

Föderalismus und Regionalismus im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts

Eine Skizze

Von *Karl Möckl*

Das Verhältnis von Föderalismus und Regionalismus ist von der historischen Forschung bisher mit wenig Aufmerksamkeit bedacht worden. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten steckte der Jubilar und Schweizer Verfassungshistoriker Adolf Gasser den Rahmen ab, in dem er in zahlreichen Studien das Feld zwischen staatlichem Großraum und autonomen Kleinräumen durchmaß und dem die vorliegende Studie wertvolle Anregungen verdankt¹. Der Mangel im Bereich der Geschichtswissenschaft ist nicht ganz verständlich, da weder Föderalismus noch Regionalismus als gewichtige historische Strukturprinzipien bestritten werden². Als historisch-räumliche Wirkungskraft ist Regionalismus ein Phänomen der europäischen Geschichte. Föderalismus ist in eingegrenzter Weise ein historisch-politisches Ordnungsprinzip, trägt auch Elemente geschichtlicher Eigenbewegung in sich, ist aber doch im wesentlichen ein Instrument der Politik zur staatlichen Organisation mit völkerrechtlichen Konsequenzen und erfaßte historisch gesehen nur Teile Europas, besonders solche der Mitte. Gleichwohl handelt es sich

¹ A. Gasser: Staatlicher Großraum und autonome Kleinräume. Gemeindeautonomie und Partizipation. Ausgewählte Aufsätze, Basel 1976.

² D. Gerhard: Regionalismus und ständisches Wesen als ein Grundthema europäischer Geschichte, in: *ders.*: Alte und neue Welt in vergleichender Geschichtsbetrachtung (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, 10), Göttingen 1962, S. 13 - 39; H. Gollwitzer: Die politische Landschaft in der deutschen Geschichte des 19./20. Jahrhunderts. Eine Skizze zum deutschen Regionalismus, in: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte (ZBLG), 27 (1964), S. 523 - 552; A. H. von Wallthor und H. Quirin (Hrsg.): „Landschaft“ als interdisziplinäres Forschungsproblem (= Veröffentlichungen des Provinzialinstituts für westfälische Landes- und Volksforschung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, Reihe 1, Heft 21), Münster 1977; K.-G. Faber: Was ist eine Geschichtslandschaft? (1968), in: P. Fried (Hrsg.), Probleme und Methoden der Landesgeschichte (= Wege der Forschung, Bd. 492), Darmstadt 1978, S. 390 - 424; *ders.*: Geschichtslandschaft — Région Historique — Section in History. Ein Beitrag zur vergleichenden Wissenschaftsgeschichte, in: Saeculum, Bd. 30/1 (1979), S. 4 - 21; F. Prinz: Geschichte und Regionalismus, in: Bohemia. Jahrbuch des Collegium Carolinum, Bd. 19 (1978), S. 247 - 254; K. Bosl: Der deutsche, europäische und globale Sinn einer modernen Regionalgeschichte, in: Zeitschrift für württembergische Landesgeschichte (1977), S. 1 - 18.

inner- und zwischenstaatlich um ein einheitliches Prinzip, um ein auf Freiheit gegründetes Zusammenwirken unter hegemonialer Führung, um ein Phänomen der Überordnung zwischen dem Ganzen und seinen Gliedern³. So sind Föderalismus und Regionalismus Formen geschichtlicher Raumbildung. Sie sind gleichsam Kreise, die sich teilweise überlagern, aber nicht deckungsgleich sind. Das regionale Wesen wird von politischen, gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und verfassungsmäßigen Kräften bestimmt. Deren unterschiedlich starke Wirksamkeit charakterisiert nicht nur den jeweiligen historischen Raum, sondern ist auch Anstoß zu seiner dynamischen Weiterentwicklung. Die Menschen der Region sind für diese so sehr Integrationsfeld, daß die Region dadurch selbst ihre Identität bewahrt⁴. Damit erweist sich der Regionalismus als geschichtliches Ordnungsprinzip von großem Beharrungsvermögen trotz der sich ständig verändernden Organisationskraft des Raumes.

Die Menschen, die in einem Land leben, fühlen sich in der Regel verschiedenen Räumen zugehörig. Aus diesen Zuordnungen ergibt sich in jeder geschichtlichen Epoche eine Hierarchie der Räume⁵. Der Regionalismus kann in diesem Sinne sehr verschieden ausgeprägt sein, besitzt aber in jedem Falle eine territoriale Basis, ganz im ursprünglichen Sinn der Wortbedeutung von „regio“ als Bezirk, Distrikt, Gegend, Gebiet. Region ist quellenmäßig seit der Antike zu jeder geschichtlichen Zeit faßbar⁶. Sie ist weitgehend mit der von Franz Steinbach eingeführten Bezeichnung „Geschichtslandschaft“ identisch, geht aber darüber hinaus und ist von stärkerer historischer Begrifflichkeit⁷. Die

³ H. Bülck und P. Lerche: Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 21, Berlin 1964, S. 1 - 144, hier vor allem die Diskussionsbeiträge von Joseph Kaiser und Herbert Krüger; vgl. auch die Aufsätze Ulrich Scheuners zum Problemkreis Föderalismus, in: ders.: Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften, Berlin 1978, S. 385 - 452; ebenso die Aufsätze zum Thema „Repères pour un Fédéralisme Révolutionnaire“, in: L'Europe en Formation, Vol. 190 - 192 (1976); J. Bardach und H. Izdebski: L'Etat fédéral et le Principe fédératif en Histoire, in: Comité International des Sciences Historiques, XV^e Congrès International des Sciences Historiques, Bucarest, 10 - 17 août 1980, Rapports, I, S. 237 - 280.

⁴ F. Petri: Die Landschaften — Bausteine oder Relikte im föderalen Gefüge Deutschlands?, in: Westfälische Forschungen, Bd. 23 (1971), S. 5 - 19.

⁵ P. Schöller: Kräfte und Konstanten historisch-geographischer Raumbildung. Gemeinsame Probleme geschichtlicher und geographischer Landeskunde, in: Landschaft und Geschichte. Festschrift für Franz Petri zu seinem 65. Geburtstag (Hrsg. G. T. Droege, P. Schöller u. a.), Bonn 1970, S. 476 - 484.

⁶ Nicht nur der Begriff „regio“, sondern auch der Begriff „Föderation“ geht bis in die Antike zurück. Seit dem 5. Jahrhundert teilt man die Bündnisse in „foedera aequa“ und „foedera iniqua“.

⁷ F. Steinbach: Die Aufgaben der landschaftlichen Geschichtsvereine, Neuß 1952; K.-G. Faber: Was ist eine Geschichtslandschaft?, (Anm. 2).

Grenzen einer Region sind nur im Ausnahmefall Grenzlinien. Übergangszonen, Grenzsäume oder Schwellengebiete sind die Regel. Die Faktoren des Wandels und der Veränderung der Raumorganisation sind die Bedingungen des menschlichen Lebens in Kultur, Religion, Verwaltung, Wirtschaft und Politik selbst. Die Region ist somit in ihrer historischen Struktur offen. Als Grundlage des Föderalismus bedarf ihre geschichtliche Existenz der staatsrechtlichen Realisierung⁸. Zerschneiden politische oder verwaltungsmäßige Grenzen regionale Einheiten, verändert sich das Staatsgefüge nach innen oder nach außen. Je nach der Intensität der Beharrungskraft regionaler Autonomie kommt es zur inneren Staatsreform, zur Separation von Territorien oder zur Veränderung des Staatsgefüges. Alle diese Fälle lassen sich in der europäischen Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts aufzeigen. Die staatlich-politische Raumstruktur ist im föderalistischen Sinne dann gegeben, wenn das Verhältnis zwischen regionalen Bedürfnissen und überregionalen Notwendigkeiten ausgewogen ist. Freilich können politisch-ideologische Faktoren, wie der integrale Nationalismus, oder machtstaatliche Einwirkungen Regionen zerschneiden oder verschiedene gegen ihren Willen zusammenzwingen. Aber dies ist in geschichtlicher Dimension nur ein Übergangsstadium, sofern diese Kräfte nicht staatsbildend zu wirken vermögen⁹.

I.

Der Übergang vom Personenverbandsstaat zum Territorialstaat war ein Vorgang der regionalen Integration zusammengesetzter Herrschaften. Die Entwicklung der politischen, gesellschaftlichen und institutionellen Gegebenheiten bestimmte die ständische oder absolutistische „Verfassung“ geschichtlicher Länder als Vorgang der territorialen Konzentration. Je nachdem auf welcher Ebene sich dieser Prozeß vollzog, kam es zur frühmodernen Staatsbildung auf „nationaler“ Ebene, wie in West-, Südwest- und Nordeuropa, oder auf territorialstaatlicher Ebene, wie in Mittel- oder Südeuropa. In England und Frankreich vollzog sich die Nationalstaatsbewegung seit dem Mittelalter, bevor die Ideologie des politischen Nationalismus ihren Siegeszug angetreten hatte. In Deutschland und Italien dagegen entwickelte sich der Nationalstaat erst im

⁸ Auf den strikten territorialen Bezug des Föderalismus soll hier hingewiesen werden. Vgl. dazu die Diskussionsbeiträge von *Ulrich Scheuner* in: *Föderalismus als nationales und internationales Prinzip* (Anm. 3).

⁹ K. W. *Deutsch*: *Nationenbildung — Nationalstaat — Integration* (= Studienbücher zur auswärtigen und internationalen Politik, Bd. 2), Düsseldorf 1972; *ders.*: *Der Nationalismus und seine Alternativen* (= Serie Piper, Bd. 26), München 1972; O. *Dann* (Hrsg.): *Nationalismus und Sozialer Wandel* (= Historische Perspektiven, Bd. 11), Hamburg 1978.

19. Jahrhundert parallel zur und in Wechselwirkung mit der nationalen Bewegung¹⁰. So stellte sich mit der Herausbildung der absolutistischen Territorialstaaten auf dem Boden des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation nach dem Westfälischen Frieden bereits nach der Mitte des 17. Jahrhunderts sowohl in der politischen Wirklichkeit als auch in der Theorie die Frage nach der Föderation von Staaten. Die Grundelemente des Föderalismus wurden formuliert¹¹.

Ein Vorläufer dieses Denkens ist Johannes Althusius, an den der Genossenschaftsrechtler Otto von Gierke anknüpfte. Beide sehen den Staat von unten nach oben aufgebaut, auf Verbänden und Assoziationen. Dieser korporative Gedanke als Prinzip politischer Repräsentation gewinnt heute zusehends an Aktualität¹². Die eigentlichen Grundprinzipien des Föderalismus' formulierte 1661 der hannoveranische Beamte Ludolph Hugo. Er hob sich von Jean Bodin ab und formulierte die Theorie vom zusammengesetzten Staat, der „res publica composita“. Im wesentlichen handelte es sich hier um die später entwickelte Theorie vom Bundesstaat. Hugo sprach von zweierlei Regierungseinrichtungen, von „duplex regimen“. Gesamtstaat und Einzelstaaten üben in subsidiärer Weise die Regierungsgewalt aus. Hierin gründet auch die von Ulrich Scheuner entwickelte und historisch zutreffende Auffassung, daß der föderale Bund sich aus einem regionalen Nebeneinander staatlicher Herrschaften entwickelte und daß ein territorial faßbares zweites Entscheidungszentrum hinzugekommen sei. Paradebeispiel ist die Schweiz. „Politisch-historische Individualitäten“ sind es, auf denen größere politische Ordnungsformen ruhen. Die föderative Idee wirkte weiter, indem sie aus dem Regionalismus der ständischen Welt herauswuchs. Hier war die Erlebniswelt der Mehrzahl der Menschen kulturell, gesellschaftlich und wirtschaftlich regional oder lokal bestimmt und stand einer sehr kleinen aristokratischen und bürgerlichen europäisch ausgerichteten Elite gegenüber¹³. Im 18. Jahrhundert traten Faktoren auf, die den Regionalismus umgestalteten.

¹⁰ H. Seton-Watson: Nations and States, London 1977, S. 7 ff.

¹¹ E. Deuerlein: Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München 1972, Kap. II.

¹² J. Kaiser: Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956; P. Häberle: Verbände als Gegenstand demokratischer Verfassungslehre, in: Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, Bd. 145 (1981), S. 473 - 503; U. von Alemann und R. G. Heinze (Hrsg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus, Opladen 1979; U. von Alemann (Hrsg.): Neokorporatismus, Frankfurt/Main - New York 1981.

¹³ J. J. Sheehan: What is German History? Reflections on the Role of the Nation in German History and Historiography, in: Journal of Modern History, vol. 53 (1981), p. 1 - 23, hier S. 5 ff.; H. Bülck: Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip (Anm. 3), S. 1; U. Scheuner: Staatstheorie und Staatsrecht (Anm. 3), S. 385 ff.

Die Französische Revolution von 1789, die Industrielle Revolution in England seit der Mitte des 18. Jahrhunderts und die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika von 1787 waren in ihrer Wirkung geeignet, die politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnung Europas zu verändern. Freiheit und politische Selbstbestimmung der Völker in Verbindung mit der Nation setzten ungeahnte, sich beschleunigende Kräfte frei. Die Raumstruktur blieb davon nicht unberührt.

Die Anregungen zur Weiterführung der Diskussion über den Föderalismus durch die Einflüsse aus den Vereinigten Staaten waren um die Wende zum 19. Jahrhundert von geringer Wirkung. Erst nach einer Generation begann, vor allem verursacht durch Alexis de Tocqueville, in Europa in der Diskussion um den „Federalist“, so bei Robert von Mohl, Heinrich von Treitschke und Wilhelm Dilthey, eine umfassende Rezeption der amerikanisch-föderalistischen Vorstellungen¹⁴. In der Französischen Revolution setzte sich der zentralisierte Einheitsstaat durch, in dem die herrschenden politischen Kräfte in einem revolutionären Prozeß die historisch-politischen Landschaften, die alten Provinzen mit ihren eigenberechtigten Korporationen einschmolzen¹⁵. Die eigengesetzliche Entwicklung der Industrialisierung drängte zunächst in England, dann aber in allen Ländern, die von ihr erfaßt wurden, auf Stärkung der zentralen Gewalt aus Gründen einer großangelegten Organisation des Warenmarktes. Die Impulse der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Modernisierung ließen im Bewußtsein Europas den Nationalstaat als eine Veranstaltung des Bürgertums zu Ursprung und Ende staatlich-politischer Organisation schlechthin werden. Dies galt insbesondere für die Staaten Westeuropas, aber auch Skandinaviens. In Mitteleuropa hatte das Alte Reich keine Überlebensmöglichkeit, jedoch war die historische Landschaft als politisches Gebilde so stark, daß der alteuropäische Regionalismus zwar verändert werden konnte, aber auch auf der Verfassungsebene seine Wirksamkeit behielt¹⁶.

Aus den regionalen Traditionen der alten Reichskreise und unter dem Einfluß der Reformtätigkeit des Aufgeklärten Absolutismus kam es unter dem Ansturm der revolutionären Ideen in den Revolutionskriegen und den Kriegen Napoleons zur Umgestaltung Mitteleuropas¹⁷.

¹⁴ U. Scheuner: Staatstheorie und Staatsrecht (Anm. 3), S. 112; E. Deuerlein: Föderalismus (Anm. 11), S. 47 - 65.

¹⁵ H. Hintze: Staatseinheit und Föderalismus im alten Frankreich und in der Revolution, Berlin und Leipzig 1928.

¹⁶ H. Gollwitzer: Die politische Landschaft (Anm. 2), S. 528.

¹⁷ H. H. Hofmann: Reichskreis und Kreisassoziation. Prolegomena zu einer Geschichte des Fränkischen Kreises, zugleich als Beitrag zur Phänomenologie

Diese und die in der deutschen Reformepoche freigesetzten Kräfte vereinfachten im Vergleich zu den Verhältnissen im Alten Reich die staatliche Territorialität. Es bildeten sich größere Einheiten, wobei viele politische Landschaften auf eine vorterritoriale Ebene zurückgedrängt wurden. Der Regionalismus erhielt eine neue Dimension. Im Deutschen Bund entwickelte sich nach 1815 ein System prä-nationaler, autonomer Staaten¹⁸. Diese föderalistische Ordnung zeichnete sich dadurch aus, daß sich die einzelnen Staaten im wesentlichen entlang regionaler Grenzen formierten, ein Vorgang, der dem deutschen Föderalismus letztlich Dauer verlieh. Die ehemaligen Rheinbundstaaten wurden nicht ohne wesentlichen Anteil französischer Einflüsse zu Verfassungsstaaten. Ihr autonomes Selbstverständnis prägten dadurch wesentlich stärker parlamentarisch-repräsentative Traditionen. Sie waren vielfach nach innen zentralistisch ganz im französisch-revolutionären Sinne aufgebaut. Aber es kam bald zu einer internen Regionalisierung entlang der Grenzen der alten Geschichtslandschaften. In Bayern belebten Franken, Schwaben, Altbayern und die Oberpfälzer Traditionen ihrer alten territorialen Unabhängigkeit. Diese interne Regionalisierung wurde durch Transfer der Eliten auf den Gesamtstaat aufgefangen. Man kann sogar sagen, daß die prä-nationalen Staaten, wie Bayern, Württemberg oder Baden, auf der Ebene der Eliten aus der Sublimierung der internen Regionalisierung ihre besondere Kraft im föderalistischen System entwickelten. Der Norden Deutschlands, dessen ideologisch-nationales Fundament zum Teil mit englischen Finanzquellen finanziert wurde, durchlief seine Reformphase unter dem Zwang der Niederlage gegen Napoleon¹⁹. Das nationale Selbstverständnis Preußens speiste sich in erster Linie aus den Befreiungskriegen. Verstärkt wurde diese regionale Differenzierung in Deutschland durch den konfessionellen Gegensatz, der bald die kulturelle Existenz der Deutschen regionierte und im Kulturkampf zu einem Streit um die Identität des kleindeutschen Nationalstaates führte. Die tieferen Antriebskräfte des regionalen Selbstverständnisses beeinflussten nicht nur den Prozeß der deutschen Nationalstaatswerdung, sondern erklären auch die tiefere Problematik des deutschen Föderalismus. Die wirtschaftliche Entwicklung, vor allem die Industrialisierung Mitteleuropas, gestaltete die regionale Struktur um. Neue Regionen entstanden und andere ver-

des deutschen Föderalismus', in: ZBLG, Bd. 25 (1962), S. 378 - 413; K. O. von Aretin (Hrsg.): Der Kurfürst und die Kreisassoziationen 1648 - 1746. Zur verfassungsmäßigen Stellung der Reichskreise nach dem Westfälischen Frieden, Wiesbaden 1975.

¹⁸ H. Gollwitzer: Die politische Landschaft (Anm. 2), S. 557.

¹⁹ O. W. Johnston: Zum Mythos „Nation“ in Preußen unter Napoleon (unveröffentlichtes Manuskript, das mir der Verfasser freundlicherweise zur Verfügung stellte).

änderten sich. Das Ruhrgebiet, der Raum Berlin, Sachsen oder auch Oberschlesien gewannen nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch in dem Sinne Leitfunktion, als sie die Initiative zur Nationalstaatsentwicklung an sich zogen. So wandelte die vorwärtsdrängende Kraft des modernen Staates etwa im Rheinland die ursprüngliche Nord-Süd-Orientierung in ein das politische Bewußtsein umprägendes West-Ost-Verhältnis. Die regionalen Zollsysteme von 1828 und 1833 sind auch für Baden, Württemberg und besonders Bayern, Ausdruck der wirtschaftlichen Umorientierung von Süddeutschland, von Österreich nach Norden, einer Umorientierung, der bald auch eine politische Richtungsänderung folgte. In diesem Wandel der regionalen Grenzen durch die Industrialisierung liegt eine der wesentlichen Vorentscheidungen für das langsame Hinausdrängen Österreichs aus der deutschen nationalstaatlichen Entwicklung. Der Norden, Preußen, gewann wachsenden Einfluß auf die wirtschaftliche Entfaltung, damit auf das Bürgertum als nationale Elite, die nationale öffentliche Meinung, die literarische Meinungsbildung, die soziale Integration und die politische Mobilisierung²⁰.

Auch in Italien ist für die nationale Einigung diese Entwicklung erkennbar. Die regionalen traditionellen Kräfte verbanden sich mit einer, wenn auch dünnen, bürgerlichen Schicht und mit der piemontesischen Bürokratie, um den italienischen Nationalstaat zu verwirklichen. Die regional-staatliche Grundlage konnte in der politischen Wirklichkeit auch durch bürokratische Zwänge nicht aufgehoben werden²¹. Italien litt an den großen strukturell bedingten Gegensätzen seiner Regionen. Der Föderalismus des kleindeutschen Nationalstaates fand im Anschluß

²⁰ K.-G. Faber: Rheinlande und Rheinländer 1841 - 1848. Umriss einer politischen Landschaft, in: *Landschaft und Geschichte* (Anm. 5), S. 194 - 210; W. Zorn: Zwischenstaatliche wirtschaftliche Integration im Deutschen Zollverein 1867 - 1870. Ein quantitativer Versuch, in: *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* (VSWG.), Bd. 65 (1978), S. 38 - 76; F. B. Tipton: *Regional Variations in the Economic Development of Germany during the 19th Century*, Middletown/Connecticut 1976; K. Borchardt: Regionale Wachstumsdifferenzierung in Deutschland im 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung des West-Ost-Gefälles, in: F. Lütge (Hrsg.): *Wirtschaftliche und soziale Probleme der gewerblichen Entwicklung im 15. bis 16. und 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1968, S. 115 - 130; S. Pollard (Hrsg.): *Region und Industrialisierung. Studien zur Rolle der Region in der Wirtschaftsgeschichte der letzten zwei Jahrhunderte* (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 42), Göttingen 1980; B. E. Mettler-Meibom: *Internationalisierung der Produktion und Regionalentwicklung. Elsaß und Lothringen als Beispiele*, Frankfurt/Main - New York 1979; K. Möckl: *Der moderne bayerische Staat. Eine Verfassungsgeschichte vom Aufgeklärten Absolutismus bis zum Ende der Reformepoche*, München 1979, S. 88 ff.

²¹ R. Romeo: *Problemi storico-sociali del movimento nazionale in Italia*, in: Th. Schieder / P. Burian (Hrsg.): *Sozialstruktur und Organisation europäischer Nationalbewegungen* (Studien zur Geschichte des 19. Jahrhunderts, Bd. 3), München - Wien 1971, S. 39 - 51; R. Lill: *Geschichte Italiens vom 16. Jahrhundert bis zu den Anfängen des Faschismus*, Darmstadt 1980, S. 180 f.

an Friedrich Freiherr von Gagern, Paul A. Pfizer, Carl Theodor Welcker und Max von Seydel seine umfassende Ausprägung. Allerdings weist der „Bundesstaat“ Seydels über sich hinaus, indem er nicht „der Kategorie des Staates“, sondern der „der überstaatlichen Gemeinschaft“ zuzurechnen ist, wie Helmut Kalkbrenner dargelegt hat. Im Zweiten Deutschen Kaiserreich war das einheitsstaatliche Element in der politischen Wirklichkeit allerdings weit größer als in der verfassungsrechtlichen Theorie zum Ausdruck kam. Immerhin bewirkte die deutsche Diskussion, beeinflußt vom Gedankengut der „*Fédéralist Papers*“ und der Verfassungsreform der Schweiz von 1874, eine so starke Durchdringung der föderalistischen Problematik, daß die Erörterungen nicht nur in den klassisch föderalistischen Staaten ihren Niederschlag fanden, sondern bald darüber hinaus auf die anderen Staaten Europas wirkten²².

Für diesen Teil läßt sich zusammenfassend sagen, daß der Regionalismus eine so starke Beharrungskraft bewies, daß er — wenn auch in vielfach veränderter Form — das Fundament des deutschen Föderalismus' und der italienischen verfassungspolitischen Wirklichkeit im wesentlichen vor und nach der Gründung der beiden Nationalstaaten war. Die abgesunkenen politischen Territorien wirkten als dynamische Elemente der Umgestaltung innerhalb der Nationalstaaten oder über ihre Grenzen hinaus²³.

II.

Zweifellos entwickelte das Nationalstaatsprinzip in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts seine stärkste Kraft. Dazu trugen wesentlich die neuen Möglichkeiten bei, die sich dem europäischen Menschen durch die fortschreitende Industrialisierung, durch die wachsende Technisierung und durch die internationalen Marktorganisationen boten. Die Europäer teilten die Welt unter sich auf. Bevölkerungswachstum, zunehmender Wohlstand, sich durchsetzende Volksbildung und umfassendere Partizipation ließen den Nationalstaat, bisher wesentlich vom Bürgertum getragen, nunmehr zu einer Veranstaltung der Massen werden. Bei aller Differenzierung der politischen Systeme in Europa stellten die modernen Lebensbedingungen des Industriezeitalters in den führenden Nationalstaaten soweit strukturelle Gleichförmigkeit her, daß unabhängig von der Regierungsform die zu lösenden Probleme

²² H. Kalkbrenner: Max von Seydel und die Aktualität seiner deutschen Bundes-Theorie, in: Um Recht und Freiheit. Festschrift für Friedrich August Freiherr von der Heydte zur Vollendung des 70. Lebensjahres (Hrsg. H. Kipp u. a.), Berlin 1977, S. 871 - 938; U. Scheuner: Staatstheorie und Staatsrecht (Anm. 3), S. 419 ff.; E. Deuerlein: Föderalismus (Anm. 11), Kap. 3, 4, 6; K. Möckl: Die Prinzregentenzeit. Gesellschaft und Politik während der Ära des Prinzregenten Luitpold in Bayern, München - Wien 1972, Kap. IV.

²³ H. Gollwitzer: Die politische Landschaft (Anm. 2), S. 528 ff.

ähnlich waren. Von der Behauptung eines deutschen Sonderweges in der politischen Geschichte ist man deutlich abgerückt; neuerdings muß man auch von der Vorstellung einer besonders rapiden deutschen Industrialisierung Abschied nehmen²⁴. Die notwendigen Mittel der Massenproduktion und Massenversorgung waren Verwissenschaftlichung, Zentralisierung, Rationalisierung und umfassende Verkehrserschließung. Dieser Prozeß — wie ihn Max Weber ausführlich analysiert hat — führte zur Anonymisierung und zur Entfremdung des Menschen und gesellschaftlicher Gruppen. Region und Zentralstaat gerieten, beschleunigt durch die Ungleichgewichtigkeit der wirtschaftlichen Entfaltung, in ein Spannungsverhältnis. Die unmittelbaren Wirkungen dieser Entwicklung kennzeichnen noch die heutige Zeit²⁵.

Mit dem Anwachsen der Städte und der sich steigernden Wohnungsnot konnte der Prozeß der Urbanisierung nicht mehr dem Zufall überlassen bleiben. Die Krise der europäischen Stadt gegen Ende des 19. Jahrhunderts erforderte das Instrument der Planung. Eingemeindung und Stadterweiterung wurden einer systematischen Betrachtung unterzogen und entwickelten sich zur Stadtplanung, zu "town and country planning", zu "urbanism", um schließlich im 20. Jahrhundert in eine umfassende Raumplanung zu münden.

Entsprechend dem Ausbau der Verkehrsmittel, der Erhöhung der Mobilität der Menschen verzahnten sich Stadtentwicklung, kommunale Selbstverwaltung und Regionalplanung zusehends. Die Verbindung von Planung und Umweltschutz brachte erst die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Die soziale, kulturelle, wirtschaftliche und politische Bedeutung der Stadt im Zusammenhang mit Bevölkerungswanderung und Bevölkerungswachstum steigerte ihre Leitfunktion — die sie in der europäischen Geschichte schon immer gehabt hatte — gegenüber dem Land. Die gegenläufige Bewegung führte zu einem Funktionswandel der Landschaft²⁶.

²⁴ B. Faulenbach: *Ideologie des deutschen Weges. Die deutsche Geschichte der Historiographie zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus*, München 1980; *Deutscher Sonderweg — Mythos oder Realität?* (= Kolloquium des Instituts für Zeitgeschichte), München 1982 (mit Beiträgen von H. Möller, Th. Nipperdey, K. Sontheimer, E. Nolte, M. Stürmer und K. D. Bracher); H. Kaelble: *Der Mythos von der rapiden Industrialisierung in Deutschland*, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 9. Jahrgang (1983), S. 106 - 118.

²⁵ Diskussionsbeitrag U. Scheuner, in: *Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip* (Anm. 3), S. 122.

²⁶ H. J. Teuteberg (Hrsg.): *Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und geographische Aspekte* (= Veröffentlichungen des Instituts für Vergleichende Städtegeschichte in Münster, Reihe A: Darstellungen, Bd. 16), Köln - Wien 1983; *Polis und regio. Von der Stadt- zur Regionalplanung*. Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft 8. - 10. Mai 1967 (Hrsg. E. Salin u. a.) (= Veröffentlichungen der List-Gesellschaft, Bd. 57), Basel - Tübingen

Der am Ende des 18. Jahrhunderts freigesetzte Prozeß der Individualisierung ließ die Landschaft in ihrer Bedeutung gegenüber dem Menschen zurücktreten. Die in Romantik und Biedermeier vorgestellte Landschaft war eine Entdeckung der bürgerlichen Oberschicht²⁷. Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts verlagerte sich das Raumbewußtsein nach unten, auf die Ebene der gesamten Gesellschaft. Heimat verlor den ursprünglich realen Sinn als Besitz und wurde zu einem Prinzip der Zugehörigkeit, der Identität, der Verbundenheit mit einer Landschaft, mit einer Region. Die neu entdeckte Heimat wurde Ausgangspunkt zahlreicher Heimatbewegungen. Dieser Trend zum Regionalen verlieh dem Föderalismus in Mitteleuropa eine ideologische und folkloristische Note. Die Entdeckung der Landschaft und der Provinz richtete sich gegen den Machtstaat und gegen anonyme Machtkonzentration, stützte aber den Föderalismus nur insoweit, als die dezentrale Ordnung gestärkt wurde²⁸.

Eine ähnliche Funktion wie die Heimatbewegungen in Mitteleuropa haben die regionalistischen Bewegungen in Frankreich, Spanien, England und Italien. Auch sie entstanden als Volksbewegungen nach der

1967; D. Berger-Thimme: Wohnungsfrage und Sozialstaat. Untersuchung zu den Anfängen staatlicher Wohnungsbaupolitik in Deutschland 1873 - 1918, Frankfurt/Main 1976; H. Bobek und E. Lichtenberger: Wien. Bauliche Gestalt und Entwicklung seit Mitte des 19. Jahrhunderts, Köln 1966; H. Kramer: Die Anfänge des sozialen Wohnungsbaus in Frankfurt am Main 1860 - 1914, in: Archiv für Frankfurts Geschichte und Kunst, H. 56 (1978), S. 123 - 191; H.-D. Krupinski: Der Einfluß planungsrechtlicher Vorschriften, Programme und Pläne auf die Stadtplanung und Siedlungsentwicklung im Ruhrgebiet von 1876 - 1974, untersucht am Beispiel der Stadt Bochum, Dortmund 1980; H. Matzerath: Urbanisierung in Preußen 1815 - 1914, Stuttgart 1983; K. Bergmann: Agrarromantik und Großstadtfeindschaft (= Marburger Abhandlungen zur politischen Wissenschaft, Bd. 20), Meisenheim am Glan 1970; T. Fritsch: Die Stadt der Zukunft, Leipzig 1896; E. Howard: Gartenstädte in Sicht, Jena 1907; E. N. Bacon: Stadtplanung von Athen bis Brasilia, Stuttgart 1968; K.-G. Faber: Zur Vorgeschichte der Geopolitik. Staat, Nation und Lebensraum im Denken deutscher Geographen vor 1914, in: Weltpolitik, Europagedanke, Regionalismus. Festschrift für Heinz Gollwitzer zum 65. Geburtstag (Hrsgg. H. Dollinger u. a.), Münster 1982, S. 389 - 406.

²⁷ A. H. von Wallthor und H. Quirin: (Anm. 2), S. 24 f., 29, 31, 35 ff., 45, 52 ff., 55.

²⁸ K. Köstlin und H. Bausinger (Hrsg.): Heimat und Identität. Probleme regionaler Kultur (Studien zur Volkskunde und Kulturgeschichte Schleswig-Holsteins, Bd. 7), Neumünster 1980; I.-M. Greverus: Auf der Suche nach Heimat (= Beck'sche Schwarze Reihe, Bd. 189), München 1979; G.-K. Kaltenbrunner (Hrsg.): Lob des Kleinstaates. Vom Sinn überschaubarer Lebensräume (= Herder-Bücherei Initiative 32), München 1979; K. Schmid: Unbehagen im Kleinstaat, Zürich und München 1977; ders., Europa zwischen Ideologie und Verwirklichung. Psychologische Aspekte der Integration, Zürich und Stuttgart 1966. Mit dem Übermächtigwerden des deutschen Nationalstaates wandten sich zahlreiche deutsche Dichter der Heimat, den Landschaften und Provinzen zu, so Storm Holstein, Fontane dem Märkischen, Mörike dem Schwäbischen und Keller der deutschen Schweiz; Elias Canetti nennt seine Aufzeichnungen der 40er bis 70er Jahre „Die Provinz des Menschen“.

Mitte des 19. Jahrhunderts, verstärken die zentrifugalen Kräfte und unterscheiden sich durch die gezielte politische Ausrichtung auf eine föderale Verfassungsreform mit zum Teil transnationalen Tendenzen. Der politische Regionalismus der Basken, der Bretonen, der Flamen, der Wallonen, der Galizier, der Katalanen, der Nordiren, der Okzitaniern, der Schotten oder der Waliser knüpft bewußt an politische Landschaften Alteuropas an. Er entstand als Kulturraumbewegung, wie etwa der provençalische Regionalismus um den Bund der *Félibre* 1854, wobei der Dichter Frédéric Mistral die sprachlich-literarische Grundlage legte, und entwickelte sich zu Bewegungen mit politischer Zielsetzung. Charles Brun gründete im Jahre 1900 die *Fédération Régionaliste Française* und erließ 1901 die Magna Charta der regionalistischen Bewegung. Die Bedeutung dieser Regionalisierung der genannten Einheitsstaaten liegt in dem Bemühen um Autonomie zur Überwindung des internen Kolonialismus' in bezug auf politische, wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Aufgaben. Der politische Regionalismus hatte auch grenzüberschreitende Bedeutung, so in Katalanien, in der Französischen Schweiz oder am Oberrhein Elsaß-Baden. Unabhängig davon, ob die Ziele einer Föderalisierung der genannten Staaten erreicht sind, wird man dem politischen Regionalismus Erfolge nicht absprechen können. In Frankreich setzte die gesetzgeberische Tätigkeit bereits am 29. Februar 1916 ein mit der Schaffung von regionalen Wirtschaftsräten, verstärkte sich die Entwicklung zu den Regionen mit Dekret vom 30. Juni 1955, nachdem die sogenannten Programmes d'Actions Régionales erlassen wurden, ging über einen weiteren Schritt in Richtung wirtschaftlicher Regionalisierung durch das Dekret vom 29. Juli 1963, mündete schließlich in das Gesetz vom 5. Juli 1972 über die Schaffung und Organisation der Regionen, das 1982 zur Verstärkung der regionalen Autonomie vertieft wurde. Am weitesten fortgeschritten ist seit der Verfassungsreform von 1979 die Entwicklung in Belgien. Flamen, Wallonen und Brüssel bildeten autonome politische Regionen als Grundlage der föderalistischen Verfassungsordnung. Ähnliche Tendenzen lassen sich in Großbritannien, Italien und Spanien feststellen²⁹.

Eine viel stärkere ideologische Komponente entfaltete die Wirkung nationaler Ideologien bei den Völkern Ostmitteleuropas und Südost-

²⁹ A. Marc, *Préfaces*, et G. Héraud, *Introduction* (Ed.): *Contre les Etats les Régions d'Europe*, Paris 1973; D. Gerdes (Hrsg.): *Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa*, Frankfurt/Main - New York 1980; J. Blaschke (Hrsg.): *Handbuch der westeuropäischen Regionalbewegungen*, Frankfurt/Main 1980; R. S. Elkar (Hrsg.): *Europas unruhige Regionen. Geschichtsbewußtsein und europäischer Regionalismus*, Stuttgart 1981; R. Petrella: *La Renaissance des Cultures Régionales en Europe*, Paris 1978; J.-F. Gravier: *La Question Régionale*, Paris 1970.

europas. Nicht industrialisierte oder wenig modernisierte Regionen neigen dazu, regionales Eigenbewußtsein in Autonomie umzusetzen. Das separatistische Streben nach Nationalstaatsbildung setzt ein, wenn Völker und Volksgruppen das nationale Bewußtsein aufnehmen. Es ist die Lage der Benachteiligung bei der Tiefenwirkung des Zentralstaates, die diese ethnischen Gruppen über den Anspruch auf Selbstbestimmungsrecht zu Forderungen nach Unabhängigkeit führt. Von besonderer Sprengkraft war diese Entwicklung für den Vielvölkerstaat Österreich/Ungarn. Das nationale Erwachen der Völker verband den Regionalismus mit den Problemen der Nationalitäten, der Volksgruppen und der Minderheiten³⁰.

Im Zusammenhang gesehen, stärken die neuen Inhalte des Regionalismus' die Grundlagen des Föderalismus', wohingegen sich das regionale Wesen in den übrigen Staaten Europas entlang der alten Geschichtslandschaften veränderte, staatsrechtlich auf föderale Reform drängte, oder in Separation bzw. wenigstens in die Forderung nach nationaler Unabhängigkeit mündete.

Vor und während des Ersten Weltkrieges fanden die nationalstaatlichen Bestrebungen vor allem der Völker Ostmitteleuropas und Südosteuropas im Zusammenhang mit dem politischen Regionalismus explosiven Ausdruck. Gab es im Europa von 1871 nur 21 Nationalstaaten, so vermehrten sie sich bis 1914 auf dreißig und erreichten 1920, je nachdem, ob man verschiedene Zwergstaaten mitrechnete, die Zahl von circa 40. Die Restauration des nationalstaatlichen Systems war nicht der geeignete Weg, um die Probleme des Friedens, der Sicherheit, der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit in der Zwischenkriegszeit zu lösen. Die übernationalen Zusammenschlüsse, in erster Linie der Völkerbund, erfüllten ihre Aufgaben nicht. Die Völker Europas wurden enttäuscht. Es blieb bei der Anarchie der Nationalstaaten, die schließlich im nationalistischen Chauvinismus der Massenbeeinflussung und Massenmanipulation des Nationalsozialismus' und Faschismus' endete. Im Zweiten Weltkrieg hatte Europa seine Rolle als wichtigste Kraft im Gefüge des Weltstaatensystems endgültig ausgespielt. Vielleicht war es die mangelnde politische Phantasie der Staatsmänner, daß es nach 1945 in Ost und West ohne eigentlichen Zwang zu einer Wiederherstellung der Nationalstaaten kam. Dabei war erkennbar — und diese Tendenz sollte sich verstärken —, daß das Natio-

³⁰ *Th. Veiter*: Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im 20. Jahrhundert, Bd. 1: Entwicklungen, Rechtsprobleme, Schlußfolgerungen, München 1977; *F. Ermacora*: Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht, Bd. 2: Ansätze — Hindernisse für Konfliktverständnis und Konfliktlösung in den Vereinten Nationen und im Europarat, München 1978.

nalstaatsprinzip, wie es aus dem 19. Jahrhundert herüberwirkte, deutliche Schwächen aufwies und sich in vielem selbst überwunden hatte.

Hier lassen sich verschiedene Gründe anführen. Das regionale Bewußtsein hatte sich in den europäischen Staaten in Wechselwirkung und in Abwehr mit der Zunahme der Zentralisierungstendenzen verstärkt. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bekennt sich im Sinne der Verfassungsväter zum Föderalismus. Die Verfassung Italiens von 1947/48 legt das Regionalprinzip fest, wenn auch die fünfzehn Regionen mit Normalstatut und die fünf Regionen mit Sonderstatut ihre Rechte bezüglich der Kooperation mit dem Staat und der assoziativen Zusammenarbeit untereinander erst in einem langwierigen Prozeß, der bis in die 70er Jahre dauerte, durchsetzen konnten. In Spanien kam dem katalanischen politischen Regionalismus, der in erster Linie auf den „Bases de Manresa“ von 1892 gründete, eine Leitfunktion zu. Bis 1977 hatten die Autonomiebewegungen bedeutende Erfolge zu verzeichnen. Die vorläufigen Autonomiestatute ließen in der Verfassungsreformdiskussion nur mehr die Alternative zwischen Einheitsstaat mit akzeptiertem Regionalismus oder föderalistischem Bundesstaat zu. Die Verfassung von 1978 bekräftigte zwar den Regionalismus, ließ aber viele Fragen offen, so daß ein föderalistischer Staat für die Zukunft nicht ausgeschlossen erscheint. Die Regionen Europas weisen zwar eine sehr unterschiedliche Struktur auf, aber die transnationale Orientierung und internationale Kooperation zur gegenseitigen Unterstützung läßt doch den Schluß zu, daß eine Formation einzelner Gruppen sich abzeichnet, deren Gleichförmigkeit zunimmt und deren künftige Einflußmöglichkeiten noch nicht absehbar sind³¹.

Die Erfahrungen zweier Weltkriege, das gemeinsame Erlebnis vieler Menschen in Widerstand und Résistance, die Mißachtung von Freiheit, Menschenrechten und Menschenwürde durch den übersteigerten Nationalismus ließen die Menschen immer mehr erkennen, daß der Nationalstaat nicht länger einen Wert an sich darstellen kann. Selbst der Staat kann heute nicht mehr den Anspruch erheben, den Sinn einer politischen Einheit allein zu verkörpern. Die allgemeine Wohlfahrt als Grundlage der nationalen Identifikation genügt nicht mehr. Die machstaatlichen Waffen sind in vielen Fällen stumpf geworden. In Wechselwirkung zur Abnahme der Bedeutung des Staates steigt der Einfluß

³¹ Vgl. die Beiträge von J. D. Meyer für Belgien, von S. Cassese und D. Serrani für Italien und von W. Boucsin für Spanien, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart NF*, Bd. 27 (1978), S. 1 - 22, 23 - 40, 41 - 74, 453 ff. — dazu die Rezension von Peter Häberle im *Archiv des Öffentlichen Rechts (AöR)*, Bd. 105 (1980), S. 158 - 161; M. Dausès: *Grundzüge der Regionalreform in Frankreich*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 89. Jg. (1974), S. 613 bis 619.

der „Nachbarschaft“, der Gemeinde, der Region³². Die Heterogenität des Weltstaatensystems mit seinen Gebrechen unterstreicht diese Auffassung. Die Vereinten Nationen hatten 1981 bereits 154 Mitglieder. Inwieweit es sich bei diesen Staaten um Nationalstaaten handelte und inwieweit diese mit europäischen Staaten vergleichbar sind, soll in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben. Es ist aber nicht außer acht zu lassen, daß zwischen dem weltpolitischen System und Europa eine Wechselbeziehung besteht. Die hegemoniale Stellung der Weltmächte und ihre ideologische Konfrontation drängte Europa aus seiner Stellung als Herrscherin der Welt. Die europäischen Staaten sind in einem existentiellen Sinn aufeinander angewiesen und bedürfen der verstärkten Kooperation. Das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten kann auf Dauer nicht starke Abhängigkeit der einzelnen Staaten bedeuten, sondern muß sich in einer Beziehung der Partnerschaft festigen. Diese europäische Lösung setzt aber eine andere Behandlung der nationalstaatlichen Grenzen voraus.

Wesentlicher Antrieb zu dieser Entwicklung war auch das Zurückgeworfensein Europas auf sich selbst durch die Dekolonisation der ehemals imperialen Mächte Großbritannien, Frankreich, Belgien und die Niederlande in den 50er Jahren. Die Idee des Selbstbestimmungsrechts setzte sich zwar in den Vereinten Nationen durch, aber die neuen Nationalstaaten in den ehemaligen Kolonialgebieten bildeten sich nicht entlang kultureller, ethnischer oder religiöser Grenzen, sondern begriffen ihre nationale Unabhängigkeit als rein politisch. Der Minderheitenschutz wurde nicht verwirklicht, ein Sezessionsrecht (vgl. Biafra) nicht anerkannt und die Theorie des legitimen Befreiungskampfes zurückgewiesen. Diese Nationalstaaten entwickelten vielfach einen auf bloßem Zwang ruhenden internen Kolonialismus. Die Probleme verschärfen sich, wenn verschiedene Rassen diesen Staaten angehören. Die Bildung einer Nation ist also hier ein Prozeß, der sich in die Zukunft hineinverlängert. Die Rückwirkung auf Europa ist bedeutsam und berührt die politische Kultur insgesamt. Theodor Schieder verwies auf das korrespondierende Verhältnis des Machtverfalls der europäischen Nationalstaaten und der europäischen Einigungsbewegung. Darüber hinaus aber verlor der Nationalstaat seinen ursprünglichen Sinn und reduziert sich immer mehr auf eine bloße Zweckeinheit. Die regionalen Entwicklungen als Bewegungen von unten stoßen in das Vakuum und wirken im Sinne traditioneller Grenzziehung auflockernd. Der ursprüngliche Optimismus einer Einigung Europas, wie er sich im Paneuropäischen Manifest des Grafen Richard Coudenhove-Kalergi von 1924 und im „Memorandum zur Organisation eines Systems für den Europäischen

³² G. Myrdal: *Beyond the Welfare State*, New Haven/Connecticut 1960.

Staatenbund“ Aristide Briands von 1930 bereits in den 20er Jahren gezeigt hatte und nach dem Zweiten Weltkrieg wieder hervorgetreten ist — hierher gehört die Erklärung der europäischen Widerstandsbewegung von 1945, der Vorschlag Winston Churchills zur Gründung der Vereinigten Staaten von Europa 1946 und die Aufrufe des Kongresses von Europa 1948 in Den Haag —, wiew angesichts der Stagnation der europäischen Integration in den drei Jahrzehnten nach dem Krieg einer Ernüchterung. Je größer aber die Skepsis gegenüber einem politisch vereinten Europa wird, desto deutlicher melden sich die Regionen zu Wort. Autonomiebewegungen, Gemeinden und Bürgerinitiativen bemächtigen sich in Fragen des Umweltschutzes und der regionalen Wirtschaftsentwicklung wichtiger Zuständigkeiten des Staates oder fordern zumindest Mitsprache³³.

Aber bis heute zeigt der Regionalismus eine merkwürdige Diffusität. Seine Kräfte sind stark, aber nicht koordiniert. Weder auf den staatlichen Ebenen noch auf der europäischen Ebene entfalten die föderativen und regionalen Formansätze jene Wirkung, die sie haben könnten. In verschiedenen Teilen Europas, so in England, werden die regionalistischen Bestrebungen zurückgedrängt und selbst der Föderalismus in der Bundesrepublik verliert an Inhalt und Wirksamkeit³⁴. Auch die europäische Integration stagniert.

Worin liegt der Grund? Föderalismus und Regionalismus ruhen auf der Territorialität. Regionalreformen sind in jenen Ländern erfolgreich, Seine Kräfte sind stark, jedoch nicht koordiniert. Weder auf den staatlichen noch auf der europäischen Ebene entfalten die föderativen und regionalen Formansätze jene Wirkung, die sie haben könnten. In verschiedenen Teilen Europas, so in England, werden die regionalistischen Bestrebungen zurückgedrängt und selbst der Föderalismus in der Bundesrepublik verliert an Inhalt und Wirksamkeit³⁴. Auch die europäische Integration stagniert.

³³ W. Lipgens: Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945 - 1950. Teil I: 1945 - 1947, Stuttgart 1977; U. Scheuner: Nationalstaatsprinzip und Staatenordnung seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts, in: *ders.*: Staatstheorie und Staatsrecht (Anm. 3), S. 101 - 133; Th. Schieder: Die mittleren Staaten im System der großen Mächte, in: *Historische Zeitschrift*, Bd. 232 (1981), S. 583 - 604; R. von Albertini: Dekolonisation. Zur Diskussion über Verwaltung und Zukunft der Kolonien 1919 - 1960, Köln 1966; I. Geiss: Panafrikanismus. Zur Geschichte der Dekolonisation, Frankfurt/Main 1968; G. van Benthem van den Bergh: Contemporary Nationalism in the Western World, in: *Daedalus*, Summer 1966, S. 828 - 861; St. Hoffmann: Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nationstate and the Case of Western Europe, in: *ebd.*, S. 862 - 915.

³⁴ W. Schmitt Glaeser: Rechtspolitik unter dem Grundgesetz. Chancen — Versäumnisse — Forderungen, in: *AöR*, Bd. 107 (1982), S. 337 - 386, hier vor allem S. 355 ff.

schaft und die Europäische Atomgemeinschaft mit ihren Unterorganisationen darstellen. Die politische Einigung blieb weit hinter dieser Entwicklung zurück. Es verstärkten sich die Bürokratisierungstendenzen, die Anonymität und Abstraktion der sogenannten „sekundären Systeme“ (Hans Freyer), die auf der Grundlage gewachsener Rationalität sich ablösende, „schwebende“ Daseinsformen dieser Superstrukturen darstellen (Arnold Gehlen). Sie sind gekennzeichnet durch eine „abstrakte Humanität“ (Helmut Schelsky). Verwaltungsunionen und Lenkungs bürokratien als Ausdruck der technischen Zivilisation können die Funktionalföderation Europas sichtlich nicht zur politischen Einheit führen. Produktion und Konsumtion sind nicht in der Lage Ideale zu ersetzen. Dies zeigt sich auch innerhalb der Bundesrepublik, wo der funktionale „Kommissionen-Föderalismus“ eine gewisse Staatsverdrossenheit nicht zu beeinflussen vermochte, obwohl in den Ländern die Voraussetzungen dafür vorhanden gewesen wären und noch immer sind³⁵.

Regionalismus und Föderalismus bedürfen des territorialen Bezugs. Föderalismus als Verfassungsprinzip behält seine Attraktivität für sich und für den Regionalismus zur Einbindung seiner zahlreichen Ausdrucksformen nur, wenn er die Schönheit und Geborgenheit des autonomen Kleinraumes mit den Notwendigkeiten und Vorteilen des großen Staates zu verbinden vermag. Der Weg vom mittelalterlichen Personalprinzip zum modernstaatlichen Territorialprinzip sollte nicht beim Funktionalprinzip enden. Dieses beseitigt weder die gesellschaftliche Vereinsamung, noch das Gefühl der Anonymität, noch das Unbehagen am Staat. Regieren muß sinnlich faßbar, anschaulich, greifbar und vorstellbar sein — nicht nur für den Spezialisten. Dies bedarf der Verbindung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse mit der Vielgestaltigkeit der Lebenswirklichkeit. Der Föderalismus ist nach dem Prinzip doppelter Entscheidungszentren — *regimen duplex* —, abgeleitet vom Individualitätsprinzip, in der Lage, Autonomie und Zuständigkeit der Territorien auf dem Wege der Repräsentation mit den Zuständigkeiten des Zentralstaates zu vermitteln³⁶.

III.

Der Regionalismus in seiner vielfältigen Erscheinungsform tritt europaweit auf und vermag in seinem territorialen Bezug sowohl für den Föderalismus Mitteleuropas als auch für die regionalisierende Staatsreform der europäischen Zentralstaaten als Erneuerungsbewe-

³⁵ H. Schelsky: *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation*, Köln-Opladen 1961; H. Freyer: *Theorie des gegenwärtigen Zeitalters*, Frankfurt/Main 1955; A. Gehlen: *Die Seele im technischen Zeitalter*, Bonn 1957; J. A. Caporaso: *Functionalism and Regional Integration: A Logical and Empirical Assessment*, London 1972.

³⁶ J. Bardach und H. Izdebski: (Anm. 3), S. 278 ff.

gung zu wirken. Regionen haben grenzüberschreitende Tendenzen. Sie zeigen sich in der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Probleme der Volksgruppen und Minderheiten, der Kooperation der Grenz- und Randregionen — wie der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer —, der Bewältigung gemeinsamer Aufgaben, so des Denkmalschutzes und der Abstimmung von Planungsaufgaben der französischen, deutschen und Schweizer Regionen — in der *Regio Basiliensis*. Es verändert sich, wenn auch langsam, die innere Struktur der Nationalstaaten. Ob die Regionen den Nationalstaat prinzipiell ablösen können, hängt von der zukünftigen Entwicklung ab; auf jeden Fall werden sie seine Funktion umformen und ihn zu einer Art *pouvoir intermédiaire* des 20. Jahrhunderts verwandeln. In beiden Fällen bedarf es allerdings aktiver politischer Gestaltung. Nur die Europapolitik der Regierungen und die Erweiterung der Zuständigkeiten der europäischen Repräsentativorgane können die europäischen Rechtsvorschriften zu einem „europäischen Verfassungsrecht“ entwickeln. Dabei ist es die Aufgabe der Regionalpolitik und der Planung, die strukturellen Voraussetzungen einer politischen, wirtschaftlichen und administrativen Neuordnung zu schaffen³⁷.

Der Regionalismus entwickelt seine Kraft von unten; er bedarf der Gestaltung von oben, um dem Pluralismus eine einheitliche Struktur zu verleihen. Karl Jaspers verbindet mit Europa die Begriffe der Wissenschaft, der Freiheit und der Geschichte — Werte, die sich in verschiedenen Formen in der europäischen Region wiederfinden. Die Neustrukturierung des Raumes in Europa wird kaum an diesen Ausdrucksformen des Pluralismus vorbeigehen können. Nicht absehbar ist, ob sich die im föderalistischen System angelegte Gewaltenteilung reibungslos verwirklichen läßt. Das korporative Element wird wohl eine stärkere Ausformung erfahren³⁸.

Das Wesen der Region ist nicht einheitlich bestimmbar. Allgemein beschreibt der Europarat die Region als die größte Gebietseinheit in jedem Land, d. h. unmittelbar unter einer Zentralregierung, mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit³⁹. Nach der geschichtlichen Tradition

³⁷ F. Esterbauer / G. Héraud / P. Pernthaler (Hrsg.): *Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung* (= Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 6), Wien 1977; F. Esterbauer (Hrsg.): *Regionalismus. Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa*, München 1978; *Regionalismus in Europa. Bericht über eine wissenschaftliche Tagung vom 30. Oktober bis 3. November 1978*, 2 Bde., München 1981; vgl. auch die Literaturhinweise in Anm. 33.

³⁸ Zitiert nach D. de Rougemont: *Europa. Vom Mythos zur Wirklichkeit*, München 1961, S. 316 f., 330 f., 357 f.

³⁹ So in der Konvention des Europarates über die Probleme der Regionalisation, Bordeaux, 30. Januar - 1. Februar 1978 (die sogenannte Erklärung von Bordeaux).

und nach der gegenwärtigen Wirklichkeit ist aber Region mehr. Sie ist zunächst in einem unmittelbaren Sinne Heimat und bietet als solche das Gefühl der Identität. Die sich seit dem Ende des 19. Jahrhunderts auf europäischer Ebene durchsetzende Heimatbewegung ist Ausdruck dieses starken Gemeinschaftsgefühls und bei den meisten Menschen bis heute ungebrochen. Heinrich Böll äußert sich zu seiner Heimat liebevoll und distanzierend zugleich: „Je älter ich werde, desto bewußter werde ich regionalistisch oder fast provinziell. Ich glaube, daß die Welt überall die ganze Welt ist. Nicht im Sinne von heil, sondern im Sinne von komplett“. Die Region ist also die Grundlage der gesellschaftlichen Existenz des einzelnen. Schon in der Zugehörigkeit zur Heimat liegt ihre Pflege, die Erhaltung ihrer Schönheit, ein gestaltender Einfluß⁴⁰. Aber die „Aktivlandschaft“ äußert sich nicht nur als Kulturlandschaft, sondern drängt zu einem politischen Selbstverständnis. Kernregionen und homogene Regionen sind in gleicher Weise von einem oder mehreren Zentren geprägt. An das Gemeinschafts- und Identitätsbewußtsein der Städte und Gemeinden knüpft Adolf Gasser an, wenn er sagt, die Probleme der Gemeinde sind die Probleme der Region. So geht in der Schweizer Verfassung die föderalistische Idee mit der ererbten Bürgerfreiheit eine enge Verbindung ein. Max Imboden bezeichnete dies als „konsiliare Demokratie“. Lothar-Günther Buchheim motiviert die Übergabe seiner Expressionistensammlung als Dauerleihgabe an die Stadt Duisburg mit dem Dictum „weg vom Staat — hin zur ideenreichen Kommune“. Das Kulturverfassungsrecht relativiert aufgrund seiner Eigengesetzlichkeit die Grenzen des Nationalstaates und hat seine Grundlage in den Städten und in den Regionen⁴¹. Das von Carl Schmitt formulierte Homogenitätsprinzip fand Eingang in Artikel 28 Absatz 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland und bestimmt, daß Bundesvolk, Landesvolk und Gemeindevolk im Wesen identischen Ursprungs sind.

Aus all diesen Wurzeln speist sich regionale Autonomie. Sie verbindet die geschichtlich gewachsenen Traditionen eines Raumes mit den

⁴⁰ H. R. Klecatsky: Region und Landschaft, in: Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart. Festschrift für Ernst C. Hellbling zum 80. Geburtstag, Berlin 1982, S. 241 - 249; H. Gollwitzer: Die politische Landschaft (Anm. 2), S. 537 ff.; J. J. Sheehan: What is German History? (Anm. 13), S. 21 ff.; vgl. auch Anm. 28.

⁴¹ U. Scheuner: Staatstheorie und Staatsrecht (Anm. 3), S. 176; A. Gasser: Gemeindefreiheit als Rettung Europas, 2. Auflage, Basel 1947; P. Häberle: Kulturpolitik in der Stadt — ein Verfassungsauftrag (= Heidelberger Forum, H. 6), Heidelberg - Hamburg - Karlsruhe 1979; ders.: Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat (= Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 16), Wien 1980; ders.: Vom Kulturstaat zum Kulturverfassungsrecht, in: ders. (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit und Verfassungsrecht (= Wege der Forschung, Bd. 138), Darmstadt 1982, S. 1 - 59 (in diesem Band auch umfangreiche weiterführende Literatur).

gestaltenden Erfordernissen der Verbindung von Planung und Umweltschutz. Die bayerische dreistufige Landesentwicklung beschritt diesen Weg. Weiteres Ziel ist die wirtschaftliche Förderung der Regionen zur Erhaltung der materiellen Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung. Unabhängig von der gesamtkonjunkturellen Beeinflussung der regionalen Ungleichgewichtigkeit liegt hier auch eine Möglichkeit der Humanisierung der Wirtschaft und der Technik — eine Entwicklung, die näher an eine Versöhnung von Kultur- und Wirtschaftsmentalität führt. Theaterintendant Rolf Liebermann sagte zu seinem 70. Geburtstag: „Was wir ihr entgegensetzen müssen, ist die Region. Die Konzentration auf kleine Bezirke. Die Quartierkultur müßte finanziert werden, damit dieser ungeheueren Konsumationswelle, die über uns hereinbrechen wird, eine Kreation des einzelnen entgegentritt, wo er selber mitmachen kann. Ich bin also jetzt ganz weit weg von diesen großen Institutionen und glaube daran, glaube wirklich daran, daß die Belebung der Region die einzige Antwort ist auf die Überdimensionalität unserer Technologie“⁴².

Regionalismus und Zentralismus bedingen sich nicht nur innerhalb der Nationalstaaten und innerhalb Europas, sondern liegen auch in einem Spannungsverhältnis zueinander. Auf der Grundlage der Freiheit bietet die Föderation die Lösung dieses Spannungsverhältnisses, indem sie einerseits Lokalismus, Provinzialität, Abgrenzung und — wie Richard Sennett es genannt hat — „Tyrannei der Intimität“ entgegenwirkt und andererseits die Anonymität zentraler Einrichtungen, Großbürokratien und Großkonzerne mit ihren Zentralsteuerungsmechanismen einschränkt.

Das Kriterium der territorialen Dimension führt in der Föderation sowohl zu einer Auflockerung der Zentralstaaten als auch zu einer verstärkten inneren Kooperation der Föderalstaaten. Die europäische Einigung kann also nicht nur über die öffentliche Meinung erreicht werden, sondern es müssen auch die innerstaatlichen strukturellen Voraussetzungen geschaffen oder einbezogen werden. Die Herstellung dieser Konvergenz ist eine der wesentlichen Aufgaben für die Politik. Eine genossenschaftlich organisierte Planung hat die Kluft zwischen den geschichtlich gewordenen Formen und den teilweise überzogenen Forderungen regionalistischer Bewegungen zu schließen. Das vermittelnde Medium und der unveränderliche Bezug zwischen Föderalismus und Regionalismus ist die Region.

⁴² H. Schmidt: Über die Anwendbarkeit des Begriffes „Geschichtslandschaft“, in: A. H. von Wallthor und H. Quirin (Anm. 2), S. 25 ff.; H. Kiese-wetter: Erklärungshypothesen zur regionalen Industrialisierung in Deutschland im 19. Jahrhundert, in: VSWG, 67. Bd. (1980), S. 305 – 333; R. Fremdling und R. H. Tilly (Hrsg.): Industrialisierung und Raum. Studien zur regionalen Differenzierung im Deutschland des 19. Jahrhunderts (Historisch-sozialwissenschaftliche Forschungen, Bd. 7), Stuttgart 1979.

Diese territoriale Grundlage, das durch sie lebendige genossenschaftlich-korporative Element und die Tendenz zu übergeordneter Raumorganisation versprechen auch für die Zukunft eine starke Wirkungskraft. Im Gegensatz zur funktionalen Föderation, die eine reine Zweck-einheit darstellt, drückt sich in der territorialen Föderation eine Sinn-einheit aus⁴³.

Auch wenn es bis heute noch keine Theorie des Regionalismus' gibt, so signalisiert er doch nicht nur Offenheit gegenüber politischen Lösungen im Kleinen wie im Großen, sondern ermöglicht auf der Grundlage der Freiheit ein Überleben wesentlicher europäischer geschichtlicher Institutionen unter den veränderten gegenwärtigen politischen, gesellschaftlich-kulturellen und wirtschaftlichen Bedingungen. Das Regionalismusprinzip eröffnet den westeuropäischen Zentral- und Föderalstaaten eine gemeinsame Basis, auf der die europäische Integration weitergebaut werden kann. Die territoriale Fundierung des Föderalismus' in den Regionen wird heute als ein wichtiges Element, als eine bewegende Kraft zur Weiterentwicklung der europäischen Staatenordnung auf der Grundlage des regionalen Wesens der europäischen Geschichte angesehen⁴⁴. Das System der europäischen Nationalstaaten hat an Bedeutung verloren, hat sich aber noch nicht so weit verändert, daß der europäische Föderalismus über Vorformen hinaus deutlichere Konturen zeigte.

Ist der Regionalismus das dynamische Element der geschichtlichen Raumbildung, dann stellt der Föderalismus auf territorialer Grundlage das Dauerhafte dieser Entwicklung in der staatsrechtlichen oder völkerrechtlichen Darstellung vor. Ob darin Raum und Mensch in der geschichtlichen Lage ihre adäquate verbindende Verfassung finden, bleibt letztlich noch eine Frage für die Zukunft. Immerhin plädiert kein Geringerer als Carl Schmitt in der Einleitung zu seiner Verfassungslehre dafür, Begriffe und Unterscheidungen an der geschichtlichen Zeitlage und der Gegenwart zu orientieren und nicht den vergangenen Staat mit seiner Gesellschaft als Orientierungspunkte zu nehmen.

⁴³ St. Hoffmann: *Obstinate or Obsolete?* (Anm. 33), S. 892 ff.; S. P. Huntington: *The Political Modernization of Traditional Monarchies*, in: *Daedalus*, Summer 1966, S. 763 - 788, hier S. 85 ff.; F. Petri: *Die Landschaften* (Anm. 4), S. 7, 18.

⁴⁴ H. R. Klecatsky: *Europäischer Regionalismus und Raumplanung*, in: *Juristische Blätter*, Jg. 94 (1972), S. 241 - 253; R. Schlesinger: *Federalism in Central and Eastern Europe*, West Port / Connecticut 1945; D. de Rougemont: *Die Zukunft ist unsere Sache*, Stuttgart 1980; M. Phlipponneau: *La grande affaire. Décentralisation et Régionalisation*, Paris 1981; St. Rokkan und D. W. Urwin (Eds.): *The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism*, London 1982; V. Alba: *Catalonia, A Profile*, London 1975.

Das Risiko des Historikers spürt auch Karl-Georg Faber, wenn er nach der Wissenschaftstheorie von Thomas S. Kuhn die „Konzeption der Region“ als Ausdruck eines Paradigmenwechsels in der Anfangsphase sieht⁴⁵.

⁴⁵ C. Schmitt: Verfassungslehre, 5. Auflage, Berlin 1970, S. XI f.; K.-G. Faber: Geschichtslandschaft (Anm. 2), S. 18; vgl. auch E. Hinrichs und W. Norden: Regionalgeschichte. Probleme und Beispiele (Veröffentlichungen der Historischen Kommission für Niedersachsen und Bremen XIV, Bd. 6), Hildesheim 1980.