt die Forderung, daß die für Schottland und Wales guten Vorschläge auch für England gut sind.

Das Memorandum über die abweichende Meinung zum Bericht der Königlichen Kommission von 1973 betonte zwei wichtige Überlegungen in der Debatte über die Devolution und den Föderalismus im Vereinigten Königreich:

»Der Bericht der Mehrheit hat die Wirkung der Zunahme der sozialen und kulturellen Unterschiede zwischen Schottland, Wales und England. Dies teilweise wegen der Art, wie er die Vorstellung über die Nationalität behandelt — mit Schottland und Wales auf diese Weise als eigene Nationen mit unterschiedlichen Werten und Lebensweisen, einem »struggling to be free«, in Erscheinung tretend. Demgegenüber gibt es keine entsprechende Studie über die homogeneren heutigen Strukturen sozialer und kultureller Werte und Verhaltensweisen, die all die verschiedenen Teile des Vereinigten Königreiches kennzeichnen«²⁾.

Verschiedene Teile Englands haben so wie Schottland und Wales unterschiedliche Bedürfnisse. Darüberhinaus verlangt das Memorandum die Grundlage für eine gleiche Behandlung:

»Das Regierungssystem des Vereinigten Königreichs kann nur auf der Grundlage der Gleichheit der politischen Rechte für alle Bürger in den verschiedenen Regionen und Nationen beruhen. Dies ist nicht nur eine wichtige Sache des Prinzips, sondern auch eine vernünftige Voraussage dessen, was auf lange Sicht politisch annehmbar wäre«³⁾.

II. Die Diskussion über die regionale Reorganisation begann in den späten Sechzigerjahren mit der Untersuchung der Reform der lokalen Systeme. Im Jahre 1966 wollte die Royal Commission on Local Government (Königliche Gemeindekommission) die Einrichtung einer Art regionaler Verwaltung mit dem befaßt sehen, was sie als offenbaren Mangel im Regierungssystem angesehen hat. Zwischen dem Parlament des Vereinigten Königreichs und den lokalen Räten ist eine Zwischenebene administrativer Tätigkeit entstanden, die »schlecht organisiert und keiner gewählten Körperschaft verantwortlich« war. Die Local Government Commission konnte sich auf Grund ihrer Richtlinien mit dem Problem — dem der »Regionen« — nicht befassen. Die Kilbrandon Commission on the Constitution wurde 1968 geschaffen und berichtete 1973.

Die Empfehlungen dieser Kommission beinhalten eine Devolution staatlicher Gewalt hinsichtlich des local government, des Bauwesens, der Straßen, der Erziehung und der Landwirtschaft an gewählte Versammlungen in Schottland und Wales. Die Versammlungen sollten nach dem Verhältniswahlrecht auf vier Jahre direkt gewählt werden. Für England empfahl sie acht ernannte Regionalräte mit beratenden und koordinierenden Funktionen gegenüber untergeordneten Körperschaften.

Die Wahl vom Februar 1974 mit ihren nationalistischen Erfolgen beschleunigte eine Reihe von Regierungsideen im September 1974 — »Democracy and Devolution: Proposals for Scotland and Wales«. Das Papier schlug vor:

1. direkt gewählte Versammlungen für Schottland und Wales,
2. eine gesetzgebende Befugnis für die schottische Versammlung, aber eine beschränkere Befugnis für Wales,
3. ein Verbleiben der Finanzkontrolle beim Parlament des VK.

Im November 1975 erschien ein Weißbuch »Our Changing Democracy: Devolution for Scotland and Wales«, das die Grundlage für die im Herbst 1976 im Parlament eingebrachte Regierungsvorlage bildete. Die »Scotland and Wales Bill« stieß auf viel Gegnerschaft und wurde zurückgezogen. Die konservative Opposition bot ihre Beteiligung an einer »All Party Constitutional Convention« (All-Parteien-Verfassungskonferenz) zur Klärung der Frage an, ob eine einvernehmliche Lösung möglich wäre. »Der Gegenstand einer solchen Konferenz wäre der Versuch der Klärung, ob es möglich wäre, eine breite Übereinstimmung bei den vom Ruf nach Devolution ausgelösten Problemen zu erreichen«⁴).

Die Haltung der Hauptparteien zu dieser Frage trat in der Debatte über das Weißbuch »Our Changing Democracy« am 19. Januar 1976 in Erscheinung.

Der Labour Premierminister sagte:

»Die Regierungsvorschläge beruhen auf der Dezentralisation staatlicher Gewalt auf das Volk und auf der Einheit des Vereinigten Königreichs. Diejenigen, die gegen die Beibehaltung der in Westminster zurückbehaltenen Befugnisse sind, lehnen die Devolution ab. Sie verlangen nach Föderalismus oder etwas, was darüber hinausgeht«.

Der Hauptsprecher der Konservativen fügte hinzu:

»Wir Konservative stimmen mit der Regierung überein, daß das Hauptziel aller Devolutionspläne die wirksame Wahrung und Stärkung der Einheit des Vereinigten Königreichs sein muß ... Schottland sollte eine direkt gewählte Versammlung haben ... es sollte eine mit dem Parlament in Westminster verbundene Gesetzgebung haben, aber die exekutive Gewalt sollte diesem beim souveränen Parlament verantwortlichen Staatsminister für Schottland verbleiben«.

Der liberale Beitrag war:

»Das Weißbuch wäre ein Rezept für den Konflikt ... Die föderalistische Lösung wäre die einzige, welche die beiden Ziele, mit der Überzentralisation des Regierungssystems fertigzuwerden und dem Volk ein Maximum an Wahlmöglichkeiten, Vielfalt und Einfluß auf ihre eigenen Angelegenheiten einzuräumen, erreichen könnte«.

Die Schottische Nationalistische Partei versicherte:

»Die SNP ist keine separatistische Partei. Sie tritt für eine schottische Selbstregierung ein. Sie beabsichtigt keinen Bruch mit dem Vereinigten Königreich. Ihr Ziel ist es, unter Anerkennung der Königin, Teil des Commonwealth zu sein«.

Die nationalistische Partei »Plaid Cymru« (Walisische Nation) in Wales betonte:

»Wales bräuchte sofort ein Parlament mit Gesetzgebung auf verschiedenen Gebieten

einschließlich Industrie und Wirtschaft. Es sollte einen nationalen Status haben, der eine ständige Vertretung in Brüssel einräumen würde, das so viel der politischen Leitung bezüglich Wales übernommen hat«.

III. Die Kilbrandon Kommission erkannte einen Trend weg von der demokratischen Verwirrung und vom Zynismus über die Demokratie.

»Unsere Schlußfolgerung ist die, daß — da das Volk von Großbritannien in seiner Gesamtheit nicht als ernsthaft unzufrieden mit dem Regierungssystem angesehen werden kann — es weniger Verbundenheit mit diesem hat als in der Vergangenheit und daß es einige wesentliche und anhaltende Gründe für eine Unzufriedenheit gibt, welche die Quelle ernsthafterer Unzufriedenheit beinhalten könnte«⁵⁾.

Sie betrachtete den Separatismus, den Föderalismus und die Devolution als alternative Methoden der Reform, um die Gründe für die Unzufriedenheit zu beseitigen. Sie stellte keinen »politischen Willen zur Separation« fest. Sie lehnte den Föderalismus ab, weil er wenig gefordert würde; es wäre schwierig, die Finanzen zu verteilen; er würde langsam und schrecklich funktionieren. Ein Kommissionsmitglied mit abweichender Meinung schrieb, daß »die Kommission die traditionelle föderalistische Betrachtungsweise, ungeachtet ihrer Verwerfung mit Stumpf und Stiel, nie ernsthaft erwogen hat«⁶⁾. Es ist klar, daß die Kommission eine Reihe »föderalistischer« Verbindungen, die sich innerhalb des britischen Erfahrungsbereiches befinden und dazu verwendet wurden, verschiedene Gruppen in einem gemeinsamen Rahmen wie Kanada, Nigerien und Indien zu vereinigen, außer Betracht gelassen hat. Bei der Einführung der Selbstregierung in den verschiedenen Teilen des Commonwealth hat Großbritannien mit Erfolg vom Föderalismus Gebrauch gemacht.

Großbritannien hat aber nicht nur eine »föderalistische Erfahrung« im Commonwealth, sondern auch eine Devolution seit 1921 aufzuweisen. Damals wurde eine Regionalversammlung in Nordirland (Ulster) eingerichtet. Diese Körperschaft (Stormont) blieb für die innere politische Leitung der Provinz bis 1972 verantwortlich, als das Gebiet unter die direkte Herrschaft Londons gestellt wurde. Vielleicht bewirkte diese Erfahrung das Wegblicken der Kommission. Die Schwäche des regionalen Regierungssystems in Ulster ergab sich aus der Vorherrschaft einer Gruppe. Die Proporzregierung (»power-sharing executive«) von 1974 zeigte, daß eine Mehrparteienkoalition auf der Grundlage des Verhältniswahlrechts die Möglichkeit hätte, die Schwäche des älteren Systems zu beseitigen.

»Bundesstaatsartige« Beziehungen bestehen auch zwischen Großbritannien und der Insel Man sowie den Kanalinseln.

Es muß angenommen werden, daß die Kommission zu ihren Schlußfolgerungen über den Föderalismus kam, weil

- a) England seit langer Zeit eine Einheit bildet — wie immer der besondere Fall für Schottland oder Wales war — und eine Änderung schwierig wäre,
- b) die Tradition nahelegte, daß zentrale imperiale Macht vereinheitlicht werden soll.

- c) der Föderalismus am meisten Erfolg hat, wo wachsende Einheiten — wie Kanada oder die USA — sich auf Dauer zum wechselseitigen Vorteil verschmelzen,
- d) die Insel Man nicht typisch ist,
- e) Nordirland die Grenzen des Föderalismus aufzeigte.

Die Richtlinien der Verfassungskommission beinhalteten die Notwendigkeit der Behandlung regionaler Probleme. War der Gegenstand mehr pragmatischer Natur? »Mit der Einsetzung der Verfassungskommission verschaffte die Zentralisierung die Zeit, um ein Herauskommen aus der Situation zu erlauben, und sich selbst die Gelegenheit, einen wohlwogeneren Einblick in das Problem zu gewinnen, ohne in panische Maßnahmen hineingehetzt zu werden, die sie später bereuen könnte«⁷⁾.

Eines der Kommissionsmitglieder mit abweichender Meinung glaubte, daß »der Umfang an Devolution eher auf der Grundlage des notwendigen Minimums, um der Schottischen Nationalistischen Partei und der Plaid Cymru entgegenzuarbeiten, als auf Grund von Überlegungen über das gute Regierungssystem des Vereinigten Königreichs in seiner Gesamtheit ermittelt worden zu sein scheint«⁸⁾.

In der Unterhausdebatte über die »Scotland and Wales Bill« am 14. Februar 1977 betonte David Steel die mit einer föderalistischen Betrachtungsweise für jene gegebenen Möglichkeiten, die weder Unionisten noch Separatisten wären. Solche Leute müßten für etwas eintreten, was eine klare Gewaltenteilung zwischen dem Parlament und den devolvierten Versammlungen von Schottland und Wales beinhaltete und für die Mehrheit der öffentlichen Meinung in diesen Ländern annehmbar ist.

»Mein Streitpunkt mit den Grundsätzen dieser Bill ist der, daß sie keine klare Gewaltenteilung vornimmt. Sie bringt das Wesen in jedem Bereich durcheinander. Die Regierungsvorlage weist eine Unordnung auf, weil sie von keinem erkennbaren Grundprinzip ausgeht. Liberale glauben, daß die Vorschläge zur Devolution vom Prinzip des Föderalismus getragen werden sollten. Viele Kommentatoren sind in den letzten Wochen zum Standpunkt gekommen, daß der Föderalismus und das föderalistische Prinzip die richtige Lösung wären. Ich glaube, daß der Vorteil eines Anstrebens des föderalistischen Prinzips darin liegt, daß man zumindest ein der Änderung zugängliches System schaffen könnte, das Änderungen in den entwickelten Versammlungen von Schottland und Wales miteinschließen und für weitere konstitutionelle Änderungen in England einen Spielraum lassen würde.

Weiters sollte sie auch die Frage behandeln, was mit dem anderen Ort (dem House of Lords) zu geschehen hat. Es hätte ebenso das Mittel für die Einbringung einer Bill of Rights sein können«.

Ein »föderalistisches System« setzt die legale Gleichheit zwischen den Mitgliedsstaaten und klar umschriebene Beziehungen zum Bund voraus. Ein Verfassungsgerichtshof wäre notwendig, um Streitigkeiten zwischen Regionen zu behandeln. Eine Föderalisierung des Vereinigten Königreichs würde die erfolgte Zentralisation rückgängig machen. Es wäre notwendig, das »House of Lords« in eine etwa mit dem Bundesrat der BRD vergleichbare Schutzeinrichtung für die »states' rights« umzuwandeln.

So ein System regional gewählter Körperschaften sollte

1. das Übergewicht im Zentrum verringern und sowohl die Qualität der Verwaltung als auch den Grad an demokratischer Kontrolle und Aufsicht verbessern,
2. das Repräsentationssystem durch ein Näherheranbringen an die von ihm betroffene Bevölkerung fördern,
3. den im Vereinigten Königreich über der lokalen Ebene bestehenden Dschungel von Behörden entwirren,
4. das nationale Regierungssystem mehr auf das »policy-making« und weniger auf die Verwaltung im Detail konzentrieren. Besonders sollte es der »europäischen Dimension« weit mehr Beachtung schenken.
5. Es sollte den Weg für ein besseres Verständnis für die Beziehungen zwischen den Regionen, dem Nationalstaat und der Europäischen Föderation im verbleibenden Teil des 20. Jahrhunderts ebnen.

IV. Die gegenwärtigen Bedürfnisse des Vereinigten Königreiches schließen eine Anpassung an die EWG-Mitgliedschaft und eine Umkehr des Trends zu größerer Zentralisation mit ein. Ein Föderalismus ist der in der »Scotland and Wales Bill« vorgeschlagenen beschränkten Devolution überlegen. Er räumt dem Regionalparlament in ausgewogener Weise Befugnisse aus eigenem Recht ein. Er ist zufriedenstellender als der Separatismus, indem er die Akzeptierung gemeinsamer Verpflichtungen beibehält; er macht keine unnötigen Zugeständnisse an den Nationalismus; er schafft einen anerkannten Rahmen für eine Zusammenarbeit in einem »Europa der Regionen«.

Ein fortlaufender Prozeß der Anpassung wird sich in der Folge auf allen Ebenen des Regierungssystems auswirken. Nach einer gewissen Zeit werden einige der bestehenden Ebenen des Regierungssystems zu verschwinden haben — und die Wirksamkeit der Verwaltung verbessern.

Die Ebenen des Regierungssystems wären:

- a) Europäisches Parlament, Kommission und Ministerrat
- b) Bundesparlament des Vereinigten Königreichs und seine Exekutive: verantwortlich für die bedeutenderen Bereiche, wie Verteidigung und Beschäftigung. Während einer Übergangsperiode würden Befugnisse dieser Ebene auf die europäische Ebene übertragen werden.
- c) Regionale Regierungssysteme (für 1 bis 15 Millionen): verantwortlich für die regionalen Hauptaufgaben wie Polizei, Feuerwesen, Wasserrecht.
- d) County Councils (200 000 bis 2 Millionen): diese Ebene müßte durch die regionale ersetzt werden und verschwinden.
- e) District Councils: diese würden die niederste Ebene lokaler Behörden mit bezahlten Beamten darstellen und würden alle Arten des persönlichen Service und aller nicht von der Region wahrgenommenen Dienste versehen.
- f) Community Councils: diese würden für Bevölkerungen von 3.000 bis 10.000 bestehen und konsultative Beziehungen zu höheren Körperschaften haben.

Der Bund des Vereinigten Königreichs würde für einige Zeit die hauptsächliche Steuereinhebung haben, obwohl diese Verantwortlichkeit mit der Zeit auf die EWG übergehen sollte. Das regionale Regierungssystem wird als Vermittler für das Bundesregierungssystem fungieren, bis die Übergangsperiode der europäischen institutionellen Entwicklung abgeschlossen ist. Dann würde es die steuereinhebende Ebene (mit den EWG-Fonds als »equalisation« zum Zwecke der Erreichung einer gewissen Parität zwischen den Regionen) werden.

Die Community Councils (Gemeinderäte) würden die Befugnis der Einhebung von Geld für lokale Tätigkeiten im kleineren Rahmen haben.

Die Gesetzesvorschläge der »Scotland and Wales Bill« berücksichtigen, daß diese Gebiete einen Charakter aufweisen, der sie von England unterscheiden könnte. Die Autonomieperiode Nordirlands gestattet, daß dieses für Regierungszwecke des Vereinigten Königreichs eine klar umgrenzte Region ist. In einem System von Provinzen sind diese drei Gebiete mit den folgenden Bevölkerungszahlen akzeptabel: Schottland 5,5 Millionen, Wales 2,7 Millionen und Nordirland 1,5 Millionen. Probleme entstehen bei der Betrachtung, wie England in einen regionalen Rahmen paßt. Seine 46 Millionen Einwohner schaffen eine einzige Einheit, welche die anderen hemmt. Vorschläge, die England als eine einzige Einheit erhalten wollen, glauben entweder,

1. daß der Zentralisierungsprozeß nicht beseitigt werden kann (und soll),
2. daß England keiner regionalen Regierungssysteme bedarf — daß aber damit ein Zugeständnis an »nationalistische« Gefühle gemacht werden könnte,
3. daß ein »regional government« für England in das Parlament des VK integriert sein könnte oder
4. daß es keine ausreichenden Unterscheidungen zwischen den Teilen Englands gäbe, um eine Gliederung in »künstliche« Regionen zu rechtfertigen.

Die meisten England betreffenden Lösungsvorschläge nehmen an, daß es die anderen Regionen in allen wichtigeren Dingen beherrschen wird.

Es ist nicht wünschenswert, daß England als eine Einheit behandelt wird. Da wird es zwangsläufig Meinungsverschiedenheiten über die Grenzen zwischen allen möglichen Regionen geben, vor allem in einem so relativ kompakten Land wie England. Es ist jedoch nicht wünschenswert, daß große Unterschiede der Bevölkerungszahlen der Regionen bestehen, wenn diese vermieden werden könnten, ohne gut funktionierende Beziehungen abubrechen. G. D. H. Cole hatte 1921 den richtigen Blick für diese Angelegenheit: »Ich glaube, daß bei der Einsetzung eines Dutzends von Komitees zum Zwecke des Zeichnens eines Dutzends von Regionalkarten für England eine starke Ähnlichkeit unter allen ihren Karten herauskäme. Sie könnten verschieden aussehen, weil sie alle ihre augenblicklichen Grenzen an ziemlich verschiedene Punkte plazieren würden; aber das »Herz« der Region ist wichtiger als der genaue Punkt, an dem die Grenzlinie gezogen wird, und ich glaube, daß die »Herzen« dieselben wären, wie sehr auch die sichtbare Form und Gestaltung der vorgeschlagenen Regionen verschieden sein mag«⁹⁾.

Das Außerachtlassen der Regionalstruktur Englands hat, wenn Schottland, Wales und Nordirland von einem Regionalstatus Vorteile erreichen können, bereits einen »Rückstandseffekt« gehabt. Beide Parteien, die Labour und die Konservative Partei, sind in der Frage der beschränkten Devolution tief entzweit. Viele sahen die »Scotland and Wales Bill« als »Kauf der nationalistischen Parteien auf Kosten der Engländer« an. Eric Heffer, ein vom linken Flügel kommender Labourabgeordneter für Liverpool, verlangt: »Was für Schottland gut ist, ist auch für Liverpool gut«. Richard Wainwright, ein liberaler Abgeordneter aus Yorkshire, sah die differenzierte nationale Regierungshilfe für Schottland in der Zeit von 1968 bis 1974 als »wirtschaftliche Grundlage für einen nördlichen Nationalismus« an. In diesem Zeitraum erhielt Schottland 409 Pfund pro Kopf im Jahr, der als wohlhabendste Region des Landes angesehene Südosten — einschließlich London — 360 Pfund und Yorkshire 304 Pfund¹⁰⁾. Solche Gefühle werden stärker werden, wenn Schottland seine politische Unabhängigkeit vermehren kann, während England weiterhin die Rechnung bezahlt.

V. Die Vorschläge der Gliederung des Vereinigten Königreichs in Regionen seit dem 1. Weltkrieg reichen von 5 bis 17 Regionen¹¹⁾. Die Zahl hängt von den folgenden Erwägungen ab:

1. Welche wäre die beste Größe, um das System der repräsentativen Demokratie zu verbessern? Für ein Land wie England mit einer starken unitarischen Entwicklung könnten zu viele Teile zersetzend wirken. Eine Mindestbevölkerung von 3 Millionen für eine Region würde die Bevölkerung von einigen 60 Mitgliedern der Vereinten Nationen übertreffen und das Fünffache der von Luxemburg, einem Gründungsmitglied der EWG, ausmachen.
Auch bei der Sicherstellung einer wirksamen Repräsentation sind die Lebensfähigkeit der untergeordneten Körperschaften und ihre Koppelung mit den regionalen, nationalen und europäischen Institutionen wichtig.
2. Welche Befugnisse werden den regionalen Körperschaften eingeräumt? Alle jene Befugnisse sollten den gewählten regionalen Körperschaften eingeräumt werden, die dazu dienen, die demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit der Beamten sicherzustellen. Die der »nationalen« Ebene verbleibenden Befugnisse sollten alle jene sein, die — letztlich — auf die europäische Ebene übergangen. Diese würden die Außen- und Verteidigungspolitik, eine Wirtschafts- und Währungsunion und die Kontrolle der Atomenergie umfassen. Die Regionen würden die gesamte Regionalplanung, das Transport- und Meldewesen und die Verantwortlichkeit für alle bedeutenderen gemeinwirtschaftlichen Einrichtungen (Wasser, Gas, Elektrizität), für die Polizei und für die Feuerwehren, die Verantwortlichkeit für die Spitäler und die Gesundheitsdienste, die Kontrolle über die verstaatlichten Industrien, die in regionale Gruppen zergliedert werden können, sowie die Kontrolle über alle übrigen öffentlichen Körperschaften übernehmen.

3. Was ist eine leistungsfähige wirtschafts- und verkehrsplanende Einheit? Die mit dem »Local Government Act« von 1972 eingerichteten Gebiete sind für diese Zwecke zu klein. Relativ große regionale Einheiten wären passender und demokratischer als die gegenwärtig bestellten Körperschaften.
4. Wie können die Beamten, welche die Regierungsgeschäfte ausführen, der Allgemeinheit gegenüber verantwortlicher gemacht werden? Während es da keine leichten Lösungen für die »Kontrolle der Bürokratien« gibt, ist es sicher, daß die Verantwortlichkeit gegenüber Körperschaften mit gewählten Repräsentanten zufriedenstellender ist, als eine nominelle Kontrolle durch nichtgewählte Gruppen.

Zusätzlich sind Faktoren zu beachten, wie die Mindestgröße einer Region, um imstande zu sein, die Bundesbehörden in London oder Brüssel zu beeinflussen, einen wirksamen Druck auf multinationale Gesellschaften auszuüben und eine ganze Reihe kultureller Tätigkeiten für die Gemeinschaft zu entfalten.

VI. Im Jahre 1919 hat C.B. Fawcett sechs Grundsätze für die Abgrenzung seiner zwölf Provinzen aufgestellt¹²⁾.

- a) Die Provinzgrenzen sollten so gewählt werden, daß die normalen Verkehrsbeziehungen und Tätigkeiten der Leute möglichst wenig gestört werden.
- b) In jeder Provinz sollte eine endgültige Hauptstadt sein, die der Mittelpunkt des regionalen Lebens ist. Das Kommunikationsnetz sollte einen leichten Zugang zur Hauptstadt von jedem Teil sicherstellen.
- c) Die kleinste Provinz sollte eine die Selbstregierung rechtfertigende Bevölkerungszahl aufweisen.
- d) Keine Provinz sollte so volkreich sein, daß sie das Gesamtsystem dominiert.
- e) Provinzgrenzen sollten nahe (und um) Wasserscheiden, nicht quer durch Täler und selten entlang Flüssen gezogen werden.
- f) Die Abgrenzung der Gebiete muß den Lokalpatriotismus und die Tradition berücksichtigen.

Die Entwicklungen der Verkehrsmobilität seit 1919 würden den Umfang und die Bevölkerungszahl einer »Provinz« vergrößern. Da gibt es Maßstäbe der Beurteilung der Frage, ob ein Gebiet ein »self government« »rechtfertigt«, die jeder Luxemburger mit Nachdruck hervorheben würde. Die preußische Dominanz im Deutschen Bund wurde vom heutigen Nordrhein-Westfalen nicht erreicht.

Die Autoren des »Self Government for the British«¹³⁾ schlugen 1976 die folgenden Kriterien vor:

1. ein Gefühl der Identität und Loyalität,
2. eine bedeutende Bevölkerungszahl (5 bis 10 Millionen),
3. eine natürliche geographische Einheit,
4. wirtschaftliche Lebensfähigkeit.

Crowther Hunt und Peacock, die Autoren des Memorandums der abweichenden Meinung vom Bericht der Royal Commission on the Constitution schlugen die Gliederung Englands in fünf Regionen mit von 3,6 Millionen bis 22,1 Millionen geschätzten Bevölkerungszahlen vor.

Die in diesem Artikel vorgeschlagenen Regionen (Provinzen) haben mit den beiden oben erwähnten jüngsten Reihen von Vorschlägen viel gemeinsam. Die hier gemachten Vorschläge unterscheiden sich jedoch von diesen dadurch, daß

1. sie die Bevölkerung der Südostprovinz, die London miteinschließt, bewußt einschränken. Das ist ein Versuch gegen den »pull« (Anziehungskraft) des Londoner Gebietes, der als Folge der EWG-Mitgliedschaft des VK zunehmen könnte, ein Gegengewicht zu schaffen.
2. sie verbinden East Anglia mit den Midlands,
3. sie verbinden die oberen Teile des Themse Tales mit dem Südwesten.

Die fünf vorgeschlagenen »Provinzen« sind:

A. NORDOSTENGLAND:

Dieses schließt das ganze Wirtschaftsplanungsgebiet von Yorkshire und Humberside, die Grafschaften Durham und Northumberland, North Yorkshire, Tyneside und Teesside ein. Seine Hauptstadt könnte Leeds (das Haupthandelszentrum) oder York (das historische Zentrum) sein. Es hätte die Nord-Süd-A1-Autobahn und die London-Edinburgh-Eisenbahn als Verkehrsverbindungen. Die gegenwärtige Bevölkerungszahl dieses Gebietes wäre 7,8 Millionen.

B. NORDWESTENGLAND:

Dieses würde sich von der schottischen Grenze bis zum Süden von Manchester und Chester erstrecken. Es würde die ganze Nordwest-Wirtschaftsplanungsregion und die Grafschaft Cumbria umfassen. Seine Hauptstadt wäre Manchester bei Handelsinteressen als Grundlage oder könnte Lancaster sein, wenn die historische und geographische Situation maßgebend ist. Die M6-Autobahn und die London-Glasgow-Eisenbahn bilden die Nord-Süd-Verkehrslinien. Die Pennines bilden eine klare Trennungslinie zwischen dem Nordwesten und dem Nordosten, obwohl die M62-Autobahn nun eine »cross-country«-Verbindung zwischen den beiden Provinzen darstellt. Die Bevölkerungszahl dieses Gebietes beträgt 7,0 Millionen.

C. DIE MIDLANDS:

Die drei Wirtschaftsplanungsregionen West Midlands, East Midlands und East Anglia würden zusammen eine »Provinz« bilden. Diese Provinz würde die am wenigsten homogene unter den vorgeschlagenen sein. Sie erstreckt sich von der Grenze zu Wales bis zur Nordsee. Sie ist mit entsprechenden Nord-Süd-Verbindungen in Form mehrerer Autobahnen und Eisenbahnen versehen. Hier ist das Ost-West-Verkehrssystem mangelhaft und wäre ein Bedarf nach einer Verbindung zwischen Birmingham, Leicester, Peterborough und Norwich. Das dominierende Handelszen-

trum dieses Gebietes ist Birmingham, obwohl Leicester als Regionalhauptstadt eine bessere geographische Lage aufweist. Dieses Gebiet hätte 10,2 Millionen Einwohner.

D. DER SÜDWESTEN:

Dieser umfaßt die gesamte Südwest-Wirtschaftsplanungsregion und die Grafschaften Oxfordshire, Berkshire und Hampshire. Es wäre mit einem bedeutenderen Straßennetz um die M5 (Nord-Südwest) und die M4 (Ost-West) ausgestattet. Eisenbahnen bestehen parallel zu den Straßen. Bristol wäre das größere Handelszentrum, während Winchester oder Oxford eine Hauptstadt auf Grund historischer Erwägungen wären. Dies wäre die nach der Bevölkerungszahl kleinste Region — mit 5,7 Millionen.

E. DER SÜDOSTEN:

Hier handelt es sich um das Gebiet um London. Es wird aus dem Hauptteil der Südost-Wirtschaftsplanungsregion ohne einige Teile desselben bestehen. Ein Kommunikationsnetz verbindet alle Gebiete mit London. Diese Region weist auch die Hauptverbindungen mit der EWG sowie die internationalen Verkehrsverbindungen auf. Mit einer Bevölkerungszahl von 15,2 Millionen wäre es die größte der Provinzen, wenn auch etwas kleiner als Nordrhein-Westfalen.

Die Verwirklichung dieser Vorschläge würde dem Vereinigten Königreich 8 Regionalstaaten oder Provinzen verschaffen: Nordwesten, Nordosten, Midlands, Südwesten, Südosten, Schottland, Wales und Nordirland.

Wenn Änderungen dieser Provinzen in Betracht kommen, dann die folgenden:

- a) die Schaffung zweier zusätzlicher Provinzen, wodurch für England 7 entstehen: eine Aufteilung der Nordostregion in eine kleinere Nordostregion um Newcastle und Durham und eine Yorkshire- und Humberside-Region sowie die Lostrennung der East-Anglia-Wirtschaftsplanungsregion von den Midlands in Form einer kleinen eigenen »Provinz«,
- b) die Abtrennung von Buckinghamshire und Bedfordshire von der Südost-Provinz und ihre Angliederung an die Midlands. Keine dieser Änderungen würden die folgenden Hauptziele ändern:
 1. Einheiten regionaler Regierungssysteme vorzusehen, die so logisch sind wie Schottland, Wales und Nordirland oder Bayern und Hessen,
 2. eine Planungsautorität unter demokratischer Kontrolle zu schaffen, die ein großes Verantwortungsgebiet und klare Kommunikations- und Interdependenzverbindungen hat,
 3. groß genug zu sein, um die wirtschaftliche Tätigkeit zu kontrollieren, zu überwachen und zu stimulieren und dem Druck aus dem Londoner Gebiet ein Gegengewicht entgegenzusetzen,
 4. imstande zu sein, die »Zersplitterung in zu kleine Gebiete« zu vermeiden und sich den sich ändernden Erfordernissen der Entwicklung der EWG anzupassen.

VII. Als ein auf wohlerwogene Weise in die Föderation aufgelöster Einheitsstaat kann die Bundesrepublik Deutschland ein für das Vereinigte Königreich erwägenswertes Muster darstellen. Seit die BRD den besonderen Umständen des Endes des Zweiten Weltkriegs entwachsen ist, kann sie jedoch nur wenig Anhaltspunkte über die Durchführung liefern. Darüberhinaus ist die Existenz unabhängiger Staaten in Deutschland weniger lange her als im Falle des Vereinigten Königreichs. Es gibt daher einen Widerstand gegen die Devolution für Schottland oder Wales, es wird daher eine noch größere Opposition gegen ein föderatives System für England und für den Rest des Vereinigten Königreichs geben. Die vorgeschlagenen Provinzen werden einer Stimulierung des Interesses und der Verbundenheit bedürfen. Sie werden es nötig haben, daß man ihnen Hoffnung bei der zukünftigen Bewältigung administrativer Probleme vermittelt. Sie werden vor allem die Sicherstellung brauchen, daß sie nicht weitere Auswüchse der Bürokratie erhalten, welche die Kosten einer sich verschlechternden Verwaltung vermehren.

Der Erfolg beim »Verkaufen« der Provinzen wird davon abhängen, ob sie Teil einer Rationalisierung der Verwaltung sind. Es muß eine bedeutende Verkleinerung des Beamtenapparates, vor allem in London, erfolgen. Alle öffentlichen Körperschaften müssen der Überprüfung gewählter Versammlungen unterworfen werden.

VIII. Die Einführung von 8 regionalen Regierungssystemen im VK würde das von der Local Government Commission 1966 festgestellte administrative Vakuum füllen. Jedes sollte eine gewählte Versammlung haben, die eine Regionalregierung wählt. Jede Region sollte Steuereinhaltungsbefugnisse haben, obwohl es während einer langen Übergangsperiode Zuwendungen der nationalen Regierung und später der EWG gäbe, um die Chancenungleichheit zwischen den Regionen zu verringern, die von außerhalb ihrer Kontrolle liegenden Faktoren verursacht wurden. Jede Versammlung hätte zwischen 120 und 180 — auf eine fixe Periode von etwa vier Jahren gewählten — Abgeordneten je nach der Bevölkerungsgröße und hätte ziemlich gleich große Wahlkreise zur Grundlage. Die Wahlen sollten auf einem Verhältniswahlrecht beruhen, um auch die Interessen der Minderheiten zu schützen. Ein solches System bestand in der kurzen Zeit von 1973 bis 1974 in Nordirland und sah einen Schutz der Minderheiten vor.

Das Verhältniswahlrecht würde ebenso zu Koalitionsregierungen auf regionaler Ebene führen wie zu Einparteienregierungen. Die deutsche Erfahrung legt nahe, daß die Mitglieder einer Regionalversammlung aus einem weiteren Kreis von Leuten herangezogen werden könnten, weil ihre Zeit auf die Parlamentstätigkeit und andere Arbeit aufgeteilt werden könnte. Nur Mitglieder der Regionalregierung wären auf einer hauptberuflichen Grundlage verpflichtet.

Die Vermehrung von Parlamentariern auf regionaler Ebene würde durch das Verschwinden einer größeren Zahl von County Councillors (Grafschaftsräten) ausgeglichen werden. Die Wirksamkeit des Regionalparlamentes sollte durch einen wirk-

samen Hilfsapparat für die Mitglieder verbessert werden — etwas, worin das gegenwärtige House of Commons jämmerlich versagt. Auch der Stil der Regionalversammlungen sollte vom Konfrontationsstil des House of Commons wegkommen und einen »Allparteienregierungs«-Zugang zu den Problemen annehmen. Dies ist eine auf lokaler Ebene im Augenblick verwendete Methode und legt das Gewicht auf die verschiedenen sowohl konstruktive Vorschläge machenden als auch das Geschehen kritisierenden Gruppen. Es würde Oppositionsgruppen die Verwendung der Verwaltungsdienste und eine wirksamere Arbeit ermöglichen. So eine Methode würde die Information der Mitglieder der Opposition verbessern; sie würde ihnen eine größere Erfahrung im Regierungsbereich verschaffen. Wenn die Zeit für sie gekommen ist, ihren Wählerauftrag auszuführen oder als Mehrheitspartei die Regierung zu übernehmen oder Teil einer Koalition zu sein, würde das einzelne Mitglied besser gerüstet sein als in unserem gegenwärtigen System.

Die Interessen der Regionen werden durch eine geschriebene Verfassung zu schützen sein. Die praktischen Alltagsinteressen werden von mit der Regierung in London in Verbindung stehenden regionalen Repräsentanten wahrzunehmen sein. Die zentralgesetzgeberischen Anliegen der Regionen werden von der Zweiten Kammer (House of Lords) in derselben Weise wahrzunehmen sein, wie der Bundesrat in Deutschland die Interessen der Gliedstaaten vertritt. Es wäre — sogar ohne große Änderung — möglich, dem House of Lords Repräsentanten der Regionen hinzuzufügen, die als getrennte Gruppe tagen würden, wenn Angelegenheiten der Beziehung zwischen den (Londoner) Bundes- und den regionalen Regierungssystemen zu behandeln sind. In gewissen Angelegenheiten wäre eine qualifizierte Mehrheit dieser Repräsentanten vor Änderungen im Verhältnis zwischen dem nationalen und den regionalen Regierungssystemen notwendig (feststehende Klauseln in der Verfassung).

IX. Die politische Situation ist im Vereinigten Königreich in einem Zustand des Flusses. Die scheinbare Stabilität eines politischen »Zweiparteien«-Systems ist mit der wirtschaftlichen Sicherheit, die dem Zweiten Weltkrieg vorausging, einhergegangen. Das Anwachsen der nationalistischen Parteien ist symptomatisch für die Lücke zwischen dem, was die Wählerschaft zu erwarten ermutigt wurde, und dem, was die Regierungen wirklich zu leisten imstande waren. Die Vorschläge für regionale Regierungssysteme im Vereinigten Königreich auf der Grundlage föderalistischer Ideen sollten den verschiedenen Bedürfnissen der verschiedenen Gebiete unter Beibehaltung der Vorteile einer Kooperation entsprechen helfen. Dies könnte den Weg für direkte Beziehungen autonomer Regionen mit der EWG ebnen. Dies könnte der Weg sein, durch den Nichtmitglieder in die EWG mit der Sicherheit, ihre Identität zu bewahren, inkorporiert werden könnten.

Der Zustand der Ungewißheit in der britischen Politik könnte die Möglichkeiten für eine Änderung eröffnen. Der gegenwärtige Widerstand gegen eine Verfassungsreform könnte eine wünschenswerte Änderung schwer erreichbar machen. Ungewiß-

heit kann sowohl die Kräfte des Beharrungsvermögens als auch jene der Befreiung von den Fesseln bürokratischer Verwaltung stärken.

ANMERKUNGEN

- 1) Attitude Survey — Royal Commission on the Constitution, Tabelle 45, 62.
- 2) Introduction to Memorandum of Dissent to the Report of the Royal Commission on the Constitution.
- 3) Prof. Alan Peacock — Memorandum of Dissent, Band II, Royal Commission on the Constitution.
- 4) Mr. Pym, eine von ihm als Sprecher der Konservativen Partei zur Devolution am 19.2.1977 veröffentlichte Stellungnahme.
- 5) Royal Commission on the Constitution, Paragraph 324.
- 6) Crowther-Hunt, Times 12.4.1977.
- 7) Thornhill, The Case for Regional Reform, 148.
- 8) Crowther-Hunt, Times 12.4.1977.
- 9) G.D.H. Cole, The Future of Local Government (1921).
- 10) Von Richard Wainwright, M.P., bei der Northern Liberal Devolution Conference im Januar 1977 in Newcastle vorgelegtes Papier.
- 11) The Economist 18.5.1963.
- 12) C.B. Fawcett, The Provinces of England (1921) 69 ff.
- 13) Bancroft-Sawbridge-Stead, Self-Government for the British.

(Übersetzt von Fried Esterbauer, Innsbruck)

ANDREA CHITI-BATELLI, ROM

EINE FÖDERALISTISCHE STRUKTUR FÜR ITALIEN ALS BE- STANDTEIL EINER FÖDERALISTISCHEN GLIEDERUNG EUROPAS

**(unter dem Gesichtspunkt der Förderung der kulturellen und sprach-
lichen Eigenarten)**

I. Vorbemerkung zur Methodologie: Die zehn politischen Grundsätze für den ethnisch- sprachlichen Föderalismus

Eine eingehendere Untersuchung des Problems der Föderalisierung Italiens wie auch anderer europäischer Staaten von ähnlicher Geltung wie Spaniens, Frankreichs oder Großbritanniens in dem Sinne, wie ihn Fried Esterbauer in diesem Band vorgegeben hat, bedarf als Einführung einiger allgemeiner politischer Überlegungen. Insbesondere weil wir uns hier vorgenommen haben, in den Mittelpunkt die Probleme der sprachlichen und kulturellen Minderheiten zu stellen, da wir diese als das wesentliche Kriterium für eine derartige Föderalisierung betrachten. Sonst bestünde nämlich die Gefahr, daß wir unser Thema allzu einseitig und voreingenommen abhandelten.

Da jedoch aus Raumgründen die oben genannte Einführung hier nicht wiedergegeben werden kann, verweisen wir auf sie als notwendige Voraussetzung für die folgenden Ausführungen sowie auf eine zweckmäßige kritische Bibliographie, die gleichfalls hier keinen Platz fand, in der italienischen Ausgabe, die im Laufe des Jahres 1977 beim Verlag Lacaita in Manduria (Tarent) erscheinen wird. Wir werden also unser Thema hier so behandeln, als ob Einführung und Bibliographie den Lesern bekannt seien.

II. Von den Regionen Italiens ...

»Die Hypothese von der Umwandlung unseres Staates in einen echten Regionalstaat liegt völlig außerhalb unserer politischen Ordnung (...). Die Regionen Italiens in ihrer heutigen Form vervielfachen lediglich den bisher von der Zentralregierung praktizierten Verwaltungstyp, lassen ihn dabei jedoch unverändert.«

(Giuliano Amato, in dem Sammelband *Dalla parte delle Regioni*, Milano, Comunità, 1975)

»Die Geschichte Italiens ist nicht eine Geschichte von Reformen, sondern von Restaurationen. Die ganze Weisheit der Nation scheint in der zutiefst pessimistischen Aussage in Lampedusas Roman »Il Gattopardo« zu liegen, die besagt, daß man alles verändern muß, damit alles so bleibt wie bisher.«.

(Vittorio Gorresio, *Le resistenze politiche, interne e esterne, all'instaurazione dell'assetto regionale*; in: »Ulisse«, September 1974)

1. Vorgeschichte des italienischen Regionalismus

Der italienische Regionalismus wurzelt, historisch gesehen, in der Tradition des Risorgimento (hier ist insbesondere auf Carlo Cattaneo, aber auch auf Mazzini hinzuweisen); politisch basiert er auf dem antifaschistischen Gedankengut, vor allem des Partito d'Azione (Aktionspartei) Carlo Rossellis sowie des Partito Popolare (Volkspartei) und später der Christlich-Demokratischen Partei; rechtlich auf der Verfassung der spanischen Republik der dreißiger Jahre.

Es ist an dieser Stelle nicht sinnvoll, ausführlich die Strukturen, Befugnisse und Kompetenzen der italienischen Regionen oder die Unterschiede zwischen jenen mit Normal-Statut und jenen mit Sonderstatut zu erörtern. Auch sollen weder die bescheidenen Ergebnisse, die namentlich in der Frage des Minderheitenschutzes erzielt wurden, noch die Lösung der schwierigeren Probleme (z. B. die Frage des Mezzogiorno), die nur auf europäischer Ebene möglich ist, diskutiert werden. Zudem wäre es auch nicht einfach, wollte man das bereits Erreichte angemessen beschreiben und eine Erfahrungsbilanz der wenigen Erfolge und vielen Fehlschläge aufstellen.

Gerade in Italien, das sich sozusagen als Wiege des Rechtswesens betrachtet (und das später — wie jemand ganz richtig bemerkt hat — nicht selten das Grab der Gerechtigkeit ist), gibt es zu dieser Frage zwar zahllose formal-juridische Analysen, jedoch beängstigend wenige sozio-politische bzw. ökonomische Untersuchungen. Wir wollen uns also auch hier auf einige Grundgedanken beschränken und zwar aus einer korrekten föderalistischen Sicht, die man als »préalables hamiltonians« definieren könnte.

Gewiß, wie Fried Esterbauer in seinem Beitrag sehr klar herausarbeitet, unterscheidet sich ein Bundesstaat qualitativ von einem Regionalstaat. Und Italien versteht

sich auf Grund seiner Verfassung nicht als Bundesstaat, sondern gerade als Regionalstaat. Mit anderen Worten: die Grenzen der italienischen Regionen und ihrer Autonomie unterscheiden sich ihrer Natur nach von denen der Schweizer Kantone und der deutschen Bundesländer oder vergleichbaren föderativen Strukturen. Die Befugnisse der italienischen Regionen sind weitaus enger gefaßt als die der deutschen Länder. Ihre steuerrechtliche und finanzpolitische Autonomie ist ebenfalls sehr viel geringer. Die ständige Gesetzmäßigkeits- und sogar Sachkontrolle der Zentralregierung (mit Hilfe eigens hierfür eingesetzter Regionalausschüsse) beschneidet zusätzlich ihr Betätigungsfeld und, wie gesagt, nicht nur graduelle, sondern auch qualitative Unterschiede, die durch das Fehlen einer Verfassungsautonomie nur noch stärker hervortreten.

Damit sich jedoch dieser Regionalismus voll entwickeln kann, müßte man zunächst das Grundübel des Zentralismus ausmerzen, d.h. die absolute Souveränität des italienischen Staates. Da dieser sich als höchster Schöpfer der Legitimität und als ausschließlicher Gegenstand der Loyalität seiner Staatsbürger versteht, ist eine grundlegende Änderung im Wirtschaftssystem und in der politischen Struktur herbeizuführen. Das ist als Vorbedingung für den Föderalismus anzusehen.

2. ... und seine objektiven Grenzen ...

Die Entwicklungsphasen, die der italienische Regionalismus von der Verfassungsgebenden Versammlung vom Jahre 1946 bis heute durchlaufen hat, bestätigen diesen Standpunkt klar und deutlich.

Ganz besonders bezeichnend ist es, daß die Partei, die in der Verfassungsgebenden Versammlung am energischsten für die Autonomie der Regionen eintrat — gestützt zum einen auf ihre ideologische Verwurzelung im Pluralismus, zum anderen auf die traditionelle Feindseligkeit der Katholiken gegenüber dem savoyischen Staat und der Einigung Italiens — zugleich diejenige war, die dann 25 Jahre lang gegen die Errichtung der Regionen (außer den Regionen mit Sonderstatut) in arglistiger Weise arbeitete und damit die Durchführung des Verfassungsauftrags verhinderte. Hier verband sich die »Arroganz der Macht« der Christdemokraten — wie Aldo Moro es formulierte — mit allen konservativen Kräften und namentlich mit den Widerständen der Zentralbürokratie und der Tradition der Einheitsbewegung und der Monarchie. Damit bewies diese Partei, daß ihre in den ersten Nachkriegsjahren bekundete Sympathie für den Regionalismus eigentlich in erster Linie von dem Wunsch diktiert war, im voraus gegen einen von ihr sehr gefürchteten Wahlsieg der Linken Gegengewichte zu schaffen, und keineswegs einem echten demokratischen Impuls entsprang. Der letztgenannte Punkt — die Tradition der Einheitsbewegung — verdient besonders hervorgehoben zu werden.

Die Entwicklung des italienischen Staates unter dem Herrscherhaus Savoyen stand im Zeichen eines gleichmacherischen Zentralismus, der in der Institution des »Prä-fekten«, die bishin zur Benennung von Frankreich übernommen worden war, seinen unmittelbaren Ausdruck fand.

Somit lag der Gedanke einer auch nur bescheidenen regionalen Dezentralisierung völlig außerhalb der Konzeption des italienischen Staates bzw. außerhalb dessen »innerer Staatsrason« und mußte im Zuge seiner Verwirklichung auch zwangsläufig auf heftigen Widerstand stoßen. Ein nur allzu bekannter Grenzfall, den ich hier nicht weiter ausführen muß, ist die Durchführung des Abkommens De Gasperi-Gruber, die die darin vorgesehene Autonomie für Südtirol (d. h. der deutschsprachigen Minderheit) praktisch durch die Autonomie der Region Trentino-Tiroler Etschland (und damit einer überwiegend italienischen Region) ersetzt hat.

Doch wir wollen dieses sehr bekannte Beispiel beiseite lassen, die Minderheitenfrage erst später behandeln und zunächst die Regionen als solche und den mühsamen Verlauf ihrer Entwicklung untersuchen. In diesem Zusammenhang kommt man nicht umhin, und hierin sind sich die Experten völlig einig, folgendes festzustellen:

- a) Bei der Zuerkennung legislativ-administrativer Zuständigkeiten an die Regionen wurde der Verfassungstext stets restriktiv ausgelegt.
- b) Dies gilt in erster Linie für die Steuerhoheit, aber auch für die finanzpolitische Autonomie.
- c) Die Punkte a) und b) wie auch die folgenden gelten fast uneingeschränkt auch für die Regionen mit Sonderstatut.
- d) Die Tatsache, daß durch die Errichtung der Regionen — auch nicht jener mit Sonderstatut — weder die Provinzen noch die Präfecten beseitigt wurden.
- e) Die schon erwähnte weitreichende Vormundschaft bei der Rechtsprechung und in Sachfragen (letzteres insbesondere durch eigens von der Zentralregierung eingesetzte Regionalausschüsse) bewirkten ein übriges, um den Regionalismus in Italien in die Schranken zu weisen.
- f) Ähnliche Auswirkungen hat die Wirtschafts- und Regionalpolitik der EWG, die von den italienischen Zentralorganen von Anfang an als Vorwand benutzt wurde, um Vollmachten und Kompetenzen der Regionen, ihre wirtschaftspolitische Handlungs- und Entscheidungsfreiheit noch stärker einzuengen (Lelio Lagorio, der Präsident der Region Toskana, hat das glänzend dargestellt).
- g) In einem solchen Klima ist das häufige Versagen der Regionen auch dort, wo autonomes Handeln in gewissem Umfang möglich gewesen wäre, nicht weiter verwunderlich.
- h) Wesentlich schwerer ins Gewicht fallen jedoch die Grundübel, mit denen die Region als Institution behaftet ist. Schon als man sie schuf, beging man — wie Calo-

gero Muscarà (und indirekt auch Francesco Compagna) treffend bemerken — »den groben Fehler, in der Verfassungsgebenden Versammlung einfach die Teilgebiete, in die Italien im letzten Jahrhundert zu statistischen Zwecken aufgegliedert war, als ‚echte‘ Regionen zu deklarieren«. Diese Teilgebiete (so erklärte Calogero Muscarà) eignen sich jedoch weder für eine moderne Wirtschaftsplanung noch werden sie (meint, wie wir noch sehen werden, Sergio Salvi) präzisen kulturellen und sprachlichen Kriterien gerecht. Und doch setzt sich offenbar niemand mit der Frage auseinander, ob und wie hier eine grundlegende Neustrukturierung möglich wäre.

- i) Das gleiche Problem, nämlich die organische Umgestaltung und zeitgemäße Anpassung lokaler Autonomie, stellt sich auch unterhalb der regionalen Ebene, d. h. die Regionen müssen, intern, insbesondere in Fragen der Wirtschaftsplanung und Raumordnung, fähige Gesprächspartner erhalten. Aber auch hier tritt niemand dafür ein, die Provinzen abzuschaffen, die Gemeinden umzugestalten und dadurch die von Adriano Olivetti entwickelte und immer noch voll gültige Idee der »konkreten Gemeinschaft« zu verwirklichen. Man spricht zwar heute schon gelegentlich von »Bezirken« (comprensori), hat aber noch keine genauen Vorstellungen davon, was die zugunsten dieser Bezirke vorgebrachten Argumente deutlich beweisen.

Mario Bassani, Vorsitzender der Provinzverwaltung von Mailand, schreibt beispielsweise:

»Der 'Bezirk' soll zumindest zwei Anforderungen genügen:
— ausgehend von unten, von den Gemeinden, die Suche nach einer geeigneten 'überkommunalen' Dimension, die die Durchführung all dessen gestattet, was sich auf kommunaler Ebene wegen demographischer und territorialer Unzulänglichkeiten nicht verwirklichen läßt;
— ausgehend von oben, von den Regionen, die Suche nach einem räumlichen Umfeld, das als territoriale Gliederungseinheit für die Regionalplanung geeignet erscheint«.

Man könnte die Idee Olivettis von der »konkreten Gemeinschaft« und ihre Notwendigkeit nicht knapper und zugleich klarer umreißen.

Diese Auffassung von Adriano Olivetti, daß die mit weitgehenden Zuständigkeiten ausgestattete »Basisgemeinschaft« die Grundzelle der politischen Gewalt sein müsse, und die damit eng verknüpfte Aussage, daß die Produktionsmittel und überhaupt die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit in erster Linie im Rahmen dieser Gemeinschaft und danach im regionalen und europäischen Rahmen einer weitgehenden Sozialisierung bedürfen, scheinen uns — nebenbei bemerkt — die einzigen Vorschläge zu sein, die auf den Ruf nach Selbstverwaltung (im Sinne der französischen »auto-gestion«) von der heute, vor allem in Frankreich, wenn auch wenig präzise, so viel die Rede ist, eine durchdachte und realistische Antwort zu geben.

Denn abgesehen von diesem Modell einer öffentlichen Basiskörperschaft auf der untersten Ebene (im Sinne Olivettis), die zu einer umfassenden wirtschaftlichen Führung fähig ist, bleibt das Verlangen nach dieser neuen Form des Sozialismus, wie sie von Theoretikern wie Chevènement herausgestellt wurde (er verlangt, daß »jegliche Frontstellung zwischen ‚auto-gestion‘ und kollektiver Aneignung der Produktions- und Vertriebsmittel« zu vermeiden sei) eine völlig abstrakte Sache, die keine Umsetzung in die Praxis finden kann. Angesichts dieser Unmöglichkeit taucht die Illusion des Syndikalismus wieder auf, die bereits Ernesto Rossi ein für allemal in seiner »Critica delle Costituzioni economiche« zerstört hatte.

- j) Diese typisch italienische Perspektive (»... aber das ist doch nichts Ernsthaftes«, sagte Luigi Pirandello) erklärt auch, warum man den Worten eines so ausgeglichenen, realistisch und unrevolutionär denkenden Mannes wie Luigi Einaudi, der schon seit 1944 den Schlachtruf »Weg mit dem Präfekten!« als das »delenda Carthago« der liberalen Demokratie bezeichnete, so wenig Beachtung geschenkt hat. Vielmehr haben sich die Regionen — Giuliano Amato bemerkt das zu Recht — nicht zu Instrumenten echter politischer Autonomie, administrativer Dezentralisierung und Wirtschaftsplanung entwickelt, sondern zu Organen, die, da geeignete Gesprächspartner auf subregionaler Ebene fehlen, auch noch Funktionen der lokalen Körperschaften an sich reißen und damit wiederum deren Autonomie schwächen.
- k) All dies führt zu dem Schluß — und wir werden das bald noch deutlicher sehen — daß die Regionen unter diesen Umständen weniger den Anforderungen der politischen Autonomie entsprechen, als zu einem von vielen Instrumenten des »sottogoverno« (Mißwirtschaft der Regierungsparteien), des »regime« (Regime der Christdemokraten) und des »potere clientelare« (Filzokratie) degradiert werden. Bei diesen drei Begriffen handelt es sich um schwer übersetzbare, typisch italienische Termini, denen die Christdemokraten in 30 Jahren der Machtausübung als Mehrheits- und Regierungspartei ihren ureigenen und unverwechselbaren Stempel aufgedrückt haben.

3. ... werden in den Augen ihrer Kritiker ...

An dieser Stelle erscheint es tunlich, näher auf ein unlängst erschienenenes Buch von Franco Bassanini einzugehen, in dem dieser sich mit dem schwierigen Entwicklungsweg der italienischen Regionen auseinandersetzt.

Laut Bassanini hatten sich die Befürworter dieser neuen Körperschaften erhofft, und tun es auch weiterhin, diese würden »den Auftakt, den entscheidenden Impuls bilden für eine große Erneuerung und Reform der institutionellen Ordnung Italiens, die sowohl auf die Zentralverwaltung als auch auf die lokalen Körperschaften einwirken könne«. In Wirklichkeit wurde jedoch das in der Verfassung vorgesehene

Modell keineswegs zum Tragen gebracht, sondern die Entwicklung verlief in umgekehrter Richtung, d.h. sie geriet zu einer Rückbildung. »Dem territorialen Pluralismus als Mittel der ‚Streuung‘ der Macht und der demokratischen Beteiligung der Gesellschaft an der Regierung stellte sich ein korporativer Pluralismus entgegen, in dem die Befriedigung von Gruppeninteressen und die Verteilung von Pfründen und Privilegien an die Stelle eines demokratisch organisierten Konsensus traten, wodurch letztlich die Funktion der politischen Kräfte zerstört und ihre Glaubwürdigkeit untergraben wurde«. Nutznießer dieser Entwicklung seien »die parastaatliche und die Ministerialbürokratie, Interessenverbände sowie die Staatsbourgeoisie, die die Großunternehmen des öffentlichen wie privaten Sektors sowie wesentliche Teile des Kreditapparates beherrscht«.

Bassanini kommt daher zu dem Schluß, daß sich die Regionen praktisch schon bei ihrer Entstehung »auf feindlichen Boden« begaben, daß sie gleich nach ihrer Errichtung, d.h. »während der ersten Legislaturperiode (1970—1975) fast ausschließlich Nachhutgefechte zu führen gezwungen waren, um auf diese Weise die finanziellen und administrativen Instrumente zu erlangen, die sie für eine Durchführung der ihnen von der Verfassung übertragenen Aufgaben benötigten. Ihre wirklichen Fähigkeiten zu Regierung und Verwaltung konnten sie somit bisher noch nicht entfalten«.

Wie Bassanini sagt, haben diese Gefechte erst begonnen und sind noch keineswegs verloren. Ein Sieg jedoch, der darin bestünde, »das Modell der in der Verfassung und in den Regionalstaaten entworfenen und als Mittler zwischen Staat und örtlichen Gemeinschaften tretenden politischen Region zu verwirklichen, erfordert umfassende institutionelle Reformen, angefangen von der Übertragung bedeutender Zuständigkeiten und umfangreicher Finanzmittel — beide heute noch in den Händen der Ministerialbürokratie — an die Regionen, bis hin zur Ausschaltung der meisten öffentlichen Körperschaften, die zu Auswüchsen wie Vetternwirtschaft und berufsständischen Korporationen geführt haben; von einer allgemeinen Reform der noch unter faschistischen bzw. präfaschistischen Gesetzen stehenden Gebietskörperschaften bis zur radikalen Neuorganisation der verschiedenen zentralen Ministerialverwaltungen mit dem Ziel, aus diesen Sachwaltern bürokratischer Routine leistungsfähige Instrumente der Planung, Leitung und Koordinierung zu machen«.

Derselben Meinung ist Andreas Villani, der bereits 1969 vorgeschlagen hatte: »Übertragung aller Funktionen an die Regionen, für die kein zwingender Grund besteht, den Staat damit zu befassen«. Das bedeutet, sagt er weiter, »den Regionen 50 Prozent des Gesamtbetrags des Staatshaushalts zuzuweisen, wohlverstanden in der Form von eigenen Mitteln und jeglicher staatlicher Kontrolle entzogen. Das entspricht für das Haushaltsjahr 1968—69 einer Summe von ungefähr 4.000 Milliarden Lire«.

Wir sind von solchen Lösungen weit entfernt, und Bassanini hat wieder sehr deutlich auf die Ursache dieses Mangels hingewiesen: »Die Neubelebung der Autonomie und der Gebietskörperschaften — sagt er — erfordert eine radikale Umkehrung der Tendenz, die unseren Institutionen 20 Jahre lang aufgezwungen worden war. Wenn diese Reformen in der zweiten Legislaturperiode nicht durchgeführt oder zumindest eingeleitet werden, wird sich schließlich das Modell der Verwaltungsregion durchsetzen. Damit ließe sich jedoch die Bürokratisierung des Regionalapparats nicht länger vermeiden, und die Regionen würden unweigerlich in eine Rolle gedrängt, die über die Verteilung von Subventionen, Beiträgen und Anreizen sowie über die Verwaltung der lokalen Dienststellen im Wettbewerb mit Gemeinden und Provinzen nicht hinausginge«.

Dies ist sicherlich weitaus wahrscheinlicher (wir können uns in diesem Punkt der jugendlichen Begeisterung Bassaninis nicht anschließen), da der nationale Rahmen und das nationale Milieu schon ihrer Natur nach ein Hindernis für jegliche Neuerungen darstellen. Die Lage wird auch im Falle einer Änderung der Mehrheitsverhältnisse und einer weiteren Stärkung der politischen Linken — die im übrigen bereits in vielen Regionen an der Macht ist — im wesentlichen unverändert bleiben, obwohl sich dann die Zusammensetzung der Kräftegruppierungen und Lobbies natürlich erheblich ändern könnte und überhaupt die Verwaltung effizienter, die Korruption eingeschränkt würde.

Auf dieser Grundlage wollen wir unsere europäische Grundbedingung, die eng mit der Reform des Staates und des Systems zusammenhängt, noch einmal nachdrücklich hervorheben.

Ähnlich wie Bassanini sieht auch Amato die Problematik. Während ersterer die regionalpolitische Erfahrung streng auf ihre eigentliche Größenordnung zurückführt, stellt letzterer darüberhinaus den nicht allein begrenzten, sondern geradezu unorganischen Charakter der den Regionen übertragenen Kompetenzen fest, eine Eigenschaft, die sich auch in der Art und Weise dieser Übertragung widerspiegelt. Darin erblickt Amato zu Recht einen weiteren Beweis für seine Behauptung, daß die italienischen Regionen keine Körperschaften mit politischer Autonomie darstellen; er bezeichnet sie lediglich als »dezentralisierte Mehrzweckorgane« und folgert daraus, daß »eine enge Verbindung zwischen wirklicher Regionalautonomie, Reform des zentralen Staatsapparats und Planung besteht«.

In seinem Buch *Progetto socialista* stellt Amato die Wechselbeziehung zwischen dieser Sachlage und den lähmenden Fesseln der staatlich-nationalen Ordnung (und des christlich-demokratischen Regimes, das diese Ordnung zwangsläufig hervorgebracht hat) noch klarer heraus. »Die italienischen Institutionen«, schreibt er, »akzeptieren zwar die Grundsätze der Autonomie und der Dezentralisierung, jedoch in einer sie entstellenden Logik und entleeren sie ihrer alternativen Möglichkeiten, die sie theoretisch besitzen. Die Dezentralisierung, die sich in Italien durchgesetzt

hat, steht dem vom Katholizismus inspirierten korporativen Pluralismus weitaus näher als dem im Volk verwurzelten Staatsgebilde der Linken«.

Es gelingt jedoch keinem dieser Autoren, die unmittelbare Beziehung zu erkennen, die zwischen all diesen Fragen und der föderativen Einigung Europas besteht. Die in diesem Sinne gesetzte verdienstvolle Tätigkeit von Bewegungen wie der »Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa« und dem »Consiglio italiano del Movimento europeo« läßt sie völlig unberührt. Einerseits erfassen sie zwar den Zusammenhang zwischen regionaler Entwicklung und allgemeiner demokratischer Erneuerung, zum anderen aber entgeht ihnen die europäische Dimension dieser Erneuerung und somit verharren sie letzten Endes in einem sterilen Provinzialismus. Besonders gravierend ist hierbei die Gleichgültigkeit, die diese Autoren gegenüber Problemen der europäischen Regionalpolitik und Wirtschaftsplanung an den Tag legen. Bereits im Jahre 1970 schrieb ich: »Die Region muß in erster Linie ein Instrument der Planung sein. Regionalplanung hat jedoch nur dann einen Sinn, wenn sie in eine wirksame staatliche Planung integriert ist. Inzwischen hat die Wirtschaft kontinentale Dimensionen angenommen; Konjunktur- und Währungsfragen, dazu die Industriezusammenschlüsse, alles dies spielt sich in europäischen Dimensionen ab; dasselbe gilt für die Wirkungen, die von den entwickelten Ballungszentren ausgehen. Das bedeutet also, daß in Europa eine Planung nur in einem kontinentalen Bundesstaat möglich ist. Andernfalls bleibt auch die Planung im regionalen Bereich leerer Schein, und damit behielten ihre Gegner recht, wenn sie behaupten, die italienischen Regionen, wie sie sich zur Zeit entwickeln (und wie sie sich im Nationalstaat Italien zwangsläufig entwickeln müssen), seien nur eine von den vielen Sünden der Parteienmißwirtschaft« (sottogoverno).

All das haben Autoren wie Bassanini und Amato genau sechs Jahre später festgestellt. Auch dann noch übersahen sie die europäische Dimension des Problems und blieben taub gegenüber der Forderung eines Muscarà, wonach »die italienischen Regionen in ihrer jetzigen Form, da sie heute für die Verwirklichung der Planung und die Beteiligung der örtlichen Gemeinschaften an den entsprechenden Entscheidungsprozessen unentbehrlich geworden sind, aus diesem Grund vergrößert, zahlenmäßig verringert und zum Teil aufgelöst werden müssen«.

4. ... durch die Lage der sprachlichen Minderheiten bestätigt.

Was für die letztgenannten Autoren gilt, trifft im gleichen Maße auch für die italienischen Wissenschaftler zu, die sich mit sprachlichen Minderheiten beschäftigen, denn auch sie haben kein Ohr für europäische Forderungen.

Auch bei diesen Autoren (beispielsweise bei Salvi, Bernardi, Buratti, Barbiellini-Amidei) wird das unablässige Streben nach einer neuen Ordnung, mag sie auch noch

so vage und unbestimmt erscheinen, zutiefst spürbar. Doch auch hier stößt man wieder auf eine völlige Unkenntnis oder, mehr noch, auf eine totale Gleichgültigkeit der europäischen Grundbedingung gegenüber, die doch gerade besagt, daß eine wirkliche Entfaltung der Minderheiten nur dann möglich ist, wenn der italienische Staat nicht mehr die höchste Quelle der Legitimität, nicht mehr das wesentliche Ziel der Loyalität ist, die er von seinen Bürgern verlangt und die im kulturellen Bereich zwangsläufig mit der ausschließlichen Förderung der »italianità« parallel läuft. Nur dann sind die unabdingbaren Voraussetzungen für ein wirkliches »épanouissement« der Minderheiten gegeben, wie die Franzosen sagen würden.

Befinden sich die Regionen mit Normalstatut bereits in einer keineswegs günstigen Lage, so ergeht es den Regionen mit Sonderstatut kaum besser; sie unterscheiden sich von den ersteren lediglich durch eine etwas größere legislative und steuerrechtliche Autonomie. Der Unterschied ist nicht qualitativer, sondern quantitativer und auch als solcher recht bescheidener Natur.

Noch schlechter gestellt sind jedoch — aus den schon mehrfach zitierten Gründen — die sprachlichen Minderheiten. Wie wir schon angedeutet haben, bilden sie Fremdkörper in einem Nationalstaat, der seinen Einheitsanspruch auch im kulturellen Bereich geltend macht — Fremdkörper, die nicht zur Kenntnis genommen werden, da sie die Einheitlichkeit des monochromen Bildes nur stören würden.

Das hat Sergio Salvi in seinem Beitrag zu *Le mille culture*, der eine Zusammenfassung seiner beiden bedeutendsten Werke in Form eines »Panoramas der elf sprachlichen Minderheiten des italienischen Staates« darstellt, sehr klar formuliert. Er stellt fest, daß »entgegen den Verfassungsvorschriften die Minderheiten albanischer (46 kleine Sprachinseln in 7 Regionen Südtaliens: ca. 100.000 Personen), katalanischer (ca. 12.000 Personen in der Gemeinde Alghero auf Sardinien), griechischer (ca. 20.000 Personen in einigen Gemeinden der Provinzen Lecce und Reggio Calabria), ladinisch-friaulischer (ca. 700.000 Personen), okzitanischer (ca. 7 Gemeinden in den Provinzen Cuneo und Turin mit ca. 20.000 Personen), sardischer (1.500.000 Personen) und serbo-kroatischer Sprache (3 Gemeinden der Region Molise: ca. 4.000 Personen) keinerlei Schutz genießen.

Die französischsprachige Minderheit (ca. 100.000 Personen) ist lediglich im Aostatal als französische Minderheit geschützt. Die übrige französisch-provenzalische Minderheit (53 Gemeinden in der Provinz Turin, 2 Gemeinden in Apulien) entbehren jeglichen durch die Verfassung garantierten Schutzes.

Die dolomitenladinische Minderheit (ca. 30.000 Personen) ist in der Provinz Bozen geschützt, was jedoch nicht für das Gebiet um Belluno und nur in wesentlich geringerem Maße für die Provinz Trient zutrifft.

Innerhalb der slowenischsprachigen Minderheiten (ca. 100.000 Personen) sind lediglich die Triestiner sprachlich genügend geschützt, während die um die Stadt Görz lebenden Slowenen nur im schulischen Bereich, die von Udine in keiner Weise geschützt sind.«

Auch innerhalb der deutschsprachigen Minderheit (ca. 300.000 Personen) sind nur die deutschsprachigen Einwohner der Provinz Bozen geschützt, während alle übrigen (kleine Gruppen im Aostatal, in den Provinzen Novara, Vercelli, Trient und in Venetien) völlig ungeschützt sind. »Daran zeigt sich«, so Salvi, »daß der gegenwärtig bestehende italienische Staat noch nicht einmal seine eigenen Gesetze kennt«.

All dies trifft in der gesamten Öffentlichkeit wie auch bei politischen Kräften jeglicher Couleur auf Gleichgültigkeit. Somit wird es auch mit größter Selbstverständlichkeit, um nicht zu sagen Naivität, hingenommen, wenn ein Buch erscheint, das sich einerseits Seite für Seite mit der Kulturpolitik der Regionen befaßt, andererseits aber über sprachliche Minderheiten kein Wort verliert, und dies, obwohl z. B. Sardinien zu den drei als Fallstudien gewählten Regionen gehört, oder daß in einem nicht weniger bedeutenden Sammelband zum Thema *Le Regioni e l'Europa* zwar die katalanische oder die baskische Frage, schottischer Separatismus und die Sprachprobleme in Belgien abgehandelt werden, vergleichbare italienische Probleme jedoch nicht zur Sprache kommen, oder daß in einem Werk, das in den Regionen »die Verpflichtung zum Kampf für eine neue Demokratie« sieht, auch nicht der leiseste Zweifel daran aufkommt, ob nicht einer der Aspekte dieser neuen Demokratie vielleicht darin bestehen könnte, die unüberschbaren bisherigen Versäumnisse in der Minderheitenfrage wiedergutzumachen.

Es ist ein Irrtum zu glauben, und hierin liegt der größte Fehler von Leuten wie Salvi oder anderen, die sich in Italien mit diesem Problem auseinandersetzen, daß diese Situation im wesentlichen auf die Trägheit der derzeit an der Macht befindlichen Christdemokraten zurückzuführen wäre und sich mit einer Änderung der politischen Machtverhältnisse beheben ließe. Diese Trägheit ist natürlich ebensowenig abzuleugnen wie die Besserung, die sich mit großer Wahrscheinlichkeit bei einer Änderung der Mehrheiten durchsetzen würde. Es wäre allerdings verfehlt, darin allein die Wurzel des Übels zu erblicken. Die tiefste Ursache liegt vielmehr im totalen monokulturellen und monolingualistischen Anspruch des italienischen Nationalstaates, der eine in jeder Hinsicht einheitliche Volksgemeinschaft anstrebt:

»una d'arme, di lingua, d'altare,
di memorie, di sangue, di cor«
(»eins in Waffen, Sprache, Altar, Erinnerungen,
Blut und Herz«)

(Schon damals sprach man vom Blut, wenn auch noch in harmloser, naiver Weise, denn einen Manzoni wird gewiß niemand des Rassismus bezichtigen!). Alles dies wird deutlich bestätigt nicht nur durch die bekannten Beispiele Frankreich und Spanien, sondern auch in einem so freien, demokratischen und föderalistisch gegliederten Staat wie Österreich, in dem die slowenischsprachige Minderheit bedeutend schlechter behandelt wird als in Italien die Südtiroler. Fichte hat in seinen »Reden an die Deutsche Nation« in genialer Weise vorausgesehen und klar ausgesprochen, daß ein nationaler Staat in seinem Inneren nur eine einzige Sprache zulassen könne.

Die deutschsprachige Bevölkerung ist heutzutage wenigstens auf drei Staaten aufgeteilt, jedoch, wie im Goetheschen Zauberlehrling, hat diese Zersplitterung lediglich die Folge gehabt, daß das Prinzip Fichtes dreimal anstatt nur einmal zur Auswirkung kommt.

III. ... zu einem italienischen Bundesstaat.

»Man darf den Sprachgruppen nicht den Wunsch nach föderativer Unmittelbarkeit verweigern«

(Guy Héraud)

5. Eine föderative Gliederung Italiens innerhalb eines bereits verwirklichten europäischen Bundesstaates:

a) die sprachlichen Minderheiten

Wenn also ein bereits bestehender europäischer Bundesstaat die Hauptvoraussetzung dafür ist, daß der Regionalismus und insbesondere der Schutz der sprachlichen Minderheiten vorangetrieben werden können, so ist zu prüfen, inwieweit sich in Italien dieses Ziel verwirklichen läßt und ob die Möglichkeit besteht, die rechtlich-verfassungsmäßige Gestaltung dieses Landes in ein ideales Modell der europäischen Föderation umzuformen.

Zweifellos wird sich zuerst die europäische Föderation konstituieren, mit den jetzigen Nationalstaaten als Mitgliedern, und erst danach wird eine Neustrukturierung möglich sein. Trotzdem betont Fried Esterbauer sehr richtig, daß dies kein Grund sei, nicht schon jetzt dieses Ziel in Angriff zu nehmen und die vorgeschlagene Lösung im einzelnen festzulegen.

Ich bin der Meinung, daß die von Guy Héraud aufgestellten Hauptthesen, die von Fried Esterbauer in dieser Veröffentlichung auf seine Weise aufgenommen und weiterentwickelt werden, im wesentlichen zu bejahen sind.

Sie stützen sich auf drei Grundbegriffe:

Der erste ist, daß die gegenwärtig bestehenden sprachlichen Minderheiten, wo dies immer möglich ist, sich zusammenschließen und somit Mitgliedsländer des europäischen Bundesstaats werden, wie z. B. die Katalanen oder die Basken, oder aber, wie im Falle Südtirols, in diejenige Sprachgemeinschaft von der sie willkürlich abgetrennt wurden, zurückkehren, wenn sie dieses Wollen durch einen Volksentscheid bestätigen.

Der zweite besteht darin, daß die Mitgliedsländer eines europäischen Bundesstaats untereinander ein gewisses Gleichgewicht einhalten und aus diesem Grund bevölkerungs- und gebietsmäßig keine zu großen Unterschiede aufweisen sollten. Der dritte wäre, daß infolgedessen die Makroethnien, wie Héraud sagt, d. h. die dominierenden Sprachgemeinschaften, in mehrere Mitgliedsländer aufgeteilt werden müßten.

Da ich mich grundsätzlich dem Schema einer solchen Aufteilung, wie es hier Esterbauer vorträgt, anschließen möchte, ist es nicht nötig, dieses nochmals zu beschreiben. Es seien mir jedoch einige Anmerkungen am Rande gestattet.

An erster Stelle ist darauf hinzuweisen, daß in Sardinien die größte sprachliche Minderheit Italiens lebt.

Nach Ansicht der meisten Linguisten ist das Sardische mit seinen Dialekten, aus denen es zusammengesetzt ist, eine selbständige romanische Sprache. Andererseits formiert sich in Sardinien, wenn auch noch zögernd, eine Unabhängigkeitsbewegung, die in den anderen Regionen italienischer Sprache keine Parallele hat. Dabei ist festzuhalten, daß Sardinien wie Sizilien ein besonders weitgehendes Regionalstatut besitzt.

Obwohl Sardinien nicht die notwendigen Dimensionen hat, um, nach dem Schema von Esterbauer, ein Mitgliedsland des europäischen Bundesstaats bilden zu können, meine ich, daß man in diesem Falle eine Ausnahme machen sollte (wie auch mit dem Baskenland, Katalonien, Galicien und, wie ich noch ausführen werde, Korsika und Malta). Diese Insel sollte also m. E. einen Staat bilden, der dem europäischen Bundesstaat direkt zugeordnet ist — wenn seine Bewohner auch hier, nach einem von den Bundesbehörden veranstalteten Volksentscheid, dazu ihr Jawort geben.

Die anderen drei sprachlichen Minderheiten auf italienischem Staatsgebiet sind insofern einander zuzuordnen, als sie zahlenmäßig recht bedeutend und ihre Probleme relativ einfach zu lösen sind. Es handelt sich um die deutschsprachige Minderheit in Südtirol, die französischsprachige im Aostatal und die Bevölkerung des Friaul.

Die erstere würde sich, nach einem Volksentscheid, höchstwahrscheinlich mit Nordtirol verbinden und mit diesem eines der Länder des österreichischen Bundesstaats bilden, ausgestattet mit einem autonomen Statut, wenn dies verlangt wird, so wie es die Tiroler immer in ihrer Geschichte verlangt hatten (sie beriefen sich hierbei auf die Abtretungsakte der Gefürsteten Grafschaft Tirol an die Habsburgische Krone vom Jahr 1363 sowie auf das Landlibell des Kaisers Maximilian I. von 1511).

Das Aostatal würde sich mit gleicher Wahrscheinlichkeit mit Savoyen vereinen und sich damit dessen politischer und verfassungsmäßiger Zukunft anschließen.

Die Gebiete mit ladinisch sprechender Bevölkerung (in erster Linie die Landschaft Friaul) könnten sich zu einer Region mit Sonderstatut zusammenschließen; mehr darüber im 7. Abschnitt.

Damit habe ich für Italien die wichtigsten und bekanntesten Fälle behandelt, doch noch nicht die schwierigeren erwähnt. Diese ergeben sich dort, wo die Minderheiten über italienisches Sprachgebiet verstreut sind; dadurch sind sie weniger widerstandsfähig und praktisch ungeschützt. Die deutschsprachigen Minderheiten außerhalb Südtirols sind dafür ein typisches und nicht einmal das einzige Beispiel. Sie genießen, wie schon erwähnt, keinen der Vorteile, wie sie heutzutage den Südtirolern zustehen, und späterhin werden sie nicht auf das Recht auf eine »freie föderalistische Entscheidung« (»libera disposizione federale« im Sinne Hérauds) pochen können, da sie in

Enklaven innerhalb italienischer Regionen leben. Da wir diese Sachlage nicht nur vereinzelt oder allein in Italien antreffen, wäre es dringend notwendig, daß der Schutz solcher zersplitterter Minderheiten in der Verfassung des europäischen Bundesstaats verankert und in den Bundesgesetzen ausdrücklich festgelegt würde, und daß man durch die Einrichtung eines Ministeriums oder einer Bundesbehörde für die sprachlichen und kulturellen Minderheiten eine zentrale Stelle für sie einrichtet. Eine solche Behörde müßte auch dafür sorgen, daß in noch festzulegender Art und Weise die kleineren Mitgliedstaaten, von denen Malta einen Grenzfall darstellt, gefördert und unterstützt werden. Eine ihrer Hauptaufgaben wäre ferner, den schwächeren und ungeschützten Minderheiten zu gestatten, sich die notwendigen Kommunikationsmittel zu verschaffen; insbesondere denke ich an lokale Radio- und Fernsehstationen. Diese müßten allein in der Sprache der Minderheiten arbeiten und Programme senden, die die betreffende Sprache und Kultur fördern und pflegen und damit den konkurrierenden Kommunikationsmitteln der dominierenden Sprache entgegentreten.

6. Exkurs: Korsika, Tessin, Malta

Wenn wir weiterhin dem »Modell Esterbauer« folgen, so möchten wir noch einige Bemerkungen dem zufügen, was er in Bezug auf Korsika, das Tessin und Malta vorschlägt. Korsika sollte, wie ich schon angemerkt habe, die gleiche Behandlung wie Sardinien erfahren: Einstufung als Regionalstaat und unmittelbares Mitglied des europäischen Bundesstaats.

Zwischen Sprachform und Politik besteht dort kein unmittelbarer Zusammenhang. Die Tatsache, daß, sprachlich gesehen, das Korsische zweifellos einen italienischen Dialekt darstellt, der dem Toskanischen am nächsten steht, bedeutet keineswegs, daß die Korsen sich, wenn auch zumindest kulturell, als Italiener betrachten müßten. Ganz im Gegenteil gründet sich die Unabhängigkeitsbewegung dieser Insel auf die politisch durchaus legitime, wenn auch sprachwissenschaftlich absurde Behauptung, daß Kultur und Sprache Korsikas sowohl von der französischen als auch der italienischen Sprache und Kultur völlig unabhängig seien. Es ist nicht einzusehen, warum der europäische Bund einer solchen politischen Forderung, über deren Bedeutung, Gewicht und Gültigkeit nur die korsische Bevölkerung selbst zu entscheiden in der Lage ist, nicht volle Genugtuung geben sollte, und zwar in derselben Art und Weise, die wir für Sardinien vorschlagen, wenn auch aus anderen Gründen.

Gleichfalls hat es heutzutage wenig Sinn zu behaupten, das Tessin sei ein Teil der Lombardei. Gewiß haben sich die Tessiner, im Gegensatz zu den Korsen, kulturell immer als Italiener gefühlt, aber genauso stark empfinden sie ihre politische Zugehörigkeit zum Schweizer Bundesstaat. Andererseits wird ihre »italianità« im Kanton Tessin angemessen geschützt und sie verfügen über sämtliche Mittel, um überleben zu können, vor allem dasjenige, das für eine »sprachliche Souveränität« heutzutage

die *conditio sine qua non* darstellt, nämlich über eine eigene Fernsehanstalt, dazu die üblichen Massenmedien. Es wäre also überflüssig, die wirklichen Probleme, nämlich die der unterdrückten Minderheiten, mit, zumindest bis jetzt, inexistenten zu verquicken.

Was nun Malta anbetrifft, so sehen wir trotz seiner relativen Unbedeutendheit keinen anderen Weg als den, den wir für die beiden größeren Inseln angegeben haben. Einerseits trennt der stark verwurzelte Katholizismus und die Nachbarschaft Siziliens die Bevölkerung von der arabischen Welt und läßt sie die Nähe Italiens spüren, so daß die bedeutende Einwirkung des dort viel empfangenen italienischen Fernsehens auch einen Ausgleich für die langwährende Anglisierung darstellt. Andererseits ist nicht daran zu rütteln, daß die Sprache der Malteser ein arabischer Dialekt ist, so daß der Bevölkerung keinesfalls der Sinn nach italienischer Eigenart steht.

Da Anpassungsvermögen und Sinn für Mannigfaltigkeit wesentliche Charakterzüge sowohl des Föderalismus als auch der europäischen Kultur darstellen, sollte es möglich sein, daß solche und andere partikuläre Bestrebungen in einer föderativen europäischen Ordnung voll und ganz Erfüllung finden. Zwar werden gleichwertige Dimensionen der Mitgliedsländer die allgemeine Regel sein, doch darf diese nicht zu einem Prokustesbett werden.

7. Eine föderative Gliederung Italiens innerhalb eines bereits verwirklichten europäischen Bundesstaates: Aufteilung der italienischen Makro-Ethnie nach Fried Esterbauer

Schließlich sind noch einige Anmerkungen zur Aufteilung der italienischen Makro-Ethnie, wie sie Esterbauer anregt, zu machen.

Auch dieser Vorschlag ist im wesentlichen zu bejahen. Zu seinen Gunsten kann angemerkt werden, daß die in Italien angestellten Voruntersuchungen zu einem nationalen Wahlgesetz, das im Jahre 1978 europäische Wahlen ermöglichen soll, in dieselbe Richtung zu gehen scheinen, d.h. die Einrichtung von überregionalen Wahlbezirken in Betracht ziehen. Jedoch, abgesehen von einigen geringen Korrekturen und Ergänzungen, die wir z. T. bereits angemerkt haben (das Gebiet, das Esterbauer mit »Mittelitalien« bezeichnet, müßte besser definiert werden; Sizilien gehört nach meiner Meinung zum Mezzogiorno, auch wenn es sein Sonderstatut behält), kann seinen Vorschlägen doch nur mit einem grundlegenden Vorbehalt zugestimmt werden. Die von ihm vorgeschlagenen Mitgliedstaaten sind, vielleicht mit der Lombardei als einziger Ausnahme, ganz und gar künstliche Gebilde, nämlich ohne wirtschaftliche, sprachliche oder kulturelle Grundlage.

Die Toskana ist eine selbständige Einheit, sie hat eine Berechtigung; und eine gleiche Berechtigung haben, wenigstens in gewissen Grenzen, Umbrien und die Marken (Mark Ancona). Die Kombination Toskana-Umbrien-Marken besitzt jedoch

keinerlei Bezugspunkte, sie ist eine künstliche Konstruktion, am grünen Tisch gemacht, und trägt sowohl den objektiven Gegebenheiten als auch den subjektiven Gefühlen der dort lebenden Bevölkerung keinerlei Rechnung. Das gleiche gilt für alle oder fast alle anderen »accorpamenti«, die Esterbauer vorschlägt. Allerdings kann man zugunsten seiner These — mit dem von Salvi gemachten Vorbehalt, wie wir noch sehen werden — folgendes Argument anführen: Jene Abgrenzungen sind ein notwendiges Opfer, das die Makro-Ethnien auf dem Altar der europäischen Integration zu bringen haben, damit der Ausgleich zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten geschehen kann, der die unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg des Unternehmens darstellt. Man sollte sich aber darüber klar sein, daß derartige Neugliederungen sonst keine Berechtigung hätten.

Deshalb sollten die jetzigen italienischen Regionen innerhalb dieser neuen Gliederungen ihre volle Autonomie behalten und diese sogar ausbauen, so wie es in dem dafür günstigen föderativen Klima in Europa sicherlich möglich sein wird. Im übrigen werden die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, in die die vorhandenen Makro-Ethnien aufgegliedert werden, vor allem auf kulturellem Gebiet, ein äußerst günstiges Feld darstellen für jenen cooperative federalism, dessen große Bedeutung Karl Weber hier ganz mit Recht betont. Confederalist federalism möchte man sogar diese Art interregionaler Zusammenarbeit nennen, wenn noch irgend jemand der Sinn nach der rhetorischen Figur des Oxymoron stünde.

8. ... und nach Sergio Salvi

Ist aber dieses Opfer, das mit dem hier beschriebenen Modell für eine Regionalisierung Italiens zwangsläufig verknüpft ist, wirklich notwendig?

In den folgenden Betrachtungen wird diese Frage, wenn auch indirekt, verneint werden. Diese Antwort ist natürlich nicht endgültig; sie soll nur dazu beitragen, eine kaum begonnene und noch lange nicht abgeschlossene Debatte zu vertiefen.

Wir wollen hier nicht verschweigen, daß andere Teilnehmer an dieser Debatte sehr viel eingehendere Änderungen an dem Esterbauerschen Modell (oder dem von Héraud) befürworten als wir selbst. Sie stellen das ethnisch-linguistische Kriterium sehr viel stärker in den Vordergrund und wenden es nicht allein auf dem Niveau der Ethnie (Sprache), sondern auch dem der Subethnie (Dialekt) an. Gleichzeitig bewerten sie in geringerem Maße den zwingenden Charakter des Prinzips des Ausgleichs und der quantitativen Verhältnismäßigkeit, was Fläche und Bevölkerungszahl betrifft, der Regionen (die morgen die Mitgliedstaaten des europäischen Bundesstaats sein werden), denn dieser Grundsatz muß, wie wir schon sahen, eine gewisse Elastizität bewahren und kann nicht mit einem »esprit de géometrie« angewandt werden, der hier fehl am Platz wäre.

Das ist z. B. der Standpunkt von Sergio Salvi, von dem wir auch die oben benützte Terminologie übernommen haben (allerdings zögen wir es vor, anstatt von »Ethnien« oder Nationalitäten von kulturell und sprachlich homogenen Gemeinschaften zu sprechen). Wir wollen uns hier darauf beschränken, die von ihm für Italien vorgeschlagenen Änderungen zu beschreiben, wenn er derartige Änderungen auch auf die Gliederungen ausgeweitet sehen möchte, die Esterbauer und Héraud für die übrigen europäischen Länder vorschlagen. Sie lassen sich, als Ergänzung von dem, was wir in bezug auf Sardinien und Südtirol sagten, in folgenden Punkten zusammenfassen: Bei ganz rigoroser Anwendung nicht nur des ethnischen (sprachlichen), sondern auch des subethnischen Prinzips (nach Dialekten), wird man nach ihm, da die gegenwärtigen italienischen Regionen nach diesen Gesichtspunkten völlig künstlich erscheinen, von Ost nach West und von Nord nach Süd, folgende Einheiten bilden müssen:

- 1) eine kleine Region »Romandia italiana«, die, zusammen mit dem Aostatal, einige andere Täler Piemonts mit frankoprovenzalischer Mundart umfaßt;
- 2) eine kleine Region, auch in Piemont, mit okzitanisch sprechenden Gemeinden (»Occitania italiana«);
- 3) eine ladinische Region, bestehend aus den Ladinern der Regionen Trentino-Südtirol, Venetien und Friaul-Julisch-Venetien, dazu dem Bezirk Portogruaro (Venetien), der 1853 von Friaul abgetrennt wurde. Diese Region soll auch einen schmalen Küstenstreifen des ehemaligen freien Territoriums von Triest sowie die Städte Triest und Muggia umfassen, die bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts zu Friaul gehörten;
- 4) eine kleine Region »Slovenia italiana« mit den Tälern um Görz und östlich von Udine, dazu dem Hinterland der triestinischen Küste.
- 5) Das übrige Italien sei auf drei große Regionen aufzuteilen, von denen die erste und dritte ungefähr die Ausmaße besäßen, die Esterbauer für die unmittelbaren Mitgliedstaaten des europäischen Bundesstaats ansetzt:
 - a) Padania, d. h. eine große nördliche Region, die die Gebiete mit oberitalienischer Sprache und Kultur umfaßt: Ligurien, Piemont, Lombardei, Trentino, Venetien und Emilia-Romagna; dazu die Provinzen Massa-Carrara, Pesaro, Urbino und die Gemeinden der toskanischen Romagna. Eine gedachte Linie zwischen den Flüssen Magra und Esino würde die Südgrenze dieser großen oberitalienischen Region bezeichnen;
 - b) die Toskana (ohne die toskanische Romagna und die Provinz Massa-Carrara);
 - c) der Mezzogiorno.

Falls, wie es notwendig erscheint, Padania sowie der Mezzogiorno eine gebietsmäßige Untergliederung erfordern, so soll diese, nach dem streng sprachlich-dialektischen Kriterium von Salvi, so aussehen:

Die Padania erhielte folgende Unterregionen:

- 1) Ligurien
- 2) Piemont (ohne die frankoprovenzalischen und okzitanischen Teile, ferner Novi Ligure und andere südliche Gemeinden, die zu Ligurien geschlagen würden, und ohne die Provinz Novara, die an die Lombardei fiel);
- 3) Lombardei, abgesehen vom äußersten Südwesten (Oltrepò pavese) und einem Teil der Provinz Mantua, der an die Emilia ginge;
- 4) Emilia, einschließlich der Provinz Massa-Carrara, aber ohne die Romagna;
- 5) Romagna, bestehend aus der eigentlichen Romagna, dem romagnolischen Teil der Provinz Bologna (die Stadt Imola), den Gemeinden der toskanischen Romagna und der Provinz Pesaro-Urbino;
- 6) Venetien (mit dem Trentino, ohne die ladinischen Gebiete).

Der Mezzogiorno könnte folgendermaßen unterteilt werden:

- 1) eine nördliche Region mit Umbrien, den Provinzen Ancona, Viterbo, Rieti und L'Aquila, ferner der Stadt Rom und der nördlichen Hälfte der Provinz Rom;
- 2) eine zentrale Region mit der südlichen Hälfte der Provinz Rom, den Provinzen Latina, Frosinone, Macerata, Ascoli Piceno, Pescara und Chieti, dazu ganz Apulien, aber ohne den Salento, ganz Kampanien, Lukanien und dem nördlichen und mittleren Teil von Kalabrien;
- 3) eine südliche Region mit Sizilien, der Provinz Reggio Calabria, einem Teil der Provinz Catanzaro und schließlich, ohne direkten Anschluß an diese Gebiete, dem Salento, d. h. der gesamten Provinz Lecce und Teilen der Provinzen Brindisi und Tarent.

Da für Salvi auch eine Subethnie eine Art Föderation von Mikroethnien oder Mikrodialekten darstellt — Beispiel: die Toskana — kann hier nur darauf hingewiesen werden, daß der Vorschlag von Adriano Olivetti betreffs der »comunità concrete«, d. h. der »konkreten Gemeinschaften« (heutzutage umbenannt in »comprensorie«, d. h. »Gebiete«) eine weitere Anwendung — zumindest in den von der Volkswirtschaft und ganz allgemein der Zweckdienlichkeit vorgegebenen Grenzen — des sprachlichen Kriteriums gestatten würde, bis hin zu den kleinsten und dezentralisierten gebiets- und verwaltungsmäßigen Unterteilungen.

Deshalb wäre bei der heute in Italien geführten Diskussion um die »comprensorie« (»Gebiete«) und die ihnen zu verleihende optimale Größe eine engere Mitarbeit der Linguisten sehr zu wünschen.

IV. Notwendigkeit und Grenzen einer sofortigen Aktion zur Föderalisierung Italiens im Rahmen eines weiterhin souveränen Staates, als unersetzbares Instrument der inner- und übernationalen föderalistischen Strategie

9. Der »zweite Weg« der föderalistischen Aktion: für eine Verwirklichung der Verfassungsauftrags und für einen Schutz der sprachlichen Minderheiten: a) Entwicklung des Regionalismus

Bislang haben wir unser Thema mit gewollter Intransigenz so behandelt, als wäre die Errichtung eines europäischen Bundesstaats die unerläßliche Voraussetzung, um die Entwicklung des italienischen Regionalismus im allgemeinen und den Schutz der sprachlichen und kulturellen Minderheiten auf italienischem Hoheitsgebiet im besonderen von dem toten Punkt wegzuführen, an dem sie sich gegenwärtig befinden. Wir wollen aber nicht verkennen, daß eine derart radikale Beweisführung, eben dieses Entweder-Oder, eine versteckte Art von escapism darstellen könnte mit der Absicht, unser Gewissen zu beruhigen und die Gleichgültigkeit gegenüber den konkreten Problemen zu rechtfertigen. Denn auch diese müssen gesehen werden, das Alltägliche und das Besondere, wenn man ein langfristiges und gegliedertes strategisches Projekt entwirft. Schon Goethe sagte: »Willst Du ins Unendliche schreiten, geh nur im Endlichen nach allen Seiten«.

Deshalb hat die radikale Infragestellung des Nationalstaats nur einen Sinn, wenn sie sich in einer Reihe von Reformentwürfen und Protestaktionen äußert, so als könnten sie innerhalb des vorgegebenen Zustandes zum Erfolg führen, und wäre es nur, um mit ihrem Scheitern diese Unmöglichkeit zu beweisen. Das Wissen um diesen Aspekt des Problems — den »zweiten Weg« der föderalistischen Aktion, wie ich ihn nenne — logischerweise sogar den ersten, ist, meiner Ansicht nach, von größter Wichtigkeit. Aber die Erkenntnis, daß der zweite ohne den ersten unnütz ist, ist ebenso wichtig.

Unter diesem Gesichtspunkt, aber auch innerhalb der beschriebenen Grenzen, hat eine Reihe von reformerischen Forderungen unzweifelhaft entscheidende Bedeutung: hier bin ich mit Esterbauer vollkommen einer Meinung (und deshalb bewerte ich die verdienstvolle Tätigkeit des »Internationalen Verbandes zum Schutz der bedrohten Sprachen und Kulturen«, dessen Sekretär Gustavo Buratti ist, sehr positiv, auch wenn diese Tätigkeit kein föderalistisches Gedankengut hat).

Unsere Aufgabe ist also letztlich, ein Programm zu entwerfen, das zwar keine — unter den gegenwärtigen Umständen unmögliche — Föderalisierung zum Ziel hat, aber doch eine Ausdehnung des Regionalismus, die mit den Strukturen des italienischen Staates als souveränem Staat vereinbar ist, so als könne dieses Ziel in diesem Rahmen zu einem Erfolg gebracht werden.

Die erste Reformaufgabe in Italien, die wir schon angemerkt haben, wäre demnach, zusammen mit den Provinzen auch die Präfekturen als Behörden der Zentralmacht abzuschaffen, die lokalen Körperschaften einschließlich der Regionen von jeder Oberaufsicht zu befreien und die Vormundschaft des Gesetzgebers auf das Wesentliche zu beschränken.

Die Diskrepanz zwischen dem Verfassungsauftrag und seiner mangelhaften oder gänzlich unterlassenen Durchführung; der Unsinn, daß Minderheiten der gleichen Sprache je nach ihrer geographischen Lage (und den internationalen Abkommen, in deren Genuß sie sich befinden oder auch nicht) hier einigermassen, dort ungenügend geschützt oder sogar unterdrückt werden, dürften einen Ausgangspunkt und ein wichtiges Argument darstellen. Ihrer Grenzen aber sollten wir uns immer bewußt bleiben; zurückzuführen sind sie auf die naturgemäß diskriminierende und Unterdrückung heischende Ideologie, die der Nationalstaat notwendigerweise auf sein Banner schreibt.

In den Vordergrund müßte der Anspruch der sprachlichen Minderheiten auf Massenmedien in der eigenen Sprache gestellt werden. Dabei denken wir vor allem an den unbeschränkten Zugang zum Fernsehen, insbesondere die Möglichkeiten, die das Kabelfernsehen und die neuen Ausstrahlungsverfahren bieten. Dies auch angesichts des kürzlich ergangenen Urteils Nr. 202 vom Juli 1976 des italienischen Verfassungsgerichtshofs, durch das das lokale Fernsehen liberalisiert und das hier bestehende Monopol als verfassungswidrig erklärt wurde. Der Staat und vor allem die Regionen selbst sollten Initiativen ergreifen, um den durch die Verfassung gebotenen Minderheitenschutz vor allem auf diesem Gebiet in die Wirklichkeit umzusetzen.

In dieser Perspektive und im Rahmen einer vollen Verwirklichung des italienischen Regionalismus, wird man sich um Einzelinitiativen bemühen, im Sinne des oben genannten Verbandes zum Schritt der bedrohten Sprachen und Kulturen, darunter: die Bildung einer okzitanischen Provinz, die Befreiung der Region Val d'Aosta von unsinnigen Bevormundungen, die Förderung der ladinisch-friaulischen sowie der sardischen Sprache, bisher kaum spürbar, präzise Vorschriften und genau festgelegte Förderungsmittel zugunsten der deutschen Minderheiten (außerhalb Südtirols) sowie der Katalanen, Slowenen, Griechen und Albaner.

Unter den Wissenschaftlern und Publizisten, denen solche Fragen am Herzen liegen, weist Ulderico Bernardi am energischsten auf die Tatsache hin, daß, wie erwähnt, die vollkommene Verwirklichung des Regionalismus — als ob sie im nationalen Rahmen möglich wäre — der entscheidende Punkt ist. Er schreibt: »Der Schutz der sprachlichen Minderheiten ist heutzutage mehr denn je mit einer Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse des Staates verknüpft, und diese sind zu übertragen auf die örtlichen Gemeinschaften, d.h. ihre gebietsmäßige Organisation« (*Le mille culture*, S. 42). »Die Regionen stellen ein wesentliches Bindeglied einer solchen Gliederung dar, und ihre volle Entfaltung ist deshalb die Voraussetzung für diese

weitergehende Dezentralisierung, die von ihnen geleistet werden muß. Die Region ist der Bereich, der seit jeher die Aufgabe hat, die kulturellen Eigenheiten und Güter der Gemeinschaften unseres Landes zu hüten und offenkundig zu machen« (ibid., S. 77).

10. b) Guy Hérauds Vorschläge zum Minderheitenproblem

In diese Richtung gehen auch einige Vorschläge, die Guy Héraud uns zukommen ließ, zu den möglichen Forderungen der Sprachminderheiten, die schon jetzt im Rahmen eines noch souveränen italienischen Staates gestellt werden können und müssen.

Auch er mißt den folgenden fünf Grundforderungen rechtlicher Art entscheidende Bedeutung bei:

- 1) Keine Bevormundung mehr durch die Zentralregierung (in der Region Val d'Aosta durch das sogenannte »Comitato di Coordinamento«, in anderen Gebieten durch Regierungskommissare); stattdessen Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs oder der ordentlichen Gerichtsbarkeit, und zwar nur für Fragen der Rechtmäßigkeit, nicht für Sachfragen;
- 2) Änderung in der Zusammensetzung der ersten italienischen Kammer, des Senats (sowie des Wirtschafts- und Sozialrats, dessen Befugnisse zu erweitern wären); zumindest zwei Drittel der Sitze müßten paritätisch auf die Regionen verteilt werden, um eine stärkere Präsenz der Minderheiten zu gewährleisten (das gleiche gilt später für einen europäischen Bundesstaat);
- 3) Weniger Regionen (etwa entsprechend dem Vorschlag von Fried Esterbauer in diesem Band); die Forderung Nr. 2 wird dadurch an Schlagkraft gewinnen;
- 4) Wo immer möglich und in dem von uns angegebenen Sinne: autonome organisatorische Zusammenfassung der Minderheiten in Provinzen und Regionen, außerdem präzise gesetzliche Regelung der Vorrangstellung ihrer Sprache;
- 5) Untersuchung und Verwirklichung einer sprachlichen und kulturellen Autonomie, soweit sie in territorialer Form rechtlich und verwaltungsmäßig nicht möglich ist (z. B. der Walser in Piemont, der Griechen und Albaner in Süditalien).

Bis ein europäischer Bundesstaat den italienischen anderssprachigen Grenzregionen Selbstbestimmung gewährt und dadurch ihre Loslösung vom italienischen Staat möglich macht, sollte, so schlägt Guy Héraud weiterhin vor, eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit (etwa wie beim zuvor genannten cooperative federalism) zwischen den Regionen Val d'Aosta und Savoyen, zwischen dem »italienischen« und »französischen« Okzitanien usw. gefördert werden.

Diese überstaatliche Zusammenarbeit, ein erster Schritt in Richtung auf die vollständige Verwirklichung der oben genannten Ziele im Rahmen eines europäischen Bundesstaats, würde, so Prof. Héraud, auch dem Schutz der italienischen Sprache und Kultur dienen und auch die Regionen außerhalb Italiens, die zwar nicht rechtlich, aber doch in kultureller Hinsicht italienisch geblieben sind, umfassen.

Wir halten diese Vorschläge für gut, auch wenn unsere schon angedeuteten Bedenken, auf die Héraud im übrigen selbst schon am besten hingewiesen hat, bestehen bleiben. So schrieb er sehr zutreffend, daß es im Falle Italiens sehr schwierig sei, »mit dem mißlichen Umstand fertigzuwerden, daß die Minderheiten, wenn sie im Nationalstaat verbleiben, einen zu kleinen Anteil an der Gesamtbevölkerung ausmachen. Unter diesen Umständen kann ihnen der Föderalismus eine wirkliche Gleichstellung mit denjenigen Gebieten nicht garantieren, in denen die Bevölkerungsmehrheit lebt«. (So seien zwar die Südtiroler eine der zahlenmäßig stärksten Minderheiten in Italien, doch betrage ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung nur 0,5%).

Hérauds Anregungen stellen die beste und überzeugendste Bestätigung der europäischen Grundvoraussetzung dar, womit uns Héraud die Grundlage für unsere bescheidenen Ausführungen geboten hat.

ANHANG

Die Italiener als selbst entfremdete Minderheit

»Der Föderalismus kann seine Funktion nur erfüllen, wenn er als permanent wirkendes und vom Bewußtsein der Bevölkerung getragenes Gestaltungsprinzip verstanden wird«

(Karl Weber in dieser Veröffentlichung)

Der Hinweis von Guy Héraud auf die Verteidigung der italienischen Eigenart veranlaßt uns, zum Abschluß noch auf den Schutz einer Minderheit einzugehen, die zahlenmäßig immer mehr zunimmt. Ich spreche hier von den italienischen im Ausland lebenden Arbeitnehmern, für die es im Deutschen diesen etwas sonderbaren Euphemismus »Gastarbeiter« gibt: ein Privileg, Gast zu sein, das sich Spanier, Portugiesen, Türken sowie Fremdarbeiter aus Ländern der Dritten und Vierten Welt mit den Italienern (vor allem aus dem Süden) teilen. Die Entfremdung dieser »Minderheit« ist vermutlich schon größer, sofern sich das überhaupt messen läßt, als die der zuvor genannten »klassischen« Minderheiten, da sie nicht nur soziale und menschliche Aspekte, sondern auch schwerwiegende sprachliche und kulturelle Gesichtspunkte hat. Zum Beispiel sprechen nur die wenigsten Kinder von italienischen Gastarbeitern die Sprache ihrer Eltern. Schlimmer noch: die Eltern selber erblicken

sogar im Verlust der nationalen Identität und der Sprache für ihre Kinder den einzigen Ausweg, nicht ins Abseits gedrängt zu werden.

Dieses Problem wird immer gravierender, falls die europäische Wirtschaftsintegration und damit die Verknüpfung der Wirtschaftsinteressen und folglich die Auswanderung weiterhin zunehmen und die Anziehungskraft der entwickelten Ballungszentren nicht grundlegend wenigstens kurzfristig korrigiert wird.

Dieses Phänomen wird nun ausnahmslos von allen hervorragenden und »anerkannten« Ethnolinguisten übergangen, die es überhaupt noch nicht zur Kenntnis genommen haben oder vielleicht auch gar nicht wollen.

Hier liegen die Dinge sehr viel komplizierter als bei der traditionellen ethnolinguistischen Entfremdung, da eine territoriale Eingrenzung des Phänomens nicht möglich ist. Das darf jedoch nicht dazu führen, daß die Intensität dieser Entfremdung, die enorme Zahl der davon Betroffenen sowie schließlich ihre geographische Ausdehnung vergessen werden. Denn es betrifft mehr Menschen, als man zunächst meinen möchte. So tritt es beispielsweise nicht nur in der Bundesrepublik, in Belgien oder in Frankreich auf, sondern auch in der Schweiz, diesem Paradies der sprachlichen Minderheiten. Dort konnte es geschehen, daß diejenigen, die für den Tod Dutzender von Fremdarbeitern verantwortlich waren, wie vor 10 Jahren in Mattmark, sowohl vor Zivil- als auch vor Strafkammern freigesprochen wurden. Ein bezeichnender Fall, doch ist er alles andere als einmalig.

Da dieses Problem bisher noch nicht ernsthaft unter einem föderalistischen Gesichtswinkel untersucht wurde, können wir an dieser Stelle nur kurz darauf eingehen, ohne deshalb auch gleich bestimmte Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Deshalb wollen wir hier nur auf die EntschlieÙung Nr. 8 hinsichtlich der Fremdarbeiter verweisen, die im Sommer 1976 von der Konferenz der europäischen Kultusminister in Oslo angenommen wurde, besonders aber die Grundvoraussetzung des europäischen Bundesstaates betonen. Ohne einen kontinentalen Staat, durch den das Gefühl der Solidarität und der Zusammengehörigkeit zwischen allen Europäern gestärkt und sozusagen institutionalisiert wird, können Probleme wie dieses kaum über das Stadium sinnloser Wehklagen und der Formulierung wirkungsloser Wünsche hinausgehen. Dennoch darf bei diesem Problem — in Anwendung der oben angedeuteten »Doppelstrategie« — nichts unversucht bleiben, damit wenigstens schon jetzt die Entfremdung, von der wir gesprochen haben, wenn auch nicht beseitigt, so doch wenigstens gemildert wird.

Die Worte von Karl Weber, die wir vorausgeschickt haben und die kurz und knapp das wiedergeben, was wir hier hatten sagen wollen, führen uns auch zu der abschließenden Überlegung, durch die die Einseitigkeit unserer Untersuchung — absichtlich nur auf die institutionelle Grundvoraussetzung blickend — korrigiert werden soll. Institutionen sind wie alle Rechtsformen und Rechtsstrukturen ein Instrument der

Führung und der Unterstützung der *bona voluntas*, des guten Willens, doch sie können ihn weder ersetzen, noch bieten sie eine absolute Gewähr gegen Mißbrauch oder mögliche Mängel. In diesem Sinne ist auch der Föderalismus ein Instrument. Er ist von grundlegender Bedeutung für Europa, und da ihm in der Vergangenheit nicht der ihm zustehende Platz eingeräumt wurde, muß er heute aufgewertet und ins richtige Licht gestellt werden. Nur aber durch den Geist der Brüderlichkeit und der gemeinsamen Solidarität — ein einzigartiger moralischer Wert, der nicht ein für allemal geschaffen und dann sozusagen irgendwo auf Eis gelegt werden kann, sondern der ständig durch einen durch nichts zu ersetzenden persönlichen Einsatz erneuert werden muß — kann eine unkritische Mythisierung des Begriffs Föderalismus vermieden werden. In diesem Sinne sollte ein gründliches Mißtrauen gegenüber den Institutionen, das sich aus einem tiefen religiösen Gefühl ergibt, wie es beispielsweise von Rudolf Bultmann als fester Bestandteil der christlichen Botschaft betrachtet wird, das föderalistische Gedankengut fruchtbar ergänzen.

(Übersetzt von Stefan Burger, Luxemburg)

IST DIE HEUTIGE SÜDTIROL-REGELUNG FÖDERALISTISCH ?

Die Beantwortung der gestellten Frage soll anhand der Regelung einiger Sachgebiete im heutigen Autonomiestatut des Landes Südtirol sowie anhand der Überprüfungspraxis der Südtiroler Landesgesetze durch die italienische Zentralregierung versucht werden. Dabei wird einmal von der Nicht-Gewährung des Selbstbestimmungsrechtes abgesehen, was jedoch für eine föderalistische Lösung *conditio sine qua non* wäre. Es sollen folgende 4 Sachgebiete herausgegriffen werden: Schule, Sprachgebrauch, Finanzwesen und Polizei.

Am ehesten befriedigend zu sein scheint die Regelung des Schulwesens, auch wenn, wie auch Landesrat Dr. Anton Zelger betont hat, von einer vollen Schulautonomie und noch weniger von einer Schulhoheit nicht die Rede sein kann. Als Gefahr stellt sich jetzt die Bestimmung des Art. 19 des Autonomiestatutes in gemischtsprachigen Gemeinden dar: Laut diesem Artikel erfolgt die Einschreibung des Schülers auf Grund eines Gesuches des Erziehungsberechtigten. Da die deutschen Schulen eher in der Lage sind, den Schülern die Kenntnis der beiden Sprachen beizubringen, lassen auch viele italienische Eltern ihre Kinder in deutsche Schulen einschreiben. Daß dies auf die Mentalitäts- und Bewußtseinsbildung der deutschen Schüler und jungen Menschen in gemischtsprachigen Gemeinden einen Einfluß hat, insbesondere wenn die Zahl der Anderssprachigen beträchtlich wird, liegt auf der Hand. Gänzlich unbefriedigend geregelt ist hingegen die Schulverwaltung: Hier sind Kompromisse eingegangen worden, die das gute Funktionieren der Schulen ernstlich in Frage stellen. In den Lehrerbildungsanstalten befindet sich z.B. Personal, das von 3 verschiedenen Arbeitgebern abhängig ist: Das unterrichtende Personal vom Staat, das Verwaltungspersonal vom Land und die Schuldienerschaft von der Gemeinde.

Was den Sprachgebrauch betrifft, so sind hierfür die Durchführungsbestimmungen zum neuen Autonomiestatut noch nicht erlassen. Die bisherige Erfahrung berechtigt jedoch in keiner Weise zum Optimismus. Im alten Autonomiestatut waren nämlich ebenfalls schon Bestimmungen, die den Gebrauch der deutschen Sprache garantieren sollten, enthalten; die Wirklichkeit jedoch ging über die gesetzlichen Bestimmungen souverän hinweg. Vom verfassungsmäßigen Grundsatz des Rechtes auf Gebrauch der Muttersprache bis zur tatsächlichen Möglichkeit, z. B. für die Rentnerin am Postschalter, die Muttersprache zu gebrauchen, ist leider ein weiter Weg. Ein echter Wandel kann hier erst eintreten, wenn sich die Mentalität und die Überheblichkeit der Italiener der deutschen Sprachgruppe gegenüber grundlegend ändern. Dies wird jedoch schwierig sein, weil die italienische Bevölkerung ein 54-Millionen-

Volk hinter sich weiß. Dies wirft die grundsätzliche Frage auf, ob ein föderatives System zwischen einer kleinen Volksgruppe und einem großen Volk überhaupt je wird funktionieren können.

Ein weiterer Maßstab für den Föderalismus ist zweifellos die Regelung des Finanzwesens. Hier ist die Lage gegenwärtig so, daß rund ein Drittel der Landeseinkünfte jährlich von neuem mit dem Staat ausgehandelt werden muß. Die Durchführungsbestimmungen sollen die Zuweisung zwar objektivieren, aber von einer Finanzhoheit kann natürlich in keiner Weise gesprochen werden, weil das Land keine nennenswerten eigenen Steuern einführen kann und auch bei der Veranlagung praktisch nicht die Möglichkeit hat, mitzuwirken. Hinzu kommt noch, daß der Staat nicht einmal imstande ist, die von den Bürgern erklärten Steuern für die vergangenen Jahre zu kassieren. Dies hat natürlich Rückwirkungen auf die Finanzgebarung des Landes Südtirol: Das Land Südtirol ist so zeitweilig nicht mehr imstande, all seinen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, weil die italienische Regierung die geschuldeten Beträge nicht überweisen kann. Die Auswirkungen der fehlenden Finanzhoheit sind also in der heutigen speziellen Lage Italiens äußerst schwerwiegend.

Ein weiterer wichtiger Gradmesser dafür, ob föderalistische Grundprinzipien verwirklicht sind, ist zweifellos der, ob ein Land bodenständige Polizei hat oder nicht, denn der Staat präsentiert sich dem Bürger in erster Linie durch die Polizei. Wenn landfremde Polizei eingesetzt wird, dann kann sich die Bevölkerung nicht mit dem von dieser Polizei vertretenen Staat identifizieren. Es ist verwunderlich, daß der italienische Staat nicht darauf verzichten kann, diesen kolonialen Zustand in Südtirol nach wie vor aufrechtzuerhalten.

Am 20. 1. 1972 ist das neue Südtirol-Autonomiestatut in Kraft getreten. Es lohnt sich daher, kurz die Praxis der Anwendung des neuen Autonomiestatutes zu analysieren. Von den seit diesem Datum vom Südtiroler Landtag beschlossenen Gesetzen, die bis zum 10. 5. 1976 von der italienischen Regierung überprüft worden sind, sind 39 rückverwiesen worden. Die Begründung für die Rückverweisung ist verschieden. Einmal legt die Regierung die dem Land zustehende Kompetenz enger aus als dies das Land tut. Manchmal wird die Rückverweisung damit begründet, daß das Landesgesetz in andere Materien übergreift, in denen das Land keine Zuständigkeit besitzt. Z. B. wurde der Landesgesetzentwurf »Regelung der künstlichen Besamung der Tiere in der Provinz Bozen« von der Regierung mit der Begründung rückverwiesen, daß diese Regelung in die Ausübung der Berufe und der ärztlichen Tätigkeiten eingreift, die dem Staat vorbehalten ist; dies obwohl das Land primäre Zuständigkeit auf dem Gebiet der Landwirtschaft hat! Viele Sachbereiche sind heute derart miteinander verfilzt, daß die Regierung immer die Möglichkeit hat, Gesetzentwürfe zurückzuverweisen, weil man immer nachweisen kann, daß eine Regelung auf andere Sachgebiete Auswirkungen hat. Als besonders gefährlich muß eine dritte Gruppe von Rückverweisungsgründen angesehen werden. Dazu muß vorausgeschickt werden,

daß das Land auf 29 Sachgebieten primäre Zuständigkeit und auf 11 Sachgebieten sekundäre Zuständigkeit besitzt, Gesetze zu erlassen. Der Landesgesetzgeber muß auf Gebieten, wo er primäre Zuständigkeit hat, die Verfassung, die internationalen Verträge und die nationalen Interessen beachten; außerdem muß er aber die Grundnormen der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung der Republik respektieren. In Materien, wo das Land sekundäre Zuständigkeit hat, muß er darüberhinaus auch die in den Staatsgesetzen enthaltenen Prinzipien beachten. Nun ist aber die Spruchpraxis des Verfassungsgerichtshofes die, daß mit einfachem Staatsgesetz jeweils festgelegt werden kann, was Grundnormen und was Grundprinzipien sind, an die sich die Landesgesetzgebung zu halten hat. Die Grundnormen und Grundprinzipien lassen sich also nicht inhaltlich, sondern nur formal abgrenzen; dies birgt die Gefahr in sich, daß Staatsgesetze auch die unwichtigsten Details zu Grundnormen und Grundprinzipien erklären, so daß die Landesautonomie zu einer Verwaltungsautonomie degradiert wird. Dazu einige Beispiele: Das Land hat primäre Zuständigkeit auf dem Gebiet der Ämter- und Personalordnung. Unter diesem Titel wollte das Land im Jahre 1975 die Sonderergänzungszulage (Teuerungszulage) für das Landespersonal neu regeln. Dieser Gesetzentwurf wurde von der Regierung zurückverwiesen mit der Begründung, daß damit Grundnormen der staatlichen Reformgesetzgebung verletzt würden. Das Land hat im Jahr 1972 einen Gesetzentwurf beschlossen, wonach bei Wirtschafts- und Sozialgesetzen das Gutachten des Landesbeirates für Wirtschaft und Arbeit eingeholt werden müsse. Die Regierung hat diesen Gesetzentwurf rückverwiesen mit der Begründung, daß diese Gutachten dem System in bezug auf das Verfahren zur Erstellung der Gesetze widersprechen. Das Land hat sekundäre Zuständigkeit auf dem Gebiet der Krankenbetreuung. Laut Staatsgesetz sind mit der Betreuung der Kranken die Krankenhauskörperschaften des Inlandes betraut. Als das Land mit eigenem Gesetz auch direkte vertragliche Abmachungen mit Nordtiroler Krankenhäusern vorsehen wollte, wurde dies von der Regierung ebenfalls mit der Begründung rückverwiesen, daß die Abmachungen mit ausländischen Krankenhäusern den Grundprinzipien der staatlichen Gesetze widersprechen. — Dieser formale Begriff der Grundnormen der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung und der Prinzipien der staatlichen Gesetzgebung kann sich in Zukunft von noch größerer Bedeutung erweisen: Wenn nämlich Italien eine Regierung und ein Parlament bekommt, die nach anderen Wertvorstellungen als sie den Zielvorstellungen der Südtiroler entsprechen, den Staat und die Gesellschaft ordnen möchten, dann ist es dem Staat auf Grund der geschilderten Rechtslage leicht möglich, die Autonomie auf formaljuridisch legale Weise auszuhöhlen.

Mit diesen Darlegungen ist wohl ausreichend dargetan, daß die gegenwärtige Südtirol-Regelung vor föderalistischen Prinzipien in keiner Weise bestehen kann.

FÖDERALISMUS UND SÜDTIROL

I. Beteiligung Südtirols am Föderalismus

Bei der Frage einer Beteiligung Südtirols an einem Föderalismus geht es zugleich um die Frage der Selbstbestimmung, da ein echter Föderalismus auf echter Selbstbestimmung beruht. Ein föderatives System als Zusammenschluß von Teilsystemen zu einem Gesamtsystem auf der Grundlage der wechselseitigen Gleichordnung unterscheidet sich von einer »Dezentralisation von oben« im Rahmen eines einheitsstaatlichen Systems durch die unabgeleitete (originäre) Selbstbestimmung der Teilsysteme. Der Föderalismus kann — neben seinen vielen anderen, hier nicht zu erörternden Zwecken — auf diese Weise den Völkern und Volksgruppen das ihnen zustehende Selbstbestimmungsrecht in Form einer Eigenstaatlichkeit und der Entscheidung über die Zugehörigkeit zu einem Bundesstaate einräumen, ohne zu einer Staatenzersplitterung in zu kleine Nationalstaaten zu führen. Er verwirklicht die originäre Demokratie und die die Demokratie vermehrende Vielfalt in der Einheit. Er wird um so besser gedeihen können, je mehr Selbstbestimmung und regionaldemokratische Zusammengehörigkeit und Homogenität der Teilsysteme einer — für gewisse Bereiche notwendigen — Zentralgewalt gegenüberstehen.

Bei der Suche nach einem Föderalismus, an dem Südtirol partizipieren könnte, erscheint die Form eines unmittelbaren europäischen Gliedstaates Südtirol in einer künftigen Europäischen Föderation, deren Verwirklichung im übrigen noch nicht sichergestellt ist, ungeeignet, da es dafür zu klein wäre. Aber auch in einem föderalisierten Italien, das auch noch nicht verwirklicht ist, eröffnet sich Südtirol kaum eine föderalistische Selbstbestimmung. Fürs erste müßte sich die Beteiligung Südtirols als eigener Gliedstaat an einem italienischen Bundesstaat aus einer Volksabstimmung mit der Alternative einer Nichtbeteiligung in Form eines Ausscheidens aus Italien ergeben, weil sonst immer noch ein Imperialismus vorliegt. Im übrigen wäre eine ethnische Gleichordnung in der Weise notwendig, daß die mehr als 50 Millionen Italiener in ihrer Gesamtheit einen mit Südtirol gleichgeordneten und in föderativer Verbindung stehenden Gliedstaat bilden, weil sonst in den zentralen Bereichen immer noch eine italienische Dominanz gegeben wäre. Aber abgesehen davon, daß bei einem solchen System der extremen Größenunterschiede immer noch eine faktische Dominanz der Italiener gegeben wäre, wäre ein solches System nicht zu verwirklichen und aus anderen Gründen auch nicht erstrebenswert. Aber selbst wenn mehrere italienische Gliedstaaten im Rahmen eines italienischen Bundesstaates Südtirol als eigenem Gliedstaat gegenüberträten, so hätten jene im Wege der Zentralgewalt immer noch ein gewaltiges Maß an Vorherrschaft und würden die Bedenken we-

gen der Größenverhältnisse bestehen bleiben. Dieses System wäre weder dem italienischen Föderalismus noch Südtirol förderlich. Wie sich in den bestehenden Bundesstaaten vielfach gezeigt hat, funktioniert der Föderalismus auch um so schlechter, je stärker die Zersplitterung in zu kleine Gliedstaaten ist, bzw. richtet sich die Stärke eines Föderalismus in großem Maße nach den schwächsten Stellen im föderativen System und nimmt der Ruf nach Unitarisierung zu, wenn einzelne zu kleine Staaten zu wenig leistungsfähig sind und in einem allzu krassen Mißverhältnis zur Größe der anderen Gliedstaaten stehen. So spricht man in der bundesdeutschen Neugliederungsdiskussion von der Notwendigkeit von Bundesländern mit mindestens sechs Millionen Einwohnern. Und Italien entspricht in der Größenordnung ja ungefähr der BRD. Südtirol ist bei solchen Überlegungen — trotz der ethnischen Verschiedenartigkeit, die ein gewisses Unterschreiten einer solchen Mindestgröße zuließe, aber mit weniger als einer halben Million Einwohner — jedenfalls zu klein.

Hingegen würde Südtirol nicht nur wegen der landsmannschaftlichen Verwandtschaft, sondern allein schon auf Grund der Größenverhältnisse und aus raumordnerischen Erwägungen in Verbindung mit Nordtirol und Osttirol in das föderative System Österreichs passen. Trotz der getrennten Entwicklung seit 1918 wäre dabei ein wiedervereinigtes Tirol aus mehreren Überlegungen einem eigenen Bundesland Südtirol vorzuziehen. Ein Gesamttirol würde den Föderalismus in Österreich wesentlich stärken, indem die Tiroler Position viel stärker wäre als bei einem dreigeteilten Tirol. Auch die Isolierung Osttirols, das unter der Dreiteilung wirtschaftlich am stärksten zu leiden hat, würde auf diese Weise beseitigt. Tirol, nämlich Gesamttirol, ist wie kaum ein anderer Raum eine landsmannschaftliche und landschaftliche Einheit. Die Tiroler Identität und Selbstverwirklichung könnte am besten durch eine Wiedervereinigung des deutschsprachigen Tirol neu belebt werden.

Da die Brennergrenze keine strategische Bedeutung mehr hat, der Brennerpaß vielmehr ein Symbol nicht nur der Tiroler, sondern auch der europäischen Einheit geworden ist und Südtirols Wirtschaft für Italien nicht nennenswert ins Gewicht fällt, wäre es Italien wohl zumutbar, im Sinne der besten Traditionen des Risorgimento eine Volksabstimmung in Südtirol durchzuführen und so dem Vorbild der Volksabstimmungen des Jura über eine Loslösung vom Kantonalstaat Bern zu folgen. Dabei könnte man mit Berechtigung den Standpunkt vertreten, daß der italienische Bevölkerungsanteil in Südtirol nur infolge der größtenteils forcierten Zuwanderung und der mit schweren Benachteiligungen für die angestammte Tiroler Bevölkerung verbundenen Maßnahmen von 7.000 (3%) im Jahre 1910 auf 137.000 (33%) im Jahre 1971 angestiegen ist und daß ein großer Teil dieser Bevölkerung noch nicht richtige Wurzeln im Lande geschlagen hat. Dieser Überlegung muß jedoch das Argument entgegengestellt werden, daß bei Nicht-Berücksichtigung der italienischen Volksgruppe bei einer Selbstbestimmungslösung ein sehr bedeutendes Minderheitenproblem in einem wiedervereinigten Tirol entstehen würde, was wieder die Dauerhaftigkeit der Lösung gefährden könnte. Außerdem geht es darum, im Sinne eines ethni-

schen Föderalismus gemischtsprachige Verwaltungseinheiten möglichst zu vermeiden, um Reibungen und Konflikte von vornherein auszuschalten, eine Überlegung, die im Prinzip auch bei den Jura-Abstimmungen Anwendung gefunden hat. Schließlich müßte auch im Sinne des Selbstbestimmungsrechtes der Völker den ladinischen Tälern die Alternative der Zugehörigkeit zu Tirol oder Italien durch Volksabstimmungen eingeräumt werden. Bedenkt man, daß das Selbstbestimmungsrecht im Ausschöpfen aller Möglichkeiten zu sehen ist, dann müßte den Ladinern auch nach einer allfälligen Entscheidung für Tirol noch die Möglichkeit der Abtrennung zugestanden werden, sollte einmal für die ladinischen Dolomitentäler eine einheitliche Region in den Bereich der Möglichkeit rücken, der dann wiederum die Frage nach der staatlichen Zugehörigkeit vorgelegt werden müßte.

II. Ein Modell einer europäischen Neuordnung

Es leuchtet wohl jedermann ein, daß das Selbstbestimmungsprinzip bereits im Europa der Nationalstaaten, wo die Verweigerung dieses Grundaktes der Demokratie noch schmerzlicher empfunden wird, Anwendung finden müßte, um einen Imperialismus zurückzudrängen und innerhalb der Nationalstaaten einen echten Föderalismus zu ermöglichen.

Daß derartige plebiszitäre Selbstbestimmungslösungen auch zwischen Nationalstaaten möglich sind, beweist z.B. die Lösung der Saarfrage. Aber auch eine Europäische Union darf nicht als Instrument eines Imperialismus zum Vorwand für eine Verweigerung einer europäischen Selbstbestimmungsordnung werden, da die europäische Einigung allein die Unterdrückungs-, Überfremdungs- und Entfremdungsmöglichkeiten gegenüber Minderheiten nicht beseitigen kann. Die Jura-Frage und die nun erfolgte Trennung des Jura vom Kanton (Gliedstaat) Bern in der bereits föderativ strukturierten Schweiz im Wege von Volksabstimmungen ist das beste Beispiel für diese Notwendigkeit. Eine Europäische Föderation wird außerdem um eine Gliederung bzw. Neugliederung nach ethnischen Kriterien in Verbindung mit Volksabstimmungen nicht herumkommen, will sie nicht früher oder später das Schicksal der ebenfalls multinationalen österreichisch-ungarischen Monarchie erleiden. Es ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, daß selbst das Bonner Grundgesetz für die in hochsprachlicher Hinsicht homogene Bundesrepublik Deutschland eine Neugliederung nach dem landsmannschaftlichen Zusammengehörigkeitsgefühl vorsieht. Denn man muß zweifellos davon ausgehen, daß gemeinsame Sprache und Lebensart das größte globale Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen Menschen erzeugen. Nur eine Ordnung, die auf diesem Prinzip aufgebaut ist, gewährleistet eine optimale demokratische Integration und vermeidet Formen von Imperialismus, die überall dort anzutreffen sind, wo Völker oder regionale Mehrheiten gegen oder ohne ihren Willen in Staaten leben, mit denen sie sich nicht zu identifizieren vermögen. Nur eine auf dem volklichen (landsmannschaftlichen) Zusammengehörigkeitsgefühl

beruhende Ordnung garantiert sowohl den Menschen als auch den Volksgruppen am ehesten eine möglichst freie und volle Entfaltungsmöglichkeit und Selbstverwirklichung. Außerdem geht es um die möglichst weitgehende Reduzierung von ethnischen Reibungen und Komplikationen in Verwaltung und Gesetzgebung und um die Vermeidung von Kräfteverschleiß, der besser für echte Sachprobleme aufgewendet werden soll.

Sollten Volksabstimmungen Ergebnisse bringen, die mit den ethnischen Gegebenheiten nicht im Einklang stehen, so sollte man diesen grundsätzlich mit Mißtrauen begegnen und es nicht bei einer einzigen Abstimmung bewenden lassen, da in solchen Fällen das Ergebnis von vorübergehenden Faktoren, wie z. B. der Wirtschaftslage u. ä. beeinflußt gewesen sein könnte, wodurch dann doch keine echte Integration erzeugt wird und daher die Lage krisen- und störanfällig bleibt.

Wenn man die derzeitige Südtirol-Regelung an diesen föderativen europäischen Prinzipien mißt, so kann diese »Lösung« keineswegs befriedigen, ganz abgesehen davon, daß die gegenwärtigen Gesetzgebungskompetenzen durch Gesetze des Staates jederzeit eingeschränkt werden können, indem Bestimmungen zu Grundnormen der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung bzw. zu Grundprinzipien erklärt werden, worauf zum Teil auch die Serie von Rückverweisungen wichtiger Landesgesetze in letzter Zeit zurückzuführen ist. Auch wurden die Reibungen zwischen den Volksgruppen nicht beseitigt, sondern dürften sich, nicht zuletzt auf Grund der wirtschaftlichen Rezession und insbesondere auch im Hinblick auf die Entwicklung der Volksgruppen in der Stadt Bozen, in Zukunft eher noch verstärken. Hinzu kommt die enge Verzahnung mit dem Staat in allen Bereichen, so daß durch die bekannte Ineffizienz der Verwaltung, die Krise der Demokratie und der Wirtschaft in Italien die politische, kulturelle und wirtschaftliche Weiterentwicklung der Südtiroler Volksgruppe nicht gewährleistet erscheint. Aber auch abgesehen von diesen Einwänden muß man feststellen, daß eine Autonomielösung einer Volksgruppe mit stolzer Vergangenheit im Herzen Europas, welche Demokratie schon lange vor anderen gekannt und praktiziert hat, einfach nicht gerecht wird. Denn die Tatsache bleibt bestehen, daß die Südtiroler so zum Provinzialismus und zur Außenseitigkeit verurteilt bleiben.

Daß die Annahme des »Paketes« durch die Südtiroler Volkspartei nicht als Selbstbestimmungslösung angesehen werden kann, wird auch durch die Tatsache bewiesen, daß es sich dabei keinesfalls um grundsätzliche Statusfragen, sondern nur um die Erweiterung der bestehenden Provinzialautonomie handelte und daß die Abstimmung in einer Partei erfolgte, die — und mag sie noch so repräsentativ sein — nur den Auftrag für die Alltagspolitik hat und keinesfalls mit dem Volk gleichgesetzt werden kann.

III. Modus einer Volksabstimmung in Südtirol

Wenn man nun die Streuung der Volksgruppen in Südtirol betrachtet, dann stellt man fest, daß laut der Volkszählung 1971 in den Gemeinden Bozen und Leifers, die auf Grund der Industrialisierung und der massiven italienischen Zuwanderung heute eine gewisse Einheit darstellen und sich vom übrigen Südtirol wesentlich abheben, 89.084 Italienern nur 26.234 deutschsprachige Südtiroler gegenüberstehen. Im übrigen Südtirol leben 249.165 Südtiroler (davon 13.663 Ladinier im geschlossenen Siedlungsraum, der das Gader- und das Grödental umfaßt) und 48.675 Italiener. Wenn man zudem noch die Struktur der jeweiligen Minderheit untersucht, dann fällt auf, daß schätzungsweise etwa die Hälfte der italienischen Sprachgruppe in diesem Teil Südtirols entweder unmittelbar oder mittelbar auf Grund der Präsenz des Staates hier wohnt, und zwar in erster Linie deswegen, weil es auch im demokratischen Italien in 30 Jahren seit dem Sturz des Faschismus, der eine offene Italianisierungs- und Unterwanderungspolitik betrieben hat, nicht möglich war, ein gerechtes Verhältnis zwischen den Sprachgruppen bei den öffentlichen Anstellungen zu erreichen, während auf der anderen Seite ein großer Teil der Südtiroler in Bozen im Dienstgewerbe und in Südtiroler Ämtern und Institutionen beschäftigt ist. Die Frage ist daher berechtigt, ob ca. 10% Italiener mit festem Wohnsitz im mehrheitlich deutschsprachigen Teil Südtirols ausreichen, um über die staatliche Zugehörigkeit der in diesem Gebiet 90% der Bevölkerung stellenden Südtiroler ohne Volksabstimmung zu entscheiden. Als Lösung bietet sich daher eine Volksabstimmung über die staatliche Zugehörigkeit auf folgende Weise geradezu an:

Zone A: Südtirol ohne die Zonen B und C;

Zone B: Die ladinischen Gemeinden, die ein geschlossenes Siedlungsgebiet darstellen (Abtei, Corvara, Wengen, Enneberg, St. Ulrich, St. Martin in Thurn, St. Christina und Wolkenstein) und deren Bevölkerung als Alternative das Land Tirol oder eine italienische Provinz Ladinia offenstehen sollte;

Zone C: Bozen und Leifers mit einem territorialen Streifen bestehend aus der Autobahn und der Eisenbahnverbindung.

Für die Gemeinden Bozen und Leifers müßte im Interesse einer präziseren »Entflechtung« der ethnischen Interessenlagen eine Lösung in der Weise gefunden werden, wie sie in Görz (Gorizia und Nova Gorica) 1947 erreicht wurde: Das alte Bozen, etwa links der Talfer, der ursprüngliche Kern der Stadt, sollte der Zone A angegliedert werden. Wenn, wie zu erwarten ist, die Zone A für die Wiedervereinigung mit Tirol stimmt und die Zone C für ein Verbleiben bei Italien ist, sollte eine Südtiroler Gemeinde Bozen von einer italienischen Gemeinde Nuova Bolzano getrennt werden. Während die italienische Bevölkerung Gesamt-Bozens die italienische Staatsbürgerschaft behalten und in kommunaler Hinsicht in Nuova Bolzano zustän-

dig sein müßte, sollte die deutsche Bevölkerung Neu-Bozens und von Leifers für die österreichische Staatsbürgerschaft optieren können und kommunal in Alt-Bozen zuständig sein. Auf diese Weise entstünde in Bozen ein rein deutschsprachiger, von der Südtiroler Bevölkerung Gesamt-Bozens und von Leifers beschickter Gemeinderat mit einem Südtiroler Bürgermeister an der Spitze und in Nuova Bolzano aller Wahrscheinlichkeit nach ein rein italienischsprachiger Gemeinderat, der von der italienischen Bevölkerung Gesamt-Bozens gewählt würde. Ein paritätischer Koordinierungsausschuß beider Gemeinden (transnationale Grenzregion) sollte für gemeinsame Angelegenheiten zuständig sein. Selbstverständlich müßte gewährleistet sein, daß in großzügiger Anwendung der Reziprozität für alle Bozner und Leiferer, in welchem Stadt- oder Gemeindeteil sie auch immer wohnen, die Arbeitsplätze, Schulen usw. gesichert sind.

Daß es bei diesem Vorschlag, der sicher realisierbar ist, da das italienische Parlament die Verfassung ja abändern kann und sich ein echt demokratisches Parlament einem legitim vorgebrachten Verlangen der Südtiroler Volksgruppe nach Inanspruchnahme des in der UNO-Charta verankerten Selbstbestimmungsrechtes auf die Dauer nicht verschließen könnte (die Argumentation, daß das Selbstbestimmungsrecht im konkreten Fall der Südtiroler nicht gelte, erinnert allzusehr an Advokaten-Manier), auch um die Chance der Wiederherstellung der Einheit des deutschsprachigen Tirol mit Südtirol als Zentrum geht, könnte seinen Ausdruck darin finden, daß bei einem Entscheid für einen Zusammenschluß mit Nord- und Osttirol eine Südtiroler Stadt, wie etwa das für die Entstehung Tirols so maßgebende und zentral gelegene Brixen oder die ehemalige Landeshauptstadt Meran, die neue Tiroler Landeshauptstadt werden sollte, was im übrigen auch einer Entballung Innsbrucks und Bozens dienen würde. Durch eine derartige Lösung könnte auch das Minderheitenproblem in Südtirol durch weitgehenden Substanzenentzug entscheidend reduziert werden.

Der noch verbleibenden kleinen italienischen Minderheit, die sich nach der oben beschriebenen Südtirol-Lösung auf ca. 10% der Gesamtbevölkerung belaufen dürfte, müßte die größtmögliche Kulturautonomie gewährt werden. Außerdem sollten die Angehörigen der Minderheit die Möglichkeit erhalten, auch am staatlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben ihres Mutterstaates teilzunehmen, und sie sollten den Staatsbürgern ihres Mutterstaates möglichst gleichgestellt werden. Zu diesem Zweck könnte man das Institut der Doppelstaatsbürgerschaft in Erwägung ziehen. Durch diese Begünstigungen könnten diese Menschen für ihr Minderheitenschicksal einigermaßen eine Kompensation finden. Die Lösung, die auch den Italienern zumutbar ist, könnte beispielgebend werden für die Zusammenarbeit zweier Kulturen, insbesondere wenn sie begleitet würde von einer Reihe anderer Maßnahmen, wie etwa der Einführung des Italienisch- bzw. Deutschunterrichtes als obligatorisches Unterrichtsfach im ganzen Bereich des ehemaligen Tirol, das nach dem Er-

sten Weltkrieg zerrissen wurde, um das Verständnis für das Nachbarvolk zu fördern, u.a.m.

IV. Schluß

Die hier dargelegten Überlegungen, die zu einer Diskussion anregen sollen, erscheinen nur dem unrealistisch, der noch in den Kategorien der Vergangenheit denkt, dem Gedankengut des Imperialismus immer noch verhaftet ist oder in seinem Pessimismus keinerlei Möglichkeit sieht, daß die Beziehungen zwischen den Völkern und Staaten in naher Zukunft vom Recht statt von der Gewalt bestimmt werden. Eine Lösung der Minderheitenfrage im Herzen des »freien Europa« wäre ein hoffnungsvoller Anfang für eine glücklichere Epoche der Beziehungen zwischen den europäischen Staaten, deren Zusammenwirken und Vereinigung auf diese Weise einen entscheidenden Impuls erhalten würden.

JOSE CARLOS TORNE JIMENEZ und JOSE FRANCISCO
LOPEZ MARQUEZ GRANADA

FÖDERALISMUS UND LÄNDERAUTONOMIE IM SPANISCHEN STAAT

Der spanische Föderalismus als Fragenkreis: Ursprung und Erscheinungsformen

Die Verwurzelung und Verbreitung des Föderalismus als Gedanke und als Einrichtungsgrundsatz des Staatsverbands in Spanien geht sowohl auf die Einführung Proudhonschen Gedankenguts durch Pi i Margall¹⁾ als auch auf geschichtliche, gesellschaftliche und politische Umstände zurück, durch die der Föderalismus als Staats- und Gesellschaftsauffassung im Spanien des neunzehnten Jahrhunderts zu einer der mächtigsten Strömungen wurde²⁾.

Bis etwa 1840 bestanden lediglich Regungen gegen Madrid. Dann aber tauchten föderalistische Gedanken auf, indem der Bundesstaat als Muster der einzurichtenden Demokratie dargestellt wurde. Ab 1854, wie G. Trujillo zutreffend bemerkt³⁾, ergab sich der Föderalismus aus einer Verknüpfung weltanschaulicher Voraussetzungen. »Die Männer des revolutionären Spanien«: so nennt Ferrando Badía⁴⁾ die Denker von 1868, die »an das spanische Volk glaubten« und einem demokratischen Spanien nachstrebten, so Pi i Margall, Sagasta, Martos, Castelar, Ruiz Zorrilla, Salmerón usw.

Der größte Theoretiker des spanischen Föderalismus aber war Pi i Margall. Ohne ihn und seine Lehre versteht man die Entwicklung der Ersten Republik von der Ausrufung bis zum Untergang einfach nicht.

Pi i Margalls Föderalismus

Nach Pi i Margall beruht das gesellschaftliche Zusammenleben auf einem Vertrag und entbehrt jeglichen Zwangs. Die Ordnung ergebe sich aus dem freien Einverständnis des einzelnen und nicht aus behördlicher Vorschrift⁵⁾. Dabei zeichnete sich Pi nach Ferrando Badía⁶⁾ dadurch aus, daß er den Vertrag, den Proudhon (*Idée générale de la révolution au XIXème siècle*) auf die wirtschaftlichen Beziehungen anwendete, auf die politischen übertrug. Somit ging Pi vom Wirtschafts- zum Staatsföderalismus über und verfocht einen »ganzheitlichen Föderalismus«.

wobei die politische Stufe der wirtschaftlich-gesellschaftlichen und den sozialen Reformen vorangehen sollte.

Zum Begriff und zur Grundlage des Bundes schrieb er: »Durch diesen Ordnungsgrundsatz bleibt jede einzelne Menschengruppe in ihren eigenen Angelegenheiten selbständig, verbindet sich jedoch mit anderen gleichgearteten Gruppen und unterordnet sich ihrer Gesamtheit, sobald es um Gemeinsames geht. Dies kann auf alle Gruppen und Staatsformen angewendet werden. Dadurch wird Einheit hergestellt und Verschiedenheit doch erhalten, ja, alle Menschen können vereinigt werden, indem Staaten, Länder und Dörfer ihre Selbständigkeit unvermindert und ihre Eigenart unverfälscht bewahren«⁽⁷⁾.

Was die Grundlage betrifft, so äußert sich Pi wie folgt: »Zweifelsohne wirkt die Gesellschaft in zwei verschiedenen Kreisen. Im einen bewegt man sich, ohne das Leben der Mitmenschen zu beeinflussen; im anderen wird es notgedrungen beeinträchtigt. Die Gemeinschaft bleibt im ersteren so selbständig wie in ihr der Mensch in seinem Denken, im letzteren so unselbständig wie der Mensch in seinen Beziehungen zu den Mitmenschen. Bleibt die Gemeinschaft sich selbst überlassen, so wirkt sie im ersteren Fall unabhängig, im zweiten hingegen zusammen mit jenen Gesellschaften, die sie durch ihr Leben beeinträchtigt: dann schaffen alle eine Macht, die sie vertritt und das Ergebnis ihres gegenseitigen Einvernehmens ausführt. Unter gleichrangigen Gemeinschaften braucht es eigentlich nichts anderes. Somit entspricht der bündische Vertrag der Vernunft und der Natur am besten«⁽⁸⁾.

Gewisse Leute befürchteten, die Föderalisten mit ihrem Gerede von Ländern gefährdeten Spaniens Einheit. Ihnen erwiderte Pi: »Es geht nur um die Wiederherstellung der früheren Regierungsbezirke. Vor etwas mehr als fünfzig Jahren waren sie nur vierzehn. Einige zeichneten sich durch eine eigene Sprache und besondere Gesetze aus, alle durch die Geschichte und durch die Verschiedenheit der Sitten. 1835 wurden sie durch einen willkürlichen, eigensinnigen Erlaß in die neunundvierzig Verwaltungsbezirke zerstückelt, die wir heute kennen«⁽⁹⁾.

Weiter unten äußerte Pi folgenden Wunsch: »In ganz Spanien sollen Landeskörperschaften entstehen, um die früheren Regierungsbezirke wiederherzustellen, die nach unseren Grundsätzen ebenso viele Staaten sein werden. Dann wird man sehen, daß wir Spanien keineswegs zersetzen wollen, sondern vielmehr mächtigen Staatsverbänden nachstreben, die sich im Rahmen der Republik jeglichem Versuch widersetzen sollen, die Herrschaft der Willkür oder eines einzelnen zu errichten.« Und zum Schluß: »Somit wird der Staatsraum vernünftiger geteilt als jetzt. Ferner wird das spanische Vaterland zu einem Bund vierzehn großer Gliedstaaten werden und dadurch größere Fortschritte erzielen als je zuvor, indem jedes einzelne Land durch beträchtliche Selbstförderung zum Gemeinwohl wird beitragen können«⁽¹⁰⁾.

Die Verbreitung des Föderalismus

Nach Brenan¹¹⁾ geht der Erfolg des bündischen Staatsgedankens in Spanien u.a. darauf zurück, daß »er der Heimatverbundenheit des Spaniers und seinem Widerwillen gegen die starke Vereinheitlichung durch die Liberalen entsprach. Er erklärte sich zugleich mit jenen unterdrückenden Selbstherrschern unzufrieden, die nur durch willkürliche, geschickte Handhabung der Wahlen an der Macht bleiben konnten. Somit erschien der Föderalismus als das geeignetste Mittel, die Rechte der Gemeinden zu gewährleisten und die Bonzen loszuwerden. In der Tat schenkte Proudhons *Du principe fédératif* den spanischen Föderalisten die Gedankengrundlage, die sie brauchten.«

Durch die Ereignisse von 1868 schossen Pis föderalistische Schüler wie Pilze aus dem Boden. Ihre Veröffentlichungen überfluteten Vereinigungen und Straßen.

Wie Ferrando es betont¹²⁾, sah man im Föderalismus die ersehnte Heilung von allen Übeln: bewirken sollte er alles, von der Steuersenkung bis zur Abschaffung des Wehrdienstes.

Von der Demokratischen Partei wurde der bündische Gedanke durch die Revolution von 1868 in den politischen Kampf getragen. Den Demokraten aber schwebten größtmögliche Freiheiten vor; nie umschrieben sie sie genau, wie echter Föderalismus es erfordert hätte; stets blieben sie bei ganz allgemeinen Vorstellungen. Der Partei gehörten vor allem Männer aus der unteren Mittelschicht an. Ihnen gesellten sich später Bürgerliche zu, die durch ständige Unruhen und Verschwörungen die äußerste Linke des Föderalismus bildeten¹³⁾. Dann wurden große, freiheitstrunkene Massen aus allen Ländern Spaniens durch diese Staatslehre angezogen, die sie als Weltutopie und als greifbare Wirklichkeit aus Tat und Abenteuer ansahen¹⁴⁾.

Die Frage nach der Staatsform veranlaßte innerhalb der Demokratischen Partei verschiedene Auseinandersetzungen. Schließlich trennte sich der republikanische Kern von den Demokraten und gründete die Föderalistische Partei. Dadurch wurden die Vorstellungen der Föderalisten deutlich. Die neue Partei forderte eine Reihe persönlicher Freiheiten und eine strenge Gewaltentrennung; ihre wenn auch geringste Verletzung wurde als strafbar erklärt.

Die gesetzgebende Gewalt sollten zwei Körperschaften ausüben: der Bundestag (*Congreso*) sollte vom ganzen spanischen Volke, der Bundesrat (*Senado*) von den Landtagen gewählt werden. Die ausführende Gewalt sollte ein verantwortlicher Präsident der Republik, die richterliche der Vorsitzende des Obersten Gerichtshofes vertreten. Spanien sollte aus Bundesländern und diese aus Gemeinden bestehen. Die Verfassung sollte die Befugnisse des Bundesstaates genau umschreiben; Bundesländern und Gemeinden oblägen die eigene Einrichtung im Bereich des Staates, der Wirtschaft und der Verwaltung, die zivil- und prozessualrechtliche Gesetzgebung, die Strafgesetzgebung mit Ausnahme der Bundesvergehen, das Gerichts- und das Steuerwesen und selbst der Aufbau einer eigenen Landeswehr bzw. Gemeindewache. Über Streitfragen zwischen unteren Stufen sollte die jeweils obere Stufe entscheiden.

Die Verwaltung sollte von der Politik getrennt werden, ehrlich und wirksam arbeiten und der Prüfungsgewalt der Gerichte untergeordnet sein. Die Richter sollten unabsetzbar bleiben, sofern sie sich keines Vergehens oder keiner schweren Nachlässigkeit schuldig machten. Die Sprüche des Obersten Gerichtshofes sollten nicht als Gesetze gelten. Die Gerichtsverfahren sollten vereinfacht werden.

Der Wehrdienst sollte im Frieden freiwillig, im Krieg aber verpflichtend sein. Der Unterricht sollte frei und weltlich sein; die bisherigen Kirchengelder würden den Grundschulen zufließen, auf daß die Kinder sie umsonst besuchen könnten.

Im Bereiche der Wirtschaft und des Steuerwesens sollten die Steuern vereinheitlicht werden und die lebensnotwendigen Güter nicht berühren; außerdem sollte eine gestaffelte Steuer eingeführt werden. Die Bundesländer dürften gewisse Steuern erheben.

Arbeitergemeinschaften sollten staatlichen Boden sowie Grundstücke bekommen, die seit mehr als fünf Jahren brachlägen. Der Lohn dürfte nicht unter einem gewissen Betrag stehen und sollte in Teilnahme am Gewinn verwandelt werden. Ferner sollten der Achtstundentag und die allgemeine Berufsausbildung eingeführt werden¹⁵⁾.

Im auswärtigen Bereiche verfocht die Föderalistische Partei einen Staatenbund, für die zwischenstaatlichen Beziehungen eine leitende Gewalt¹⁶⁾. Außerdem sollte Spanien zum Fortschritt seiner einstigen Überseebesitzungen beitragen und einem Bund spanischer Republiken nachstreben¹⁷⁾.

Verfassungsentwurf für einen spanischen Bundesstaat

Um den bündischen Gedanken in Spanien zu fördern, legte Pi i Margall einige Verfassungsentwürfe für Gemeinden, Kreise und Länder vor¹⁸⁾. Von der Besprechung dieser und anderer wollen wir hier aber absehen, um uns auf den Entwurf von 1873 zu beschränken. Er umfaßt eine Einleitung und 17 Teile, im ganzen 117 Artikel. Laut Art. 1 bestand Spanien aus den Bundesländern Oberandalusien, Niederandalusien, Aragón, Asturien, Balearen, Kanarische Inseln, Neukastilien, Altkastilien, Katalonien, Kuba, Extremadura, Galicien, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia und Baskenland¹⁹⁾. Diese Teilung entsprach nach Trujillo¹⁹⁾ historischen und soziologischen Überlegungen. Ferner setzte der Entwurf die Eigenständigkeit des einzelnen gegenüber der nationalen Souveränität fest, die in anderen zeitgenössischen Verfassungen verankert waren. Anerkannt war auch die Zusammensetzung des Staates aus einzelnen, Gemeinden und Ländern als ebensovielen selbständigen Kreisen: so lautete Art. 40: »Der Bereich des einzelnen steht nur ihm zu, der der Gemeinde ihr, der des Landes ihm und der gesamtspanische dem Bund.«

+) Spanische alphabetische Ordnungsreihe. Der katalanische Sprachraum umfaßt neben Katalonien im engeren Sinne auch die Balearen und den größten Teil des Landes Valencia. Navarra gehört zu den historischen Baskenländern: erst im 16. Jahrhundert kam der südliche Teil unter spanische Herrschaft, und der König des verbliebenen Gebiets wurde König von Frankreich (Anm. d. Üb.).

Die gesetzgebende Gewalt bestünde aus einem Oberhaus oder Bundesrat⁺⁾ und einem Unterhaus oder Bundestag⁺⁾. Jeder Landtag hätte vier Abgeordnete in den Bundesrat zu wählen, und das ganze Volk würde seine Vertreter, einen je 25.000 Einwohner, durch unmittelbares Verfahren in den Bundestag entsenden (Art. 51). Jedes Haus sollte für sich tagen; zu dieser Regel sah der Entwurf jedoch Ausnahmen vor. Dem Bundestag kam ein gewisser Rechtsvorzug zu²⁰⁾.

Die ausführende Gewalt bestünde aus dem Staatsoberhaupt (*Presidente de la República*) als »Mittlermacht« und aus der Regierung oder dem Ministerrat. Ersterer würde nach zweistufigem Verfahren vom ganzen Volke gewählt und sollte den Regierungsvorsitzenden eigenständig ernennen und entlassen. Die richterliche Gewalt sollte der Oberste Gerichtshof ausüben, der aus drei Mitgliedern je Bundesland bestünde.

Jedes Land dürfte sich eine Verfassung geben, sofern diese die Rechte des einzelnen, die Gewaltentrennung und die Bundesverfassung achtete; vorbehalten bliebe dabei die Verfassungsaufsicht beider Bundeshäuser (Art. 93 und 102). Landesgesetze dürften weder die republikanische Volksherrschaft noch die Einheit und Unversehrtheit des Vaterlandes antasten (Art. 99). In jedem Lande würden die gesetzgebende und die ausführende Gewalt vom ganzen Volke gewählt; die richterliche sollten die Gerichtshöfe ausüben.

Auch den Gemeinden war die Autonomie in den Bereichen der Verwaltung, der Wirtschaft und der Politik nach dem Grundsatz der Gewaltentrennung zuerkannt.

Der bündische Gedanke und die Wirklichkeit der I. Republik

1873 wurde die I. Republik als Notlösung von den Urhebern der Revolution ausgerufen. Nach der mißlungenen Erhebung eines Prinzen savoyischen Geblüts auf den spanischen Thron standen diese Männer vor einem Scherbenhaufen und mußten handeln. In Frage kam, wie Ferrando²¹⁾ bemerkt, weder ein neuer Versuch, ein volksnahes, demokratisches Königtum einzusetzen, noch viel weniger die Rückkehr der Bourbonen und der Gemäßigten Partei, die 1868 besiegt worden waren. Nach Pi i Margall²²⁾ wurde die Republik nicht etwa von irgendjemandem herbeigeführt, sondern durch die Umstände aufgezwungen. Eher als ein Umsturz war ihre Ausrufung lediglich eine Übertretung geltenden Rechtes: »Sie erhob den unverwirkbaren Anspruch, Monarchisten und Republikaner miteinander zu verschmelzen, was die gute Arbeit der Staatsgewalten zerstörte«²³⁾.

Die Bündnisse zwischen derart verschiedenen Parteien schufen eine unaufhörliche Unbeständigkeit. Die Republik wollte Pis Föderalismus verwirklichen, und zwar von oben durch die Verfassung und von unten durch Aufstand der einzelnen Landschaften²⁴⁾. Nach Pi sollte der Bundesstaat aus einem Bündnis entstehen: »Durch einen solchen Vertrag vereinen völlig selbständige Völker ihre Kräfte und schaffen eine Macht, der die Aufgabe zukommt, um die gemeinsamen Anliegen und

⁺⁾ bundesdeutsche Terminologie

Rechte zu ringen²⁵⁾. Folgerichtig konnte sich Pi keinen spanischen Föderalismus ohne autonome Staaten vorstellen; diese mußten als Ansatz bündischer Ordnung aus den einstigen Regierungsbezirken entstehen²⁶⁾.

Wohl erkannte Pi die Streitigkeiten und Gefahren, die eine solche Verwandlung in sich bergen würde. Aus dieser Einsicht heraus schlug er für den Beginn der föderalistischen Revolution die vorübergehende Errichtung einer starken Zentralgewalt vor, um die Ordnung und Spaniens Einheit zu wahren, bis die entstandenen Länder sich zu einem Bundesstaat vereinigten²⁷⁾. Dieses Verfahren setzte dennoch eine eindeutige, unbeschränkte Machtergreifung durch den Föderalismus voraus, während die I. Republik auf faulen Kompromissen beruhte. Die gedanklichen Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Parteien und selbst unter den Föderalisten über die Art und Weise, wie der Bundesstaat eingerichtet werden sollte, brachten trotz Pis Schlichtungsversuchen die Spaltung jener Kräfte, die den bündischen Gedanken hätten verwirklichen können. Dieser setzte, wie Ferrando²⁸⁾ treffend betont, drei verschiedene Revolutionen voraus: eine autonomistische in den einzelnen Ländern, eine gesellschaftliche als Umsturz der bestehenden Ordnung und eine politische. Durch letztere sollten die linken Bürgerlichen die Schwärmer aus der unteren Mittelschicht von der Macht ablösen.

Unter den Föderalisten aber wollten Heimatkämpfer aus einzelnen Ländern die Partei als Waffe gegen die Verwaltung der Zentralgewalt benutzen, um den einstigen Regierungsbezirken eigene Einrichtungen wiederzugeben. Ferner gab es unter diesen Männern sowohl solche, die am Hergebrachten hingen, als auch umstürzlerische Linksbürgerliche. Daher wirkte die Erhebung der Länder auf die Republik weniger zusammenschließend denn auflösend²⁹⁾.

Im sozialen Bereiche gab diese Erhebung, wie Díaz del Moral bemerkt³⁰⁾, dem Proletariat sein Selbstbewußtsein, so daß es sich von den Vorstellungen und Bestrebungen der Linksbürgerlichen löste und von da an eigene, wirklichkeitsbezogene Klassenanliegen verfocht.

Im Laufe ihrer Streitigkeiten entfernten sich die linken und die rechten Föderalisten immer mehr voneinander. Letztere verbanden sich schließlich mit den rechten Verfechtern des Unitarismus und ließen die Erhebung der Länder und die proletarischen Unruhen durch das Heer unterdrücken. Die gewaltsame Auflösung des Parlaments beendete die I. Republik. Somit scheiterte der erste Versuch, aus Spanien einen Bundesstaat zu machen.

Die Länderautonomie (1931—1936)

Die zweite Hälfte dieser Arbeit wollen wir der Länderautonomie widmen, war sie doch sehr ausführlich in der Verfassung umschrieben, die 1931 zu Beginn der II. Republik in Kraft trat. Laut dieser Bestimmungen bedeutete Autonomie für ein Land

(Región)⁺⁾ die Möglichkeit, sich eine eigene Rechtsordnung, eine eigene Verfassung zu geben, und somit die Grundlage seiner Anerkennung als besondere Körperschaft öffentlichen Rechtes. Die spanische Verfassung verstand das Land als Gegengewicht zur Zentralgewalt, die ihm gewisse Befugnisse übertrug.

Vom Föderalismus zur Länderautonomie

Den republikanischen Verfassungsentwurf vom 17. 7. 1873 haben wir schon besprochen. Seine Bedeutung lag vor allem darin, daß er die räumlichen Gemeinschaften, aus denen das spanische Hoheitsgebiet besteht, durch die Anerkennung von Gemeinden und Ländern berücksichtigte³¹⁾. Die vielfache, fruchtbare Spannung zwischen Gemeinden, Ländern und Zentralgewalt war vom rechtlich-politischen Band des Föderalismus übernommen: jede politische Gemeinschaft im Rahmen des Bundes war ebenso sehr geachtet wie die Zentralgewalt selbst.

Diese Besonderheit soll sich der Leser gut merken, um die beiden Zeiträume gebührend zu verstehen, die hier nacheinander behandelt werden, nämlich der des Föderalismus (1871—1873) und der der Landesautonomie (1931—1936). Der Einheitsstaat von 1931 anerkannte keine Bundes- oder Gliedstaaten, sondern autonome Länder, was eine geringere Zahl übertragener Befugnisse bedeutete.

Dieser Unterschied in den staatsrechtlichen Voraussetzungen geht auf verwickelte Umstände zurück. Folgende seien hier als mögliche, überlegenswerte Erklärungen umrissen:

1. Der Versuch, den bündischen Grundsatz anzuwenden, war gescheitert. Dieser wurde deshalb nicht mehr berücksichtigt, als es darum ging, die Beziehungen zwischen Zentralgewalt und Ländern neu zu ordnen.
2. Die Parteien der II. Republik strebten anderen Zielen nach als die der I.
3. Die Länderautonomie sah lebensfähiger aus als der Bundesstaat, denn sie verlangte von der Zentralgewalt weniger schmerzhaftes Umwandlungen.
4. Denkart, Sitten, Gesellschaft usw. hatten sich in sechzig Jahren sehr gewandelt.

Es darf jedenfalls nicht übersehen werden, daß die Staatslehre, die in den dreißiger und vierziger Jahren herrschte, den Bundesstaat als überholt ansah: auch die italienische Verfassung von 1947 entschied sich für die Länderautonomie³²⁾.

+) Um der Entwicklung der Iberischen Halbinsel seit 711 gerecht zu werden, muß man hier Región durch Land übersetzen. Katalonien und Andalusien sind nicht nur Regionen, sondern unterscheiden sich voneinander mehr als etwa Burgenland von Vorarlberg (Anm. d. Üb.).

Die Länderautonomie aus rechtlicher Sicht

Wir müssen uns nun fragen, was Autonomie im Hinblick auf ein Land rechtlich bedeutet. In diesem Zusammenhang versteht man unter Land eine Schöpfung des Rechtes, also eine rechtliche oder moralische Person, die durch die Rechtsordnung mit Autonomie, Selbständigkeit, Selbstregierung o. ä.³³⁾ ausgestattet wird. Ein Staat, der einen Teil seiner Befugnisse dergestalt autonomen Ländern überträgt, beruht rechtlich auf der Mittelstufe zwischen Einheits- und Bundesstaat³⁴⁾. Um ein solches Gebilde zu bezeichnen, erfand Ambrosini³⁵⁾ die Bezeichnung *Stato regionale*, was man mit Autonomienstaat übersetzen kann. Wie weit geht die Autonomie bzw. reichen die Befugnisse eines solchen Landes als Körperschaft?

1. Das Land als politische Körperschaft bekommt Beziehungen zum Staat, die völlig in den Bereich der politischen Wissenschaft und der Verfassungslehre fallen. In dieser Hinsicht bleibt das Land jenen Zuständigkeiten und Befugnissen untergeordnet, die verfassungsgemäß dem Staat vorbehalten bleiben. Dazu gehört ebenfalls folgende Bestimmung der spanischen Verfassung von 1931: »Das Recht des spanischen Staates steht über demjenigen der autonomen Länder in allen jenen Bereichen, die kraft der jeweiligen Landesverfassung nicht im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des betroffenen Landes liegen«³⁶⁾.
2. Aus verwaltungsrechtlicher Warte hingegen hängt der Umfang der Autonomie von den Zuständigkeiten ab, die der Staat sich in Übereinkommen mit dem Lande kraft dessen Verfassung vorbehält. Letztere umreißt gewöhnlich ein Verwaltungsgerüst, das folglich Landesverwaltung genannt wird. Diese verfügt selbstverständlich über verschiedene Befugnisse, die durch den Bereich der Staatsgewalt begrenzt sind und sich gewöhnlich auf der Ebene des Verwaltungsrechtes abspielen.

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Staat und Land

Nun werden die Staats- und die Landesbefugnisse voneinander grundsätzlich abgegrenzt. Zu den ersteren gehören meistens Staatsangehörigkeit, Verfassungsrechte und -pflichten, Beziehungen zu den Kirchen und zum Ausland, Währung, Armee, Ausländeraufsicht und Staatshaushalt sowie weitere wichtige Bereiche wie die Grundlagen des bürgerlichen, des Straf- und des Sozialrechtes, die Eisenbahnen, die Enteignungen zum Gemeinwohl oder aus sozialen Gründen usw. Das Land darf seinerseits ihre Zusammenarbeit mit dem Staat regeln, um dessen Gesetze anzuwenden.

Die Befugnisse des autonomen Landes

Man kann entweder die Landesbefugnisse aufzählen oder verfassungsmäßig bestimmen, daß »alle Fragen, die durch die Verfassung des autonomen Landes nicht ausdrücklich dessen Bereich zuerkannt sind, als Staatssachen gelten sollen«³⁷⁾.

Die Rechtslehre sieht im Autonomienstaat einen Staat eigener Prägung, der sich sowohl vom Einheits- als auch vom Bundesstaat vollkommen unterscheidet³⁸⁾. Anstelle des Gliedstaates tritt das Land auf, das eine Autonomieverfassung besitzt. In gewissen Bereichen darf es frei schalten und walten, andere teilt es sich in vorgeschriebener Art und Weise mit dem Staat, in anderen endlich verfügt es nur über Restbefugnisse.

Die Bestimmungen der spanischen Verfassung von 1931

Die Verfassung der II. Republik vom 9. 12. 1931 erkannte die Länder ausdrücklich an. Als bestes Urteil darüber sei auf die Meinungen zeitgenössischer Persönlichkeiten hingewiesen: »Ortega y Gasset findet die republikanische Verfassung äußerst originell, obschon sie einige Zeitbomben enthalte, die zur Verführung des Volkes oder als entfesselter Hirngespinnst gelegt worden seien. Fernando de los Ríos meint, der Inhalt der Verfassung habe sich aus einem Ausgleich ergeben; dazu passen ihre Merkmale, wie Sánchez Albornoz sie sieht: etwas Sozialismus, zugleich aber Achtung der rechtlichen Tradition; autonome Länder, aber ohne Beeinträchtigung der spanischen Einheit; die größte Freiheit mit der höchsten Verantwortung, all das entsteht aus dem Gleichgewicht zwischen Wunsch und Wirklichkeit (Pérez Serrano)«³⁹⁾.

Juridische Analyse der Verfassung

Gemäß der Verfassung der II. Republik entstand ein autonomes Land, wenn die Verwaltungsbezirke, die solches beschlossen, sich eine Verfassung gaben, die Art. 15, 16 und 18 der Staatsverfassung ganz oder teilweise anwendeten. Art. 15 sah vor, daß das Land Staatsgesetze anwenden könnte. Art. 16 behielt dem Lande alle Sachen vor, die Art. 15 nicht umfaßte. Art. 18 lautete wie folgt: »Alle Sachen, die die Landesverfassung dem betroffenen Lande nicht ausdrücklich zuerkennt, sollen als Sachen des Staates gelten; dieser darf aber die Befugnisse, die ihm daraus entstehen, durch ein Gesetz verteilen oder übertragen.«

Die Landesverfassung mußte von den meisten Gemeinden oder von jenen vorgeschlagen werden, die zwei Drittel der Landesbevölkerung ausmachten. Dann mußte sie von zwei Dritteln der Wähler in einer Volksabstimmung angenommen werden. Endlich mußte sie vom spanischen Parlament gutgeheißen werden. Autonome Länder durften sich auf keinen Fall miteinander föderieren (Art. 11—12), was das Weiterbestehen des Einheitsstaates gewissermaßen gewährleistete.

Die Autonomiebewegungen als Kraft in der spanischen Gesellschaft 1931—1939

Zu jener Zeit stritten die Politiker über die Länderautonomie leidenschaftlich miteinander. Spaniens Länder ergaben nämlich in der Zielsetzung einzelner Parteien einen wesentlichen Fragenkreis, um den sich das Staatsleben in den dreißiger Jahren z. T. drehte⁴⁰⁾. Den Anhängern des Zentralismus standen in einzelnen Ländern Verfechter der Autonomie gegenüber, so die Katalanische Republikanische Linke, der Galicische Landesverband für die Autonomie, die Baskische Nationalpartei oder der Katalanische Landesverband und die Valencianische Landesrechte⁴¹⁾.

Am 15.9.1932 und am 1.10.1936 wurden Landesverfassungen für Katalonien bzw. für die Baskenländer (ohne Navarra) gutgeheißen. Sie wurden noch vor Ende des Bürgerkriegs von Francos Regierung aufgehoben. Das rechtliche Wagnis der damaligen Länderpolitik bestand nach einem Forscher⁴²⁾ darin, »eine volle Autonomie ohne Trennung vom spanischen Staat« auszurufen. Hier liegt das Wunder einer einheitlichen Republik, die doch die Eigenart der Länder vorbehaltlos achtete⁴³⁾.

Die Sieger von 1939 rotteten die lebendige Autonomie der Länder mit Stumpf und Stiel aus. Es begann eine lange Zeit der Vereinheitlichung. Nicht nur wurden beide Landesverfassungen aufgehoben, um die öffentlich-rechtliche Eigenständigkeit Kataloniens und der Baskenländer zu brechen. Als Partei wurde nur die Nationale Bewegung zugelassen. Ferner führte das Rahmengesetz über die Lokalverwaltung vom 17.6.1945 die volle Abhängigkeit der Ortsverwaltung von der Zentralgewalt ein. Dies führte zur allgemeinen Gleichgültigkeit und Teilnahmslosigkeit allen öffentlichen, nichtstaatlichen Geschäften gegenüber.

Seither ist das Land allmählich zu einem Planungsraum im Dienste wirtschaftlicher Forderungen geworden. Dies hat mit dem regen Leben der Länder um 1931 gar nichts mehr zu tun. Heute spricht man von der Einrichtung verschiedener Ausschüsse, um für diesen oder jenen Raum eine Verwaltung besonderer Art aufzubauen⁴⁴⁾. Ob dies einen Hoffnungsschimmer erlaubt, daß dadurch die Rechte und Freiheiten der verschiedenen Gemeinschaften gesetzlich anerkannt werden, die Spanien ausmachen?

ANMERKUNGEN

- 1) Pii Margall in: J. Pii Arsuaga (Hrsg.), *Lecciones de federalismo*, Verlag Seguí, Barcelona
- 2) Gumersindo Trujillo, *El federalismo español* (Lehre und Verfassungsbestimmungen), 1. Aufl., Verlag Cuadernos para el diálogo S.A. EDICUSA, Madrid 1967, S. 91—92
- 3) ebd., S. 93
- 4) Juan Ferrando Badía, *La primera República Española*, Verlag EDICUSA, Madrid 1973, S. 72
- 5) G. Trujillo, o.c., S. 95
- 6) J. Ferrando Badía, o.c., S. 88—89

- 7) Pi i Margall, o.c., S. 61
- 8) l.c.
- 9) ebd., S. 57
- 10) ebd., S. 58
- 11) G. Brenan, *El laberinto español*, Paris 1962, S. 119
- 12) J. Ferrando Badía, o.c., S. 94
- 13) ebd., S. 103
- 14) ebd., S. 113
- 15) ebd., S. 89—95
- 16) María Victoria López Cordón, *El pensamiento político-internacional del federalismo español*, Verlag Planeta, Barcelona 1975
- 17) ebd., S. 304
- 18) Pi i Margall, o.c., S. 220—268
- 19) ebd., S. 191
- 20) G. Trujillo, o.c., S. 196
- 21) ebd., S. 132
- 22) Pi i Margall, *Las grandes conmociones políticas del siglo XIX en España*, Bd. 2, Verlag Seguí, Barcelona, S. 31
- 23) ebd., S. 56
- 24) J. Ferrando Badía, o.c., S. 131
- 25) Pi i Margall, *El reinado de Amadeo de saboya y la República de 1873*, Verlag Seminarios y ediciones S.A., Madrid 1970, S. 118
- 26) Zu den Meinungen über die Grundsätze, nach denen Spanien zu einem Bundesstaat werden sollte, sowie zur Eigenart und zur räumlichen Abgelegenheit der verschiedenen iberischen Völker und zu den Folgen der Vereinheitlichung in den Bereichen der Politik und der Verwaltung s. Pi i Margall, *Las nacionalidades*, Verlag EDICUSA, Madrid 1972, S. 265—394
- 27) Pi i Margall, *El reinado...* (s. oben Anm. 25!), S. 118—119
- 28) J. Ferrando Badía, o.c., S. 327
- 29) ebd., S. 342
- 30) J. Díaz del Moral, *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas: Córdoba*, Madrid 1929, S. 33 ff.
- 31) Gascón Marín, *Administración provincial española. Sus problemas*, Madrid 1942; José Torné Jimenez, *Ensayo de una administración regional*, Verlag Universidad de Granada, col. Monográfica, Granada 1972, S. 99
- 32) S. dazu ein ausgezeichnetes Werk: Ferrando Badía, *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de Diciembre de 1947*, Verlag IEP, Madrid 1962, S. 370
- 33) Die hier gebrauchten Wörter sind in ihrer Bedeutung nicht immer scharf abgegrenzt. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Arbeit beziehen wir uns auf die Begriffsbestimmungen in: UNESCO, *Diccionario de ciencias sociales*, Verlag IEP, Madrid 1975
- 34) Ferrando Badía, *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Verlag IEP, Madrid 1965, S. 37
- 35) In: *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in: *Rivista di diritto pubblico*, Rom 1933, S. 92—100
- 36) *Verfassung vom 9.12.1931*, Art. 21
- 37) ebd., Art. 18
- 38) G. Ambrosini, o.c., S. 93; Ferrando Badía, *Formas de Estado...* (s. oben Anm. 34!); ders., *El Estado regional como realidad jurídica independiente*, Verlag IEP, Madrid 1963
- 39) J. García Labella, *Nociones de derecho político y legislación administrativa*, 1. Aufl., Verlag Reus, Madrid 1935, S. 69
- 40) »Einflußreiche Gruppen beteiligten sich an der Ausarbeitung beider Landesverfassungen und an der allgemeinen Entwicklung der Autonomie sehr rege. Den Verfechtern des Einheitsstaates ging es um die Beschränkung der Länderbefugnisse auf das Allernotwendigste, auf daß die Zentralgewalt die Aufgaben eines Einheitsstaates behielte. Andere hingegen wollten die weitgespannten

Möglichkeiten voll ausnutzen, die die Verfassung bot, um den Ländern die weitgehendste Autonomie zu geben und der Zentralgewalt nur das Unabdingbare zu überlassen. Zwei Auffassungen standen einander gegenüber. (...) Dazwischen rangen die führenden Politiker um einen Ausgleich, der beiden Seiten gerecht würde«. (Ramírez Jiménez, *Los grupos de presión en la Segunda República española*, Verlag Tecnos, Madrid 1969, S. 279)

- 41) Ramón Tamames, *La República, la era de Franco*, Verlag Alianza Universidad, Madrid 1973, S. 15—16
- 42) J.A. González Casanova, *La generalitat de Catalunya (1931—1938)*, in: *Historia* 16, Heft 1, S. 69
- 43) Allerdings genossen weder die Balearen noch Valencia noch Galicien noch historische Länder wie Aragón und Asturien die Autonomie. Außerdem erlaubt eine Betrachtung der autonomen Länder im Rahmen der Italienischen Republik keine solche Begeisterung (s. Marc Lengereau, *La Vallée d'Aoste, La Tronche-Montfleury* (Frankreich) 1968; Sergio Salvi, *Le lingue tagliate. Storia delle minoranze linguistiche in Italia*, Florenz 1975). Nicht umsonst spricht Fried Esterbauer vom »Butterbrot der innerstaatlichen Autonomie« (in: *Festschrift Heinz Kloss*, Hamburg 1976, S. 47).
- 44) Durch Gesetzesverordnung vom 24.8.1974 wurde die Stadtkörperschaft Barcelona zur Verwaltung des Stadtgebiets geschaffen. Auch das Gesetz 41/1975 zur Ortsverwaltung vom 19.11.1975 sieht keineswegs vor, daß irgendeine räumlich zuständige Körperschaft als öffentlich-rechtliche Persönlichkeit anerkannt werden sollte; es verfügt nur die Abtretung gewisser Befugnisse im Rahmen der Verwaltungsordnung. Eine wenn auch nicht allzu große Hoffnung legt man z.Zt. in die Schaffung eines vorbereitenden Ausschusses zur Einführung einer besonderen Verwaltungsordnung in den baskischen Bezirken Gipuzkoa/Guipúzcoa und Bizkaia/Vizcaya (Erlaß 3142/1975 vom 7.11.1975 und Verordnung vom 3.12.1975); es wird höchstens darum gehen, den entsprechenden Bezirksausschüssen umfassende Befugnisse zu übertragen. Endlich schuf der Erlaß 405/1976 vom 20.2.1976 einen vorbereitenden Ausschuß zur Ausarbeitung einer besonderen Verwaltungsordnung für die katalanischen Bezirke Girona/Gerona, Barcelona, Lleida/Lérida und Tarragona. — Was diese Arbeiten auch ergeben mögen, so darf man die engen Grenzen nicht vergessen, die das spanische Grundgesetz vom 10.1.1967, Art. 45, II, in fine setzt: »Neben dem Bezirk dürfen auch andere räumliche Unterteilungen (*divisiones*) geschaffen werden.« Diese berühmte, unklare Verfügung hat zu verschiedenartigen, z.T. naiven Meinungen darüber veranlaßt, wie weit sie die Anerkennung von Ländern in sich einschließt. Vgl. Aurelio Guaita, *La división territorial en la Ley Orgánica del Estado*, in: *Documentación administrativa*, Heft 125, 1968

(Übersetzt von Mechthild und Guiu Sobiela-Caanitz, Zürich)

ERNEST WISTRICH, LONDON

KOMPETENZÜBERTRAGUNG IN EINER EUROPÄISCHEN UNION — DAS NATIONALE DILEMMA

Bei aller Vielfalt der Ansichten, Kulturen, Traditionen und Mentalitäten, die die Europäer voneinander unterscheiden, teilen die meisten von uns in der Europäischen Gemeinschaft eine Verbundenheit zur demokratischen Regierungsform, die auf einer Anzahl gemeinsamer Prinzipien basiert. Diese beinhalten: eine Regierung auf Grund des Willens und des Konsenses der Bürger, ausgedrückt durch regelmäßige Wahlen auf Grund des allgemeinen Wahlrechtes; den Regierungsprozeß innerhalb von Gesetzen, die von gewählten Parlamenten in Kraft gesetzt werden; die Kontrolle und Überprüfung der Regierung und ihrer Tätigkeit durch das Parlament. Theoretisch scheint die exekutive Tätigkeit einer ständigen demokratischen Überprüfung und Kontrolle unterworfen zu sein, wobei die Souveränität des Volkes in starkem Maße in den Händen ihrer gewählten Parlamentsabgeordneten zu ruhen scheint. In der Praxis herrscht jedoch ein ganz anderer Zustand. Die technologische Entwicklung hat die Leitung der modernen Industriegesellschaft viel komplexer gemacht. Wohlstand und rascher Wechsel haben zu einer enormen Ausdehnung der Beanspruchung der Regierung geführt.

Während der wenigen vergangenen Jahrzehnte ist die Regierung direkt verantwortlich geworden für die wirtschaftliche und monetäre Leitung, für die Stadt- und Landesplanung, für die Entwicklung, Kontrolle und immer zunehmendere Beteiligung an der Industrie und für eine ganze Reihe sozialpolitischer Verantwortlichkeiten einschließlich der Erziehung, des Wohnungswesens, des Gesundheitswesens und der allgemeinen Wohlfahrt. Um all das zu lenken, hat die Regierung eine umfangreiche und komplexe Bürokratie geschaffen, die sich deutlich außerhalb einer wirksamen demokratischen Überprüfung und Kontrolle durch das Parlament befindet.

Die Bewältigung der Regulierung des Regierungsprozesses durch die Gesetzgebung nimmt zunehmend die Form der Ermöglichung von Gesetzen an, die administrative Befugnisse an exekutive Institutionen delegieren, wobei wenig oder keine demokratische Verantwortlichkeit für ihre Tätigkeiten gegeben ist. Wichtigere wirtschaftliche Entscheidungen werden außerhalb des parlamentarischen Rahmens in Übereinkünften zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften herbeigeführt. Mächtige Interessen- und Pressure-Gruppen können oft Entscheidungen für die Bodennutzung und für Raumplanung und mit wenig Beachtung des allgemeinen öffentlichen Interesses bestimmen. Die Willensbildung und die Durchführung der Sozialpolitik auf nationaler Ebene führen zu übermäßiger Zentralisation mit grober Uniformität, die den regionalen und lokalen Unterschieden und Bedürfnissen wenig Beachtung schenkt. Eine solche administrative Starrheit und solche Lücken bei der Vorsorge

führen unweigerlich dazu, daß in vielen Bereichen die Unterprivilegierten übersehen werden. Auf diese Weise wird, unabsichtlich, soziale Ungerechtigkeit geschaffen. All diese Faktoren haben zu einer zunehmenden Entfremdung zwischen der Zentralregierung und dem Bürger geführt, der spürt, daß wenig oder keine Beachtung seinen Ansichten oder Interessen bei den Entscheidungen geschenkt wird, die sein Leben oft in ganz grundlegender Weise betreffen. Die offensichtliche Unfähigkeit der Parlamentsabgeordneten, ihrerseits die Ereignisse zu kontrollieren, hat die öffentliche Wertschätzung des Parlamentes vermindert und das Vertrauen in unseren demokratischen Prozeß untergraben. Politische Streiks, Proteste und die direkte Aktion sind Symptome dieses zunehmenden Unbehagens.

Die europäische Dimension

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft hat eine neue Komplikation zum Problem der Versöhnung zwischen Regierung und Regierten hinzugefügt. Die Hauptfunktion der Gemeinschaft ist die gemeinsame Gestaltung jener Politik, die über die Kontrolle der einzelnen Nationalstaaten hinausgewachsen ist. Die Gemeinschaftsinstitutionen sind jedoch noch weiter vom Durchschnittsbürger entfernt. Der Willensbildungsprozeß auf der europäischen Ebene erscheint dem Mann auf der Straße unverständlich und ist dazu geeignet, sein Empfinden der Entfremdung zu verschlimmern. Es stimmt natürlich, daß die Beamten in Brüssel die erschöpfendsten Methoden der Beratung befolgen, bevor sie ihre Vorschläge formulieren. Diese sind jedoch weitgehend auf die Diskussionen mit Beamten, sektionalen Interessen und »pressure-groups« beschränkt. Das Europäische Parlament besteht aus Abgeordneten, die von den nationalen Parlamenten bestellt werden und hat eine reine Beratungsfunktion mit wenig Kontrolle über die Aktivitäten der Gemeinschaft. Die wirklichen Entscheidungen werden vom Ministerrat gefällt, und zwar nach einem Prozeß des Verhandelns und des Kompromisses zwischen Vertretern der Mitgliedsregierungen. Ihre gemeinsamen Entscheidungen werden zu Gemeinschaftsrecht, können aber von keiner Warte aus als Ergebnis des traditionellen parlamentarischen demokratischen Prozesses, nach dem Regierungen auf nationaler Ebene erwartungsgemäß operieren, angesehen werden. Eine volle Europäische Union, die einer wirklichen demokratischen Kontrolle unterliegt, wird eine vollständig neue Bewertung des bestehenden Aufbaues der Gemeinschaft brauchen. Es wird auch eine gründliche Neuüberprüfung der Funktionen der Regierung auf nationaler und supranationaler Ebene notwendig sein, um der neuen europäischen Dimension Rechnung zu tragen.

Das Problem liegt in der Versöhnung dreier etwas in Konflikt geratender Funktionen der Regierung, wenn der wachsenden Enttäuschung über unser demokratisches System Einhalt geboten werden soll. Erstens muß die Regierung sowohl auf europäischer als auch auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene imstande sein, wirksam

zu lenken. Zweitens muß die Regierung bei der Gestaltung ihrer Politik allen Interessen, die im Spiel sein könnten, Rechnung tragen. Diese Interessen schließen die Arbeitgeber und Gewerkschaften, die freien Berufe und die Konsumenten in ihrer Gesamtheit, wie auch soziale Gruppen, wie Pensionisten, Hausfrauen und viele verschiedene Minderheiteninteressen, mit ein.

Die dritte und die wichtigste Funktion der Regierung ist das Verfahren der direkten und indirekten Beratung mit der Öffentlichkeit, bevor die Entscheidungen gefällt werden, wodurch die Regierung für ihre Tätigkeit der Wählerschaft gegenüber voll zugänglich und demokratisch verantwortlich wird.

Übertragung der Macht

Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft liegen heute die wirkliche Macht und die Autorität bei den nationalen Regierungen. Eine übermäßige Zentralisation der Macht auf nationaler Ebene, ausgeübt von einer enorm aufgeblähten Bürokratie hat gegen eine effektive demokratische Kontrolle und Überprüfung gewirkt und zum Gefühl der Entfremdung zwischen Regierung und Regierten beigetragen. Die Abhilfe liegt in einer viel rationaleren vertikalen Verteilung der exekutiven Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen der Regierungen. Statt einer immer zunehmenden horizontalen Delegation der Verantwortlichkeiten an spezialisierte Stellen, wie unabhängige Gremien der verstaatlichten Industrien, Preis- und Lohnkommissionen, spezielle Ämter, welche die sozialen Dienste, wie Gesundheit oder Wohlfahrt, verwalten, sollte die Macht an einwandfrei konstituierte demokratische Formen der Regierung übertragen werden. Das Prinzip, daß eine rationalere Machtverteilung maßgebend sein sollte, besteht in der möglichst weitgehenden Kompetenzübertragung an jene Ebenen der Regierung, die den Bürgern am nächsten liegen und die dadurch ihren Ansichten am besten Rechnung tragen können. Eine wirksame Kompetenzübertragung muß jedoch eine echte Autonomie innerhalb des breiten Rahmens nationaler oder europäischer Politik bedeuten.

Es sollte eher die regionale als die nationale Verwaltung die Verantwortung für die wirtschaftliche und soziale Wohlfahrt ihrer Regionen tragen. Es sollten die Regionen und nicht die nationale Verwaltung die maßgebenden Kompetenzen in der Raumplanung und der Umweltpolitik, unter Konsultierung der lokalen Behörden, haben. Schließlich sollten die lokalen Behörden hauptsächlich für die Verwaltung der sozialen und personalen Dienste, wie die Erziehung, das Wohnungswesen, die Gesundheit und die Wohlfahrt, verantwortlich sein. Jede Art von Regierung unter der nationalen Ebene sollte einer vollen demokratischen Kontrolle durch direkt gewählte Regionalparlamente oder lokale Versammlungen verantwortlich sein. Um eine wirksame Macht zu haben, müssen diese Behörden ihre eigenen angemessenen Finanzmittel haben, die soweit als möglich durch eine unabhängige Besteuerung er-

hoben werden. Das Ausmaß der regionalen oder lokalen Autonomie hängt direkt mit dem Stand der für die Ausübung ihrer regionalen und lokalen Funktionen notwendigen finanziellen Unabhängigkeit von nationalen oder europäischen Einkünften zusammen.

Es muß jedoch beachtet werden, daß bei einer Erweiterung der gemeinschaftlichen Verantwortlichkeiten und der exekutiven Befugnisse der Kommission oder des Ministerrates ihre demokratische Verantwortlichkeit verstärkt werden muß. Der Ministerrat, der die Mitgliedsregierungen vertritt, ist gegenwärtig das einzige Gesetzgebungsorgan der Gemeinschaft. Während seine einzelnen Mitglieder ihren nationalen Parlamenten theoretisch verantwortlich sind, sind in der Praxis die Kollektiventscheidungen des Rates keiner parlamentarischen Kontrolle oder direkten demokratischen Verantwortlichkeit für seine Tätigkeit gegenüber der europäischen Wählerschaft unterworfen. In der Tat ist die gegenwärtige Unabhängigkeit sowohl des Rates als auch der Kommission eine Ablehnung der Grundprinzipien demokratischer Regierungsform, wie sie am Beginn dieses Artikels dargelegt wurden. Wenn die Europäische Union solchen demokratischen Prinzipien entsprechen soll, dann müssen zusätzlich zur Direktwahl der Mitglieder die Befugnisse des Europäischen Parlamentes wesentlich ausgebaut werden.

Formulierung der Politik

Ein Element der öffentlichen Entfremdung von der Regierung entspringt der nicht angemessenen Konsultation mit den vielen verschiedenen sektionalen Interessen innerhalb der Gesellschaft, bevor die Entscheidungen getroffen werden. Die Praxis variiert in starkem Maße von Land zu Land und zwischen den verschiedenen Bereichen der Regierung. In einigen Instanzen ist die Konsultation formalisiert, in anderen hängt sie von der Initiative der Interessengruppen ab, in Entsprechung eines allgemeinen Angebotes der Regierung, solche Vertretungen zu empfangen, ihre Ansichten vorzubringen. Nur zu oft entstehen verärgerte Proteste nach der Fällung der Entscheidungen, weil es vorher keine angemessene Konsultation gegeben hat.

Eine andere Quelle der Unzufriedenheit entspringt der Tatsache, daß Interessengruppen, die vernehmbar gut organisiert und in der Lage sind, ihre Ansichten mit wirksamen Sanktionen zu unterstützen, am ehesten die Regierung beeinflussen. Gut organisierte Druckmaßnahmen durch die Industrie oder die Gewerkschaften oder der Einfluß, der von öffentlichen Werbekampagnen gut finanzierter »pressure groups« ausgeübt wird, werden oft Entscheidungen in ihrem Sinne beeinflussen, und zwar auf Kosten schwächerer und nicht ausreichend vertretener Interessen. In der Europäischen Gemeinschaft hat die Lobby der Landwirte bisher mehr erreicht, als das weniger organisierte allgemeine Interesse der Konsumenten. Auf nationaler Ebene haben die machtvollen Gewerkschaften für ihre Mitglieder mehr erreicht als weniger gut organisierte Gruppen von Arbeitern. Diejenigen, die unter der Vorherr-

schaft der Mächtigen leiden, sind die weniger gut Bezahlten, die Pensionisten, Frauen und die meisten Minderheitengruppen. Die Ungleichheit der Behandlung erzeugt ein Gefühl der Ungerechtigkeit und Unzufriedenheit, ausgedrückt durch Streiks, Proteste und die Ablehnung unseres Regierungssystems. Dasselbe trifft auf die lokale Ebene zu, wenn Entscheidungen, die neue Straßen, den Abbruch von Häusern, die Kontrolle des Verkehrs betreffen, oder andere Entscheidungen, die die lokale Umwelt betreffen, getroffen werden. Wenn immer eine Konsultation mit der Öffentlichkeit nicht ausreichend gegeben war, bevor Entscheidungen getroffen wurden, folgen Proteste und dann Demonstrationen und leidet die Sache der repräsentativen Demokratie.

Die Zeit ist gekommen, das Verfahren der Konsultation und Partizipation auf eine ordentliche und anerkannte Grundlage als ein wesentliches Element unseres Systems repräsentativer Demokratie zu bringen. Eine Lösung liegt in der Schaffung von Körperschaften öffentlichen Rechts mit der vollen Vertretung aller Interessengruppen in allen Bereichen der gewählten politischen Leitung. Ihre Rolle wäre eine beratende, keine exekutive, aber ihre Meinungen, die für die meisten Bereiche der wirtschaftlichen und sozialen Aktivität repräsentativ sind, werden ein wesentlicher Teil des Verfahrens der Formulierung politischer Richtlinien werden.

Beratende Institutionen

Der Wirtschafts- und Sozialrat der Europäischen Gemeinschaft stellt das beste Beispiel einer beratenden Körperschaft öffentlichen Rechts der leitenden Organe der Gemeinschaft dar, das auf niedrigeren Ebenen der Regierung gut nachgeahmt werden kann. Der Wirtschafts- und Sozialrat vertritt die Industrie, die Landwirte, die Arbeiter, den Handel, die freien Berufe, die Vertreter der sozialen Bereiche und andere Interessengruppen. Dieser Rat muß konsultiert werden und hat das Recht der Initiative in allen Angelegenheiten, die sich auf die Arbeit der Europäischen Gemeinschaft beziehen. Er ist ein voller und unersätzlicher Partner im Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft.

Die Versammlung der Vertreter der wirtschaftlichen und sozialen Kräfte in einem einzigen Forum hat den Vorteil, sie als eine Körperschaft mit den Fragen zu konsultieren, die diese Kräfte oft in verschiedene Gruppen aufteilen. Dies zwingt sie dazu, die Forderungen der anderen anzuerkennen und fördert Kompromiß und Konsens anstelle des Konflikts. Durch die Einräumung einer öffentlich-rechtlichen Vertretung an alle wichtigen Interessengruppen vermindert dies die Herrschaft einzelner Gruppen und gibt dies anderen eine Mitsprache, die außerhalb eines solchen Rahmens nicht die Mittel oder den Einfluß haben, um ihre Ansichten bekannt zu machen und zum Durchbruch zu bringen.

Die Einrichtung ähnlicher konsultativer öffentlicher Räte im Bereich nationaler, regionaler und lokaler Verwaltungen würde sicherstellen, daß vor der Formulierung

der Politik auf jeder politischen Ebene die volle Konsultation mit Vertretern der sozialen und wirtschaftlichen Kräfte in unserer Gesellschaft erfolgen kann. Die Räte würden das anerkannte Forum werden, innerhalb dessen Arbeitgeber und Gewerkschaften, Konsumenten und diejenigen, die mit den sozialen Diensten befaßt sind, ihre widersprechenden Forderungen bei der Beratung der zukünftigen Politik in Einklang zu bringen haben. Sie würden darüber hinaus die Funktion der Verteidigung der Interessen der Gruppen, die sie vertreten, erfüllen und sicherstellen, daß die Ansichten des Gewerkschafters, des Sozialarbeiters, des Lehrers oder des Arbeitgebers auf jeder Ebene, auf der lokalen, der regionalen, der nationalen bis hinauf zur europäischen Ebene, der politischen Leitung gehört werden können.

Öffentliche Partizipation

Wie wirksam das Verfahren der Partizipation und der Entscheidungsbildung durch Vertreter wirtschaftlicher und sozialer Kräfte sein mag, die allgemeine Öffentlichkeit wird immer noch in einem Gefühl der Entfremdung von der Regierung bleiben. Trotz allem stellen diejenigen, die aktiv und beteiligt sind, einen verschwindenden Prozentsatz der ganzen Bevölkerung dar. Gegenwärtig ist die Partizipation an der Regierung für die meisten Bürger auf das Einwerfen des Wahlzettels bei Wahlen beschränkt. Der Kontakt zwischen den gewählten Parlamentsabgeordneten oder dem Rat und dem Wähler ist viel zu dürftig, um dem gewöhnlichen Bürger das Gefühl zu geben, daß seiner Ansicht Rechnung getragen wird. Die meisten Mitglieder der Öffentlichkeit haben weder das Interesse noch die Zeit, sich mit öffentlichen Angelegenheiten über das Lesen in der Presse hinaus zu befassen. Jedoch, wenn immer Entscheidungen gefällt werden, die sich auf ihr persönliches Leben beziehen, sind sie betroffen, wenn ihr besonderes Interesse nicht berücksichtigt ist, und unzufrieden, weil sie fühlen, daß sie nichts dagegen tun können. Da der ständige rasche Wechsel nun ein Teil des Lebens in unserem technologischen Zeitalter ist, kann die Regierung durch Zustimmung nicht länger auf die Wahlzelle allein beschränkt werden. Die Partizipation im Geschäft oder am Arbeitsplatz wird nun ein anerkanntes Recht der Arbeitnehmer. Was hinsichtlich der Partizipation bei der Arbeit annehmbar wird, muß sicherlich auch auf die Lebensumstände außerhalb der Arbeitsstunden Anwendung finden.

Information

Das erste wesentliche Element der Partizipation ist die Kenntnis und der leichte Zugang zur Information. Der Prozeß der Entscheidungsbildung und der Regierungsprozeß müssen, soweit dies durchführbar ist, einsichtig und einer größtmöglichen Publizität unterworfen sein. Dies muß besonders auf das Gesetzgebungsverfahren im Parlament und auf die lokale Regierung zutreffen und sollte auf die Überlegungen um den Ministerrat in der Europäischen Gemeinschaft Anwendung finden. Die Akte der Vertretung gegenüber der Regierung durch außerhalb befindliche Organi-

sationen und durch konsultative öffentlich-rechtliche Körperschaften, wie die Wirtschafts- und Sozialräte, sollten öffentlich bekanntgemacht werden, und dann, wenn die Entscheidungen einmal gefällt sind, sollte die Regierung die Gründe für die getroffene Wahl angeben und erklären, warum einige Vorschläge angenommen und andere abgelehnt wurden. Die Öffentlichkeit wird dann sehen, wie Entscheidungen erreicht werden und welches Gewicht den Vorstellungen der Öffentlichkeit oder von Interessengruppen eingeräumt wird. Eine begründete Ablehnung einzelner Standpunkte wird von der Öffentlichkeit viel leichter akzeptiert werden, als die Vermutung, daß solche Ansichten ignoriert worden sind.

Eine entscheidende Rolle bei der Förderung des Verständnisses für die Regierungsprozesse spielen die Massenmedien. Keine öffentliche Stellungnahme der Regierung wird dieselbe Überzeugungskraft ausstrahlen wie die verantwortungsvolle, aber kritische Berichterstattung über die Regierungstätigkeit durch unabhängige Presseorgane. Vor allem ist die unbeschränkte Freiheit der Presse, des Rundfunks und des Fernsehens von Regierungseinfluß und -kontrolle wesentlich, wenn die Demokratie erhalten werden soll. Welchen besseren Beweis der Rolle der freien Presse gibt es, als die Aufdeckung von Watergate in Amerika oder die Darlegung, daß der erste wesentliche Schritt zur Einschränkung der Demokratie in Indien die Einführung der Zensur war.

Die Rolle des Referendums

Unter Berücksichtigung des Referendums in Großbritannien würden einige Europäer argumentieren, daß die öffentliche Partizipation an der Regierung den Gebrauch des Referendums miteinbeziehen sollte. Eine nüchterne Überprüfung der Motivation der britischen Öffentlichkeit beim Referendum vom 5. Juni würde zeigen, daß die meisten Stimmberechtigten sich nicht mit den aktuellen Fragen auseinandersetzten, sondern den Meinungsträgern folgten, mit deren Ansichten sie normalerweise übereinstimmten. Der andere größere Faktor war die natürliche Bevorzugung des status quo gegenüber einem Sturz in das Ungewisse. Es ist weiters nicht bedeutungslos, daß die freie Abstimmung im Parlament ungefähr zwei Monate vor dem Referendum fast genau dasselbe Ergebnis zeigte, wie das Referendum.

Der ständige Gebrauch des Referendums, wie in der Schweiz, bringt eine Anzahl größerer Schwächen mit sich. Die Öffentlichkeit, die nicht direkt mit den Fragen befaßt ist, die ihnen zur Entscheidung vorgelegt werden, wird üblicherweise eine kurzfristige Betrachtungsweise hauptsächlich auf der Grundlage persönlicher Überlegungen anstellen. Es müssen jedoch viele Faktoren über die normale Kenntnis der Öffentlichkeit hinaus von den Entscheidungsträgern in Betracht gezogen werden. Im besonderen beziehen sie sich entweder auf Langzeitüberlegungen, die die Öffentlichkeit nicht unmittelbar berühren würden, oder auf den Schutz einer Minderheit oder besonderer Interessen, welche das Mehrheitsvotum zu mißachten trachten würde. Entscheidungen durch Referenda können so gegenüber Minderheiten ebenso unterdrückend wirken wie irgendeine Diktatur.

Darum ist unser System der repräsentativen Demokratie ein größerer Garant der Freiheit und der Rechte des Individuums als die Referendumsdemokratie. In unserem System sind diese, die gewählt worden sind, um zu regieren, mit Entscheidungen betraut, welche sie unabhängig und auf Grund ihrer eigenen Beurteilung herbeiführen. Unsere Abgeordneten und gewählten Räte sind keine mit einem imperativen Mandat versehenen Delegierten ihrer Wählerschaft. Was sie tun müssen, ist dies, daß sie den Ansichten derer, die sie vertreten, voll Rechnung tragen, aber auch angemessenes Gewicht anderen Überlegungen einräumen, die nicht notwendigerweise einer gut informierten Öffentlichkeit einsichtig sind. Dann ziehen sie ihre eigene Beurteilung bei der Herbeiführung ihrer Entscheidung heran.

Meinungsumfragen

Eine gute Regierung ist eine solche, die mit einem breiten Konsens der Öffentlichkeit handelt. Es ist nicht genug zu glauben, daß das den Parlamentsabgeordneten oder Räten bei Wahlen übertragene allgemeine Mandat sie von der Notwendigkeit befreit, die Ansichten der allgemeinen Öffentlichkeit während ihrer Amtszeit zu suchen. Neue Probleme entstehen, die zur Wahlzeit nicht vorhergesehen wurden. Umstände ändern sich, wobei Änderungen in der Politik von jenen erzwungen werden, von denen die Regierungen die Macht erhalten haben mögen.

Die Konsultierung der vorgeschlagenen öffentlich-rechtlichen Wirtschafts- und Sozialräte ist nicht genug. Die Regierung muß in ständiger Berührung mit den Ansichten der allgemeinen Öffentlichkeit bleiben, um sicherzustellen, daß ihre Ansichten bei der Formulierung der Politik berücksichtigt werden. Diese Konsultierung der Öffentlichkeit wurde mit der Entwicklung verfeinerter Techniken der Meinungsbefragung auf der Grundlage strenger Regeln, um Verzerrungen zu vermeiden, viel möglicher gemacht. Solche Befragungen gehen weit über die groben Methoden von Meinungsbefragungen hinaus, die dazu dienen, Meinungen aufzuschnappen. Sie untersuchen die den Meinungen und den außerhalb des Willensbereiches liegenden, die Ansichten der Leute beeinflussenden Umständen zugrundeliegenden Motivationen. Es sollte eine normale Praxis für Regierungen auf der europäischen, nationalen, regionalen und der lokalen Ebene werden, solche Meinungsumfragen unter der Wählerschaft durchzuführen, bevor die Politik formuliert wird. Die gesammelte, genau ausgewertete und beurteilte Information würde die Kritik ausräumen, daß die Regierung die Ansichten der sogenannten »schweigenden Mehrheit« ignoriert. Auch die Fragebögen sollten zusammen mit den Antworten und ihrer Beurteilung veröffentlicht werden. Die Öffentlichkeit wird dann sehen, wie die Meinungen untersucht wurden und welche Schlußfolgerungen daraus gezogen wurden. Wenn die Entscheidungen schließlich getroffen werden, sollten die solche Entscheidungen begleitenden Erklärungen über das Ausmaß der tatsächlichen Beeinflussung der Politik durch die von der Umfrage wiedergegebene öffentliche Meinung in vollem Maße Berücksichtigung finden. Nur auf diese Weise wird die Öffentlichkeit zur Auffassung kommen,

daß sie tatsächlich an der politischen Willensbildung partizipiert, und wird das gegenwärtige Gefühl der Entfremdung in hoffnungsvoller Weise abnehmen.

Auf dem Weg zu einer föderativen Demokratie

Die in diesem Artikel dargelegten Neuordnungen der Macht gehen in die Richtung einer Übertragung sowohl nationaler Verantwortlichkeiten auf die niedrigen Ebenen der Regierung als auch anderer nationaler Machtbefugnisse auf die höhere europäische Ebene. Das Ziel ist, die Regierung den gegenwärtigen Bedürfnissen der Gesellschaft näherzubringen und für die Öffentlichkeit akzeptabler zu machen. Das öffentliche Vertrauen in unser Regierungssystem wird zunehmen, wenn es für den Bürger verständlich ist, und wenn er einen leichten Zugang zum Aufzeigen und zur Behebung von Mißständen hat. Die ganze Struktur der Regierung erfordert eine klare Trennung zwischen Verantwortlichkeiten und Machtbefugnissen, die jedem Bereich der Autorität innewohnen, von der lokalen Ebene bis hinauf zur europäischen Ebene. Der Bürger würde für ihn handelnde direkt gewählte Vertreter auf jeder politischen Ebene haben. Welche Angelegenheiten er immer hat, er wird Zugang zur betreffenden Autorität durch seinen direkt gewählten Vertreter haben. Er würde ferner die Möglichkeit haben, daß seine Interessen in seiner Eigenschaft als Arbeitnehmer oder Mitglied der sozialen Gruppe, zusätzlich zu seinen Rechten als Wähler, vertreten werden. Angelegenheiten, welche den Gewerkschafter oder den Arbeitgeber, den Sozialarbeiter oder den Alterspensionisten betreffen, würden auf der angemessenen politischen Ebene mit dem Mittel der beratenden Wirtschafts- und Sozialräte, die gegenüber jedem gewählten Teil des politischen Systems handeln, Berücksichtigung finden.

Um den Konflikt zwischen den verschiedenen politischen Ebenen hinsichtlich ihrer getrennten Machtbefugnisse und Verantwortlichkeiten zu vermindern, müssen sie wechselseitig abhängig bleiben. So muß das Konzept der nationalen Autonomie auf den unteren Ebenen durch die Übertragung einer Aufhebungsbefugnis an die höhere politische Ebene für den Fall, daß weitergehende Überlegungen als lokale, regionale oder nationale von den Entscheidungsträgern zu berücksichtigen sind, eingeschränkt werden. Die Entscheidung über ungelöste Konflikte über die Gewaltenteilung muß letztlich beim Europäischen Gerichtshof liegen. Seine Entscheidungen würden von konstitutionellen oder vertraglichen Bestimmungen geleitet sein, aber mit einer Flexibilität ausgeübt werden, die den sich ändernden Umständen Rechnung trägt. Die Funktionen des Obersten Gerichtshofes der USA oder des deutschen Bundesverfassungsgerichts bei der Entscheidung über die Gewaltenteilung zwischen dem Bund und den Gliedstaaten stellen ein wichtiges Beispiel einer solchen Verbindung zwischen Verfassungsrecht und »common sense« dar. Eher der Wechsel als die Stabilität ist zur normalen Lebensweise geworden. Die überzentralisierten und aufgeblähten nationalen Bürokratien in Europa entsprechen

nicht seinen Bedürfnissen und seiner komplexen Gesellschaft. Wenn die Regierung nicht zu einer unterdrückenden und veralteten werden soll, muß sie immer bereit sein, sich selbst den neuen Umständen anzupassen. Großbritannien hat eine eindeutige Entscheidung getroffen, in der Europäischen Gemeinschaft zu bleiben und seinen vollen Beitrag bei der Entwicklung zu einer vollen Union zu leisten. Die neue, die europäische Dimension, muß unausweichlich eine Änderung auf unseren nationalen und sub-nationalen politischen Ebenen bringen. Logische Punkte auf dem Weg zu einem neuen multipolaren und flexiblen föderativen System. Dies würde eine Europäische Union mit einem Maximum an Kompetenzübertragung und Autonomie für jene Teile des föderativen Systems, die dem Bürger am nächsten stehen, verbinden. Wenn alle politischen Ebenen für ihre Handlungen direkt verantwortlich gemacht werden, wird es uns leichter gelingen, die europäische Demokratie in kommenden Zeiten zu erhalten.

(Übersetzt von Fried Esterbauer, Innsbruck)

FRIED ESTERBAUER, INNSBRUCK

»EUROPA DER REGIONALSTAATEN UND REGIONEN« — ALS FÖDERATIVER SPANNUNGS AUSGLEICH, SELBST- BESTIMMUNG UND DEMOKRATIEVERMEHRUNG

I. Einleitung: Die Notwendigkeit einer gesamteuropäischen und einer regionalen Demokratie

Im Zeitalter der Supermächte und der weltweiten wechselseitigen Abhängigkeit (Interdependenz) werden die zu klein gewordenen europäischen Nationalstaaten mit den verschiedensten Problemen nicht fertig und vor allem stellen sie eine ständige Gefahr für den Frieden dar. Nur eine Europäische Föderation kann in Westeuropa, um das es zunächst geht, das bestehende und nur durch die beiden Militärblöcke der NATO und des Warschauer Paktes überlagerte Machtvakuum beseitigen und so letztlich dem Weltfrieden dienen.

Die äußere und innere Stabilität einer föderativen Europäischen Union wird durch die Vorteile einer europäischen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion noch vermehrt, bedenkt man die Wechselwirkung politischer und wirtschaftlich-sozialer Stabilität. So kann es überdies nicht unbedeutend sein, daß — trotz eines gewissen Bedarfes nach mittleren und kleinen Unternehmen — erst eine europäische Wirtschaftsunion einen echten Wettbewerb ohne jede Diskriminierung für einen technologischen Fortschritt genügend großer europäischer Unternehmen ermöglicht, während nationale Wirtschaftsräume so klein sind, daß genügend große Unternehmen monopolartigen Charakter erhalten¹⁾.

Die Friedensfunktion einer Europäischen Union besteht aber nicht nur im Abbau von Spannungen zur übrigen Welt, sondern als spezifisch föderalistischer Spannungsausgleich auch innerhalb der Föderation bzw. zwischen den Mitgliedsländern und den Regionen der Europäischen Föderation. Dieser Spannungsausgleich wird durch einen ethnischen Föderalismus und die Einräumung des Selbstbestimmungsrechtes durch Volksabstimmungen, durch ein föderatives Gleichgewichtssystem der Mitgliedstaaten (der europäischen Bundesländer) und dessen Vermeidung von Übergewichten einzelner Völker sowie durch ein stabiles und sachgerecht gewaltenteiliges europäisches Regierungssystem verstärkt.

Zum bloßen Spannungsausgleich und zur Vermeidung einer Entfremdung der Bürger gegenüber den politischen Institutionen kommt aber noch eine Vermehrung der Demokratie²⁾ und der individuellen Freiheit hinzu, und zwar einerseits dadurch, daß überhaupt ein Ausgleich offener oder auch nur verdeckter Spannungen erfolgt, und andererseits noch zusätzlich, durch die Berücksichtigung volklicher Zusammengehörigkeitsgefühle bei der Gliederung der politischen Systeme und so auch einer Europäischen Föderation.

Das »Europa der Vaterländer« war und ist ein Slogan De Gaulles und seiner Anhänger. Er drückt in gefühlsbetonter Weise die Verherrlichung des Status Quo, die Zementierung des gegenwärtigen Europas der Nationalstaaten, in geradezu reaktionärer Weise aus.

Der Slogan »Europa der Heimatländer« in einem Vaterland Europa wäre dem entgegenzustellen und lehnt einerseits den gegenwärtigen Zustand eines wirtschaftlich halbstarren und politisch schwachen Europas und andererseits den Zustand ab, daß vier westeuropäische »Möchtegern-Großmächte«, die die Selbstbestimmung echter Heimatländer verhindern und durch die sich die anderen europäischen Staaten nicht vertreten fühlen, dominieren. Ein Europa als Föderation von Heimatländern ermöglicht durch eine föderative Schicksalsgemeinschaft Europa eine große Macht und damit Friedenssicherung nach außen sowie Selbstbestimmung und Vielfalt der Heimatländer als direkte Mitglied- bzw. Regionalstaaten und — wenn sie dazu zu klein sind — als deren Regionen und eine Verhinderung einer Machtballung nach innen. Dieser Slogan eines »Europas der Heimatländer« weist daher in die Zukunft. Er ist aber hinsichtlich unserer Pflicht zur Aktion bereits die Herausforderung der Gegenwart, weil es unverantwortlich wäre, diese Aktion Tag für Tag, Jahr für Jahr und Jahrzehnt für Jahrzehnt in die Zukunft zu verschieben, obwohl man schon am Tag nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, mit dem die europäischen Nationalstaaten und »Reiche« blutig ad absurdum geführt wurden, ein vereintes Westeuropa hätte verwirklichen müssen, weil die Gefahr zu groß ist, daß Westeuropa als Machtvakuum zwischen den Supermächten einen dritten solchen Kreig und wahrscheinlich auch eine etwas weniger dramatische Krise durch eine Aggression nicht mehr in Freiheit überlebt.

Etwas weniger gefühlsbetont als »Europa der Heimatländer« ist der Ausdruck »Europa der Regionalstaaten und Regionen«. Der Begriff »Europa der Regionen« hat bereits einige Verbreitung erreicht, wirft aber Kleinregionen und größere direkte europäische Mitgliedstaaten einer Europäischen Föderation gewissermaßen in einen Topf. Der Ausdruck »Europa der Regionalstaaten und Regionen« versucht hingegen auszudrücken, daß zwei regionale Ebenen einer Europäischen Föderation als wirtschafts-, währungs-, sozial-, außen- und verteidigungspolitische Union gegenüberstehen sollen.

Die Ebene der europäischen Regionalstaaten als Mitgliedstaaten einer Europäischen Föderation ist eine Ebene der Gleichordnung mit dem europäischen Bund. Diese Ebene muß durch ein föderatives Gleichgewichtssystem genügend großer und leistungsfähiger und gegenüber dem europäischen Bund gegengewichtiger Regionalstaaten die größtmögliche volkliche und individuelle Selbstverwirklichung, Selbst- und Mitbestimmung sowie die größtmögliche pluralistische Demokratie verwirklichen. Jede Verringerung der Vielfalt ist eine Verarmung der europäischen und darüber hinaus der Menschheitskultur und der pluralistischen Demokratie. Mit Hilfe von gegenüber dem europäischen Bund genügend gegengewichtigen, aber zum Zwecke der Erhaltung eines regionalen Nahverhältnisses zu nicht zu großen echten

europäischen Regionalstaaten als Mitgliedstaaten einer Europäischen Föderation (wie z. B. die Niederlande, Dänemark, Österreich, Bayern, Schottland oder Franco-Provence) kann ebenso wie durch die weitere regionale Gliederung, die zweite regionale Ebene, vor allem aber ein Ausgleich offener oder verdeckter Spannungen erfolgen, die sonst beim Fehlen politischer Institutionen sowohl für eine gesamteuropäische als auch für eine regionale Interessenlage entstehen würden bzw. nicht gelöst werden würden. Die indirekten Regionen bzw. möglichst mit den direkten europäischen Regionalstaaten ebenfalls gleichgeordneten Teilstaaten innerhalb derselben, z. B. die Schweizer Kantone, die österreichischen Bundesländer, Korsika oder Savoyen sind bereits so klein und weisen bereits ein solches regionales Nahverhältnis zur Bevölkerung auf, daß in ihrem Rahmen in einem eigentlichen »Europa der Regionen« in erster Linie die regionale Selbstbestimmung verwirklicht werden muß. Hingegen haben die größeren »direkten« europäischen Regional- und Mitgliedstaaten die Aufgabe, regionale Interessen in einen Spannungsausgleich durch ein europäisches föderatives Gleich- und Gegengewichtssystem einzubringen.

Eine föderalistische Demokratie mit dem besonders demokratievermehrenden regionalen Zusammengehörigkeitsgefühl oder Heimatgefühl nicht zu großer, aber genügend gegengewichtiger direkter europäischer Regional- und Mitgliedstaaten und vor allem einer diesen möglichst gleichgeordneten zweiten regionalen Ebene kleinerer indirekter autonomer europäischer Regionen kann wie kein anderes System die demokratische und individuelle Selbstentfaltung mobilisieren. Dies kommt umso mehr zum Tragen, als sowohl die direkten Regionalstaaten wie auch die indirekten Regionen in ihrem Kompetenzbereich grenzüberschreitende Kooperationen betreiben und damit einem gewissen Druck der Zentralisierung begegnen können.

Die nur teilweise gegebene und damit ohnehin verkomplizierend wirkende weitere Ebene der fünf großen westeuropäischen Nationalstaaten muß hingegen entfallen oder kann nur der Kooperation dienen. Die BRD, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien sind bei solchen Überlegungen nämlich zu groß, um regionalstaatliche Funktionen ausüben zu können, stören das Gleichgewicht mit den anderen europäischen Staaten, bringen imperialistische Belastungen aus der Vergangenheit und bis in die Gegenwart hereinreichende Eifersüchteleien und teilweise auch die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechtes an gewisse Völker mit sich.

II. Ethnischer Föderalismus im Europa der Regionalstaaten und Regionen³⁾

1. Wie in zunehmendem Maße in vielen Gebieten der Welt, so treten auch in Europa (offene oder verdeckte Spannungen), vor allem ethnischer und bisweilen konfessioneller Natur, auf und können auch weiterhin immer neue Konflikte entstehen, die darauf zurückzuführen sind, daß einzelnen — auch größeren — Völkern die Eigenstaatlichkeit verwehrt ist (Basken, Katalanen, Galizier, Okzitanen, Franco-Provençalen, Bretonen, Waliser, Schotten

u. a.) oder daß Staatsgrenzen sich nicht mit ethnischen Grenzen decken (alemanisches Elsaß, Aostatal, Südtirol u. v. a.). In all diesen Fällen, in denen diese Situation nicht das Ergebnis von Volksabstimmungen ist, handelt es sich um die »Restbestände« eines imperialistischen Europas, in dem die Politik ohne Selbstbestimmung der Völker gemacht wurde.

2. Die landsmannschaftliche Verbundenheit oder die Möglichkeit der Entfaltung eines größtmöglichen Zusammengehörigkeitsgefühls, in der Regel durch volkssprachliche Gemeinsamkeiten, müssen bei der Gliederung und der Abgrenzung von Staaten zum Zwecke einer Vermeidung der Herrschaft eines Volkes über ein anderes (Selbstbestimmung statt Fremdbestimmung, vor allem mit dem Instrument eines Staates, bzw. Imperialismus) bei der föderativen Gliederung berücksichtigt werden, damit die Bevölkerung sich in demokratischer Weise mit den politischen Institutionen leichter identifizieren kann und damit eine echte Volkssouveränität zum Tragen kommen kann⁴). Diese Notwendigkeit von Volksstaaten statt künstlichen Staaten als Mitgliedstaaten (Regionalstaaten), also eines ethnischen Föderalismus, nimmt mit der zunehmenden Größe von politischen Systemen zu, da in größeren Systemen, wie vor allem einer Europäischen Union, das Zusammengehörigkeitsgefühl in der Regel abnimmt⁵). Diese Berücksichtigung der volklichen Zusammengehörigkeitsgefühle und der regionalen Selbstbestimmung wird daher gerade in der europäischen Integration aus demokratischer Sicht weitaus wichtiger sein, als man dies bisher zu beachten bereit ist. Einer Europäischen Union wie auch den großen fünf Nationalstaaten Deutschland (BRD) — gar nicht zu reden von Gesamtdeutschland — Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien geht die Volksnähe von Regionalstaaten ab. Im übrigen sind die großen Fünf in einem zu integrierenden Europa nicht nur gegenüber den anderen europäischen Staaten Übergewichtig und eine Gefährdung für das Gleichgewicht in einem föderativen europäischen System, sondern auch weitgehend belastet von einer imperialistischen Vergangenheit, in der das Selbstbestimmungsrecht der Völker wenig beachtet wurde.

Die Sprache — und vor allem die Volkssprache — ist in der Regel das stärkste Mittel einer individuellen und volklichen Selbstverwirklichung⁶). Sie sollte allein schon aus Zweckmäßigkeitsgründen (vor allem wegen der einfacheren Verwaltung und auch einfacheren Gesetzgebung), aber auch zum Zwecke der Vermeidung von Konflikten in erster Linie der Abgrenzung und Gliederung politischer Systeme dienen, gewissermaßen als zunächst zu berücksichtigendes Orientierungskriterium. Diese Abgrenzung und Gliederung sollte nur geändert werden, soweit dies Volksabstimmungen (die auf Grund von Volksinitiativen oder Anordnungen der politischen Leitungsorgane abgehalten werden) ergeben. Damit werden demokratische Regionalstaaten, Volksstaaten, und

demokratische Regionen statt volksfremden künstlichen Gebilden geschaffen. Der ethnische Föderalismus kann daher — in Verbindung mit dem Sprachenschutz nationaler Minderheiten durch Territorial- und Personalautonomien — wie kein anderes System die sprachliche und damit kulturelle Selbstverwirklichung und eine »Entflechtung der divergierenden Interessen« sowie eine Verminderung der Nachteile, die mehrsprachige Gemeinschaften mit sich bringen, bewirken⁷⁾.

III. Die Volksabstimmung als notwendige Ergänzung

1. Es geht nicht darum, eine Volkstumsideologie, einen »Ethnismus« ohne Rücksicht auf das Bekenntnisprinzip als Selbstzweck zu vertreten, also etwa das »verschweizerte« Tessin oder Korsika, das mit dem Faschismus Italiens im Zweiten Weltkrieg kurzfristig schlechte Erfahrungen gemacht hat, ohne Volksabstimmungen in ein Italien hineinzuzwingen, das nicht einmal föderalistisch ist und damit keine von der Zentralgewalt unabgeleitete Eigenständigkeit von Gliedstaaten einräumt. Vielmehr geht es allein schon aus demokratischen Erwägungen darum, dort, wo Volksinitiativen dies verlangen — und das wird vor allem bei ethnischen und im besonderen volkssprachlichen Unterschieden zum staatlichen Mehrheitsvolk der Fall sein — Volksabstimmungen über die staatliche Zugehörigkeit durchzuführen. So sind allen Völkern, die bestimmte in ein föderatives System Westeuropas passende Größen erreichen, eigene Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen: direkte europäische Mitgliedstaaten einer Europäischen Föderation oder — wenn sie dazu zu klein sind — Teilstaaten, Kantone, Länder oder autonome Regionen dieser europäischen Mitgliedstaaten.

Eine bloße regionale Autonomie ohne Eigenstaatlichkeit ist aber nur dann kein Instrument des Imperialismus, wenn es dazu keine Alternative einer vollen Selbstbestimmung gibt, etwa weil ein Volk zwar eine regionale Mehrheit darstellt, aber keinen ethnisch gleichartigen Staat vorfindet und selbst zu klein wäre, um ein eigener Mitgliedstaat sein zu können.

2. Nur eine Volksabstimmung, die durch keine Abstimmung innerhalb einer Partei (z. B. die Südtiroler Volkspartei über das »Paket«) — und erscheint diese Partei noch so repräsentativ — ersetzt werden kann, weil die Partei ja den Auftrag für die laufende Politik, aber nicht für plebiszitäre Aussagen erhalten hat, kann — und das nur, wenn sie alle Alternativen beinhaltet — als Verwirklichung der Selbstbestimmung gewertet werden. Schon gar nicht ist eine Abstimmung nur über eine gewisse Autonomie und nicht auch über eine staatliche Zugehörigkeit als Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes anzusehen, da mit dieser staatlichen Zugehörigkeit das wesentliche Element der imperialistischen Fremdbestimmung mit dem Instrument eines Staates bestehen bleibt. Schließlich hätte man auch nicht von einer Einräumung des Selbstbestimmungsrechtes

des jurassischen Volkes gesprochen, wenn dieses nicht über die Zugehörigkeit zum Schweizer Gliedstaat Bern, sondern nur über eine »provinzielle« Teil- (und nicht einmal Voll-) Autonomie innerhalb des Kantons Bern abstimmen hätte können, noch viel weniger, wenn diese Abstimmung des Volkes durch eine Abstimmung innerhalb der Parteien oder gar innerhalb einer einzigen Partei ersetzt worden wäre. Der Fall des Jura bildet sicherlich eine rühmliche Ausnahme für die sonst übliche Politik der Machthaber, Minderheitenvölker, die auf ihren Gebieten Mehrheiten sind, unter Mißachtung des demokratischen und des liberalen Prinzips über ihre staatliche Zugehörigkeit nicht abstimmen zu lassen, solange Druck auszuüben und das »Butterbrot« der innerstaatlichen Autonomie oder Scheinautonomie hinzuhalten, bis die Widerstandskraft dieser Völker erlahmt und sie mit einer solchen Autonomie zufrieden sind bzw. ihre Ruhe haben wollen (Südtirol, Aostatal, Südsudan, Kurdistan u.a.). Nur hinsichtlich der Zerreißung einer regionalen ethnischen Einheit durch die zweite und dritte Plebiszitrunde, die nur für das deutschsprachige Laufental berechtigt erscheint, ist die Jura-Abstimmung kein Vorbild.

3. Neben ethnischen Kriterien sind bisweilen heute noch konfessionelle Unterschiede, die zu getrennten regionalen Zusammengehörigkeitsgefühlen geführt haben, für die Selbstbestimmung und Volksabstimmungen zu berücksichtigen. Ein Extrembeispiel ist in Europa das Ulster-Problem, das vielleicht durch ein auch den bereits bei Südirland befindlichen Teil Ulsters umfassendes mehrheitlich katholisches West-Ulster und ein mehrheitlich protestantisches Ost-Ulster neben den anderen drei historischen Regionen Connaught, Leinster und Munster als Teilstaaten eines föderativ gegliederten europäischen Bundeslandes Irland zu lösen wäre. Auch im Falle der mehrheitlich anti-separatistischen Haltung des wie der Nordjura, der jetzt einen eigenen Kanton erhalten hat, frankophonen Südjura ist der konfessionelle Unterschied des mehr protestantischen Südens zum mehr katholischen Norden neben der größeren wirtschaftlichen Durchdringung des Südens durch den Kanton Bern und der geringen wirtschaftlichen Leistungskraft eines kleinen eigenen Kantons Jura der Hauptgrund. Die anti-katholische Einstellung des Südjura und die wirtschaftlichen Erwägungen würden aber weitgehend wegfallen, wenn ein den Nordjura, Südjura und Neuchâtel umfassender Kanton mit der zentral gelegenen Stadt Neuchâtel als Hauptstadt, ein wirtschaftlich starker Gliedstaat, gebildet wird⁸⁾.
4. Die Geschichte und der daraus sich ergebende »Status quo« erweisen sich dagegen als problematische und häufig dem Imperialismus dienende Faktoren, wenn sie den sprachlichen und konfessionellen Verhältnissen zuwiderlaufen. Einerseits entsteht dann die Frage, wie lange eine gemeinsame Geschichte eines politischen Systems bzw. eines Teiles desselben anhalten muß, damit ein — auch durch eine Volksabstimmung — ausgedrücktes, den sprachlichen Verhält-

nissen entgegenlaufendes Zusammengehörigkeitsgefühl anerkannt werden muß. Andererseits kann eine den sprachlichen und konfessionellen Verhältnissen zuwiderlaufende historische Entwicklung eines politischen Systems oder eines Teiles desselben ein bequemerer »Sich-Arrangieren« mit den gegebenen Verhältnissen entstehen lassen, das zumindest vorübergehend stärker ist als ein etwa durch eine gemeinsame Volks- und eventuell auch Hochsprache bestehendes volkliches Zusammengehörigkeitsgefühl, aber auf Dauer nicht jenes Ausmaß an Zusammengehörigkeitsgefühl entwickeln kann wie eine staatliche Gliederung nach volkssprachlichen Gemeinsamkeiten. Im Interesse der Erreichung des größtmöglichen Zusammengehörigkeitsgefühles, der größtmöglichen demokratischen Integration, empfiehlt es sich daher, es nicht bei einer einzigen Volksabstimmung bewenden zu lassen, wenn diese eine andere Abgrenzung und Gliederung politischer Systeme erbringt, als dies auf Grund der sprachlichen Verhältnisse zu erwarten ist. Es könnte ja doch einmal die sprachliche Gemeinsamkeit zum Durchbruch kommen.

5. Zur Untergliederung sprachlich (und bisweilen auch konfessionell) homogener Einheiten können und sollen vor allem konfessionelle, historische, demographische, geographische und wirtschaftliche Kriterien als Orientierung dienen, sollten aber auch möglichst weitgehend Volksabstimmungen herangezogen werden. Sprachlichen und konfessionellen Minderheiten ist eine Kulturautonomie einzuräumen. Sprachliche Minderheiten sind natürlich noch darüber hinaus zu fördern und sollten bereits bei einem Bevölkerungsanteil von etwa 5% die Zweisprachigkeit der in Frage kommenden Verwaltungs- und Gerichtsbehörden wie auch der Ortstafeln erhalten.
6. Die Ausschaltung ethnischer Konflikte durch eine Verweigerung der Volksabstimmung und eine (zwangsweise bzw. nicht völlig freiwillige) Assimilierung⁹⁾ und durch das Hoffen auf eine Ermüdung eines Volkes beim Verlangen um Selbstbestimmung, eine sicherlich menschenunwürdige Methode eines Imperialismus, kann zum Erfolg führen, jedenfalls wird aber damit einem Verschwinden der Vielfalt das Wort geredet und kann mit einem solchen Prinzip nicht jenes Maß an demokratischer und individueller Entfaltung erreicht werden, das durch eine Gewährung der Selbstbestimmung möglich ist, abgesehen davon, daß es immer wieder zu offenen oder verdeckten Störungen kommen kann, die vom Selbstbestimmungsprinzip vermieden werden. Keinesfalls kann man aber eine aktive Assimilierung eines regionalen Mehrheitsvolkes an die nationale Mehrheit, auch wenn nur eine Teilherrschaft derselben über die nationale »Minderheit« (in Wirklichkeit: eine regionale Mehrheit) und im übrigen eine Autonomie gegeben ist, als »Selbstbestimmung« bezeichnen, ohne — wie erwähnt — den Boden einer zweckmäßigen Begriffsabgrenzung zu verlassen. Selbst eine alle staatlichen Auf-

gabenbereiche umfassende und insoweit einer Abtrennung gleichkommende Autonomie, wie sie in der Praxis ohnehin nicht vorkommt, ist mit einer Stellung als Gliedstaat in einem föderativen System nicht zu vergleichen, weil eine in einem Bundesstaate eventuell vorhandene Beteiligung an der Willensbildung des Bundes fehlt, vor allem aber, weil die Existenz dieser Autonomie vom Wohlwollen des Zentralstaates abhängig ist und das autonome Volk fürchten muß, unter gewissen Umständen oder durch schleichende Aushöhlung seine Autonomie zu verlieren. Damit ist ein starkes Maß an Abhängigkeit, an Fremdbestimmung, auch bei einer Autonomie gegeben, die natürlich einer vollständigen Abhängigkeit vorzuziehen ist, wenn auch die Gefahr überaus groß ist, daß man — schon mit einer (Teil-) Autonomie — glaubt, das Selbstbestimmungsrecht verwirklicht zu haben. Dieses Selbstbestimmungsrecht ist in Wahrheit aber nur gegeben, wenn ein regionales Mehrheitsvolk, das im Nachbarstaat sein Muttervolk hat, in einer Volksabstimmung diese Autonomie aus der Alternative mit einer Änderung der staatlichen Zugehörigkeit ausgewählt hat. Zur Autonomie gibt es nur dann keine Alternative bei der Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechtes, wenn ein Volk kein in einem Nachbarstaat angrenzendes Muttervolk hat und zu klein ist, um in einem Bundesstaat ein Gliedstaat sein zu können.

IV. Die Selbstbestimmung als Grundlage des Föderalismus

1. Mit dem Abgehen vom Selbstbestimmungsprinzip verläßt man vor allem den Boden des Föderalismus bzw. betritt man diesen Boden nicht. Es wäre also völlig falsch die Selbstbestimmungsforderung nur mit dem Begriff des Nationalismus zu verbinden. Der international herrschende Föderalismus-Begriff ist nämlich mit der unabgeleiteten und insofern unabhängigen Existenz (»existentielle Selbstbestimmung«) von Gliedstaaten verbunden¹⁰). Darüber hinaus kann aber ein föderatives System mit seinem Hauptzweck der Verbindung von Macht nach außen mit einer Verhinderung einer Machtballung im Inneren auf Dauer nur funktionieren, wenn zum Bedürfnis nach gewissen einheitlichen Bundeskompetenzen ein starkes Element der Verschiedenartigkeit der Teile, der Gliedstaaten, dieses Systems hinzutritt. Der Föderalismus ist durch dieses Element der Verschiedenartigkeit und der Selbstbestimmung auf das engste mit dem Pluralismus, besonders der Mehrparteiendemokratie, verbunden. So zeigen gerade Systeme ohne Mehrparteiendemokratie, faschistische wie kommunistische, das Bestreben, eine zentralistische Macht aufzubauen und alles eher als Föderalismus gedeihen zu lassen. Selbst wenn der Form nach ein Bundesstaat oder auch Autonomien beibehalten werden, wie in Österreich von 1934 bis 1938 oder in Jugoslawien oder der Sowjetunion, wo man das konstitutionelle System sogar als Staatenbund bezeichnen müßte¹¹), lassen Einparteiensysteme und Ideologien mit Aus-

schließlichkeitsanspruch de facto — über bloß formale Strukturen hinausgehend — keinen Föderalismus und auch keine echten Autonomien zu, weil sie eben jede Konkurrenzdemokratie ablehnen müssen.

2. Mit der Gewährung der größtmöglichen kulturellen und politischen Selbstentfaltung und Identitätsbewahrung von Völkern und Volksteilen durch Berücksichtigung des Zusammengehörigkeitsgefühles wird nicht nur das Prinzip der Freiheit an die Stelle eines (auf Bequemlichkeit oder Fanatismus beruhenden) Status-quo-Denkens, eines Imperialismus, gesetzt, sondern vor allem die Grundlage für die größtmögliche Demokratie und für einen gut funktionierenden Föderalismus, der allerdings auch ein Gleichgewichtssystem erfordert (worauf noch zurückzukommen sein wird) und der wiederum der Demokratievermehrung dient, geschaffen. Besonders aber werden — auch in einer Föderation, einem Bundesstaat, wofür der Jura ein Beispiel ist — mit dem Mittel der Beachtung der volklichen Zugehörigkeit bei der staatlichen Gliederung im Wege von Volksabstimmungen bereits bestehende oder jederzeit mögliche Konflikte oder auch unter der Oberfläche schwelende Störungen abgebaut oder überhaupt ausgeschaltet. So kann ein vereintes Europa nicht das Alibi der Verwehrung einer europäischen Selbstbestimmungsordnung sein, sondern bedarf eine Europäische Union mindestens genauso wie die Nationalstaaten der — vielleicht bei der Konstituierung einer Europäischen Föderation leichteren, wenn auch nicht »automatischen« — vollen Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechtes, damit eine multinationale Europäische Union nicht das Schicksal der österreichisch-ungarischen Monarchie erleidet. Mit ethnisch möglichst homogenen und nach volklicher Selbstbestimmung abgegrenzten Mitgliedstaaten und mit den staatsrechtlichen Instrumenten des auf Gleichordnung beruhenden Föderalismus werden ethnisch bedingte Spannungen gelöst oder von vorneherein vermieden.
3. Ein europäischer Föderalismus kann die volle regionale Selbstbestimmung durch europäische Regionalstaaten und deren Regionen nach innen mit einer gewissen zum Unterschied vom Konföderalismus bedingungslosen Gemeinsamkeit und damit Stärke nach außen verbinden. Außerdem teilt er mit dem Regionalismus und der Gemeindeautonomie die einer größeren Freiheit dienende Aufgabe, das Subsidiaritätsprinzip zu verwirklichen und die Demokratie zu vermehren, und zwar durch einen vermehrten Zugang des Volkes zu den politischen Institutionen, durch ein mögliches größeres Nahverhältnis der Bevölkerung zu den Problemen in — vor allem nach dem Zusammengehörigkeitsgefühl abgegrenzten — regionalen politischen Einheiten und durch die Möglichkeit, in kleineren Gemeinschaften eher Einrichtungen einer direkten Demokratie zu schaffen.

Aber mehr als ein bloßer Regionalismus vermag der Föderalismus durch von der Zentralgewalt unabgeleitete Mitgliedstaaten die volkliche Selbstentfaltung mit Identität, Selbstbestimmung und Verschiedenartigkeit in mit Bundesinteressen ausgleichender Weise zu erhalten, besonders, wenn er gegen den Bund genügend gegengewichtige und untereinander möglichst gleichgewichtige, weil sonst Schwachstellen verursachende, Mitgliedstaaten aufweist.

V. Föderatives Gleichgewichtssystem einer Europäischen Union der Regionalstaaten und Regionen

1. Zwei Aspekte prägen die wünschenswerte Größenordnung europäischer Mitgliedstaaten. Einerseits sollen diese nicht zu groß sein, um das demokratische Zusammengehörigkeitsgefühl möglichst stark sein zu lassen und um auch durch die größere Volksnähe der politischen Institutionen durch die kürzeren Entscheidungswege zu den Bürgern nicht nur mehr »Basisdemokratie« zu verwirklichen, sondern auch die Verwaltung einfacher und billiger und das ganze System regierbarer zu machen¹²⁾. Andererseits sollen aber die Mitgliedstaaten einer Europäischen Union nicht zu klein sein, um genügend leistungsfähige Gegengewichte in einem dadurch besser funktionierenden föderativen System bilden zu können, wobei sich die Gegengewichtigkeit und der Ruf nach Unitarisierung bei deren Fehlen in starkem Maße nach den schwächsten Gliedern der Kette richtet, wie die BRD oder die Schweiz zeigen. Zu kleine ethnische und subethnische (dialektale) Regionen kann man wohl am besten vor Zentralisierungsbewegungen schützen, daß man sie trotz interner Verschiedenheiten, aber mit einer diese berücksichtigenden inneren föderalistischen Gliederung, zu direkten europäischen Mitgliedstaaten zusammenfaßt, soweit dabei keine Vormachtstellung einer Ethnie oder Subethnie entsteht und das Volkstum betreffende Kompetenzen jedenfalls bei den inneren Kantonalstaaten verbleiben. Außerdem darf es auf keiner Ebene ethnische oder subethnische Einheiten zerreißende Grenzen geben, um auch die entsprechenden Zusammengehörigkeitsgefühle in die erwähnte Gegengewichtigkeit einzubringen.
2. Die volkliche Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung durch einen ethnischen Föderalismus in Verbindung mit Volksabstimmungen kann, wie vorhin dargelegt wurde, weitgehend störungsfreiere politische Systeme schaffen als die einen Imperialismus darstellende Verweigerung der Selbstbestimmung, und zwar auch in einem föderativen System, wofür der Jura ein Beispiel liefert. Sie dient dem Recht des »Anderssein-Dürfens« (Nonkonformismus), der gesellschafts- und vor allem kulturpolitischen Notwendigkeit der Verschiedenartigkeit statt einer uniformen Massengesellschaft¹³⁾. Diese Verschiedenartigkeit wird umso stärker sein, je mehr es gelingt, den

größeren Völkern und Volksgruppen gegenüber der Zentralgewalt genügend gegengewichtige und untereinander möglichst gleichgewichtige Mitgliedstaaten zu eröffnen und den kleineren Völkern und Volksgruppen eine Regionalautonomie (Kantone oder autonome Regionen) bzw. »Streuminderheiten« eine Personalautonomie einzuräumen. Nur so, durch eine Verbindung der volklichen Selbstverwirklichung mit den Regionalstaaten und Regionen einer Europäischen Union, kann Europas Vielfalt einigermaßen erhalten bleiben.

3. Ein Spannungsausgleich zwischen Völkern und Volksteilen bzw. deren Gliedstaaten kann am besten durch ungefähr gleichgewichtige Gliedstaaten einer Europäischen Föderation erfolgen. Durch den dadurch größeren Spannungsausgleich wird auch die Kooperationsmöglichkeit und trotz der Vielfalt das Bewußtsein der Gemeinschaftlichkeit gefördert.
4. Zu stark unterschiedliche Gliedstaaten erleichtern die Unitarisierung. Auf der einen Seite wird die Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten nach den kleinsten, die dem Modernisierungsdruck — wie etwa der Datenverarbeitung — kaum standhalten, beurteilt, auf der anderen Seite lösen die größeren Staaten bei den kleineren häufig gewisse Animositäten aus, die gegenüber den großen vier Nationalstaaten mit je über 50 Millionen Einwohnern und Belastungen aus der Vergangenheit, also gegenüber BRD, Frankreich, Großbritannien und Italien, und auch gegenüber Spanien, in einer Europäischen Föderation besonders groß wären. Die Folge ist, wie sich in den USA, der Schweiz und der BRD gezeigt hat, daß den dadurch eher entstehenden Vereinheitlichungswünschen und den daraus erwachsenden starken Zentralisierungstendenzen zugunsten des Bundes weniger Widerstand entgegengebracht wird.
5. Ein zu starkes Ungleichgewicht zwischen den Gliedstaaten wirft zahlreiche Probleme, nicht nur solche des Machtgleichgewichts und der Gewaltentrennung, sondern auch des Finanzausgleichs auf. So führten gerade die im Gesamtsystem nicht mehr leistungsfähigen Gliedstaaten in den USA¹⁴⁾, in der Schweiz¹⁵⁾ und in der BRD zu Neugliederungen und Vorschlägen dazu.
6. Die Gegengewichtigkeit und in Verbindung damit die wirtschaftliche, soziale und infrastrukturelle Gleichgewichtigkeit ist die Voraussetzung für die zufriedenstellende Funktionsfähigkeit föderativer Systeme, wie besonders in der Neugliederungsdiskussion in der BRD auf Grund des Neugliederungsauftrages des Art. 29 des Bonner Grundgesetzes hervorgehoben wurde¹⁶⁾.

Auf Grund von 41 Maßstäben, wie vor allem der Wirtschaftlichkeit, der Leistungsfähigkeit, der Festigung der Demokratie und der Sicherung der Rechtmäßigkeit kommt Wagener zur Ansicht, daß ein Land der BRD je nach Bevölkerungsdichte 6 bis 10, 8 bis 14 oder 10 bis 17 Millionen Einwohner umfassen

sollte¹⁷⁾. Auf die europäische Ebene übertragen ergibt sich, daß jedes europäische Bundesland auch zumindest fünf oder sechs Millionen Einwohner umfassen sollte und daß unter dieser Grenze das Prinzip der Gegengewichtigkeit gegen die Zentrale es zuläßt, daß schon bestehende Nationalstaaten (wie Irland) und bei einer Aufgliederung der zu großen vier Nationalstaaten sowie auch des ebenfalls zu großen Spaniens im Rahmen einer Europäischen Föderation etwas kleinere Völker (aber nicht unter der Größenordnung von Wales, Galicien, Baskenland, Bretagne) europäische Mitgliedstaaten bilden können. Bei viel mehr als sechs Millionen Einwohnern läßt das Nahverhältnis der Bevölkerung zu den Mitgliedstaaten als Regionalstaaten stark nach, so daß das ethnische Prinzip nicht unbedingt auch im Sinne von »Makro-Ethnien« anzuwenden ist und z. B. das starke »Österreich-Bewußtsein« als eigener Mitgliedstaat in den europäischen Föderalismus einzubringen wäre.

7. Mit den hauptsächlich diskutierten und auch der Ernst-Kommission vorliegenden »Fünf«- und »Sechs-Länder-Modellen« würde die BRD entgegen dem Auftrag des Art. 29 Bonner GG in künstliche und nicht unbedingt gleichgewichtige Länder gegliedert werden. Demgegenüber wären die folgenden Länder unter Berücksichtigung volkssprachlicher und von Stammesgrenzen, die vom Imperialismus der Vergangenheit überlagert wurden, als echte »Volksstaaten« mit noch dazu mehr wirtschaftlicher und numerischer Gleichgewichtigkeit vorzuschlagen: Bayern, Schwaben, Ostfranken, Rheinfranken, Westfranken (moselfränkisch und ripuarisch), Westfalen, Niedersachsen und Niederelbe (Schleswig-Holstein)¹⁸⁾. Vor allem im Falle der BRD erscheint auch deshalb eine direkte Mitgliedschaft der deutschen Länder im europäischen Bund erstrebenswerter, weil auch statt einer Wiedervereinigung mit der DDR zu einem für viele Völker furchterregenden Gesamtdeutschland der Beitritt der Länder Obersachsen und Brandenburg-Mecklenburg zur Europäischen Union wohl vorzuziehen wäre¹⁹⁾. Die alemannischen Regionen Südbaden und Elsaß sowie möglichst auch Liechtenstein und Vorarlberg würden mit den Kantonen der alemannischen Schweiz wohl am besten Teilstaaten eines selbst föderativen europäischen Bundeslandes und direkten Mitgliedstaates »Oberrhein« oder »Alemannien« bilden, soweit Volksabstimmungen nichts anderes ergeben. Solche Regionalstaaten innerhalb der zu großen fünf Nationalstaaten — bei deren über ein bloß kooperatives Instrumentarium hinausgehenden Fortbestand als europäische Mitgliedstaaten, also eine teilweise dreistufige und im übrigen zweistufige Föderation — würden wohl Komplikationen im institutionellen Gefüge einer Europäischen Föderation auslösen. Die großen Fünf würden im übrigen die »echten« Regionalstaaten aushöhlen, da sie gerade bei einem Abtreten von Kompetenzen an die Europäische Union den echten Regionalstaaten gewissermaßen zum Ausgleich eher Zuständigkeiten wegnehmen würden²⁰⁾. Zu den bereits vorgeschlagenen deutschen Bundesländern kämen als britische Mitglied-

staaten einer Europäischen Föderation etwa: Südwest-, Südost-, Mittel-, Nordwest- und Nordostengland, Schottland und Wales-Cornwall. Die italienischen Länder könnten Piemont-Ligurien, Lombardei (möglichst mit dem Tessin als Kantonalstaat), Nordostitalien (Venezia-Emilia-Romagna), Nordapennin (Toskana, Umbrien und Marche)²¹⁾, Mittelitalien (Mittelapennin) und Mezzogiorno sein. Sizilien, Sardinien, Korsika und eventuell Malta (das politisch wohl eher zu Europa als zu Libyen paßt) könnten als Kantonalstaaten zu einem selbst föderativ gegliederten europäischen Mitgliedstaat (»Tirrenia«) zusammengefaßt werden, um so das nötige Gewicht zu erhalten. Statt Frankreich entsprechen die Bundesländer Bretagne (samt dem Gebiet der gallischen Dialekte), die Franco-Provence (samt den französisch-schweizerischen Kantonen), Occitanie Orientale und Occitanie Occidentale, ferner Francie Septentrionale (mit den autonomen Regionen Picardie und Wallonien, während das mehr Einwohner als Wallonien zählende Flandern ein eigenes europäisches Bundesland werden sollte), Francie Orientale (mit Champagne, Lothringen und den nördlich der Franco-Provence liegenden Teilen Burgunds und von Franche Comté), Francie Centrale und Ouest Francien²²⁾ einem ethnischen Föderalismus und zugleich einem Gleichgewichtssystem, das nicht zu viele und zu kleine europäische Bundesländer erlaubt. Das demokratische Spanien müßte jedenfalls Galicien (am besten wohl als selbst föderalistisches Portugal-Galicien), Euzkadi (Baskenland) und Katalonien direkte europäische Bundesländer werden lassen. Als europäische Bundeshauptstadt würde sich neben dem zweisprachigen Brüssel vor allem Luxemburg, das für ein eigenes europäisches Bundesland zu klein und frei von imperialistischen Belastungen der Vergangenheit ist, als Bundesdistrikt besonders eignen. Im übrigen müßten ethnische Kriterien und entsprechende Volksinitiativen zu Volksabstimmungen über Grenzänderungen führen, um das »Europa der Heimatländer« und das Selbstbestimmungsrecht voll zu verwirklichen.

VI. Die Ausgleichsfunktionen eines europäischen Regierungssystems

Einem Ausgleich in der pluralistischen und im besonderen multiethnischen europäischen Gesellschaft kann ein schon an sich demokratischeres und ausgewogenere Entscheidungen ermöglichendes kollegiales Regierungssystem besser dienen als eine im übrigen auch zentralistische Tendenzen fördernde monokratische Präsidial- oder Kanzlerdemokratie. Nicht umsonst hat die Schweiz ein Kollegialsystem. In einer Europäischen Union und bereits jetzt in der Europäischen Gemeinschaft in Form der Kommission ist daher ein kollegiales europäisches Regierungssystem auszubauen.

Das künftige Europäische Parlament, die Versammlung der EG, soll 410 Abgeordnete haben. Sollte einmal zum Zwecke einer weiteren Demokratisierung und Vergemeinschaftung die Kommission vom Europäischen Parlament statt von den Mit-

gliedsregierungen bestellt werden, dann würden die Regierungsbildungen auf Grund der Größe des Parlaments, der damit größeren Parteienaufsplitterung und der ethnischen Verschiedenartigkeit auf europäischer Ebene sehr schwierig und Regierungskrisen sehr häufig werden. Außerdem wächst die Bedeutung der Parlamentarier mit einer kleineren Abgeordnetenzahl. Da sich aber eine einmal erreichte Zahl von Abgeordneten erfahrungsgemäß nicht reduzieren läßt, könnte in der Folge bzw. bei der Einführung einer Bestellung der EG-Kommission durch das Europäische Parlament dieses in einer arbeits- und gewaltenteiligen Weise in zwei Kammern aufgeteilt werden. Man könnte sich dabei gleichzeitig die Erfahrung zunutze machen, daß der Kongreß der USA als Gesetzgeber durch die von ihm getrennte demokratische Legitimierung der Regierung und damit die Vermeidung der Notwendigkeit parlamentarischer Regierungssysteme, zum Zwecke stabiler Regierungen die Identität von Gesetzgebungsmehrheit und Regierung zu wahren, eine echte Gesetzgebungshoheit und eine Gegengewichtigkeit gegenüber der Regierung erhalten hat. Um diese Erkenntnis mit einem kollegialen und in einer Parlamentsöffentlichkeit kontrollierten Regierungssystem zu verbinden, sollte eine direkt gewählte europäische Regierungskammer die Regierung (in der EG die Kommission) bestellen und abberufen und sollte eine ebenso direkt gewählte Gesetzgebungskammer kein Mißtrauensrecht gegenüber der Regierung haben und so in Regierungskrisen nicht mit hineingezogen werden und ein wirkliches Gesetzgebungsmonopol haben. Zugleich könnte man sowohl das Verhältniswahlrecht mit seinen Vorteilen (vor allem arbeitsteiliger Teams) bei der Regierungskammer als auch das Einerwahlkreissystem mit seinen Vorteilen (vor allem der Notwendigkeit eines für die Gesetzgebung wichtigen mehr grundsätzlichen und umfassenderen Wissens der Kandidaten und der starken regionalen Bindung an die Wähler) bei der europäischen Gesetzgebungskammer zum Tragen bringen.

Der immer wieder vorgebrachten Notwendigkeit eines parlamentarischen Staatenvertretungsorgans in der EG und in einer Europäischen Föderation in Ergänzung zur proportionalen Vertretung der Bevölkerung der Mitgliedstaaten bzw. der Regionalstaaten müßte im Rahmen der EG wohl am ehesten durch eine Umwandlung des Rates in ein von den Mitgliedsparlamenten beschicktes parlamentarisches Staatenvertretungsorgan entsprochen werden. Dies allein schon, weil nicht ein drittes Staatenvertretungsorgan an die Seite des Rates und des Europäischen Rates der EG treten sollte, weil eine Abstimmung durch parlamentarische Mehrheiten weniger problematisch ist als mit Einstimmigkeit von neun oder einmal noch mehr Mitgliedsregierungen oder aber — sofern überhaupt erreichbar — mit einer andere Mitgliedsregierungen überstimmenden Mehrheit und nationalen Konfrontation und weil aus rechtsstaatlichen Erwägungen ein parlamentarisches Organ und nicht der Rat der EG als Organ der Regierungen die oberste Normsetzung und damit Gesetzgebung der EG durch die »Verordnungen«, »Richtlinien« und »Entscheidungen« haben sollte. Weil sich außerdem bereits in den bestehenden Bundesstaaten eine »födera-

tive« Kammer als bloß aus parteipolitischen Gründen tätig werdende Zustimmung- und Einspruchskammer ohne primäre Kompetenzen nicht bewährt hat und weil die Notwendigkeit eines den organisatorischen Wucherungen des »kooperativen Föderalismus« vorbeugenden zentralen Organs der Selbstkoordination der Parlamente der Mitgliedstaaten deutlich geworden ist, sollte die Einrichtung der an die Mitgliedstaaten adressierten »Richtlinien« des in ein parlamentarisches Staatenvertretungsorgan umgewandelten Rates der EG ausgebaut werden. Hingegen müßten die auch Einzelpersonen betreffenden, unzutreffenderweise als »Verordnungen« bezeichneten europäischen Gesetze in die Kompetenz der oben dargelegten europäischen Gesetzgebungskammer übertragen werden. Mit einem solchen stabilen, gewaltenteiligen und direkt demokratisch legitimierten europäischen Regierungssystem und einem parlamentarischen Staatenvertretungsorgan könnte wohl ein wirk-samer Ausgleich zwischen Gemeinschafts- und mitgliedstaatlichen bzw. regionalen Interessen gefunden werden.

Um die Struktur eines Europas der Regionalstaaten und Regionen, einer Föderation europäischer Heimatländer, vorzubereiten, sollten unbedingt schon bei den europäischen Wahlen 1978 in den großen vier EG-Staaten, jedenfalls in der BRD, wo dies das föderative System bereits aufzudrängen scheint, ausschließlich regionale bzw. Landeslisten der Parteien gebildet werden.

VII. Schluß:

Es gibt europäische Föderalisten, die, enttäuscht durch die langjährige Stagnation der europäischen Einigung, sich nun von kaum mehr als von der Direktwahl des Europäischen Parlaments zu sprechen getrauen. Andere glauben, daß man jetzt nicht von einer Selbstbestimmung der europäischen Völker sprechen müsse und daß Grenzfragen zwischen europäischen Staaten in einer Europäischen Föderation automatisch gelöst seien. Es wäre auch demnach wenig sinnvoll, da nicht die nationalen Machtzentren berücksichtigend, jetzt schon von einem Europa der Regionalstaaten und Regionen zu sprechen. Demgegenüber zeigt die durch Art. 29 GG aufgeschobene Neugliederungsfrage der BRD, daß eine Neugliederung gleich bei der Gründung leichter zu erreichen wäre als eine für später aufgeschobene. Ferner soll ja die Europäische Föderation von vorneherein möglichst störungsfrei beginnen, soll man es auf Störungen des europäischen föderativen Systems nach Möglichkeit gar nicht ankommen lassen. Man muß also bereits jetzt über die wünschenswerte Föderalisierung Europas sprechen, einerseits um diese bei der Verwirklichung einer Europäischen Föderation bereits ausdiskutiert zu haben und andererseits, um entsprechende Föderalisierungen der großen fünf westeuropäischen Nationalstaaten zu bewirken und die wünschenswerte Struktur einer Europäischen Föderation vorzubereiten.

Im übrigen darf eine Europäische Föderation, deren Verwirklichung ja nicht mit hundertprozentiger Sicherheit garantiert ist und die aber aus Stabilitätsgründen

selbst auf ein Selbstbestimmungs- und Gleichgewichtssystem angewiesen ist, nicht zum Alibi für das Aufschieben einer europäischen Selbstbestimmungsordnung und für einen für den Frieden gefährlichen oder zumindest Störungen verursachenden und demokratiewidrigen Imperialismus oder Teil-Imperialismus gemacht werden, wie dies so häufig geschieht. Vielmehr würde eine europäische Selbstbestimmungsordnung die Bildung einer Europäischen Föderation erleichtern und wäre eine solche ohne volkliche Selbstbestimmung bei der Gliederung als Instrument des Imperialismus abzulehnen, wenn es im übrigen nicht um die Sicherung der Zukunft Europas ginge.

Weil es schließlich fatal werden könnte, ständig auf eine Bereitschaft aller EG-Mitgliedstaaten zu einer Umwandlung der EG in eine Europäische Föderation zu warten, sollte bereits mit einigen wenigen dazu bereiten Ländern eine Europäische Föderation als »Kernföderation«, die allen anderen zum Beitritt offensteht, angestrebt werden. Auch die USA, die Schweiz oder die EG sind in ihren heutigen Ausmaßen nicht auf einmal entstanden²³⁾. Eine solche Kernföderation könnte z.B. allein schon mit Flandern und Wallonien sowie Brüssel als Bundeshauptstadt oder von den Beneluxländern oder von französischen und italienischen oder deutschen Ländern als europäischen Mitgliedstaaten etwa mit Brüssel oder Luxemburg als Bundesdistrikt und Bundeshauptstadt gebildet werden. Mit einer französische und deutsche Bundesländer umfassenden Europäischen Bundesrepublik würde etwa ungefähr der Umfang des alten Frankenreiches erreicht werden und würde begonnen werden, die bereits im vorigen Jahrhundert von Konstantin Frantz²⁴⁾ erhobene Forderung nach einer Erweiterung des deutschen Bundes zu einem mitteleuropäischen in die Wirklichkeit umzusetzen. Oder aber wir sprechen noch ein paar Jahrhunderte, soweit wir dazu kommen, von einem auf föderalistischer Grundlage vereinigten Europa und verschieben seine Verwirklichung ständig in eine ferne Zukunft.

ANMERKUNGEN

- 1) Vgl. vor allem Layton, Technologischer Fortschritt für Europa. Ein Integrationsprogramm (1969). Auch wurde z. B. die Frage des »falschen« Standortes des Ciba-Geigy-Konzerns in Basel, der 98% seiner Erzeugnisse außerhalb der Schweiz verkauft, aufgeworfen (NZZ 1.5.1972). Bei einer Mitgliedschaft der Schweiz in einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion erhebt sich diese Frage gar nicht.
- 2) So bezeichnete es die »Neue Zürcher Zeitung« vom 15.4.1976, als fast unbegreifliche Unterlassungssünde, daß die Berichte der Konferenz des Europarates vom 21. bis 23.4.1976 in Straßburg bzw. der vier Arbeitsgruppen über die Zukunft der westlichen Demokratie nirgendwo den Föderalismus erwähnen, der in verschiedenen demokratischen Ländern geradezu eine Voraussetzung für das Funktionieren der Demokratie wäre. Dies umso mehr, als nach Meinung der NZZ der Regionalismus in Europa gegenwärtig offenbar stärkere politische Energien zu entwickeln in der Lage sei als die Idee einer europäischen Union.
- 3) Vgl. Héraud, Ethnischer Föderalismus — zur Vermeidung ethnischer Konflikte.

- 4) Sie ist daher nicht zu Unrecht das in Art. 29 II des Bonner GG als erstes genannte Kriterium für eine Neugliederung der BRD. Dies wird auch in der fundierten empirischen Untersuchung von Wagener, *Neubau der Verwaltung* (1969) bes. 305 dargelegt, ohne daß dies allerdings im dort entwickelten Neugliederungsmodell Berücksichtigung findet. Vgl. auch Esterbauer, *Ethnischer Föderalismus und europäische Integration*, in: FS Kloss (1976) 43 ff; ders., *Kriterien föderativer und konföderativer Systeme* (1976) 143 ff, 165 ff.
- 5) Es kann daher Lemke, *Föderalismus ein verfassungsrechtliches Relikt*, DÖV 1972, 657 ff, 660 nicht gefolgt werden, wenn er behauptet, daß in zwei bis drei Jahrzehnten die BRD als ein Bundesland und nicht in Form von 5 oder 6 (oder 8) Bundesländern Bestandteil einer europäischen Föderation werden wird. Hingegen bezeichnet etwa der »Bayernbund« in seiner Denkschrift »Politik aus bayerischem Selbstverständnis« (1970) eine einheitsstaatliche BRD als Gliedstaat in einem föderativen Europa als »völlige Verkenning der europäischen, insbesondere der speziellen mitteleuropäischen Gegebenheiten und Erfordernisse«.
- 6) Nach Art. 5 der Sprachencharta des Freiburger Institutes (in der Schweiz) (1969) 49 ist die Sprache »a) praktisches Werkzeug als Mittel der Aussage und der zwischenmenschlichen Beziehungen; b) intellektuelles und gemüthafes Erbe von grundlegender geistiger und sittlicher Bedeutung und als solches ein Bestandteil der Menschheitskultur; c) Werkstoff, der literarische Kunstwerke möglich macht. Diese Merkmale sind allen Sprachen gemein, eignen aber jeder von ihnen auf eine besondere und unverwechselbare Art«.
- 7) Haarmann, *Sprachpolitische Organisationsfragen der Europäischen Gemeinschaft* (1974) 36 ff spricht im Zusammenhang mit dem kollektiven Sprachbewußtsein und der europäischen Identität von dieser Entflechtung. Zu den Nachteilen mehrsprachiger Gemeinschaften vgl. Art. 7 der Sprachencharta 53. Den Vorteil des kulturellen Austausches mehrsprachiger Gemeinschaften bringt ohnehin die föderative Ebene eines ethnischen Föderalismus mit sich.
- 8) Hingegen könnten Genf und das frankophone Wallis als Kanton Savoyen den Kern für eine Wiederherstellung des ehemaligen Savoyen unter Einschluß des Aostatales als künftiger Teilstaat eines europäischen Bundeslandes Franco-Provence bilden.
- 9) Gegen eine völlig freiwillige Assimilierung ist hingegen — ausgehend vom Bekenntnisprinzip — nichts einzuwenden.
- 10) Dies ist z.B. der »Grundtenor« der Untersuchungen in Esterbauer, *Kriterien*. Zur Frage des Selbstbestimmungsrechtes vgl. die Literaturhinweise bei Ermacora, *Die Selbstbestimmungs-idee. Ihre Entwicklung von 1918 bis 1974* (1974).
- 11) Vgl. Esterbauer, *Kriterien* 53 ff.
- 12) Landmann Broger sprach in seiner Eröffnungsrede bei der Innerrhoder Landsgemeinde vom »hautnahen« Kantonalstaat. Vgl. NZZ 27.4.1976, FA, S. 10.
- 13) Chiti-Batelli, *Minoranze etniche, regioni di frontiera e politica regionale europea* (1973) 19: »... ridare all'Europa quella varietà e molteplicità di lingue, di forme e di tradizioni che ne fa la sua vera essenza e ricchezza spirituale, e che oggi la civiltà di massa rischia di livellare e far scomparire in una squallida uniformità ...«.
- 14) In Form des »Sektionalismus«. Näheres vgl. u.a. bei Elazar, *American Federalism: A View from the States* (1966) 127 ff.
- 15) Vgl. u.a. Saladin, *Holzwege des »kooperativen Föderalismus«*, in: FS Tschudi (1973) 3 ff, der eine Neugliederung in Regionen, vor allem wegen der Finanzschwäche der sehr kleinen Kantone verlangt, oder Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung III, *Universitäten* (1969/70) UZM 616—625, 172 ff (Arbeitsgruppe von Studierenden der Universität Zürich).
- 16) Vgl. Harbich, *Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit* (1965) 154; F. Schäfer, *Aktuelle Probleme des Föderalismus, Verfassung und Verfassungswirklichkeit* 2/1972, 21 ff, 27; das Luther-Gutachten, hg. vom Bundesminister des Inneren der BRD (1965) 15 ff u.a.
- 17) Wagener, *Neubau der Verwaltung* (1969) bes. 527 ff und im vierten Cappenbergers Gespräch der Freiherr-von-Stein-Gesellschaft (1969).
- 18) Auf die Notwendigkeit deutscher Länder mit stammesmäßigen »Konturen« verweist auch Hilf, *Wunschbilder und Wirklichkeiten*, *Neue Rundschau* 1965/2, 247 ff, 257. Unter solchen Gesichts-

punkten wäre die nach Roth (Hg), Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (1975) 78 nunmehrige unitarische Umfunktionierung des Art. 29 GG nicht gegeben.

- 19) So hat der Historiker W.J. Mommsen bei einem Vortrag in Meran (vgl. »Dolomiten« 11.8.1976, 8) wohl zu Recht angenommen, daß der Zustand einer Mehrheit von Staaten deutscher Nation nicht so schlimm und eher die Normallage sei, da jeder einheitliche deutsche Staat in der Mitte Europas unvermeidlicherweise eine Hegemonialstellung einnehmen werde.
- 20) Wenn etwa H. Wagner, Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften, KSE 5/1965, 219 meint, daß sich der deutsche Föderalist klar werden müsse, daß Integration auf europäischer Ebene und Eigenstaatlichkeit der deutschen Länder unvereinbar seien, dann zeigt dies diese Problematik auf, zwingt dies aber nicht zur Schlußfolgerung, daß die Länder »abgebaut« werden müßten. Es könnte ja auch ein europäischer Bund an die Stelle des deutschen treten.
- 21) Die nördliche Grenze von »Nordapennin« müßte der ungefähr von La Spezia nach Rimini verlaufenden Sprachgrenze zwischen den westromanischen Dialekten Norditaliens und dem ostromanischen mittleren und südlichen Italien angepaßt werden.
- 22) Diese Gliederung stimmt weitgehend mit den Vorschlägen von Fougeyrollas, Pour une France fédérale (1968) bes. 159 ff, unter Einbeziehung der Sprachenkarte auf S. 106, überein. Sobiela-Caanitz, La Provence, Destin Européen, Supplément à l'Astrado (1976) plädiert für eine (okzitanische) »Provence« und spricht anstelle einer »Franco-Provence« von einer »Burgondie« als europäische Regionen.
- 23) In diesem Sinne auch der in zahlreichen Veröffentlichungen für den ethnischen Föderalismus eintretende Héraud, Les principes du fédéralisme et la Fédération Européenne (1968) 89, unter Hinweis auf die Notwendigkeit eines »noyau fédérateur«, einer Kern-Föderation.
- 24) K. Frantz, Der Föderalismus, als das leitende Prinzip für soziale, staatliche und internationale Organisation unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland. Kritisch nachgewiesen und konstruktiv dargestellt (1879, Neudruck 1962) 312 ff. Ähnliche mitteleuropäische Dimensionen legt Hilf, Deutsche und Tschechen (1973) 23 ff dar.

SERGIO SALVI, FLORENZ

FÜR EIN EUROPA DER NATIONALITÄTEN

I

In diesem Aufsatz geht es um die allgemeine Anwendung der Idee einer Regionalisierung auf der Grundlage des Nationalitätenprinzips auf Westeuropa, wie es Andrea Chiti-Batelli in seinem Beitrag über Italien in diesem Band vorschlägt. Der hier folgenden synthetischen Behandlung dieses Themas sind die folgenden zwei Punkte vorzuschicken (auf einen dritten, hinsichtlich der subregionalen Untergliederungen, wird am Ende mit einem abschließenden Abschnitt hingewiesen):

- 1) Der Ausdruck »Nationalität« ist dem Wort »ethnie« (Volk im ethnischen Sinne) vorzuziehen. Man verwendet den zweiten Ausdruck im allgemeinen wegen der negativen Reaktionen, die der erste Ausdruck infolge der Exzesse der nationalistischen Ideologie mit dem Höhepunkt im Zweiten Weltkrieg hervorruft. Trotz alledem erscheint der Begriff der »Nationalität« im später dargelegten Sinne als der politisch und wissenschaftlich korrektere; und dieser wurde jedenfalls von den marxistischen und austro-marxistischen Denkern, denen ich meine Einweihung in diese Problematik verdanke, immer verwendet.
- 2) Obwohl man eine rationale Restrukturierung der geopolitischen Karte Europas (es ist hier nur Westeuropa berücksichtigt) nach dem Kriterium der Nationalität der Einseitigkeit und Parteilichkeit beschuldigen kann, wird hier das Nationalitätenprinzip aus drei Gründen berücksichtigt:
 - a) In erster Linie, weil es systematisch ignoriert wird, sowohl beim Studium der Regionalpolitik als auch, und vielleicht in noch vollständigerer Weise, beim Studium der Formen der subregionalen Verwaltungsreorganisation, von der am Schluß die Rede sein wird.
 - b) In zweiter Linie, weil es viel weniger häufig und weniger intensiv als angenommen, mit den anderen Kriterien, mit denen man sich häufiger beschäftigt, in Konflikt gerät: dieselben Gründe — historische und geographische — welche die wirtschaftlichen und sozialen Verschiedenheiten und Teilungen bestimmen, sind in der Mehrzahl der Fälle auch die Ursache für Probleme der Verschiedenheit der Nationalität und der Sprache.
 - c) In dritter Linie und vor allem, weil die Nationalität aus den später angeführten Gründen als eine grundlegende soziologische Kategorie anzusehen ist, von der der Politiker deswegen nicht absehen kann und die von ihm sogar auf die erste Stufe gestellt werden muß.

II

Hier erscheint eine Definition des Begriffes der Nationalität, wie er von mir verstanden wird, notwendig. Ich hoffe, dies besser und ausführlicher in einer diesem Thema gewidmeten Veröffentlichung erklären zu können. Es genügt hier festzuhalten, daß die menschlichen Gruppen nicht nur — und geschweige denn ausschließlich — von sozialen (Klassen- oder Standes-), religiösen oder ideologischen (innerhalb ein und derselben Kultur auftretenden) Unterschieden, sondern auch in erster Linie von kultureller Verschiedenheit geprägt sind, wobei das Wort »Kultur« im weitesten anthropologischen Sinn zu verstehen ist. Die Nationalität — und die Sprache als ihre Ausdrucksform und ihr Spiegelbild des besonderen Weltbildes — ist der bestimmende Faktor jener verschiedenen sozialen Komponenten: und genau in diesem Sinne handelt es sich um eine grundlegende soziologische Kategorie. Die Nationalität ist daher eine auf der Grundlage gemeinsamer Sprache, gemeinsamen Gebietes, gemeinsamer Geschichte und gemeinsamer Kultur (im weiteren Sinne) geformte Gemeinschaft. Sie kann teilweise die Sprache verloren haben, wurde aber von einer historischen Sprache geformt, die sie wiedererlangen müßte.

Nach dieser Einleitung wären die Nationalitäten, aus denen sich Westeuropa objektivweise zusammensetzt (und mit denen die gegenwärtigen Staaten nicht übereinstimmen) übersichtsmäßig darzulegen: Nationalitäten, denen im Rahmen einer künftigen politischen Einigung des Kontinents das präzise Verfassungsrelief direkter Mitgliedstaaten einer europäischen Föderation im von Fried Esterbauer in dieser Veröffentlichung aufgezeigten Sinne zu geben wäre.

Dabei ist der Tatsache Rechnung zu tragen, daß die einzelnen nationalen Realitäten in keiner Weise homogene Gebilde und Größen darstellen und daß deshalb diese Dishomogenität sich in unserer Gliederung, die alle äußeren Symmetrien ablehnt und nicht auf eine quantitative, sondern eine qualitative Homogenität abzielt, niederschlagen muß, sowie der Tatsache, daß die Mehrzahl der Nationalitäten, und besonders die größeren, sich meist in Sub-Nationalitäten (die durch den Dialekt als Variante des sprachlichen Systems charakterisiert sind) untergliedern, die ebenfalls eine objektive soziologische Relevanz haben.

Unsere Probleme sind jenen ähnlich, vor denen sich die UdSSR in den zwanziger Jahren befand; und ähnlich ist auch die Lösung unter Berücksichtigung des Kriteriums der Nationalität. Das soll nicht heißen, daß heute in der UdSSR keine offensiblen und flagranten Verletzungen der Nationalitätenordnung vorkommen, sondern daß wir jenen Plan der territorialen Gliederung nach dem nationalen Charakter wieder aufgreifen wollen, wie einseitig man auch die konkrete Verwirklichung beurteilen mag.

Um der terminologischen Klarheit willen werden in der folgenden Gliederung die Nationalitäten als »Staaten« (Länder) und die Subnationalitäten als »Regionen« bezeichnet.

III

Beginnend im Westen ist die Iberische Halbinsel in vier Nationalitäten (und daher Staaten im dargelegten Sinne) zu gliedern:

1) Portugal-Galicien

Dieses ist in drei Regionen zu gliedern:

- a) Südportugal (gekennzeichnet durch die Latifundien)
- b) Nordportugal (gekennzeichnet durch den Kleinbesitz)
- c) Galicien, das heute spanisch ist und dem kleine Gebiete der spanischen Provinzen León und Asturien anzuschließen sind, die im 19. Jahrhundert vom Gebiet des alten Königreiches Galicien abgetrennt wurden und in denen noch galicisch gesprochen wird.

2) Katalonien,

das aus vier Regionen gebildet wird:

- a) Fürstentum Katalonien, dem Andorra und die aragonesischen Grenzgebiete katalanischer Sprache anzuschließen und von dem dagegen das Val d'Aran (das zu Okzitanien kommen müßte) abzutrennen ist;
- b) Land Valencia, von dem die Grenzgebiete kastilianischer Sprache abgetrennt und dem hingegen ein Teil von Oriola (in der Provinz Murcia) angegliedert werden müßte;
- c) Balearen
- d) Nordkatalonien (oder Rossiglion), das das französische Departement »Ostpyrenäen« unter Ausschluß der an Okzitanien anzuschließenden Fenouillades umfassen muß.

3) Baskenland

mit den sieben traditionellen Regionen, von denen vier unter spanischer und drei unter französischer Souveränität stehen:

- a) Biscaglia
- b) Alava
- c) Guipúzcoa
- d) Navarra
- e) Labourd
- f) Soule
- g) Nieder-Navarra

4) Spanien

mit den vier Regionen:

a) León

wird gebildet aus Asturien (wo man wieder »bable« als Dialekt spricht), dem das ganze Küstengebiet bis Santander von Altkastilien und jene Gebiete, in denen das Kastilianisch stark mit dem »bable« gemischt ist, und sohin die gegenwärtige Provinz León und die zwei zentral-nördlichen Drittel der Estremadura, anzugliedern sind.

b) Aragón

Einerseits ist das Aragonesische im Verschwinden begriffen (es wird nur von 5.000 Bergbewohnern der Provinz Huesca gesprochen), andererseits ist eine politisch-kulturelle Wiederbelebung im Gange, vor allem auf Grund des »Consello d'a Fabla Aragonesa«. Aragón müßte die nördliche Hälfte der gegenwärtigen Region Aragón unter Ausschluß der Katalanisch sprechenden Grenzgebiete umfassen.

c) Andalusien

wird auch eine Subregion Murcia mit »panocho« als Dialekt umfassen, der eventuell ein Autonomiestatut eingeräumt werden müßte.

d) Kastilien

wird aus Neukastilien und einem großen Teil von Altkastilien (ohne das Küstengebiet, wo »bable« gesprochen wird), dem südlichen Drittel der Estremadura, dem südlichen Teil von Aragón und dem Kastilianisch sprechenden Teil des Landes Valencia bestehen.

IV

Wir kommen nun zu Irland und Großbritannien. Hier sind sieben Staaten (Länder) zu unterscheiden:

1) Irland

Die Insel wird einen einzigen Staat bilden müssen. Darin wird eine Region Ulster zu bilden sein, die auf die wirklich protestantischen Grafschaften Antrim und Down beschränkt wird, während die anderen mit katholischer Mehrheit (Derry, Tyrone, Armagh und Fermanagh) an die eigentliche irische Region anzuschließen wären.

Das auf obige Flächen reduzierte Ulster könnte eine besondere Autonomie erhalten und könnte allenfalls sogar als Staat errichtet werden.

Der Rest von Irland könnte sich in die vier traditionellen Regionen gliedern.

2) Schottland

3) Wales

Schottland und Wales sind im Inneren in Regionen zu gliedern, die den traditionellen subnationalen, historischen und mundartlichen Grundlagen Rechnung tragen, wie dies auch für England ratsam ist.

4) Insel Man

Trotz ihres außergewöhnlich kleinen Umfanges kann der Insel Man — wie auch im Falle von Malta — der Status eines Landes nicht vorenthalten werden, da es sich um ein national sehr differenziertes Gebiet handelt. Die Normannischen Inseln im Ärmelkanal müßten hingegen zu Frankreich kommen (und Teil seiner nördlichen Region werden).

5) Cornwall

Auch das 300.000 Einwohner umfassende Cornwall wäre ein relativ winziges Land: seine nationalen Charakteristika — deren Ausdruck die gegenwärtig in Wiederbelebung befindliche kornische Sprache ist — sind zu ausgeprägt, als daß eine andere Lösung in Frage käme.

6) England

Wie Wales und Schottland wäre auch England unter Berücksichtigung alter Gliederungen und Traditionen in Regionen zu gliedern:

- a) Essex
- b) Wessex
- c) Sussex
- d) East Anglia
- e) Kent
- f) Mercia
- g) Northumbria

V

Zu Frankreich kommend wären in Übereinstimmung mit Guy Héraud, dem profunden Kenner der ethnischen und subethnischen Verhältnisse, die folgenden Nationalitäten und folglich Staaten (Länder) festzuhalten:

1) Okzitanien

mit den Regionen:

- a) Gascogne (samt dem Val d'Aran)
- b) Limousin
- c) Guyenne

- d) Languedoc
 - e) Provence
 - f) Auvergne
 - g) Süd-Dauphiné (dem das italienische Okzitanien angeschlossen wird)
- 2) Bretagne
mit seinen fünf Departements wiederhergestellt, müßte die zwei Regionen
- a) Ober-Bretagne
 - b) Nieder-Bretagne
- umfassen.
- 3) Francie
wären die Normannischen Inseln im Ärmelkanal, das belgische Wallonien, die französische Schweiz, das Aostatal und die anderen franco-provençalischen Täler Italiens anzugliedern.
Francie würde sich in die folgenden Regionen unterteilen:
- a) Nord (mit den Normannischen Inseln und Wallonien)
 - b) Mitte
 - c) Ost (mit dem Schweizer Jura)
 - d) West
 - e) Franco-Provence (bestehend aus dem Lyonnais, Forez, Nord-Dauphiné, Savoyen und der französischen Schweiz ohne den Jura).

Zu den baskischen und katalanischen Teilen des gegenwärtigen französischen Gebietes sei auf oben verwiesen. Das Elsaß und der germanophone Teil Lothringens müßte zu Deutschland kommen, während Westhoek bzw. die Region von Dünkirchen zu Holland käme.

VI

Im Falle der Niederlande wären zwei Staaten zu unterscheiden:

- 1) Holland
müßte über die gegenwärtigen holländischen Provinzen (ohne das friesische Gebiet) hinaus Flandern und Brüssel mit dem gegenwärtigen französischen Westhoek umfassen.
- 2) Friesland
würde aus vier Regionen bestehen:
 - a) Provinz Friesland

- b) Provinz Groningen
- c) Ostfriesland (das gegenwärtig zu Niedersachsen gehört)
- d) Nordfriesland (gegenwärtig bei Schleswig-Holstein)

VII

Die skandinavischen Länder würden folgende Staaten aufweisen:

- 1) Färöer
Die Färöer-Inseln wären aus den gleichen Gründen wie in den schon erwähnten Fällen trotz ihrer Kleinheit ein eigener Mitgliedstaat.
- 2) Norwegen
müßte ebenfalls das schwedische Jaemtland umfassen.
- 3) Dänemark
müßte auch das schwedische Scania angegliedert werden.
- 4) Schweden
müßte neben den oben erwähnten Änderungen seinen nordöstlichen von Finnen bewohnten Teil an Finnland abtreten und würde von Finnland die Alandinseln erhalten.
- 5) Lappland
Dieser Staat wäre nach einem ethnisch-territorialen Schiedsspruch aus den nördlichsten Territorien Finnlands, Schwedens und Norwegens zu bilden.
- 6) Finnland

VIII

Deutschland wurde aus zwei Gründen an das Ende gestellt:

- 1) Vor allem, weil es unmöglich ist, eine gleich rigorose Lösung wie für die anderen westeuropäischen Länder, auf die wir im Hinblick auf die Existenz des sogenannten Eisernen Vorhangs beschränkt sind, der zumindest für die nächste Zukunft ein Hindernis darstellt, in Form der Berücksichtigung aller deutschsprechenden Länder vorzuschlagen. Wir beschränken daher notwendigerweise unsere Überlegungen auf westliche Gebiete.
- 2) Der zweite Grund ist der, daß nach dem bisher verfolgten strengen Kriterium die deutschsprechenden Gebiete einen einzigen Mitgliedstaat bilden müßten, der aus vier Regionen besteht: und das werde ich im folgenden vertreten.

Wir verheimlichen jedoch nicht die Bedenken jener, die wie Guy Héraud das Übergewicht von »Makro-Ethnien« fürchten und in solchen Fällen das ethnische Kriterium verlassen und etwa die deutsche »Makro-Ethnie« lieber in mehrere Länder aufgeteilt sehen wollen. Wer dieser Überlegung folgt, wird als Länder (Mitgliedstaaten) ansehen, was ich als Regionen eines einzigen Deutschland vorschlage: dieses Gebiet ohne den friesischen Teil, aber mit der alemannischen Schweiz, Liechtenstein, Luxemburg und Österreich (mit Südtirol, aber ohne die kleinen slowenischen Zonen Kärntens).

Die vier Regionen des deutschen Volkes wären

- a) Niederdeutschland (niederdeutsche Mundarten),
- b) Mitteldeutschland (mitteldeutsche, fränkische und obersächsische Mundarten),
- c) Alemannien-Schwaben (Elsaß, Schweiz, Liechtenstein, Vorarlberg, Baden-Württemberg und das bayrische Schwaben),
- d) Bayern-Österreich (wie es sich aus den bisher dargelegten Grenzänderungen als bajuwarischer Rest ergibt, wobei hinsichtlich Österreichs auf obige Grenzziehungen hingewiesen wird).

IX

Am Ende dieser zusammenfassenden Abhandlung über die »Regionalisierung« Westeuropas — ausschließlich auf der Grundlage des Kriteriums der Nationalität (Sprache) und Subnationalität (Dialekt) — angelangt, soll mit gleichem Nachdruck auch das Kriterium der »Sub-Subnationalität« (Sub-Dialekt) für die unteren Verwaltungsebenen vertreten werden.

Zum Zwecke der Beschränkung auf das Wesentliche sei erwähnt, daß in ganz Europa, und nicht nur in Europa, eine (in manchen Ländern schon verwirklichte, in anderen im Studium befindliche) Bestrebung im Gange ist, die lokalen Autoritäten der ersten Ebene mit genügend umfangreichen Dimensionen zu konzipieren und damit ihre ausreichende Fähigkeit sicherzustellen, die immer schwierigeren und komplexeren Aufgaben zu erfüllen.

Unserer Meinung nach darf man unterhalb dieser Ebene nicht jede Autonomie und jede Form des lokalen Verwaltungslebens im Namen der äußerlichen und quantitativen Homogenität, die auch in diesem Fall verurteilt und bekämpft wird, gänzlich unterdrücken. Jedoch mit dieser grundlegenden Einschränkung kann die oben erwähnte Tendenz — die in Italien sich als Entwicklung zur Institution einer neuen lokalen Einheit darstellt, die als »Bezirksgemeinschaft« definiert im großen und ganzen mit jenen übereinstimmt, die Adriano Olivetti als »konkrete Gemeinschaft« bezeichnete — nur akzeptiert werden, weil sie in objektiven Erfordernissen begründet ist.

Nun muß auch auf dieser Ebene das ethnisch-linguistische Kriterium Anwendung finden, und auch auf dieser Ebene würde man mit aller Wahrscheinlichkeit entdecken, daß das erwähnte Kriterium mit den mehr berücksichtigten ökonomisch-sozialen Kriterien der Raumplanung und der Programmierung zusammenfällt, wenn man es nicht absichtlich ignorieren will (einen Vorwurf, den ich der sonst originellen und wirklichkeitsbezogenen Konzeption Olivettis machen muß).

Ich verwende deshalb die Formulierung, man würde »mit aller Wahrscheinlichkeit« entdecken, weil in Wirklichkeit diese letzte Unterteilung der europäischen geographischen Karte bis zur Ebene der minimalen Dialektunterschiede entweder für einige Länder noch nicht gemacht ist oder jedenfalls einer letzten Überarbeitung in der europäischen politischen Ausrichtung, welche die vorliegende Veröffentlichung kennzeichnet, bedürfte. Und eine solche Ausarbeitung kann offensichtlich nicht das Werk eines einzigen Autors sein und auch nicht im Rahmen einer kurzen Abhandlung erschöpfend behandelt werden, sie wird vielmehr die Aufgabe eines entsprechenden »brain-trust« und die Folge dessen vertiefter Studien im ganzen europäischen Raum sein müssen.

(Übersetzt von Fried Esterbauer, Innsbruck)

DIE KURDENFRAGE — AUSSEREUROPÄISCHES ANWENDUNGSBEISPIEL FÖDERALISTISCHER REGELUNG ETHNISCHER KONFLIKTE

1. Vorbemerkungen

Durch die Ereignisse eines Krieges des Irak gegen die aufständischen Kurden war bis zur vorläufigen Beendigung der Kämpfe, verursacht durch die Vereinbarung zwischen dem Irak und dem Iran am 6.3.1975, das Augenmerk vor allem auf eine Lösung des Kurdenproblems im Irak gerichtet. Mittlerweile setzte sich in der übrigen Welt die Auffassung durch, daß mit dem Ende dieser Kämpfe die Kurdenfrage nicht mehr aktuell wäre. Weil aber das Kurdenproblem im Irak wie auch in den anderen Staaten mit kurdischen Siedlungsgebieten, mit Anteilen am »Kurdistan«, als Verweigerung der Selbstbestimmung »weiterschwelt«, jederzeit wieder zu kriegerischen Auseinandersetzungen führen kann und weil jedem Volk das Recht auf Selbstverwirklichung durch Eigenstaatlichkeit bzw. durch Volksabstimmung über seine staatliche Zugehörigkeit zusteht, will man nicht einem Imperialismus und permanenten Krisenherden das Wort reden, und schließlich, weil die Türkei einen Föderalismus auf Zypern verlangt, wo die Grundlagen fehlen bzw. nur gewaltsam geschaffen wurden, aber dem türkischen Kurdistan und Armenien keinen Status als föderative Gliedstaaten einräumt, ist die Kurdenfrage aus Selbstbestimmungs- und föderalistischer Sicht nach wie vor aktuell. Zugleich aber zeigt sich an der Kurdenfrage in besonders deutlicher Weise, wie der Föderalismus überall auf der Welt dazu dient bzw. dienen könnte, Selbstbestimmung und Friedenssicherung durch ethnisch homogene Gliedstaaten einerseits und ihren Zusammenschluß zu großen Föderationen zur Vermeidung von Machtvakuen andererseits und durch einen permanenten inneren föderativen, also auf Gleichordnung beruhenden Spannungsausgleich mit Hilfe des Staatsrechtes (Bundesstaat oder Föderation) herbeizuführen.

Weil dann die Kurdenfrage besser verstanden werden kann, muß ganz kurz auf ihre Entwicklung in allen Staaten eingegangen werden, in denen die Kurden ein Gebiet mehrheitlich bewohnen. Zugleich soll damit deutlich werden, daß nicht ein bestimmter einzelner Staat »an den Pranger gestellt wird«, sondern daß es um das Prinzip des Selbstbestimmungsrechtes der Völker geht, unabhängig von einer sonstigen politischen Einstellung und daß beim Kurdenproblem wie bei anderen Selbstbestimmungsproblemen kaum ein Staat bereit ist, seinen Besitzstand freiwillig aufzugeben. Jura- oder Saarabstimmungen sind leider allzu seltene Ausnahmen.

Die Kurden — ein indo-europäisches Volk — bewohnen im Osten der Türkei, im Nordosten des Irak und im Nordwesten des Iran weite Gebiete und im Nordosten

Syriens und im Süden des sowjetischen Transkaukasien¹⁾ kleinere Teile als Mehrheitsvolk, das sogenannte »Kurdistan« im weiteren Sinne. Kurdische Minderheiten leben im Libanon und in Israel²⁾. Die kurdische Sprache ist verwandt mit dem alten Persisch und iranischen Ursprungs. Die Kurden heben sich daher ethnisch von den Türken und den Arabern weit mehr ab, als vom »Brudervolk« der Perser. Sie sind überwiegend Nomaden, weshalb es nur Schätzungen der Bevölkerungszahl gibt, die bis zu ca. 13,5 Millionen gehen³⁾. Sie führen ein ausgeprägtes Stammesleben. Jedem Stamm steht in der Regel ein erblicher Stammesführer vor, der aber die Zustimmung der »alten Männer« haben muß. Die Unabhängigkeit der — allerdings zu Konföderationen zusammengeschlossenen — Stämme dürfte ein Hauptgrund sein, warum es dem als mit großer Kampfkraft ausgestatteten kurdischen Volk bisher nicht gelungen ist, einen eigenen kurdischen Staat zu erreichen⁴⁾. Aber gerade mit Hilfe eines Föderalismus der Kurdenstämme statt bloßen Konföderationen wäre vielleicht ein kurdischer Bundesstaat zu verwirklichen gewesen.

Während die Kurden in den sowjetischen Republiken Armenien, Aserbaidschan, Georgien und Turkmenistan eine gewisse Kulturautonomie mit einer kurdischen Presse, kurdischen Schulen und kurdischen Einrichtungen verschiedenster Art haben (eine Territorialautonomie, geschweige denn eine Eigenstaatlichkeit, die sie aber verlangen, sind ihnen allerdings vorenthalten)⁵⁾, wurden ihnen in den anderen Staaten die minimalsten Minderheiten- bzw. Volksgruppenrechte verwehrt. In Syrien gab es solche Rechte der Kurden nur solange, als es ein französisches Mandatsgebiet war. Frankreich zog sich aber 1946 aus Syrien zurück, ohne sich um die Sicherstellung der Rechte der Kurden zu kümmern, die in der Folge in Syrien ähnlich unterdrückt wurden wie im Irak und in der Türkei (z. B. auch durch Umsiedlungsmaßnahmen seit 1966 mit dem sogenannten »Arabischen-Gürtel-Plan«). Man ging in Syrien gleich formalistisch vor wie in der Türkei: die kurdische Sprache wie auch der Name »Kurden« wurde verboten und jeder, der dies nicht beachtet, wird daher in ganz »legalen« Gerichtsverfahren bestraft. Dies mußten selbst sieben kurdische Studenten erleben, die gerufen hatten: »Es lebe die kurdisch-arabische Bruderschaft«⁶⁾.

2. Die Kurden im Iran

Trotz der eingangs erwähnten Verwandtschaft des kurdischen mit dem persischen Volk und der dadurch bedingten zeitweiligen und in letzter Zeit zunehmenden Unterstützung der kurdischen Sache bis zum März 1975 durch das iranische Regime, wurde auch im Iran — wie dies gegenüber Völkern, denen das Selbstbestimmungsrecht vorenthalten wird, zumeist der Fall ist — die kurdische Bevölkerung wirtschaftlich und sozial vernachlässigt, gehören die Kurden auch hier zu den Ärmsten, die von den Öl-Milliarden nichts merken, zu den Gebieten mit den wenigsten Ärzten und Schulen und den meisten Analphabeten.

Jahrhunderte der Unterdrückung durch den Iran gingen für die Kurden im Iran erst zu Ende — und das nur vorübergehend — als nach dem Einmarsch sowjetischer und britischer Truppen im August 1941, die den deutschen Einfluß auf den Iran beseitigen sollten und konnten, am 22.1.1946 von der »Demokratischen Partei Kurdistans« (DPK) mit der Zustimmung der Sowjetunion eine autonome kurdische Republik mit der Stadt Mahâbâd als Hauptstadt errichtet wurde.

Dieser Republik wird von kurdischer Seite aber vorgeworfen, daß sie zwar Reformen im Sinne der kurdischen Sprache und Kultur durchführen und einige Studenten als Stipendiaten in die Sowjetunion schicken konnte, aber keine sozialen Reformen verwirklicht hat⁷⁾. Eine weitere Schwäche dieser Republik war ihre Auseinandersetzung mit der iranischen Aserbaidschan-Republik um die Städte Khoi, Rezaiyeh und Shahpur mit ihrer reichen agrarischen Umgebung, um ein Gebiet, ohne das das iranische Kurdistan entlang der türkischen Grenze und südlich davon zu einem schmalen Gebirgsland-Streifen wurde, um ein Gebiet, das aber mehrheitlich aserbaidshianisch bevölkert war⁸⁾. Vielmehr hätte die kurdische Republik im Sinne der Selbstbestimmung der Völker dieses Gebiet nicht beanspruchen sollen und ein enges Bündnis mit Aserbaidschan eingehen oder sogar eine Föderation bilden müssen, um die Unabhängigkeit beider Republiken eher sicherstellen zu können. Eine Föderation hätte außerdem zur Folge gehabt, daß das beanspruchte Gebiet als gemeinsamer Wirtschaftsraum praktisch nicht verloren gegangen wäre. Die dritte — vielleicht die größte — Schwäche waren die Stammesfehden, deren Überwindung durch einen ethnischen Föderalismus ebenfalls versucht hätte werden müssen, und eine gewisse, die Opferbereitschaft und die Kooperation der Stammesführer lähmende Angst, mit der kurdischen Republik unter eine sowjetisch-kommunistische Herrschaft zu kommen⁹⁾. Diese Angst war nicht ganz unberechtigt, bedenkt man, daß es genug Beispiele der Unterdrückung nicht nur europäischer, sondern auch asiatischer Völker, die anfangs große Hoffnungen in die Sowjetunion setzten, durch die UdSSR gibt und daß vor allem der Wunsch der Sowjetunion, auch das iranische Aserbaidschan der Sowjetrepublik Aserbaidschan einzuverleiben, nicht zu verkennen war.

So kam es zu einer sonst vielleicht vermeidbaren fatalen Entwicklung für diese kurdische Republik, die ein Ansatz für bessere Zeiten der Kurden hätte sein können. Der kurdische Regierungschef Qâzî Muhammad lehnte ein Angebot des iranischen Ministerpräsidenten Qawâm al-Saltane eines »autonomen Teheran-freundlichen Kurdistan« ab¹⁰⁾, weil er Stalin für die Verwirklichung eines freien Kurdistan und die vielen Versprechen einer »brüderlichen Freundschaft« die Treue halten wollte.

Stalin aber führte Geheimverhandlungen mit der iranischen Regierung, deren Ergebnis die Einräumung von Ölbohrprivilegien an die Sowjetunion im Norden des Iran und dafür der Abzug der sowjetischen Truppen aus dem Iran waren. Die Aserbaidschan-Frage wurde als innere Angelegenheit des Iran, die mit der aserbaidshianischen Bevölkerung auf friedlichem Wege geregelt werden sollte, bezeichnet¹¹⁾. Von den Kurden war überhaupt nicht die Rede. Als die Sowjets im November 1946

den Iran verlassen hatten, marschierten iranische Truppen in Kurdistan und Aserbaidschan ein, um angeblich freie Wahlen sicherzustellen. Von sowjetischer Seite wurden die Kurden vor einem Widerstand gewarnt¹²⁾. Auch die USA äußerten sich positiv zum iranischen Einmarsch¹³⁾. Am 16. 12. 1946 wurde die kurdische Republik endgültig gestürzt. Muhammad, der der Aufforderung der Sowjets gefolgt war, der iranischen Regierung Vertrauen entgegenzubringen und der über Aufforderung der iranischen Regierung Barzani, den Kurdenführer, und dessen Soldaten zum Verlassen von Muhâbâd gezwungen hatte, wurde am 31. 3. 1947 mit seinem Bruder, einem Cousin und anderen auf dem Platz der vier Lampen, wo er am 22. Jänner des vorherigen Jahres die Republik Kurdistan ausgerufen hatte, hingerichtet, allerdings ohne daß Stalin die Ölschurfrechte tatsächlich bekommen hätte¹⁴⁾.

Die kurdische Sprache, obwohl eine iranische, wurde verboten, kurdische Bücher wurden verbrannt, die kurdischen Schulen wurden eingestellt und politische wie kulturelle kurdische Aktivitäten verboten¹⁵⁾.

3. Die Kurden und die Türkei

Das Kurdistan und sein Volk gehören zu jenen Gebieten und Völkern, deren Hoffnungen durch die Proklamation des Selbstbestimmungsrechtes und den Zerfall alter imperialistischer Staaten wie des Osmanenreiches am Ende des Ersten Weltkrieges geweckt wurden, dann aber durch die Auslieferung an neue imperialistische, weil nicht auf dem Selbstbestimmungsrecht (Volksabstimmung) beruhende, Regime enttäuscht wurden.

Ein altes Kulturvolk, auf dessen alte Geschichte hier nicht näher eingegangen werden kann, sollte mit dem Vertrag von Sèvres vom 10. 8. 1920 die Freiheit erhalten. Nach Section III, Art. 62 dieses Vertrages sollte für das Gebiet, in dem das kurdische Element überwiegt (östlich des Euphrat, südlich der Grenze Armeniens und nördlich der Grenze der Türkei zu Syrien und Mesopotamien), die lokale Selbstverwaltung durch einen Ausschuß der britischen, der französischen und der italienischen Regierung vorbereitet werden. Darüber hinaus wurde in Art. 64 der kurdischen Bevölkerung die Unabhängigkeit in Aussicht gestellt bzw. hätte danach die Türkei auf das Kurdistan verzichten müssen, wenn die kurdische Bevölkerung und der Ausschuß es verlangt hätten¹⁶⁾. Wohl mehrere Gründe, aber vor allem das Nichtvorhandensein einer schlagkräftigen politischen Organisation der Kurden, haben die Vertretung des Selbstbestimmungsrechtes in der Folge nur eine Privatsache einiger weniger sein lassen. Die Alliierten hatten außerdem in der Auseinandersetzung zwischen der Türkei und Griechenland, in deren Verlauf die Griechen wie die Assyrier aus Kleinasien vertrieben wurden, eine unterschiedliche Einstellung zur Türkei: Frankreich und Italien waren für die Türkei, Großbritannien für Griechenland. So blieb der Vertrag von Sèvres bloß auf dem Papier, das im übrigen durch den Vertrag

von Lausanne vom 24. 6. 1928 für ungültig erklärt wurde¹⁷⁾. Nachdem die alliierten Besatzungsmächte von Atatürk aus der Türkei verdrängt worden waren und ein Teil des Kurdistan wieder unter türkische Herrschaft gekommen war, kam es am 24. 7. 1923 zum Vertrag von Lausanne:

Von einem eigenen kurdischen Staat war nicht mehr die Rede. Den Kurden wurden aber als »Minderheit« — obwohl sie eine Mehrheit auf ihrem angestammten Gebiet waren — in den Art. 38 und 39 dieses Vertrages Rechte eingeräumt. Art. 38 lautet: »Die türkische Regierung verpflichtet sich, allen Einwohnern der Türkei vollen und ganzen Schutz ihres Lebens und ihrer Freiheit zu gewähren ohne Unterschied der Geburt, Nationalität, Sprache, Rasse oder Religion«. In Art. 39 wird jede Einschränkung gegen den freien Gebrauch irgendeiner Sprache durch jeden türkischen Staatsbürger im Bereich der Religion, Presse oder Publikation sowie in öffentlichen Versammlungen untersagt¹⁸⁾.

Statt eines »Minderheitenschutzes« betrieb die Türkei in dem ihr verbliebenen Teil des Kurdistan eine Türkisierungspolitik. Dies hatte im März 1925 einen Aufstand der türkischen Kurden zur Folge, der von der Türkei niedergeschlagen und im Ausland als Aktion »englischer Agenten« dargestellt wurde¹⁹⁾. Im Jahre 1927 begann ein zweiter Aufstand, der erst 1931 niedergeschlagen werden konnte. Danach ordnete die Türkei in einem Gesetz an, daß alle Kurden nur mehr Türken seien²⁰⁾. Diese verschärfte Unterdrückung löste 1937 wieder einen Aufstand aus, der neuerlich niedergeschlagen wurde und den Kurden eine halbe Million Tote kostete. Dem Ausland gegenüber wurde dieser kurdische Aufstand als »Rebellion gegen Modernisierung, Reform und Bildung« bezeichnet²¹⁾. Seither gibt es in der Türkei offiziell keine kurdische Frage mehr, eine Politik, die nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Fortsetzung fand. Das, was man im Ausland als Kurden bezeichnet, sei als nichts anderes anzusehen denn als »Bergtürken«, die eine Vernachlässigung durch die Türkei und ihre Zivilisation erfahren haben.

Obwohl die Türkei das Kurdenproblem auf dem Papier beseitigt hat, kam es auch nach dem Zweiten Weltkrieg immer wieder zu Verhaftungen von Kurden und zu Aktionen von Kurden, bei denen es nicht selten Tote gab. Andererseits wurde von türkischer Seite vereinzelt zugegeben, daß etwa 85% der Bevölkerung nicht Türkisch, sondern eben überwiegend Kurdisch spricht²²⁾.

Mit einem Gesetz vom 25. 1. 1967 wurde aber die kurdische Sprache ganz offiziell verboten, im Gegensatz zu Art. 20 der türkischen Verfassung vom 27. 5. 1960, wonach vor dem Gesetz jeder gleich ist, ohne Rücksicht auf seine Sprache, seine ethnische Zugehörigkeit u. a., und unter Verletzung des Völkerrechts.

Die türkische Kurdenpolitik widerspricht im übrigen aber nicht nur dem Vertrag von Sèvres von 1920, sondern auch dem Vertrag von Lausanne von 1923 und damit den Rechtsgrundlagen, auf deren Basis die neuzeitliche (kleinere) Türkei entstanden ist.

4. Die Kurden im Irak

Mit der Abtrennung des Irak vom Osmanischen Reich im Frieden von Sèvres von 1920 und der Einrichtung des Irak als britisches Mandatsgebiet begann für die Kurden des Irak eine von den türkischen Kurden getrennte Entwicklung. Nur wenn nach den bereits erwähnten Voraussetzungen des Vertrages von Sèvres ein Kurdistan von der Türkei getrennt worden wäre, hätten nach Art. 64 die Siegermächte des Ersten Weltkrieges einem freiwilligen Zusammenschluß des irakischen Süd-Kurdistan (Mossul-Wilayet) mit dem Nord-Kurdistan der Türkei zugestimmt. Da aber schon der erste Schritt nie zustandegekommen ist, erhielten auch die irakischen Kurden keine Gelegenheit, ihr Selbstbestimmungsrecht geltend zu machen²³). Um Schwierigkeiten mit der arabischen Bevölkerung zu beseitigen, holten die Briten im August 1921 den syrischen Fürsten Feisal an die Spitze des irakischen Mandatsgebietes, der sich selbst den Titel eines Königs von Irak gab, und sicherten ihm das kurdische Mossul-Wilayet zu. Um auch die Kurden zu beruhigen, setzten die Briten mit Zustimmung König Feisals den bis dahin in Indien im Exil lebenden kurdischen Scheich Mahmud als »Gouverneur von Kurdistan« ein. Dies schien für die Kurden immerhin etwas zu sein, wenn man bedenkt, daß in Syrien und der Türkei die langjährige Politik des Verbotes schon des Wortes »Kurde« geführt wurde. Die Briten versprachen Mahmud sogar ein unabhängiges Kurdistan, der offenbar nicht merkte, daß er, wenn es wirklich um ein unabhängiges Kurdistan gegangen wäre, von den Briten nicht den Auftrag erhalten hätte, die zwei Monate vor seinem Eintreffen im irakischen Kurdistan unter Führung des kurdischen Generals Yamulki gebildete »Partei für die Unabhängigkeit Kurdistan« und die kurdischen Intellektuellen zu unterdrücken. Als aber die Briten Stammesfehden auch gegen Mahmud ausnützten, erkannte dieser die Situation und ließ sich im November 1922 zum König von Kurdistan ausrufen. Bereits im März 1923 wurde die kurdische Hauptstadt im Irak, Sulaimani (Souleymanie), in der seit einigen Tagen vor dem Amtsantritt des Gouverneurs Mahmud die kurdische Nationalfahne wehte, von den Briten bombardiert und im Juni 1924 von den Briten und Irakern eingenommen. Die Kurden leisteten aber weiterhin Widerstand, und so rang sich der Völkerbund 1925 zu einer Volksabstimmung durch. Dies ergab für das Gebiet von Sulaimani und Kirkuk den Wunsch einer Loslösung vom Irak und für das Gebiet der Kurden von Arbil und Mossul ein Verbleiben beim Irak, wenn eine Autonomie garantiert wird.

So waren die irakischen Kurden zwar eine glückliche Ausnahme von der Regel, daß der Völkerbund wie auch die UNO das Selbstbestimmungsrecht nur für Staaten, nicht auch für Völker (durch die Anordnung von Volksabstimmungen) bis heute ernsthaft verwirklicht hat. Dann aber hat der Völkerbund im Dezember 1925 entgegen dem Ergebnis der Volksabstimmung den Verbleib des gesamten irakischen Kurdistan beim Irak beschlossen, allerdings unter Aufforderung an den britischen Mandatsträger, eine Garantie für eine Autonomie der

irakischen Kurden abzugeben, eine Garantie, die allerdings ein bloßes Papier blieb. Bedenkt man, daß Stammesfehden und die bei solchen Dingen mitspielende Angst, daß das Verlangen der völligen Unabhängigkeit gegenüber einem Verlangen nach einer bloßen Autonomie zu verwegen und zu wenig »realistisch« wäre, dann hätte man im übrigen in der Folge im Gebiet von Mossul und Arbil einige Zeit nach der Errichtung eines unabhängigen Kurdistan mit Sulaimani und Kirkuk eine zweite Volksabstimmung durchführen müssen, nicht nur weil mittlerweile Bedenken der Mossul-Kurden hätten beseitigt werden können, sondern allein schon weil dadurch die Einführung der Autonomie für das Mossul-Gebiet eher gesichert worden wäre. Schließlich ist zu kritisieren, daß der Völkerbund nicht im gesamten, über den irakischen Raum hinausgehenden kurdischen Gebiet eine Volksabstimmung angeordnet hat, und zu bedenken, daß bei einer Verwirklichungsmöglichkeit eines Gesamt-Kurdistan die irakischen Stammesfehden wahrscheinlich eher in den Hintergrund getreten wären und eine Volksabstimmung überall für ein unabhängiges Kurdistan ausgegangen wäre. Wenn außerdem eine bundesstaatliche Struktur mit den kurdischen Stämmen als Gliedstaaten der Volksabstimmung allein schon im irakischen Kurdistan als Modell vorgelegen wäre, wäre wohl dieses gesamte Gebiet des irakischen Kurdistan mehrheitlich für eine volle Unabhängigkeit gewesen. Die Konsequenz der Volksabstimmung für den Völkerbund im irakischen Kurdistan hätte aber jedenfalls die Schaffung eines unabhängigen Kurdistan im Gebiet von Sulaimani, der kurdischen Hauptstadt im Irak, und von Kirkuk sein müssen. Man kann ein Volk, auch nicht einen Teil desselben, zuerst für die Unabhängigkeit votieren lassen und ihm dann diese vorenthalten.

Von 1925 bis 1958 gab es keinen wesentlichen Konflikt zwischen arabischen und kurdischen Irakern. Der gemeinsame Kampf gegen die Feudalherrschaft und den König ließ die ethnischen Gegensätze weitgehend vergessen. Seit König Feisal II am 14.7.1958 von Kassem gestürzt worden war, gibt es im Irak kein Parlament mehr. Staatspräsident Kassem war zuerst ziemlich »liberal« eingestellt: er ließ alle politischen Richtungen und Parteien zu. Die provisorische Grundverfassung vom 27.7.1958 bezeichnete zwar die Kurden als »Partner«, aber den Irak — und damit auch die Kurden — als arabische Nation²⁴). Kassem erlaubte Barzani die Rückkehr aus dem sowjetischen Exil am 15.10.1958. Am 9.2.1960 legalisierte Kassem die DPK unter dem Vorsitz von General Barzani, ohne sich aber ernsthaft für die Kurden einzusetzen. Kassem wurde aber in der Folge zunehmend diktatorischer: Zuerst gegen die nasseristischen Nationalisten, dann gegen die Baathisten, dann gegen die Kommunisten. Ende 1960 waren die Kurden der einzige Gegenpol gegen Kassem. Er begann nun auch gegen die Kurden vorzugehen: Verbot aller kurdischen Zeitungen. »Das Generaldirektorat kurdischer Studien« wurde ausgeschaltet. Es erfolgten Festnahmen, Versetzungen und Tötung von Kurden²⁵). Die kurdischen Bauern und Großgrundbesitzer wurden mit einer zusätzlichen 10%igen Ernte-steuer belastet, wobei denen, die Kassem gegen Barzani und Nasser unterstützt hatten, die Befreiung von dieser Steuer angeboten worden sein soll²⁶). Nach der Rück-

kehr Barzanis von einer Moskaureise im November 1960 entzog Kassem Barzani das Staatsgehalt, das Haus, das er ihm in Bagdad zur Verfügung gestellt hatte, und das Auto²⁷⁾. Anfang 1961 wurde die offizielle Regierungszeitung angewiesen, Propaganda gegen die Kurden zu machen.

Am 11.9.1961 kam es zu den ersten Kämpfen zwischen den Kurden und irakischen Truppen. Seither dauerte der Krieg bis 1970 an. Dann war Waffenstillstand, weil binnen vier Jahren das »Autonome« Abkommen vom 11.3.1970 durchgeführt werden sollte. Es wurden aber nicht nur kaum Versprechungen der 15 Punkte des Abkommens vom 11.3.1970 verwirklicht, sondern es wurden sogar Unterdrückungsmaßnahmen gegen die kurdische Bewegung gesetzt und die Arabisierungspolitik in den Erdölgebieten fortgesetzt. Damit wurde das Vertrauen der Kurden in die Realisierung des Autonomieabkommens völlig erschüttert und ging schließlich nach Vorgeplänkeln im Jahre 1973 im März 1974 der Krieg wieder los, stärker als je zuvor. Auch das Autonomieangebot vom 11.3.1974, das den Kurden den schwarzen Peter zuspielen wollte, konnte diesen Krieg nicht mehr verhindern.

Seither sind auch die Kurden bestrebt, jedes Regime im Irak — auch innerhalb der Baathisten wechseln die Regierungen durch Umstürze — zum Sturz zu bringen, damit nachher Dezentralisations- bzw. »Autonomie«-Verhandlungen stattfinden. Die wichtigsten Dezentralisations- bzw. »Autonomie«-Abkommen bzw. -Angebote waren: die Abkommen 1966 und 1970 und das Autonomieangebot der irakischen Regierung 1974.

Von irakischer Regierungsseite wurde aber nie eine Autonomie auch nur annähernd in die Wirklichkeit umgesetzt. Der letzte zivile irakische Ministerpräsident Abdel Rahman al-Bazzaz, dem man dies von kurdischer Seite im nachhinein zugetraut hätte, wurde bald nach dem Abkommen vom Juni 1966 gestürzt.

Die entschiedenste Gegnerin der Kurden ist die Baath-Partei, die seit 8.2.1963 bis zum 18.11.1963, bis zum Putsch durch Arif I, und dann seit 17.7.1968 an der Macht ist. Die Terminologie der Verpönung des kurdischen Freiheitskampfes durch Ausdrücke wie »Agenten des Imperialismus«, »Rebellion der Räuber und Wegelagerer« u. a.²⁸⁾, die man bis heute hört, geht aber bereits bis Kassem zurück. Jedesmal, wenn es aber zu Autonomieabkommen oder -angeboten gekommen ist, dann waren die Kurden in der offiziellen Terminologie »Helden« und ähnliches.

Unter dem Eindruck solcher Erfahrungen der Kurden, der Erfahrungen mit Autonomieangeboten im Irak und überhaupt der Erfahrungen der Kurden in allen fünf Staaten, in denen sie ein Gebiet mehrheitlich bewohnen, und selbst mit dem Völkerbund in den Zwanziger Jahren sowie unter dem Eindruck des seit dem Sommer 1961 andauernden Krieges der irakischen Regierung gegen die Kurden mußte natürlich die Vorsicht gegenüber Autonomieangeboten der irakischen Regierung entsprechend groß werden, und zwar sowohl gegenüber dem Angebot vom 11.3.1970 wie dem weniger beinhaltenden vom 11.3.1974. Wie in den verschiedenen Zeitungen im Jahre 1974 zu lesen war, hat am 11.3.1974 ein Dekret der Regierung des Irak, des

»Revolutionären Kommandorates«, in Bagdad eine kurdische Selbstverwaltung, die demokratisch zu wählen ist, eingerichtet. Ein zweites Dekret hat diese Selbstverwaltung in die irakische Verfassung integriert. Kurdisch wurde als zweite Amts- und Unterrichtssprache zugelassen. Die Stadt Arbil wurde als Hauptstadt des kurdischen Gebietes des Irak vorgesehen. Das Gebiet der kurdischen Selbstverwaltung sollte die Provinzen des Nordirak umfassen, in denen die Kurden die Mehrheit darstellen (ca. 2 Millionen).

Wie schon das Autonomieangebot vom 11.3.1970 konnte auch das vom 11.3.1974 den Krieg nicht beenden. Vielmehr erreichte diese Auseinandersetzung im selben Jahr in einem Interview des irakischen Staatsministers Ubeidallah Barzani, wonach die Sippschaft seines Vaters General Barzani so lange bekämpft werde, bis sie ausgerottet sei, und in der Ausstattung der irakischen Regierungstruppen mit den modernsten sowjetischen Waffen sich manifestierende traurige Höhepunkte. Auch solche Umstände waren wohl kaum geeignet, Autonomieangebote so ohne weiters ernst erscheinen zu lassen.

Bereits beim Autonomieabkommen von 1970 zwischen irakischen und kurdischen Vertretern wurde von kurdischer Seite²⁹⁾ darauf hingewiesen, daß vorher bereits fünf Waffenstillstandsabkommen geschlossen worden seien, die alle nicht eingehalten worden seien, daß aber neuerliche Abkommen eine Lösung bringen könnten, wenn die irakische Regierung konkrete Schritte setzte.

Außer Syrien begrüßten alle arabischen Länder — wie im übrigen auch die Sowjetunion und ihre Satelliten — das Autonomieabkommen von 1970. Die Einräumung von Rechten an die Kurden war auf einmal eine Maßnahme gegen den Imperialismus geworden. So gut informierte Zeitungen wie die »Neue Zürcher Zeitung« vom 13.3.1970 äußerten Bedenken, ob das Autonomieabkommen nicht bloß Taktik der irakischen Regierung wäre, besonders um zu verhindern, daß der Iran, mit dem sich der Irak im Süden (Schatt-el-Arab) in Grenzstreitigkeiten befindet, in den Kurden einen Verbündeten auf irakischem Gebiet finden würde. Ähnlich äußerte sich auch die »New York Times« vom 15.3.1970. Diese Theorie der Taktik des Irak könnte nun durch die mit der Vereinbarung zwischen dem Iran und dem Irak vom 6.3.1975 und die darauf am 1.4.1975 folgende Schließung der Grenzen des Iran für die Kurden (als Gegenleistung für die Grenzkonzessionen des Irak im Erdölgebiet am Persischen Golf) durch ein echtes Entgegenkommen des Irak für die Zukunft widerlegt werden. Eher aber dürfte diese Vereinbarung der Anfang vom Ende der kurdischen Hoffnung gewesen sein.

Das erste große Erwachen der Kurden war bereits gekommen, als am 16.7.1970 zum dritten Jahrestag der »Baath-Revolution« die provisorische Verfassung des Irak verkündet wurde. Danach besteht das irakische Volk aus zwei Hauptnationalitäten, der arabischen und der kurdischen. Aber der Irak und damit auch die Kurden werden als ein Teil der Arabischen Nation bezeichnet³⁰⁾. Diese Situation, die von den Kurden nicht akzeptiert wurde, änderte sich auch mit dem Autonomieangebot vom

11.3.1974 nicht, ebenso wenig wie andere Mängel der »Autonomie«. Im übrigen mußte ja schon in der Ausklammerung und permanenten Arabisierung (um des Erdöls willen) gerade von Kirkuk, das sich in der Volksabstimmung von 1925 für ein unabhängiges Kurdistan und gegen den Irak auch bei Erhalt einer Autonomie ausgesprochen hatte, und in der Ernennung von Arbil, das für ein Verbleiben — allerdings unter der Bedingung der Autonomie — beim Irak votiert hatte, zur kurdischen Provinzialhauptstadt eine Provokation der Kurden gesehen werden.

5. Unzulänglichkeiten der den Kurden vorgeschlagenen »Autonomie« und der Begleitmaßnahmen im Irak

5.1. Abgesehen davon, daß die Kurden keinem vertretbaren Begriff einer »arabischen Nation« zugerechnet werden können, finden die Kurden nach den beiden Autonomieangeboten von 1970 und von 1974 keine demokratische Identität durch Bestellung wirklich eigener Gesetzgebungs- oder Vollziehungsorgane. Die in Punkt 15 des Abkommens vom 11.3.1970 vorgesehene prozentuale Beteiligung an den Legislativorganen des Irak, bei der die Kurden auf immer dazu verurteilt sind, überstimmt zu werden, vermag diese Identität ebenso wenig zu verwirklichen wie die Legislative Versammlung der kurdischen Region nach den Art. 10 bis 12 des Autonomieangebotes vom 11.3.1974 bzw. das irakische Gesetz Nr. 33/1974. Und zwar überläßt Art. 10 dieses Gesetzes die Bestellung, die Organisation und die Geschäftsordnung für die Legislativversammlung der Kurden einem eigenen (irakischen) Gesetz. Das bedeutet, daß mit der Annahme dieses »Autonomie«-Angebotes von 1974 die Kurden hinsichtlich ihrer demokratischen Vertretung eine Blankoverzichtserklärung abgegeben hätten. Tatsächlich wurde in der Folge ja eine Bestellung der Mitglieder dieser regionalen Legislativversammlung von der Zustimmung der irakischen Zentralregierung abhängig gemacht, eine Bedingung, die es allein schon rein technisch unmöglich macht, diese Mitglieder vom kurdischen Volk wählen zu lassen und so zu kurdischen Volksvertretern zu machen. Nunmehr werden ja diese Mitglieder der kurdischen Legislativversammlung vom »Rat der Revolutionsführung«, der irakischen Regierung, einfach eingesetzt. Es ist daher keine Spur eines kurdischen Parlaments, einer kurdischen Volksvertretung, vorhanden.

5.2. Die Verwaltungsorgane der »autonomen« Region sind nach Art. 1 lit. F des Autonomiestatuts von 1974 Bestandteil der administrativen Organe der Republik Irak. Da keine Kriterien einer Sonderstellung der regionalen kurdischen Verwaltung dazu kommen, kann man auch in dieser Hinsicht wohl nicht mit Recht von »Autonomie« sprechen.

In Art. 13 des Autonomiestatuts von 1974 ist die Bestellung und die Position des »Executive Council«, des Organes für die »autonome« Administration, geregelt. Danach ernennt der Präsident der Republik ein Mitglied der Legislativversammlung zum Vorsitzenden des Executive Council und beauftragt ihn mit der Ernennung des

Vizepräsidenten und der Mitglieder dieses Verwaltungsorganes. Diese müssen zwar Mitglieder der Legislativversammlung sein oder die Qualifikationen dafür haben, da aber die Mitglieder der Legislativversammlung die Zustimmung der Zentralregierung brauchen bzw. von dieser bestellt sind, kann man im Executive Council nur ein (regionales) Organ der Zentralregierung, keine autonome Institution sehen. Dies umso mehr als nach Art. 13 lit. F der Präsident der Republik den Vorsitzenden des Executive Council entlassen und damit das Council auflösen kann. Eine solche regionale Verwaltung verdient nicht den Namen »autonom«, wobei weitere Aspekte wie die Kompetenzen in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben können. Auch die Bestellung von Kurden zu irakischen Ministern ist schon deshalb kein Ausdruck einer Autonomie und im irakischen Regierungssystem im übrigen weitgehend belanglos, weil die Minister nicht Mitglieder der irakischen Regierung, des »Rates der Revolutionsführung«, sind, in den ohnehin nur Baath-Mitglieder und daher keine Kurden aufgenommen werden können. Die Minister sind nur Vollzugsorgane des »Rates der Revolutionsführung« ohne eigene Ministerverantwortlichkeit. So wurden die irakischen Minister nach Barzanis Aussage³¹⁾ von der Regierung nicht einmal gefragt, als sie die Verstaatlichung der IPC beschloß, deren Ölquellen im kurdischen Kirkuk-Gebiet liegen.

5.3. Daß es der irakischen Baath-Regierung im wesentlichen wohl nur um das Erdöl geht³²⁾, zeigt sich daran, daß u. a. Kirkuk, Khanaqin und die Region nordöstlich von Mossul samt dem kurdischen Teil der Stadt Mossul seit dem Beginn des Kurdenkrieges im Jahre 1961 systematisch arabisiert werden, um so die wichtigsten Erdölgebiete für den arabischen Irak sicherzustellen, und daß auch nur eine Eindrittelbeteiligung der Kurden an ihrem eigenen Erdöl von der Baath-Regierung abgelehnt wird. In anderen Fällen der Ausbeutung der Bodenschätze, nicht durch das angestammte, sondern durch ein fremdes Volk bezeichnet man so etwas als Imperialismus (Subkolonialismus), und zwar selbst wenn das angestammte Volk aus der Situation heraus zufrieden sein muß, wenigstens ein Drittel zu bekommen (weil ca. 30% der irakischen Gesamtbevölkerung Kurden sind).

5.4. Da eine echte Autonomie erst eine Bedeutung erhält, wenn entsprechende Durchführungsbestimmungen geschaffen werden, und da bisher selbst in kurdischen Gebieten unter irakischer Kontrolle keine kurdische Schule mit kurdischer Unterrichtssprache eingerichtet wurde — um nur ein Beispiel zu nennen — ist von den schönsten Autonomieversprechungen im übrigen aber ohnehin nichts zu erwarten. So ging auch der Krieg nach einer gewissen Unterbrechung bis 1973 und auch nach dem 11.3.1974 wieder weiter. Nur moderne Straßen wollte die irakische Regierung gleich vom arabischen in das kurdische Gebiet bauen, was die Kurden abgelehnt haben, weil sie offenbar nur der leichteren Zugänglichkeit des Gebietes für die irakischen Truppen gedient hätten. Dafür mußten sich die Kurden den Vorwurf holen, sie wären gegen jede Hilfe und Modernisierung.

5.5. Die angebliche »Modernisierung« des irakischen Kurdistan besteht weiters u. a. in der Errichtung von Dörfern für arabische Bauern aus dem Süden, im Agrargesetz Nr. 90/1975, das einer Enttribalisierung und damit einer Entkurdisierung verbunden mit der Errichtung von Staatsgütern oder Kollektivwirtschaften unter arabischer Kontrolle dient, und in der Umsiedlung der Kurden von ihren Gebirgsdörfern in »strategische Dörfer«³³). Auf weitere Akte der Diskriminierung und der Verletzung des Selbstbestimmungsrechtes soll hier nicht näher eingegangen werden.

6. Föderalistische Lösungsmodelle für das Kurdenproblem

6.1. Eine Autonomie für das Kurdistan im Irak (und natürlich auch im Falle der Kurden im Iran, in Syrien und in der Türkei) wäre sicherlich besser als keine, würde aber den Kurden nicht die gleiche Selbstbestimmung einräumen wie den Arabern, sondern noch einen teilweisen Imperialismus darstellen. Im übrigen verdienen die bisherigen Autonomieangebote des Irak an die Kurden allerdings den Namen »Autonomie« nicht. Autonomielösungen, selbst echter und umfassender Art, können nicht das Maß an Selbstbestimmung der Völker durch möglichst ethnisch-homogene und damit besonders demokratische Teilsysteme einerseits und an Möglichkeit der Integration zu großen, stabilen und der Friedenssicherung durch Vermeidung von Machtvakuen dienenden Gesamtsystemen andererseits verwirklichen, wie föderative Systeme. Zugleich sind Föderationen eine Art Kompromiß zwischen dem Bestreben des herrschenden Volkes, einem anderen Volk die Freiheit vorzuenthalten, um die Einheit des Staates zu wahren, und dem Streben des unterdrückten Volkes nach Freiheit im Wege der Separation — und dadurch in gewissem Sinne auch »realistische« Lösungen.

6.2. Die Umwandlung des Irak in einen Bundesstaat mit einem arabischen und einem kurdischen Gliedstaat entspricht nur dann dem vollen Selbstbestimmungsrecht, wenn dies auf der Basis der Freiwilligkeit der Kurden, also mit der Alternative der vollen Eigenstaatlichkeit erfolgt. Jene wäre wohl eine Ideallösung bis zur Verwirklichung einer Arabischen Föderation (ohne nicht-arabische Gebiete) oder eines unabhängigen Gesamtkurdistan, weil möglichst weitgehend die Verbindung der friedenssichernden Stärke und wirtschaftlichen Möglichkeiten durch größere politische Systeme einerseits mit der volklichen Selbstbestimmung durch Gliedstaaten andererseits angestrebt werden soll. Gleiches gilt für eine entsprechende Föderalisierung der Türkei oder des Iran. Dieses Modell stößt im Irak und im Iran auf intolerante Einparteiensysteme und den Mangel an pluralistischer Demokratie, wodurch ein Föderalismus allerdings ziemlich weitgehend unterlaufen würde.

6.3. Die Föderalisierung des Iran und seine Umwandlung in eine Republik (damit kein Volk dadurch eine Vorrangstellung erhält, daß es einen Monarchen der Föderation stellt) mit dem iranischen Kurdistan, Belutschistan, Persien und Aserbaidschan (turkmenisch) als Gliedstaaten würde einerseits den ethnischen Differen-

zierungen Rechnung tragen und andererseits die Möglichkeit fördern helfen, daß diese Föderation eine Erweiterung durch die iranischen Völker der Kurden, Belutschen und der Parthanen außerhalb dieser Föderation erfahren kann. Dabei könnte auch an einen Tausch des (turkmenischen) Aserbaidschan des Iran mit dem in der Türkei befindlichen Kurdistan gedacht werden.

6.4. Die Umwandlung der Türkei in einen Bundesstaat wäre wohl am leichtesten möglich, schon deshalb, weil die Türkei sich zur pluralistischen Demokratie bekennt und weil es außerdem viel berechtigter wäre, von der Türkei einen kurdischen und auch einen armenischen Gliedstaat zu verlangen, als die Türkei glaubte, berechtigt gewesen zu sein, für die türkische **Streuminderheit** auf Zypern im Ausmaß des eroberten Gebietes einen türkischen **Teilstaat** zu errichten. Hier könnten auch die europäischen Staaten stärker darauf hinwirken (Europarat, Europäische Gemeinschaften). Vor allem aber erscheint es nicht vertretbar, daß der Türkei ein besonderes Verhältnis zu den EG eingeräumt werden soll, solange die Türkei den Armeniern und den Kurden das Recht auf Eigenstaatlichkeit vorenthält³⁴). Mit einer Föderalisierung durch die Bildung der Gliedstaaten Kurdistan und Armenien könnte die Türkei nicht nur vergangenes Unrecht weitgehend wieder gutmachen, sondern auch zu einem attraktiven Vorbild für die Nachbarländer werden, welche den Kurden oder — wie die Sowjetunion (seit dem Einmarsch der Roten Armee am 29. 11. 1920 in die am 28. 5. 1918 gegründete Republik Armenien, Erewan) — Armenien (trotz eines sowjetischen Gliedstaates) die volle Selbstbestimmung vorenthalten³⁵).

6.5. Auf lange Sicht muß die Schaffung eines freien Gesamt-Kurdistan angestrebt werden, da nur das volle Selbstbestimmungsprinzip — möglichst im Rahmen eines ethnischen Föderalismus — störungsfreie politische Systeme schaffen kann.

6.6. Das Abkommen des Iran und des Irak vom 6. 3. 1975, mit dem imperialistische Grenzen zementiert wurden, könnte und sollte durch ein Abkommen ersetzt werden mit dem das irakische Kurdistan mit dem (ziemlich gleich großen und erdölreichen) »Chusistan« des Iran, dem arabischen Gebiet am Ostufer des Persischen Golfs, um dessen Versuch einer Rückgewinnung dieses geographisch und ethnisch eng mit dem Irak verbundenen Gebietes für die arabische Welt der verstorbene ägyptische Staatspräsident Nasser durch die Finanzierung eines »Komitees zur Befreiung Chusistans« große Verdienste erworben hat, eingetauscht wird. Damit könnte der bisher iranische Teil des Kurdistan mit dem bisher irakischen Teil vereinigt werden und müßte ein republikanischer Gliedstaat Kurdistan auf diese Weise in eine föderative Bindung mit dem Iran bzw. Persien treten, weil die Kurden zwar ein iranisches Volk, aber doch von den Persern verschieden sind. Ebenso müßte Chusistan mit dem Irak eine Föderation bilden, da trotz der ethnischen

Gleichheit eine ziemliche Unterschiedlichkeit, vor allem durch die mehrheitlich sunnitische Konfession des Irak und die mehrheitlich schiitische des Chusistan, besteht. Damit könnten aber zugleich auch wesentliche Weichen für eine (gesamt-)arabische Föderation gestellt werden.

7. Schlußbemerkungen

Bei der Entkolonialisierung hat die internationale Staatengemeinschaft — wie sich am Beispiel der Kurden und vieler anderer Völker zeigt — viel zu wenig Augenmerk auf die Revision der alten kolonialistischen Grenzen durch Volksabstimmungen gelegt, sodaß es häufig zur Herrschaft von Völkern über andere Völker gekommen ist³⁶⁾. Diese Versäumnisse sollten die Vereinten Nationen soweit als möglich nachholen. Soweit es sich nicht um noch ausständige Entkolonialisierungen handelt, dürfte dies aber schwer zu verwirklichen sein. Eine vielleicht größere Chance der Realisierung des Selbstbestimmungsrechtes der Völker ergibt sich im engeren Rahmen, z. B. der Europäischen Gemeinschaft gegenüber der Türkei oder durch den Austausch von Gebieten der betreffenden Staaten und durch das Hoffen auf die Beispielwirkung eines einmal gesetzten Vorbildes. Damit aber wächst die Verantwortung einer engeren Staatengemeinschaft, vor allem der Europäischen Gemeinschaft, eine Selbstbestimmungsordnung nicht weit außerhalb Europas (wie im übrigen auch innerhalb Europas) zu verwirklichen zu helfen.

ANMERKUNGEN

- 1) Arfa, *The Kurds. An historical and political study* (1966) 101¹: 40.000 Kurden leben im Gebiet von Zangezur (Aserbaidschanische SSR), 10.000 verteilen sich auf die Armenische und die Georgische SSR, die Akhalkalaki und Akhaltsikh Gebiete und die Ajariya ASSR und die verbleibenden 10.000 der 60.000 sowjetischen Kurden verteilen sich auf den Nord-Kaukasus und die zentralasiatischen Sowjetrepubliken.
- 2) Vgl. Gstrein, *Volk ohne Anwalt. Die Kurdenfrage im Mittleren Osten* (1974) 51 ff: ca. 100.000 Kurden leben im Libanon und ca. 60.000 in Israel.
- 3) So Karadaghy, *Kurdistan and Kurds* (oJ, 1960) 14, nach dem allein schon 6 Millionen in der Türkei, 4,5 Millionen im Iran und 2 Millionen im Irak leben. Greussing, *Die Kurden — Störfaktor der »Friedenspolitik«*. Soziale und historische Determinanten des kurdischen Widerstandes, in: Zülch (Hg.), *Von denen keiner spricht* (1975) 84 ff, 84¹ bezeichnet die Gesamtzahl von 16 Millionen als »realistisch geschätzte Obergrenze«.
- 4) Zu Volkscharakter, Geschichte und sozio-ökonomischen Verhältnissen der Kurden vgl. vor allem Bois, *The Kurds* (1966, französ. Erstauflage 1965) (samt dort. Literatur) 155 ff; Arfa, *Kurds* (samt Lit.) 161 ff; Hauser, *Kurdistan. Schicksal eines Volkes* (1975); Greussing, *Kurden* 84 ff.
- 5) Vgl. Nebez, *Kurdistan und seine Revolution* (1972) 105 f; Gstrein, *Volk* 54.
- 6) Nebez, *Kurdistan* 103.
- 7) Nebez, *Kurdistan* 97.
- 8) Vgl. dazu Hassan Arfa (*Kurds* 87 f), der von 1944 bis 1946 Stabschef der iranischen Armee und von 1958 bis 1961 Botschafter in der Türkei war.

- 9) Vgl. u.a. Arfa, Kurds 100.
- 10) W. Eagelton jun.; *The Kurdish Republic of 1946* (1963)¹⁰⁶.
- 11) D. Geyer, *Die Sowjetunion und Iran* (1955).
- 12) Eagelton, *Republic* 97.
- 13) Eagelton, *Republic* 111.
- 14) Nebez, *Kurdistan* 98; Arfa, Kurds 100.
- 15) Nebez, *Kurdistan* 99.
- 16) Vgl. Hurevitz, *Diplomacy in the Near and Middle-East. A documentary record 1914—56* (1956) Bd. II, 82; Nebez, *Kurdistan* 72 f.
- 17) Bois, Kurds 144, der auch die Worte des Völkerrechtlers Le Fur in diesem Zusammenhang zitiert, wonach Europa auf diese Weise die Armenier und die Kurden verraten hätte.
- 18) Nebez, *Kurdistan* 73 f.
- 19) Haraldsson, *Land im Aufstand ... Kurdistan* (1966) 45; Nebez, *Kurdistan* 75.
- 20) Elphinston, Kurds and the Kurdish question, *Journal of the Royal Central Asian Society*, Bd. 35, 38 ff; Nebez, *Kurdistan* 78.
- 21) Nikitine, Les Kurdes (1956) 303; *The Times* (London) vom 16.6.1937 und *Le Temps* (Paris) vom 18.8.1937; Nebez, *Kurdistan* 78.
- 22) Vgl. die türkische Zeitung »Hürriyet« (Freiheit) Istanbul, vom 20.10.1960; Nebez, *Kurdistan* 82.
- 23) Zum folgenden vgl. auch Liebermann, *Durchs wilde Kurdistan*, *Neues Forum* (Juni) 1974, 11 ff.
- 24) Nebez, *Kurdistan* 145.
- 25) Nebez, *Kurdistan* 151 f.
- 26) Nebez, *Kurdistan* 152.
- 27) Nebez, *Kurdistan* 154.
- 28) vgl. Nebez, *Kurdistan* 156 f.
- 29) So von »Kurdistan Information« Nr. XIV vom 21.3.1970, dem Organ der National-Union Kurdischer Studenten in Europa; vgl. auch Nebez, *Kurdistan* 241 ff.
- 30) Vgl. Nebez, *Kurdistan* 255 f.
- 31) In der »Deutschen Volkszeitung« vom 21.3.1974.
- 32) So unter anderen auch Liebermann, *Neues Forum* (Juni) 1974, 14.
- 33) Vgl. pogrom/Kurdistan Reports 1975/4, 2 f.
- 34) Während das Recht der Kurden der Türkei auf Eigenstaatlichkeit bereits aus der noch immer vorhandenen Mehrheit der Kurden in ihrem türkischen Siedlungsgebiet abzuleiten ist, müßte im Falle der Armehier, die durch Aussrottungs- und Vertreibungsmaßnahmen der Türkei die Mehrheit im türkischen Armenien weitgehend eingebüßt haben, zum Zwecke der Wiedergutmachung erlittenen Unrechts ein Gliedstaat Armenien, in den die Exilarmenier wieder einwandern können, geschaffen werden.
- 35) Art. 17 der sowjetischen Verfassung räumt zwar ein Austrittsrecht ein, in der Praxis wurden aber separatistische Bestrebungen als »bürgerlicher Nationalismus« und als »antirevolutionäre Tätigkeit« qualifiziert und unterbunden. Vgl. etwa Mc Closky-Turner, *The Soviet Dictatorship* (1960) 307 f; Vyshinsky, *The Law of the Soviet State* (1948) 602 f; Maurach, *Handbuch der Sowjetverfassung* (1955) 106 sowie Presseberichte über die Armenische SSR in neuerer Zeit, z. B. die »Neue Zürcher Zeitung« vom 6.12.1974 (Russifizierungspolitik nun auch in der Armenischen SSR).
- 36) Diese Vorenthaltung der volklichen Selbstbestimmung muß durch ein territoriales »power-sharing« nach dem Mehrheits- und Bekenntnisprinzip (Volksabstimmung) beseitigt bzw. bei der Entkolonialisierung vermieden werden. Wenn ein Staat wie die Südafrikanische Republik territoriales »power-sharing« zwischen den 4 Millionen Weißen und den 20 Millionen Schwarzen ohne Berücksichtigung des Mehrheitsprinzips durch die Errichtung von etwa 100 Homelands für die Schwarzen in Streu- und Randlage betreibt, dann verhindert dies nicht nur die Lebensfähigkeit und faktische Unabhängigkeit der schwarzen Staaten, sondern auch die volle Anerkennung des Selbstbestimmungsrechtes und des demokratischen Prinzips. Eher vertretbar wäre z. B. ein territoriales »power-sharing« zwischen der Kapprovinz und dem Oranje-Freistaat für die Weißen und dem übrigen Südafrika für die Schwarzen.

FÖDERALISMUS UND PERMANENTE ETHNISCHE KONFLIKTREGELUNG IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN AM BEISPIEL DER VEREINIGTEN REPUBLIK VON KAMERUN

1. Zur allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Situation der afrikanischen Staaten

Die »Entkolonisierung« des schwarzen Kontinents während der sechziger Jahre unseres Jahrhunderts erschien noch bis vor kurzem als eine historische Ära und Errungenschaft der menschlichen Gemeinschaft. Der Terminus »Entkolonisierung« war und ist so geläufig, daß er unumgänglicher Bestandteil des offiziellen, wissenschaftlichen und journalistischen Wortschatzes sämtlicher Weltsprachen wurde. Wohlgemerkt, bis vor kurzem noch — denn neuerdings dürfte man allgemein übergegangen sein, diese Bezeichnung und vor allem das, was alles hineininterpretiert wurde, nämlich Unabhängigkeit, Entwicklung, Demokratie, Freiheit etc., auf unbestimmte Zeit in wohlweisliche Vergessenheit gedrängt zu haben.

Was heute Sammelbecken für Vorgänge und Geschehen in der Dritten Welt ist, läuft unter dem Namen »Neokolonisierung«.

Diese Wortspielerei kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die gegenwärtigen Nord-Süd-Debatten und internationalen Konferenzen auf geänderten Vorstellungen beruhen, welche in Kürze zu neuen Herrschaftsordnungen und Wirtschaftssystemen führen werden. Da aber aufs erste keine Geschlossenheit auf der einen oder anderen Seite zu erkennen ist, scheint die Lösung des »Entwicklungsproblems« in verhängnisvolle Stagnation zu verfallen.

Wenn bis dato alle Geschehen, Berichte und Arbeiten von der Warte der entwickelten Industriestaaten dank der technischen und intellektuellen Überlegenheit formuliert wurden, so ermöglichte gerade die technische Entwicklung und ein immer internationaleres Forum jenes umfassende und objektive Informationssystem, welches für unsere Meinungsbildung und Entscheidungsfindung so unabdingbar ist.

In Erinnerung an Hungersnöte, Dürrekatastrophen oder blutige Unruhen in diversen »neuernannten« afrikanischen Staaten formte sich in der breiten Öffentlichkeit eine Art Klischeebild von einem einerseits entkolonisierten, aber wilden und primitiven schwarzen Kontinent, andererseits von einem exotisch-touristischen, aber armen, unterentwickelten Gebiet, wo sich weiße Missionäre und Ärzte auf dem Terrain der Menschlichkeit und weiße Kolonialisten, Ausbeuter und Großwildjäger auf dem Terrain des Kapitalismus konfrontieren.

Die reale politische und wirtschaftliche Lage der Staaten Afrikas kann selbst in unseren Tagen nur schwer definiert werden, zu ungenau und subjektiv, ja allzuoft gewollt oder ungewollt manipuliert sind Informationsquellen und Berichterstattungen.

Tatsache ist, daß die politische und wirtschaftliche Situation der afrikanischen Entwicklungsländer in einem Komplex von gigantischen sozialen und technischen Unterschieden, unüberschaubaren Institutionen jeglicher Herkunft und Art, bilateralen und multilateralen Abkommen sowie in einem wilden Gewucher von Interessenströmungen verflochten ist.

Oder wie ein afrikanischer Funktionär selbst meinte: »Afrika — das ist eine statistische Wüste«!

Tatsache ist ebenso, daß sich seit kurzem als Folge der Öl- und Rohstoffkrise der Einfluß der Industriestaaten in den Entwicklungsländern nicht verringert, sondern eher verstärkt hat, besonders was Kredite, Fertigwaren und »Know-how« betrifft, was wiederum einer großen Abhängigkeit gleichkam und damit der schon erwähnten »Neokolonisierung«.

Diese starke Abhängigkeit, nicht zuletzt auf wissenschaftlich-kulturellem Gebiet, der afrikanischen Staaten wurde manchmal vielleicht nach Ost oder West verschoben, blieb aber im großen und ganzen erhalten.

Wenn man daher die gegenwärtigen Regime oder Elite-Gruppen der neuen und jungen Staaten ob ihrer Diktatur, Korruption oder Klassenpolitik kritisiert, so darf man nicht ihren geistigen Hintergrund, ihre Erziehung und soziale Ausgangsbasis vergessen. In der Art und Weise, wie diese Ex-Kolonien in ihre Unabhängigkeit »entlassen« wurden, konnte nichts anderes vorhergesehen werden als größte politische und wirtschaftliche Schwierigkeiten. Daß dies übrigens nicht so schlecht in die Politik der alten Kolonialmächte paßte, wird nur zu gern verschwiegen.¹⁾

Geht man also davon aus, daß die gegenwärtige Situation der afrikanischen Staaten aus ihrer umfassenden Abhängigkeit und vor allem aus einem nur schwer zu bewältigenden »Kulturschock« resultiert, kommt man wohl oder übel zum Schluß, daß die Vorgänge an der Peripherie (=Afrika) nur die Vorgänge des Zentrums (=Europa) reflektieren. Und dank diesem Mechanismus kann man das Versagen des Systems, Elend, Krisen und Unruhen keineswegs den afrikanischen Politikern allein in die Schuhe schieben.

Für eine Theorie der »fortgesetzten Kolonisierung« spricht unter anderem der Umstand, daß sämtliche Staaten Afrikas gleichmäßig unterentwickelt sind. Was Investierung und Industrialisierung anbelangt, so liegen Interesse und Initiative klarerweise bei den Industriestaaten und Ex-Kolonialmächten, die schon seit jeher einen gewissen Druck zur Aufrechthaltung ihrer äußerst billigen Produktionsstätten in Afrika ausübten. Das Hinzukommen anderer Industriestaaten im »Entwicklungsprozeß« konnte paradoxerweise und den marktwirtschaftlichen Gesetzen widersprechend keinerlei positive Konkurrenzeffekte erzielen.

In politischen Belangen stehen die afrikanischen Staaten vor zwei Hauptproblemen: Erstens ihre politische Unerfahrenheit und Unreife, zweitens die Bildung von willkürlichen und sehr künstlichen Staatsgefügen. Wegen der Unerfahrenheit gab es keinen Kader, keine ausgebildeten Juristen, Mediziner oder Techniker, folglich war man stark auf ausländische Experten angewiesen. Die Grenzen schließlich beruhen

auf rein machtpolitisch spekulativen oder zufälligen Motivationen. Schon vorhandene natürliche Grenzen, Stammes-, Sprach-, Kultur- oder Vegetationsgrenzen, wurden ungenügend berücksichtigt, womit natürlich Keime für ethnische Konflikte automatisch gegeben waren.

Die Tatsache, daß sich die jungen Staaten Afrikas mit derart schwierigen Problemen abfinden und einen ungewissen Weg in die Zukunft beschreiten mußten, mit der dringenden Aufgabe Staat und Nation zu formen und zu festigen, etwas was den europäischen Staaten selbst erst vor kurzem gelang, muß man bei der Betrachtung der gegenwärtigen Lage stets im Auge haben.

Hauptfaktor der Entwicklung ist ohne Zweifel die »Zeit« als solche. Wie schnell kann sich ein Buschstamm in eine moderne Gesellschaft, ein Nomade in einen Bauern, ein Analphabet in einen Professor entwickeln? Wie lange dauert die Entmystifizierung, Modernisierung und Industrialisierung einer »primitiven« Kultur und Gesellschaft, eines Urwaldgebietes, einer Wüste. Oder in anderen Worten, wie schnell wachsen Rinder, Schafe, Hühner oder Reis, Bananen und Erdnüsse?

Geht man von dem Glauben aus, daß ein moderner Industrieprozess wie unserer die beste Entwicklung der afrikanischen Staaten garantiert, so muß man trotzdem berücksichtigen, daß die »Zeit« nur gewisse und begrenzte quantitative und qualitative Verbesserungen zuläßt. Leider hat die überschnelle und brutale Entwicklung in den meisten Entwicklungsländern keinen harmonischen und natürlichen Prozess zugelassen, was wiederum in Szenen des »Kulturschocks«, Krisen und Fehlschlägen mündete.

Was Mao in China gelungen war, eben weil er frei war von irgendwelchen externen Einflüssen, scheint für Afrika zwar nicht ausgeschlossen, so aber doch ziemlich undenkbar zu sein: Entwicklung und Aufbau eines Landes und einer Nation durch nationale, ideologische und globale Revolution mit Unterstützung und Organisation der Massen!

Wenn afrikanische Staaten heute gewisse Fortschritte auf dem Weg zur Staatsbildung verzeichnen können, dann betrifft dies vielleicht das Staatsgebiet. Dank einer mehr oder minder gewaltigen Armee scheint es zumindest kohärent und abgesichert genug zu sein. Die Bildung eines Staatsvolkes oder einer Nation hingegen stößt wegen der großen ethnischen Diversität, den verschiedenen Sprach- und Religionsgemeinschaften, welche jeweils eine eigene Geschichte aufweisen, auf einigen Widerstand. Um diese Gruppen harmonisieren und für ein gemeinsames Ziel und Entwicklungsmodell mobilisieren zu können, bedarf es jedoch mehr als guter Worte und Gesten. Der Beitrag des Föderalismus könnte hier vielleicht entscheidend sein.

Was die dritte Komponente jedes Staates angeht, die Staatsgewalt nämlich, so könnten föderalistische Strukturen hier ebenso ein funktionierendes, demokratisches Modell schaffen und das Recht, das bis dato fast vollkommen hinter der politischen Bühne versteckt ist und beliebig ausgelegt wird, mehr hervortreten lassen.

Waren die jungen Staaten Afrikas in der Anfangszeit ihrer Unabhängigkeit und Entwicklung praktisch gezwungen, schnelle und effiziente Mittel zur Stabilisierung ihrer Situation zu ergreifen, so wählten sie die einfachere zentralistische Methode und somit das Gegenteil des föderalistischen Prinzips. Ein Hauptgrund dafür ist auch im direkten Vorbild des französischen Zentralismus zu sehen.

Daß aber bedeutende Bestrebungen für einen afrikanischen Föderalismus vorhanden waren und sind, schließlich ist die föderalistische Idee hier noch sehr jung, läßt hoffen, daß das pluralistische Prinzip sich in Hinkunft besser behaupten kann.

2. Die Ansätze eines afrikanischen Föderalismus

Die föderalistischen Bestrebungen in Afrika reichen bis in die Kolonialzeit zurück. Versuche dieser Art unternahm man in Libyen (Bundesstaat 1952), Äthiopien (föderativer Teil Erithrea 1952) und Britisch-Zentralafrika (Föderation von Süd- und Nord-Rhodesien und Nyassaland nach dem Modell Südafrikas 1953).²⁾

Allerdings muß man etwas vorsichtig sein, wenn man hier von Föderalismus spricht, denn seinen Formen und Interpretationsmöglichkeiten sind weite Grenzen gesetzt.

Indem wir Föderalismus als permanenten Prozeß mit politischen, wirtschaftlichen, sozialen, juristischen und kulturellen Komponenten eines Regierungssystems definieren, stoßen wir auf seine zwei entscheidenden Grundtendenzen, nämlich Eigenständigkeit und Zusammenschluß. Im Sinne des integralen Föderalismus spricht man von der Lebensform, die den einzelnen davor bewahrt, der total verwaltete Einheitsmensch eines Einheitsstaates zu werden, was wiederum für den afrikanischen Raum besonders relevant ist.³⁾

Dementsprechend muß man es auch verstehen, wenn der senegalesische Ex-Außenminister Thiam von einem afrikanischen Föderalismus spricht und hinzufügt, daß es in Afrika selbst keine Doktrin des Föderalismus gibt.⁴⁾

Nach ihm ließ der afrikanische Kontinent mit seiner großen Diversität wegen des Fehlens gemeinsamer Ziele und wegen zu großer Unterschiede sowie der andauernden externen Einflüsse und Interventionen keine föderalistische Entwicklung zu.⁵⁾

Zu Beginn der sogenannten »Entkolonisierung« waren mehrere Tendenzen für den Typ eines konventionellen Föderalismus, d.h. für regionale Zusammenschlüsse und Organisationen, vorhanden. Man hatte nur zu deutlich die Gefahren der Balkanisierung vor Augen und nicht zuletzt deshalb die ersten Spuren afrikanischer Einheit in Form des Panafrikanismus entdeckt.

Die Entwicklung ließ in der Folge und bis heute jedoch in der Praxis keinen supranationalen Föderalismus zu, dafür sorgten die scharfen nationalen Ideologisierungen der jungen Staaten.⁶⁾

Die militanten Bemühungen afrikanischer Politiker wie Präsident Senghors, der drohenden Balkanisierung zu entgehen und förderative Lösungen und Modelle zu finden, verdienen allerdings einige Beachtung.⁷⁾

Die, wenn auch nur kurze, Existenz der »Mali-Föderation« zeugt immerhin von Versuchen überregionaler Gebilde, welche früher oder später aber wegen der totalen Machtlosigkeit der föderalen Exekutive scheitern mußten⁸⁾.

Träumte man damals noch von einer Föderation von Dakar bis Brazzaville und von einer West- und Zentralafrikanischen Nation, so mußte man bald feststellen, daß alle derartigen Bemühungen scheiterten. Das galt für den von Kasavubu 1959 im Belgisch-Kongo unternommenen Versuch einer Föderation, für die in der Folge von Tschombe angepeilte Konföderation, für die Bestrebungen der autonomen Teilstaaten in Uganda sowie für den zuletzt in Bangui unternommenen Anlauf zu einer »Union des Républiques de l'Afrique centrale« im Jahre 1969. Lediglich in Nigeria und Kamerun konnte, wie wir im weiteren sehen werden, eine gewisse föderalistische Politik erhalten bleiben.

Das scheitern all dieser föderativen Versuche ist, wie schon erwähnt, auf die spezifischen politischen Ambitionen und Zustände der neuen Staaten zurückzuführen, eine Entwicklung, die ganz und gar auf Zentralisierung, Stabilisierung und Schaffung eines nationalen Einheitsstaates ausgerichtet war und noch immer ist.

Gewisse bestehende regionale oder überregionale Institutionen und Gruppierungen sind nur vorsichtig mit Föderalismus in Verbindung zu bringen. Die aktuellen Beziehungen in Afrika beruhen fast ausschließlich auf rivalisierenden Interessen der Industrialisierung und Aufrüstung! Konstruktive Zusammenarbeit oder Solidarität erweisen sich selbst innerhalb der Organisation für Afrikanische Einheit als vorläufig noch eher unterentwickelt.

Nichtsdestoweniger berücksichtigen wir die diversen Ansätze des afrikanischen Föderalismus, denn sie könnten eines Tages schnell und stärker aufleben und der Entwicklung Afrikas entscheidende Impulse geben.⁹⁾

3. Die Entwicklung des politischen Systems in Kamerun

Diejenigen Staaten, die ihre föderalistischen Ambitionen früher oder später zugunsten eines zentralistischen Einheitssystems aufgeben mußten, waren also Äthiopien, Lybien, Uganda, Mali, Kongo (heute Zaire) und die Zentralafrikanische Republik. Bleiben somit zwei Kategorien von Föderalismus in Afrika, wenn man Südafrika natürlich außer Betracht läßt: mit Nigeria ein Modell anglo-amerikanischen Musters, das jedoch durch schwere innere Unruhen, erinnern wir uns lediglich an den langen Bürgerkrieg in Biafra, inzwischen stark an föderativen Kriterien verlor, und mit Kamerun eine relativ stabile »vereinte« Republik, deren Entwicklung wir nunmehr genauer analysieren werden.

Zuvor aber müssen wir uns die sozio-kulturellen Strukturen und die große ethnische Diversität im heutigen Kamerun vor Augen führen, um ein besseres Verständnis der allgemeinen Situation zu haben.

3.1. Die ethnische Diversität in Kamerun

War bereits von großen und zu großen Unterschieden auf dem afrikanischen Kontinent die Rede, so trifft dies im besonderen auf Kamerun zu. Die Vielzahl von Kulturen, Stämmen, Sprachen und Religionen, kurz die reichen und unterschiedlichen soziokulturellen Gegebenheiten bestimmen in großem Maße das heutige politische und wirtschaftliche Leben des Landes.

Diese Strukturen existieren bereits seit Generationen und haben sich nur unwesentlich verändert. Wohl hat die Ära der Kolonisation Sprachen und Religionen beeinflusst, genau wie die derzeitige Modernisierung und Industrialisierung tiefgreifende Veränderungen in allen Bereichen hervorriefen, jedoch umfassende und entscheidende Änderungen sind genauso ausständig wie endgültige oder profunde Neuformungen.

3.1.1. Volksgruppen

Die etwa sechs Millionen Einwohner Kameruns kommen aus über hundert verschiedenen Stämmen und ethnischen Gruppen, die jeweils eigene Sitten, Bräuche, kurz eine eigene Geschichte aufweisen. Die wohl bekanntesten und zahlreichsten unter ihnen sind die Gruppen der »Bamiléké« und »Bamoun« im Westen, die der »Bantu«, »Ewondo«, »Bassa« und »Pygmäen« im Süden und die der »Kirdi« und »Foulbé« im Norden des Landes.

Was diese ethnischen Gruppen verbindet, ist oft nur ihre Hautfarbe und die gemeinsam erlebte Kolonisation. Ihre Herkunft ist nicht exakt feststellbar, sicherlich zählt aber der Stamm der »Pygmäen« zu den ältesten in ganz Afrika, denn schon in Homers Ilias ist von ihnen die Rede.

Neben der Anzahl der einheimischen Stämme gibt es im heutigen Kamerun natürlich eine Minderheit von Weißen.¹⁰⁾

3.1.2. Sprachgruppen

Sprachgrenzen entsprechen zumeist den Stammesgrenzen. Jeder Stamm hat, bedingt durch die Abgeschlossenheit, seinen Dialekt, der mitunter von dem des Nachbarstammes total verschieden ist. Französisch und Englisch sind seit 1961 Amtssprachen, dies deswegen, da der Ostteil Kameruns unter französischer und der Westteil unter englischer bzw. britischer Verwaltung stand. Allerdings dominiert das Französische und drängt dieses das Englische langsam zurück. Es ist dies die logische Folge vom Übergewicht des Ostteils mit 4,5 Millionen Einwohnern, gegenüber den 1,5 Millionen im Westteil.

3.1.3. Religionsgruppen.

Die verschiedenen Naturreligionen wurden durch die Missionierung im Rahmen der deutschen, französischen und britischen Besetzung und durch das Einwirken des Islam stark beeinträchtigt und vermindert.

Heute sind noch zirka 45% der Bevölkerung Anhänger diverser Naturreligionen oder Stammesglauben, während rund 35% Bekenner christlicher Religionen, vor allem der katholischen und protestantischen, und 20% Anhänger des Islam sind. Die Anzahl der Christen und Moslem ist weiterhin stark im Ansteigen begriffen.¹¹⁾

Befinden sich die Anhänger der Naturreligionen in entlegenen Urwald- und Buschgegenden, so ist der aufgeschlossene Westen und Süden zum überwiegenden Teil christlich, während das wüstenähnliche Steppengebiet des Hinterlandes und bergigen Nordens Zentrum des Islam ist.

3.2. Von der Kolonie zur »République Fédérale«.

Als historische Meilensteine für das heutige Territorium der Republik Kamerun fungieren die Daten 1884, Jahr der Gründung der deutschen Schutzherrschaft, und 1919, als diese im Rahmen der Versailler Friedensbestimmungen in britische bzw. französische Verwaltung überging. Diese unglückliche Teilung des Landes, drei Viertel französisch und ein Viertel englisch, sollte sich stets problematisch erweisen. Die Wiedervereinigung Kameruns stand deshalb obenan, als man gegen Ende der 50er Jahre an die Unabhängigkeit dachte.¹²⁾

Die beiden Teile wiesen jedoch wegen der verschiedenen Kolonialverwaltung völlig andersartige Strukturen auf, zudem schien der englische Teil besser entwickelt und dichter besiedelt. Von vornherein mußte man deshalb bei einer Wiedervereinigung an eine föderative Lösung denken.

1958 formte der derzeitige Präsident Ahmadou Ahidjo, von der französischen Verwaltung unterstützt, die »Union Camerounaise« und baute sie nach Konsolidierung der Macht im heimatlichen Norden zur größten Partei des Landes aus.

Der Unabhängigkeit von Französisch-Kamerun am 1.1.1960 folgte die Unabhängigkeit von Britisch-Nigeria am 1.10.1960.

Noch am »Vorabend« hatte die UN-Vollversammlung entschieden, eine Volksabstimmung über die Zugehörigkeit in zwei Zonen des englischen West-Kamerun, bisher autonomer Teil Nigerias, durchzuführen. Das Ergebnis vom Februar 1961 lautete folgendermaßen: In der nördlichen Zone bekannten sich 60% zu Nigeria und in der südlichen Zone 70% zu Kamerun.

Für Ahidjo, welcher am 5. Mai 1960 als einziger Kandidat zum Präsidenten des neuen Staates gewählt worden war, bedeutete der Ausgang dieser Abstimmung keinen totalen Erfolg, wollte man doch die Wiedervereinigung aller Teile der ehemaligen deutschen Kolonie erreichen¹³⁾.

Nichtsdestoweniger war dies Ausgangspunkt für die Entwicklung eines jungen Gebildes, in diesem Falle einer »République Fédérale«, mit den beiden autonomen und gleichberechtigten Teilstaaten Ost- und West-Kamerun, einer gemeinsamen Bundesregierung und einem gemeinsamen Präsidenten¹⁴⁾.

Das politische System sah aus einfachen praktischen Gründen ein Einkammersystem vor, d.h. eine Nationalversammlung mit vierzig Abgeordneten aus dem Oststaat und zehn Abgeordneten aus dem Weststaat. Um einer eventuellen Überstimung durch den größeren Oststaat vorzubeugen, sah die Konstitution vor, daß Bundesgesetze nur mit zweimaliger Mehrheit angenommen werden konnten: Erstens mit einfacher Mehrheit aller Abgeordneten und zweitens mit Stimmenmehrheit der Abgeordneten innerhalb der beiden Teilstaaten.

Die Kompetenzbereiche des Bundes und der Teilstaaten waren in der Praxis ziemlich umstritten, nicht zuletzt bedingt durch die immer mächtiger werdende Figur des Präsidenten, Staats- und Regierungschefs, sowie Führers der Einheitspartei.

Die demokratischen und pluralistischen Prinzipien des Föderalismus hatten besonders im kleineren Weststaat zu leiden, sodaß man weniger von Gleichordnung, sondern mehr von Unterordnung sprechen konnte. Außerdem besaßen die Teilstaaten beschränkte Souveränität in ihrer Regierungsbildung, denn letztlich wurden ihre Minister einzeln und allein vom Präsidenten bestimmt.

Ihre Zuständigkeit im eigenen Bereich war in der Art eingeschränkt, daß es praktisch vom Willen des Präsidenten abhing, ob dies oder jenes geschah, entschieden und durchgeführt wurde. Schließlich war der Präsident oberster Chef der Exekutive und behielt sich bei »Gefahren für die Integrität und Sicherheit« des Staates die Möglichkeit von Notverordnungen vor.^{14a)}

In gewissem Maße ist es verständlich, wenn die Bundesregierung von Yaoundé nationale, zentralistische Methoden zur inneren Stabilität und Stärkung nach außen ergriff, wofür ein starker Präsidialismus vonnöten war.

Wohl bestand da noch ein Bundesgerichtshof, der als letzte Instanz in Staatsangelegenheiten fungierte, und der über Streitfragen zwischen Bund und Teilstaaten oder zwischen den zwei Teilstaaten und auch über die Verfassungsmäßigkeit von Präsidentengeschäften entscheiden konnte.

Die Verfassung sah allerdings auch ein Mehrparteiensystem vor. All diese demokratischen Institutionen erwiesen sich aber in der politischen Wirklichkeit als sehr ungebildet und ohne Spielraum.

Auf der einen Seite kann ein Föderalismus sehr effektiv die Autonomie eines Teilstaates verteidigen, auf der anderen Seite jedoch kann er eine simple Fassade eines in Wirklichkeit operierenden dezentralisierten Einheitsstaates bedeuten, und in Kamerun war eindeutig letzteres der Fall.

Die Schaffung einer Einheitspartei bedeutete für die föderalistische Politik in Kamerun den endgültigen Todesstoß, zumindest ein Versinken in eine tiefe Ohnmacht, aus der sie bisher noch nicht erwachte.

Denn in dem Augenblick, in dem die Einheitspartei eine Vorrangstellung innehatte, trug sie wesentlich zur Festigung der Nation und der Zentralbehörden bei, was automatisch den Niedergang der Autonomie in den Teilstaaten, besonders im westlichen, bedeuten mußte.¹⁵⁾

Somit unterschied sich der Föderalismus in Kamerun ganz klar vom Föderalismus in Nigeria, wo auf die Regionalität gebaut wurde.

Die Präsidentschaftswahlen, deren Wert in den meisten Staaten Afrikas schon deshalb nicht sehr hoch liegt, weil nur ein einziger Kandidat nominiert wird, brachten 1965 — wie sollte es anders möglich sein — einen überwältigenden Sieg für Ahidjo, weniger dank seiner Devise »Alles was die Kameruner trennt, muß bekämpft werden«¹⁶⁾, als seiner überragenden, charismatischen Führer- und Vaterfigur der Nation wegen.¹⁷⁾

Das erleichterte natürlich die letzte und schwierigste Etappe auf dem Weg zum Einheitsstaat und zur Einheitspartei, die sich 1966 mit der Fusion der restlichen vier Großparteien »Union Camerounaise«, »Cameroon national democratic party«, »Cameroon people's national convention« und »Cameroon United Congress« deutlich abzuzeichnen begann.

Von da an bestand praktisch nur mehr die »Union Nationale Camerounaise«, die neue Einheitspartei, welche als Basis für eine weitere Zentralisierung und Machtausdehnung des Präsidenten bzw. Parteichefs diente.

Zu dieser Zeit gab es übrigens die letzten Rebellionen gegen die neue Administration. Die blutigen Unruhen von 1967 dürften gegen die dreihundert und mehr Todesopfer in Kamerun gefordert haben. Dank des relativ großen politischen Geschicks des Präsidenten Ahidjo verlor die Regierung aber keinen einzigen Augenblick die Kontrolle über das Geschehen.¹⁸⁾

3.3. Von der »République Fédérale« zur »République Unie«.

Entsprach die »République Fédérale« in der Praxis also eher einem Einheitsstaat, so sollte dessen offizielles Inkrafttreten nicht lange auf sich warten lassen.

Die Wiederwahl Ahidjos im Jahre 1970, das beunruhigende Echo des nigerianischen Bürgerkrieges in Biafra sowie die allgemeine Lage schienen den idealen Augenblick für eine politische Reform erkennen zu lassen.¹⁹⁾

Das Referendum vom Mai 1972 bildete den Ausgangspunkt für die Erklärung einer »Vereinten Republik«, was somit einer Auflösung der beiden autonomen Teilstaaten gleichkam. Die Schaffung des nationalen Einheitsstaates, eine logische Folge der ganzen Regierungspolitik, stieß auf keinerlei internen oder externen Widerstand.²⁰⁾

Die wenigen Föderalisten, sie saßen verständlicherweise im kleinen Weststaat, lockte Ahidjo mit Ministerposten zum Übertritt ins zentralistische Lager.

Trotz allem aber ging man sehr vorsichtig an die »Kamerunisation« des Landes heran, nicht zuletzt deshalb, um die eben gewonnene Ruhe und Ordnung nicht aufs

Neue zu gefährden. Lokale selbständige Gruppen, Stämme und Herrschaften (»Cheferien«) ließ man in der Regel ziemlich unangetastet.

Nunmehr war ja erreicht, was man wollte: eine Konstitution mit Bestätigung der Zentralgewalt und Präsidialmacht, um damit das Regime und die nationale Integration auf lange Sicht zu sichern. Absoluter Mittelpunkt war der Präsident, er allein war Quelle aller Macht, suchte die 150 Kandidaten der Nationalversammlung aus und designierte die Minister, welche mehr oder weniger simple Exekutivorgane waren.²¹⁾

Die Rolle der Einheitspartei (U.N.C.) ist seither in jeder Beziehung gewachsen, während die Bedeutung des Parlaments an Gewicht verlor. In der täglichen administrativen Praxis bewirkte die neue Konstitution allerdings keine großen Veränderungen, vielmehr ergab sich eine Konsolidierung des status quo. Was sich aber nunmehr stärker fortsetzte, war die Schwächung und Benachteiligung des anglophonen Westteiles in Richtung auf eine Unterordnung in den Übergewichtigen französischsprachenden Teil.

Bereits während der letzten Jahre übersiedelten die britischen und amerikanischen Missionen und Institutionen von Buéa in die Bundeshauptstadt Yaoundé. Jetzt verlor die einstige Hauptstadt Westkameruns völlig ihre Vorrangstellung.

Die Schaffung von sieben Provinzen, fünf in der frankophonen und zwei in der anglophonen Zone, sowie die Unterteilung in »Departements« und »Arrondissements« waren stark vom Vorbild der französischen Zentralverwaltung beeinflusst.

Der Umstand, daß die Gouverneure auf beträchtliche Kompetenzen in ihren Provinzen verweisen konnten, indem sie den Präsidenten unmittelbar vertraten, würde zwar eine gewisse Art des Föderalismus ermöglichen, noch dazu da einige regionale Integrationszonen und Zentren wie Douala, Edéa oder Baffoussam und überhaupt die besonderen infrastrukturellen Gegebenheiten dies begünstigen, spießt sich aber an den sehr national ausgerichteten Tendenzen der Partei, Administration, Armee und Elite des Landes.

So ist die Armee heute neben der Partei ein Hauptkriterium der Zentralbehörden. Sie spielte in der politischen Entwicklung Kameruns, im Gegensatz zu anderen afrikanischen Staaten, eigentlich eine relativ unbedeutende Rolle, was jedoch nicht heißen soll, daß sie im Falle von Krisen oder Unruhen nicht die politische Bühne betreten würde.

Der 20. Mai, Datum der Errichtung der »République Unie«, fungiert seither als Nationalfeiertag, als »Tag der wahren Wiedervereinigung«.

Die erste Wahlkampagne zur neuen Nationalversammlung 1973 war deutlich von einer »Gleichmacherpolitik« gekennzeichnet, zudem warnte man eindringlich vor jedwachen autonomen Bestrebungen und meinte: »Die Kandidaten seien Abgeordnete der Partei und Nation, sie haben primär deren Interessen zu vertreten und lokale Belange oder regionale Interessen hintanzustellen«.²²⁾

Der in der Folge einsetzende wirtschaftliche Aufschwung des Landes im Zeichen des »Libéralisme planifié«, dank großer ausländischer Projekte und Investitionen, besei-

tigte zwar nicht die krassen sozialen Mißstände und Unterschiede, sicherte aber immerhin eine innere Ruhe, deren Beibehaltung mit allen Mitteln erreicht werden mußte, was bis dato schließlich auch gelungen ist.

Nach der Version Kameruns und eingedenk der traditionellen Gesellschaftsstrukturen ist das absolute Präsidialsystem einziger Garant einer friedlichen Entwicklung und somit Mittel zur permanenten Konfliktlösung. Minister und Regierungsmitglieder sind allein dem Präsidenten und keineswegs dem Parlament verantwortlich. Die nach der nochmaligen Wiederwahl Ahidjos im Jahr 1975 verkündete »Dekonzentration« des Systems kann als weiterer geschickter politischer Schachzug angesehen werden, um den diversen aufflackernden föderalistischen Bestrebungen die Angriffsspitze zu nehmen.²³⁾

Der »zweite« Mann im Staate ist interessanterweise nicht der Premierminister, sondern der Präsident der Nationalversammlung, der im Falle des Ablebens des Staatshaupts automatisch die Macht übernimmt. Immerhin kommt dem Parlament somit eine gewisse Schlüsselrolle zu.

Die Aufteilung der Ministerposten schließlich entspricht in der Regel einem föderalistischen Proporzmodell.²⁴⁾

Die jüngste Revision der Konstitution vom 9. Mai 1975 erweiterte nunmehr einerseits die Zuständigkeiten des Obersten Gerichtshofes (»Cour Suprême«), allerdings in unbedeutendem Maße, andererseits die Rolle und Funktion der Partei (U.N.C.) und ihrer Suborganisationen, wie Jugend- und Frauenkomitees.

Mit Argumenten und Phrasen wie »unité nationale« oder »développement auto-centré« versucht man die neuesten Zentralorgane zu rechtfertigen und zu qualifizieren.

In Wirklichkeit werden allerdings die letzten föderalistischen Einrichtungen, ohnehin nur verkümmert entwickelt, systematisch in den Hintergrund gedrängt.

Es bleibt die Frage offen, ob das System der Einheitspartei und das Wesen des nationalen Einheitstaates mit den Grundprinzipien der Demokratie vereinbar sind, um tatsächlich als notwendige Etappe auf dem vielzitierten Weg zur sozialen und friedlichen Entwicklung des Landes angesehen werden zu können.

Allein das Einkammersystem in Kamerun zeigt schon die juristische Fiktion des Föderalismus, der natürlich mit dem Nationalismus und seinem Aufblühen nicht mithalten kann. Die Folge ist, daß die politische Praxis, abgesehen von einigen Ausnahmen, die regionale Autonomie und die ethnischen Minderheiten, im überlagernten »Interesse der Nation« ignoriert.²⁵⁾

4. Die Möglichkeiten einer föderalistischen Politik in Hinblick auf eine permanente ethnische Konfliktlösung

Wir haben Spuren föderalistischer Tendenzen in der Evolution des politischen Systems in Afrika und speziell in Kamerun verfolgen können, dabei sind wir auch auf

ethnische Konfliktsituationen gestoßen. Angesichts der vorhandenen Diversität ist das durchaus keine Überraschung, noch dazu wenn man bedenkt, welche Schwierigkeiten zu anderen Zeiten, in anderen Staaten am Beginn ihrer Unabhängigkeit auftraten.

In Kamerun waren die Prioritäten der politischen Führung stets gleichgeblieben: Realisierung der nationalen Einheit und Absicherung des Regimes.²⁶⁾

Andere Objekte, ob Erfüllung der Wirtschaftspläne, Verbesserung der Infrastruktur oder Befriedigung der minimalsten Bedürfnisse der Bevölkerung, sind prinzipiell von sekundärer Bedeutung. Daß aber gerade derartige Dinge für die nationale Integrität und die Konsolidierung der Machtverhältnisse ausschlaggebend sind, sollte nicht vergessen werden.

Unter dem Motto »Einheit macht stark« gehen nationale Interessen klar vor regionale. Gewisse Freiheiten in kulturellen Belangen ethnischer Gruppen existieren nur dank einer einkalkulierten Toleranz, eine Politik, die nicht verabsäumt, die Gefahren und Nachteile von Stammesrivalitäten, Tribalismus und Aufteilungen regelmäßig an die Wand zu malen, sicherlich nicht ganz zu Unrecht.²⁷⁾

In der Weise aber wie die zentralistische Administration ihre Hegemonie über die Bevölkerung ausübt, wird bewirkt, daß diese ihre eigenen sozialen Zonen sucht, wo sie eine gewisse Freiheit und Autonomie genießen kann. Allgemein steht die Masse der Kameruner der Politik sehr passiv gegenüber. Eine effektive Verbindung zwischen Volk und Staat ist ebenso wenig vorhanden wie irgendwelche Kommunikation der Elite zu den breiten und armen Schichten. Die wenigen Kräfte, die von unten her nach oben zu stoßen versuchen, werden schon in ihrem Anfangsstadium neutralisiert.

Der harte tägliche Kampf ums Überleben, die unentwegte Suche nach Brot, Arbeit und Bleibe entfremdet die Bevölkerung noch weiter vom Staat, der »für sie ohnehin nichts tut«, und läßt die Stammessolidarität als einzige Zuflucht gegen den Verwaltungsapparat erscheinen.

So ergibt sich in sozio-politischer Hinsicht paradoxerweise eine Situation, in der der Staat, dessen Hauptziel die nationale Einheit ist, die Solidarität der ethnischen Gruppen unbewußt und zwangsläufig stärkt.²⁸⁾

4.1. Föderalisierung und Demokratisierung

Wenn man auf afrikanischer Seite die extrem schlechte Ausgangsposition nach der Erlangung der Unabhängigkeit betont und den zentralistischen Einheitsstaat und das nationale Einparteiensystem als einziges und effizientestes Mittel zur Stabilisierung und Entwicklung definiert und rechtfertigt, so ist das zweifelsohne nicht so einfach von der Hand zu weisen.

Einheitliche Formen können ethnische Konflikte und Spannungen abschwächen. Voraussetzung ist aber auf lange Sicht ein bestimmtes demokratisches Partizipationsmodell.²⁹⁾

Alle gegenwärtigen Systeme, auch das derzeitige Regime in Kamerun, scheinen auf die Dauer nur erfolgreich und positiv zu sein, wenn sie in der Tat als eine notwendige Übergangslösung praktiziert und angesehen werden.³⁰⁾

Eine echte Demokratisierung verlangt aber mehr als notgedrungenes und verständnisvolles Abwarten bis sich der Zyklus der nationalen Entwicklung erfüllt, d.h. im Falle Kameruns, nach der Periode der Wiedervereinigung und nationalen Einheit automatisch eine demokratische Ära eintritt.

Mehr föderalistische Aktionen und Institutionen könnten für die demokratische Entwicklung nicht nur fördernd, sondern sogar lebenswichtig sein.

Man könnte sagen, das System in Kamerun beinhaltet in gewisser Weise ein Image von einer ethnischen Einheit jakobinischer Prägung, wo die partikularistischen Identifikationen systematisch dem Nationalgefühl untergeordnet sind. Ist dieses Nationalgefühl einmal etabliert, kann ohne den Tribalismus fürchten zu müssen, der ethnischen Diversität als auch, ohne Abspaltungen zu begünstigen, einem pluralistischen Parteiensystem Rechnung getragen werden.

Das Gefühl der Stammeszugehörigkeit, in der Bevölkerung tief verankert, würde derzeitige und künftige Spannungen abbauen und sich nur mehr auf die kulturelle Dimension verlagern und deren Antagonismen gerecht werden.³¹⁾

Wenn momentan einzelne Beispiele von autonomen und gleichgeordneten Gruppen in der Praxis aufgezählt werden können, so auch deshalb, weil bürokratische Unzulänglichkeiten und die beschwerlichen Verbindungswege und Kontrollmöglichkeiten dafür sorgen.

In erster Linie muß man aber davon abgehen, Oppositionen grundsätzlich als destruktiv oder subversiv anzusehen und sie brutal unterzuordnen. Unumgängliche Bedingung für eine permanente ethnische Konfliktlösung sind direkte Gespräche und ständige Beziehungen mit den verschiedenen Gruppen, um den diversen Interessen jeweils Rechnung tragen zu können. Nur so kann auf die Dauer eine Befriedung und Gleichordnung der ethnischen Gruppen hergestellt werden.³²⁾

Dabei darf man die pseudo-föderalistische Politik der Jahre 1961 bis 1972 und all ihre Fehler natürlich nicht wiederholen. Denn wenn der Apparat des Föderalismus, wie dies besonders im anglophonen Weststaat der Fall war, zu Komplikationen, Verwaltungschaos und Korruption führt, so ist klar, daß hier etwas nicht stimmen und funktionieren kann.³³⁾

4.2. Föderalisierung und soziale Entwicklung

Die Sorge der Kameruner Regierung um Einheitsstaat und Nation gestaltet sich letzten Endes deshalb so schwierig und langatmig, da so etwas nicht geboren, sondern vielmehr erst nach langen Kämpfen geformt wird. Die zu einer Nation zusam-

mengeschmolzene menschliche Gemeinschaft vereint nicht nur ethnische Unterschiede. Der springende Punkt dabei ist, daß derart wichtige Kriterien wie Einheit, Gleichheit oder Solidarität auf einer langen gemeinsamen Geschichte beruhen. Diese gemeinsame Geschichte fehlt den Stämmen und Kulturen noch.

Im Zeichen größter infrastruktureller, sozialer und technischer Wandlungen und Schwierigkeiten, nicht zu vergessen die beängstigende Landflucht, gestaltet sich jede Politik der Zentralisierung auf die Dauer als Nachteil und sehr schlechtes Instrument für eine gesunde harmonische und soziale Entwicklung. An und für sich ist der Zentralismus, eingeführt von der kolonialen Verwaltung, schon ein negatives Phänomen jeder Integration und den pluri-kulturellen Strukturen des Landes und seiner Leute überhaupt nicht angepaßt.

Wenn die föderalistische Idee in Kamerun auch unterentwickelt und relativ neu ist und sicher auch nicht alle anstehenden Probleme sofort lösen kann, so wäre sie doch imstande, im Verlauf des Entwicklungs- und Integrationsprozesses eine wichtige und gerechte Rolle zu spielen. Föderalistische Institutionen selbst bewirken noch keine kulturelle, soziale, politische oder wirtschaftliche Entwicklung. Sie verhindern aber, daß diese blockiert, gebremst oder verzerrt wird und so den Gegebenheiten und Aspirationen des Landes nicht mehr entspricht.

Die Ablösung der zentralistischen Strukturen durch föderalistische Institutionen erscheint als eines der vordringlichsten Probleme. Beispiele von regionalen, föderativen Integrationsgebilden, wie sie bereits in vielen Teilen Afrikas existieren sind wohl begrüßenswert, lassen aber nach wie vor jede Effizienz missen, da es nicht zuletzt an ideologisch-föderalistischer Motivierung mangelt.³⁴⁾

Es gilt nunmehr, daß Antagonismus und Reichtum der ethnischen Gruppen voll und positiv zur Geltung kommen, in bewußter und gleichgeordneter Weise, damit der nationale Integrationsprozeß keinen Anlaß zu tribalistischen Ausschreitungen, Unruhen oder Unzufriedenheiten gibt.³⁵⁾

Nur so sind die internen Kräfte des Regimes, Partei, Administration und Armee, hinkünftig in der Lage, eine dauerhafte und gerechte soziale Entwicklung und damit permanente ethnische Konfliktlösung zu garantieren.

Andauernde regionale Benachteiligungen würden nur den Keim für spätere Konflikte liefern, ob Benachteiligungen von ganzen Regionen, Provinzen, sozialen Schichten, diversen Stämmen oder Kreisen der Gesellschaft.

Auf der Ebene eines dezentralisierten Partizipationsmodells wie des integralen Föderalismus sind Möglichkeiten für die nationale Einheit als auch für überregionale Zusammenarbeit der Länder und ethnischen Gruppen gegeben. In der Anerkennung der kulturellen Verschiedenheiten und Lebensformen liegt die bestmögliche Entwicklungsmöglichkeit und die Chance für jeden im totalen Einheitsstaat nicht unterzugehen.

5. Bibliographie

- ANSPRENGER F., Politik im schwarzen Afrika, die modernen politischen Bewegungen im Afrika französischer Prägung. Köln-Opladen 1961.
- ARDENER E., The nature of the Reunification of Cameroon. in: African integration and desintegration, hrsg. v. Hazlewood, London 1967.
- BAYARD J. F., Le Régime Politique Camerounais 1958-1972. Diss. Paris 1973.
- BENJAMIN J., Dix ans de fédéralisme camerounais (1961-1970). in: Fédéralisme et nations, Montréal 1971.
- BOCKEL A., L'administration camerounaise. Paris 1971.
- COULON CHRISTIAN, Système politique et Société dans les Etats d'Afrique noire. in: Revue française de sc. pol., XXII, 15, 1972.
- DECRAPE PHILIPPE, Le Panafricanisme. Paris 1970.
- EWONDO B., Le fédéralisme dans les pays en voie de développement. Paris 1971.
- GONIDEC P. F., L'Etat Africain. Paris 1970.
- GONIDEC P.F., La République fédérale du Cameroun. Paris 1969.
- GONIDEC P. F., Les systèmes politiques africains.
I. L'évolution, la scène politique, l'intégration nationale. Paris 1971.
II. Les réalités du pouvoir. Paris 1974.
- HAZLEWOOD A., African Economic Integration and Desintegration. London 1968.
- JOHNSON W.R., The Cameroon Federation: Political Union Between English- and French-speaking Africa. in: French Speaking Africa, The Search for Identity, hrsg. v. Lewis, New York 1965.
- JOHNSON W.R., The Cameroon Federation, Political Integration in a Fragmentary Society. Princeton 1970.
- LE VINE V. T., The Cameroon Federal Republic. Ithaca 1971.
- LIPPENS PHILIPPE, Démocratie économique et démocratie sociale au Cameroun. in: Revue des études coopératives, 151, 1968.
- MERCIER PAUL, Remarques sur la signification du tribalisme actuel en Afrique noire. in: Cahiers int. de sociologie, XXXI, 1961.
- NASSARA PIERRE, Aspects de la domination politique au Cameroun. in: Revue franc. d'études pol. africaines, 113, 1975.
- NYERERE J. K., Ujamaa — The Basis of African Socialisme. London 1962.
- NYERERE J. K., Democracy and the Party System. London 1967.

- OWONA JOSEPH, La nouvelle constitution camerounaise du 20 mai 1972 de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire. in: RJPIC, Paris, März 1973.
- OWONA JOSEPH, La reforme politique et constitutionnelle de la République Unie du Cameroun. in: RJPIC, Paris, Nov. 1975.
- RUBIN N., Cameroon, an African Federation. London 1971.
- SENGHOR L. S., Liberté II, Nation et voie africaine du socialisme. Paris 1972.
- SILLS N. D., The Break-up of the Central African Federation. Notes on the Validity of Assurance. in: African Affairs, CCXC, 1, 1974.
- TABUWE A., Tradition Versus Modernity. A Socio-Political Survey of Conflicts in African Societies. in: Cameroon Law Review/Revue Camerounaise de Droit, Dez. 1975.
- THIAM DOUDOU, Le Fédéralisme africain. Paris 1972.
- TRAORE-LO-ALBERT, Forces politiques en Afrique noire. Paris 1966.
- WALLERSTEIN I., Ethnicity and national integration in West Africa. in: Cahiers d'études africaines, 13, 1961.
- WALLERSTEIN I., Africa, the Politics of Unity. New York 1967.
- WELCH C.E., Federalism and political attitudes in West Africa. in: African Affairs, III, 1969.

ANMERKUNGEN

- 1) siehe Artikel von J. Cherrier (Le Monde diplomatique, 20.8.1975) über das Scheitern des politischen Systems in Afrika.
- 2) siehe P. F. Gonidec, L'Etat Africain, Paris 1970.
- 3) siehe Beitrag von F. Kinsky über den integralen Föderalismus, sowie Grundsätze des »Bundesstaat und Föderalismus« Inst. f. Föderalismusforschung, Innsbruck 1976.
- 4) siehe D. Thiam, Le Fédéralisme Africain, Paris 1972, S. 73.
- 5) Hingegen kann die Geschichte der USA auf den Sieg der föderalistischen Bestrebungen verweisen. Wohl gab es auch hier viele unterschiedliche Kulturen, Sprachen, Religionen etc., die gemeinsame Zielsetzung jedoch vereinte alle zum sogenannten »melting pot«. Von afrikanischer Seite wird immer wieder betont, daß sie im Gegensatz zu den Amerikanern oder Chinesen ihr Schicksal nicht in die eigenen Hände nehmen konnten und bis heute nicht können.
- 6) siehe D. Thiam, Fédéralisme, S. 66 ff.
- 7) Senghor betonte seit 1958 immer wieder die Notwendigkeit der jungen Staaten, in eine Union oder Konföderation einzutreten, und wies auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Vorteile hin. Er entwarf verschiedene Modelle nach dem Muster der Schweiz, Kanadas, Jugoslawiens und der BRD und föderative Lösungen in- oder außerhalb der Französischen Republik: »Pour une

- solution fédéraliste«, »Pour une Union des Etats confédérés de France et d'outremer«, »Pour une République Fédérale Française«, »Balkanisation ou Fédération«, in: L. S. Senghor, *Liberté II* — Nation et voie africaine du socialisme, Paris 1971, S. 158 ff.
- 8) Der »Mali-Föderation«, einer Union von Senegal und Französisch-Sudan von 1959, folgte 1960 die Unabhängigkeit und Abspaltung von Senegal, Mali, Obervolta und Dahomay (heute: Benin). Das bedeutete ebenso das vorzeitige Ende der 1958 gegründeten »Parti du Regroupement africain« und der 1959 geformten »Parti de la Fédération Africaine«, zweier föderativer, überregionaler Parteien.
 - 9) siehe Senghor: »Nous sommes, par vocation, des fédéralistes. Car qu'est-ce que la fédération sinon le système qui établit l'égalité entre les pays, partout, entre les races«. L. S. Senghor, *Liberté*, S. 103.
 - 10) Laut Schätzungen sind etwa 30.000 Ausländer in Kamerun ansässig bzw. tätig, zum Großteil Franzosen.
 - 11) Die Institution der Kirche ist übrigens ein wirksames Element der Einheit und Zentralisierung und wird daher vom Staat nicht ungern gesehen. Genauso steht es mit dem strengen, hierarchischen Ordnungsprinzip des Islam, zu dessen Bekennern auch der Präsident Ahidjo zählt.
 - 12) Die Wiedervereinigung der »zwei« Kamerun war eines der Hauptanliegen der »Union des populations du Cameroun«, einer radikalen, nationalen Partei, gegründet 1948, Gegenstück zum »Bloc démocratique camerounais«, gegründet 1951. Seit dem Parteikongreß von 1953 verfolgte man ein gemeinsames Konzept der Wiedervereinigung, deren treibende Kraft logischerweise der größere französische Ostteil war. Das englische West-Kamerun war zu dieser Zeit autonomer Teil der Föderation Nigeria. Hier bekannten sich die »Cameroon National Congress«-Partei und die »One Cameroon«-Partei zur Wiedervereinigung.
 - 13) Den unerfüllten Erwartungen gesellten sich noch innere Unruhen und Stammeskämpfe hinzu. Die ethnischen Gruppen wehrten sich gegen das nationale Programm Ahidjos, dem seit jeher nachgesagt wurde, daß er niemals die leiseste Spur von föderalistischen Zielen verfolgte. Tatsache ist, daß die Regierung die oppositionelle demokratische Partei, die ihr altes föderalistisches Projekt für Kamerun wiederaufnehmen wollte, in der Folge systematisch bekämpfte. siehe dazu Ahidjos Erklärung zum Einheitsstaat, und J. F. Bayard, *Le régime politique camerounais 1958-1972*, Diss. Paris 1973, S. 50 ff.
 - 14) Der frankophone Oststaat »Cameroun oriental«, mit der Hauptstadt (zugleich Bundeshauptstadt) Yaoundé, zählte damals 3,2 Millionen Einwohner, der anglophone Weststaat »West-Cameroon«, mit der Hauptstadt Buéa, 0,8 Millionen.
 - 14a) Laut Artikel 15 der Konstitution konnte der Präsident sämtliche Maßnahmen ergreifen und die Autonomie der Teil-Staaten praktisch übergehen. Dies erfuhr eine Bedeutung und Aktualität ersten Ranges, waren doch die ganzen Jahre von Unruhen und Rebellionen gekennzeichnet, wie die der Bamilékés, eines der größten und mächtigsten Stämme weit und breit. Diese Unruhen (1966-1967) konnten zum Teil nur mit Hilfe französischer Truppen niedergeschlagen werden.
 - 15) Die Einheitspartei war teilweise schon 1962 installiert, als die Führer von vier Parteien, der »Parti des démocrates chrétiens«, »Parti national travailliste camerounais«, »Parti socialiste camerounais« und »Plurité de Parti camerounais«, verhaftet und wegen angeblicher Subversion und illegalen Waffenbesitzes zu langen Freiheitsstrafen verurteilt wurden.
 - 16) »Tout ce qui divise les Camerounais doit être combattu« (A. Ahidjo), siehe J. F. Bayard, *Régime*, S. 189.
 - 17) Dies ist umso verständlicher, wenn man bedenkt, daß in der traditionellen Gesellschaft der »Chef« als solcher Akkumulator aller verschiedenen Interessen und Werte, somit ein zentraler Punkt ist. Das moderne politische System reflektiert diese Aspekte, und der Staatschef wird als der Mittelpunkt der Nation und als der Garant für Stabilität und Einheit angesehen. So ist eine starke Führerfigur nur recht und billig; vgl. dazu Parallelen in der europäischen Geschichte. Siehe A. Tabuwe, *Tradition versus Modernity. A Socio-political Survey of Conflicts in African Societies*, in: *Cameroon Law Review/Revue Camerounaise de Droit*, Juli-Dez. 1975, S. 110.
 - 18) 1968 behauptete Ahidjo über seine Politik folgendes: »Nous avons duré, parce que nous sommes raisonnables et parce que nous sommes des passionnés!«

- 19) Die relativ große innere Ruhe und Stabilität in Kamerun wurde nur durch einige Schauprozesse getrübt. So wurden der Bischof von Nkongsamba, Monseigneur Ndongmo, wegen angeblicher Subversion verurteilt und des Landes verwiesen und der Führer der extrem-radikalen Partei »Union des Populations du Cameroun« und Anstifter der Bamileké-Rebellion, Ernest Ouandié, 1971 in Baffoussam, dem Zentrum der Bamileké, hingerichtet. Zur Versöhnung und Verbesserung der Beziehungen zu diesem mächtigen Stamm wurden an ihn zwei Ministerposten vergeben. Der Ausnahmezustand jedoch endete erst 1972, gewisse Notverordnungen dauerten noch länger an.
- 20) Nach Ansicht des Präsidenten waren die »föderalistischen« Strukturen ein Handicap für die weitere Entwicklung: »Dans ces conditions, où les structures fédérales apparaissent comme un handicap au développement rapide du pays et où en revanche, le peuple camerounais a déjà consacré dans les faits sa profonde unité, ma conviction est que le moment est venu de dépasser l'organisation fédérale de l'Etat. J'ai, en conséquence, conscient de mes responsabilités à l'égard de la nation et devant l'histoire, décidé de consulter, par voie de référendum, le peuple camerounais, souverain et maître de son destin, sur l'institution immédiate d'un Etat unitaire«. in: Cameroon Tribune, 19.1.1976.
- 21) Bei den Wahlen 1970 zum Beispiel standen 2699 Kandidaten auf der Wahlliste, die von dem Parteibüro jeweils angefertigt wird.
- 22) siehe Erklärung Ahidjós vom 2. Mai 1973 über die Qualität der Abgeordneten: »Ceci suppose que les députés à l'Assemblée Nationale de la République Unie du Cameroun, non seulement soient choisis en fonction de leur capacités personnelles, mais encore se situent, transcendent tout particularisme à l'échelon de la Nation. C'est pourquoi la loi dispose que désormais les députés seront élus sur une liste nationale et que le territoire national tout entier constituera une circonscription électorale unique«. Über die Stellung der Abgeordneten meinte der Sekretär des Parteibüros »Bureau Politique National«: »Les députés qui seront investis, seront des députés de la nation, qui seront là pour appliquer le programme tracé par le parti et le gouvernement«. Siehe P. Nassara, Aspects de la domination politique au Cameroun, in: Revue française d'études politiques africaines, 113, Paris 1975, S. 98 ff.
- 23) So wird unter anderem betont, daß der Präsident in Zukunft gewisse Kompetenzen an den Premier und die Minister abzugeben gedenke. Siehe J. Owonde, La réforme politique et constitutionnelle de la République Unie du Cameroun. in: RJPIC, Nov. 1975, S. 495.
- 24) ebenda, S. 495 ff. (Die Anzahl der Minister wechselt andauernd).
- 25) D. Thiam spricht wohl noch von einer »föderalistischen Praxis« in Kamerun, meint dazu aber, daß im gegenwärtigen Entwicklungsprozeß praktisch kein Platz für einen Föderalismus sein kann. siehe D. Thiam, Fédéralisme, S. 164.
- 26) siehe Erklärung Ahidjós am Kongreß von Ebolowa 1962: »L'unité nationale se trouve être ainsi notre objectif essentiel de l'homme, l'hypothèque à purger préalablement afin de nous considérer comme fils de la patrie camerounaise. Aucun obstacle, aucun intérêt matériel, sentimental, idéologique ne saurait nous arrêter sur la voie de l'unité nationale«.
- 27) So erklärte Ahidjo 1972 in Douala: »A cet effort d'unité, toutes les forces vives du pays doivent concourir notamment nos différents ethnies, qui recèlent encore dynamisme et richesses culturelles. Mais ce dynamisme et ces richesses culturelles ne peuvent contribuer à l'unité que s'ils sont pris en charge par l'Union Nationale Camerounaise. Autrement sous prétexte de valoriser les traditions, les manifestations à caractères tribalistes risqueraient de conduire à une cristallisation de particularismes, vecteurs de division et néfastes à la consolidation de l'unité et de la conscience nationale. Ce que, de toute évidence, nous ne permettrons pas«. Zum Vergleich ein Auszug aus einer der jüngsten Erklärungen Ahidjós (»Jeune Afrique«, 19.3.1976): »La diversité ethnique, linguistique, géographique qui caractérise le Cameroun a toujours été considérée, non sans raisons, comme un obstacle majeur à l'unité nationale. Mais cette diversité n'est pas notre moindre richesse: le bilinguisme pour lequel nous avons opté, la défense d'un patrimoine culturel varié, la cohabitation des religions chrétienne, musulmane, animiste indiquent assez que nous entendons sauvegarder et enrichir le pluralisme de notre civilisation. Tout en oeuvrant sans relâche pour éliminer cet aspect négatif de la diversité ethnique qui constitue le tribalisme«.

- 28) Mercier sieht darin eher ethno-psychologische Gründe: »Les oppositions ethniques actuelles expriment et reflètent bien d'autres choses que les différences culturelles et des hostilités traditionnelles qui se poursuivraient sous d'autres formes.... Ce fait capital, c'est la cumulation de différenciations modernes — dans le degré de développement économique, de développement de l'enseignement, dans la nature des transformations religieuses, etc. — avec des différenciations traditionnelles, la valorisation de celles-ci servant de moyens d'expression, entre autres, aux revendications suscitées pour les déséquilibres, les inégalités dont elles-la sont l'origine«. siehe P. Mercier, Remarques sur la signification du tribalisme actuel en Afrique noire. in: Cahiers internationaux de sociologie, XX, 1961.
- 29) siehe A. Tabuwe, Tradition, S. 109.
- 30) So wie dies Präsident Senghor kürzlich ausdrückte, indem er meinte, daß das Einparteiensystem in der gegenwärtigen Praxis für Senegal nicht mehr zweckmäßig sei, und man nunmehr zum Pluralismus übergehen müsse.
- 31) siehe Erklärung des Gouverneurs der Provinz Littoral, M. Ndango: »La poursuite de l'objectif d'unité et de paix nous commande de détribaliser les manifestations de culture. C'est ainsi que nos danses, en particulier, devront plutôt nous rapprocher les uns et les autres, nous unir«.
- 32) siehe A. Tabuwe, Tradition, S. 208.
- 33) Das betraf im besonderen Konflikte um Kompetenzbereiche zwischen der Bundesexekutive und der lokalen Polizei sowie Rivalitäten der Regionalbehörden mit den regionalen Bundesinspektoren. Ein großer Fehler war übrigens die Auflösung der traditionellen »House of Chiefs«. siehe J. F. Bayard, Régime, S. 166.
- 34) Beispiele sind u.a.: OCAM, CEAO, EACM, UDEAC, UMOA, UME, OMVS, RAN, OCDN, ATEC, Comm. Niger, Comm. Tchad u.v.a. siehe A. Hazlewood, African Economic Integration and Desintegration, London 1968.
- 35) dazu I. Wallerstein, Ethnicity and National Integration in West-Africa, in: Cahiers d'Etudes Africaines, 13, 1961: »There are four principal ways in which ethnicity serves to aid national integration. First, ethnic groups tend to assume some of the functions of the extended family and hence they diminish the importance of kinship roles; two, ethnic groups serve as a mechanism of resocialisation; three, ethnic groups help keep the class structure fluid and so prevent the emergence of castes; fourth, ethnic groups serve as an outlet for political tensions«.

**SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTES FÜR
FÖDERALISMUSFORSCHUNG**

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976.
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**. Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976.
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976.
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977.
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977.
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Héraud, Peter Pernthaler**, Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977.

**VERÖFFENTLICHUNGEN DER ÖSTERREICHISCHEN
SEKTION DES CIFE**

- Band 1** **Project Life - 2000** Herausgeber Contact Fachmessen
Salzburg, 5020 Salzburg, Südtirolerplatz 11 (1976)
(Erschienen bei: Wolfgang Neugebauer, Wiss. Verlags-
buchhandl. A - 5027)
- Band 2** **Die Europäische Gemeinschaft und Österreich**
Herausgeber Fried Esterbauer — Reinhold Hinterleitner
(1977)
- Band 3** **Formen und Methoden transnationaler Raumplanung**
europäischer Grenzregionen
Fried Esterbauer (1977)
- Band 4** **Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung**
Herausgeber Fried Esterbauer — Guy Héraud —
Peter Pernthaler (1977)

