

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

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

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

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 Kirchturnspolitik 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.

Innsbruck-Pau, im Frühjahr 1977

Die Herausgeber

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 dirigierten 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⁾.

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

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;

- 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

— 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 vornherein, 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 VerfassungsgerichtshofErkenntnis die Diskussionen um die Straflosigkeit der Abtreibung beendet werden, noch wurden die Auseinandersetzungen um den österreichischen Rundfunk durch höchstrichterliche Rechtsentscheidungen geringer.

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 hierbei 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

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 ausreichend sein soll.

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

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 Konfliktregelungsaufgaben 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.

setzgebungsverfahren (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 entläßt.

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 insofern 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.

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 Konfliktreglungspotential 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

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.

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.

- 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); Merk1, 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 Föderalismusforschung, Innsbruck, 4
- 36) Bundesstaat und Föderalismus, 5
- 37) Art. 2, lit. b des Staatsgrundgesetzes über die Einführung eines Reichsgerichtes, RGB1. 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

- 63) Loebeinstein, Verwaltungsgerichtsbarkeit-Föderalismus (1976) in: Die Entwicklung der österr. Verwaltungsgerichtsbarkeit (herausgegeben von Lehne/Loebeinstein/Schmetschek) 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 Loebeinstein 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 Rechtssprechung 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

- 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

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 Verkennung 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-

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 unregelter 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 Konflikten 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

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.

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.

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⁾

der Hoffnung ihrer e n d g ü l t i g e n B e s e i t i g u n g, 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 Konflikt r e g e l u n g 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.

C o s e r 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 I n t e n s i t ä t und G e w a l t s a m k e i t. 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 Konfliktenintensität.

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-

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-

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 Regulationssystem 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-

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

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 Wesen des Menschen sich besinnender Elemente der Demokratie bedienen, auch wenn diese nicht im Sinne der »exakten« Wissenschaft begründbar sind.

Nun kann das Volk als Ganzes 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 gleiche 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 einini-

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 Agenden Macht und Kompetenzen an gemeinsame Organe übertragen wird.

M c W h i n n e y 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 u n d Zentripetalität zum W e s e n des Föderalismus gehören. Beide Prinzipien bilden im Föderalismus eine Synthese und das Verhältnis beider Prinzipien zueinander gibt dem Föderalismus den jeweiligen Charakter.

Z e n t r i f u g a l i t ä t umschreibt die »Weg-vom-Zentrum-Bestrebungen« der autonomen Glieder und bedeutet die permanente Auseinandersetzung mit der Selbständigkeit gegenüber dem in der Regel stärkeren Gesamtgebilde⁶⁵⁾.

Z e n t r i p e t a l i t ä t 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.

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, wörunter auch die Stärkung der Position des Individuums und kleiner sozialer Einheiten verstanden

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 konfliktnähernde 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 e r u n g vorgebeugt, indem Kompetenzen, die von ausschließlicher 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

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 nicht von vornherein 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

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, Theorie, 114 ff., an diesem verengten 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; Pernthaler, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, öZÖR 19 (1969), 361 ff.; Kojan, 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 fließender 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) Merk, Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZÖR 1 (1921), 337.

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

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-

Faröer-Inseln, der Aland-Inseln, des Kosovo) und eine personal-ethnische Dezentralisation (Beispiele: die Statute der Sorben in der DDR, der Deutschen in Nord-schleswig, 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.

2. Weil die Volksgruppe einer anderen, dominierenden, kulturell völlig an gepaßt 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 »Francia-tion« 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 Mitglie-des (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. Übr-ens 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

»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 föderierte 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 föderierter 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 föderierten 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.

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

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.

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.

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⁾.

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* Hauptsprachraum ⁵⁶ 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

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 süddeutschen 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 Walsersiedlungen 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: t r i n k e n wird zu t r i c h e, s t i n k e n zu s t i c h e, A n k e (»Butter«) zu A a c h e, W i n k e l zu W i 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 r¹⁰⁶⁾.

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 Westkukaskus G e o r g i s c h¹⁰⁸⁾,
- 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

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⁾.

Frosla »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⁾, *Gampadona* 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 Barbísch, 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.

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 Donaumaums 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).

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. Der kleine Elsässer 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 geistig entwurzelt, 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. Unser Erdteil

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 Heimate Erde und zum Geheimnisvollen in ihr. Ein solches Heidentum tut uns allen heute bitter not« (Paul Sérant) ²³⁴).

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
- BUNDLE, 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

- 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

- 56) Sprachen
- 57) Theodor Weiter 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 Weiter in Straka 212. Karte in Jus: »Les nationalitâts 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

- 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 *Sprachspiegel*, 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 Erstkläßler unter dem Faschismus: »Wir hatten von allem und jedem unsere ganz bestimmten Vorstellungen (...). Unsere Kirche war Einheit von Kirche und Turm — in der Bibel 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 Verzone, *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

- (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, Provenzalisch (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 *sor'acqua* und *frate focu* (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 Dialekt Sprecher: 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.

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-

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 Verkenennung 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

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 sodann 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-

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⁾.

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 Oligarchiebildung⁽³⁴⁾ 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

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.

- 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? Reinbek 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

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 Oranjen 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

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 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

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 verfassungsgebenden Kammern verfaßten in Eile einen Artikel 107quater, womit die Regionen geschaffen wurden.

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 fördernde 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

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

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

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 (Gliedstaaten) — 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 Gliedstaaten, b) zu ihrer geopolitischen Natur.

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 zuwenig 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.

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

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

- 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 wohlherwogeneren 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 notwenigen 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.

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⁾.

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.

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.

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-

ANDREA CHITI-BATELLI, ROM

EINE FÖDERALISTISCHE STRUKTUR FÜR ITALIEN ALS BESTANDTEIL EINER FÖDERALISTISCHEN GLIEDERUNG EUROPAS

(unter dem Gesichtspunkt der Förderung der kulturellen und sprachlichen 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.«

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 Verfassunggebenden 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 Verfassunggebenden 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.

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.

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«.

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

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 unübersehbaren 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.

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

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

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.

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.

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 Verfassungsgesichtshofs 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.

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 Entschließung 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

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 Schuldienere 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-

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-

schen Föderalismus gemischtssprachige 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

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-

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«,

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 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

(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 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 Hirnspinnst 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.

- 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 Seminario 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 reg. 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

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

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-

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 unersetzlicher 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

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.

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

**»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.

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 umsomehr 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⁾

- I. 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

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

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 (zwangswise 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-

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.

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

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-

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 wirksamer 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

- 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 Selbstbestimmungsidee. 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 Cappenberger 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-

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.

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) Südpotugal (gekennzeichnet durch die Latifundien)
- b) Nordpotugal (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) Balearn
- 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

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 Wiederbelegung 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

- 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.

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 kriegesischen 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

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 aserbaidshanisch 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 aserbaidshanischen Bevölkerung auf friedlichem Wege geregelt werden sollte, bezeichnet¹¹⁾. Von den Kurden war überhaupt nicht die Rede. Als die Sowjets im November 1946

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.

irakischen Kurden abzugeben, eine Garantie, die allerdings ein bloßes Papier blieb. Bedenkt man, daß Stammesfehden und die bei solchen Dingen mit spielende 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-

»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

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 Exécutive 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, Khanaquin 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 Zugänglichmachung des Gebietes für die irakischen Truppen gedient hätten. Dafür mußten sich die Kurden den Vorwurf holen, sie wären gegen jede Hilfe und Modernisierung.

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) Aserbajdschan 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

- 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 Armenier, die durch Ausrottungs- 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.

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.

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.

3.1.3. 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⁾.

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

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 Staatsoberhauptes 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 Einheitsstaates 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

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-

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.

- 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 Bamiléké, 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 Staatsoberhaupt 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!«

- 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«.

