

Selbstbestimmung und Mitverantwortung : zur Kernfrage des Föderalismus

Autor(en): **Kägi, Werner**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **39 (1959-1960)**

Heft 8: **Föderalismus in der heutigen Welt**

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-160968>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

SELBSTBESTIMMUNG UND MITVERANTWORTUNG

Zur Kernfrage des Föderalismus

VON WERNER KÄGI

Die *Notwendigkeit der Einheit* macht sich immer imperativer geltend: innerhalb der einzelnen Staaten, in den verschiedenen Kontinenten, für die ganze Welt. Ein Denken, das aus dem Niedergang und den Katastrophen der letzten Jahrzehnte die nötigen Folgerungen zieht, muß solche Einheit — zur Verhinderung der Kriege und zur Bewältigung der bedrängenden Probleme des Atomzeitalters — anstreben. Die Idee einer universalen Ordnung ist aus einer Utopie zu einem Postulat der praktischen Politik geworden.

So weit das freie kritische Denken reicht, ist es aber auch klar, daß diese Einheit nur eine *Einheit in der Vielheit* sein kann. Unser Zeitalter aber ist von starken totalitären Tendenzen bedroht, nicht nur von seiten der totalitären Regimes, welche jene massive Unitarisierung und Zentralisierung, die umfassende «Gleichschaltung», bejahen und wollen, sondern starke vereinheitlichende Tendenzen sind auch in der freien Welt am Werk. Es wäre aber für die Menschheit nichts gewonnen, sondern vielmehr alles verloren, wenn die «Anarchie der Souveränitäten» der Nationalstaaten durch den Schritt zum Weltstaat «überwunden» würde, denn dies könnte unter den heutigen politisch-gesellschaftlichen Bedingungen und Tendenzen wohl nur den Schritt zu einem weltumfassenden polizeistaatlichen Regime bedeuten. Ohne jedes Gegengewicht, ohne maßgebenden Widerstand, unentrinnbar!

Das Atomzeitalter erfordert eine weltumfassende Ordnung, in der die Weltverantwortung schließlich in Freiheit von der ganzen Menschheit getragen wird. Diese *menschlich-menschheitliche Ordnung* kann aber nur eine irgendwie *föderative* sein, welche die *unabdingbare Selbstbestimmung* mit der *notwendigen Mitverantwortung* verbindet. In dieser Situation muß die alte Idee des Föderalismus neu aufgegriffen und durchdacht werden. Dies muß im Geiste eines nüchtern-kritischen Realismus geschehen, der vor den harten Problemen weder in die Stratosphäre der Utopie ausweicht noch die Idee selbst preisgibt.

Die föderalistische Idee

Das Wort «Föderalismus» kommt vom lateinischen *foedus*, welches Bündnis, Bund, Vereinigung von Gemeinwesen bedeutet, oder auch — und diese Nachbarschaft ist nicht zufällig, sondern tief bedeutsam — für

Vertrag und für Treue steht. Föderalismus meint also stets eine engere Verbindung von Gruppen bzw. Gemeinwesen zu einem umfassenderen Verband. Föderalismus ist nicht der Gegensatz zur Einheit überhaupt, wohl aber zu jeder massiven, uniform-zentralistischen, «gleichschaltenden» Einheit. Die *föderative Einheit* ist durch folgende Momente gekennzeichnet: Es ist eine Einheit, die der Autonomie der Glieder und damit der Eigenart und Vielgestaltigkeit im Rahmen des Ganzen Raum läßt; es ist eine Einheit, in der die Glieder ein Recht haben, Ordnung und Weg des ganzen Verbandes irgendwie mitzubestimmen. Diese *Verbindung von Selbstbestimmung und Mitbestimmung* — die föderative Freiheit — ist für jede föderalistische Ordnung kennzeichnend. Obgleich es auch in der föderativen Ordnung tatsächlich stärkere und schwächere Glieder und allerlei Vorrangs- und Abhängigkeitsverhältnisse gibt, so beruht die föderative Ordnung rechtlich doch auf der Gleichheit und Gleichordnung der Glieder. Föderalismus ist Genossenschaft zwischen Gruppen bzw. zwischen Staaten. Gemäß dem föderativen Baugesetz ist die Verantwortung weit «unten», in den engen und engsten Kreisen, lokalisiert; die umfassendere Gemeinschaft soll jeweils nur jene Kompetenzen und damit Verantwortungen übernehmen, welche die engere nicht oder nicht richtig zu tragen vermag (Prinzip der Subsidiarität). Die föderative Ordnung ermöglicht die Achtung der Rechte der Minderheiten im Rahmen des umfassenderen Verbandes. In der föderalistischen Ordnung ist die Macht dezentriert («vertikale Gewaltenteilung»). Sie ist eine wichtige Gewähr gegen die Allmachtstendenzen; man könnte sie geradezu als die Staatsform des Widerstandes bezeichnen.

Obgleich auch der *bolschewistische Totalstaat* sich vor der Welt auf seinen «Föderalismus» beruft — die Sowjetverfassung gibt sich äußerlich als eine «bundesstaatliche», welche den Gliedstaaten formell (viel weitergehend als alle anderen Bundesstaaten!) sogar das Sezessionsrecht eingeräumt hat (Art. 17 der Verfassung von 1936: «Jeder Unionsrepublik bleibt das Recht auf freien Austritt aus der USSR gewahrt») und ihnen eine gewisse kulturelle Autonomie beläßt —, ist es für ein unbeirrbares Denken von vornherein klar, daß *totalitärer Einparteistaat und Föderalismus a priori unvereinbar sind*. Föderalismus ist das allseitige Nein zu jeder totalitären Ordnung. Zwischen freiheitlichen Regimes und totalitären Regimes kann es denn auch nie eine föderative Verbindung, sondern höchstens den Waffenstillstand einer «Koexistenz» geben. Diese aber kann zwischen solchen Gegensätzen gerade nicht ein «friedliches» Miteinander, sondern lediglich ein mißtrauisch-abwartendes Nebeneinander sein. Föderalistische Ordnung dagegen setzt bei aller Toleranz gegenüber der Verschiedenartigkeit doch *eine letzte Einheit der konstituierenden Grundwerte* — in Freiheit anerkannt und in Treue festgehalten — voraus. Nur auf solcher Grundlage ist das föderalistische «agreement to differ» möglich.

Föderalismus ist das *freiheitliche Bauprinzip menschlicher Gemeinschaft*, die von der einzelnen menschlichen Person über die engeren und weiteren Verbände schließlich zum Menschheitsverband aufsteigt. Seine beiden *Eckpfeiler* aber sind die Selbstbestimmung der Glieder und ihre Mitverantwortung für die Ordnung des Ganzen.

Föderalismus und Selbstbestimmung

«Selbstbestimmung» ist eine der großen Leitideen und eines der hohen Ziele für alles politische Ordnungsstreben. «Selbstbestimmung» ist eines der Fundamente freiheitlicher Ordnung, gleichzeitig aber auch ein Postulat, in dessen Namen politische Ordnung in gefährlicher Weise aufgelöst werden kann.

«Selbstbestimmung» ist oft geradezu mit *politischer Freiheit* identifiziert worden. Der Einzelne wäre demnach politisch nur dann frei, wenn er lediglich seinem eigenen Willen folgte. Aber ist das in einer größeren menschlichen Gemeinschaft, in einem politischen Verband überhaupt möglich? Darum hat die demokratische Theorie, soweit sie nicht einfach beim absoluten, schrankenlosen Recht des Mehrheitsentscheidenden stehen blieb, immer wieder gerungen. Wie ist die Ordnung zu gestalten, damit der Einzelne, indem er dem Gemeinwillen folgt, dennoch letztlich — so hat auch Rousseau das Grundproblem des *Contrat social* umschrieben — nur seinem eigenen Willen folgt? Die freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie, zumal mit den Institutionen einer weitgehenden «direkten» Demokratie, läßt auch dem Dissentierenden die Möglichkeit der Einflußnahme, der Initiative, der Revision, der «Appellation an den besser informierten Souverän», der periodischen Wahlen usw., um sich für seine Ideen und Begehren einzusetzen. Er wird — von der Grenzgestalt des prinzipiellen Opponenten abgesehen, für den Opposition Bedürfnis, ja geradezu Lebensform ist, und für den eigentlich nur die Anarchie als «Staatsform» bleibt — nicht immer bei der überstimmten Minderheit, sondern oft auch bei der bestimmenden Mehrheit sein, so daß er sich doch als Bürger, das heißt als Mitbestimmenden und nicht als Untertan, über den ein fremder Wille verfügt, fühlt.

Ein Höchstmaß an «Selbstbestimmung» wird indessen, zumal in einem vielgestaltigen, gegensatzreichen Gemeinwesen, nicht durch die Demokratie an sich, sondern nur durch eine *föderalistisch* gestaltete Demokratie ermöglicht. Die unitarisch-zentralistische Demokratie hat in der Regel eine starke Tendenz zur Vereinheitlichung. Sie ist mißtrauisch gegen alles Sondertümliche, gegen Autonomien und Sonderrechte. Sie unterscheidet nicht mehr zwischen den legitimen «Sonderrechten», welche der Gerechtigkeit dienen, und den illegitimen «Ausnahmerechten», die ihr widersprechen. Die Vereinheitlichung und der Egalitarismus sind

für sie das große Ziel und die Kriterien staatsrechtlich-politischen Fortschrittes. Von dorther erhält die Mehrheitsentscheidung etwas brutal Absolutes. Ganz anders *die föderalistisch aufgebaute Demokratie*. Sie läßt der Eigenart und der Vielgestaltigkeit ihr Recht im Rahmen des Ganzen. Sie erinnert die Mehrheit an ihre Schranken. Die Kraft der Demokratie erweist sich weniger in der forschen Mehrheitsentscheidung, die sich über alle Autonomien und Unterschiede hinwegsetzt — das kann in staatlichen Notzuständen auch hier vorübergehend ein Gebot der Existenzerhaltung sein —, als vielmehr in der Art, wie sie Minderheiten behandelt. Die Begrenzung der Mehrheitsentscheidung erfolgt nur zum Teil institutionell, im wesentlichen dagegen durch das föderalistische Ethos, das heißt als Selbstbegrenzung des Souveräns. Der Föderalismus hat nur Bestand, so lange in einer Gemeinschaft der Wille zum föderalistischen «*sum cuique*» — weit über das rechtlich Gesollte hinaus — lebendig bleibt. Daher haben wir in der Schweiz eine beinahe instinktive Abneigung gegen die Sicherung von Minderheiten durch *Sonderstatut*. Wir empfinden es irgendwie als ein Herausfallen aus der Gemeinschaft, aber auch als ein Zugeständnis des Versagens der umfassenderen Gemeinschaft der Minderheit gegenüber. So hat der Kanton Tessin seinerzeit das in bester Absicht zum Schutze seiner «*italianità*» vorgeschlagene Sonderstatut abgelehnt. Es ist nun aber sehr zweifelhaft, ob die Selbstbestimmung gegen die neue Welle der Überfremdung, die heute vor allem vom Erwerb von Grund und Boden und von der Wirtschaft her droht, anders als durch eine teilweise Begrenzung der von Bundes wegen für die ganze Schweiz geltenden liberalen Grundrechte wirksam geschützt werden kann. Das ist ein tiefer Eingriff; aber es kann auch in der freien Gemeinschaft immer wieder nötig werden, die eine oder andere Freiheit zu begrenzen, um die Ordnung des Ganzen zu erhalten. Der Appell an die Selbstdisziplin allein genügt hier nicht. Diese Feststellung ist in keiner Weise eine Kritik an den Tessinern. Dieser Appell würde in einer ähnlichen Lage auch in allen übrigen Kantonen — sogar in den reichsten! — nicht hinreichend sein. Es wird allerdings nicht leicht sein, eine der freiheitlichen Grundordnung konforme Gestalt eines begrenzenden Sonderstatuts zu schaffen. Aber es bleibt offenbar zur Erhaltung der Grundlagen für die Selbstbestimmung des Kantons Tessin im allgemeinen und der «*italianità*» im besonderen kein anderer Weg.

So können Föderalismus und persönliche Freiheit wie auch Föderalismus und politische Freiheit unter bestimmten Umständen *antinomisch* werden. Dies aber darf die Einsicht in keiner Weise verdunkeln, daß sie nicht an sich antinomisch sind, wie man oft behauptet hat. Im Gegenteil: sie dienen alle dem gleichen Nomos, dem gleichen Ziel, nämlich der Verwirklichung der Freiheit in der Gemeinschaft und zumal in einer vielgestaltigen Gemeinschaft. So wie Demokratie nur möglich ist auf der Grundlage der persönlichen Freiheit, so ist sie, vor allem im großräumi-

gen Gemeinwesen, nur wirklich in föderalistischer Aufgliederung, auf dem Unterbau der Demokratie der kleinen Gruppe (insbesondere der Gemeindeautonomie). Und föderalistische Ordnung hinwiederum kann nur bestehen, wenn sie von der persönlichen Freiheit und Verantwortung durchwirkt und getragen ist.

Auf diese Weise aber vermag die föderalistische Ordnung *ein Optimum an Selbstbestimmung* zu verwirklichen. Wir betonen: sie gewährleistet es nicht automatisch. Sie kann auch versagen, zu einem unfruchtbaren und zersetzenden Pluralismus führen. Aber sie ist doch *eine Möglichkeit* und für ein vielgestaltiges Gemeinwesen die *einzig*e Möglichkeit zu jener optimalen Verwirklichung der Selbstbestimmung.

Die Bedrohung der Selbstbestimmung

Die hohe Idee der Selbstbestimmung war in der Neuzeit immer wieder von zwei Seiten her bedroht: Auf der einen Seite durch den extremen Anspruch auf vollständige, bindungslose Autonomie, auf der anderen Seite durch das Aufgehen in der umfassenderen Einheit.

Die erstere Tendenz führt zwangsläufig zur *Auflösung und Anarchie*. Hinter der Forderung der Selbstbestimmung kann ein aus höchstem Verantwortungsbewußtsein erhobenes, objektiv eindeutig gerechtes und gerechtfertigtes Begehren stehen, zum Beispiel einer Minderheit, welche alle Voraussetzungen für die Autonomie besitzt, deren Autonomiebegehren aber im bisherigen Staatsverband hartnäckig durch längere Zeit hindurch mißachtet worden sind. Sie erhebt sich gegen die Unterdrückung durch den Staatsverband, der ihr das Recht auf Selbstbestimmung verweigert. Sie macht im Widerstand das eigene Recht geltend. Hinter dem Kampfruf der «Selbstbestimmung» kann aber auch das egoistische und objektiv höchst ungerechtfertigte Begehren einer kleinen Gruppe stehen, die im Namen einer Minderheit handelt. Die Aspirationen der ganzen Minderheit dienen dann der idealen Verkleidung des Machtwillens der kleinen handelnden Gruppe. Wenn ihr dabei der Appell an das Positive nicht gelingt, dann versucht sie es zumeist mit dem Appell an das Negative, der sehr oft — wenigstens vorübergehend — wirksamer ist: Das «malaise» über einzelne Ungerechtigkeiten wird bis zur Feindschaft gegenüber dem bisherigen Verband gesteigert; aus einer Reihe von (vielleicht objektiv zum Teil berechtigten) Reformwünschen wird eine Staatsaktion. Der Vorgang hat sich auf europäischem Boden in den letzten Jahrzehnten mehrmals wiederholt: Eine Ungerechtigkeit gegenüber einer Minderheit verdichtet sich zum Gefühl der Zurücksetzung, der Paria-Existenz, schließlich zum Minderheitenkomplex. Alte Wunden werden immer wieder aufgerissen. Aus dem Gespräch mit der Mehrheit wird mehr und mehr der Prozeß gegen die Mehrheit. Anstelle der Diskussion

treten Kundgebung und Gegenkundgebung, die immer weiter trennen. Aus dem Verfahren der geordneten Revision wird schließlich die Vorbereitung der Sezession.

Die entgegengesetzte Gefahr droht der föderativen Struktur und dem Selbstbestimmungsrecht *von der Einheit und vom Einheitsdenken* her, sei es, daß sich die unitarisch-zentralistischen Tendenzen verstärken, übermächtig und schließlich unwiderstehlich werden; sei es, daß die föderalistischen Kräfte nachlassen, der Wille zur Selbstbestimmung verblaßt; sei es — und das wird in der realen geschichtlichen Entwicklung wohl der häufigere Fall sein —, daß der Prozeß der Vereinheitlichung sich aus einer Wechselwirkung zwischen der Verstärkung der Einheitstendenzen und der Schwächung der föderalistischen Kräfte ergibt. Es hat eine Zeit gegeben, wo die *Idee der Einheit* die Menschen faszinierte, wo Vereinheitlichung gegenüber aller Vielgestaltigkeit a priori als das Wertvollere erschien, ja geradezu mit Fortschritt identifiziert worden ist. Föderalismus aber wurde mit Rückständigkeit, ja mit Reaktion gleichgesetzt. *Jean-Jacques Rousseau*, der zwischenstaatlich sehr föderalistisch dachte — leider hat er das Werk, das er nach dem *Contrat social* über die Ordnung der zwischenstaatlichen Föderationen schreiben wollte (vgl. C. s. 3. Buch, 15. Kap. am Ende, und dazu Anmerkung 2 daselbst), nicht geschrieben —, hat für die Gestaltung der innerstaatlichen Ordnung alle «*corps intermédiaires*» als Gefährdung der «*volonté générale*» sehr radikal abgelehnt. Die Begrenzung seiner direkten Demokratie auf sehr kleine Staatswesen wurde in der Folge kaum mehr beachtet, und so erhielt die nationaldemokratische Ideologie der Französischen Revolution ein entschieden unitarisch-zentralistisches Gepräge. Die «*république une et indivisible*» wurde eifersüchtig gehütet; sie war sozusagen der einzige Glaubensartikel, der sich durch alle Phasen der Revolution hindurch als Konstante behauptet hat. Im Kampf gegen den (übrigens sehr gemäßigten) Antizentralismus der Girondisten wurde der Begriff «*fédéralisme*» geradezu zum Schimpfwort und Bannfluch. Die französische Revolutionsideologie hat einebnend auf das Rechts- und Verfassungsdenken auch der föderalistischen Gemeinwesen eingewirkt. *Otto von Gierke* hat bereits im letzten Jahrhundert darauf hingewiesen, daß der Versuch, den Bundesstaat mit den Begriffen eines am Einheitsstaat geschulten Denkens konstruieren zu wollen, der Quadratur des Zirkels gleiche. Wir haben es — unter dem mächtigen Einfluß des (demokratisch-absolutistischen) französischen und des (monarchisch-absolutistischen) deutschen Rechtsdenkens dennoch getan. Wenn man den Einheitsstaat als die Normalform (und als Ziel der Entwicklung) des Staates ansieht, dann wird man zwangsläufig versuchen, die Anomalie der föderalistischen Gebilde, insbesondere auch den Bundesstaat, von dort her zu konstruieren. Zwar ist der Föderalismus nach *Denis de Rougemont* «*le contraire absolu d'un système*»; die Staatstheorie hat ihn aber doch mehr und mehr in diese

unitarisch-zentralistische Zwangsjacke gepreßt und im Banne des absolutistischen Souveränitätsgedankens auch den Bundesstaat auf einen «dezentralisierten Einheitsstaat» relativiert. Diese unitarische Theorie des Föderalismus ist zwar nicht die entscheidende Ursache des Niederganges des Föderalismus; doch war diese inadäquate Theorie eine der Schwächen des Föderalismus in den letzten Jahrzehnten.

Daß es so weit kommen konnte, ist allerdings weitgehend auf eine *machtvolle Einheitstendenz in der gesellschaftlichen Entwicklung* zurückzuführen. Die Wissenschaft, zumal die angewandte Wissenschaft, die moderne Technik, Handel und Verkehr drängten aus den engen Räumen immer stärker zum umfassenderen Raum. Um aber an den Segnungen des umfassenderen Raumes teilzuhaben, mußte man sich ihm öffnen. Das ist ein wichtiger Aspekt in der Verfassungsentwicklung der letzten Jahrzehnte: In der Auseinandersetzung zwischen den sogenannten «konservativen» («reaktionären») und den «progressiven» Tendenzen hat sich zumeist der Schritt in der Richtung der unitarisch-zentralistischen Ordnung als verlockender erwiesen als das Festhalten an der föderativen Selbstbestimmung.

Die Demokratie ist nicht als solche eine Antinomie zum Föderalismus. Im Gedanken der Selbstbestimmung treffen sich die beiden vielmehr sehr eng. Eine Antinomie zum Föderalismus entsteht aber durch die Radikalisierung der Gleichheit in der egalitären Demokratie. Der Egalitarismus, die Inflation der Gleichheit, ist mißtrauisch gegen alle Eigenart, gegen alles Sondertümliche und sucht alle Ungleichheiten einzuebnen.

Man hat die neuen Schritte zur stärkeren Einheit häufig einfach als *Notwendigkeit der Entwicklung* hingestellt. Dieses Argument hat lange Zeit eine geradezu zwingende Evidenz gehabt und ist für ein Denken, das sich gerne als «realistisch» gibt, auch in der Gegenwart weithin überzeugend. Und doch beginnen wir heute wieder grundsätzlicher zu fragen: Was heißt «Notwendigkeit der Entwicklung»? Wohin wird jene fortschreitende Unitarisierung und Zentralisierung schließlich führen? Was bedeutet der Verzicht auf die föderalistische Selbstbestimmung für die Verfassungsordnung, für Freiheit und Demokratie, für Rechtsstaat und Sozialstaat? Angesichts des totalitären Leviathan, der im 20. Jahrhundert in verschiedenen Ausprägungen Wirklichkeit geworden ist, ist der Sinn für Selbstbestimmung ganz neu geweckt worden. —

Die Unklarheit des Selbstbestimmungsrechtes

Das Prinzip des Selbstbestimmungsrechtes ist vor allem nach dem ersten Weltkrieg zu großem Ansehen und zu weiter Verbreitung gelangt. Viele verkündeten es mit dem Eifer, aber auch mit der Absolutheit, mit der politische Wundermittel zumeist verkündet werden. Die grundlegende

Einsicht schien auf den ersten Blick sehr überzeugend: man soll jeder (nationalen) Gruppe das Recht geben, über ihre politische Form und ihre politische Existenz selbst zu entscheiden. Dadurch erst wird die Freiheit und Würde des Einzelnen voll respektiert; dadurch allein wird Demokratie als volklich-homogene politische Gemeinschaft verwirklicht; und dadurch werden auch die entscheidenden Ursachen für die Konflikte, Bürgerkriege und Kriege aus der Welt geschafft. Auf der Basis des Selbstbestimmungsrechtes würde — so glaubten viele wohlmeinende Doktrinäre — eine *neue Legitimitätsgrundlage* für eine tragfähige Völkerordnung erstehen.

Zwar hat es nicht an frühen Warnern gefehlt. Es waren zum Teil einfach die Vertreter und Nutznießer des Status quo, auch eines ungerechten und unhaltbaren Status quo; es waren zum Teil wirkliche Reaktionäre, auch den berechtigten Anliegen der Selbstbestimmung völlig unzugänglich. Aber es waren auch andere Warner darunter, welche die Gefahren, die *großen Gefahren eines abstrakt verkündeten Selbstbestimmungsrechtes* vorausgesehen haben. Der Bannfluch der kompromißlosen Anhänger aber traf alle in gleicher Weise.

Die *politische Praxis seit 1919* hat den Warnern — den um die Freiheit und wirkliche Selbstbestimmung besorgten Warnern — Recht gegeben. Das Selbstbestimmungsrecht hat nicht zu der erwarteten Ordnung und Befriedung geführt, im Gegenteil: Die Politik im Zeichen des Selbstbestimmungsrechtes hat neue gefährliche Spannungen und zusätzliche Unrast geweckt. Dabei ist zunächst zuzugeben, daß das Versagen zum Teil darauf zurückzuführen war, daß man die Politik des Selbstbestimmungsrechtes sehr opportunistisch durchführte. Man hat es den Besiegten auferlegt, im eigenen Lager aber verleugnet; man hat es von Staaten, denen man feindlich gesinnt war, mit harter Konsequenz gefordert, den befreundeten Völkern gegenüber dagegen auch auf gerechte Folgerungen nachsichtig verzichtet. Vom diabolischen Opportunismus der Totalitären gegenüber dem Selbstbestimmungsrecht ganz zu schweigen: Hitler hat sich in seinen Forderungen für die deutschen Minderheiten oft mit großem Pathos auf das Selbstbestimmungsrecht berufen. Anlässlich der Annexion Österreichs konnte er dann aber in einer Rede mit viel Nachdruck ausrufen: «Was können Wörter wie Unabhängigkeit und Souveränität bedeuten für einen Staat mit nur 6 Millionen Einwohnern?!»

Aber auch eine völlig konsequente und objektive Handhabung des Prinzips des Selbstbestimmungsrechtes hätte kaum zu anderen Ergebnissen führen können, ja, man muß im Rückblick feststellen, daß gerade die nicht-folgerichtige Anwendung in einzelnen Fällen Schlimmeres und Schlimmstes verhütet hat. Das Prinzip der Selbstbestimmung, radikal und konsequent durchgeführt, ist nicht ein Prinzip der Ordnung, sondern ein Prinzip der Anarchie.

Diese historischen Erfahrungen haben dann im Gegensatz dazu

geführt, daß man das Selbstbestimmungsrecht als «anarchistisches Prinzip» stigmatisierte und ihm überhaupt jeden Wert und Sinn absprechen wollte. Man hat zum Teil, gerade umgekehrt, alles, was schief war in der Welt, auf das Selbstbestimmungsrecht zurückführen wollen.

Die ganze Problematik ist im Staatsrecht wie im Völkerrecht, in innerstaatlichen wie in zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen, aufgebrochen. Sie weist auf eine *verhängnisvolle Unklarheit* im Prinzip des Selbstbestimmungsrechtes zurück.

Die Unklarheit beruht in der (scheinbaren) Klarheit des *abstrakten* Prinzips. Sollte die Forderung der Selbstbestimmung im «demokratischen Zeitalter» nicht von einer Evidenz sein, die jeden Zweifel bannt? Sollte es nach einer Epoche, in der so viel Autokratie und Fremdherrschaft zu einer Ordnung der Unfreiheit geführt hatten, die Forderungen, daß die «Selbstbestimmung» anstelle jener «Fremdbestimmung», die «Autonomie» anstelle der «Heteronomie», die «Autokephalie» anstelle der «Heterokephalie» (Max Weber) treten sollte, nicht gerade in jener absoluten, kompromißlosen, abstrakten Form gerechtfertigt sein?

Die *Problematik* des Selbstbestimmungsrechtes, als abstraktes Prinzip formuliert, mag im Vergleich zum Prinzip der Freiheit und Würde der menschlichen Person verdeutlicht werden. Die Freiheit und Würde der menschlichen Person ist ein absoluter Grundwert der freien Gemeinschaft. Auch bei der Anwendung dieser Grundnorm auf den konkreten Fall mögen sich allerlei Probleme stellen, und doch ist sie eine klare Richtnorm, die grundsätzlich zu klaren Folgerungen führt. Sie ist eine primäre Norm. Das Prinzip des Selbstbestimmungsrechtes dagegen ist eine sekundäre Norm in dem Sinne, als ihre Aufgabe darin besteht, die primären Werte — wie eben die Freiheit und Würde der menschlichen Person — in der politischen Gemeinschaft optimal zu verwirklichen. *Sie ist nicht selbst das Richtmaß, sondern nur auf jenes höhere Richtmaß ausgerichtet.* Eben deshalb aber kann es auch nicht einfach darum gehen, dieses Prinzip des Selbstbestimmungsrechtes *radikal* durchzuführen. *Die radikale Folgerichtigkeit führt vielmehr auch hier zum Unsinn.* Wer soll das Recht der Selbstbestimmung haben? Die «Nation», das «Volk»? Nur das *ganze* Volk oder *auch* Teile des Volkes? Nur eine *relativ große* Gruppe (wie groß?) oder *auch kleinere* Gruppen (wie klein höchstens?)? Nur die «sprachliche», «kulturelle», «nationale», «politische» Gruppe oder auch die «soziale», «konfessionelle» usw.? Ein radikal verstandenes Selbstbestimmungsrecht müßte zu einem *hoffnungslosen Pluralismus*, zu einer vollkommenen Anarchie führen. Solcher Auflösung aber würde, in einem fast naturgesetzlichen Rückschlag des Pendels, die *massive Einheit* folgen, in welche die Selbstbestimmung wieder sehr radikal der Fremdbestimmung weichen müßte.

Trotzdem bleibt der *Sinn* des Selbstbestimmungsrechtes bestehen, aber mit der Eingrenzung, welche einer der größten politischen Denker der

Neuzeit, *Edmund Burke*, gegenüber allen politischen Ordnungsprinzipien anbringen wollte: *in proportion and with reference*. Nur *im Rahmen des Ganzen*, das bei jeder Entscheidung vor Augen stehen muß, und nur in der *konkreten* Entscheidung in einer bestimmten Situation kann der große Gedanke der Selbstbestimmung *verantwortlich verwirklicht* werden.

Die Kernfrage des Föderalismus

Die Kernfrage des Föderalismus ist *die Frage der Verantwortung*, in der doppelten Ausrichtung, welche alles personale Sein in freier Gemeinschaft kennzeichnet: Einerseits *als selbständige Verantwortung* für die Ordnung der engeren Gemeinschaft, die «*Selbstbestimmung*», und andererseits *als Mitverantwortung* bei der Ordnung der umfassenderen Gemeinschaft: die «*Mitbestimmung*». Personale und föderative Gemeinschaft wird nur so lange möglich bleiben, als der Wille zu solcher Selbstbestimmung und Mitbestimmung lebendig ist.

Föderalismus aber wird es nur geben, solange der *Sinn für Vielgestaltigkeit und damit für das Recht auf Eigenart* lebendig ist. Die Eigenart kann nur in einer Ordnung der Selbstbestimmung erhalten und entfaltet werden; nur der föderalistische Geist wird sie nicht als etwas zu Überwindendes, sondern als Element des Reichtums verstehen und verteidigen. Die föderalistische Ordnung allein ermöglicht in einer vielgestaltigen Gemeinschaft eine maximale Anerkennung und Wahrung der Eigenart.

Föderalismus wird es andererseits nur geben, solange der Sinn für die Einheit in jener Vielheit und damit für die Mitverantwortung für das umfassende Ganze erhalten bleibt. Vielheit ohne Einheit führt zu einem beziehungslosen Pluralismus, zu einem bindungslosen Partikularismus.

Wo der *Sinn für die «Vielheit in der Einheit»*, die Individualität und das Farbige in der Gemeinschaft, verblaßt, wo die Einebnung oder «Überwindung» der Unterschiede als etwas Erstrebenswertes erscheint, entfällt eine Grundvoraussetzung föderalistischer Ordnung. Wo der *Sinn für die «Einheit in der Vielheit»* für das Zusammengehen und Zusammenwirken in einer vielgestaltigen Ordnung fehlt, kann es andererseits auch keine föderalistische, sondern nur eine pluralistische Ordnung geben.

Es wird für die Zukunft des Föderalismus sehr grundlegend sein, daß wir *klar denken*, daß wir insbesondere das Prinzip des Selbstbestimmungsrechtes klarer erfassen und für die praktische Anwendung deutlicher erklären. Aber noch viel grundlegender wird es sein, ob die Bürger eines föderalistischen Gemeinwesens bereit sind, *die umfassende Verantwortung, vor die sie gestellt werden, zu tragen*: die Selbstbestimmung in der Ordnung des engsten Kreises und die Mitbestimmung an den Ordnungen der umfassenderen Kreise.

Wir leben in einer Zeit unheimlicher Dynamik. Die einen möchten

angesichts der Entwicklung zur kontinentalen bzw. weltumfassenden Einheit die Selbstbestimmung überhaupt preisgeben und die ganze Verantwortung (und die ganze Problematik, mit der man auf nationalem Boden nicht mehr fertig wird!) einfach auf die umfassendere Gemeinschaft abwälzen. Die anderen möchten gerade umgekehrt gegenüber der unheimlich drohenden umfassenden Einheit das Recht auf Selbstbestimmung festhalten, ja sie postulieren — wie einzelne Vertreter eines «*fédéralisme intégral*» — eine radikale Auflösung der großen politischen Körper in kleine und kleinste (autonome) Einheiten. Diese *extremen Positionen* sind gleicherweise *Fluchterscheinungen*, die eine nach vorn, die andere nach rückwärts. Beide sind durch *die Angst* motiviert, die eine durch die Angst vor der Selbstbestimmung, die andere durch die Angst vor der Mitverantwortung. Und beide führen nicht zu einer Lösung, sondern, direkt oder auf Umwegen, zu neuen Katastrophen.

Wir müssen in steigendem Maße an den Lasten und Problemen der umfassenderen Gemeinschaften — Europas, der freien Welt und der ganzen Menschheit — *mittragen*. Aber wir müssen gleichzeitig versuchen, den engeren und engsten Kreisen *ein möglichst großes Maß an Selbstbestimmung zu belassen*, weil nur so freie Gemeinschaft und ein solider Aufbau der umfassenden Ordnung möglich ist. Der verhängnisvolle Prozeß der Expropriation der engeren Kreise — allzuoft war es eine Selbstentmündigung —, der sich auf nationalem Boden im Zeichen der Souveränität weitherum ereignet hat, darf sich auf internationalem Boden nicht noch einmal wiederholen, denn die Endstation könnte nur ein totalitärer Weltstaat sein.

Die Entscheidung darüber, wie weit die Selbstbestimmung festzuhalten und wie weit neue Mitverantwortung zu ergreifen ist — eine äußerst komplexe Frage —, kann *nur in der konkreten Situation* gefaßt werden. Unverlierbarer *Richtpunkt* aber muß auch hier die Frage sein: Wie kann freie und verantwortliche menschliche Gemeinschaft am besten verwirklicht und (auf lange Sicht) erhalten werden?

Die föderalistische Idee gibt uns hier kein einfaches Rezept, aber sie weist uns — immer als umfassende Ordnungsidee im oben skizzierten Sinne verstanden — doch die klare Richtung im Ringen um eine menschlich-menschheitliche Ordnung.