Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 77 (1997)
Heft: 5

Rubrik: Dossier : Bürgergesellschaft und politische Identität

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Daniel Thürer
ist Ord. Professor an der Universität Zürich für Völkerrecht, Europarecht, Staats- und Verwaltungsrecht. Mitglied des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, des Staatsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein, stv. Mitglied des OSZE-Schieds- und Vergleichgerichtshofes, Mitglied der Internationalen Juristenkommission. Gekürzte Fassung eines Beitrags, der im März erschienen ist in: Silvio Borner/ Hans Rentsch (Hrsg.), Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? Kritische Beiträge zur aktuellen Reformdebatte, Verlag Rüegger, Zürich/Chur 1997.

Grundsatzfragen zum Demokratieprinzip

Probleme im innerstaatlichen, europäischen und globalen Bereich

Der hier vorgestellten Analyse liegen zwei Schlüsselkonzepte zugrunde: dasjenige der Bürgerschaft und dasjenige eines weit gefassten – d. h. die schweizerische, europäische und weltweite Regelungs- und Gestaltungsebene umfassenden – föderalistischen Ordnungs- und Interaktionsgefüges.

«Für mich als Kaiser ist Rom meine Stadt und meine Heimat; als Mensch habe ich die Welt zur Heimat. Nur was gut ist für Rom und die Welt, kann auch gut sein für mich.» *Mark Aurel*

Bürgerschaft lässt sich nicht nur formal als «Staatsangehörigkeit», sondern auch politisch-funktional im Sinne des englischen Begriffs der *citizenship* verstehen. So verbindet *Aristoteles* mit dem Begriff des Bürgers die Fähigkeit des Individuums, zu herrschen und beherrscht zu werden, also der Selbstregierung im Rahmen des Rechts. Diese Befugnis zur Teilhabe an der politischen Willensbildung und Entscheidung ist naturgemäss den Mitgliedern eines politischen Verbandes vorbehalten, was dem Bürgerstatus eine besondere Qualität und der Verbindung der Bürger eine besondere Identität verleiht, umgekehrt aber auch Fragen betreffend die Rechtfertigung der Privilegierung der Zugehörigen bzw. der Diskriminierung oder des Ausschlusses von Aussenstehenden aufwirft.

Unter *Föderalismus* verstehen wir hier ein Einheit und Vielfalt verbindendes politisches Ordnungsgefüge; dabei gehen wir von einem Konzept aus, das sowohl innerstaatliche, transnationale wie auch supra- und internationale Aufbauelemente und Beziehungsverläufe umfasst[1].

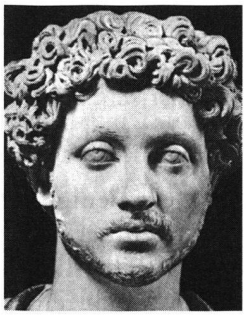
Das – etwas ambitiöse – Ziel unserer Untersuchung ist es, den Bürgerstatus phänomenologisch näher zu erfassen und ihn mit dem eben skizzierten Föderalismuskonzept in Verbindung zu bringen; dies wird eine Herauslösung des Begriffs «Bürger» aus seiner ausschliesslichen Staatsbezogenheit und eine Erweiterung auf andere Rechtskreise mit den durch jede Geltungsstufe bedingten inhaltlichen Variationen des Konzepts zur Folge haben.

Staatliche Ebene

Es lassen sich – wie mir scheint – im demokratischen Staat drei grundsätzlich verschiedene Rollen des Bürgers auseinanderhalten[2]. *Erstens* die Rolle als *«Vollbürger»*: Ich denke hier an Vorstellungen und eine politische Praxis, wie sie etwa im klassischen Griechenland, in der römischen Republik, in oberitalienischen Städten des ausgehenden Mittelalters und zur Zeit der Renaissance, im Genf *Rousseaus,* zur Zeit der amerikanischen Revolution etwa in den *Town Meetings* von Massachusetts oder am Verfassungskonvent von Philadelphia, aber auch in der politischen Wirklichkeit schweizerischer Kantone, vor allem von Landsgemeindekantonen, entwickelt worden sind. Nach dem klassischen Bürgerideal galt es als Ehrensache des Bürgers, seine Kräfte voll in den Dienst des Gemeinwesens und damit des öffentlichen Wohls zu stellen. Freiheit wird nach diesem Modell partizipativ verstanden und ist eng mit Pflichten verbunden. Der politischen Gemeinschaft wird ein höherer Wert zugedacht als dem Individuum. Der Dienst am Gemeinwesen bedeutet für den einzelnen eine besondere Inspirations- und Energiequelle und er-

1 In diesem Sinne etwa die Gedanken von Denis de Rougemont; vgl. François Saint-Ouen, Denis de Rougemont – Introduction à la vie et son œuvre, Genf 1995, S. 50 ff.

2 Vgl. Bruce Ackerman, We The People, Cambridge (Mass.)/London 1991, S. 295 ff.



Mark Aurel

hebt ihn über den Privatmann und seine alltäglichen Bedürfnisse. Der so verstandene «Vollbürger» soll die Gemeinschaft auch beschützen, sich ihr notfalls als «Held» opfern. Sein Verhältnis zur politischen Gemeinschaft hat einen moralischen, oft sogar religionsähnlichen Grundcharakter. In grossräumigen politischen Verbänden ist das Ideal des «Vollbürgers» angesichts der steigenden Komplexität gesellschaftlicher Aufgabenfelder indessen zur Illusion geworden. Auch ist ihm die Gefahr einer Überforderung des einzelnen, einer Totalisierung der Politik und eines Umschlagens in die Apolitie immanent[3].

Zweitens die Rolle als *«Privatmann»*: Gegenextrem zu dem eben gekennzeichneten Voll- und Aktivbürger ist jener, der sich vor allem als Privatmann versteht. Für ihn stehen die Freiheit vom und im Staat und insbesondere der Schutz seiner Privatsphäre im Vordergrund; er ist bestrebt, im Rahmen weitgespannter gesellschaftlicher Freiheit vor allem seinen eigenen materiellen und ideellen Interessen nachzugehen. Das Augenmerk des sich als Privatmann verstehenden Bürgers ist nicht so sehr auf den Dienst am Staat, sondern auf die Dienstleistungen durch den Staat gerichtet. Seine politische Beteiligung am Staat beschränkt sich auf ein Minimum. Er ist bereit, die Staatstätigkeit finanziell mitzutragen, doch keine weitergehenden persönlichen Opfer zu erbringen. Er weist eine persönliche Mitverantwortung für die öffentliche Sache zurück und versteht sich vor allem als «Mandant» und «Konsument» öffentlicher Dienstleistungen.

Noch nie in der Geschichte waren Politik wie auch die Kategorien des politischen Denkens so sehr in dem hier angedeuteten Sinn von der Wirtschaftswelt bestimmt wie heute. Ein Volk von «Privatleuten» aber steht in Gefahr, dass in ihm das Minimum an Zusammenhalt erodiert, ohne das eine interdependente, zivilisierte Gesellschaft nicht funktionsfähig ist. Die Schaffung und institutionelle Sicherung politischer Räume und öffentlicher Güter wie z. B. Streitregelung oder Verkehrspolitik durch das Gemeinwesen sind zentral für dessen Fortbestand und rechtsstaatliche Qualität.

Drittens die Rolle als *«Bürger-Privatmann»*: Zwischen der Rolle des Vollbürgers und der Rolle des Bürgers als Privatmann liegt diejenige des «Bürger-Privatmanns» oder «Privat-Bürgers». Er ist doppelt im öffentlichen und im privaten Leben verankert. Sein Status ist in einem zweifachen Sinn ambivalent: Der «Bürger-Privatmann» wird Zeit, Energie und Interessen unter normalen Bedingungen vor allem der eigenen Lebensgestaltung (Beruf, Familie, Freizeit) zuwenden. Für Zeiten des Umbruchs aber steht er gleichsam in stetiger Alarmbereitschaft: Sollte eine Notlage, das Erfordernis einer grundsätzlichen Umorientierung oder eines konstitutionellen Neuanfangs ein höheres Mass an Einsatz erheischen, so wird für ihn der sonst nur *in abstracto* bestehende Gemeinwille zum Gebot konkreter Solidarität. Zudem ist der «Bürger-Privatmann» bereit, sich spontan dort für Interessen des Gemeinwohls einzusetzen, wo aus seiner Sicht übergeordnete Werte auf dem Spiel stehen oder er sich eine besondere Beurteilungsfähigkeit zutraut; diese moderne, weitgehend spontane Form der Mobilisierung von Öffentlichkeit durch «situativen Aktivismus» darf als für eine politisch vitale Gesellschaft unerlässliches Gestaltungspotential nicht unterschätzt werden.

In grossräumigen politischen Verbänden ist das Ideal des «Vollbürgers» angesichts der steigenden Komplexität gesellschaftlicher Aufgabenfelder zur Illusion geworden.

Die Rolle des «Privat-Bürgers» ist durch Elastizität gekennzeichnet. Sie spricht sowohl die egoistische Seite des Menschen wie auch seine Fähigkeit zum Gemeinsinn an. Dieser flexible Bürger-Typus scheint mir unter den Bedingungen des modernen Lebens im allgemeinen besonders wirklichkeitsnah zu sein.

Bewertungsmassstäbe

Es stellt sich die Frage nach den Massstäben zur Bewertung der drei genannten Rollen des Bürgers im modernen Staat. Hierzu müssen einige Andeutungen genügen, die sich um die Stichworte der «Wertordnung», der «Dualistischen Konzeption der Demokratie», des «Pyramidenförmigen Aufbaus in der föderalistischen Ordnung» und der «Unentbehrlichen Leadership» gruppieren lassen.

Eine *liberale Verfassung* wie diejenige der Schweiz unterscheidet zwischen der staatlich-politischen und der gesellschaftlichen Sphäre. Die dem Privatleben des einzelnen vorbehaltenen Werte haben einen mora-

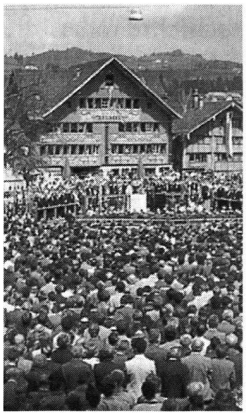
3 Vgl. dazu Norberto Bobbio, Die Zukunft der Demokratie, Berlin 1988, S. 18.

lisch zum Teil höheren und zum Teil tieferen Rang als die – in einem Mittelfeld gelegene – Beteiligung des Aktivbürgers am öffentlichen Leben.

Zu den den politischen Bereich transzendierenden Werten des geistig-sittlichen Raumes gehört die Freiheit des einzelnen, allein oder in Gemeinschaft mit andern seine Lebenswelt nach Massgabe autonom bestimmter Wertmassstäbe zu gestalten. Religion oder andere Formen der Spiritualität oder Kultur im weiten Sinn des geistig-künstlerisches Schaffens fallen etwa in dieses vor politischer Instrumentalisierung zu schützende Feld. So betrachtet erscheint die politische Beteiligung vor allem als Mittel und Voraussetzung zur Sicherung von Entfaltungschancen von Persönlichkeitswerten. In den untergeordneten Wertbereich fällt etwa die Verfolgung einer Vielzahl von egoistischen, in der Regel materialistischen Zielen. Zum Schutze eines die produktive Entfaltung des einzelnen sichernden privaten Freiraumes scheint das Modell des «Bürger-Privatmanns» oder «Privat-Bürgers» besonders geeignet zu sein.

Im amerikanischen Verfassungsdenken wird traditionell zwischen zwei Normebenen unterschieden: *higher law* und *normal politics.* So postulierten bereits die *Founding Fathers «that a constitutional road to the people ought to be marked out, and kept open, for certain great and extraordinary occasions».* (Publius, in: *«Federalist»* Nr. 51, *J. Madison.*) Entsprechend fordert etwa der amerikanische Verfassungsrechtler *Bruce Ackerman* ein *«two-track design»* für die Ausgestaltung der Demokratie. Danach sollten die Institutionen und Bedingungen der Willensbildung so ausgestaltet sein, dass für fundamentale Entscheide – und nur für diese – eine breite Mobilisierung des Volkes stattfindet, untergeordnete Fragen aber in die Bahnen der repräsentativen, allenfalls halb-direkten Demokratie zu verweisen sind.

Auch in der Schweiz ist die *dualistische Demokratie* Leitkonzeption von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik. Es bleibt aber nach Massgabe der positivrechtlichen Ausgestaltung der Volksrechte weitgehend ins politische Ermessen der Stimmbürger gestellt, ob und auf welcher Stufe der staatlichen Willensbildung sie tätig werden wollen und mit welchem Grad an Intensität (Stimmbeteiligung) sie Entscheide mittragen. Alle wichtigen «Weichenstellungen» – z.B. die Einführung des Proporzsystems (1918), die Annahme der Wirtschaftsartikel (1947) oder die Uno- und EWR-Abstimmungen (1986 und 1992) – wurden der obersten Ebene der Rechtsgestaltung, das heisst auf Verfassungsstufe, mit grosser Stimmbeteiligung getroffen. Heute ergibt sich bei aller Anerkennung des schöpferischen Potentials der «zivilen Gesellschaft» eine Gefahr für die Qualität schweizerischer Politik insgesamt wohl eher aus einer Überbürdung des Bürgers mit zum Teil nicht-essentiellen Fragestellungen als aus einer Unterforderung des direkt-demokratischen Prozesses.



Landsgemeinde in Appenzell

Der *Föderalismus* bietet die Chance, Demokratie von unten nach oben wachsen zu lassen (auch im Bereich grenzüberschreitender Regionen); je kleiner die politische Gemeinschaft ist, desto grösser sollen die Partizipationsrechte des Bürgers sein. Seine politische (stark emotionale) Verwurzelung im vertrauten Raum und die rechtsförmige (stark rationale), auf den Prinzipien der «Freiheit» und «Nichtdiskriminierung» beruhende Integration der Staaten und Völker auf der übergeordneten Ebene stehen als sich ergänzende «Gegenwelten» in einer dialektischen Spannung.

Direkte Demokratie und *Leadership* sind keine unvereinbaren Konzepte, sondern bedingen sich gegenseitig. Gerade eine Demokratie mit weit ausgebauten direkt-demokratischen Institutionen bedarf richtunggebender – wenn auch in der politischen Verantwortlichkeit eingebetteter – Kräfte und Institutionen. Sie ist angewiesen auf Wahrnehmung politischer Ziele und Ordnung von Prioritäten aus einer langfristigen Sicht. Dabei hängt es auch von der rechtlich-institutionellen, politischen und moralischen «Gesamtverfassung» einer Gesellschaft ab, ob und in welchem Mass Energien brachliegen, zerstörerisch ausbrechen oder sich schöpferisch entfalten. Mit *Leadership* meine ich nicht etwa eine allmächtige, charismatische Führungspersönlichkeit oder ein Gremium von Strategen oder Philosophen, gestützt auf vorgegebene Autorität und treue Gefolgschaft. «Leadership» bedeutet im modernen Gemeinwesen viel-

mehr das Vorhandensein sowie die weite Ausstrahlung, Wirkkraft und Anerkennung geistiger Eliten in staatlichen Ämtern und gesellschaftlichen Funktionen, die mit politischem Unternehmergeist in die Zukunft weisende Ziele und Prinzipien zu formulieren, die in einer Gesellschaft gespeicherte «potentielle Energie» zur produktiven Entfaltung zu bringen und durch solidarische Werke Identitäten zu stiften vermögen. Vor allem aber sollte in der gegenwärtigen Schweiz die (in früheren Epochen ihrer Geschichte oder die etwa in den Vereinigten Staaten selbstverständliche) Tatsache nicht verkannt werden, dass gerade die weit ausgebaute Demokratie starker, glaubwürdiger und handlungsfähiger, durch Distanz und «Eigensinn» gekennzeichneter Institutionen bedarf, damit sie nicht in Routine oder in engem Proporz- und Quotendenken erstickt.

Es sollte in der gegenwärtigen Schweiz nicht verkannt werden, dass gerade die weit ausgebaute Demokratie starker, glaubwürdiger und handlungsfähiger, durch Distanz und «Eigensinn» gekennzeichneter Institutionen bedarf, damit sie nicht in Routine oder in engem Proporz- und Quotendenken erstickt.

Für *Leadership* böte eine Totalrevision der Bundesverfassung – sollte sie, zumindest in Teilaspekten, substantiell als Neuanfang begriffen werden – eine günstige Chance. Könnte sich der schweizerische Verfassungsgeber dabei von ausländischen Vorbildern inspirieren lassen? In der Bundesrepublik Deutschland etwa wurden Idee und Prinzip der *Leadership* im Amt des Staatspräsidenten institutionalisiert, dessen Autorität mehr auf ihm persönlich eröffneten Wirkungsmöglichkeiten als ihm zuerkannten Machtbefugnissen beruht. Wäre es an sich denkbar, in der Schweiz im Rahmen oder ausserhalb des Bundesrates ein eigentliches – einköpfiges oder mehrköpfiges, relativ beständiges oder rasch rotierendes – Staatspräsidium einzurichten? In den Vereinigten Staaten, der Bundesrepublik Deutschland und nunmehr in einer stark wachsenden Zahl von Staaten Osteuropas und auch der Dritten Welt wird der (Verfassungs-)Justiz eine wesentliche, das Rechts- und gesellschaftliche Leben in einem weitesten Sinn gestaltende Leit- und Inspirationsfunktion zuerkannt: ein gangbarer Weg auch für die der Dritten Gewalt traditionell eher wenig zugewandte Schweiz?

Europäische Ebene

Das Demokratieprinzip verwirklicht sich nicht nur, wenn auch vor allem, im Rahmen des Staates und seiner Untergliederungen. Die Tatsache eines zunehmenden Auseinanderklaffens oder einer Inkongruenz zwischen territorial-hoheitlichen Staatsstrukturen einerseits und den geographischen Dimensionen und funktionellen Anforderungen zahlreicher öffentlicher Aufgabenbereiche andererseits hat, vor allem in Europa, Tendenzen und Zwänge gefördert, Aufgaben auf grenzüberschreitende, supranationale und internationale Verbände zu übertragen. Es fragt sich aber, ob und inwiefern die neuen Entscheidungsträger und -verfahren über eine genügende Legitimationsbasis verfügen, nachdem bisher der Nationalstaat als der eigentliche Hort rechtsstaatlicher und demokratischer Legitimation gegolten hat.

Hierzu nur einige Stichworte: Oft wird beklagt, die Staaten würden durch das «Poolen» von Souveränität im Rahmen von internationalen und supranationalen Organisationen an Macht verlieren, sich letztlich selbst aufgeben. Das Gegenteil scheint mir der Fall zu sein: *Der europäische Integrationsprozess ist kein «Nullsummen-Spiel».* Der Machtverzicht der Mitgliedstaaten entspricht nicht einfach einem Machtzuwachs der europäischen Institutionen. Vielmehr gewinnen beide Teile und vor allem die Zivilgesellschaft neue Entfaltungschancen. Eine adäquate und effiziente Aufgabenerfüllung scheint im Verbund oft besser gewährleistet zu sein als bei einer Regelung durch die einzelnen Staaten[4].

Die europäischen Institutionen, vor allem die EU, stützen sich auf eine *neuartige Legitimationsgrundlage.* Diese ist, neben Fachkompetenz, vor allem durch die Kombination von *Rule of Law* und Demokratie bestimmt. Die Ausgestaltung der Europäischen Gemeinschaften als *communautés de droit* vermag, zusammen mit dem Pluralismus als Legitimationsprinzip, in meinen Augen das aus schweizerischer Sicht oft bemängelte «demokratische Defizit» weitgehend wettzumachen.

Die Vorgänge der Willensbildung und Entscheidung auf der internationalen und supranationalen Ebene sind in vielen Fällen *transparenter,* als wenn dieselben Fragen auf dem Wege der bilateralen und multilateralen, oft geheimen oder zumindest nur schwer überblickbaren diplomatischen Verhandlungen geregelt würden[5].

4 Vgl. Stanley Hoffmann, The European Sisyphus – Essays on Europe 1964–1994, Boulder/San Francisco/Oxford 1995, S. 289.

5 Näheres hierzu Daniel Thürer, Demokratie in Europa; Staatsrechtliche und europarechtliche Aspekte, in: Festschrift für Ulrich Everling, Baden-Baden 1995, S. 1561 ff.

Schliesslich ist es gar nicht auszuschliessen – in meinen Augen wäre es sogar wünschenswert –, wenn im Rahmen der sich entwickelnden europäischen Institutionen langfristig einmal direkt-demokratische Rechte der Bürger, wie zum Beispiel eine *«multinationale Volksinitiative»,* geschaffen würden. Solche (sorgfältig zu konzipierenden und zurückhaltend zu dosierenden) Volksrechte könnten sich als wirksame, bürgernahe Faktoren der Integration der europäischen Völker von unten her erweisen.

Globale Ebene

Die für das Überleben der Menschheit wichtigsten Fragen im ökologischen, sicherheitspolitischen, demographischen und sozialen Sinn müssen auf Weltebene aufgegriffen werden. Die Bewältigung dieser Aufgaben ist wichtiger als Fragen der Staatsform. Denker wie *Immanuel Kant* und Staatsmänner wie der US-Präsident *Woodrow Wilson* haben darauf hingewirkt, selbst für globale Institutionen demokratische Legitimationsformen zu entwickeln. Heute können die vielfältigen Tätigkeiten etwa der NGO's als Ausdruck der modernen, demokratisch gesinnten Zivilgesellschaft verstanden werden, Einfluss auf das internationale Geschehen *(governance)* zu nehmen.

Wichtiger scheinen mir indessen zwei Dinge zu sein: dass das universelle Völkerrecht den Staaten nunmehr die (in einem weiten Sinne verstandene) demokratische Staatform vorschreibt; und dass jeder Staat und jedes Staatsorgan in einer doppelten Verantwortung steht: einer Verantwortung für die innere Ordnung und einer Mitverantwortung für die übergreifende internationale Ordnung, ein Phänomen, das der französische Völkerrechtler *Georges Scelle* als *«dédoublement fonctionnel»* bezeichnete. Ohne ein grenzüberschreitendes, letztlich «kosmopolitisches» Bewusstseinselement der Behörden und auch des Volkes verkommt der Staat zur (verantwortungslosen) Provinz. Ich wäre sogar bereit, in fundamentalen «Verfassungsprinzipien» der internationalen Gemeinschaft eine Schranke selbst der Revision der staatlichen Verfassung zu sehen, wie dies etwa im Verfassungsentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vorgesehen ist.

Perspektiven

Leitbild der Zukunftsgestaltung wird, so glaube ich, der «Bürger-Privatmann» oder «Privat-Bürger» sein. Dieses Konzept soll in allen Ordnungskreisen des föderativen Systems zum Tragen kommen. Es ist elastisch so gefasst, dass es je nach Grösse und Natur der politischen Gemeinschaft eine andere rechtliche und politische Gestalt anzunehmen vermag. Im kleinen, überblickbaren politischen Raum kann es sich dem Ideal des antiken «Aktivbürgers» annähern; je höher wir die Stufenfolge der Regelungs- und Gestaltungsebenen hinaufsteigen, desto mehr werden wir uns umgekehrt dem Typus des «Privatmannes» annähern.

Leitbild der Zukunftsgestaltung wird der «Bürger-Privatmann» oder «Privat-Bürger» sein.

In diesem Sinne sollten wir versuchen zu lernen, den Begriff des Bürgers neu, variabel, sich induktiv aus dem Stammgebiet der Staatlichkeit herausentwickelnd zu denken. So wie es etwa im Römischen Reich den *civis Romanus,* daneben aber noch viele andere, abgestufte Statusverhältnisse gegeben hat, so wird sich auch in Zukunft neben der 1. Generation des Stadt- oder Kantonsbürgers und der 2. Generation des Staatsbürgers im Sinne der Lehren der Französischen Revolution schliesslich eine neue Generation einer staatsübergreifenden Bürgerschaft entwickeln.

Zentrum der politischen Gestaltung wird indessen, aller Voraussicht nach, noch lange der Staat bleiben, auch wenn sich sein Umfeld zusehends verändert. Eine interessante Parallele zu der mir vorschwebenden *Stufentheorie «Staatsbürger – Bürger einer (organisierten) Weltregion – Weltbürger»* besteht etwa im dreifachen schweizerischen Bürgerrecht. In diese Richtung weist auch Artikel 8 des Maastricht-Vertrages, in dem ein europäischer (vom nationalen qualitativ zu differenzierenden) Bürgerstatus anerkannt wird, wonach – ähnlich der schweizerischen Regelung – Bürger der Europäischen Union nur sein kann, wer Bürger eines Mitgliedstaates der Union ist. So betrachtet wird der traditionelle Begriff des Bürgers gewiss institutionell überleben. Er soll nicht eliminiert, sondern in ein umfassendes, föderatives System flexibel inkorporiert werden. ✦

Ludger Kühnhardt, geboren 1958 in Münster (Westfalen), Studium der Geschichte, Philosophie und Politischen Wissenschaft in Bonn, Genf, Tokio und Harvard. Promotion und Habilitation in Bonn. 1987–1989 Redenschreiber von Bundespräsident Richard von Weizsäcker, seit 1991 Ordinarius für Politische Wissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (Breisgau).

Föderale Denk- und Ordnungsmodelle

Ein historisch-systematischer Blick auf Deutschland

Der Föderalismus als Idee und Wirklichkeit sieht sich eingeklemmt zwischen Heimatsehnsüchten und Wettbewerbsanforderungen, und dies nicht erst seit der direktdemokratisch-populistischen Absage an die Fusion der Bundesländer Berlin und Brandenburg.

Robert Leicht hat den Zentralkonflikt des zeitgenössischen deutschen Föderalismus zugespitzt in der Formel, dass *«der Zusammenhang zwischen politischen Entscheidungen und der Verantwortung für die Folgekosten verschleiert wird»*[1]. Dies sei *«der hohe Preis der Provinzialität»*. Mit dem Hinweis, dass jede politische Organisationsform, die föderale wie die zentralstaatliche, wohl ihren Preis hat, ist dem Problem nicht beizukommen.

Vom Reichspartikularismus zur Bundesrepublik

Der lange Weg vom Reichspartikularismus des deutschen Mittelalters bis zu den Föderalkonflikten zwischen den Bundesorganen des ausgehenden 20. Jahrhunderts lässt sich nicht auf eine einzige und schon gar nicht auf eine einfache Formel bringen. Am Anfang jedenfalls stand der Partikularismus, den schon *Tacitus* bei seinen Streifzügen durch die Stammesregionen der Germanen bemerkt und kommentiert hatte: Diese Leute seien bei aller Vielfalt an Kultur, Recht und Lebensweise doch *beati et contenti.* Aus dem Stammeswesen erwuchs der Feudalpartikularismus und aus ihm die Vielfalt der Auseinandersetzungen zwischen Zentralgewalt und Partikulargewalten als Dauerkonflikt des deutschen Mittelalters und der frühen Neuzeit. Ständische Freiheitsansprüche gegen Königsbeziehungsweise Kaiserautorität liessen immer wieder neu nach einem Allgemeinen Landfrieden – so 1495 – suchen und nach regionalbildenden Einheiten wie den Reichskreisen. Die Antworten blieben stets temporär. Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation war als Reich zu gross und als Flickenteppich föderaler Eigenbrötlereien zu eigensinnig, um wahrhaft Bund zu werden.

Die Konfessionsspaltung hat dem föderal-partikularen Gedanken einen zusätzlich religiös-theologischen Überbau aufgestülpt. Mentalitäten entwickelten sich fort und als somit lokal- und regionalspezifisch weiter. Das Reich war Sinnbild eines Kulturföderalismus, besser: eines Gesinnungsföderalismus. Als solches blieb es jenes verfassungsrechtliche Monstrum, von dem *Samuel Pufendorf* 1667 gesprochen hat[2]. *«Die föderativ verbindenden Strukturen des Reiches»,* folgt man *Thomas Nipperdeys* Analyse, *«waren schwach, seine Kompetenzen gering; der Kaiser war als Kaiser sogar in seinen Bündnisentscheidungen an den Reichstag gebunden, der Reichstag durch Organisation, Abstimmungsmodalitäten (Vetorechte) und die vielen bestehenden Gegensätze wenig handlungsfähig.*[3]» Auch jenseits des Dreissigjährigen Krieges, dieser eigentlich traumatisierenden Katastrophe der Deutschen, blieb das Reich zwischen Fiktion und Partikularismus auf eine Bank gestreckt, an deren Enden beständig gezerrt wurde. Vom «Staatenverein» ist schon damals gesprochen worden – klingt es nicht fast wie der «Staatenverbund», den heutzutage das Bundesverfassungsgericht der Europäischen Union attestiert?

Mit dem «Deutschen Bund» von 1815 begann die neuzeitliche Suche nach einem Ausgleich zwischen Partikularpolitik und Zentralstaatsbildung. Die Machtfrage wurde zum Kernthema der kommenden Generationen. Die Stichworte belegen dies: Für die einen lag in der *Metternich*schen Konzeption ein obrigkeitlich-restaurativer Föderalismus angelegt, der die Parlamentarisierung und Demokratisierung verhindern sollte; für die andern war der Deutsche Bund die kulturadäquate Antwort auf die noch immer unlösbare deutsche Frage, die überdies spätestens seit dem Dreissigjährigen Krieg zu einem euro-

1 Robert Leicht, Der hohe Preis der Provinzialität, in: Die Zeit, Nr. 20, 10. Mai 1996, Seite 1.

2 Samuel Pufendorf, De statu imperii Germanici, erschienen 1667 unter dem Pseudonym Severinus de Monzambano.

3 Thomas Nipperdey, Der Föderalismus in der deutschen Geschichte, in: Nachdenken über die deutsche Geschichte, Essays, C.H. Beck, München 1986, S. 66.

päischen Problem der Machtbalance geworden war. Der Deutsche Bund, so sah *Humboldt* damals die Dinge, habe die Aufgabe, zu verhindern, dass aus Deutschland ein Eroberungsstaat würde. Die bündische Lösung des Machtproblems in der Mitte des Kontinents bei gleichzeitigem Ausgleich zwischen den partikularen Interessen lebte *«weniger durch institutionelle Einheit als durch moralisch-politische Einigkeit seiner Staaten», so* Nipperdey.

In ihrem Windschatten setzte sich indessen der Trend zur bundesstaatlichen Struktur fort; «Bundesexekution» und «Bundesintervention» lauteten die machtpolitischen Stichworte der damaligen Zeit. Mit dem «Zollverein» wurde 1834 ein «Bund im Bund» gebildet, der zum wirtschaftlichen Motor der späteren Reichseinigung wurde.

Das nationale Ziel war der Bundesstaat, doch angefochten blieb auch, jenseits von *Bismarck* und Kaiser *Wilhelm,* ob dies ein Bund der Fürsten, Regierungen und Staaten oder ein Bund der deutschen Völker sein sollte, ob er unitarisch oder föderal gestaltet sein sollte. 1848 war der Versuch gescheitert, einen bundesstaatlichen Nationalstaat an die Stelle des staatenbündischen Deutschen Bundes zu setzen. Hinter dem Dualismus «Österreich / Preussen», dieser sich selbst lähmenden Doppelhegemonie, stand auch die Frage nach dem Begriff und der Deutung des föderalen Prinzips. «Föderal» galten damals die Anhänger der grossdeutschen und das hiess proösterreichischen Lösung. *Constantin Frantz* und andere sahen – nicht unplausibel – den staatenbündischen Föderalismus als einzig funktionsfähige Antwort auf die Nationalitäten- und Kulturenvielfalt Mitteleuropas. Preussen setzte sich durch, mit einem neuartigen und eigenwilligen Konzept *«die national-unitarischen, die föderativen, die hegemonialen, die liberalen und die obrigkeitlich-antiparlamentarischen Prinzipien»* verbindend.

Preussen setzte sich durch, um am Ende, wie wir wissen, sich selbst und Deutschland zu zerstören. Die Spannungen, die zwischen dem deutschen Einheitsstaat und dem föderalen Vielfaltsprinzip ohnehin bestanden, konnten nicht auch noch die dominante Position Preussens verkraften. Sollte Preussen Motor der Einheitsbildung sein, konnte es schwerlich föderales Einzelteil als gleiches Land unter gleichen bleiben, wollte es gezügelter föderaler Partner sein, musste es sein Führungsbewusstsein aufgeben. Der Spagat gelang nicht – und war schon längst vor dem sogenannten Preussenschlag des Jahres 1932 zum Scheitern verurteilt. Steckt das heutige Russland in einer ähnlichen Lage[4]?

Aus Kultur-, Macht- und Verfassungsfrage wurde ein Ordnungs- und das heisst Gewaltteilungs- beziehungsweise Kompetenzproblem.

Während im Kaiserreich das Reich «Kostgänger der Länder» war, galten in der Weimarer Republik infolge der *Erzberger*schen Reichsfinanzreform plötzlich die Länder als «Kostgänger der Republik». Signifikant wurde darüber hinaus die Kontroverse um Ort und Rolle der Ländervertretung. Gegen den Begriff «Reichsrat» hatte Bismarck sich mit dem Begriff des «Bundesrates» durchgesetzt, um die Zustimmung der partikularen Länderinteressen zu seinem Nationalstaat zu gewinnen. Der Bundesrat blieb zugleich Bollwerk gegen die Parlamentarisierung der deutschen Politik und damit ein Dorn im Auge der deutschen Demokraten – bis hinein in die Diskussionen nach dem Zweiten Weltkrieg, ob nicht im Grundgesetz vielleicht ein Senat als zweite Kammer neben dem Bundestag verankert werden sollte.

Mit dem Kaiserreich begann die Geschichte des Kompetenzenkonfliktes zwischen Bund und Ländern. *«Ohne den mehrheitlichen Konsens der Gliedstaaten, das heisst ihrer Regierungen»,* um noch einmal den Historiker Nipperdey zu Wort kommen zu lassen, *«war das Reich gesetzgebungsunfähig, ja letzten Endes handlungsunfähig».* Es klingt wie 1997! Die Verfassung des Deutschen Reiches war so angelegt, dass die Möglichkeiten der Einzelstaaten, im Reich mitzuregieren, gebunden waren an die Reichsregierung, nicht an den Reichstag. Damit sollte eine Parlamentarisierung des Reiches verhindert, zumindest verzögert werden. Die verfassungsliberalen Kräfte hätten damals von «Demokratiedefizit» sprechen können, so wie dies in unseren Jahren die Anhänger einer Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments tun. Umstritten war damals in Deutschland wie heute in Europa, ob das «Demokratiedefizit» durch die Stärkung der Gliedstaatenparlamente oder des Zentralparlamentes ausgeglichen werden sollte – wenn überhaupt.

Schon in der Weimarer Republik war das unitarische Prinzip auf dem Vormarsch

4 Zur Ablösung der «deutschen Frage» durch die «russische Frage» in der europäischen Staatenwelt vgl. Ludger Kühnhardt, Von der ewigen Suche nach Frieden. Immanuel Kants Vision und Europas Wirklichkeit, Bonn 1996.

gewesen, unter der nationalsozialistischen Diktatur wurde es ebenso pervertiert wie in der sozialistischen Diktatur der DDR. Im Grundgesetz, mit kräftiger Nachhilfe der westlichen Alliierten, die sich aber durchaus auf originär deutsche Vorbilder stützen konnten, wurde das Föderalprinzip als Grundbestimmung legitimer Staatlichkeit verankert. Aus Kultur-, Macht- und Verfassungsfrage wurde ein Ordnungs- und das heisst Gewaltenteilungs- beziehungsweise Kompetenzproblem. Bald wurde daraus eine Realität der Gewaltenverschränkung, ein kooperativer, mehrgliedriger Föderalismus. Der Bundesstaat wurde so sehr verinnerlicht, dass die meisten nurmehr von der «Bundesrepublik» sprachen und «Deutschland» in der Geschichtsfinsternis vergassen.

Wiedervereinigung und Uneinigkeit

Erst mit dem bürgerschaftlichen Aufbegehren in der DDR wurden «Deutschland» und der Begriff des Föderalismus wieder zu gleichermassen emotional aufgeladenen Begriffen des nationalen, regionalen und lokalen Selbstverständnisses. Die Vereinigung von 1990 vollzog sich unter dem Dach des bewährten Grundgesetzes als Einheit in der Vielfalt der sogenannten alten und neuen Bundesländer. Mancher Bindestrichstaat in Westdeutschland ist Parvenü gegenüber altehrwürdigen Staatsgebilden wie Sachsen! Nach der diktatorischen Zwangszentralisierung in den Jahrzehnten der *«doppelten deutschen Diktaturerfahrung»*[5] war es nur zu naheliegend, dass das freiheitliche Aufbegehren sich auch in der Wiederentdeckung regionalspezifischer und föderalismusfähiger Identitätsaspekte artikulierte. Die emotionale Neustärkung des Föderalismus im Sinne eines antizentralistischen Politikverständnisses war indessen nur lebensfähig aufgrund der Mechanismen einer Daueralimentierung durch den nun gesamtdeutschen Zentralstaat. Dieser wurde in die Solidarpflicht genommen und über ihn die Bürger in der «alten» Bundesrepublik.

Damit war die Föderalismusfrage zu einer Solidarfrage ganz im Sinne des antiken Urverständnisses von *foedus* geworden. Füreinandereinstehen: So lautete das Begründungscredo für den Solidaritätszuschlag und für ein gewaltiges Transaktionsprogramm finanzieller Ressourcen von West nach Ost. Deutschland war in eine Solidaritätsaufgabe hineingeworfen, die von den Westdeutschen abverlangen musste, was diese und nur diese Ostdeutschen beim Neubeginn gesamtstaatlicher Gemeinschaft gewähren konnten.

Über aller Politik ist vergessen worden: Der Bund und die Länder sind gemeinsam zu Kostgängern ihrer Bürger geworden.

Die neuen finanz- und steuerpolitischen Anforderungen an den Föderalismus nach der Vereinigung schienen den Bund zu stärken. Die neuen Länder wurden zu Kostgängern des Bundes und dieser zum Kostgänger der Sozialsysteme, um die Aufgaben, die ihm zugewachsen waren, zu finanzieren. Der Rest ist bekannt. Ebenso bekannt, wenngleich nicht immer von allen Beteiligten zugegeben, ist die kompetenz- und machtpolitische Entwicklung des Föderalismus während der letzten Jahre. Um noch einmal Robert Leicht zu zitieren: *«Von einem vitalen Föderalismus kann nur noch begrenzt die Rede sein. Für den schleichenden Verlust an echter Eigenverantwortung entschädigten die Länder sich mit einer immer stärkeren Einrede in die originären Belange des Bundes. Am deutlichsten wurde dies nach der Wiedervereinigung, als die Länder ihre Hand auch noch auf die aussenpolitischen Prärogativen des Bundes legten.»* In dieser Hinsicht war bald ein gesamtdeutscher Bewusstseinszustand feststellbar!

Die Finanzverfassungs- wie überhaupt die Verfassungsdebatte sind unterdessen entweder beendet oder für die demokratische Informations- und Kommunikationskultur offenkundig zu kompliziert gewesen, um sie im Zeitalter der Talkshow-Demokratie fortzusetzen. Geblieben sind Macht- und Kompetenzfragen, zuweilen entlang der parteipolitischen Mehrheiten, zuweilen entlang einer Bund-Länder-Frontlinie, nicht immer entwirrbar im Verhältnis zwischen Taktik und Strategie. Die Macht- und Kompetenzfragen zeigen sich dabei weniger als Prinzipienstreitigkeiten denn in publikumswirksamen Blokkadeversuchen, an denen das eine Mal die Bundesregierung, dann wieder die überparteilich vereinigten Länderregierungen beteiligt sind. Es geht um knappe Gelder, und Mangelwirtschaften befördern nun einmal in besonderer Weise das Potential für kaltes Hauen und Stechen, für Taktieren und Muskelspiele. Über aller Politik ist vergessen worden: Der Bund und die

5 Ludger Kühnhardt et al. (Hrsg.), Die doppelte deutsche Diktaturerfahrung. Drittes Reich und DDR – ein historisch-politikwissenschaftlicher Vergleich, Frankfurt 1996 (2. Auflage).

Länder sind gemeinsam zu Kostgängern ihrer Bürger geworden.

Konsensdemokratie

Der Politikwissenschaftler *Arend Lijphart* hat sich um die Systematisierung der unterschiedlichen Typen der Demokratie verdient gemacht. Ausgangspunkt war für ihn die Gegenüberstellung des Modells der Mehrheitsdemokratie – das Westminster-Modell – und der Konsensusdemokratie, besser: der Verhandlungsdemokratie[6]. Die Mehrheitsdemokratie setzt auf die Politikgestaltung durch eine Parlamentsmehrheit und die aus ihr hervorgegangene Regierung, die Verhandlungsdemokratie betont die Machtteilung und das, was neudeutsch «Einbindung aller politischen Kräfte» heisst. Die Mehrheitsdemokratie sucht Legitimität durch Effizienz und Entscheidungskraft zu erhalten, die Verhandlungsdemokratie strebt Legitimität durch Machtteilung und Mitbeteiligung an.

Beide Systeme können auf die Spitze getrieben werden und sich darin selbst ad absurdum führen. Bezeichnend für Deutschland ist, dass immer dann der Ruf nach mehrheitsdemokratischen Elementen lauter wird, wenn die Handlungslähmung der Konsensdemokratie wieder einmal zu unerträglich geworden ist. So darf man es wohl für die neunziger Jahre behaupten. Wo die Dezisionskraft des politischen Systems insgesamt abnimmt, werden die ausserparlamentarischen Kräfte, die gesellschaftlich organisierten Interessengruppen mächtiger und übermütiger in der Vertretung ihrer Forderungen – zum Schaden des Ansehens der Politik und des Verfassungsstaates. Prinzipielle Änderungen im Verfassungsgefüge – sei es hinsichtlich der Einführung eines mehrheitsbildenden Wahlrechts, sei es hinsichtlich einer handlungsermöglichenden Straffung der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern – scheinen dennoch unrealistisch zu bleiben. Stattdessen hält die Verschweizerung der deutschen Politik an. Jenseits der oft bejammerten, aber wenig bekämpften Vollkaskomentalität hat sie sich auch im Staatsbewusstsein breit gemacht.

Wo die Dezisionskraft des politischen Systems insgesamt abnimmt, werden die ausserparlamentarischen Kräfte, die gesellschaftlich organisierten Interessengruppen mächtiger und übermütiger in der Vertretung ihrer Forderungen – zum Schaden des Ansehens der Politik und des Verfassungsstaates.

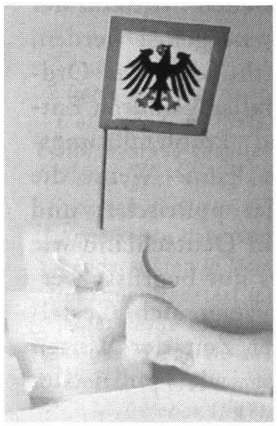
Aus dem Füreinandereinstehen ist ein Sichgegenseitigblockieren geworden. Die Koordinierungskosten innerhalb dieses Systems überwiegen immer mehr die gestalterischen Wirkungskräfte, die das System zum Zwecke der dynamischen Weiterentwicklung von Staat und Gesellschaft freisetzen kann. Die neue Modewelle des subsidiären Denkens hat zunächst keine durchgreifende Abhilfe geschaffen. Denn Subsidiarität funktioniert nur, wenn Kompetenzdelegation auch wirklich durchgeführt wird. Dies aber setzt machtpolitische Entscheidungen voraus, innerhalb Deutschlands ebenso wie innerhalb der Europäischen Union. Im Spinnennetz von Europäischer Union, Bundesebene, Länderhoheiten und Kommunalpolitik herrscht heute Klärungsbedarf über die entscheidungsermächtigende und -erleichternde Zuweisung von Handlungsmandaten und Kompetenzabgrenzungen. Ansonsten wird die Idee des Föderalismus über kurz oder lang zerrieben zwischen einem überperfektionierten Föderalismus innerhalb Deutschlands und einem unfertigen Föderalismus innerhalb der Europäischen Union, die beide in ihrer jeweilig handlungsgelähmten Wirksamkeit nur noch ein Hase- und Igel-Spiel miteinander und gegeneinander veranstalten können.

Aufgabenbewältigungsföderalismus

Nun soll gewiss das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden. Niemand wird ernsthaft die Föderalidee als Synonym für Gewaltenverschränkung und Machtteilung und vor allem als Symbol der kulturellen Vielfalt in Deutschland in Zweifel ziehen. Aber eine Reformdebatte ist notwendig, wenn man will, dass das Bewährte auch bewahrungsfähig bleibt.

Der Weg vom Verwaltungsföderalismus zum Aufgabenbewältigungsföderalismus hat erst begonnen. Er muss und wird politisch geprägt werden, und er wird zu schärferen politischen Kontroversen führen. Einen Vorgeschmack hat die Republik schon erlebt. Die Repolitisierung des Fö-

Vom Reichspartikularismus zur konsensdemokratischen Bundesrepublik. Illustration: Zembsch' Werkstatt, München 1983.



6 Arend Lijphart, Democracies, New Haven 1984; zum Kontext: Manfred G. Schmidt, Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen 1995.

deralismus ist aber wohl der einzige Weg zu seiner Stärkung durch Konzentration auf das Wesentliche. Dazu gehört es auch, Tabus zu brechen, die die sozialmarktwirtschaftliche Mentalität in Verbindung mit dem Credo von der flächendeckend zu erreichenden egalisierenden Demokratisierung heraufbefördert hat. An erster Stelle ist wohl der grundgesetzlichen Fiktion von der gebotenen *«Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse»*[7] im Bundesgebiet zu widersprechen zumindest der Methode, die angewendet wird, um dieses Ziel anzustreben. Von den Spannungen zwischen diesem Postulat des Grundgesetzes und der ebenfalls Bund und Ländern auferlegten Pflicht, die Steuerbelastung des Einzelnen nicht zu überstrapazieren, wird ohnehin kaum gesprochen Das Postulat von der «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse» hat aber auch im Verfassungsgefüge selbst zu einer Umwertung des Leistungsbegriffs geführt. Es straft über den Finanzausgleich die dynamischen Länder, ohne eine wirklich konsequente Qualitäts- und Effektivitätskontrolle bei den Profiteuren des Finanzausgleichs einzufordern.

Noch immer kann sich mancher Weststaat hinter den ach so armen Ostländern, denen doch niemand Hilfe verwehren darf, verstecken. Mit dem Verweis auf die Postulate der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen lässt sich die Debatte um die Modernisierungskompetenz von Landesregierungen nur zu clever verschleiern. Bald schon wird der Finanzausgleichs-Limes aber nicht mehr entlang der alten Ost-West-Grenze, sondern entlang einer Nord-Süd-Grenze verlaufen. Dann wohl werden östliche wie westliche Südländer gemeinsam das Ungerechte an der Gerechtigkeitsidee des derzeitig praktizierten Finanzausgleichs entdecken und den sozialistisch anmutenden Umverteilungsmechanismus bekämpfen, mit dessen Hilfe das Postulat von der «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse» derzeit einzulösen gesucht wird.

Offenkundig ist die deutsche Diskussion in die Debatte um die Zukunft der EU eingespannt. Mit der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Maastrichter Vertrag ist ein Weg des Neuausgleichs zwischen den Entscheidungsebenen der EU gewiesen worden, der erst schemenhaft in seinen Konsequenzen für die Neubestimmung von Kompetenz- und Dezisionsfragen sichtbar geworden ist. Für Deutschland stellen sich vor allem zwei Sachverhalte, die innenpolitisch erst langsam verinnerlicht werden. Zum ersten wird es in der EU immer weniger möglich, von «Europa» zu sprechen, ohne die präzisen nationalen Eigeninteressen zu thematisieren. Anders gewendet: Von Deutschland her über «europäische Interessen» zu sprechen, kann nur bedeuten, den Konsens mit den anderen Partnerländern zu suchen, denn das, was in Deutschland als «europäisches Interesse» gesehen werden mag, muss es objektiv noch lange nicht sein.

Aus dem Füreinandereinstehen ist ein Sichgegenseitigblockieren geworden.

Zum zweiten ist Deutschland gut beraten, den semi-theologischen Streit um die *finalité politique* der Europäischen Union abzubauen. Aus der deutschen Geschichte ist hinlänglich bezeugbar, wie unterschiedlich die Interpretationen des Begriffs «föderal» sein können: Die einen denken ihn zentralistisch, die anderen antizentralistisch. So war es in der Geschichte der Deutschen, so ist es bis heute in der Wirklichkeit der Europäischen Union geblieben. Auch hier gilt: Kompetenz- und Mandatsfragen müssen so präzise wie möglich bestimmt werden, dann wird die Europäische Union Legitimität durch Erfolg gewinnen und die optimale Form der Integration finden. Jeder weiss, dass die EU heute eine Art konföderativer Föderation ist, das Bundesverfassungsgericht hat vom «Staatenverbund» gesprochen. Auch für die EU ist daher die Suche nach einem überzeugenden Aufgabenbewältigungsföderalismus die eigentliche Zukunftsfrage.

In Deutschland wie in der EU lautet das zentrale Stichwort am Ausgang des 20. Jahrhunderts: Handlungsfähigkeit. Die Grundfrage sollte lauten: Welche Aufgaben müssen mit welchen Mitteln der Politik auf welcher Ebene gelöst werden, damit auch im 21. Jahrhundert das Ordnungsmodell des Föderalismus durch Entwicklungsdynamik und Problemlösungskompetenz überzeugen kann? Wenn die Debatte darüber wieder politischer und kämpferischer würde, in Deutschland wie in der EU, könnte dies nur begrüsst werden. Denn darin erst zeigt sich Gestaltungswille, der in einer Zeit der Wirren ebenso notwendig ist wie politischer Führungswille. ✦

7 Grundgesetz Artikel 106 (3): «Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überlastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bewahrt wird.»

Föderalismus – Welches Modell für Europa?

Von der Konföderation zur Föderation

Michael Leicht
hat in Zürich Volkswirtschaftslehre, Soziologie und Philosophie studiert. Er ist Doktorand am Soziologischen Institut der Universität Zürich und studiert zurzeit für ein Jahr Europäische Politik am College of Europe in Brügge.

Die EU soll demokratischer, flexibler und offen für neue Mitglieder werden. Vor allem wird aber darum gestritten, in welche Richtung sich die Europäische Union entwickeln soll – Staatenbund oder Bundesstaat?

Angesichts der Krise der westlichen Gesellschaft in den dreissiger Jahren begannen in Frankreich einige Vordenker sich Gedanken über den Aufbau Europas zu machen. Um die Zeitschriften «Esprit» und «L'Ordre nouveau» begann sich das personalistische Denken zu entwickeln. Der Föderalismus wurde dabei als politische Organisationsform der personalistischen Philosophie betrachtet.

Beeinflusst von *Max Scheler* standen die französischen Personalisten in Verbindung mit *Martin Buber* und *Karl Jaspers,* dem protestantischen Theologen *Karl Barth,* den Katholiken *Gabriel Marcel* und *Jacques Maritain* und dem Orthodoxen *Nikolaus Berdiajeff.* Die personalistisch-föderalistische Schule der dreissiger Jahre wurde in Paris vornehmlich von *Robert Aron, Arnaud Dandieu, Alexandre Marc, Emmanuel Mounier, Daniel Rops* und dem Schweizer Schriftsteller *Denis de Rougemont* entwickelt. Zurückgegriffen wurde dabei auch auf das ältere, sozial-libertäre Denken von *Proudhon* und *Bakunin.*

Alle waren der Ansicht, dass der Individualismus, der die Jakobiner inspiriert hatte, zwangsläufig zu einer Atomisierung der Gesellschaft führt, was wiederum den absoluten Staat als Gegengewicht zum Verfall heraufbeschwört: *«Mit dem Staub der Individuen bildet man den Beton der totalitären Staaten»* (Rougemont). Alle waren sich einig, dass der Mensch nicht in erster Linie ein «Individuum» sei. Er ist eine *«Person»,* das heisst gleichermassen verantwortlich und frei, engagiert und autonom, eine Identität an sich, aber verbunden mit seinesgleichen durch seine Verantwortlichkeit. Die Einzigartigkeit jedes einzelnen Menschen hat nur in der Beziehung zu anderen einen Sinn[1]. Nicht umsonst hat zum Beispiel auch schon *Adam Smith* in seiner «Theory of Moral Sentiments» das Mitgefühl mit den anderen als notwendiges Gegengewicht zum individualistischen Egoismus gesehen. Und für Pascal koexistieren in jedem von uns der Engel und das Tier, zusammen mit dem, was man *potentielle Humanität* nennen könnte. Die Devise der Personalisten heisst: *«Weder Individualismus noch Kollektivismus – sondern Personalismus».* Im Mittelpunkt steht der Mensch mit seiner individuellen und gesellschaftsbezogenen Dimension. Übertriebener Individualismus führt zur Vermassung und zum Verfall der Gesellschaft, umgekehrt unterdrücken kollektivistische Ideologien den einzelnen Menschen. Freiheit und Entfaltung der Einzelperson werden zugunsten verabsolutierter Begriffe wie der nationalen «Rasse» oder der sozialen «Klasse» geopfert. Kollektiv und Individuum, Einheit und Vielfalt bilden jeweils die beiden idealtypischen Pole, zwischen denen der Föderalismus ein Gleichgewicht zu finden sucht.

Prinzipien des Föderalismus

Für Denis de Rougemont ist die Idee des Föderalismus vielmehr organischer als rationaler Natur, eher dialektischer Art als einfach logisch. Der Föderalismus ist dabei nicht eine Philosophie des «entweder ... oder», sondern des «sowohl ... als auch». Regionale, nationale und europäische Identität schliessen sich nicht aus, sondern ergänzen sich gegenseitig. Die sechs Leitmotive des Föderalismus sind[2]: *Erstens* der Verzicht auf jegliche Form von Hegemonie. *Zweitens* der Verzicht auf ein Denken in Systemen: «Fédérer *ce n'est pas* mettre en ordre *d'après un plan* géometrique *à partir d'un axe; fédérer c'est tout simplement* arranger ensemble.» *Drittens* kennt der Föderalismus keine Minderheitenprobleme, da jede Minderheit ihren eigenen qualitativen, intrinsischen Wert hat, unabhängig von ihrer Quantität. *Viertens* hat der Föderalismus nicht zum Ziel, nationale Eigenheiten auszulöschen, vielmehr versucht er,

1 Alexandre, Marc, Homme libre et responsable. Nice Presses d'Europe, 1990.

2 Denis de Rougemont, L'attitude fédéraliste. Eröffnungsrede gehalten im August 1947, am ersten Kongress der Europäischen Union der Föderalisten in Montreux. Der Redetext ist in der Revue Economique et Sociale aus Lausanne erschienen (Oktober 1947).

sie zu erhalten. *Fünftens* ist der Föderalismus die Liebe der Komplexität. Und schliesslich, *sechstens,* formt sich eine immer enger werdende Föderation durch das Engagement von Personen und Gruppen und nicht zentral gesteuert durch ein Zentrum, durch Regierungen. Intellektuelle sind häufig nationalistisch eingestellt, da von verschiedenen nationalstaatlichen Institutionen abhängig (Medien, Lehre und Forschung, Politik usw. sind jeweils nationalstaatlich organisiert). Das Ziel der Föderalisten ist eine non-zentrale Ordnung, eine Staffelung des Staates auf mehreren Ebenen entsprechend der Geographie der Probleme. Die Macht muss geteilt und diffundiert werden, so dass am Schluss *«die Macht überall ist, selbst im Zentrum»* (A. Marc).

Eine föderale Ordnung beruht auf der Verbindung mehrerer Prinzipien[3]:

Autonomie: Sie unterscheidet sich einerseits von der Unabhängigkeit souveräner Staaten, anderseits von der Abhängigkeit der unteren Verwaltungsebenen wie Gemeinden, Departements oder Regionen. Autonomie beinhaltet ein grosses Mass an Selbstbestimmungsrecht und volle Selbstverwaltung. Die Autonomie muss nicht nur in der Verfassung rechtlich garantiert werden, sondern auch durch die Verfügungsgewalt über entsprechende finanzielle Mittel. Zur Stärkung minderbemittelter Regionen ist ein staatlicher Finanzausgleich notwendig.

Kooperation und rechtlich geregelte Konfliktlösung: Zusammenarbeit im föderalistischen Sinne heisst, in Konfliktsituationen und bei der Bewältigung gemeinsamer Aufgaben zwar die eignen Interessen zu verfolgen, gleichzeitig aber die Autonomie des Partners zu respektieren. Eine föderalistische Verfassungsstruktur garantiert der Föderation und jedem Mitgliedstaat gleichzeitig das nötige Mass an Selbständigkeit und Handlungsfähigkeit im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen und ermöglicht so eine Verbindung von Egoismus und Fairplay. Die Garantie der einen schränkt die Willkür und Machtpolitik der anderen ein und umgekehrt. Die Spannungen werden dabei im Föderalismus nicht unterdrückt, sie bilden vielmehr ein konstruktives Element des Ganzen.

Subsidiarität und sachgerechte Machtverteilung: Föderalismus kann nur funktionieren, wenn die Kompetenzen, Entscheidungsmechanismen und finanziellen Mittel sachgerecht verteilt sind. Probleme sollten jeweils auf der Ebene gelöst werden, auf der sie sich stellen.

Partizipation: In einer Föderation partizipieren nicht nur die Bürger an bundespolitischen Entscheidungen durch die Wahl ihrer Volksvertreter, sondern auch die Gliedstaaten. Der Föderalismus ist nur ein «Quasi-Kontraktualismus». Entscheidungen werden zwar vorzugsweise von der Basis gefällt, sie ist jedoch nicht vollkommen souverän, vielmehr kann es auch zu unilateralen Eingriffen von oben her kommen. Entscheidungen werden in einer Föderation nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip gefällt, das wäre die Konföderation, sondern nach dem Mehrheitsprinzip. Als Entschädigung dafür sind die Gliedstaaten aber bei der Entscheidungsfindung des Bundes beteiligt (zum Beispiel im Ständerat).

Nicht eine Europäisierung der Schweiz ist angesagt, sondern eine Verschweizerung Europas!

Im Gegensatz zur jakobinischen Tradition, bei der nur die Individuen mitbestimmen sollen, versucht der Föderalismus nicht, die intermediären Körperschaften zu unterdrücken. Ihre Mitbestimmung soll vielmehr gefördert werden. So wird neben der Volksvertretung und der territorialen Vertretung in der zweiten Kammer zusätzlich eine Wirtschafts- und Sozialkammer gefordert, welche die Interessen der Sozialpartner vertreten soll. Lobbying soll so transparenter werden und schlecht organisierbare Interessen, wie diejenigen der Konsumenten, wären besser vertreten.

Die föderalistischen Prinzipien werden natürlich in der Praxis nicht immer so angewendet, wie es die Theorie der Bundesstaaten und die geschriebenen Verfassungen vorgeben. Dennoch muss man sich in jedem Fall fragen, ob denn das Ergebnis in einem nicht bundesstaatlichen System besser wäre. Man stelle sich nur die Schweiz als zentralistischen Einheitsstaat vor oder wieder als lockeren Staatenbund, regiert von einer Tagsatzung der 26 Kantone, die womöglich fast alles einstimmig beschliessen müssten. Wir sehen, der Föderalismus bleibt das anzustrebende Ideal, das in der Schweiz zu einem guten Teil verwirklicht worden ist. Deswegen ist nicht eine Europäisierung der Schweiz angesagt, sondern eine Verschweizerung Europas!

Typologie des Föderalismus

Im Laufe der Geschichte haben sich viele unterschiedliche Formen von Demokratie

3 Ferdinand Kinsky, Föderalismus: ein gesamteuropäisches Modell, Bonn, Europa Union Verlag, 1995. (Dieses Buch kann als deutschsprachige Einführung in das Thema integraler Föderalismus empfohlen werden. Daneben ist eine umfangreiche, französischsprachige Literatur bei Presses d'Europe [10 av. des Fleurs, F-06000 Nice] erschienen.)

und Föderalismus ausgebildet. So findet man beispielsweise schon um -500 in der Republik Gho-jeng des vorkaiserlichen Chinas lokale Autonomie und demokratische Partizipation aller Frauen und Männer. Ähnliches gilt für die demokratische Föderation der buddhistischen sanghas Indiens oder die Liga der Irokesen Nordamerikas. Eine zeitgemässe Klassifikation der unterschiedlichen Ausprägungen von Einheit und Vielfalt der staatlichen Organisation bietet uns *Ferdinand Kinsky*: «*Die Idee des Föderalismus besteht nun darin, das richtige Gleichgewicht zwischen Einheit und Vielfalt zu finden. Vielfalt ohne Einheit würde Anarchie und Recht des Stärksten bedeuten. Einheit ohne Vielfalt ist Zentralismus, Totalitarismus, Jakobinismus.*»

Dynamik der Europäischen Integration

Die heutige EU befindet sich noch weitgehend im Zustand der Konföderation. Mehrheitsentscheide werden im wesentlichen nur im Rahmen des ersten Pfeilers, der Wirtschafts- und Währungsunion gefällt. Im zweiten (Aussen- und Sicherheitspolitik) und dritten Pfeiler (Justiz und Innenpolitik) der EU werden auch weiterhin intergouvernementale Vereinbarungen meist nach dem Einstimmigkeitsprinzip getroffen. Aufgabe der Regierungskonferenz wäre es nun, die gemeinschaftlichen Prozeduren mit dem Mehrheitsprinzip auch auf die Bereiche des zweiten und dritten Pfeilers auszuweiten. Nur so kann der entscheidende Schritt in Richtung Föderation gemacht werden, welcher unumgängliche Voraussetzung für eine Osterweiterung ist. Nur eine gestärkte politische Union kann zahlreiche Neubeitritte verkraften, ansonsten droht eine Verwässerung und Handlungsunfähigkeit der EU. Ein Rückfall in einen reinen europäischen Staatenbund wäre die Folge.

Dass wir von einem zentralistischen «Superstaat Brüssel» noch meilenweit entfernt sind, zeigt ein Blick auf die Statistik: Zurzeit machen die Ausgaben der EU zwei Prozent der gesamten Staatsausgaben in Europa aus. Zum Vergleich: In den USA werden 70 Prozent der Staatsausgaben über den Bund abgewickelt. Und auch die vielgeschmähte EU-Bürokratie (mit ihren vielen Übersetzern) ist immer noch kleiner als diejenige des Kantons Zürich!

Die heutige EU befindet sich noch weitgehend im Zustand der Konföderation.

Die Einheit Europas bleibt notwendig. Es geht um unsere Sicherheit und die Handlungsfähigkeit nach aussen, um unsere wirtschaftliche und soziale Zukunft. Die Umweltverschmutzung kennt keine nationalen Grenzen, der Zusammenbruch der Sowjetunion erfordert gesamteuropäische Anstrengungen. Eine Stabilisierung der jungen Demokratien im Osten ist in unser aller Interesse. Das Versagen Westeuropas angesichts der Katastrophe in Ex-Jugoslawien hat hinreichend deutlich gemacht, wie ungenügend die gegenwärtige europäische Aussenpolitik ist, die immer noch nach dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners funktioniert. Da kaum anzunehmen ist, dass sich alle europäischen Staaten von einer Vertiefung der europäischen Integration überzeugen lassen werden, ist ein «föderalistisches Herz» (besser bekannt unter dem Ausdruck: «harter Kern»), ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten, der einzig gangbare Weg.

Europas Einheit darf aber die reiche Vielfalt unserer Sprachen und Kulturen nicht zerstören. Eine strikte Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist notwendig. Es sollte, wie das Komitee der Regionen der EU vorschlägt, nicht bloss einfacher Grundsatz sein, sondern zu einem vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbaren Recht werden. Dazu gehört auch eine Überprüfung der bisherigen Kompetenzverteilung. Wo schon zu viel integriert wurde, müssen Kompetenzen wieder abgegeben werden. Bei der Überprüfung sollte auch nicht an den Grenzen des Nationalstaates halt gemacht werden. Dezentralisierung würde auch manchem zentralistischem Staat, wie zum Beispiel Frankreich, gut tun.

Europas Einheit darf aber die reiche Vielfalt unserer Sprachen und Kulturen nicht zerstören.

Ein föderales Europa wird geradezu zu einer Bedingung, um die Vielfalt unserer Kulturen zu erhalten. Nur so kann verhindert werden, dass nicht das Recht der stärksten Nation, sondern das Recht des Gesetzes gilt, an dessen Entstehung alle Länder beteiligt sind (die kleinen dabei überproportional). Nicht ohne Grund gehören kleine Länder wie die Niederlande, Belgien und Luxemburg zu den überzeugtesten Europäern. Dezentralisierung und Integration sind die beiden Seiten des in-

tegralen Föderalismus, gemeinsamer Feind ist der Nationalstaat!

Wettbewerb der Systeme?

Die Idee eines föderalen Europas ist nicht unumstritten. Vertreter eines evolutionistischen Ansatzes sehen darin den Wettbewerb der Systeme gefährdet[4]. Eine politische Union wird wegen der inhärenten Gefahr einer Zentralisierung und einer überbordenden Bürokratie abgelehnt. Kritisiert wird der konstruktivistische Ansatz einer Ex-ante-Harmonisierung. Harmonisierung wird aus dynamischer Sicht abgelehnt, weil dadurch der Zwang und die Motivation reduziert wird, stets neue Antworten auf der Höhe der Zeit zu produzieren. Politische Kartelle schützen die Regierungen vor Wettbewerb.

Der Wettbewerb der Systeme wird mit *Hayek* als Entdeckungsverfahren verstanden. Die Vielfalt und die Konkurrenz untereinander der verschiedenen Staaten Europas im Mittelalter wird beispielsweise als Grund angesehen, weshalb ausgerechnet hier die technische und wirtschaftliche Entwicklung eine solche Beschleunigung erfuhr und nicht etwa in China. Dies obwohl das Reich der Mitte technologisch Europa lange Zeit weit voraus war.

Eine solche verkürzte evolutionistische Sichtweise der Dinge verkennt die Komplexität von Wachstumsprozessen. Der Einfluss kultureller, a-rationaler Einflussfaktoren wird vernachlässigt. Der bekannte, vor einem Jahr verstorbene Kulturanthropologe *Ernest Gellner* hat zum Beispiel darauf aufmerksam gemacht, dass China für seinen definitiven Durchbruch vor allem eine stringente wissenschaftliche Methode gefehlt hat. Die polytheistischen Kulturen Asiens, mit ihrer religiösen Toleranz, waren nicht zur gleichen intellektuellen Rigorosität fähig, wie das monotheistische, christliche Europa mit seiner Suche nach dem einen, wahren Gott mit seiner einen Wahrheit.

Die libertäre Kritik zielt auch aus anderen Gründen zu kurz: Integrale Föderalisten wollen nicht die Vielfalt einschränken, vielmehr sehen sie – wie oben ausgeführt – eine institutionelle Garantie als Voraussetzung für ihre Erhaltung. Die Schweiz ist das beste Beispiel, wie ein föderaler Bundesstaat die Vielfalt fördern kann. Weiter sind wir heute im Zeitalter der Globalisierung weltweitem Wettbewerb ausgesetzt. Im High-Tech-Bereich sind die Kosten und Risiken von Forschungsvorhaben häufig so gross, dass sie nur noch von mehreren Staaten gemeinsam getragen werden können. So versucht die EU, mit gezielten Schwerpunktsprogrammen die Innovationsfähigkeit Europas zu erhöhen.

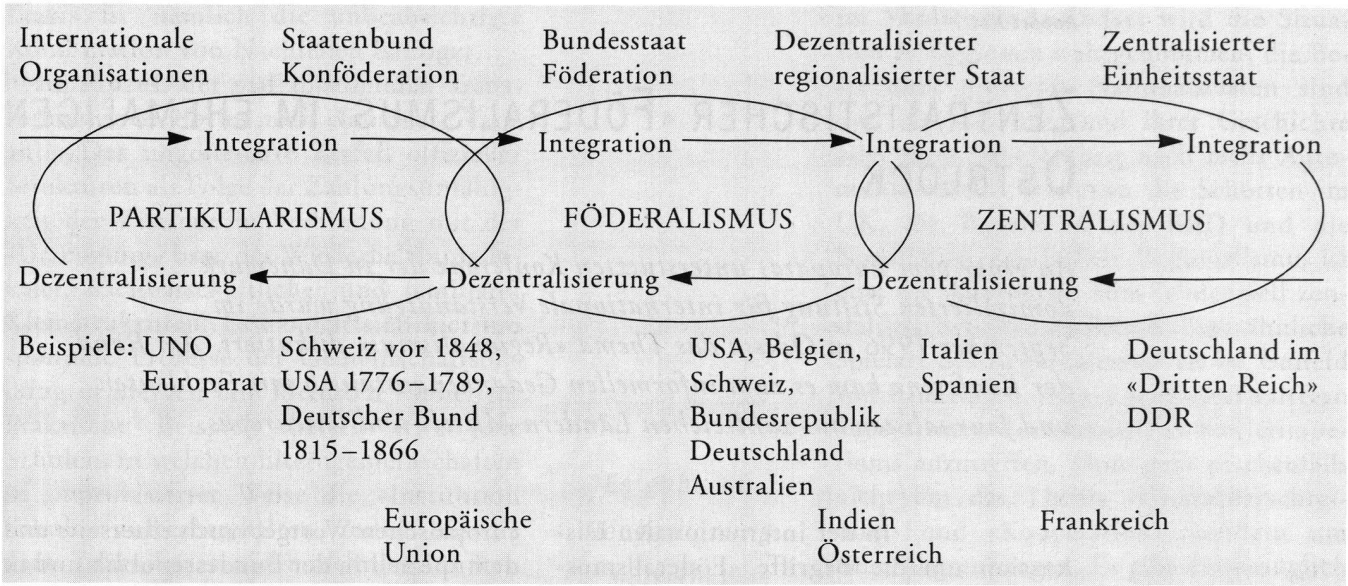
Ein privatisierter Staat wäre nicht mehr zur politischen Abstützung des Marktes fähig. Ihm würde es an institutionalisierten Mechanismen zur Konfliktbewältigung fehlen.

Der von *Bruno S. Frey* entwickelte Vorschlag von *Functional overlapping competing juristictions* («Focj») mag zwar auf den ersten Blick wie eine konsequente Anwendung der föderalistischen Prinzipien von Autonomie, Kooperation, Subsidiarität und Partizipation erscheinen. Ausgangspunkt sind direktdemokratische Gemeinden mit eigener Steuerhoheit, welche sich je nach Problemlage zusammenschliessen. Dabei stehen sie zueinander in Konkurrenz.

Problematisch ist dieser Versuch, die Vorteile der Markteffizienz auf den Bereich der Politik auszuweiten deshalb, weil sich die Sphäre des Staates idealerweise durch Marktversagen auszeichnet. (Der ganze Rest kann einfach privatisiert werden.) Neben dem Effizienzstreben sind der Sozialstruktur der westlichen Gesellschaft – gemäss *Volker Bonschier* – auch ein Gleichheits- und Machtstreben inhärent. Freiheit, Gleichheit und Sicherheit sind ihre konfliktgeladenen Grundprinzipien. Ein privatisierter Staat wäre nicht mehr zur politischen Abstützung des Marktes fähig. Ihm würde es an institutionalisierten Mechanismen zur Konfliktbewältigung fehlen. Weiter wäre eine ruinöse Konkurrenz zu erwarten. Notwendige Umverteilungsmassnahmen, um die soziale Kohäsion zu sichern, könnten nicht mehr durchgeführt werden.

Das Focj-Modell bleibt auf der Stufe der Konföderation stehen. Alle Macht gehört der Basis. Entscheidungen würden nach dem Einstimmigkeitsprinzip gefällt. Entsprechend käme es zum Rosinenpicken und zur Diktatur der Minderheit. Nur der kleinste gemeinsame Nenner liesse sich jeweils verwirklichen. Integrale Föderalisten sehen hingegen im Föderalismus das anzustrebende Ideal. Der föderale «Quasi-Kontraktualismus» ermöglicht so viel Partizipation wie möglich von der Basis an der föderalen Gewalt, lässt jedoch – wo not-

4 Gerhard Schwarz, Wettbewerb der Systeme – Eine ordnungspolitische Sicht, in: Schweizerisches Institut für Auslandsforschung (Hsg.), Europäische Antagonismen, Chur, Zürich, Verlag Rüegger, 1994. Bruno S. Frey und Reiner Eichenberger, Eine «fünfte Freiheit» für Europa – Stärkung des Föderalismus durch «Focj». NZZ, Nr. 30, vom Dienstag, 6. Februar, 1996, S. 30.



wendig – auch unilaterale Eingriffe von oben her zu.

Europa in der Welt

Die Krise unserer Gesellschaft ist heute eine doppelte: Einerseits muss ein neues Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft gefunden werden, anderseits muss der Nationalstaat einen neuen Platz in der Weltgesellschaft finden. Was das Verhältnis Staat/Gesellschaft anbelangt, ist eine Stärkung der Zivilgesellschaft sowie eine Vergrösserung des Sozialkapitals – Vertrauen – *(Francis Fukujama)* notwendig. Der Staat sollte entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip nur dort eingreifen, wo dies absolut unerlässlich ist.

Anderseits übersteigen immer mehr Probleme die Möglichkeiten von Nationalstaaten. Globale Umweltprobleme, Migrationsströme, internationaler Terrorismus, klassische Sicherheitsprobleme wie die Bedrohung durch konventionelle und atomare Waffen usw. übersteigen längst die Möglichkeiten einzelner Nationalstaaten. Ein «Poolen» von Souveränität in kontinentalen Zusammenschlüssen wird so zu einem Gebot der Stunde. «Nationen der Oberliga» ermöglichen es, von grösseren Märkten zu profitieren, politische Souveränität zurückzugewinnen, Hegemonien einzelner regionaler Grossmächte zu verhindern (Recht des Gesetzes!) und tragen zur notwendigen Stabilisierung des internationalen Systems bei.

Dezentralisierung und Integration sind die beiden Seiten des integralen Föderalismus, gemeinsamer Feind ist der Nationalstaat!

Der Niedergang der amerikanischen Hegemonie zwingt die Amerikaner, nach einem neuen Partner Ausschau zu halten. *Robert Blackwill* (Harvard), *Stephen Larrabee* und *Ronald Asmus* (beide RAND Corp.[5]) fordern ein neues transatlantisches Abkommen, in dem sich Washington verpflichtet, ohne Vorbehalte an der Sicherung des bis nach Osten neu entstehenden Europa mitzuwirken. Im Gegenzug müssten sich die Europäer bei der Abwehr von Bedrohungen ausserhalb ihres Kontinents engagieren. Gemeinsam wäre man stark genug, um auf die Herausforderungen unserer Zeit antworten zu können. Wird die wachsende internationale Abhängigkeit dann einmal in einen Weltstaat münden? – Aus heutiger Sicht scheint vielmehr eine Universalisierung der Demokratie auszureichen, um den Weltfrieden sichern zu können, denn stabile Demokratien führen keinen Krieg miteinander.

«Il faut avoir le courage d'aller plus loin; ne pas se contenter de ‹remettre l'Etat à sa place›, mais le nier catégoriquement jusqu'à son droit à la survie.» (Alexandre Marc) Das Ziel sollte eine Zivilisierung der Menschheit sein. Moralische Einschränkungen von innen sollten staatliche Restriktionen von aussen ersetzen, so dass schliesslich ein Absterben des Staates möglich wird. ✦

5 Ronald D. Asmus, Robert D. Blackwill und F. Stephen Larrabee: Soll die Nato überleben? – Europa muss Amerikas globaler Sicherheitspartner werden. NZZ, Nr. 58, vom Samstag/Sonntag, 9./10. März 1996, S.17.

Robert Nef

Zentralistischer «Föderalismus» im ehemaligen Ostblock

An einer vom Europarat unterstützten Konferenz der in Dänemark domizilierten Stiftung für internationale Verständigung wurde im September 1996 in Odessa das Thema «Regionalismus» diskutiert. Am Rand der Konferenz kam es zum informellen Gedankenaustausch mit Fachleuten und Journalisten aus zahlreichen Ländern Mittel- und Osteuropas.

In der internationalen Diskussion um die Begriffe «Föderalismus» und «Regionalismus» hat die Verwirrung seit 1989 zusätzliche Nahrung bekommen. Mit gutem Grund wurde das Postulat einer Klärung der Begriffe und der Ermöglichung adäquater Übersetzungen auch in der Schlussrunde der oben genannten Konferenz deponiert. Der für die Konferenz zentrale Begriff «Föderalismus» war offenbar seinerzeit in der Sowjetunion konsequent für die Betonung der zentripetalen Kräfte gebräuchlich. Der Appell an den «föderativen Geist» war identisch mit dem Appell an die Solidarität unter den «Brudervölkern». Die Tendenz war unmissverständlich und klar: Es ging beim «Föderalismus» um *mehr* Kompetenzen bei der Zentrale in Moskau, um eine stärkere Betonung des gemeinsam Verbindenden und des allgemein Verbindlichen. Ein «Föderalist» ist und bleibt daher nach diesem Sprachgebrauch ein Befürworter zentralisierender Kräfte. Selbst in der vor allem im russischen Macht- und Wunschdenken verankerten «Gemeinschaft unabhängiger Staaten» (GUS) hat der Begriff mit dieser zentralisierenden Bedeutung nicht ausgedient. Er steht dort für die Betonung des bündischen, gemeinschaftlichen Elements und als Gegenbegriff zur umfassenden nationalen Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten. Ob man angesichts dieser Wortwahl wertend von einem terminologischen Missbrauch reden will oder ob man einfach feststellt, dass sich hier im Sprachgebrauch eine in der Wort- und Begriffsgeschichte angelegte Tendenz einseitig weiterentwickelt hat, bleibe dahingestellt. Wichtig ist nur, dass dieser grundlegende Unterschied zwischen dem mittel- und osteuropäischen Wortgebrauch einerseits und dem speziell in der Bundesrepublik und in der Schweiz historisch verankerten Verständnis von «Föderalismus» tatsächlich wahrgenommen wird. Wer in einer engagierten Debatte darauf hinweist, die heiss diskutierten «Differenzen» könnten unter Umständen semantischer oder übersetzungstechnischer Natur sein, macht sich zwar selten beliebt, er nimmt aber eine nützliche Funktion wahr. Es gibt keinen Grund, auf die Klärung von Begriffen zu verzichten.

Regionalisierung und Transformation

Die am Subsidiaritätsprinzip ausgerichtete Vorstellung eines Stufenbaus der Kompetenzen, bei welcher die Beweislast bei den Befürwortern der Zentralisierung liegt und bei welcher das Bestreben zum Ausdruck kommt, die Autonomie so dezentral bzw. non-zentral wie möglich wahrzunehmen, wird in Mittel- und Osteuropa häufig mit dem Begriff «Regionalismus» bezeichnet. Dabei wird oft übersehen, dass zwischen dem schrittweisen Aufbau einer Konföderation bzw. einer Föderation ursprünglich autonomer Körperschaften von unten nach oben und der systematischen Dezentralisierung eines ursprünglich politisch und ökonomisch zentral verwalteten Systems von oben nach unten ein wesentlicher Unterschied besteht. Beide Prozesse können mit «Regionalisierung» umschrieben werden. Bei der Umsetzung zeigen sich fast unüberwindliche Schwierigkeiten, vor allem wenn die Illusion aufrechterhalten wird, man könne die Vorzüge beider Vorgehensweisen kombinieren. In der

Praxis ist nämlich die unbeabsichtigte Kombination von Nachteilen häufiger...

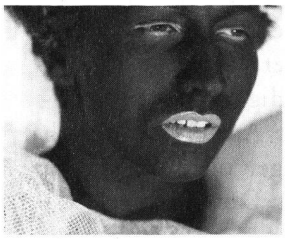
Im Prozess der real ablaufenden Transformationen gibt es noch eine dritte Variante: Der ungesteuerte Zerfall offizieller Strukturen als Folge der Zahlungsunfähigkeit der Zentrale in Verbindung mit der «Urzeugung» bzw. der Wiederbelebung lokaler, nachbarschaftlicher und familiärer Kleinstrukturen. Es handelt sich hier um spontane Prozesse der Gemeinschaftsbildung in kleinen und kleinsten Einheiten. Praktische Beispiele liefern etwa jene Schulen, in welchen Elterngemeinschaften in improvisierter Weise die «Institution Schule» aufrechterhalten, indem sie die vom Zentralstaat nicht mehr entlöhnten Lehrer weiterbezahlen. Die Bezeichnung «Regionalisierung» ist für diese Art der Selbstorganisation nicht angebracht, da es sich um ungeplant entstehende, meist informelle horizontale Vereinbarungen und Tauschbeziehungen handelt. Das Subsidiaritätsprinzip spielt hier wieder in seiner ursprünglichen Bedeutung: als Abgrenzung zwischen spontanen bzw. organisierten privaten Strukturen auf der einen Seite und von öffentlichen Institutionen, die hoheitliche Gewalt beanspruchen, auf der andern. Der Begriff De-Zentralisierung ist in diesem Zusammenhang ebenfalls unzutreffend, da es ja keine handlungsfähige Zentrale gibt, welche bewusst Kompetenzen «nach unten» verschiebt, sondern nur das Chaos des Zerfalls der Autorität und das Überhandnehmen von teils korrupten und teils kreativen Privatinitiativen, von schwarzen, grauen und legal funktionierenden Märkten. In einem solchen Prozess wuchern nicht nur terminologische Missverständnisse. Handelt es sich hier wirklich um Spielarten der «Regionalisierung» oder «Föderalisierung», oder geht es einfach um Manifestationen der Privatautonomie?

In der Schweiz herrscht im Zusammenhang mit «Regionalismus» die Vorstellung vor, dass gewisse öffentliche Aufgaben nicht im Rahmen der herkömmlichen kommunalen Grenzen, sondern grenzüberschreitend, interkommunal oder interkantonal, in Grenzregionen auch international wahrgenommen werden müssten: die Region als Alternative zur kleinräumigen lokalen Lösung. Die Idee der grenzüberschreitenden Kooperation steht dabei im Vordergrund. Anders wird die Situation in Regionen wahrgenommen, die Bestandteil grösserer Nationalstaaten sind und die sich aufgrund ihrer Geschichte oder ihrer Bevölkerung nach mehr Autonomie sehnen wie etwa die Schotten im UK, die Bayern in der BRD und die Norditaliener in Italien. Regionalismus ist dort die Alternative zum tendenziell zentralistischen Nationalstaat. Eine ähnliche Spielart des Regionalismus ist im Umfeld von bankrotten, bisher zentralverwalteten Subsystemen des ehemaligen Sowjetimperiums anzutreffen. Dort geht es ebenfalls nicht um das Thema «Grenzüberschreitung» und «Kooperation», sondern um neue Abgrenzungen. Es gibt diesbezüglich zwei Stossrichtungen: die der Reformer, welche an eine schrittweise Sanierung und Reorganisation der bisherigen zentralen Strukturen glauben, und diejenige der radikalen Neuerer, welche eine Lösung nur in der umfassenden Abkoppelung von einer nicht mehr zahlungs- und funktionsfähigen zentralen Bürokratie sehen. Technokratischer Machbarkeitswahn auf der einen Seite – Vertrauen in die schöpferische Kraft spontaner Tauschprozesse auf der andern. Das eigentliche Problem ist in diesem Zusammenhang der friedliche Vollzug von durchaus notwendigen Teil-Sezessionen, welche eine neue Autonomie durch neue Abgrenzungen gegen oben und gegen aussen zum Ziel haben. Der Begriff Sezession hat für uns einen negativen Beigeschmack. Aber wie sollen wir denn einen Prozess bezeichnen, bei dem sich das Subsidiaritätsprinzip neu von unten nach oben aufbaut, indem es zunächst einmal konsequent alles Zentrale grundsätzlich in Frage stellt, ohne die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Einrichtungen zu negieren? Es geht um Neugewinnung und Rückgewinnung von Autonomie und um jene Eigenständigkeit und Selbständigkeit, welche Voraussetzung jeder Kooperation im grösseren Rahmen ist. Im Brennpunkt dieses Prozesses steht der Zusammenbruch des herkömmlichen Systems der Staatsfinanzierung und der Versuch, schrittweise ein neues Verfahren der Finanzierung von öffentlichen Aufgaben zu erfinden, zu testen und einzuführen. Es handelt sich hier nicht um geplante Reformprozesse, sondern um ein spontan ablaufendes Experiment auf der Basis von «Versuch und Irr-

Es geht um Neugewinnung und Rückgewinnung von Autonomie und um jene Eigenständigkeit und Selbständigkeit, welche Voraussetzung jeder Kooperation im grösseren Rahmen ist.

tum», von wild wuchernden Märkten als «Schulen ohne Lehrer». Regionalisierung wird dabei zum Bestandteil eines umfassenden Entstaatlichungsprozesses, der im wesentlichen spontan und chaotisch abläuft und mit dem Stichwort «Privatisierung» und «Deregulierung» nur unzulänglich charakterisiert werden kann. Der Prozess wird durch die zaghaften und zum Teil realitätsfernen offiziellen Privatisierungsprogramme der nur noch teilweise funktionsfähigen Verwaltungsapparate überlagert, verstärkt oder gestört. Die Unterscheidung zwischen beabsichtigten Wirkungen und unbeabsichtigten Nebenwirkungen, zwischen schwarzen, grauen und weissen Märkten einerseits und Verwaltungszweigen andererseits ist dabei kaum mehr möglich. Korruption ist in vielen Fällen die Lösung und nicht das Problem. Bestechung ist in solchen Verhältnissen oft das einzige Mittel, um sich von absurden und obsoleten Vorschriften «loszukaufen» und um konfiskatorische Steuern zu vermeiden.

Viele Entwicklungsprozesse nehmen einfach ihren Lauf und werden dann nachträglich kausal gedeutet oder als Folge von Programmen interpretiert. Was wir Westeuropäer etwas überheblich im ehemaligen Ostblock als Zerfall politischer Autorität und als wirtschaftlichen Ruin wahrzunehmen pflegen, ist bereits das Heraufdämmern neuer flexibler Strukturen, die auch für uns in absehbarer Zeit aktuell werden könnten, wenn die nicht mehr funktionierende und unbezahlbar gewordene bürokratische Megamaschine unseres umverteilenden Wohlfahrtsstaats zu ersetzen und zu entsorgen sein wird. ✦



Herbert Matter, «Trudi Hess, schwarz geschminkt», 1933. Ein Teil von Herbert Matters Nachlass (Frühwerk bis 1935) befindet sich bei der Schweizerischen Stiftung für die Photographie, Zürich. Anlässlich einer Ausstellung im Kunsthaus Zürich 1995 hat die Stiftung den Katalog «Sehformen der Zeit – Herbert Matter, Foto-Grafiker» herausgegeben (Verlag Lars Müller, Baden.)

TITELBILD

Rollentausch

Bis in die fünfziger Jahre spielte die Farbe im Medium Photographie nur eine untergeordnete Rolle. Um so mehr sahen sich Photographinnen und Photographen herausgefordert, die Möglichkeiten der schwarzweissen Bildsprache auszuloten und ihre Kraft zur vollen Entfaltung zu bringen. Die unvermeidliche Verfremdung der Realität durch den «Entzug» der Farbe erwies sich dabei als äusserst kreativer Vorgang: Er regte immer wieder dazu an, die Welt neu zu sehen, das Bekannte anders zu deuten und hinter der bunten Oberfläche eine tiefere Wahrheit zu suchen. Auch *Herbert Matters* Aufnahme «Trudi Hess, schwarz geschminkt» (1933) spielt mit dem Verfremdungseffekt der Schwarzweiss-Photographie. Dabei begnügte sich Matter nicht mit der Abstraktion, die der photochemische Prozess zwangsläufig mit sich bringt; vielmehr potenzierte er diese Abstraktion, indem er auch sein Modell vorgängig noch verfremdete. Das markante Frauengesicht verliert an Plastizität, wird flächig und stumpf, während Augen und Mund an Kraft gewinnen. Die Stärke des Bildes beruht aber vor allem darauf, dass das photographische Experiment zugleich ein irritierendes soziales Experiment darstellt: den Rollentausch zwischen weissen und schwarzen Menschen.

Herbert Matter (1907–1984) wurde vor allem als «Foto-Grafiker» bekannt. Der aus Engelberg stammende Photograph, der 1935 in die USA auswanderte, setzte seit den dreissiger Jahren international Massstäbe im Bereich des photographischen Experiments, der Photomontage und besonders bei der Verbindung von Photographie und Grafik für die Plakatgestaltung.

PETER PFRUNDER

Bruno Ackermann, *né en 1957 à Sidney, docteur ès lettres de l'Université de Lausanne. Membre du Curatorium Denis de Rougemont, Membre du comité de rédaction de la revue «Cadmos» (1986–1992). Il poursuit actuellement des recherches sur l'histoire intellectuelle et des intellectuels en Suisse romande.*

Denis de Rougemont ou la conscience d'une époque (1906–1985)

En Suisse alémanique, Denis de Rougemont reste méconnu alors même qu'il est, avec Friedrich Dürrenmatt et Max Frisch, l'un des écrivains les plus doués et les plus féconds de sa génération. De son œuvre, faite d'une trentaine d'ouvrages et de milliers d'articles, se dégage une morale de la pensée et de l'action, une éthique cohérente de la responsabilité humaine dont la finalité dernière est la quête de la liberté.

Rougemont participe de l'histoire intellectuelle et littéraire, suisse, française et européenne. Mieux, il la survole: d'abord par son éducation protestante, par le jeu des alliances ancestrales et des cousinages qui le relient à l'Europe entière; ensuite par son engagement fédéraliste et ses combats en faveur de l'union de tous les Européens; enfin, par son analyse profonde de la culture et de la civilisation du Vieux Continent. Témoin, observateur lucide et acteur engagé dans les réalités de son temps, il incarne la conscience d'une époque.

Formé à l'Université de Neuchâtel, Rougemont cherche un sens à sa vie, et parcourt l'Europe centrale, prêt à vérifier l'adage nietzschéen: *«Werde was du bist»*. De cette quête sentimentale, il tira la matière de son premier ouvrage, «Le Paysan du Danube» (1932), un recueil de textes en prose, enrichi d'un «Petit journal de Souabe», qui se veut une *«contribution à l'archéologie des états d'âme»* découverts dans le prisme d'une géographie mystérieuse et une évocation d'un monde en disparition, dont il cherche à recomposer la rumeur profonde: l'Europe du sentiment, *«patrie de la lenteur»*, de la métamorphose et du paradoxe.

Au-delà de tentations purement littéraires, ses écrits de jeunesse reflètent sa prise de conscience du malaise profond qui habite le siècle, et la littérature en général: la perte d'une foi et la démission de l'homme. Bien qu'il soit attiré par le surréalisme et le romantisme, ses préoccupations sont d'abord métaphysiques, morales, et politiques. Rougemont dénonce les errances et les hypocrisies de son temps, s'interroge sur l'avenir de la littérature, guidé par une intuition première: la nécessité d'agir, de révolutionner l'homme.

Le temps de l'engagement

La rencontre à Paris de jeunes intellectuels en proie aux mêmes inquiétudes le plonge dans un climat propice aux grands débats d'idées. Rougemont découvre le message prophétique de la théologie dialectique de *Karl Barth*. Il fonde en 1932 la revue *«Hic et Nunc»*, où il défend une attitude fondée sur le *«principe d'une politique du pessimisme actif»*, ou d'un *«activisme sans illusions»*, qui repose sur l'acceptation d'un Dieu transcendant et commande une attitude révolutionnaire dans la mesure où celle-ci s'érige en obéissance aux ordres de la Parole.

La même année, il publie dans *«La Nouvelle Revue française»* un article remarqué sur *Goethe*. Sur la demande de *Jean Paulhan*, il dirige le *«Cahier de revendications»* de la jeunesse française. Dans ces conclusions, Rougemont dresse contre le matérialisme des intellectuels marxistes les exigences d'humilité et de pauvreté, et prône une révolution authentique, spirituelle d'abord. La rencontre d'*Alexandre Marc* et d'*Arnaud Dandieu* décide de son engagement dans les mouvements personnalistes. Avec ses amis, il fonde le groupe de l'Ordre Nouveau, et, en 1933, la revue du même nom. Refusant le *«désordre établi»*, ce mouvement appelait à une révolution constructive, non sanglante, fondée sur le primat de la personne humaine sur toutes autres valeurs.

Durant cette période, Rougemont mûrit ses premiers ouvrages de doctrine, dont sa «Politique de la Personne» (1934). Ce re-

cueil d'essais postule le primat de la *personne* et de son lien indissoluble à la communauté. L'auteur y exprime sa volonté de rendre l'homme, en charge d'une *vocation* intime qui n'est pas un droit, mais une parole reçue de Dieu et obéie, à son destin spirituel. Dans son diagnostic sur la crise de civilisation, il observe que l'homme moderne a perdu la mesure de l'humain, et que le devoir des intellectuels est *«de conduire une critique des mythes collectivistes»*, de rétablir les valeurs fondamentales et concrètes de la *personne,* et de bâtir des institutions qui la respectent: le fédéralisme. Développant une analyse du marxisme proche de celle de *Berdiaeff*, l'essayiste voit dans le communisme un abaissement de l'humain. Il dénonce pêle-mêle l'uniformisation des systèmes totalitaires, le conformisme bourgeois et l'oppression capitaliste, l'illusion d'une démocratie individualiste, et la montée en puissance des grands mythes collectivistes. Face au péril totalitaire, il s'agit de retrouver le sens profond d'une politique et d'une société à *«hauteur d'homme»*, *«dont le principe de cohérence s'appelle la responsabilité de la personne humaine»*. Ce livre de doctrine, où s'affirme une vision protestante dans la ligne de *Kierkegaard* et de *Karl Barth*, ouvre une voie originale au sein du mouvement personnaliste. La *personne*, c'est l'homme en acte, libre *et* responsable, module universel de toute communauté humaine, consciemment et volontairement engagé. Distincte de l'individu, la *personne* représente l'attitude créatrice de l'homme, et vit dans le risque et dans la décision.

Le temps de l'histoire

En automne 1935, Rougemont accepte pour un an un poste de lecteur à l'Université de Francfort. Cette expérience est relatée dans son *«Journal d'Allemagne»* (1938), l'un des rares ouvrages qui aidèrent à comprendre la véritable origine et l'essence même du national-socialisme. Rougemont dément les explications fournies par les marxistes (défense du capital), les nationalistes (hystérie collective) et les démocrates (tyrannie), et décrit la nature réelle du phénomène, qu'il rapproche du jacobinisme français de 1793: la dictature au nom du peuple, la centralisation extrême dans tous les domaines de la vie sociale et affective, la suppression brutale et militaire de toute expression libre, la répression et le nivellement des esprits, les fêtes symboliques, la divinisation des masses et l'exaltation de la nation. Le succès du régime hitlérien se manifeste par son caractère sacral et l'attraction passionnée qu'exerce une religion nouvelle sur des masses athéisées et décomposées par un siècle d'individualisme où tous les liens sociaux et politiques, spirituels et humains sont dissous. Pour Rougemont, l'État hitlérien, né de la misère et de l'angoisse du peuple allemand, est l'expression d'une mystique religieuse. Face à ce phénomène d'une ampleur sans précédent qui lui inspire un *«frisson d'horreur sacrée»*, l'auteur appelle à la résistance la plus obstinée, à une renaissance spirituelle, enracinée dans un acte de foi chrétien, à une révolution morale qui restaure une autorité formée d'hommes responsables et capables de créer des institutions à la *«mesure de l'homme»*. Sur le plan politique, le fédéralisme s'avère la seule alternative raisonnable qui puisse faire échec au totalitarisme.

À la suite d'un article condamnant l'entrée d'Hitler à Paris, les autorités fédérales, l'envoient aux États-Unis pour une tournée de conférences.

De retour en France, il mène de front des activités de conférencier et de journaliste, fréquente le Collège de sociologie fondé par *Roger Caillos* et ses amis, et nourrit de nombreux projets d'ouvrages de critique littéraire, d'esthétique et de philosophie. Il intervient dans le débat qui oppose les communistes et les chrétiens, où il explique que *«la vérité du communisme résulte de la trahison du christianisme par la chrétienté»*.

Combats pour la liberté

En Suisse où il est mobilisé, Rougemont fonde la «Ligue du Gothard», l'une des premières manifestations de l'esprit de résistance européen, dont il rédige en 1940 le Manifeste. Entre-temps, en vue de l'Exposition Nationale Suisse, il écrit *Nicolas de Flue* (1939), légende dramatique mise en musique par *Arthur Honegger*, pour célébrer non point l'esprit d'une défense spirituelle au service de fins politiques, mais un esprit de résistance civique et spirituelle contre les inclinations malsaines de certains de ses compatriotes. À la suite d'un article retentissant publié le 17 juin 1940 dans le *«Gazette de Lausanne»* condamnant

l'entrée d'*Hitler* à Paris, ses prises de position deviennent gênantes pour la politique de neutralité prônée par les Autorités fédérales, qui l'envoient aux États-Unis pour une tournée de conférences.

L'artisan de l'Union des Européens

En 1947, Rougemont est convié au premier congrès de l'Union européenne des fédéralistes, où il pose les fondements spirituels du fédéralisme. À ses yeux, une fédération ne saurait construire sereinement et durablement son avenir qu'en se fondant sur la notion de personne et en renonçant à tout esprit de système. En 1948, il joue un rôle éminent au Congrès de La Haye et obtient de haute lutte la rédaction finale du *«Message aux Européens»* qui réclamait *«une Europe fédérée, rendue dans toute son étendue à la libre circulation des hommes, des idées et des biens», «une Charte des droits de l'homme», «une Cour de justice»* et une *«Assemblée européenne où soient représentées les forces vives de toutes nos nations»*. La même année, il publie «L'Europe en jeu», recueil de discours et d'articles qui jalonnent les étapes de son engagement européen. D'autres ouvrages de la même veine suivront: «Les Chances de l'Europe» (1962), «Lettre ouverte aux Européens» (1950), «L'Un et le Divers ou la cité européenne» (1970), «Le Cheminement des Esprits» (1970). Il se fera aussi historien, avec «Vingt-huit siècles d'Europe» (1961), sorte de chronique des prises de conscience successives, d'Hésiode à nos jours, de l'unité de culture du Vieux Continent, puis avec «La Suisse ou l'Histoire d'un peuple heureux» (1965), un modèle d'histoire culturelle. Ce sont autant d'étapes d'un même effort, au service d'un même engagement: la construction d'une Europe unie, dont la Suisse, fidèle à sa destinée, ne saurait être écartée.

Denis de Rougemont (l.) 1955 mit Robert Schuman, dem anderen Vater des europäischen Einigungsgedankens.
Photo: Jean-Pierre Pedrazzini.

Militant activement au sein des mouvements fédéralistes[1], il organise, sous les auspices du Mouvement européen, la première conférence européenne de la culture, qui se tint à Lausanne en 1949, et inaugure, l'année suivante à Genève, le Centre européen de la Culture, qu'il présidera jusqu'à sa mort, et dont la mission est de donner une voix à la conscience européenne, d'offrir un lieu de rencontre et d'exercer une action de vigilance critique sur les grandes questions de l'heure. Entre 1950 et 1967, il préside le Comité exécutif du Congrès pour la Liberté de la Culture, formé d'intellectuels et d'écrivains de renom soucieux de défendre la culture européenne face à la propagande soviétique, participe à la création de la revue *«Preuves»*, préside quantité de réunions et de colloques internationaux, dont la première Table ronde du Conseil de l'Europe. Dès les années cinquante, il crée nombre d'associations et de fondations à vocation culturelle, dont l'Association européenne des Festivals de musique, les Agences de Presses européennes, la Fondation européenne de la Culture, l'Institut universitaire d'Etudes européennes, dont il est le directeur, l'Association écologiste européenne ECOROPA, le Groupe Cadmos, dont il rédigera le rapport au Peuple européen, «Sur l'état de l'union de l'Europe» (1979), le Groupe de Bellerive, organe de réflexion sur les orientations de la société industrielle et initiateur de travaux pionniers sur des dangers du nucléaire, et enfin la revue *«Cadmos»*.

Une nouvelle morale du but

Dans son dernier grand ouvrage, «L'avenir est notre affaire» (1977), Rougemont décrit sa vision politique et philosophique du XXe siècle. Ce livre-testament se présente comme un examen de fond sur la crise globale des systèmes socio-politiques provoquée par la mauvaise gestion de la Terre. Il est une réflexion toute de lucidité sur le sort de la civilisation occidentale et sur les remèdes possibles pour conjurer l'angoisse du devenir dans nos sociétés. Le XXe siècle a développé une dialectique mortelle pour l'homme, dialectique entre les mythes du

1 Cf. Mary Jo Deering: Denis de Rougemont. L'Européen, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne 1991.

Progrès et une croissance économique effrénée, entre la technologie nucléaire et le mythe tout-puissant de l'État-Nation, générateur de guerres et cause première des déséquilibres et des périls qui en résultent. Au premier rang de ceux-ci figurent la centralisation et l'inflation bureaucratique, l'attentisme ou l'opportunisme des politiques, la passivité des citoyens, l'alignement des intelligences et des comportements, la déperdition de la responsabilité civique et le gaspillage des ressources. Face à l'incapacité des États-Nations à répondre aux défis de l'avenir, l'auteur propose le recours à l'écologie, définie au sens le plus large de *«système des échanges et des interactions entre Nature, Cité, Personnes»*, c'est-à-dire d'un éco-système qui offre à l'homme la possibilité de coexister dans la diversité et de gérer durablement les ressources de la planète Terre.

Sur le plan politique, une Fédération des Régions s'avère la seule alternative possible face à la puissance et au dogme de l'État-Nation. La Région à géométrie variable, définie comme un espace de participation civique, permet un rééquilibrage des compétences, des pouvoirs et des ressources d'énergie, la sauvegarde de l'environnement, la reconstruction d'un tissu de la vie sociale et de la communauté humaine. Sur le plan philosophique, la redécouverte des dimensions spirituelles et personnelles de l'homme, de ses responsabilités éthiques, est la réponse créatrice face au destin d'un siècle destructeur. L'avenir de nos sociétés ne doit plus être lié aux seuls impératifs technologiques ou aux nécessités économiques, mais à l'entier de l'homme. Ce choix est révolutionnaire, car il exige de l'homme qu'il change radicalement les finalités de la société, et appelle chaque citoyen à une prise en charge de son avenir pour remédier aux défaillances des États.

La redécouverte des dimensions spirituelles et personnelles de l'homme, de ses responsabilités éthiques, est la réponse créatrice face au destin d'un siècle destructeur.

La conscience d'une époque

Le destin intellectuel et littéraire de Denis de Rougemont dévoile des exigences fortes dans l'ordre de la création. Son œuvre est d'abord le témoignage d'une existence vécue au cœur de l'Histoire. Elle dévoile une interrogation fondamentale sur la mission que tout écrivain assigne à son propre travail: répondre à sa vocation par l'écriture est son acte d'engagement; être présent au monde est sa réponse aux défis du temps, aux tumultes de l'Histoire. La question des finalités dernières et du sens de la vie ont été au centre de ses préoccupations. Jamais résigné à proclamer, non seulement les droits, mais surtout les devoirs de la personne humaine, Rougemont participe à l'histoire intellectuelle de son siècle à la manière d'un prophète et d'un pèlerin de la liberté. Témoin du monde et témoin de Dieu parmi les hommes, les yeux et le cœur bien ouverts, il peu être considéré comme la conscience active d'une époque[2]. ✦

2 Cf. Bruno Ackermann, Denis de Rougemont. Une biographie intellectuelle, Genève, Labor & Fides, 2 vol., 1996.

SPLITTER

Genauso wie der «Wachstumswahn» in modernen Staaten wie Deutschland ein moralisches Vakuum hinterlässt, so erweist sich die abstrakte und materialistische Qualität der Europaidee als unzureichend, um ihre eigenen Institutionen zu legitimieren und das Vertrauen der Bürger auf Dauer zu halten. Das Ziel der Vereinigung allein reicht nicht aus, um das Vorstellungsvermögen und die Loyalität der Aussenstehenden zu motivieren, zumal es nicht länger das Versprechen grenzenlosen Wohlstandes in sich birgt.

Toni Judt, Grosse Illusion Europa – Gefahren und Herausforderungen einer Idee. Aus dem Englischen von Susanne Hornfleck. Carl Hanser Verlag, München und Wien 1996.

Rafael Ferber
hat sich 1984 in Zürich mit einer Arbeit über «Platos Idee des Guten» habilitiert. 1992 Ernennung zum Titularprofessor der Universität Zürich. 1991 erschien «Die Unwissenheit des Philosophen oder Warum hat Plato die ‹ungeschriebene Lehre› nicht geschrieben?» Ausserhalb der antiken Philosophie hat sich Ferber mit Fragen der Sprachphilosophie, Ontologie und Ethik beschäftigt. Ferber bemüht sich auch um die Darstellung philosophischer Inhalte für interessierte Laien. 1994 erschien «Philosophische Grundbegriffe. Eine Einführung», C. H. Beck, München, dritte, durchgesehene Auflage 1995 (span. 1996).

Aufrechter Gang

Leben und Werk des Föderalismustheoretikers Walter Ferber (1907–1996)

An Walter Ferbers Schriften zum Föderalismus orientierten sich die Väter des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. In den zwanziger Jahren warnte er unablässig vor den Nazis, die sich später an ihm rächten und ins KZ Dachau brachten. Schliesslich gelang es ihm, in die Schweiz zu fliehen. Der Zürcher Philosophieprofessor Rafael Ferber zeichnet den Lebensweg seines Vaters nach.

Mein Vater erblickte am 24. Dezember 1907 im Vorort Buer-Erle der westfälischen Industriestadt Gelsenkirchen als Sohn des Bergarbeiters *Franz* und der Näherin *Maria Ferber,* geb. *Weimer,* das Licht der Welt. Das Ehepaar Ferber hatte 14 Kinder, mein Vater war das neunte. Als Säugling scheint er sehr schwächlich gewesen zu sein. Eine Nachbarin soll über Wochen hinweg im damals dort noch gesprochenen Plattdeutsch gefragt haben *«Leevt det Wörmke nok?»* («Lebt das Würmchen noch?»). Das «Würmchen» hat überlebt und ist 88 Jahre alt geworden. *Walter Ferber* starb am 13. April 1996 in Lungern, Kanton Obwalden.

Über die Kindheit meines Vaters ist mir sehr wenig bekannt, ausser dass sie schon früh vom Ersten Weltkrieg geprägt war. 1917 fiel der älteste Bruder Franz. Ein anderer Bruder holte sich im Krieg infolge eines Lungenschusses eine Lungenkrankheit, die nicht mehr ausheilen wollte. Ein dritter blieb verschollen.

So kam Walter Ferber schon sehr früh mit den Realitäten des damaligen Lebens in Berührung. Er muss jedoch auch schon bald das Gefühl einer Berufung gewonnen haben. Als ein Schulinspektor die Zehnjährigen fragte, was sie werden wollten, antworteten die meisten: Schuster, Schreiner, Bergmann und ähnliches. Mein Vater dagegen erwiderte: Dichter oder Redner.

Leider konnte er nur drei Jahre auf dem Gymnasium bleiben und absolvierte darauf eine kaufmännische Lehre. Über diese Zeit ist mir nichts bekannt, ausser dass er Mitarbeiter des «Ruhrkaplans», Dr. *Klinkhammer,* wurde und, wie ich von einer seiner Schwestern hörte, einen auffallenden Mangel an «natürlichem» Egoismus hatte. In dieser Zeit, in den Jahren 1926–1927, begannen auch seine ersten Auftritte in diversen Parteiversammlungen, wobei er die Blut- und Bodenideologie des Nationalsozialismus bereits damals mit den Worten karikierte: *«Blut hat ein jeder Ochse…».* Er wollte damit sagen, dass sich aus der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Blute keine Ansprüche auf Überlegenheit ableiten liessen.

«Bismarck, das deutsche Verhängnis?»

Nach der Lehre begann die Zeit der Wanderschaft. Er verbrachte den Winter meist in Berlin; während der anderen Jahreszeiten durchwanderte er Deutschland. Besonders gern hielt er sich in Süddeutschland auf, wo er in einer Kugellagerfabrik in Schweinfurt arbeitete. In dieser Zeit muss er sich auch seine aussergewöhnliche Kenntnis der Geographie Deutschlands angeeignet haben. Hier wurde ihm dank eigener Erfahrung und insbesondere infolge seines Studiums von *Constantin Frantz* (1817–1891) klar, dass Deutschland ein föderales Gebilde darstelle und der preussische Zentralstaat der Geographie, Geschichte und Bevölkerung Deutschlands unangemessen sei. Nach dem Zweiten Weltkrieg gab er C. Frantz' wichtigste staatsphilosophische Schrift «Der Föderalismus» (1879) in Auszügen heraus und versäumte es nicht, auch folgende Sätze C. Frantz' zu zitieren: *«Fürwahr, die deutsche Hauptstadt zu werden, dazu war Berlin wohl am wenigsten angelegt, sondern wie es der Zentralsitz des spezifischen Preussentums ist, so spiegelt sich in ihm auch die ganze Entwicklungsgeschichte desselben. –»,* nämlich die Entwicklungsgeschichte zum

preussischen Militarismus. Ich erinnere mich, wie er mir einmal als zwölf- oder dreizehnjährigem Jungen, sozusagen als Korrektiv zum Geschichtsunterricht am Gymnasium, einen kleinen Aufsatz mit dem Titel: «Bismarck, das deutsche Verhängnis?» zum Lesen gab. Als ich ihn einmal fragte, welchen Teil seines Lebens er am liebsten noch einmal leben möchte, so sagte er mir, die Jahre der Wanderschaft. In dieser Zeit eignete er sich auch auf autodidaktischem Wege eine reichhaltige Bildung an, insbesondere in Geschichte, Soziologie und Politikwissenschaft.

Bereits 1932 emigrierte er nach Österreich und übernahm die Stelle eines Redakteurs am Gewerkschaftsorgan «Die neue Zeitung» in Wien. Sein Vorgesetzter war *Eugen Kogon* (1903–1988), der spätere Verfasser des «SS-Staates» (1946). Diese Arbeiterzeitung entwickelte jedoch in der Folge eine zunehmend pronationalsozialistische Tendenz, die mein Vater in der Schlussredaktion etwas abzuschwächen versuchte. Dies führte zu seinem Ausscheiden aus der Redaktion. Daraufhin lebte er als freier Publizist, durchwanderte Österreich und veröffentlichte regelmässig Artikel, unter anderem in der von *Dietrich von Hildebrand* (1889–1977) geleiteten Wochenzeitschrift «Der christliche Ständestaat». Zugleich war er Mitglied der «Studienrunde katholischer Soziologen», einem Kreis um *Ernst Karl Winter* (1895–1959), dem Herausgeber der «Wiener Politischen Blätter». Beide Zeitschriften hatten eine stark antinationalsozialistische Note. Sowohl zu von Hildebrand als auch zu Winter hat mein Vater später in seiner Studie «Geist und Politik in Österreich» (1954) Lebensbilder verfasst. Kurz vor dem «Anschluss» hatte er sogar den Mut, eine kleine Schrift drucken zu lassen, «Was kommt nach Hitler?», von der ich leider kein Exemplar mehr gefunden habe.

55 Monate Dachau

Die sechs Jahre, die mein Vater in Wien verbrachte, scheinen ihn auch charakterlich geprägt zu haben. Unter anderem eignete er sich wohl dort seine auffallend höflichen Umgangsformen an. Beim «Anschluss» am 11. März 1938 stand er bereits auf der Liste derer, die in «Schutzhaft» genommen werden sollten. Er floh aus Wien und versuchte, über die tschechische Grenze zu entkommen. Doch es war zu spät. So kehrte er nach Wien zurück, wurde umgehend in seiner Wohnung festgenommen und kurz darauf nach Dachau transportiert. Die Fahrt von Wien nach Dachau schilderte er in einem kleinen Bericht «55 Monate Dachau», der auf Wunsch anderer 1945 unter dem Pseudonym «Walter Feuerbach» erschien und in einer Neuauflage 1993 nochmals herauskam. Die Fahrt war eine «Höllenfahrt». So mussten die Häftlinge während der ganzen Strecke in die brennende Lampe sehen:

«Im Abteil nebenan sassen zwei Juden: Vater und Sohn. Plötzlich sieht der das Abteil bewachende SS-Mann den Sohn sich zum Vater wenden, er bezichtigt ihn, nicht ins Licht geschaut zu haben und befiehlt ihm, zur Strafe seinen Vater zu ohrfeigen. Der Sohn tat das. Darauf stürzten noch andere SS-Männer ins Abteil und forderten ihn mit vorgehaltenem Revolver zu stets heftigeren Ohrfeigen auf und befahlen ihm schliesslich, dem Vater den Bart auszureissen.

Wer die Notdurft verrichten musste, wurde unter Tritten, Stössen, Schlägen zur Toilette begleitet, wo er natürlich vor Nervosität nicht sogleich Urin lassen konnte; so dass die SS den formalen Anlass hatte, Fluchtverdacht anzunehmen und ihn zu erschiessen.»

Über seine persönlichen Erfahrungen im Konzentrationslager weiss ich kaum viel mehr als im Bericht «55 Monate Dachau» zu lesen ist. Gemäss dem ersten Satz seines Vorwortes zu der erwähnten Schrift *«Wer einem wirklichen Grauen entronnen ist, liebt es nicht, die Erinnerung daran zu pflegen»* hat er fast nie etwas darüber erzählt. Bei der Wahl des Pseudonyms «Walter Feuerbach» leitete ihn nicht seine Hochachtung für den Philosophen *Ludwig* (1804–1872), sondern für den Maler *Anselm Feuerbach* (1829–1880), von dem der Satz stammt: *«Wer dient seinem Vaterland besser, derjenige, welcher den Mut hat, die Wahrheit zu sagen, oder derjenige, welcher die auffälligsten Gebrechen mit patriotischer Lüge überklebt.»* Aus den Akten des Konzentrationslagers Dachau geht jedenfalls hervor, dass er am 27. September 1939 ins KZ Flossenbürg bei Weiden in der Oberpfalz überstellt wurde, einem Steinbruchlager, das bedeutend schlimmer als Dachau war. Von dort

«Fürwahr, die deutsche Hauptstadt zu werden, dazu war Berlin wohl am wenigsten angelegt, sondern wie es der Zentralsitz des spezifischen Preussentums ist, so spiegelt sich in ihm auch die ganze Entwicklungsgeschichte desselben.»

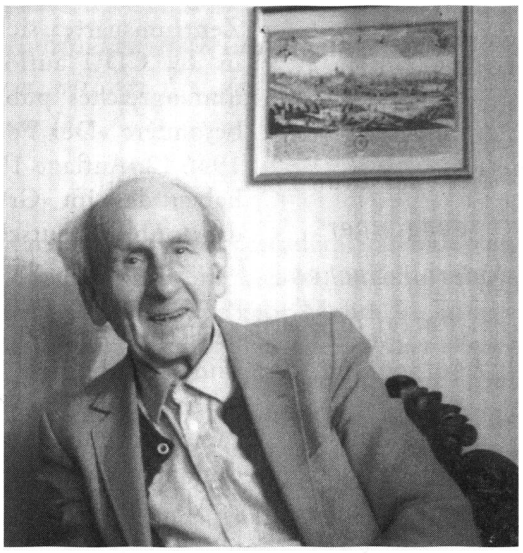
C. FRANTZ

wurde er mit den Überlebenden am 2. März 1940 nach Dachau zurückgeschickt. In Dachau war er im Österreicherblock untergebracht und deshalb meistens mit Österreichern zusammen, von denen sich nachher viele in der Politik hervortaten. So wurde er z. B. mit den späteren Bundeskanzlern *Leopold Figl* (1902–1965) und *Alfons Gorbach* (1898–1971), dem Präsidenten des Nationalrates *Alfred Maleta* (1906–1990), dem Wiener Stadtrat *Viktor Mateijka* (1901–1993) und anderen bekannt.

Am 24. Oktober 1942 wurde er aus dem Lager Dachau entlassen und zu einer Bewährungseinheit der Deutschen Wehrmacht überstellt. Warum mein Vater zu diesem «Privileg» kam, weiss ich nicht, doch meinte er, dass er einen ihm selber unbekannten Protektor gehabt habe, der ihn von Wien her gekannt hat. Jedenfalls scheint es auf höhere Intervention hin geschehen zu sein.

Die Bewährungseinheit sollte in Nordafrika Minen suchen und wurde auch «Himmelfahrtskommando» genannt. Beim Transport nach Frankreich logierte sie bei Héricourt, einer Ortschaft, die südwestlich von Belfort liegt und von der Schweizer Grenze etwa 20 km entfernt ist. Hierbei mussten die Gefangenen Stroh aus einer Scheune holen. Mein Vater realisierte, dass er sich in der Nähe der Schweiz befand und entschloss sich zu fliehen. Es war Ende November, es hatte bereits geschneit, und er musste sich auf der Flucht zwei Nächte im Schnee vergraben. Die SS suchten ihn mit Bluthunden, die er bellen hörte, aber sie fanden ihn nicht. Wäre er auf der Flucht erwischt worden, so hätte das seinen sicheren Tod bedeutet.

Dass diese Flucht gelungen ist, verdankt er nur glücklichen Zufällen. Es scheint, dass er sich am frühen Morgen des 25. November 1942 aus dem Schnee hervorwagte und dann eine alte Frau in die Kirche gehen sah. Auf seine Frage, wo der nächste Grenzposten liege, verwies sie ihn auf den Pfarrer. Dieser hat ihm dann den Weg in die Schweiz gezeigt, den er aber verfehlte. Er lief im Kreis herum und stand am Nachmittag desselben Tages wieder vor dem Pfarrhaus. Beim zweiten Mal aber scheint es geklappt zu haben, und er ist über die Grenze gekommen. Dabei ereigneten sich sozusagen drei «Wunder», musste er doch den französischen, aber damals von den Deutschen bewachten, und den Schweizer Grenzposten passieren. So begegnete er in der Nähe der französischen Grenze einem SS-Mann auf dem Fahrrad. Dieser tat ihm aus unerfindlichen Gründen nichts. Bei der Schweizer Grenze gab es zwei Grenzwächter. Der eine marschierte nach links, der andere nach rechts, und beide kamen in regelmässigen Abständen wieder zusammen. Einmal aber blieben sie länger auseinander. Genau in diesem Moment ist es meinem Vater gelungen, über die Grenze zu kommen, ohne von ihnen bemerkt zu werden. In Boncourt hat er sich dann bei der Polizei gemeldet, und diese avertierte das Departement des Äussern, das ihn dann mehreren Befragungen unterzog. Der einzige Schweizer, den er kannte, weil er ihn einmal zu einem Vortrag nach Salzburg eingeladen hatte, ein Dr. *Hans von Segesser* aus dem Kanton Luzern, der sich ihm aber als ein Dr. *Hans Müller* vorstellte, hat ihn dann auch verhört. So konnte er sich ausweisen, denn sonst wäre er wohl mit einiger Wahrscheinlichkeit von den Schweizer Behörden wieder über die Grenze zurückgeschickt worden.



Walter Ferber (1907–1996)

In der Schweiz verbrachte er zuerst einige Zeit in Interniertenlagern, gab seine Kenntnisse der Konzentrationslager in Deutschland zu Protokoll und kam dann nach Fribourg. Die Zeit in Fribourg verbrachte er mit der Vorbereitung der Nachkriegszeit. Sein Ziel war die Neugründung der Zentrumspartei. Aufgrund seiner unbescholtenen Vergangenheit wurde er nach

dem Ende des Krieges Chefredakteur der Zeitung «Neues Abendland» in Augsburg, deren Verleger die Lizenz unter dieser Voraussetzung von der damaligen amerikanischen Besatzungsmacht erhielt. Daneben konzentrierte er sich auf die Herausgabe der «Föderalistischen Hefte» (1948–1950). Leider war seinem späteren Ziel, der Gründung einer föderalistischen Partei in Deutschland, kein Erfolg beschieden, da der politische Wille zunehmend in Richtung CDU und Sozialdemokratie ging, die Zentrumspartei sich dagegen weitgehend in der CDU auflöste. Doch dürfte sein umfangreiches publizistisches Werk, insbesondere «Der Föderalismus», Augsburg 1946 (2. Auflage 1948), dazu beigetragen haben, dass im «Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland» zentrale föderalistische Ideen, wie etwa in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (vgl. Art. 30 des GG der BRD), zu finden sind. Eine Ernennung zum deutschen Konsul in Wien scheiterte, da die Bundesrepublik erst spät mit Österreich diplomatische Beziehungen aufnahm.

Leider war Ferbers späterem Ziel, der Gründung einer föderalistischen Partei in Deutschland, kein Erfolg beschieden, da der politische Wille zunehmend in Richtung CDU und Sozialdemokratie ging.

Als mein Vater sah, dass seine Wirkungsmöglichkeiten in Deutschland zunehmend beschränkt wurden, zog er wieder in die Schweiz, diesmal nach Luzern. Hier beschäftigte er sich unter anderem mit dem Nationalsozialismus in Österreich und mit der Geschichte des Föderalismus in Deutschland und verfasste dazu einige prägnante Studien wie z. B. «Die Vorgeschichte der NSDAP in Österreich. Ein Beitrag zur Geschichtsrevision», Konstanz 1954, sowie «Geist und Politik in Österreich», Konstanz 1955. Darin wies er unter anderem nach, dass – entgegen einem Deutschland entlastenden Missverständnis – der Nationalsozialismus kein ursprünglich österreichisches Phänomen war, sondern bereits früh von Deutschland nach Österreich exportiert wurde.

Aufgrund einer gesundheitlichen Schädigung, die er sich in Flossenbürg zugezogen hatte, wurde ihm, allerdings erst nach einer langen Wartezeit, Anfang der sechziger Jahre eine Entschädigung und Rente zugesprochen. Aber er verbitterte nicht; er hatte vielmehr ein glückliches und heiteres Naturell, verbunden mit einer Anspruchslosigkeit und Souveränität gegenüber seinem Schicksal, welche alle, die ihn persönlich kennengelernt haben, immer wieder beeindruckt hat. Seine innere Einstellung kommt deutlich in den Worten zum Ausdruck, die er anlässlich der Eröffnung des Deutschen Föderalisten-Kongresses am 2. April 1955 in Herrenhausen gesprochen hat: *«Es darf uns nicht darauf ankommen, sogleich unbedingt siegen zu wollen; immer das Rechte zu tun, ist vielmehr die Hauptsache».* Im Herbst 1996 erschien eine Auswahl der «Föderalistischen Hefte» in den Föderalismus-Dokumenten des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung an der Universität Hannover, herausgegeben von *Johannes Ch. Traut* und *Tonio Gas,* Nomos-Verlagsgesellschaft Baden-Baden. ✦

Literatur

W. Ferber, «55 Monate Dachau, Ein Tatsachenbericht», mit einem Geleitwort von Barbara Distel und einer biographischen Würdigung von Reinhard Bockhofer, Bremen 1993 (1. Auflage, Rex Verlag, Luzern 1945). In der von Helmut Donat erstellten Bibliographie befinden sich weiterführende Literaturhinweise.

W. Ferber (Hg.), «Föderalistische Hefte», Konstanz 1948–1950 2. Auflage, Baden-Baden 1996.

W. Ferber, «Der Föderalismus», Augsburg 1946, 2. Auflage 1948.

W. Ferber, (Hg.), «C. Frantz, Der Föderalismus als das leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organisation unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland kritisch untersucht und konstruktiv dargestellt». In Auszügen herausgegeben und mit einem Vorwort und Anhang versehen von W. Ferber, Koblenz 1948.

W. Ferber, «Die Vorgeschichte der NSDAP in Österreich. Ein Beitrag zur Geschichtsrevision», Konstanz 1954.

W. Ferber, «Geist und Politik in Österreich. Die Intelligenz und der Nationalsozialismus vor dem Anschluss in Österreich», Konstanz 1995.