



Die Aktualität der föderalistischen Idee

*Professor Ronald L. Watts
Emeritus Queen's University Canada,
Internationaler wissenschaftlicher Berater des Leitenden Ausschusses der
Internationalen Föderalismuskonferenz 2002, Schweiz*

In der heutigen Welt gewinnt der Föderalismus als politische Idee zunehmend an Bedeutung als ein System, das Einheit und Vielfalt auf harmonische Weise miteinander in Einklang bringt.

Die modernen Entwicklungen im Bereich des Transportwesens, der sozialen Kommunikation, der Technik und Industrie setzt nicht nur grössere, sondern auch kleinere Staaten vermehrt unter Druck. So haben sich zwei starke und sich gegenseitig bedingende, gleichzeitig aber auch unterschiedliche, wenn nicht gar völlig gegensätzliche Trends, abgezeichnet: Einerseits der Wunsch, einen effizienten und dynamischen modernen Staat zu entwickeln, andererseits das Bedürfnis nach der Wahrung einer klar abgrenzbaren Identität. Dem ersten Trend liegen die Zielsetzungen und Werte der meisten modernen westlichen und auch nicht-westlichen Gesellschaften zugrunde: das Bedürfnis nach Fortschritt, steigendem Wohlstand, sozialer Gerechtigkeit sowie Einfluss auf das Weltgeschehen, zugleich aber auch das wachsende Bewusstsein für die weltweite gegenseitige Abhängigkeit in einer Zeit, in der die moderne Technik sowohl die Massenvernichtung als auch die Zusammenführung der Massen gleichermaßen ermöglicht. Der zweite Trend entspringt dem Wunsch nach kleineren, selbstverwalteten politischen Einheiten, die den Anliegen der einzelnen Bürger und Bürgerinnen eher gerecht werden, sowie dem Bedürfnis, der primären Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen durch sprachliche und kulturelle Bindungen, religiöse Zugehörigkeit, überlieferte Tradition und soziale Praktiken gebührend Ausdruck zu verleihen. Es sind Elemente, die den Grundstein legen für die spezifische Identität des Gemeinwesens, sowie für sein Bedürfnis nach Selbstbestimmung.

Dem Druck dieser beiden weltweit spürbaren Kräfte sind politische Einheiten auf sämtlichen Ebenen gleichermaßen ausgesetzt: sowohl die grösseren, die in der Lage sind, die wirtschaftliche Entwicklung und die Sicherheit zu fördern, als auch die kleineren, die sich ihrer Wählerschaft gegenüber sensibler zeigen und ihrer lokalen Einzigartigkeit eher Ausdruck zu verleihen vermögen. Es mag daher kaum erstaunen, dass die Leitidee des Föderalismus zunehmend an Attraktivität gewinnt. Der Föderalismus bietet die verfassungsrechtlichen Grundlagen für ein System, in dem ein gemeinsamer Staat gemeinsame Interessen vertritt bei gleichzeitiger Erhaltung der Autonomie der kleineren politischen Einheiten in Bereichen, die der Erhaltung ihrer Einzigartigkeit dienen, wobei jede Regierungsebene für ihre jeweilige Wählerschaft direkt verantwortlich zeichnet. Beispiele wie Kanada, die USA und Mexiko in Nordamerika, Brasilien, Venezuela und Argentinien in Südamerika, die Schweiz, Deutschland, Österreich, Belgien und Spanien in Europa, Russland in Europa und Asien, Australien, Indien, Pakistan und Malaysia in Asien sowie Nigeria, Äthiopien und Südafrika in Afrika belegen, dass heute bereits rund 40% der Weltbevölkerung in Ländern leben, die als föderalistisch gelten bzw. sich als föderalistisch bezeichnen, und viele dieser Föderationen sind klar multikulturell oder gar multinational zusammengesetzt.

Wie es scheint, ist im letzten Jahrzehnt ein internationales Interesse am Föderalismus aufgekeimt. Sowohl führende Politiker und meinungsbildende Intellektuelle, als auch einige Journalisten bezeichnen den Föderalismus vermehrt als eine gesunde, befreiende und positive Organisationsform. Belgien, Spanien, Südafrika, Italien und Grossbritannien sind im Begriff, in neue innovative föderale Strukturen zu wachsen, und in zahlreichen anderen Ländern wurde die Einführung gewisser föderalistischer Züge, wenn auch nicht bis hin zu den ausgereiften Formen einer klassischen Föderation, als förderliche Elemente in Erwägung gezogen. Auch die Europäische Union scheint mit der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten und im Zuge der Entwicklung ihrer bisher einzigartigen hybriden konföderalen-föderalen Institutionen wieder neuen Auftrieb gewonnen zu haben.

Worauf lässt sich dieses verstärkte Interesse am Föderalismus zurückführen? Ein Hauptfaktor ist die Anerkennung der Tatsache, dass die zunehmende wirtschaftli

che Globalisierung wirtschaftspolitische Zentrifugalkräfte freisetzt, die einerseits den traditionellen Nationalstaat schwächen und andererseits den Druck sowohl von der internationalen als auch von der lokalen Ebene verstärken. Nationale Regierungen sehen sich dem drängenden Wunsch ihrer Bevölkerung gegenüber, zugleich als *globale* Konsumenten/Konsumentinnen und als *lokale* selbstbestimmte Bürger/Bürgerinnen wahrgenommen zu werden. Eine nationale Regierung erweist sich also gleichzeitig als zu klein und zu gross, um diesem Anspruch gerecht zu werden.

Diese Entwicklung hat zumgegenwärtig verstärkten Interesse am Föderalismus geführt, und zwar nicht im Sinne einer Ideologie, sondern viel mehr als Antwort auf ganz praktische Fragen nach Formen der Beteiligung an politischer Macht und der Verteilung von Kompetenzen, die sowohl den allgemeinen Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht wird, als auch die Unterschiedlichkeit ihrer Lebensumstände und Vorlieben gebührend berücksichtigen.

Das neu erwachende Interesse an föderalistischen Systemen ist jedoch klar zu unterscheiden von der Föderalismuseuphorie ehemaliger Kolonialgebiete in den eineinhalb Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Erfahrungen haben in der Zwischenzeit zu einem umsichtigeren und realistischeren Ansatz geführt.

Die Erfahrung seit 1945 hat uns dreierlei gelehrt: *Erstens*, dass föderalistische Politsysteme mit der Bereitstellung von Repräsentativinstanzen tatsächlich praktische Möglichkeiten bieten, die Vorzüge von Einheit und Vielfalt miteinander zu verbinden, ohne jedoch ein Allheilmittel gegen sämtliche politischen Missstände bieten zu können. *Zweitens*, dass der Grad der Wirksamkeit eines föderalistischen Politsystems von der Bereitschaft abhängt, die Notwendigkeit der Einhaltung verfassungsrechtlicher Normen und Strukturen anzuerkennen, sowie auch von der Kultivierung einer Haltung, die Toleranz und Kompromissbereitschaft ausdrückt. *Drittens*, dass die Wirksamkeit des Systems ferner davon abhängt, ob die im einzelnen Fall gewählte bzw. entwickelte Form oder Variante des Föderalismus den spezifischen Bedürfnissen und Anforderungen der betroffenen Gesellschaft angemessen entspricht.

Die ideale föderative Form gibt es nicht. Die Anwendung des föderalistischen Grundgedankens kann in vielerlei Varianten ihren Ausdruck finden. Als Beispiele seien all die Abstufungen genannt, mit denen die verschiedenen Föderationen kulturelle oder nationale Unterschiede miteinander in Einklang zu bringen versuchen, die unterschiedliche Anzahl und Grösse ihrer politischen Einheiten, die unterschiedliche Verteilung legislativer und administrativer Zuständigkeiten sowie finanzieller Ressourcen unter den verschiedenen Regierungsebenen, der unterschiedliche Grad an Zentralisierung oder Dezentralisierung sowie an wirtschaftlicher Integration, Unterschiede in Charakter und Zusammensetzung ihrer Zentralinstanzen, bei der Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungen sowie der Rolle der Bundesregierung und der kleineren Einheiten im Kontext internationaler Beziehungen. Föderalismus ist letztlich ein *pragmatisches* und *umsichtiges* Verfahren, dessen Anwendbarkeit in einer bestimmten Situation sehr wohl von der *bestimmten* Form abhängt, in der es angenommen oder angepasst wird, oder gar von der *Entwicklung neuer und innovativer Formen* bei seiner Anwendung.

Drei jüngere Innovationen sind in diesem Zusammenhang besonders erwähnenswert. Einerseits der Hybridcharakter der Strukturen der EU-Institutionen nach Maastricht, die konföderale und föderale Züge auf interessante Weise miteinander verbinden.

Eine weitere nennenswerte Innovation ist, dass Föderationen ihrerseits immer mehr dazu tendieren, als konstituierende Mitglieder noch grösseren Verbindungen oder supranationalen Organisationen beizutreten. Deutschland hat bei der Anpassung seiner innerstaatlichen föderalen Beziehungen an die Gegebenheiten seiner Mitgliedschaft in der Europäischen Union Pionierleistungen erbracht; diese Anpassung erfolgte jedoch ebenso in Belgien, Spanien und Österreich. Die drei NAFTA-Mitgliedstaaten, Kanada, USA und Mexiko, sind allesamt Föderationen, und die Verbindung hat die innerstaatlichen Beziehungen jedes der drei Mitgliedstaaten beeinflusst.

Ein dritter innovativer Trend ist die Akzeptanz von Asymmetrie bzw. von Variation in der Gestaltung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Mitgliedern einer

Föderation oder supranationalen Organisation zur Erleichterung der politischen Integration. Beispiele für asymmetrische Beziehungen zwischen den Mitgliedern finden sich in Spanien, Belgien, Kanada, Malaysia und der Europäischen Union.

Diese Beispiele zeigen auf, wie wichtig heute die vergleichende Analyse verschiedener Variationen, Alternativen und Innovationen innerhalb verschiedener Verbindungen ist und welche Bedeutung dem Erfahrungsaustausch der Vertreter verschiedener Föderationen zukommt. Genau so bedeutend ist aber auch die Analyse der *Pathologie* von Bundesstaaten, Staatenbündnissen und anderen föderativen Verbindungen, damit besondere Umstände, die zu Schwierigkeiten führen können, erkannt werden. Die genaue Untersuchung sowohl positiver als auch negativer Beispiele sollte zu einem realistischeren Verständnis der Effektivität oder Ineffektivität verschiedener Arten föderativer Vereinbarungen und Prozesse beitragen.