

Zentral oder föderal – unfrei allemal!

«Grosse Staaten haben grosse Nachteile. Die Gesetze entstehen an einem Ort, der von denen, an denen sie Anwendung finden sollen, so weit abgelegen ist, dass ernste, sich häufende Irrtümer die unvermeidliche Folge dieser Entfernung ist.»

Benjamin Constant (1767-1830)

Neben oben stehendem Zitat ist der Ausgangspunkt des dritten deutschsprachigen Constant-Essay-Wettbewerbs die Frage: „Bedroht der Zentralismus die Freiheit?“. Damit wird grossen Staaten eine zentralistische Ordnung unterstellt und die daraus resultierenden Gesetze als nachteilig am Ort ihrer Anwendung. Ein Spannungsfeld tut sich vor uns auf: Zwischen dem Ort der Gesetzgebung und demjenigen der Gesetzesanwendung. Folge des Auseinanderfallens von Entstehungs- und Anwendungs-ort von Gesetzen sind Irrtümer.

Nun sind Irrtümer an sich nichts Schlechtes, doch führt der Irrtum in der Rechtsanwendung zu einem Zustand, denn man als „ungerecht“ bezeichnen kann. Auch wenn die Frage nach der Gerechtigkeit meist eine solche ist, die keine allgemeingültige Antwort zulässt, so ist sie für das Empfinden des Einzelnen nicht unerheblich. Dass ein zu grosses Missverhältnis zwischen dem Rechtsempfinden Einzelner und dem geltenden Recht für die bestehende Ordnung tödlich sein kann – davon singen die untergegangenen Gesellschaften Lieder. Führen die durch den Zentralismus geschaffenen Missstände dazu, dass sich die nach ihm organisierenden Staaten zwangsläufig ihren Schwanengesang anstimmen müssen? Würde eine andere Organisation mit weniger Misstönen auskommen? Ist das Problem, die Organisation oder der Staat an sich?

Jede Gesellschaft muss sich der Aufgabe stellen: Wie kann Neues gestaltet und Bestehendes verwaltet werden? Wie werden Ziele definiert, die Mittel dafür beschafft und Ressourcen verteilt? Die jeweilige Antwort darauf nennen wir das Organisationsprinzip.

Es besteht keine zwangsläufige Gesetzmässigkeit zwischen der geografischen Grösse eines Staates und dessen zugrundeliegendem Organisationsprinzips. Eine mögliche Form der Organisation ist der Zentralismus. In ihm wird zentral und hierarchisch die Hoheitsgewalt eines Staates ausgeübt. Diese Hoheitsgewalt / Macht beinhaltet die Souveränität, das heisst die materiellen Durchsetzungsmittel / Kompetenzen zur unabhängigen Gesetzgebung, Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung.¹

¹ Diese Macht muss sich im Übrigen nicht in einem rechtlichen Rahmen bewegen. Recht ist in erster Linie Ausdruck der politischen Kräfteverhältnisse der in einer Gesellschaft sich gegenseitig gegenüberstehenden sozioökonomischen Gruppen. Dem Recht zugrunde liegen Gruppeninteressen – ob diese sich als Allgemeininteresse tarnen oder offen als Partikularinteressen auftreten, spielt für meine Betrachtung keine Rolle. Recht, welches nicht in irgendeiner Form durchsetzbar ist, kommt keine Geltung zu. Politik ist nichts anderes als ein Verteil- und Umverteilungskampf um den gesellschaftlich erarbeiteten Reichtum. Aus der politischen Auseinandersetzung erwächst in der Regel die Setzung von Verhaltensanweisungen / Gesetzen. Das Recht ist demzufolge der Versuch Machtverhältnisse zu institutionalisieren und somit zu stabilisieren. Recht ist nicht von Nöten, um Willkürhandlungen der Mächtigen zu legitimieren – es wird aber oft dafür benutzt.

Der Staat ist in meinem Verständnis ein Werkzeug zur Organisation des Zusammenlebens der Menschen – aber weder Naturnotwendigkeit noch die einzig mögliche Form desselbigen. Mittels des Staates wird versucht, politische Verhältnisse zu konsolidieren.

Zentral ist diese Ordnung insoweit, als dass die Kompetenzen an einem Punkt konzentriert sind – in der Zentrale. Dreh- und Angelpunkt der Gesetzgebung und –anwendung ist die Zentrale.

Hierarchisch ist der Zentralismus aufgrund seiner vertikalen Struktur, welche einen Aufbau „von oben nach unten“ aufweist. Die Befehle gehen von der Zentrale aus und werden zu den Ausführungsgliedern weitergegeben. Diese haben den Befehlen Folge zu leisten. Ein Über- und Unterordnungsverhältnis ergibt sich.

Wie diese Zentrale sich konstituiert und woraus sie sich ihre Legitimation ableitet mag verschieden sein. Legitimation ist die hervorgerufene Überzeugung bei den Herrschaftsunterworfenen, dass die bestehende Ordnung eine Existenzberechtigung besitzt. Legitimation bedarf nicht unbedingt der Zustimmung, des Konsens der Betroffenen, aber zumindest langfristig deren Akzeptanz. Ob die Zentrale sich aus einem demokratischen Prozesse herausbildet oder autokratisch ist nicht entscheidend, denn im Zentralismus spielt die Ergebnisorientierung eine bedeutendere Rolle als die Frage nach dem richtigen Entscheidungsprozess; im Allgemeinen wird aber der Demokratie eine nachhaltigere Wirkung zugesagt, weil Entscheide in ihr breiter abgestützt werden. Zumindest die daran teilnehmende Mehrheit lässt sich eruieren.² Zentralistische Strukturen erscheinen meist als monolithische Blöcke – fest und massiv. Sie weisen meist eine Gebietskörperschaft aus und kennen höchstens die Unterteilung in Verwaltungszonen.

Die abstrakten Schilderungen oben sollen aber nicht ohne folgenden Hinweis stehen gelassen werden: Im Zentralismus ist (wie nach jedem anderen Ordnungsprinzip auch) eine dezentrale oder zentrale Verwaltung möglich. Ist die Verwaltung dezentral aufgebaut, so geschieht dies aufgrund des Delegationsbeschlusses der Zentrale. Die dezentralen Organe erlangen ihren Status aber nicht aus eigener Kraft und sind nicht vollständig souverän. Sie bleiben Teil einer Ordnung, die von der Zentrale aus gesteuert wird und somit in ihrer Funktion als Ausführungsglieder gefangen.

Was können Argumente für eine zentralistische Organisation sein?

Die Zentrale gibt vor, bessere Entscheide zu treffen. Diese Ansicht kann daraus erwachsen, dass sie für sich beansprucht, die grösseren Zusammenhänge besser zu überblicken oder weil sie kompetenter ist als jene Teile, welche nicht mitentscheiden dürfen. Zentralismus ist daher elitär – er glaubt an die bessere Eignung eines auserwählten Gremiums zur richtigen Entscheidungsfindung und -durchsetzung. Der Zentralismus verströmt immer den Gestank der Aristokratie. Daneben erhebt er den Anspruch, dass er durch die Bündelung aller zur Zielerfüllung notwendigen Kräfte weniger Kosten und einen höheren Nutzen produziert. Ziele können mittels einer Zentrale planmässiger und schneller verfolgt werden, da Störungen durch andere Akteure minimiert und eine einheitliche Planung ermöglicht werden. Durch die zentrale Kompetenzkonzentration ergibt sich eine sonst unerreichte Klarheit über die Verantwortungsverteilung und somit einfachere Kontrolle. Eine bessere Berechenbarkeit ist ein weiterer Nebeneffekt dieser Ordnung. Doppelspurigkeiten und unnötige Mehrarbeit werden durch zentralistische Arbeitsweise vermieden.

Historisch gesehen, waren Zentralisierungen die Antwort auf Kriegs- und Krisenerscheinungen: Wo eine Kraftbündelung von Nöten ist, da wird der Ruf nach zentralistischer Organisation laut. Ganz allgemein kann gesagt werden, dass Zentralismus kurzfristig gut, wenn nicht am besten geeignet ist, ökonomische Stabilitäts- und Verteilprobleme zu lösen. Was der langfristige Preis dieser Politik ist, steht auf einem anderen Blatt geschrieben.

² Wen der “Demos“ alles erfasst ist eine andere Frage – wenn auch keine gänzlich Irrelevante.

So weit so gut? Mitnichten! Der Zentralismus weist einige unleugbare und in seinem System inwohnende Fehler auf.³

Drei Hauptproblemfelder ergeben sich meiner Ansicht nach beim Zentralismus: Die Schwachstelle einer möglicherweise nicht ausreichend kompetenten Zentrale, Informationsprobleme und eine Motivationsschwierigkeit der Beherrschten.

Alles steht und fällt im Zentralismus mit der Zentrale. Ist diese den Aufgaben nicht gewachsen, stellen sich Stillstand und/oder eine Häufung von Fehlentscheidungen ein. Diese können ein solches Ausmass annehmen, dass die Zentrale und das System als Ganzes als nicht mehr tragbar erachtet werden und sich der Widerstand dagegen als siegreich erweist oder das System implodiert.

Damit die Zentrale effektiv handeln kann, braucht sie Informationen. Es ist denkbar, dass die Zentrale entweder nicht ausreichende Informationen erhält und aufgrund von mangelnder Detailkenntnissen unpraktikable Entscheide fällt: Sie ist unter Umständen zu weit von der lebensweltlichen Wirklichkeit der Betroffenen und deren Problemen entfernt. Aus dieser Abgehobenheit resultieren Lösungsvorschläge, welche nicht von den Betroffenen getragen werden. Es können möglicherweise auch praktisch nicht umsetzbare Lösungsvorschläge gemacht werden, weil diese materiell nicht umsetzbar oder schlicht ungeeignet sind. Daneben ist auch der Fall denkbar, dass die Zentrale mit der Fülle an Informationen überfordert ist. Es ist anzunehmen, dass eine zentralistische Organisation Mühe hat, die mit der Gebietsgrösse zusammen steigende Informationskomplexität zu bewältigen. Diesen Misstand spricht das Eingangszitat an. Auf Überforderung folgen meist entweder kopfloser Aktivismus oder lähmende Passivität. Im Zentralismus wird auf die Mannigfaltigkeit der Umstände das einfältige Machtwort gesprochen. Der Zentralismus versucht eine Standardlösung für Problemstellungen anzubieten. Inwiefern er dabei Anpassungen an die verschiedenen Verhältnisse zulässt mag unterschiedlich sein. Immer wird aber versucht mittels einer Schablone, eines „Malen nach Zahlen“ die Sache anzugehen. Ob dabei wirklichkeitsgetreue Bilder entstehen, interessiert nicht, solange die Linie klar ist. Der Zentralismus ist an sich die technokratische Antwort auf die Widrigkeiten des Lebens. Er ist die Manifestation des rein vermessenden Denkens, welches Quantität vor Qualität stellt. Zentralistische Gebilde können des Weiteren auch sehr schwerfällig agieren, wenn die Zentrale nicht oder nur langsam mit notwendigen Informationen gefüttert wird. Ein funktionierender Zentralismus bedarf einer funktionierenden und hoch effizienten Informationsinfrastruktur, die den Informationsfluss und die zeitnahe Informationsauswertung zu gewährleisten vermag. Aber auch hier: Was nützt alles Wissen über die derzeitigen Fakten, wenn die Zukunft immer ungewiss bleibt? Wer garantiert, dass die Zentrale die Informationen richtig zu deuten und die folgerichtigen Schlüsse zu ziehen vermag?

Das hierarchische Wesen des Zentralismus - dieses Systems von Befehl-und-Gehorsam - bedingt eine Machtasymmetrie. Befehlsgeber und -empfänger, können einander nicht auf gleicher Stufe begegnen. Dieser Umstand führt dazu, dass sich die Zentrale immer einen Informationsvorsprung gegenüber den von ihr Gesteuerten verschaffen muss. Dies wird meist über Intransparenz und das Vorhalten von Informationen bewerkstelligt. Da letztlich nur die Zentrale bestimmt was und wie etwas gemacht wird, werden notwendige Diskussionen nicht geführt. Solche würden nur den geordneten Vollzug behindern und somit die Effizienz des Systems. Pluralistische Tendenzen und Eigenini-

³ Das tut im Übrigen auch jede andere Ordnung. Kein Ordnungsprinzip kann Fehlerlosigkeit und Irrtumfreiheit garantieren. Wären diese der ausschlaggebende Massstab, wäre folgerichtig eine absolute Passivität das beste Modell: Hier werden aktiv keine Fehler gemacht... Entscheidend ist, wie mit Fehlern und Widersprüchen umgegangen wird: Welches theoretische Modell vermag eine Praxis zu befördern, welche lebensfähig ist?

tiative sind eher Störelemente innerhalb eines zentralistischen Systems. Das Diktat, der Monolog wird vor den Dialog gestellt. Die Verwaltung erscheint wichtiger als die Gestaltung – der ideale Nährboden für die Auswüchse der Bürokratie ist gelegt. Dass dieser ganze Apparat auch eine Konzentration der Verantwortung bei der Zentrale bewirkt, erscheint gerechtfertigt, führt aber nicht unbedingt zum genügenden Verbesserungsdruck bei den ausführenden Gliedern. Diese richten sich teilweise bequem in ihrer Position als reine Befehlsempfänger ein und sind nur zu willfährig bereit Verantwortung abzugeben. Anstatt Motivation, Resignation. Das Menschenbild, das der Zentralismus zeichnet ist jenes Graue der gesichtslosen Masse, der leitungsbedürftigen Herdentiere – Paternalismus pur! Graduierungen sind auch hier tendenziell möglich...

Aus dem oben Geschriebenen ergibt sich für die mit dem Eingangszitat aufgeworfene Problemstellung eine nachvollziehbare Ursache, die im Zentralismus selbst liegt: Durch die räumliche, sachliche und personelle Entfernung der Zentrale, entstehen Gesetze, die nicht vermögen einen Sachverhalt so zu regulieren, dass Irrtümer, sprich Ineffizienzen, ausgeschlossen sind. Je grösser die Entfernung, desto eher ist die Möglichkeit eines Fehlschlusses gegeben.⁴ Wenn dazu noch der Umstand kommt, dass es gar keinen personellen Bezug zwischen der gesetzgebenden Zentrale und den Betroffenen gibt, ist ein Spannungsverhältnis zwischen der gesetzten Norm und dem individuellen Rechtsempfinden der von ihr Betroffenen wahrscheinlich.

Was wäre ein Gegenmodell zum Zentralismus?

Es soll hier nur soweit beschrieben werden, wie es eine Antwort auf die ausgemachten drei Hauptproblemfelder liefert. Gemeinhin wird es als „Föderalismus“ oder, falls es auf völligen Antizentralismus baut „Partikularismus“ genannt. Die Frage des Zentralisierungsgrades einer Organisation ist immer im konkreten Kontext zu beantworten und meines Erachtens sollte weder das eine noch das andere Extrem verabsolutiert werden.

Der möglichen Inkompetenz einer Zentrale wird am Besten mit der Verteilung der Entscheidungsmacht begegnet. Diese wird dann auf mehrere Glieder, meist Gebietskörperschaften, verteilt: Von „unten nach oben“. Alle diese Glieder stellen den Versuch dar, einen Rahmen zu schaffen, in dem keine zu grosse Entfernung in räumlicher, sachlicher und personeller Hinsicht zwischen Gesetzgeber und dem Ort der konkreten Gesetzesanwendung besteht. „Bürgernähe“ wäre das Ziel. Damit geht einher, dass Kompetenzen aufgeteilt werden. Dem Denken, dass die Zentrale alles besser kann, wird entgegnet, dass jedes Glied das tun sollte, was es konkret am besten kann. Damit die Glieder Handlungsfähigkeit erlangen, bedürfen sie einer aus sich selbst heraus entwickelten Souveränität – als Unterschied zur Delegation. Verbunden wären diese Glieder insoweit, dass sie sich ihren Bestand gegenseitig garantieren und wo notwendig Aufgaben gemeinsam angehen. Inwiefern das Ganze mit einem Lastenausgleich und einer (Um-) Verteilung von Ressourcen einhergeht ist im Einzelnen zu regeln. Föderal wird aber eine solche Organisation nur, wenn neben der Kooperation ein weiterge-

⁴ Hierzu möchte ich eine Frage stellen: Kann es sein, dass Constant nicht erkannt hat, dass Gesetze immer der Versuch sind, abstrakte Regelungen für konkrete Probleme zu finden? Wird den Gesetzen nicht zuviel zugemutet, wenn man verlangt, dass sie Irrtumfreiheit mittels einer umfassenden, für jeden Sachverhalt fallgerechten Lösung verlangen? Gesetztes oder gewohntes Recht ist immer etwas Konservierendes, also ein an der Vergangenheit orientiertes Konstrukt und für die Regelung des Zukünftigen nur bedingt tauglich. Das Recht hat zudem immer nur die abstrakten Menschen und Umstände im Blick. Gesetze zielen also immer auf die Abstraktheit ab und können erst mittels Auslegung im konkreten Fall zu einer Antwort verhelfen. Ein zentralistischer Gesetzgeber, der aber der Rechtsprechenden Behörde viel Freiraum im Ermessen zuspricht, könnte dem angesprochenen Problem abhelfen – auch wenn damit eine Verringerung der Rechtssicherheit einhergeht.

hender Bindungswille besteht. Das Schaffen gemeinsamer souveräner Organe, die Aufgaben bewältigen sollen, welche die einzelnen Glieder alleine nicht bewältigen können oder wollen, mit dem Wunsch nach einer gemeinsamen wenn auch autonomen Entwicklung macht den Bund aus. Es besteht kein reines Befehls-und-Gehorsamsverhältnis in diesem Bund. Der Konsens sollte das Diktat ersetzen. Dazu bedarf es eines alle Glieder einbeziehenden und berücksichtigenden Entscheidungsverfahrens. Damit wird auch ein Minderheitenschutz institutionalisiert. Dass sich nun, da mehr Glieder an einer Entscheidungsfindung beteiligt sind, Mehrkosten ergeben, sollte in Anbetracht der gesteigerten Sachgerechtigkeit und somit Qualität der Gesetzgebung in Kauf genommen werden. Auch wenn dies kein Argument für sich allein sein soll, so kann die föderale Ordnung aufgrund des geschaffenen Konsenses langlebiger sein, als eine nur akzeptierte, geduldete Ordnung.

Mittels übersichtlicher Gebietskörperschaften geschaffener Verringerung der Distanz zwischen Gesetzgeber und Gesetzunterworfenen wäre dem Informationsproblem Abhilfe geschaffen und das im Eingangszitat angesprochene Problem gelöst.⁵ Kurze Informationswege gewähren ein höheres Mass an korrekter Vermittlung zwischen Sender und Empfänger, ebenso eine Zugewinn an Schnelligkeit und daraus erwachsender Reaktionsfähigkeit. Wenn die Informationen noch in einem dialogischen Verfahren ausgewertet werden, ist eine Verringerung von Fehlverarbeitung derselbigen möglich.

Die Probleme der Motivation können durch eine anteilmässige Verantwortungsmitragung der Organisationsunterworfenen und der Schaffung eines fruchtbaren Nährbodens für spontane Eigeninitiative und Innovationen beseitigt werden. Ob dies mittels Wettbewerb erreicht wird oder über die genossenschaftliche Kooperation, wird - je nach Menschenbild - unterschiedlich beantwortet.

Der Föderalismus ist so verstanden ein Werkzeug zur Befähigung des Einzelnen seine Geschicke im staatlichen Rahmen möglichst selber mitzugestalten. Daher ist für mich Föderalismus nur egalitär-demokratisch ausgestaltbar. Er geht von einem mündigen und autonom handlungsfähigen Menschen aus.

Dass auch das föderalistische System Schwächen aufweist liegt auf der Hand. Alle Argumente die für den Zentralismus sprechen können gegen den Föderalismus eingewendet werden. Und auch hier: Letzen Endes geht es um die Organisation von Herrschaft. Und diese ist immer mit Zwang und Eingriffen gegen das Individuum (= Unfreiheit) verbunden. Doch, ist eine reine Selbstverwaltung der Menschen denkbar? Ist ein Zustand möglich, in dem „die Herrschaft der Menschen über den Menschen“ zu ihrem Ende gekommen ist? Die Geschichte wird dies noch zu zeigen haben – an ihr Ende ist sie noch nicht gelangt.

Eine Ordnung, die der Selbstentfaltung des Einzelnen – im individuellen wie auch kollektiven Rahmen formell und materiell – ermöglicht,⁶ ist der beste Garant für die positive Entfaltung der menschlichen Wirkkräfte. Eine solche Assoziation wird in erster Linie durch das ins Zentrum stellen der ganzheitlichen menschlichen Bedürfnisbefriedigung geschaffen. Dazu muss das einzelne Individuum mitgestalten können und nicht verwaltet werden. Dem Individuum wird ein Eigenwert jenseits von dem, Teil einer Manövriermasse zu bilden, zuerkannt.

Diese Ordnung muss eine gesamtgesellschaftliche sein, daher ist sie nicht nur auf das zu beschränken, was wir gemeinhin als Politik verstehen. Die Mitbestimmung muss sich auch auf die Wirtschaft erstrecken.

⁵ Ein nicht auszublendendes Problem soll hierbei gleichwohl angeklungen werden: Wie bestimmt sich die richtige Grösse und welches sind die Kriterien zur willkürlichen Grenzziehung? Wo ist die Grenze der technisch machbaren Infrastruktur und der menschlichen Verarbeitungsfähigkeit?

⁶ Beides steht meines Erachtens in einer Wechselbeziehung zueinander und nicht zu trennen.

So lange der Mensch nicht der Selbstzweck gesellschaftlicher Organisation ist, so lange ist er fremdbestimmt, beherrscht und somit als unfrei anzuschauen. Er erscheint der Entfaltung seines vollen Potentials beraubt, da er nicht gänzlich Selbstbestimmt ist. Fremdbestimmung und die damit einhergehende Konditionierung prägen den staatlich eingefassten Menschen und lassen ihn unfrei erscheinen. Konsequenz zu Ende gedacht, stellt sich vom Standpunkte der Freiheit nicht die Frage nach zentralistischer oder föderalistischer Verfasstheit des Staates, sondern nach dessen Auflösung. Und wenn der Vorhang für die Operette staatlicher Verfasstheiten fällt, erklingt aus den Zuschauerrängen endlich das helle Lied der Freiheit.