

NATIONALSTAAT UND ÜBERSCHNEIDUNGS-RÄUME IN EUROPA UND IN DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Von HEINRICH HERRFAHRDT

Professor Dr. Heinrich Herrfahrdt, emeritierter Ordinarius für Öffentliches Recht an der Universität Marburg, ist am 12. September 1969 im Alter von 79 Jahren verstorben. Seine wissenschaftliche Arbeit galt den Gestaltungsprinzipien des Staates, insbesondere ihrer Prägung durch historische und kulturelle Bedingungen. Dabei war er einer der wenigen deutschen Rechtslehrer, der seinen Blick über Deutschland und Europa hinaus auf die neu entstehenden Staaten in Übersee, vor allem in Asien, richtete. Er war Leiter der Fachgruppe Orientalisches Recht in der Gesellschaft für Rechtsvergleichung und gründete an der Marburger Fakultät eine besondere Abteilung für Staat und Recht Ostasiens.

Als er starb, hatte er das Manuskript für einen Vortrag fast beendet, den er auf dem Internationalen Soziologen-Kongreß in Rom im September 1969 halten sollte. Mit geringfügigen Ergänzungen durch seinen Mitarbeiter Herbert Kaminski veröffentlichten wir dieses letzte Werk Heinrich Herrfahrds zum ehrenden Gedächtnis des bedeutenden Staatsrechtlers.

I.

Im 19. Jahrhundert hat sich von Westeuropa her der demokratische Nationalstaat als die schlechthin moderne und endgültige Staatsordnung durchgesetzt, als Vorbild für alle künftigen Staaten. Im Zusammenhang mit Wilsons Selbstbestimmungsrecht der Völker wurde nach dem 1. Weltkrieg versucht, den demokratischen Nationalstaat in die historisch völlig andersartigen Räume der Völkersymbiose in den russischen Randstaaten und im bisherigen Habsburger Reich zu übertragen. Daß hier besondere Bedingungen vorlagen, wurde erkannt (Minderheitenschutzverträge). Tatsächlich ist der Idealtyp des Nationalstaats auch im Westen nirgends verwirklicht worden. Die Vorstellung, daß jedes Volk einen gemeinsamen Willen hat, der durch Wahlen und Abstimmungen zu erfassen ist — wobei die Entscheidung durch die Mehrheit selbstverständlich erschien —, war ein Erzeugnis des ungeschichtlichen Denkens der Aufklärungszeit. In Wirklichkeit sind die Nationalstaaten nicht aus dem Willen der Nationen geschaffen, sondern von Herrschern, die, so besonders in Frankreich, über die Sprachgrenzen hinweg durch zentrale Leitung mit einheitlicher Verwaltungssprache große Einheiten schufen. Der Erfolg war so groß, daß alle nach neuer Staatlichkeit strebenden Gebilde sie zum Vorbild nahmen. Da sich Staats- und Volksgrenzen nirgends decken, sondern sich gegenseitig überschneiden, ist der reine Nationalstaat nirgends völlig verwirklicht worden. Diese Überschneidungen wirken bis heute nach (gegenwärtig z. B. in Ulster).

II.

Nach dem 2. Weltkrieg ist die Unabgrenzbarkeit von Nationalstaaten zu einem weltweiten Problem geworden. Schon beide Weltkriege hatten sich an der Unmöglichkeit, in Überschneidungsräumen nationale staatliche Grenzen zu sichern, entzündet. Heute sind Palästina und Biafra die Hauptbeispiele, aber auch Vietnam ist ohne die dortige Völkersymbiose nicht zu verstehen. In der Blütezeit des Nationalstaats im 19. Jahrhundert war die positive Bedeutung von Überschneidungsräumen als verbindende Kultur- und Völkerbrücken (Goethe in Straßburg, Klop-

stock in Dänemark, Baltendeutsche in der russischen Regierung) in Vergessenheit geraten. Die Bedeutung der Habsburgischen Monarchie wurde erst nach 1945 wieder verstanden. Bis dahin erschien sie als geographisch bedingter Ausnahmefall von der gesunden Gliederung Europas in Nationalstaaten. Auch das Bismarcksche Reich war im europäischen Konzert ein Fremdkörper. Schon 1848 hatte sich gezeigt, daß der Nationalstaatsgedanke im französischen Sinn auf Deutschland nicht übertragen werden konnte. Die Einbeziehung Deutsch-Osterreiche in einen deutschen Nationalstaat hätte das Habsburger Reich gesprengt. Weitsichtige Politiker (z. B. H. v. Gagern) erkannten schon damals: Wenn die kleinen Völker (Tschechen, Ungarn usw.) aus dieser Anlehnung an Deutschland gelöst würden, mußten sie von Russland abhängig werden und würden den relativ hohen Grad von Eigenleben verlieren, den sie im Habsburger Reich genossen hatten. Umgekehrt erschien vom Ausland her die Einbeziehung der kleinen Völker in das Deutsche Reich als Hegemonie-Anspruch und nicht in das System der Nationalstaaten passend. In den meisten osteuropäischen Ländern hatten sich fast nirgends gesunde Nationalstaaten im westlichen Sinn entwickelt. Der einzige Fall ist Finnland. Unter den übrigen Staaten war die Tschechoslowakei die einzige Ausnahme der Entstehung einer gesunden, demokratisch-parlamentarischen Regierung. Doch war die Tschechoslowakei kaum als Nationalstaat zu bezeichnen. Tschechen und Slowaken sind trotz verwandter Sprache sehr verschiedenartige Völker. Für die starken sonstigen Volksgruppen (Deutsche, Ungarn, Ostslawen) wurden für damalige Verhältnisse immerhin erträgliche Formen des Eigenlebens geschaffen. In allen übrigen neuen Ländern kam es nirgends zu dauerhaften Staatsordnungen. Die inneren Spannungen führten bald überall zu Diktaturen, auch in den alten Balkan-Staaten, die vorher schon gewisse Ansätze demokratischer Regierung entwickelt hatten. Die vom Völkerbund mit größter Sorgfalt entworfenen Minderheitenschutzbestimmungen, die — vor allem im Schulwesen — den Volksgruppen die Erhaltung ihrer Eigenart sichern sollten, erwiesen sich bald als undurchführbar. Eine Ausnahme bildete die Kulturotomie in Estland, wo die Volksgruppen sich mit eigenen Steuern eigene Schulen schaffen konnten. In allen anderen Fällen, wo Einrichtung und Verwaltung von Minderheitsschulen in der Hand des Staates lagen, ergaben sich in der Handhabung wachsende Spannungen.

Als Vermittler zwischen Staat und Volksgruppen wurden nach den Grundsätzen des Völkerbundes nicht Personen aus den Symbiosegebieten selbst herangezogen, sondern z. B. Amerikaner und Ostasiaten, von denen man die größte Unparteilichkeit erwartete, die sich aber in das Zusammenleben verschiedener Volksgruppen nicht hineindenken konnten. Charakteristisch etwa der Brasilianer Mello Franco mit seiner Assimilationstheorie. Minderheitenschutz konnte für ihn nur eine vorübergehende Einrichtung sein, ein humanes Verfahren bei der auf die Dauer unvermeidlichen völligen Assimilation (Schmelzriegel). Um das Jahr 1930 kann man die Bemühungen um das Minderheitenproblem im Osten als endgültig gescheitert ansehen. Die nationalen Ansprüche verschärfen sich auf allen Seiten. Ein Zusammenleben von verschiedenen Volksgruppen in demselben Raum gilt als unmöglich. Auseinandersetzung, wie zuerst zwischen Türken und Griechen begonnen, bleibt als letzte Lösung. Um so schärfer werden jetzt die Streitigkeiten darum, wo die Grenzen zu ziehen sind. Nur wenn es gelungen wäre, neue Wege im Verhältnis der Völker zueinander zu finden, hätte eine kriegerische Auseinandersetzung vermieden werden können. Aber das Finden neuer Wege scheiterte wieder daran, daß die meisten beteiligten Länder jetzt Regierungsformen hatten, die für demagogische Agitation besonders anfällig waren. So insbesondere in Deutschland, wo das Parteiensystem der Weimarer Republik immer mehr zur Radikalisierung auf den Flügeln führte.

III.

Im heutigen Asien und Afrika finden wir nur vereinzelt Länder, die man mit modernen europäischen Nationalstaaten vergleichen kann, am ehesten wohl Japan und Thailand. In beiden ist wie in Europa die Einheit der Nation durch Herrscher und zentralisierte Verwaltung geschaffen worden. Als entgegengesetzter Typ unter den Monarchien ist Äthiopien zu nennen, wo der sehr reformfreudige Kaiser Hailé Selassié zwar auch an der Spitze eine zentralisierte Verwaltung geschaffen hat, der ganze Unterbau aber in alten, stammesmäßig-feudalen Formen lebt und keine Ansätze zur Bildung einer einheitlichen Nation vorhanden sind. Zwischen diesen entgegengesetzten Typen wie Japan und Äthiopien stehen Fälle wie Iran, Marokko und Tunesien.

Für die neuen Staatsgebilde ist fast überall charakteristisch, daß ihre Abgrenzung nicht geschichtlich gewachsen, d. h. aus vorhandenen stammesmäßigen Einheiten entstanden ist. Die neuen Staatsgebilde sind vielmehr von den Kolonialmächten nach deren Interessen geformt worden, meist unter Zerreißung alter Stammesverbände und Zusammenfügung verschiedenartiger Stämme, die sich heute untereinander nur in der Sprache der Kolonialmacht verständigen können. Trotzdem blieben bei der Entkolonialisierung diese künstlichen Gebilde fast überall als neue unabhängige Staaten bestehen, weil sie inzwischen durch die Kolonialmächte zu verkehrsmäßigen und wirtschaftlichen Einheiten ausgebaut worden waren. Auch die Organisation der Afrikanischen Einheit (1963 in Addis Abeba gegründet) hat sich für die Erhaltung dieser historisch unnatürlichen Gebilde entschieden und bekämpft Loslösungsbestrebungen wie in Katanga und Biafra. Auch durch Aufnahme in die Vereinten Nationen ist die Existenz dieser neuen Gebilde als souveräner Staaten gestärkt worden.

Deutliche Ansätze zu einer Nationsbildung sind aber fast nirgends zu sehen. Als nach dem 2. Weltkrieg überall Befreiungsbewegungen entstanden, schien es zunächst, daß aus dem Willen zur Unabhängigkeit politische Bewegungen hervorgehen würden, die eine neue Staatsgewalt tragen könnten (Gandhi, Nehru). Meist waren es aber verschiedene Befreiungsbewegungen, die selten mit alter Stammesgliederung zusammenhingen, sondern persönliche Gefolgschaft einzelner Führerpersönlichkeiten waren. Auch wenn, wie in Senegal, die Parteien sich bei Erlangung der Unabhängigkeit zusammenschlossen, kam es bald wieder zu Spaltungen. Regierungswechsel vollziehen sich nicht aufgrund demokratischer Entscheidungen, sondern eine Machtgruppe stürzt meist mit militärischer Gewalt die andere. Nirgends läßt sich ein einheitlicher Volkswille feststellen, sondern es herrscht ein hochgradiger Pluralismus verschiedenartiger Gruppen, teils aus alten stammesmäßig-religiösen Zusammenhängen, teils aufgrund moderner Formen wie Gewerkschaften und Interessengruppen. So kann man gegenwärtig in Südvietnam mindestens 50 sogenannte Parteien feststellen. Sie sind wesentlich nur darin einig, daß sie weder den Kommunismus noch eine amerikanische Kolonialherrschaft wünschen. Würde man Wahlen abhalten, so würden wahrscheinlich die Kommunisten als einzige geschlossene Gruppe auftreten, da alle übrigen gar nicht im parteipolitischen Sinn organisierbar sind. Jede demokratische Wahl oder Abstimmung würde also ein falsches Bild geben. Anstelle einer auf Mehrheit gestützten Regierung sucht man nach Persönlichkeiten, die imstande sind, die vielen kleinen Gruppen zusammenzuführen, etwa unter dem Namen „Versöhnungsregierung“. Die beste Formulierung dafür hat der thailändische Minister Thanat Koman gefunden: „Wir brauchen eine Autorität, um die sich alle Glieder des Volkes scharen können.“ Alle Ansätze zu stabiler Staatsordnung in Entwicklungsländern beruhen auf dem Wirken solcher Persönlichkeiten, die sich über die Gruppen hinweg gemeinsames Vertrauen zu erwerben wissen. Zum Teil wirken dabei traditionelle Autoritäten mit, z. B. sakrales Königtum wie bei Sihanuk in Kambodscha.

Obwohl die meisten westlichen Länder noch an der Vorstellung festhalten, daß die Entwicklungsländer irgendwann zu freien, demokratischen Ordnungen gelangen müßten, wird meist schon anerkannt, daß kein Weg zur Nachahmung der westlichen Formen zu finden ist und daß häufig Diktaturen vorläufig die beste Lösung sind (Erziehungs- und Entwicklungsdiktatur). Schief ist es aber, am Ende des Weges doch eine auf Mehrheitsentscheidung im westlichen Sinn aufgebaute Staatsordnung zu sehen. Die Voraussetzung dafür, eine volonté générale, ist nirgends vorhanden. Es bestehen nur verschiedene Volksteilwillen, und eine Ordnung kann nur getragen werden von Persönlichkeiten, die die Gruppen zusammenführen und ihr gemeinsames Vertrauen gewinnen.

In allen gesunden Demokratien des Westens sind hinter der Fassade der Mehrheitsentscheidungen Kräfte wirksam, die zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Gruppen vermitteln und sich um das Vertrauen aller Gruppen bemühen. In den USA ist das in den Parteien selbst der Fall, da diese nicht mit Interessengruppen verschwistert sind. Beide Parteien wetteifern darum, möglichst vielen pressure groups gerecht zu werden. Für Aufgaben, die sich wegen der Vielfalt der Gruppeninteressen für parlamentarische Erledigung nicht eignen, sind die Independent Regulatory Commissions entstanden wie Federal Trade Commission für das Trustproblem und Labor Relation Board für die Arbeitsbeziehungen. Hier wirken Persönlichkeiten von hohem öffentlichen Ansehen vermittelnd zwischen den Gruppen. In der Kommunalpolitik ist entsprechend der City Manager charakteristisch, der sich da entwickelt, wo sich das bisherige parteipolitische Spoils-System bei Lösung schwieriger Aufgaben (z. B. finanzielle Sanierung) als unbrauchbar erweist. Auffallend ist, daß die Amerikaner bisher dazu neigen, diese Methoden als eigentlich undemokratisch nicht zur Nachahmung zu empfehlen, sondern für Länder, die erst demokratisiert werden sollen (so Deutschland 1945 und heutige Entwicklungsländer) zunächst die vom Mehrheitsprinzip getragenen klassisch-demokratischen Formen verlangen.

Beim Versuch, den Entwicklungsländern zur Erlangung gesunder Staatsordnungen zu verhelfen, dürfen wir also nicht ausgehen von Nationen mit einheitlichem Willen, sondern von hochgradigem Pluralismus. Den einzelnen Gruppen muß Gelegenheit zu freier Entfaltung gegeben werden, möglichst anhand aktiver Aufgaben. Im Verhältnis zwischen ihnen ist das Mehrheitsprinzip unbrauchbar, nur vermittelnde Persönlichkeiten des gemeinsamen Vertrauens können zur Einheit verhelfen. Wo sind diese Persönlichkeiten zu finden? Die alten Kolonialmächte hätten aus ihrer Kenntnis der Gegebenheiten am besten helfen können, haben aber durch die Entkolonialisierungsagitation nur selten das nötige Vertrauen bewahrt. Die USA, die teilweise — wie in Vietnam — an ihre Stelle getreten sind, kommen schnell in den Ruf des Neokolonialismus. Die Vereinten Nationen, die grundsätzlich heute am meisten zu dieser Aufgabe berufen wären, haben bisher wenig Gelegenheit zu erfolgreicher Vermittlung gefunden. Unter den Einheimischen treten gelegentlich Persönlichkeiten hervor, die sich über ihre engere Gruppe hinaus gemeinsames Vertrauen erwerben (z. B. Senghor, Nyerere, Kenyatta). Diesen vermittelnden Persönlichkeiten gegenüber finden wir aber unter den einheimischen Politikern überwiegend einseitige Führer von Gruppen, die das Mehrheitsprinzip benutzen, um sich durch Agitation eine Scheinmehrheit zu verschaffen. Im ganzen kann man sagen, daß das Prinzip der Regierung aufgrund gemeinsamen Vertrauens aller wesentlichen Volksglieder nicht in der Weise institutionalisierbar ist wie das demokratische Mehrheitsprinzip und sich kaum in geschriebenen Verfassungen niederlegen läßt.

In Nigeria schien zunächst der Föderalismus ein geeignetes Mittel zu sein. Einheit des Staatsganzen und Sonderrechte der Glieder harmonisch miteinander zu vereinigen, doch erwiesen sich auch hier bald westliche Formen demokratisch-parlamentarischer Regierung als ungeeignet.

Ein besonders tragischer Fall des Hineintragens des Nationalstaatsgedankens in Gebiete andersartiger historischer Entwicklung ist heute Palästina, von jeher ein alter Überschneidungsraum verschiedener Kulturen. Hier würden ähnlich wie zwischen Deutschen und Slawen die günstigsten Möglichkeiten gegenseitiger Ergänzung vorliegen, aber sie sind durch die nationalstaatliche Entwicklung vorläufig verbaut. Nach dem Krieg 1967 wurden von deutscher Seite Pläne für Entwicklungshilfe angeboten (Jordanwasserregulierung), an der Israel und Jordanien ein gemeinsames Interesse haben und zu gegenseitiger Unterstützung Gelegenheit finden würden. Abgesehen davon, daß Wege zur Verwirklichung heute noch nicht zu sehen sind, werden sie auch dadurch erschwert, daß der nationale Gegensatz zugleich ein sozialer ist. Bei Übertragung der bewährten israelischen Urbarmachungsmethoden auf die bisherigen arabischen Gebiete würden die Israelis als Unternehmer und Leiter, die Araber dagegen als billige Arbeitskräfte erscheinen.

*

Es zeigt sich also, daß der demokratische Nationalstaat westlicher Prägung nicht als Vorbild für die Entwicklungsländer dienen kann. Für diese Länder gilt es, neue Staatsgestaltungsprinzipien zu finden. Ein Leitbild künftiger Formen organischen Aufbaus könnte sein: kleine, in sich homogene Gruppen führen weitgehend ein Eigenleben, wirken soweit möglich in freien Arbeitsgemeinschaften zusammen, werden aber überall, wo das Gesamtwohl es verlangt, durch eine von ihrem gemeinsamen Vertrauen getragene Staatsgewalt zusammengehalten. Die verschiedenen Gruppen innerhalb eines Staates sowie auch die Völker müssen das Gefühl gegenseitiger Ergänzung und das Bewußtsein des Aufeinanderangewiesenseins gewinnen. So kann vielleicht das Suchen nach neuen Ordnungen in den Entwicklungsländern auch für uns eine Anregung zum Auflockern der in Formen versteiften europäischen Systeme bedeuten.

Es zeigt sich also, daß sich der demokratische Nationalstaat westlicher Prägung in Europa nicht bewährt hat und erst recht nicht als Vorbild für die Entwicklungsländer dienen kann. Für diese Länder gilt es, neue Staatsgestaltungsprinzipien zu finden. Ein Leitbild künftiger Formen organischen Aufbaus könnte sein: kleine, in sich homogene Gruppen führen weitgehend ein Eigenleben, wirken soweit möglich in freien Arbeitsgemeinschaften zusammen, werden aber überall, wo das Gesamtwohl es verlangt, durch eine von ihrem gemeinsamen Vertrauen getragene Staatsgewalt zusammengehalten. Die verschiedenen Gruppen innerhalb eines Staates sowie auch die Völker müssen das Gefühl gegenseitiger Ergänzung und das Bewußtsein des Aufeinanderangewiesenseins gewinnen. So kann vielleicht das Suchen nach neuen Ordnungen in den Entwicklungsländern auch für uns eine Anregung zum Auflockern der in Fronten versteiften europäischen Systeme bedeuten.