



Straßburg, 20. Mai 2010

CDL-UD(2010)021

nur deutsch

EUROPÄISCHE KOMMISSION FÜR DEMOKRATIE DURCH RECHT
(VENEDIG-KOMMISSION)

in Kooperation mit
dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten
und
dem Executive Campus HSG der Universität St. Gallen

im Rahmen des Vorsitzes der Schweiz
im Ministerkomitee des Europarates

KONFERENZ

über « Demokratie und Dezentralisierung
Stärkung der demokratischen Institutionen, durch Beteiligung »

St. Gallen, Schweiz, 3.-4. Mai 2010

SPEECH

von Herrn Wolf LEPENIES
Professor, Berlin

Wolf Lepenies

"Une très belle chose sous un très méchant mot"

Anmerkungen zur historischen Karriere und aktuellen Bedeutung der De-
zentralisierung

"Démocratie et décentralisation"

Weiterbildungszentrum der Universität Sankt Gallen

3. Mai 2010

Eines Tages erhielt Fidel Castro eine Schildkröte zum Geschenk. Sie könne bis zu 150 Jahre alt werden, wurde ihm berichtet. Daraufhin gab der Máximo Líder das Tier mit der Begründung zurück: "Mit Haustieren hat man doch immer das gleiche Problem – kaum hat man sich an sie gewöhnt, sterben sie." Fidel Castro drückte damit nicht nur den Wunsch nach persönlicher Langlebigkeit aus. Er machte ein Strukturelement aller Diktaturen deutlich: Sie sind Ewigkeitsprojekte. Demokratien dagegen charakterisiert ihre Zeitabhängigkeit. Politische Macht wird in ihnen nicht auf Dauer, sondern nur auf überschaubare Frist verliehen; nicht Machterhaltung, sondern geregelter Machtwechsel kennzeichnet sie.

Die Stabilität demokratischer Systeme hängt vom Vertrauen der Bürger in die Legitimität und den Nutzen einer Politik der kurzen Fristen ab. Eine funktionierende Demokratie ist langweilig: Routine bestimmt die Auseinandersetzung um Details, während Konsens über Prinzipien und Regeln herrscht. In Seldwyla, dieser "civitas dei helvetica", hat Gottfried Keller die Folgen demokratischer Langeweile beschrieben: "Ohne Umtriebe und heftig schwankende Krisen" scheuten sich die Seldwyler vor den "kleinere[n] Pflichten, welche uns zwingen, zu ungelegener Stunde den guten Rock anzuziehen, den bessern Hut zu nehmen und uns an einen höchst langweiligen oder trübseligen Ort hinzubegeben."¹ Im Klartext: Die Seldwyler sprachen über die Wahlen, aber sie gingen nicht zur Wahl.

Was aber passiert, wenn in "heftig schwankenden Krisen" die Demokratie nicht mehr langweilig ist? Was passiert, wenn auf einmal "große Fragen" gestellt werden, auf die niemand eine Antwort weiß? Aufgeschreckt werden wir dann aus einem Alltag, in dem sich die Ereigniskultur auf der einen

¹ "Civitas dei helvetica": Walter Benjamin, "Gottfried Keller. Zu Ehren einer kritischen Gesamtausgabe seiner Werke" [1927], in: *Gesammelte Schriften* II.1, Frankfurt am Main (Suhrkamp) 1977, S. 284. Gottfried Keller, "Die Leute von Seldwyla (Frau Regel Amrain und ihr Jüngster)", in: *Werke* I, Zürich (Atlantis) 1951, S. 356-357.

und die Legislaturperiodenpolitik auf der anderen Seite ergänzen und in ihrer aufgeregten Kurzatmigkeit noch wechselseitig zu übertreffen suchen.

Aufgeschreckt wurden wir Europäer nach der Wende von 1989. Die Demokratie hatte von der Existenz der staatssozialistischen Regime entscheidend profitiert: Gegenüber einem politischen System, dessen Leitidee die Unterdrückung der Andersdenkenden war, gegenüber einer Verwaltung, die sich als Bürokratisierung der Ineffizienz kennzeichnen ließ und gegenüber einer Planwirtschaft, in der wenig mehr funktionierte als die maximale Ausbeutung von Mensch und Natur, fielen die strukturellen Nachteile demokratischer Strukturen und Prozesse kaum ins Gewicht, konnten die sozialen Kosten der kapitalistischen Marktwirtschaft in den modernen Zwei-Drittel-Gesellschaften des Westens leicht übersehen werden. Erst mit dem weltweiten, strahlenden Triumph der Demokratie wurden ihre Schattenseiten deutlich sichtbar.

Die Demokratie als Staats- und Lebensform steht vor einer großen Bewährungsprobe. Traditionell in unseren Erfahrungen und Erwartungen auf kurze Fristen, meist Wahlperioden, fixiert, mangelt es heute an politischer Langsicht, um Prozesse wirksam in Gang zu setzen, die uns Opfer abverlangen und von denen erst unsere Kinder und Kindeskiner Nutzen haben werden. Die Demokratie als Staatsform des institutionalisierten Machtwechsels scheint nur bedingt geeignet für die Entwicklung einer Politik auf lange Frist.

Die Differenz von antiker und moderner Freiheitskonzeption wird wieder aktuell. Während in der Frühzeit der Demokratie Freiheit die (zumindest) den Vollbürgern gegebene und von diesen (meist) auch genutzte Chance der aktiven Teilnahme an der Gestaltung des öffentlichen Lebens meint, verkörpert sich die moderne Freiheit der repräsentativen Demokratie in der dem Einzelnen gegebenen Chance, sich auf seine eigenen Interessen ohne die Gefahr des Staatseingriffs zu konzentrieren. Wir sind als moderne

Staatsbürger zutiefst davon überzeugt, dass unsere bürgerlichen Freiheiten am besten nicht durch unser politisches Engagement, sondern durch unsere Politik-Abstinenz gesichert werden, dadurch, dass wir um uns herum einen Anspruchszaun errichten, der uns abschirmt und unsere Interessen schützt und den die Herrschenden nur auf die Gefahr ihrer Abwahl hin übersteigen dürfen. Aus Teilnahme ist bei vielen Apathie, aus der ursprünglichen Partizipationsdemokratie ist längst die Absenkdemokratie geworden; die größtmögliche Freiheit von der Politik ist ihre Leitidee. Während die politische Klasse an Ansehen verliert, wachsen die Ansprüche an die Politik. Man verlangt vom Staat alles und hält von seinem Personal nichts. Die Demokratie wird dadurch gleichermaßen unterschätzt wie überfordert und in ihrer Legitimität geschwächt.

Natürlich ist die Demokratie nicht nur Langeweile und Routine. Zu ihr gehört die Freiheit, zu fragen, der Mut, von Selbstverständlichkeiten abzuweichen, die Weigerung, Dinge hinzunehmen, "wie sie nun einmal sind". Zugleich stimmen Minderheiten zu, Regeln zu akzeptieren und Entscheidungen zu befolgen, die in einem geregelten Verfahren von einer Mehrheit beschlossen worden sind. In diesem Sinn ist die Demokratie stets un abgeschlossen, sie bleibt ein Lernprozess. Und deshalb ist, gerade in heutiger Zeit, die Politikabstinenz so gefährlich. Sie ist gefährlich, weil wir in einer Zeit leben, in der "große Fragen" gestellt werden. Große Fragen stellen sich, wenn weltweit die gleichen Probleme auftreten, für deren Lösung es, ebenfalls weltweit, weder in entfernten Kulturen noch in zurückliegenden Zeiten Vorbilder oder Vorläufer gegeben hat. Es handelt sich um eine Art von "negativer Globalisierung".

Die Ökologie und die Demographie sind zwei Bereiche, in denen sich heute "große Fragen" stellen. Sie machen eine neue Art des Lernens notwendig. Lernen ist üblicherweise ein asymmetrischer Prozess. Es gibt immer jemanden, der – aus Erfahrung oder dank höherer Kompetenz – mehr weiß

als andere und daher die weniger Wissenden lehrt und belehrt. Heute aber sind wir mit Fragen konfrontiert, für deren Beantwortung niemand einen Wissensvorsprung in Anspruch nehmen kann. Wir sind in eine Phase des symmetrischen Lernens eingetreten. Symmetrisches Lernen erfordert die Partizipation möglichst vieler – ihm nutzt Diversität.² An die Stelle des Lernens voneinander tritt das Lernen miteinander. "Dezentralisierung" aber bedeutet die Schätzung von Diversität und damit die Steigerung der Erfolgchancen im Lernen miteinander.

Im folgenden will ich an die historische Karriere des Begriffs "Dezentralisierung" erinnern und mich dabei auf zwei Schlüsselereignisse der Moderne konzentrieren: die Amerikanische und die Französische Revolution. Was die Gegenwart angeht, beschränke ich mich auf die Warnung vor den Auswüchsen einer Dezentralisierung, die auf Separatismus hinausläuft. Hier tut Re Zentralisierung not.

Gewollte Ambiguität: Amerika

Voraussetzung zum Gelingen der Amerikanischen Revolution war ein Akt der "Zentralisierung". 1776 wird George Washington in der Schlacht von Long Island geschlagen. Er zieht sich nach Valley Forge in Pennsylvania zurück. Die Kontinentalarmee muss sich erholen. Und sie muss reorganisiert werden: einheitliche dienstliche und vor allem disziplinierte Strukturen erhalten. Die notwendige Zentralisierung der militärischen Strukturen ist das Werk eines deutschen Barons: Friedrich Wilhelm von Steuben. 1778 siegt Washington in der Schlacht von Monmouth. Es ist die Wende im Unabhängigkeitskrieg.

² Annette Lепенies und ich haben in diesem Zusammenhang von "fuzzy learning" gesprochen. Vgl. Annette Lепенies / Wolf Lепенies: "Deutsch-Japanisches Lernen. Ein historisches Beispiel und ein Vorschlag für die Gegenwart", in: *Merkur* 53 (7) 1999, S. 666-672.

Im ersten Jahr des Krieges bildet der Continental Congress faktisch die amerikanische Zentralregierung. 1776 gibt er diese Funktion an die Einzelstaaten ab: Sie verstehen sich als die souveränen Teile einer amerikanischen Konföderation.³ George Washington beunruhigt das Fehlen einer Zentralregierung, die politisch, militärisch und finanziell handlungsfähig ist. Er ist überzeugt, dass die junge Amerikanische Republik bald wieder in Einzelstaaten zerfallen und damit ihre Unabhängigkeit verlieren wird. Die Frühzeit der Amerikanischen Republik wird geprägt von der Auseinandersetzung über Zentralisierung und Dezentralisierung. Um die Pointe vorwegzunehmen: Dass diese Auseinandersetzung bis heute nicht entschieden worden ist, dass sie gar nicht entschieden werden *kann*, ist ein Vorzug, nicht ein Nachteil der amerikanischen Verfassung, es ist ein Zeichen der Stärke, nicht der Schwäche der Vereinigten Staaten.

Wie groß die Gefahr einer Dezentralisierung und damit einer Zersplitterung der Republik ist, zeigt sich 1787, als ein Artikel im *Boston Independent Chronicle* dafür plädiert, eine Art von amerikanischem Europa zu schaffen: Neu-England ähnelte dann Skandinavien, die Staaten am mittleren Atlantik bildeten Westeuropa und südlich vom Potomac lägen die Anrainer des Mittelmeeres (93). Der Artikel gibt die Mehrheitsmeinung wieder: *Imperia in imperio*. Mit seiner Überzeugung von der Notwendigkeit einer starken Zentralregierung gehörte George Washington zur Minderheit – auf Seiten der Mehrheit kam ihm noch Jefferson am nächsten, der zustimmte, der Zentralregierung die Verantwortung für die amerikanische Außenpolitik zu übertragen, während die Innenpolitik vollständig in den Kompetenzbereich der Einzelstaaten fallen sollte (102).

Zum Vorkämpfer des Zentralismus wurde James Madison, der zusammen mit Alexander Hamilton und John Jay unter dem Pseudonym Publius die

³ Vgl. Joseph J. Ellis, *American Creation. Triumphs and Tragedies at the Founding of the Republic*, New York (Vintage Books) 2007, S. 71. In meiner Darstellung der amerikanischen Entwicklung folge ich dem Buch von Ellis und gebe Nachweise durch in Klammern gesetzte Seitenzahlen im Text wieder.

Federalist Papers verfasste, bis heute die vielleicht eindrucksvollsten Essays zur republikanischen Staatsphilosophie und –Politik. Für Madison war es ein "mathematisches Axiom" (103), dass Föderationen sich entweder schnell in Anarchie auflösten oder – dies war die wünschenswerte Entwicklung – zu einem Einheitsstaat zusammenwachsen: "Eine Regierung, die in ihrer bloßen Existenz von dreizehn einzelnen Staaten abhängig ist, ist ein theoretischer Fauxpas und ein praktisches Nichts" (123). Madison ging nicht so weit wie Hamilton, der die Einzelstaaten ganz abschaffen wollte, aber er beharrte darauf, dass die Zentralregierung gegenüber den Einzelstaaten ein uneingeschränktes Vetorecht behielt, "in all cases whatsoever".

Dies aber war genau die Formel, mit welcher die Regierung in London 1776 die unbotmäßigen Kolonien zum Gehorsam aufgefordert hatte. Jetzt wollte, Madison folgend, die Bundesregierung gegenüber den einzelnen Staaten die gleiche Souveränität beanspruchen, welche die Kolonien zuvor als Tyrannei bezeichnet und zurückgewiesen hatten. Madison wird zu einem Kompromiss gezwungen: Die Kompetenzen der Bundesregierung werden darauf beschränkt, die Einheit der Union zu bewahren und zu stärken. Aus dem kompromisslosen Publius wird Madison zum pragmatischen Politiker und entdeckt, in den Worten des Historikers Joseph J. Ellis, "the beauty of ambiguity, or perhaps shifting sovereignty" (119).

Die amerikanische Verfassung schafft schließlich ein politisches Rahmenwerk, in dem die Spannung zwischen der Souveränität der zentralen Bundesregierung und den Kompetenzen der Einzelstaaten nicht ein für alle Mal gelöst, sondern, im Gegenteil, als Gegenstand eines permanenten Aushandlungsprozesses gesehen wird. Dessen Ergebnis kann von Fall zu Fall anders ausfallen: "Instead of a fatal weakness, the deliberate blurring of sovereignty was an abiding strength" (124). Erst mit der Hinnahme, dann mit der bewussten Einführung von Ambiguität als eines Kernmerkmals der Verfassung sichert Madison die Mehrheit für ihre Ratifizierung. Den überstimm-

ten Anti-Federalists gelingt es lediglich, mit den ersten zehn "Amendments" zur Verfassung, der sogenannten Bill of Rights, die Macht der Zentralregierung weiter einzuschränken und die Rechte der Einzelstaaten und des einzelnen Bürgers zu stärken. Endgültig – und blutig - entschieden wird der Konflikt zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung freilich erst ein Jahrhundert später, im Amerikanischen Bürgerkrieg. Das Beispiel Madisons aber zeigt, dass die Akzeptanz von Ambiguität zur Voraussetzung dessen gehört, was wir heute als "deliberative Demokratie" bezeichnen. Die unlösbare Spannung zwischen zentralistischen und dezentralistischen Tendenzen ist für die amerikanische Verfassung und für die politische Kultur der Vereinigten Staaten bis heute entscheidend.

"Über die politischen Wirkungen der dezentralisierten Verwaltung in den Vereinigten Staaten" heißt eines der längsten Kapitel in Alexis de Tocquevilles Amerikabuch.⁴ Die Spannung von Zentralisierung und Dezentralisierung hat Tocqueville fasziniert. Er unterschied dabei die in seinen Augen unvermeidliche Zentralisierung der Regierung von der nicht nur unnötigen, sondern dysfunktionalen Zentralisierung der Verwaltung (63). Die "Kindeereien der Verwaltungstyrannie" hat Tocqueville mit einem beißendem Spott beschrieben, der nichts an Aktualität verloren hat. Gegenstand seiner Bewunderung waren die "townships" Neu-Englands. Die Gemeinde war für ihn die einzige Vereinigung, "die durchweg naturhaft ist", sie kam "unmittelbar aus Gottes Hand" (50-51). Mit ähnlichem Pathos werden später in Frankreich die "rechten" Propagandisten der Dezentralisierung, Charles Maurras und Maurice Barrés, die Gemeinde (*commune*) preisen. Auch mit Blick auf die "Dezentralisierung" verglich Tocqueville Europa, insbesondere Frankreich, mit Amerika: "Bei uns stellt die Zentralregierung ihre Beamten der Gemeinde zur Verfügung; in Amerika leiht die Gemeinde ihre Be-

⁴ Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, ausgewählt und herausgegeben von J.P. Mayer, Stuttgart (Reclam) 1985, S. 63-78. Auch hieraus gebe ich Nachweise im folgenden durch in Klammern gesetzte Seitenzahlen im Text wieder.

amenten an die Staatsregierung aus." (58). Damit war der entscheidende Unterschied von *Top-down*- und *Bottom-up*-Dezentralisierung benannt. Im Zentrum der Demokratie stand die Freiheit – und die Freiheit hatte Dezentralisierung zur Voraussetzung. Erst die Anerkennung der "lokalen Freiheiten" (320) sicherte die Stabilität der Nation.

Korrigierte Klischees: Frankreich

Für die amerikanische Gesellschaft ist es kennzeichnend, die Spannung zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung als demokratisches Prinzip zu begreifen. Nirgendwo aber wird diese Spannung dramatischer empfunden als in Frankreich. Dies hängt damit zusammen, dass die Stichworte Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich sowohl zwei bis heute bestehende politische Milieus voneinander unterscheiden – Jakobiner und Girondisten -, als auch damit, dass der Gegensatz von Metropole und Peripherie, der in diesem Zusammenhang stets eine Rolle spielt, nirgends schärfer ausgespielt wird als in Frankreich zwischen Paris und der Provinz. Bezeichnenderweise heißt ein französischer Schlüsseltext zum Problem der Dezentralisierung "Paris et la Province. Le malentendu". Anonym publiziert, war sein Autor Léon Daudet. Der Artikel erschien im April 1895 in der *Nouvelle Revue*, die Daudet zum Sprachrohr der Dezentralisierung machen wollte – mit einer regelmäßig erscheinenden "Chronique de la décentralisation".

Frankreich, die Republik "une et indivisible", wie es im Artikel 1 der Verfassung heißt, gilt als *der* Zentralstaat par excellence. In seinem zweiten großen Werk, *L'Ancien Régime et la Révolution* (1856), widerspricht Tocqueville, immer auf der Suche nach verborgenen Kontinuitäten, der Auffassung, 1789 bezeichne einen Bruch der französischen Geschichte. Die Revolution, so Tocqueville, vollendet vielmehr, woran zehn Generationen gear-

beitet haben. Alles läuft auf die Eroberung der "égalité" hinaus und zu den Gleichmachern und damit zu den Geheimagenten der Revolution gehört nicht zuletzt die französische Monarchie: Als die Könige den Adel seiner lokalen Rechte beraubten, beschleunigten sie den Prozess der Zentralisierung und legten damit den Grund zur Volksherrschaft, die letztlich die Monarchie hinwegfegen sollte. Für Tocqueville setzt sich die zentralisierende Tendenz der französischen Politik vom Grand Siècle über die Jakobinerherrschaft bis zu Napoleon bruchlos fort. Tocqueville weist aber auch daraufhin, dass unter dem Regime Ludwigs XIV. die von ihm so genannte "Verwaltungszentralisierung" weit weniger ausgedehnt war als in seiner eigenen Zeit.⁵

Die Geschichte der Zentralisierung und Dezentralisierung "à la française" ist eine Geschichte der korrigierten Klischees. Wenn es in einem Dekret des Ancien Régime heißt "Le Roi veut qu'il y ait de l'uniformité dans son royaume" ist damit keine kulturelle und keine administrative Gleichschaltung gemeint. Es geht um Autorität nicht um Gleichförmigkeit. Jedermann soll die königliche Autorität respektieren und Steuern zahlen – die administrativen Wege, auf denen dies gesichert wird, können ganz verschiedene sein. Es gehört in diesen Zusammenhang, dass Ludwig XIV. die Sprachenvielfalt innerhalb Frankreichs durchaus akzeptiert und Colberts Zentralisierungsdrang als übertrieben zurückweist. Der Wille zur Gleichschaltung und zur wütenden Abwehr dezentralisierender Tendenzen zeigt sich erst in der Revolution. Und es ist kein Höfling Ludwigs XIV., es ein Minister Napoleons, der Graf Chaptal, der dekretiert, die Gesetze und Vorschriften der Regierung müssten bis in die feinsten Verästelungen der Gesellschaft mit der Schnelligkeit eines elektrischen Fluidums transportiert werden. Bald herrscht im von Napoleon eroberten Europa eine Manie der Zentralisation.

⁵ Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, S. 64. Die Kritik, Tocqueville habe Ausmaß und Kontinuität der französischen Zentralisierung übertrieben, geht daher fehl. Vgl. L. Jaume und S. Soleil, "Centralisation & Décentralisation à la française. Histoires, modèles et théorie", *Conférence Anniversaire, 15 ans, Ressources Consultants Finances*, 29. Juni 2006.

Zugleich schließt sich der Kreis zum Ancien Régime: Wie Ludwig XIV. legt auch Napoleon vor allem Wert auf die Anerkennung seiner Souveränität: Lässt sich der Code Civil einmal nicht in all seinen Bestimmungen durchsetzen, macht der Kaiser eben Kompromisse.

Der Blick auf Frankreich zeigt: Zentralisierung und Dezentralisierung sind keine Kennmarken politischer Orientierung, die sich eindeutig einem Rechts-Links-Schema zuordnen lassen. Es ist der "Rechte" Charles Maurras, der mit seinem Essay "L'idée de la décentralisation" (1898) ein gegen das Erbe der Jakobiner-Revolution gerichtetes Manifest schreibt, dessen leitende Ideen bis heute bedenkenswert sind. Für Maurras ist mit dem 18. Brumaire das Werk der Zentralisierung abgeschlossen, "l'histoire de ce grand ouvrage commencé par la Monarchie et continué par la Révolution". Maurras ist davon überzeugt, dass administrative Starre kein Regime stabilisieren kann, sondern, im Gegenteil, nur sein Ende beschleunigt. Wie Tocqueville sieht er in der Dezentralisierung den Ausdruck politischen Freiheitswillens. Die Nation wird dadurch nicht geschwächt, sondern gestärkt. Es sind – auch hier klingt Tocquevilles Stimme durch – die "libertés locales", die allererst den "esprit public" schaffen, den eine Nation nötig hat, um ihren inneren Zusammenhalt zu finden. Und wie in *De la Démocratie en Amérique* wird eine falsche – *Top-down* - von einer richtigen – *Bottom-up* - Dezentralisierung unterschieden. Falsch: Pariser Institutionen werden exportiert und in die Provinz verpflanzt. Richtig: Die Institutionen wachsen aus dem spezifischen Milieu der Provinzen hervor und werden von der Metropole Paris akzeptiert.

"Künstliche" politische Einheiten wie die Départements sollen nach dem Willen von Maurras abgeschafft werden. Empfohlen wird die Wiederbelebung der "Distrikte" von 1790, die den "pays" des Ancien Régime entsprechen. Am wichtigsten aber sind die Kommunen. Frankreich hat "energische Familien und ein kraftvolles kommunales Milieu" nötig. Wieder spricht der

Tocqueville-Leser Maurras: Die Kommune ist die einzige natürliche, durch die Geschichte legitimierte politische Einheit, Kommunen bilden "nos premières réalités politiques". *Les Déracinés*, der Roman von Maurice Barrès, wird für Maurras zum Schlüsseltext der Dezentralisierung. Ohne Verwurzelung der Menschen in einem lokalen Milieu kann kein Gemeinwesen existieren.

Maurras hat seinen Essay nicht nur seinen "Meistern" Comte, Le Play, Renan und Taine gewidmet, sondern auch "Den Herren Offizieren des Generalstabs der Französischen Armee, die von den Feinden des Staates beschimpft werden". Der Anti-Dreyfusard Maurras schreibt seinen Essay 1898, als die Dreyfus-Affäre mit der Veröffentlichung von Emile Zolas "J'Accuse" in der Zeitschrift *L'Aurore* ihre Wende nimmt. Maurras ahnt diese Wende voraus und klagt, in der Affäre habe sich der überzentralisierte französische Staat machtlos gezeigt, weil er sich in alles eingemischt und dadurch verzettelt habe.

Maurras' Essay ist ein kraftvolles Plädoyer für die Dezentralisierung. Es beginnt mit dem Satz: "Voici une très belle chose sous un très méchant mot". Darin vereinen sich der Stolz des Mannes aus dem Midi mit der Bewunderung für den Lothringer Barrès. Man muss Maurras gegen den Strich lesen. Sein Manifest der Dezentralisierung ist von ihm nicht als Plädoyer für die Demokratie gemeint, sondern bestenfalls für das, was Theodor Fontane einmal eine "Royaldemokratie" genannt hat, besser noch: Es ist ein Plädoyer für eine Royalrepublik. Der Ton ist antisemitisch, anti-europäisch, anti-kosmopolitisch. Wenn man diesen Ton herausfiltert – was leicht geht, weil er nicht zur Sache gehört – wirkt der Essay von Maurras aktuell und bedenkenswert. Seine Aktualität liegt darin, dass er entschieden gegen jede "passion particulariste" argumentiert und keinen Vorwand für separatistische Bestrebungen liefert. Nur eine Dezentralisierung, nur die Anerken-

nung der "lokalen Freiheiten" kann Frankreich stärken. Verallgemeinert: Die Dezentralisierung stärkt die Demokratie.

Regionaler Nationalismus als Bedrohung für Europa

Heute richtet sich eine weitverbreitete Kritik an den europäischen Institutionen, abgekürzt "Brüssel", auf übertriebene Maßnahmen der Zentralisierung, die lokale Besonderheiten der Länder und Regionen Europas außer acht lassen und das Prinzip der Subsidiarität missachten. Darin wird zu Recht eine Bedrohung der Legitimität des europäischen Einigungsprozesses gesehen. Vergessen wird darüber eine aktuelle Gefahr für die europäische Integration, die sich mit dem Stichwort "Regionaler Nationalismus" umschreiben lässt.⁶ Während eine wohlverstandene Dezentralisierung die Stärkung lokaler Besonderheiten und die Festschreibung lokaler Kompetenzen mit der Absicht einer Stärkung übergeordneter politischer Einheiten betreibt, verfolgen viele Regionalparteien eine Strategie der Dezentralisierung mit deutlich separatistischem Charakter.

Die meisten dieser Parteien beanspruchen, nationale Minderheiten oder sogenannte "staatenlose Völker" zu vertreten, die sich als "interne" oder "Mini-Nationen" verstehen. Abgelehnt wird dabei die Auffassung der Nation als der Rechtsgemeinschaft aller Staatsbürger; an ihre Stelle tritt eine "kulturalistische Begründung des Anspruchs auf Eigenstaatlichkeit" (14). In der Regel handelt es sich um "reichere" Mini-Nationen, deren Motto lauten könnte: Subsidiarität ja – Solidarität nein. Ein "ethnisches Identitätsbewusstsein" dient hier als Grundlage einer Dezentralisierung, die über Regionalisierung letztlich zur Separierung der jeweiligen Herkunftsnation führen soll. Paradoxerweise führt diese Dezentralisierung in vielen Fällen zu

⁶ Als Grundlage dient hier der Artikel von Sabine Riedel, "Regionaler Nationalismus. Aktuelle Gefahren für die Europäische Integration". SWP Studie, Berlin, März 2006. (Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit). Auch hier gebe ich die Orte von wörtlichen Zitaten im Text wieder.

einer neuen Zentralisierung – wenn etwa das von der italienischen Lega Nord angestrebte "Padanien" nicht weniger als Ligurien, Piemont, das Aosta-Tal, die Lombardei, das Trentino, Friaul, Venetien, die Emilia Romagna und vielleicht sogar die Toskana und die Marken umfassen soll. Man mag dies als "Regionalromantik" verspotten – die politischen Gefahren für den Zusammenhalt der Europäischen Union sind dabei nicht zu übersehen.

Die Welt und die Schweiz

Tendenzen zur Dezentralisierung sind in der ganzen Welt unübersehbar – und oft mit Fortschritten im Prozess der Demokratisierung und in der Ausweitung politischer Partizipation verbunden. Dies gilt beispielsweise für Südamerika, wo von "Dezentralisierung" als einer "ruhigen Revolution" die Rede ist⁷, und für Afrika. In ihrem Buch *The Challenge for Africa* hat beispielsweise die aus Kenia stammende Friedensnobelpreisträgerin Wangari Maathai gezeigt, dass es die von ihr so genannten "Micro-Nations" sind, die Verfahrensweisen eines politischen Machtwechsels nach demokratischen Regeln entwickelt haben, deren Fehlen in den meisten afrikanischen Ländern ein Haupthindernis für die Ausbildung einer verantwortungsvollen politischen Elite bildet.⁸

Auf der anderen Seite zeigt sich weltweit unter Berufung auf die Dezentralisierung eine Tendenz zur Akzeptierung der Kollektivrechte von Minoritäten. Mit fatalen Folgen – vor allem im Rechtssystem. In Bolivien existieren jetzt nationale und indigene Rechtssysteme nebeneinander – und führen zur Legitimierung von Blutrache und Lynchjustiz. In Großbritannien hat der Vorschlag des Erzbischofs von Canterbury, in bestimmten Rechtsbereichen

⁷ Vgl. Tim Campbell, *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh (University of Pittsburgh Press) 2003.

⁸ Wangari Maathai, *The Challenge for Africa*, New York (Pantheon Books) 2009.

die Scharia zu akzeptieren, heftigen und verständlichen Widerstand ausgelöst. Weniger bedroht die Demokratie mehr als die Abkehr von der Einheitlichkeit des Rechtssystems. Hier müsste eine Re-Zentralisierung auf der Tagesordnung stehen.

"Dezentralisierung" – ein sehr böses Wort, wie Charles Maurras schrieb; die damit verbundene Sache kann die Demokratie ebenso befördern wie sie zerstören. Die Mannigfaltigkeit in der Einheit – dies ist die Formel einer die Demokratie befördernden Dezentralisierung. Niemand hat sie besser in Worte gefasst als der Zürcher Staatsschreiber Gottfried Keller im *Fähnlein der sieben Aufrechten*: "Wie kurzweilig ist es, dass es nicht einen eintönigen Schlag Schweizer, sondern dass es Zürcher und Berner, Unterwaldner und Neuenburger, Graubündner und Basler gibt, und sogar zweierlei Basler! Dass es eine Appenzeller Geschichte gibt und eine Genfer Geschichte! Diese Mannigfaltigkeit in der Einheit, welche Gott uns erhalten möge, ist die rechte Schule der Freundschaft." In dieser Hinsicht war Europa für Gottfried Keller eine größere Schweiz. Die Mannigfaltigkeit in der Einheit konnte aber nur durch die politische Partizipation der Wahlbürger aufrechterhalten werden, egal ob sie nun, in den Worten Kellers, "Zufriedenheitsleute" oder "Unzufriedenheitsleute" waren. Den Partizipationsverweigerern las in der "eidgenössischen Geschichte" *Der Wahltag* der "achtzigjährige Friedensrichter Berghansli" ebenso die Leviten wie in Seldwyla Frau Regel Amrain ihrem Sohn: "Wie, ihr wollt einen freien Staat vorstellen und seid zu faul, alle vier Jahre einen halben Tag zu opfern, einige Aufmerksamkeit zu bezeigen und eure Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit dem Regiment, das ihr vertragsmäßig eingesetzt, zu offenbaren? Sagt nicht, dass ihr immer da wäret, wenn es sein müsste! Wer nur da ist, wenn es ihn be-

lustigt und seine Leidenschaft kitzelt, der wird einmal ausbleiben und sich eine Nase drehen lassen, gerade wenn er am wenigsten daran denkt."⁹

Dezentralisierung kann die Demokratie befördern. Ohne Partizipation aber bleibt sie wirkungslos. Die Demokratie ist zu ihrem Überleben darauf angewiesen, dass der Einzelne nicht nur seine Grundrechte einfordert, sondern auch bereit ist, Grundpflichten zu befolgen. Dies ist Gottfried Kellers Lektion. Sie gilt noch heute.

⁹ Keller, "Der Wahltag. Eine eidgenössische Geschichte", in: *Werke* I, S. 891-902; "Frau Regel Amrain und ihr Jüngster", a.a.O., S. 359.