

Dossier : Zukunft des Föderalismus

Objektyp: **Group**

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

Band (Jahr): **76 (1996)**

Heft 4

PDF erstellt am: **08.08.2024**

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

<http://www.e-periodica.ch>

Robert Nef

FÖDERALISMUS – EINE STRATEGIE DER KOMPROMISSE

Die zunehmende globale Vernetzung ruft nach neuen Formen politischer Organisation und Kooperation. Ist der Föderalismus wirklich das politische Organisationsprinzip der Zukunft, welches die Kapazität und Flexibilität von Netzen fruchtbar macht, oder führt er zu neuen Verstrickungen? Nach dem Grundsatz der Subsidiarität rückt die Gemeinde- und Privatautonomie ins Zentrum des Interesses.

Der an der University of Alabama lehrende amerikanische Politologe *William H. Stewart*¹ hat mit wissenschaftlicher Akribie in Verbindung mit einer erfrischenden Portion Spieltrieb und Sammellust nicht weniger als 495 verschiedene Konzepte des Föderalismus ermittelt, in alphabetischer Reihenfolge mit Textauszügen und Zitaten charakterisiert und in einem geistreichen Einleitungsskizze kommentiert. Damit belegt er die in der Begriffs-, Institutions- und Wirkungsgeschichte angelegte Vielfalt föderalistischer Strukturen und die Phantasie der wissenschaftlichen und politischen Kommentatoren, welche immer wieder neue Adjektive und Metaphern gefunden und erfunden haben, um die Komplexität zum Ausdruck zu bringen. *Morton Grodzin* beschreibt etwa den amerikanischen Föderalismus als «*marble cake federalism*», als Marmorkuchen, «*in welchem verschiedenfarbige Ingredienzen in einem untrennbaren Gemenge verbunden sind, und dessen Farben sich in vertikalen und diagonalen Adern und unerwarteten Wirbeln durchmischen*». Ebenfalls dem kulinarischen Bereich entstammt der «*spaghetti federalism*» («*the image of spaghetti comes from simultaneous trends of diversity and convergence*», p. 161) und der «*sweet and sour federalism*», bei dem sich zeigt, dass Bundeshilfe zwar süß ist, die Bedingungen und Auflagen, die damit verbunden werden aber sauer aufstossen können.

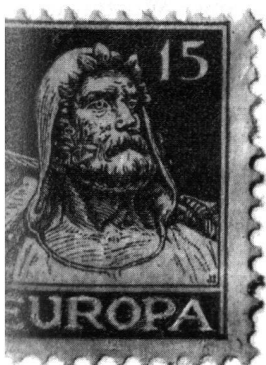
Schwierigkeiten bereiten auch die Bedeutungsunterschiede in verschiedenen

Sprachen sowie die Anwendung im jeweiligen historischen und nationalen Kontext. Die Bezeichnung hat immer wieder als positive Umschreibung des eigenen Programms gedient, aber auch für die negative Kennzeichnung des politischen Gegners erhalten müssen. (Vgl. dazu «Liberal», «föderalistisch», konservativ» – «vertauschte Mäntel» beim Übersetzen, *Robert Nef*, «Schweizer Monatshefte», Bd. 74, 1994, S. 5 ff.) Dieser Artikel hat verschiedene sehr gehaltvolle Zuschriften ausgelöst, auf die im folgenden kurz eingegangen werden soll. Der Kompromiss zwischen zentralistischen und dezentralistischen Strebungen ist schon im Begriff angelegt. Die klassische Auseinandersetzung dazu ist in den *Federalist Papers* 1787 von *Hamilton*, *Madison* und *Jay* eröffnet worden. *Jörg Baumberger* gibt in seiner Zuschrift dazu folgende Präzisierungen:

«Wir haben keinen Anlass, die amerikanischen Verfassungsschöpfer eines geheimen Zentralismusplans zu verdächtigen. Sie strebten sicher redlich eine föderalistische Verfassung im konventionellen, theoretischen Sinne der multiplen «Untertanenschaft» und der Souveränitätsteilung an. Die politische Konfiguration der Zeit zwang sie jedoch, ihr Grundgesetz vor allem nach einer Seite zu verteidigen: gegen die Verfechtung grösserer Rechte der Gliedstaaten.

Einer der Haupteinwände der Anti-Federalists gegen die Verfassung, war das Fehlen einer *Bill of Rights*, d.h. eines Katalogs individueller Freiheitsrechte, die auch gegen

1 William H. Stewart: *Concepts of Liberalism*, University Press of America, Lanham (MD) 1984.



Meret Oppenheim: Wilhelm Tell – Europa (Briefmarke), 1972, Gouache auf Schweizer Briefmarke der zwanziger Jahre, 2,3 x 2 mm, Privatbesitz, Bern. © 1992 Schweizerisches Landesmuseum, Bundesamt für Kultur.

den Zentralstaat wirksam durchgesetzt werden könnten, ein Vorwurf, der z. B. ebenfalls die Maastrichter Verträge trifft. (Die «Bill of Rights» wurde in den USA bald nachgeliefert.) Der Grund für diese Unterlassung war in beiden Fällen derselbe: Man konnte sich nicht vorstellen, dass der ausdrücklich zum Schutze des Bürgers gegen die willkür- und interventionismusverdächtigen Gliedstaaten geschaffene Zentralstaat langfristig die Versagen der Gliedstaaten auf höherer Ebene, und ausgestattet mit zentraler Monopolmacht, wiederholen könnte. Vielleicht gibt es in der Geschichte nicht nur ein Gesetz der Anziehungskraft des zentralen Haushalts, sondern auch eines der Unterschätzung dieser Anziehungskraft anlässlich der Schaffung neuer Zentralinstanzen.»

Zur Begriffsgeschichte in Frankreich ist der Zuschrift Baumbergers folgendes zu entnehmen: «In Frankreich waren die sog. Föderationsfeiern 1790 eindeutig Feiern im Zusammenhang mit der Verschmelzung der bislang ungeordneten Haufen von Bürgerwehren zur zentralisierten Nationalgarde. Die Föderationsbewegung war eine enthusiastische Hinwendung zum Zentrum.

Die «Föderalismus»-Bewegung, die schliesslich durch die Jakobiner blutig niedergeschlagen wurde, war hingegen eine eindeutige Dezentralismus-Bewegung. Und seither hat «Föderalismus» in Frankreich einen eindeutig negativen Klang. Föderalismus denotiert dort nicht die geschickte Kombination zweier eingegegensetzter Konzepte zu einer robusten Synthese mehrfacher und geteilter Souveränität, sondern so verhasste Dinge wie Feudalismus, Antidemokratie und letztlich Sezession.

Dieter Chenaux-Repond weist in seiner Zuschrift auf die in der Europa-Diskussion zentrale Unterscheidung zwischen Föderalismus und Konföderalismus hin:

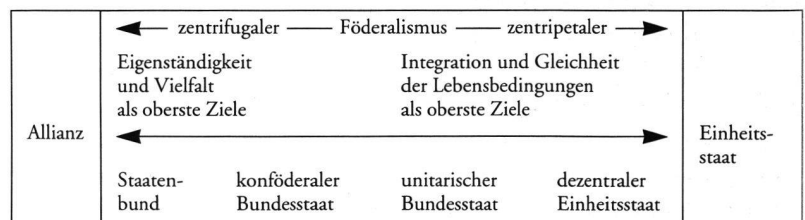
«Wir wären in der Schweiz in unserer Auseinandersetzung mit der Europäischen Union ein gutes Stück weiter, wenn nicht ausgerechnet wir zur Begriffsverwirrung immer wieder beitragen. Konföderalisten vertreten nicht eine «grosse Eigenständigkeit der Bündnispartner», vielmehr deren totale Souveränität innerhalb rein vertraglicher Grenzen. Die Föderalisten dagegen vertreten grosse Eigenständigkeit im Rahmen eines Staates, einer Schicksalsgemeinschaft. Ob übrigens die Konföderalisten mit ihrem zwangsläufigen Bestehen auf Eigenständig-

keit Freiheit und Minderheitenschutz besser wahrnehmen als Föderalisten, darf man gerade am Beispiel der Schweiz in höchstem Masse bezweifeln. Die Schweizerische Konföderation kannte nur ein einziges durchgehendes Prinzip: die Gemeindefreiheit. Den Schutz der Individualrechte wie der Minderheiten hat erst der Bundesstaat sich zur Aufgabe gemacht. «Bern» hat uns, historisch betrachtet, keineswegs weniger, sondern mehr Freiheit gebracht.»

Diese Schlussthese ist kaum widerlegbar, aber auch nicht unanfechtbar.

Um dem Wirrwarr der Begriffsgeschichte zu entgehen, hält man sich vielleicht am besten an die wörtliche Übersetzung. «Föderalisten» sind im ursprünglichen Wortsinn «Bündler», so dass die Angelsachsen, welche vor allem die zentralisierende Tendenz heraushören, nicht völlig falsch liegen. Die Europäische Union ist nach gängiger Auffassung eine Institution, welche sowohl staatenbündische (konföderalistische) als auch bundesstaatliche (föderalistische) Merkmale hat. «Föderalistisch» meint nicht einfach das Gegenteil von «zentralistisch», sondern bezeichnet auch die Alternative zu «autonomistisch» und «partikularistisch» sowie zu «konföderalistisch». Dies hat zur Folge, dass der Föderalismus in der Auseinandersetzung mit Autonomisten, Partikularisten und Konföderalisten eine zentralisierende Tendenz zum Ausdruck bringt und in der Auseinandersetzung mit Zentralisten eine dezentralisierende. Anschaulich stellt dies Rainer-Olaf Schultze im Wörterbuch «Staat und Politik» (Hrsg. Dieter Nohlen, München 1991, S. 140) dar:

Der
Kompromiss
zwischen
zentralistischen
und dezentra-
listischen
Strebungen
ist schon im
Begriff
angelegt.



Eine ausführliche Würdigung der revolutionären Dialektik zwischen Staatseinheit und Föderalismus in Frankreich findet sich in einem Nachdruck eines Buchs, das 1928 erstmals erschienen ist. (Hedwig Hinze, Staatseinheit und Föderalismus in Frankreich, Frankfurt am Main 1989). Die Autorin zeigt eindrücklich, warum und inwiefern sich der französische Staat als Pro-

motor der Zentralisierung versteht und wie in diesem Land Nationalität, Staatlichkeit, Gerechtigkeit, Ordnung und Zentralität derart zu einer Gesamtidée verschmolzen sind, dass sogar die Dezentralisierung nur als Aktivität der Zentrale verstanden werden kann. Das Buch gibt – implizit – auch wichtige Aufschlüsse über das französische Verständnis der Europäischen Union.

In den USA hat man nach dem Zweiten Weltkrieg immer mehr die freiheitsvermittelnde Komponente des «Federalism» hervorgehoben und ihn aus der bis heute zunehmend populären wertkonservativen Sicht als politisch-moralisches Postulat glorifiziert. So schreibt etwa *Felix Morley* 1959 in seinem Buch «Freedom and Federalism», «*that liberty under God is man's most precious birthright, and that our best means of securing Liberty is through the political device of Federalism.*» Ein – im europäischen Sinn – liberales Plädoyer für den Föderalismus mit dezentraler Tendenz findet sich in der äusserst lesenswerten Schrift von *Clint Bollik*².

Zentralismus versus Protektionismus?

Der deutsche Politologe *Fritz Scharpf* spricht in seiner insgesamt von einem Wohlwollen gegenüber dem Prinzip getragenen Monographie über «Optionen des Föderalismus» von einem «Nullsummen-Kompetenzkonflikt»³. Dies ist angesichts der real existierenden Finanzknappheit auf allen Ebenen und der beschränkten Möglichkeiten, zusätzliche fiskalische Ressourcen anzuzapfen, eine realistische Einschätzung. Ohne Verfassungsreform hat – so Scharpf – der Föderalismus in Deutschland keine Zukunft, eine Reform, «*die gerade aus ökonomischen Gründen die Rückverlagerung von Gesetzgebungs-, Besteuerungs- und Gestaltungskompetenzen auf die Länder – und zwar auf die einzelnen Länder – zum Ziel hätte*». Er bedauert zu Recht, dass sich diese Einsicht noch nicht ausgebreitet habe, denn seine Überlegungen entsprechen nicht dem in der Bundesrepublik vorherrschenden Trend zur Zentralisierung. Sie verdienen daher ebenso Beachtung wie seine Warnungen vor einer europäischen Wirtschaftspolitik, welche «*die protektionistischen Tendenzen der Nationalstaaten dämpft und durch den wach-*

.....

Man muss sich fragen, ob aus einer freien Konkurrenz der Subsysteme nicht letztlich in jeder Hinsicht mehr Autonomie für alle resultiert hätte.

.....

senden Protektionismus der Gemeinschaft ersetzt» (S.12). Die von Scharpf an der Schweiz gerühmte flexible «Nischenstrategie» (er nennt Fremdenverkehr, Finanzdienstleistungen und Internatsschulen) ist allerdings eher von der Privatautonomie als von einer klein- und gliedstaatlichen Wirtschaftspolitik initiiert worden. Gegenüber dieser wäre auf innerstaatlicher Ebene dieselbe Protektionismus-Kritik angebracht, die Scharpf gegenüber der EU äussert. Zentralisierung ist von Liberalen und Freihändlern im Lauf der Geschichte immer wieder als Gegengift zum gliedstaatlichen Protektionismus und Interventionismus propagiert worden, als Hilfsmittel, um die notwendigen wirtschaftlichen Freiräume durch Privatisierung und Deregulierung voranzutreiben. Aus diesem Grund waren die Liberalen in der Schweiz wie schon die freihändlerischen «Federalists» in den USA für mehr Bundeskompetenzen. Aufgrund der zweifelhaften historischen Erfahrungen mit der Formel «Deregulierung unter dem Schutz der Zentrale» muss man sich fragen, ob diese Strategie nicht ein Irrweg gewesen sei und ob aus einer freien Konkurrenz der Subsysteme um die bestmögliche Lösung nicht letztlich in jeder Hinsicht mehr Autonomie für alle resultiert hätte bzw. in Zukunft resultieren würde... (Dies sei hier lediglich als Gegenthese zu Chenaux-Reponds Hinweis auf die freiheitsstiftende Kraft der Zentralisierung festgehalten.)

Föderalismus und Gemeindefreiheit

Es fällt übrigens auf, dass in der schweizerischen Föderalismusdiskussion in der Regel nur das Verhältnis von Bund und Kantonen angesprochen wird und dass das Thema «Gemeindeautonomie» in ein anderes Ressort verwiesen wird. Dies hat seine Gründe. Die Kantone, die ihrerseits – wenigstens verbal – gegenüber dem Bund auf ihre Rechte pochen und sich antizentralistisch profilieren (sofern es nichts kostet), sind gegenüber den Gemeinden in aller Regel zentralistisch (wenn es nicht um die Dezentralisierung von Kosten oder andern politischen Lasten geht). Das einzige Gegengewicht zum Zentralismus der Kantone bilden die zahlreichen Vertreter von Gemeindebehörden, die in der Regel

² Clint Bollik: *European Federalism: Lessons from America*. Institute for Economic Affairs, Occasional paper 93, London 1995.

³ Fritz W. Scharpf: *Optionen des Föderalismus in Europa*, Campus, Frankfurt am Main 1994.

mindestens ein Drittel der kantonalen Parlamentsangehörigen stellen. Aber das Einstehen für Eigenständigkeit ist auch bei dieser «Autonomielobby» vorwiegend fiskalisch ausgerichtet und auf die Mehrung persönlicher politischer Macht, d.h. man will mehr befehlen, aber nicht mehr bezahlen. In einer subtilen – allgemein zu wenig beachteten – Untersuchung zur Bündner Gemeindeautonomie zeigt der amerikanische Politologe *Benjamin Barber*⁴ auf, wie der «Federalism», d. h. die Integration des Kantons Graubünden in den Bundesstaat, letztlich den Tod der Gemeindefreiheit innerhalb des Kantons beschleunigt und nicht etwa gebremst hat. Dieser Befund mag vor allem für jene interessant sein, welche eine Analogie zwischen der «Verbundesstaatlichung» der Schweiz und dem Integrationsprozess in Europa herstellen und die im Zusammenhang mit einem EU-Beitritt von einer Erhöhung kantonaler, regionaler und lokaler Autonomie träumen, weil «Brüssel» weiter weg ist als «Bern». Dass eine Föderation auf höherer Ebene die nachgeordnete gliedstaatliche Ebene einschränkt und entmachtet und dafür die kommunalen, regionalen und kantonalen auf deren Kosten stärkt, dürfte eine fatale Täuschung sein. Das Aufgeben von Souveränität ist – auf welcher Ebene auch immer – nach allen bisherigen Erfahrungen eine Einbahnstrasse. Vielleicht ist es kein Zufall, dass ausgerechnet ein Amerikaner als Ausenstehender den Tod der Gemeindefreiheit diagnostiziert hat, während dieselbe Institution in unsern staatsbürgerlichen Lehrbüchern immer noch als «Keimzelle» unseres Staates gefeiert wird... Gewiss sind die Gemeinden in der Schweiz keineswegs tot, aber um ihre Autonomie ist es schlecht bestellt, und die Zeugungskraft dieser Keimzellen ist so wenig beeindruckend wie die der Kantone. Wem es mit dem «Geist des Föderalismus» und mit dem damit verknüpften Subsidiaritätsprinzip ernst ist, der sollte m. E. die Gemeindeautonomie unbedingt miteinzubeziehen. Auf der lokalen Ebene wäre die Transparenz zwischen Aufgaben und Ausgaben am besten möglich, und eine Machtkontrolle kann nicht nur institutionell, sondern auch personell stattfinden. Gemeinden könnten auch mit Reformen wie etwa Privatisierungskonzepten und Gut-

scheinsystemen experimentieren und zu Wegbereitern von Neuerungen werden statt zu engstirnigen Bremsern.

Alte Erfahrungen

Die Auseinandersetzung mit dem Föderalismus hat in der Schweiz zu Beginn des 19. Jahrhunderts eingesetzt (und nicht wie *Riklin* unter Berufung auf *de Rougemont* im ersten Band des «Handbuchs Politisches System der Schweiz» S. 57 bemerkt «gegen Ende des 19. Jahrhunderts»). *Jürg Stüssi-Lauterburg* hat seine mit einer umfangreichen Quellensammlung ergänzten Untersuchungen zum Aufstand gegen den Zentralstaat der Helvetik von 1802 zu Recht mit dem Titel «Föderalismus und Freiheit»⁵ versehen. Das Buch verdient im Hinblick auf die Jubiläumsfeiern von 1998 vor allem bei jenen Beachtung, die grossen Wert auf die «200-Jahrfeier» des Untergangs der «Alten Eidgenossenschaft» legen und die in *Napoleon* den freiheitsfreundlich gesinnten Wiederhersteller föderativer Strukturen sehen wollen. Das Buch beginnt mit einem fanfarenartigen Satz, der bereits seine zentralen Thesen zusammenfasst. «*Der Aufstand von 1802 erzwang in der Schweiz den Föderalismus, brachte Bonaparte zur erneuten Intervention in unserm Land, führte mit zur englischen Kriegserklärung an Frankreich im Jahre 1803 und stimulierte Schiller zur Behandlung des Tell.*» Das komplizierte Geschehen jener Zeit wird in den Schulbüchern häufig nur kurz und aus lokalpatriotischer Sicht gewürdigt und sicher nicht – wie es im Untertitel etwas grossspurig, aber nicht ohne glaubwürdige Belege heisst – als «*ein in der Schweiz geschriebenes Kapitel Weltgeschichte*». Für Napoleon verkörperten «*les fédéralistes*» ein Feindbild, und er stellte ihnen die «*patriotes*» gegenüber, die Freunde Frankreichs. Auf Seite 344 ist in der Anmerkung 35 auch das entscheidende Originalzitat von Napoleon wiedergegeben: «*Il faut que, pour ce qui regarde la France, la Suisse soit française, comme tout les pays qui confinent à la France.*» In welchem Land Europas damals die wahren Freunde einer unabhängigen Schweiz sassen, lässt sich ebenfalls in den Quellen nachlesen: in Grossbritannien. «*England ergriff 1803 unter anderem wegen Bonapartes Besetzung der*

4 Benjamin Barber: *The Death of Communal Liberty*, Princeton University Press, New Jersey 1974.

5 Jürg Stüssi-Lauterburg: *Föderalismus und Freiheit*, Effingerhof AG, Brugg 1994.

Das
Aufgeben von
Souveränität
ist nach allen
bisherigen
Erfahrungen eine
Einbahnstrasse.

Schweiz gegen Frankreich das Schwert» (S. 281).

Neue Impulse

Einen neuen Impuls hat die Föderalismusidee erhalten durch die Herausforderung verschiedenster real existierender Überlappungen ethnischer Gruppen, politisch-historischer Grenzen und struktureller und infrastruktureller wirtschaftlicher Verflechtungen. Das Bild des «Leopardenfells» entspricht in multikulturellen und hoch arbeitsteiligen Gesellschaften eher der Realität als das des Schachbretts. Das Modell der «sauberen Trennung und Abgrenzung» territorialer und fiskalischer Hoheit hat heute in verschiedenster Hinsicht ausgedient. In letzter Konsequenz führt es zum Wahn der «ethnischen Säuberung» nach bosnischem Nicht-Vorbild. Das von den beiden Ökonomen *Reiner Eichenberger* und *Bruno Frey* kürzlich in der «Neuen Zürcher Zeitung» skizzierte Modell eines «dynamischen Föderalismus» (Eine «fünfte Freiheit» für Europa, «NZZ» Nr. 30, vom 6. Februar 1996) ist in verschiedenster Hinsicht aktuell, da es an überlappende, wettbewerbliche Rechtsgemeinschaften anknüpft. Die «Focj» (*Functional, overlapping, competing jurisdictions*), in der Einzahl «Focus» genannt, bestimmen sich «nach der zu erfüllenden Funktion», und da jede Funktion eine andere Ausdehnung der Jurisdiktion erfordert, konkurrieren sie mit ihrem Angebot um Gemeinden und Bürger. Sie haben eigene Steuerhoheit – und dies ist wohl gleichzeitig der springende Punkt und die Schwachstelle bei der Realisierung. Vielleicht sollte man gar nicht von Steuern ausgehen, sondern von Preisen bzw. von Benutzungsgebühren oder «Mitgliederbeiträgen», denn welche bereits existierende Gebietskörperschaft wird angesichts der leeren Kassen etwas von ihrer Steuerhoheit abgeben wollen, bzw. welche Steuer-subjekte sind noch bereit, neue, zusätzliche Steuervögte zu akzeptieren? Die Steuerschraube lässt sich wohl kaum mehr wirksam anziehen, da der damit bewirkte Produktivitätsverlust bzw. der dadurch zusätzlich provozierte Steuerwiderstand insgesamt sinkende Steuererträge zur Folge hat. Möglicherweise werden aber die sogenannten Engpässe in den öffentlichen

.....

Das Bild des
«Leopardenfells»
entspricht in
multikulturellen
und hoch
arbeitsteiligen
Gesellschaften
eher der Realität
als das des
Schachbretts.

.....

6 Georg Kreis: Die schweizerische Föderalismusdebatte seit 1960, in: Thomas Fröschl: Föderalismusmodelle und Universitätslehre, Über Staatsverbindungen in der frühen Neuzeit vom 15. zum 18. Jahrhundert, Wiener Beiträge zur Geschichte der Neuzeit, Bd 21, Wien 1994. Ital. Übersetzung in: *Federalismo in camino*, ed. Antonia Gili e Remigio Ratti, Locarno 1995.

Finanzen schon sehr bald als Sackgassen erkannt. Bei der Umkehr wird man sich hoffentlich an das «Zürcher Focus-Modell» erinnern, welches nicht auf Zentralisierung und Harmonisierung setzt, sondern die Diversität fördert, ohne zuviel Flexibilität zu opfern. Damit meidet es möglicherweise die von Scharpf anschaulich beschriebene «Verflechtungsfalle», die darin besteht, dass gleichzeitig die Konsens- und Kompromissbereitschaft sinkt, die Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit abnimmt und die kollektiven Erwartungen, Ansprüche und Erfordernisse wachsen. In solchen Situationen schlägt eigentlich die Stunde der Wiederentdeckung der Privatautonomie, jene Problemlösungsstrategie unter Beteiligten und Betroffenen, welche Kompromisse direkt aushandelt, die Finanzierung «*inter partes*» und – in der Regel – «*inter vivos*» (das heisst: nicht zu Lasten kommender Generationen) regelt. Die Verschuldungsgrenze solcher Verbandspersonen ist mit der Selbstfinanzierung bzw. mit der diesbezüglichen Kreditwürdigkeit verknüpft, und das Preis-Leistungs-Verhältnis bleibt stets unter dem heilsamen Damoklesschwert des Konkurses. Das Privatrecht operiert mit flexiblen und nicht allgemeinverbindlichen Verträgen und erlaubt dadurch «Verbindlichkeiten nach Bedarf und nach Mass», d. h. ein Minimum an Zwang und ein Maximum an Effizienz. Ob man bei einem konsequenten Weiterdenken des Zürcher Focus-Ansatzes nicht schliesslich beim genossenschaftlichen Modell der Selbstorganisation anlangt oder bei andern privatwirtschaftlichen Körperschaften und Anstalten, ist eine offene Frage. Was sind Dienstleistungsunternehmen (mit oder ohne öffentliche Beteiligungen und Auflagen) anderes als rechtlich verselbständigte, funktionale, überlappende, wettbewerbliche Akteure – eben «Focj»?

Die Irrtümer des Regionalismus

Georg Kreis hat in seinem grundlegenden Aufsatz «Die schweizerische Föderalismusdebatte seit 1960»⁶ diese Entwicklung nachgezeichnet und sorgfältig dokumentiert. Die Debatte ist geprägt «von einem Missverhältnis zwischen Analyse und Folgerungen» (so *Max Frenkel*), und es fällt auf, wie gross die Diskrepanz ist zwischen dem

hohen Stellenwert in der politisch-ideologischen Rhetorik und der Geringschätzung in der Forschung. Die 1967 gegründete «Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit» hat versucht, hier Abhilfe zu schaffen, und sie hat unter anderem das Konzept eines «kooperativen Föderalismus» propagiert und die Idee der regionalen Mehrzweckverbände, wobei die Frage offen blieb, ob die Regionen als vierte Ebene zwischen Gemeinden und Kantonen oder interkantonal bzw. international grenzüberschreitend anzusiedeln wären und ob sie alternativ oder kumulativ zu bestehenden Gebietskörperschaften zu funktionieren hätten oder auch als Körperschaften in privatrechtlicher Form vielfältige Aufgaben übernehmen könnten.

Es ist erstaunlich, wie schnell die raumplanerische Debatte um Regionalisierung und um die regionalwirtschaftliche Förderung bestimmter Gebiete durch Subventionen und Sonderkredite in der Schweiz von den oberen Rängen der politischen Traktandenliste verschwunden ist. In bezug auf den interregionalen Finanzausgleich ist dies nicht zu bedauern, denn das Konzept ist mittelfristig unwirksam und langfristig kontraproduktiv. Die Gelder bewirken nur selten die versprochenen und erwarteten «Wohltaten» und fliessen vermutlich grossenteils in falsche Kanäle (d. h. zurück in die Zentren), so dass sich wohl ein Fehlschlag dieser Art von «Entwicklungshilfe» auch im nationalen Kontext nachweisen liesse. Die Idee einer inner- und interkantonalen Umverteilung von öffentlichen Mitteln im grossen Stil hat im Effekt mehr Abreize als Anreize geschaffen, und sie ist letztlich nichts anderes als eine untaugliche interventionistische Korrektur von andern erzwungenen Harmonisierungen, eine Fehlkorrektur von Fehlkorrekturen. Die Idee des Finanzausgleichs und der «Hilfe» an finanz- und strukturschwache Regionen geniesst aber – wie alle Ausgleichsprojekte, bei denen man «Reichen» etwas wegnimmt und «Armen» etwas verteilt – eine hohe politische Popularität. Wieviel von diesen Mitteln im Lauf dieser Umverteilung im Apparat oder bei keineswegs bedürftigen Dritten versickert bzw. fehlgeleitet wird, bleibt das Geheimnis der Umverteiler, die daraus ihre Legitimität und ihre Unersetz-

7 Martin Lendi:
Schweizer Föderalismus
und europäischer Regionalismus, in: *Nach 701 Jahren – muss man die Schweiz neu erfinden?*
Zürich 1992, S. 172.

.....

Das
Konzept des
Finanzausgleichs
ist mittelfristig
unwirksam und
langfristig
kontraproduktiv.

.....

lichkeit ableiten. Das Interesse an einer Erfolgskontrolle ist bei solchen verfassungsrechtlich verankerten Überbleibseln aus interventionsgläubigen und -freudigen Zeiten in der Verwaltung und in der zum Teil verwaltungsfinanzierten Forschung aus verständlichen Gründen gering.

Eine andere Facette der Regionalismuskonzeption ist aber, wie *Martin Lendi* zu Recht moniert⁷, neu zu eröffnen. Der Bau und Ausbau von Infrastrukturnetzen führt zu einer Fülle von Folgen, denen man nicht ausschliesslich mit nachträglichen Korrekturinstrumenten begegnen sollte. Regional, finanziell und personell gibt es sehr differenzierte Formen der Beteiligung und Betroffenheit, und es besteht ein legitimer präventiver Handlungsbedarf mit dem Ziel, die notwendigen Folgekosten und Interventionen zu minimieren und den Teufelskreis öffentlich induzierter Sachzwänge und «Finanzierungsfallen» zu vermeiden. Mit Föderalismus hat diese Art der Kommunikation insofern zu tun, als sie sich darum bemüht, Gegensätze durch Verständigung zu überbrücken und Kompromisse möglich zu machen. Im Zentrum steht das Prinzip der Öffentlichkeit, d. h. das Publikmachen von Projekten mit allen Modalitäten und absehbaren finanziellen, ökologischen und sozio-kulturellen Folgen, als ein Gebot des Rechtsstaats und der Demokratie. Aus diesem Grund kann es gerade nicht Aufgabe von politisch nicht oder nur schwach organisierten Regionen sein, die öffentliche Regionalismuskonzeption zu führen und die entsprechenden Entscheide zu ermöglichen, zu erzwingen und zu verantworten. Zuständig sind dafür die angestammten demokratisch kontrollierten Hoheitsträger, d. h. Staaten, Gliedstaaten und Gemeinden.

In den neunziger Jahren hat sich das Interesse von der Schnittstelle zwischen Kantonen und Bund verlagert. Das zentrale innen- und aussenpolitische Problem ist heute das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union und damit die Frage nach dem Föderalismus in Europa. Die für die Schweiz so wichtige Frage, wie bundesstaatlich-föderalistisch bzw. wie staatenbündisch-konföderalistisch Europa im 21. Jahrhundert aussehen wird, bleibt offen, so offen wie die Frage, welcher Kompromiss die bestmögliche Lösung in sich birgt und mit sich bringt. ♦

Michael Wolffsohn

ist 1947 in Tel Aviv geboren und lebt seit 1954 in Deutschland.

Nach dem Doktorat habilitierte er in Geschichte und Politikwissenschaft und lehrt heute an der Hochschule der Bundeswehr in München. Als Wissenschaftler und Autor hat er rund 20 Bücher zur deutschen und europäischen Politik und zum Nahostproblem publiziert, zuletzt: «Die Deutschland-Akte. Juden und Deutsche in Ost und West. Tatsachen und Legenden». Edition Ferenczy, Bruckmann, München 1995.

PERSONALE FÖDERATIONEN ALS MÖGLICHKEIT DER FRIEDENSSICHERUNG IM NAHEN OSTEN?

Die blutigen Hamas-Attentate der jüngsten Zeit haben der Weltöffentlichkeit einmal mehr grausam und schonungslos gezeigt, wie stark wir alle in den zerbrechlichen Friedensprozess im Nahen Osten einbezogen sind. Kann die Idee des Föderalismus einen Fortschritt bringen?

Der Nahe Osten ist überall – diese Feststellung mag für viele Beobachter in Europa auf den ersten Blick überraschend und auch abwegig erscheinen. Doch in Wirklichkeit geht uns der mit dem israelisch-palästinensischen Abkommen vom 13. September 1993 in die Wege geleitete Friedensprozess mehr an, als wir denken mögen. Denn die Frage in Nahost lautet: Wie können verschiedene Volksgruppen in der Zukunft zu einem friedlichen Neben- und sogar Miteinander unter einem gemeinsamen staatlichen Dach finden?

Diese Frage stellt sich auch in allen anderen multikulturellen Verbundsystemen, denn es scheint, als stünde gegenwärtig das Modell des Vielvölkerstaats vor seinem Ende, wie die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien oder sogar in einer westlichen Industrienation wie Kanada zu beweisen scheinen. Daher wird die Lösung dieses Problems immer dringlicher, denn der *Nationalstaat* ist in vielen Regionen der Welt schon aus demographischen Gründen als einziges Lösungsmodell der vielen *nationalen* Fragen seit langem nicht mehr anwendbar. Auch Westeuropa befindet sich in einem tiefgreifenden gesellschaftlichen Umbruchsprozess, in dessen Verlauf aus einheitlichen Nationalstaaten schon heute multinationale Gebilde geworden sind.

Nach einer rein nationalstaatlichen Lösung rufen heute wieder viele, doch schon der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien zeigt, dass überall dort, wo die jeweiligen ethnischen Gruppen über weite Regionen verstreut leben und keine einheitlichen und geschlossenen Siedlungsräume bilden, solche Lösungen nur im Rahmen blutiger «ethnischer Säuberungen» zu verwirklichen sind. Auch im Nahen Osten finden wir ähnliche Bedingungen vor, stimmen Nation und Staat nur in den seltensten Fällen

überein. Viele glauben heute wieder an die Formel: Sicherheit durch Trennung! Doch: Liesse sich der Frieden im Nahen Osten etwa dadurch sichern, dass die jüdischen Siedler das Westjordanland verlassen und dort ein rein palästinensischer *Nationalstaat* entstünde? Was wäre mit den Arabern im israelischen Kernland und auch mit den Palästinensern in Jordanien?

Sicherheit durch Trennung?

Eine weitere Eskalation von Gewalt, Mord und Totschlag wäre eher die Folge. Nur mit Gewalt liesse sich ein solcher «Transfer» ganzer Bevölkerungsgruppen durchsetzen, liessen sich «judenreine» und auch «araberreine» Gebiete schaffen. Doch schon die Wortwahl ist entsetzlich. Nicht ein grösseres Mass an Sicherheit wäre die Konsequenz, sondern, im Gegenteil, Destabilisierung. Das staatliche Grundgefüge im Vorderen Orient ist schon labil genug. Denn die Grenzen nationaler, ethnischer und religiöser Identität auf der einen Seite und die der jeweiligen staatlichen Territorialität auf der anderen stimmen in der gesamten Region nur selten überein. In diesen multinationalen oder auch multireligiösen Staatsgebilden herrscht in der Regel eine Teilgruppe über die andere. Misstrauen und Instabilität ist die Folge. Erneuerung ist hier nötig, doch der nationalstaatliche Weg und damit verbunden die Trennung ganzer Volksgruppen voneinander brächte die Gefahr einer «Balkanisierung» mit sich.

Die Suche nach Patentrezepten ist schwierig. Neue Formen des *Föderalismus* könnten aber einen Weg zur Lösung der gegenwärtigen Konflikte weisen. Föderale Systeme wurden schon immer auch mit dem Ziel geschaffen, unterschiedliche Na-

tionalitäten in einem Staatsverband zu integrieren. So ein föderales Modell müsste sich allerdings den nahöstlichen Verhältnissen anpassen.

Eine *föderative* Lösung könnte den einzelnen ethnischen und religiösen Gruppen mehr Selbstbestimmung garantieren, sie von Fremdbestimmung befreien. Sie brächte Machtteilung und Machtkontrolle mit sich. Gegenseitiges Vertrauen könnte aufgebaut werden und damit an die Stelle des alten Misstrauens zwischen den Gruppen und letztlich auch zwischen den Staaten treten.

Unregierbare Fleckenteppiche

Das alte und europäische Konzept der *territorialen Föderationen* (hier: Bundesstaaten) ist nicht überall anwendbar. Solche Föderationsmodelle würden sich nur dort eignen, wo, wie im Sudan, im Irak, im Iran, in Syrien, im Libanon und in der Türkei die Kommunikationsgemeinschaften auch gebietsweise voneinander zu trennen sind. In Israel und auch im Westjordanland hingegen würde dabei ein unregulierbarer Fleckenteppich entstehen, und auch in Jordanien mit seinen vielen, verstreut liegenden Palästinenserlagern wären kaum übersichtliche Zustände die Folge. Auch einige bereits ins Spiel gebrachte israelische «Föderationspläne», die einen mit Israel in Form eines Staatenbundes zusammengeschlossenen jordanisch-palästinensischen Bundesstaat – bestehend aus Jordanien, dem Westjordanland und dem Gaza-Streifen – vorschlagen, gehen am Kern des Problems, der geographischen Streuung der Volksgruppen, vorbei.

Eine neue Art des föderativen Verbundsystems, eine *personale Föderation*, oder, etwas weiter, eine *personale Konföderation* (Staatenbund) könnte sich hier anbieten. Die jeweilige ethnische oder religiöse Kommunikationsgemeinschaft wäre die Grundeinheit eines solchen Bundesstaats – oder Staatenbunds – und damit dessen territorial nicht mehr zu umreisender «Gliederstaat». Die Palästinenser in Nazareth, Hebron oder Lod würden damit der gleichen personalen Föderationsgruppe angehören wie die in Amman oder im Gaza-Streifen. Umgekehrt würden die Israelis, ob in Tel Aviv oder dem Westjordanland ebenfalls zu der gleichen föderalen Untergliederung, der jüdischen, und die pro-

.....

Die Grenzen
nationaler,
ethnischer
und religiöser
Identität
stimmen in
der gesamten
Region nur selten
überein.

.....

haschemitischen Jordanier alle zur jordanischen Föderationsgruppe zählen.

Zwei Kammern, getrennte Streitkräfte, Teil-Entmilitarisierung

Dieses Gebilde müsste dann natürlich auch einen übergeordneten «Zentralstaat» bilden und mit ihm über eine gemeinsame Legislative und Exekutive verfügen. Eine erste Kammer, vergleichbar dem amerikanischen Repräsentantenhaus, könnte dem Mehrheitsprinzip Geltung verschaffen. Die Vertretung der «Untergliederungen» könnte durch einen «Senat» erfolgen. In der zweiten Kammer wäre dann jede Föderationsgruppe gleichstark vertreten. Auch hier würde das territoriale Prinzip personalisiert werden. Zwischen beiden Kammern könnte ein Ausschuss vermitteln. Aus dem Parlament würde die Regierung hervorgehen und diesem gegenüber verantwortlich bleiben. Dieser Zentralstaat würde dann zwangsläufig zum Staat aller seiner Bürger werden.

Was aber wird mit den Streitkräften? Würden alle Teilgruppen für sich über ihre eigenen bewaffneten Truppen verfügen, so würde dieser «Israelisch-Palästinensisch-Jordanische Bundesstaat-Staatenbund» den Weg des Libanon gehen. Davon, dass es schon bald eine gemeinsame Armee geben könnte, ist nicht auszugehen. Wahrscheinlicher ist eine Beibehaltung getrennter israelischer und jordanischer Streitkräfte. Das Westjordanland würde entmilitarisiert werden, was allen Sicherheit böte. Da die Verteidigung des gemeinsamen Territoriums damit nicht Angelegenheit des künftigen Bundes wäre, würde es sich bei diesem Staatengebilde um eine Mischform aus Bundesstaat und Staatenbund handeln. Es gäbe dann drei Gebiete mit unterschiedlichen Formen staatlicher Souveränität: Israel und Jordanien, die über «volle Staatlichkeit», und Palästina, das über eine «weitgehende», aber entmilitarisierte Staatlichkeit verfügen würde.

Entmystifizierung des Bodens

Die wichtigsten Ergebnisse eines solchen Föderalisierungsprozesses wären jedoch die Bedeutungslosigkeit der alten Grenzen und die «Entmystifizierung des Bodens», zu dessen Sicherung kein Blut mehr fließen müsste. Die ohnehin knappen Güter könn-

ten und müssten geteilt werden. Garant dafür wäre die wechselseitige Kontrolle. Unterschiedliche Volksgruppen würden sich ein und dasselbe Territorium teilen. Sind das alles naive Tagträumereien? Es scheint so, doch zu ihnen gibt es keine Alternative, die ein Überleben aller am Konflikt Beteiligten sichern könnte.

Und der Nahe Osten ist nicht die einzige Region dieser Welt, in der eine Lösung ethnischer Konflikte durch eine Teilung des jeweiligen Territoriums, auf das mehrere Völker Anspruch erheben, nur mit noch mehr Leid verbunden ist und wäre. Es sei hier nur erinnert an Berg Karabach, natürlich wieder an das ehemalige Jugoslawien und an andere GUS-Staaten.

Auch die Probleme der modernen multikulturellen Gesellschaften etwa in Westeuropa, bedürfen neuerer Denkansätze und Lösungsmodelle. Nur selten findet man, wie in der Schweiz, noch jene Strukturen vor, die Voraussetzung für einen territorialen, mehrere Volksgruppen umfassenden Föderalstaat sind. Doch auch hier bekommt das multikulturelle Mosaik ständig neue Steinchen. Der Föderalismus hat auch angesichts neuerer Entwicklungen nicht aufgehört, das beste Instrument zur Schaf-

fung multinationaler Verbundsysteme zu sein. Eine *Personalisierung* aber könnte ihn um eine wichtige Komponente bereichern. In einer damit neuen Form könnte er sich auch in sehr vielen anderen Regionen der Welt als Ausweg aus ethnischen Konfliktsituationen anbieten. Der Zerfall von Vielvölkerstaaten liesse sich unter Umständen verhindern. Wie schon die Geschichte und hier am weitreichendsten das Auseinanderbrechen der Habsburger Monarchie bewiesen hat, bedeutet die Zerschlagung und das Ende einer solchen Systemform nur den Anfang neuer Auseinandersetzungen und Kriege. Eine solche Entwicklung hätte vielleicht schon vor mehr als 80 Jahren verhindert werden können, wäre das Reformprogramm einiger weitsichtiger österreichisch-ungarischer Politiker verwirklicht worden, die damals schon die alte Doppelmonarchie in eine personale Föderation hätten umwandeln wollen.

Eine Personalisierung könnte aber auch eine noch weitere Flexibilisierung der bereits bestehenden föderativen Systeme mit sich bringen, mit Hilfe derer sich nicht nur die Industrienationen der westlichen Welt den Herausforderungen der Zukunft stellen könnten. ♦

TITELBILD



Entwurf: Ines Boesch für «Sourire en Soie AG», Foulard, Seide, Schweiz, 1988/89, Museum für Gestaltung Zürich, Design-Sammlung, Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Die farbige Reproduktion des Titelbildes wurde ermöglicht durch einen Beitrag der Firma «Sourire en Soie AG», Zürich.

VORAUSSETZUNGEN DES ERFOLGS

Anknüpfend an die traditionsreiche Seidenindustrie, deren wechselvolle Geschichte bis ins 13. Jahrhundert zurückgeht, wird in Zürich seit den achtziger Jahren ein neues Stück Textilgeschichte geschrieben. Dabei finden neben kleinen Ateliers wie jenen von *Sonnhild Kestler* und *Karin Wälchli* vor allem zwei Firmen internationale Anerkennung.

«Sourire en Soie» (vormals Brauchbar AG) ist ein alteingesessener Betrieb, der 1976 von der Familie *Meier*, der Besitzerin von Fogal, übernommen wurde. Damit änderte sich die Produktpalette schlagartig; unter der Leitung von *Monique Meier* liegt das Schwergewicht seither auf eigenen Entwürfen. Anfänglich dominierten eher geometrische klare Formen – Spiralen, Punkte, Quadrate, Streifen, Tropfen. Danach waren es kunstvoll geknüpfte Seidenbänder, Scherenschnittmuster und biomorphe Formen, die den Übergang zur heutigen ornamentalen, barock illustrativen Märchenwelt vorbereiteten. Farbenfroh erzählen diese Foulards heitere Geschichten von Hasen und Bären, schildern Szenen aus dem Zirkus oder aus Tausendundeiner Nacht. Die Textilgestalterin *Ines Boesch* und *Monique Meier* zeichnen ge-

meinsam verantwortlich für die Kollektion, die mittlerweile im Sinne eines Life Style-Konzeptes auch Accessoires wie Gürtel, Schmuck und Knöpfe, Keramik, Möbel oder Skulpturen umfasst.

«Fabric Frontline Zürich», ein Newcomer in der Branche, beunruhigte schon bald nach der Firmengründung im Jahre 1980 den etablierten Markt der Schweizer Seidenfabrikanten. Zu Beginn waren es vor allem Webmuster, die reissenden Absatz fanden, doch bald wurden Motive wie Streifen, Karos, Insekten, Narzissen oder Hunde zu Markenzeichen des Hauses. Seit 1987 entwirft die ökologisch engagierte wissenschaftliche Zeichnerin und Künstlerin *Cornelia Hesse-Honegger* Teile der Kollektion. So sind auf ihren Stoffen etwa 28 schweizerische Marienkäferarten – einige davon bereits ausgestorben – oder die farb-intensiven Giftfrösche des Amazonas zu finden.

Zum nachhaltigen Erfolg von Produkten trägt Design erst dann entscheidend bei, wenn Innovation und Stil zusammenfinden. Dazu braucht es Mut und Weitsicht – nicht zuletzt als einzig akzeptable Form des Umgangs mit Tradition. ♦

LOTTE SCHILDER BÄR

Peter Ludwig Münch, geboren 1960 in München, studierte Neuere Geschichte, Politikwissenschaft und Orientalistik an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. 1986–1989 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität der Bundeswehr in München/Neubiberg. 1993 Promotion zum Dr. phil. hist. Zur Zeit Abfassung einer Habilitationsschrift mit dem Thema «Wirtschafts- und Sozialpolitik in Australien».

KANADA: DAS MODELL DES FÖDERALEN VIELVÖLKERSTAATS VOR DEM AUS?

Neben der Schweiz gilt vor allen Dingen Kanada als das zweite schon klassische Modell für eine in einem Föderalstaat organisierte Gesellschaft, deren multikulturelle Strukturen von Territorialität gekennzeichnet sind. Doch im Gegensatz zur Schweiz, wo es gelang, unterschiedliche, in bestimmten Regionen konzentrierte Volksgruppen dauerhaft unter einem staatlichen Dach zusammenzuführen, sind die zentrifugalen Tendenzen im kanadischen Staatsverband seit fast einem Vierteljahrhundert immer stärker geworden.

Auch nachdem sich am 30. Oktober des vergangenen Jahres eine äusserst knappe Mehrheit der Québecer für einen Verbleib ihrer frankophonen Provinz im mehrheitlich englischsprachigen Kanada ausgesprochen hat, will die Diskussion um ein Auseinanderbrechen der Konföderation – was hier Bundesstaat meint – nicht verstummen. Denn gefreut hätte sich über einen Sieg der Separatisten um *Lucien Bouchard* auch deren seit mittlerweile acht Jahren existierender anglophoner Gegenpart, die Reformpartei von *Preston Manning*.

Beide Politiker sind heute der Überzeugung, dass Kanadier angelsächsischer und französischer Herkunft nicht mehr in einem gemeinsamen Staatswesen zusammenleben können und dass das Modell des Multikulturalismus und Bilingualismus gescheitert sei. Es lebten eben zwei Nationen auf einem Staatsgebiet, und jede von ihnen brauche ihren eigenen Nationalstaat. Auch in den Westprovinzen werden die Rufe nach einer separaten Föderation von rein englischsprachigen Provinzen immer lauter.

Doch: Was wären die Folgen einer Staatsneugründung am 30. Oktober 1995 gewesen? Hätten sich die Probleme des Landes auf dem Wege einer nationalstaatlichen Lösung bereinigen lassen? Könnte man beide Volksgruppen heute wirklich noch voneinander trennen? Territorial voneinander getrennt sind beide Nationalitäten nur auf den ersten Blick. Zwar konzentriert sich die Frankophonie geographisch in der Provinz Québec, doch demographisch findet man sie weit verteilt. Jeder fünfte Frankokanadier lebt ausser-

halb dieses weitgehend geschlossenen Siedlungsraums. Französischsprachige Inseln finden sich im ganzen Land, von Neubraunschweig – wo sie 32,7 Prozent der dortigen Gesamtbevölkerung umfassen – bis in die Westprovinzen hinein – wo, wie z. B. in Manitoba, immer noch 5 Prozent der Einwohner Französisch als Muttersprache angeben. Daneben gehören in dieser Provinz fast 20 Prozent noch anderen Sprachfamilien an. Die Strukturen in Kanada sind heute also nicht mehr nur ethnisch segmentiert, sondern in zunehmendem Masse auch fragmentiert.

Würde die «Confederation» heute auseinanderbrechen, so würden sich die Träume eines *Lucien Bouchard* und eines *Preston Manning* kaum erfüllen, denn die zu souveränen Staaten gewordenen Provinzen wären in sich wieder multikulturelle Gebilde. Das trifft auch auf Québec selbst zu, wo man in den siebziger und achtziger Jahren eine «sanfte ethnische Säuberung» durchführen wollte. Die «unilingualistische» Sprachenpolitik der Regierung *Lévesque*, die den dortigen Minderheiten das Grundrecht auf Erziehung in der eigenen Muttersprache zu verwehren gedachte, führte zwar zu einer kurzfristigen Abwanderung von anglophonen «Québécois». Doch dieser noch 1990 von *Karl Lenz* festgestellte Trend hin zur «Entmischung» der beiden Volksgruppen hat sich zwischenzeitlich wieder umgekehrt: War in den Jahren von 1970 bis 1986 der Anteil der französischsprachigen «Québécois» an der Gesamtbevölkerung von 80 auf fast 85 Prozent angestiegen, so ist er mittlerweile wieder auf den Stand von 1971 zurückgefallen.

Zu alledem sind sich die Québécois – für sich allein genommen – in der Frage der Sezession selbst nicht einig: Zwar stimmten 60 Prozent von ihnen beim letzten Referendum für ein *Québec libre*, doch die anderen 40 Prozent fühlten sich noch immer als Kanadier. Die Volksabstimmung hat eine gespaltene Nation hinterlassen, und die Trennlinien sind bei weitem nicht nur ethnischer Natur.

Genau dieser Art wären indes jene Konflikte gewesen, die im Falle eines Sieges der Separatisten gedroht hätten: Denn das Recht auf nationale Selbstbestimmung haben auch die nicht nur im Norden der Provinz lebenden Ureinwohner für sich reklamiert. Der von einigen ihrer Vertreter ausgegebene Slogan *«If Canada is separable, so is Quebec»* zeigte, dass der Zerfall von Vielvölkerstaaten überall die Gefahr einer «Balkanisierung» mit sich bringt. Und diese Gefahr ist noch lange nicht abgewendet. Lucien Bouchard hat bereits ein nächstes Referendum angekündigt, denn der Zugewinn, den seine Bewegung seit dem letzten Abspaltungsversuch 1980 verzeichnen kann, scheint ihn zu weiteren Aktivitäten dieser Art zu ermutigen. Aber auch die Wandlungen im Meinungsbild aller Kanadier begünstigen die Separatisten und Regionalisten andernorts.

Schon die letzten Bundeswahlen im Herbst 1993 haben gezeigt, dass immer weniger an ein Überleben des Bilingualismus glauben: Von den beiden alten, systemtragenden Föderalistenparteien brach die eine – die der Konservativen – völlig in sich zusammen. Auch die Liberalen verdankten ihren Sieg dem Stimmverhalten der Wähler in Ontario, der letzten Hochburg derer, die noch an eine gemeinsame Zukunft aller Bürger der Konföderation glauben. In den Westprovinzen wurden die dort traditionell starken Konservativen von den Reformern verdrängt und nur ein Jahr später verloren die Liberalen ihre einstige «Stammprovinz» Québec bei den Wahlen zur dortigen Nationalversammlung an den Block der Separatisten. Auf den Oppositionsbänken im Bundesparlament in Ottawa tummeln sich heute Abgeordnete, die eigentlich nur beabsichtigen, das Hohe Haus funktionsunfähig zu machen.

Die Krise des kanadischen Föderalstaats könnte weltweit dazu beitragen, den

.....
*Die Volks-
 abstimmung hat
 eine gespaltene
 Nation hinter-
 lassen, und die
 Trennlinien sind
 bei weitem nicht
 nur ethnischer
 Natur.*

.....
*Der Zerfall
 von Vielvölker-
 staaten bringt
 die Gefahr einer
 Balkanisierung
 mit sich.*

Föderalismus als Integrationsmodell für andere, etwa noch zu schaffende multikulturelle Verbundsysteme in Misskredit zu bringen.

Die Krise des politischen Systems

Um den Zusammenhalt Kanadas in der Zukunft sichern zu können, sind tiefgreifende Reformen nötig. Doch die alten Föderalistenparteien haben sich bislang als zu unbeweglich erwiesen, um die dringend notwendige Reformierung des politischen Systems des Landes in die Wege zu leiten. Denn gerade im Bereich der politischen Institutionen hat ein typisch kanadischer Defekt zur gegenwärtigen Krise mit beigetragen, wenn er sie nicht sogar verursacht hat. So hat das Fehlen eines Organs, durch welches die Gliedstaaten an der Gesetzgebung des Zentralstaats, des Dominion of Canada, hätten mitwirken können, seit jeher zentrifugale Entwicklungsströme begünstigt. Zwar gibt es einen Senat in Ottawa; dessen Bestellung durch die Ernennung seiner Mitglieder durch den Bundespremier aber zeigt den anachronistischen Charakter dieser Institution. Alle Versuche, dieses «Oberhaus» zu reformieren, sind bislang fehlgeschlagen. Folgerichtig haben die Provinzen auch die ihnen nach dem im «British North America Act 1867» festgelegten Muster der vertikalen Gewaltenteilung unterstehenden Kompetenzbereiche – wie z. B. den der Sozialpolitik (vgl. *Rainer-Olaf Schultze*: «Das politische System Kanadas im Strukturvergleich», Bochum 1985.) – gegen den Zugriff des Dominion verteidigt und auch alle Initiativen zur Erweiterung ihrer Exekutivgewalten mit den fehlenden Einflussmöglichkeiten auf bundespolitische Entscheidungen begründet. Dabei ging es in erster Linie um steuerrechtliche Gesetzgebungskompetenzen.

1867 hatten alle Provinzen im Zuge der Gründung der «Confederation» auf ihre diesbezüglichen Rechte verzichtet. Seither haben sie eins um das andere wieder zurückgeholt. Die Verfassung des Jahres 1982 ermächtigte sie schliesslich auch wieder dazu, die auf ihren Territorien geförderten Bodenschätze und die daraus gefertigten Produkte selbst zu besteuern. Das kam vor allen Dingen den an Rohstoffen reichen Westprovinzen zugute, für die

diese Einnahmequelle ebenso wichtig ist wie für Québec die Einkommenssteuer, die dort ebenfalls nicht vom Bund eingezogen werden kann.

Spätestens 1982 begann die langsame Entwicklung des kanadischen Bundesstaats zu einem Staatenbund. Diese Entwicklung aufzuhalten, schickten sich nicht nur die Zentralregierung, sondern auch die Provinzen selbst an. Doch schon der «Meech Lake Accord» des Jahres 1987 hätte im Falle seiner Verwirklichung dem genau entgegengewirkt: Die «Ausgabenkompetenz» des Bundes wäre eingeschränkt, das Prinzip der Mischfinanzierung ausgehöhlt worden, und jeder Gliedstaat hätte ein gesondertes Vetorecht im Falle einer Verfassungsänderung und damit bei den noch geplanten Verfassungskonferenzen besessen. Aber schon das Ratifizierungsverfahren, das dem Kompromiss des Jahres 1987 folgte, förderte dessen kontraproduktiven Charakter zutage: Weil Neubraunschweig und Manitoba ihre Zustimmung dann doch noch zurückzogen, wurde «Meech Lake» nie Realität. Eines bewiesen die Konferenzen der achtziger Jahre und der beginnenden neunziger Jahre aber auch: Eine geschlossene Front aller anglophonen Gliedstaaten gegen Québec gab es nur selten. Im Gegenteil: Dessen Sonderwünsche haben auch immer die anderen Provinzialregierungen zu eigenen Initiativen ermuntert. Der 1991 verfasste «Allaire Report», der für Québec «exklusive Exekutivgewalt» in 22 Kompetenzbereichen forderte, veranlasste auch die anderen Einzelstaaten, eine Ausdehnung ihrer Zuständigkeiten zu fordern. Der «Charlottetown Accord» kam 1992 diesen Wünschen in grossem Umfang entgegen: Die Bereiche Einwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik und damit – worauf in Québec seit jeher grosser Wert gelegt wurde – Massnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen wären z. B. unter die Provinzialgesetzgebung gefallen. Doch das Vorhaben scheiterte an einem Referendum und mit ihm makaberer Weise zur gleichen Zeit auch die jahrzehntelang anvisierte Senatsreform. Nach schier endlosem Ringen wäre beinahe endlich ein Forum geschaffen worden, auf welchem die Gliedstaaten hätten lernen können, eine gemeinsame Politik zu betreiben, auf welchem sie – wie die Länder im deutschen Bundesrat –

.....

*Eine
geschlossene
Front aller
anglophonen
Gliedstaaten
gegen Québec
gab es nur
selten.*

.....

.....

*Auch heute
noch sehen
sich alle als
Einzelkämpfer
gegen die
Zentralmacht.*

.....

in konstruktiver Weise in Dialog zueinander hätten treten können. Aber auch heute noch sehen sie sich wie eh und je jeder für sich als Einzelkämpfer gegen die Zentralmacht. Eine gleichwohl *zentrale* Institution, durch welche die Stellung der den Gesamtstaat konstituierenden Einzelstaaten hätte gestärkt und deren Zusammenhalt gleichzeitig hätte gefördert werden können, gibt es immer noch nicht.

Das Scheitern der Bundespolitik in solchen Fragen ist indes auch das der sie gestaltenden Bundesparteien. Die Erosionsprozesse, welche die Parteienlandschaft seit einiger Zeit prägen, haben sich auf das politische System ausgewirkt und ebenfalls den Zerfall des Föderalstaats beschleunigt.

Die Krise der Parteien

Kennzeichnend für das Parteiensystem des Landes ist, dass die beiden grossen «Föderalistenparteien» – bzw. deren Bundesorganisationen – keine gesamtkanadischen Parteien im eigentlichen Sinne sind. «Konservativ» oder «liberal» zu sein, das meinte in Kanada niemals nur, einen bestimmten gesellschafts- oder wirtschaftspolitischen Standpunkt zu vertreten. Die «Tories» waren und sind in erster Linie eine angelsächsische Partei. Wer hingegen als Frankokanadier in die Politik gehen wollte, der war seit jeher bei den Liberalen an der einzig richtigen Adresse. So gab es bislang keinen konservativen Regierungschef, der einen französischen Namen trug. Die Liberalen hingegen waren von ihrer Gründungsstruktur her eigentlich jene Partei, die am ehesten noch als Bindeglied zwischen den beiden «Gründernationen» hätte wirken können. In den 1850er und 1860er Jahren als Zusammenschluss der Reformkräfte der beiden Kanadas, der «Clear Grits» in Upper Canada, dem heutigen Ontario, und den «Rouges» in Bas-Canada, dem heutigen Québec, entstanden, wurde ihr Profil im 20. Jahrhundert aber immer französischer. Seit *Wilfrid Laurier* haben mit den Ausnahmen von *William Lyon Mackenzie King* und *Lester Bowles Pearson* vor allen Dingen frankophone Premiers wie *Louis St. Laurent* und *Pierre Elliott Trudeau* und mit letzterem auch andere Vertreter der «French Power» wie *Jean Marchand* und *Gérard Pelletier* das Erscheinungsbild des Parti Libéral geprägt.

Der Wechsel zwischen liberalen und konservativen Regierungschefs scheint seither vor allen Dingen dem Interessenausgleich zwischen den «founding nations / peuples fondateurs» zu dienen. Die Spielregeln des «representation by population», nach denen schon das allererste Bundeskabinett zusammengestellt wurde, dominieren heute mehr denn je die Politik des Landes. So folgte auf die konservativen Kabinette *Mulroney* und *Campbell*, die zuvor die Ära Trudeau beendet hatten, natürlicherweise 1993 das liberale unter *Jean Chrétien*.

Die Reformpartei von Preston Manning und der Bloc Québécois sind, so widersprüchlich das auch klingen mag, eigentlich nur Nachfolgeorganisationen der Föderalistenparteien. Sie haben sich entlang jener Trennlinien entwickelt, die zu überwinden den Altparteien nicht gelang. Im Gegensatz zu ihren Vorgängerinnen sind sie aber nicht mehr konsensorientiert.

Das alte Spiel der Konsensfindung unter Abwägung von Partikularinteressen aber funktionierte spätestens seit «Meech Lake» nicht mehr. Die Partikularinteressen durch ein einziges, gesamtkanadisches zu ersetzen, das war noch das Ziel von Pierre Elliott Trudeau. Doch die «Stille Revolution», welche die bis in die sechziger Jahre hinein sozioökonomisch benachteiligten Frankokanadier emanzipieren sollte, machte aus den Québécois mehrheitlich keine überzeugten Bürger der Konföderation, sondern separatistische Nationalisten.

Am sozialen Wandel gescheitert sind auch die Konservativen in den Westprovinzen. Auch hier drängten mit dem wirtschaftlichen Aufschwung seit den sechziger Jahren neue Gesellschaftsschichten nach vorne, deren Absorbierung der unbeweglichen Partei nicht gelang. Sie hatte der wie überall geringer werdenden Neigung, den eigenen Kuchen mit «R. O. C.» (= Rest of Canada) nicht mehr teilen zu wollen, nichts entgegensetzen. In Meech Lake wollte dann ein konservativer Premier Québecs Interessen im Sinne des altbewährten Musters der Konsensfindung nachkommen, was ihn für viele im Westen zum «Verräter» machte.

«Verräter», das wollten auch die Liberalen Québecs nicht mehr sein und schwenkten in den achtziger Jahren auf den separatistischen Mainstream in ihrer Provinz

.....

Die generelle Eignung von föderativen Systemen zur Entwicklung multikultureller Verbundsysteme kann aufgrund kanadischer Erfahrungen noch nicht in Frage gestellt werden.

.....

um. So waren sie selbst die Initiatoren des letztjährigen Referendums und nicht etwa der 1994 erst an die Regierung gekommene Block. Wirklich föderalistisch ist nur mehr die Bundespartei der Liberalen geblieben. Der Vorschlag von Bundespremier Jean Chrétien, wieder über den Status Québecs als «distinct society» verhandeln zu wollen, ist aber nichts anderes als eine Neuauflage der vor fünf Jahren schon einmal gescheiterten Meech-Lake-Pläne. Dieser Vorstoss beweist einmal mehr, wie sehr auch die politische Führung der Bundes-Liberalen in der Vergangenheit lebt.

Die Krise des kanadischen Föderalstaats – eine Krise der föderalistischen Idee?

Die Probleme, die zur gegenwärtigen Krise dieses nordamerikanischen Föderalstaats geführt haben, rühren nicht aus der bibzw. multikulturellen Struktur der Gesellschaft per se, sondern sind mit spezifisch kanadischen Defekten des politischen und des Parteiensystems verbunden. In anderen Ländern, in denen die Partizipation der Gliedstaaten an der Bundespolitik gewährleistet ist oder wo Parteien die politische Landschaft dominieren, die nicht die Partikularinteressen der jeweiligen Sprachgemeinschaft in den Vordergrund stellen, sind ganz andere Gegebenheiten vorzufinden. Die generelle Eignung von föderativen Systemen zur Entwicklung multikultureller Verbundsysteme kann aufgrund kanadischer Erfahrungen somit noch nicht in Frage gestellt werden.

Spezifisch kanadische Probleme bedürfen auch spezifisch kanadischer Lösungsvorschläge. Eine Lösungsvariante könnte – neben einer dringend notwendigen Senatsreform – eine Umwandlung der parlamentarischen Monarchie in eine Republik sein. Meinungsumfragen zeigen, dass eine erhebliche Anzahl von Québécois eine englische Königin als Staatsoberhaupt nicht mehr akzeptiert. Die republikanischen Traditionen in einer Provinz, die 26 Jahre vor Ausbruch der Französischen Revolution britisch wurde und deren Flagge die *Fleurs De lis* der Bourbonen trägt, halten sich zwar in Grenzen. Eine Alternative zu einer föderativen Republik Kanada scheint es da aber wohl nicht zu geben. ♦