
Stichwort: Europa

Andreas Hess:

Braucht Europa eine Verfassung?*

Dr. Andreas Hess, geb. 1959 in Gelsenkirchen, Studium der Sozialwissenschaften in Duisburg und Ontario (Kanada), lehrt Soziologie an der University of Wales, Bangor.

Das griechische Wort *kairos* bezeichnet die mit Sinn erfüllte, subjektive Zeiterfahrung und steht im Gegensatz zu *chronos*, dem mechanischen oder synchronisierten Zeitablauf. *Kairos* scheint ein angemessener Begriff zu sein für das, was der Penguin-Verlag und sein Autor Larry Siedentop erfahren, als zwischen der Verkündigung der Europavisionen des deutschen Außenministers Joschka Fischer und dem desaströsen Status-quo-EU-Gipfel in Nizza, *Democracy in Europe* erschien. Nicht nur wurde die Veröffentlichung des in Oxford politische Theorie lehrenden Amerikaners in der britischen Presse als äußerst zeitgemäß begrüßt; vom *Economist* über den *Guardian* bis hin zur *Times* wurde das Buch mit Lob überhäuft - ein Erfolg, der im Vereinigten Königreich einer pro-europäischen Studie nicht alle Tage beschieden sein dürfte.

Nach der Herausforderung eines solch überraschend positiven Presseechos muss umso mehr das anhaltende kontinentaleuropäische Schweigen derjenigen verwundern, die eigentlich ein Interesse an einer intellektuellen Auseinandersetzung haben müssten. Könnte es sein, dass sich die deutschsprachigen und französischen Meisterdenker in ihrer Antihaltung den Europa-Argumenten, die aus angloamerikanischer Feder stammen, wieder einmal verweigern? (In der Sprache der FAZ: BSE als der gewichtigste Beitrag Grossbritanniens zu Europa.)¹

Siedentops erstes Buch beschäftigte sich mit dem Begründer der modern Politikwissenschaft, dem französischen Staatsmann und Politiker Alexis de Tocqueville. Es ist daher kein Zufall, dass *Democracy in Europe* der Tocquevilleschen Perspektive und Fragestellung von *Democracy in America* verpflichtet ist. Ich werde im folgenden kurz das von Tocqueville inspirierte generelle politische Erkenntnisinteresse und die in dieser Tradition stehende

* Anmerkungen zu Larry Siedentop, *Democracy in Europe*, London 2000.

1 Nur soviel sei hier angemerkt: „*Democracy in Europe*“ wäre nicht das erste Europabuch, das den Sprung über den Kanal nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung schaffen würde: Das 1996 erschienene Monumentalwerk des Historikers Norman Davies „*Europe: A History*“ (Oxford University Press) - die erste umfassende gesamteuropäische Darstellung, die wirklich Ost- und Westgeschichte gemeinsam schreibt und sozusagen als das historische Pendant zu dem mehr an moderner Zeitgeschichte interessierten „*Democracy in Europe*“ gelesen werden kann - hat bis heute keinen deutschen oder französischen Verlag und Übersetzer gefunden. Nur eine interkulturelle Verzögerung?

ideengeschichtliche Interpretation Siedentops umreißen, bevor ich im zweiten Schritt auf die Implikationen einer von Tocqueville inspirierten Analyse für Europa zu sprechen komme.

Tocqueville revisited

Nach der Unabhängigkeitserklärung (1776) und noch während des Unabhängigkeitskrieges hatten die Amerikaner mit einer losen Staatenkonföderation experimentiert. Mit dem Ende des Krieges wurde aber klar, dass es so nicht weitergehen konnte. Die Vielfalt der einzelnen Staaten schuf Probleme; der Krieg akzentuierte das nur noch deutlicher. Mit unterschiedlichen Steuersystemen, unterschiedlichen Zahlungsmitteln, schlecht koordiniertem oder gar unkoordiniertem Handel sowie unterschiedlichen Gesetzen und heterogener politischer Organisation war es schwierig, einem zukünftigen Feind, Freund oder Handelspartner angemessen repräsentiert und doch mit geeinter Stimme gegenüberzutreten.

Während dreier Sommermonate des Jahres 1787 kamen fünfzig der führenden amerikanischen Intellektuellen und Politiker in Philadelphia zusammen, um über die Lage zu beraten. Als sie auseinander gingen, hatten sie mit der Verfassung ein Dokument geschaffen, das die Vereinigten Staaten von Amerika zusammenhalten und für die kommenden 200 Jahre binden sollte. Entscheidend für den Kompromiss zwischen kleinen und grossen Staaten war das föderale Modell einer „compound republic“ gewesen, einer Idee Alexander Hamiltons und James Madisons, in der die verschiedenen Einflüsse von Liberalismus und Republikanismus in einem zivildemokratischen, föderal organisierten Gesellschaftsmodell synthetisiert wurden. Diese Überlegungen sind später, als es darum ging, den Verfassungskompromiss öffentlich zu diskutieren und zu verteidigen, in den so genannten *Federalist Papers* ausführlicher begründet worden. Die Verfassung, die im einzelnen die Gewaltenteilung mit den *checks and balances*, die höchstrichterliche Prüfung und die Regeln der Föderation darlegte, bedurfte jedoch noch der Ergänzung durch die *Bill of Rights*. Das sind diejenigen Rechte, die der einzelne Bürger gegen den Staat hat. Das Beharren auf diesen Rechten war das Verdienst Jeffersons gewesen, der bei der Versammlung in Philadelphia nicht dabei sein konnte, da er sich als Gesandter der amerikanischen Regierung in Paris aufgehalten hatte.

Zusammengenommen machen die drei Gründungsdokumente und der Kommentar deutlich, inwieweit die aus Europa stammenden politischen Traditionen des Liberalismus, Republikanismus und Föderalismus in der Idee der zivilen Gesellschaft von den Amerikanern synthetisiert und „amerikanisiert“ worden sind. Siedentop hebt auch hervor, dass Tocqueville der erste politische Analytiker war, der das praktische Funktionieren dieses komplexen politischen und gesellschaftlichen Amalgams vier Jahrzehnte nach ihrer Zusammenführung analysiert hat.

Wie sehen die verschiedenen Traditionen und Einflüsse und ihr komplexes Zusammenwirken in der Tocquevilleschen Analyse aus? Noch Montesquieu hatte behauptet, dass eine tugendhafte Republik nur in überschaubaren Zusammenhängen, wie etwa in den Stadtrepubliken Venedig oder Genf, möglich sei. Das grösste, moderne funktionierende nicht-despotische Gesellschaftsmodell, das sich Montesquieu noch vorstellen konnte, war England - und dies auch nur, weil es seiner Meinung nach durch Gewaltenteilung eine Machtanhäufung vermied und durch das rule of law alle Beteiligten, besonders aber die Aristokratie, zur politischen Mäßigung anhielt. Siedentop zufolge hat Tocqueville ganz richtig gesehen, dass im Fall der Vereinigten Staaten dies alles nicht mehr galt. Sicherlich, englische Bräuche und Kultur spielten eine nicht zu unterschätzende Rolle: Die verschiedenen Sekten machten die

Etablierung einer Staatskirche unmöglich und förderten lokale und regionale Gemeinschaften; auch das englische *common law* förderte eher lokale Selbstverwaltung denn zentrale Strukturen oder den Beamtenstaat wie in der römischen Rechtstradition. Aber wie auch immer man diese Einflüsse bewertet, entscheidend war für Tocquevilles Analyse der amerikanischen Demokratie weniger der Einfluss englischer politischer Kultur als die neue Erkenntnis, hier ein Modell zu haben, das dem politischen Zentralismus, wie ihn Frankreichs Absolutismus entwickelt und wie ihn die Französische Revolution zur Vervollkommnung gebracht hat, entgegengesetzt war. Wo Montesquieu noch für England warb, so argumentierte Tocqueville nun, dass Amerika Frankreich die Zukunft zeige, demonstrierte es doch besser als Montesquiues Englandmodell, dass politische Freiheit, Dezentralisierung der Macht bei gleichzeitiger Abwesenheit einer tugendhaften Aristokratie selbst in einem grossen Land mit kontinentalen Ausmassen möglich waren.

Die amerikanische politische Traditionen ist aber nicht nur mit der Frage wie Macht dezentralisiert und demokratisiert werden kann, beschäftigt. Sie fragt auch, was liberale und republikanische Ideen und mit ihr der Begriff der zivilen Gesellschaft unter veränderten, neuen Bedingungen leisten können.

Beginnen wir mit dem Liberalismus. Die liberalen Ideen entstammten ursprünglich der Naturrechtstradition. Sie wurden so genannt, weil Rechte als dem Menschen natürlich mitgegeben galten. Da die Rechte Teil der Natur waren, konnten sie von niemandem - keinem Herrscher, keinem Staat - weggenommen werden. Mit der Unabhängigkeitserklärung wurden John Lockes liberale Ideen amerikanisiert und als Abwehrgeschütz gegen die „despotische“ britische Regierung aufgeföhren. Der zweite Schritt bestand in der Niederlegung der bereits erwähnten *Bill of Rights*. Natürlich funktioniert ein Rechtskatalog nur, wenn die proklamierten Rechte auch garantiert werden können - die Aufgabe dessen, was im angloamerikanischen Raum als *constitutionalism* bezeichnet wird. *Constitutionalism* umfasst das ganze „Paket“, angefangen vom Recht Rechte zu haben, von der demokratischen Auslegung und Anwendung in der Rechtsprechung bis hin zur demokratischen Kontrolle des Justizsystems. Es beinhaltet auch die Frage nach der Gleichheit der Staatsbürger vor dem Gesetz. (In den USA bedurfte es des zusätzlichen Einsatzes und Engagements der Civil Rights Bewegung, um dieses Ziel zu erreichen.) Weiterhin ist demokratischer *Constitutionalism* nur dann möglich, wenn die Macht der Staatsgewalt begrenzt bleibt, wenn Macht und Autorität nicht arbiträr organisiert sind und wenn Bürgerbeteiligung auf allen Ebenen des Systems garantiert ist. Damit ein solches Modell funktionieren kann, bedarf es wiederum eines „Klimas des Konsenses“. Siedentop weist auf den zentralen Stellenwert hin, den das Studium der Interdependenzen von institutionellem Gerüst und politischer Kultur für Tocqueville hatte.

In diesem Kontext müsste man nun eigentlich von Tocquevilles Republikanismus sprechen - wenn es ihn denn gäbe. In Tocquevilles Analyse findet sich jedoch kaum eine Analyse republikanischer Traditionen und Ideen unter diesem Namen. Gleichwohl finden wir in *Demokratie in Amerika* detailreiche Schilderungen der politischen Kultur des *active citizen*, eine Beschreibung seiner Tugenden sowie einen Katalog der zu vermeidenden „Sünden“.

Wie Tocqueville und Siedentop betonen, kennt die moderne liberale zivile Gesellschaft nur individuelle Personen. Der Gedanke des klassischen Republikanismus, der noch auf vor-individuelle Annahmen und kollektive Werte der kleinen republikanischen Staats- oder Stadtgemeinschaft setzte, ist ihr fremd. Kurzum, ein neuer integraler Liberalismus hatte den Diskurs des Republikanismus verdrängt. Das ging aber nur, weil er zugleich zentrale Aspekte des Republikanismus zu integrieren vermochte. Wichtig sind in diesem Transformations-

zusammenhang die Gleichheitsaspekte ziviler Gesellschaft. Mit anderen Worten: Die noch kollektiv oder komunitär begründete Freiheit des Republikanertums wird nun zur individuellen Rechtsgleichheit aller in der zivilen Gesellschaft. Verbabschiedet wird damit auch die Ideen eines substanziellen Gerechtigkeitsbegriff im Sinne absoluter Gleichheit. Dieser wird ersetzt durch die formale Gleichbehandlung der Individuen vor dem Gesetz.

Siedentop weist in diesem Kontext aber auch darauf hin, dass sich nach Tocqueville der Liberalismus wesentlich ausdifferenziert und verändert habe. Aufgeteilt in einen vom utilitaristischen Gedanken geleiteten ökonomischen Liberalismus und einen Rechtsliberalismus, kommt der Liberalismus heute in zwei Formen daher - als Freiheit des Konsumenten und als Freiheit des Bürgers. Während also in der Rhetorik der amerikanischen Gründerväter der Liberalismus noch nicht mit gespaltener Zunge sprach, erleben wir heute eine gewisse Engführung des liberalen Diskurses durch den ökonomischen Diskurs - womit wir bei einem der Hauptprobleme des gegenwärtigen Europa angelangt wären.

Probleme der europäischen Neuordnung aus Tocquevillscher Perspektive

Die Parallelen zwischen amerikanischer Staatsgründung und dem Zustand der europäischen Union liegen auf der Hand: Europa ist gegenwärtig eine Konföderation von Staaten; es hat keine föderale Struktur und noch weniger eine gemeinsame demokratisch gewählte Regierung. Die europäischen Nationalstaaten, die die EU bilden, kommen aus bestimmten Zwecken zusammen. Das können ökonomische Gründe sein oder auch Sicherheitsfragen. Eine solche Föderation von Staaten kann für lange Zeit problemlos miteinander auskommen, wenn da nicht die radikal veränderte Situation wäre, für die die Jahresziffer „1989“ steht. Die EU ist grossen und tief greifenden Veränderungen und Einflüssen ausgesetzt auf die sie demokratische Antworten finden muss, angefangen vom globalen Wettbewerb, der Neudefinition der Partnerschaft mit den USA nach dem Kalten Krieg, der Osterweiterung, bis hin zum raschen demographischen Wandel durch massenhafte Migration. All das wirft die Frage nach dem demokratischen Gehalt Europas auf. Wirklich brisant wird die Frage nach der Demokratie in Europa jedoch erst, wenn man sich, wie Siedentop das tut, mit den drei stärksten Kräfte Europas - England, Deutschland und Frankreich auseinander setzt.

Für Siedentop ist das britische Klassensystem, selbst in seiner abgemildeten Form unter Labour, verantwortlich dafür, dass Grossbritannien keine EU-Vision anzubieten habe. Selbst die aufsteigende Mittelklasse habe keine gemeinsame Sprache gefunden, sie bleibe zutiefst vom Aufstiegssyndrom (und damit auch von der Sprache der Klassen) geprägt. Hinzu kommt, dass das liberale Verständnis vor allem unter Thatcher eine extreme Engführung erlitten hat, von dem es sich bis heute nicht erholt habe. Wie Siedentop hervorhebt, ähnelt Thatchers Liberalismus nur noch dem Marxismus in der Unterschätzung demokratisch-politischer Institutionen. Anders jedoch als im Marxismus, wird im Neoliberalismus Thatchers immer noch angenommen, dass die ungeschriebenen freiheitlichen Rechte am besten durch das tugendhafte Benehmen der *upper class* plus dem Besitz von Eigentum geregelt werden. (In Blairs Version wird dieses Eigentum nur demokratisiert.) In dieser Rezeption spielt die politische Reform der Institutionen lediglich eine untergeordnete Rolle. Es gibt mit anderen Worten eine normative Leerstelle in der britischen Tradition. Das wiederum hat zur Folge, dass bis heute die britischen Staatsbürger (immer noch: „subjects to the Crown“) zu den „konstitutionellen Analphabeten Europas“ (Siedentop) gerechnet werden müssen. Verschärft wird die Lage noch durch die britische Tendenz der *fusion of powers*, ein Resultat der

fehlenden Gewaltenteilung und mangelhafter *checks and balances*. Wie Siedentop feststellt, bleibt politischer Liberalismus ohne ökonomischen Liberalismus impotent, während ökonomischer Liberalismus ohne politischen Liberalismus schlichtweg blind ist. Es gibt keinen Grund anzunehmen, warum sich das unter Blair und New Labour wirklich radikal geändert haben sollte. In Grossbritannien und seiner Vision von Europa sind Gewohnheiten nachwievor stärker als positive Gesetzgebung. *Customs is the name of the game*.

Ganz anders verhält es sich mit den Franzosen, deren Politik nach Siedentop auf zwei Pfeilern basiert - Bürokratie und Macht. Die französische Verfassung gibt der Exekutive alle Macht gegenüber der Legislative und den Gerichten. *Checks and balances* spielen eher eine untergeordnete Rolle. Der Vorteil dieses Systems besteht darin, dass es als Machtmodell relativ leicht exportiert werden kann - deshalb auch der Erfolg des französischen Modells auf europäischer Ebene. Es ist den Franzosen gelungen, einen von Bürokratie kontrollierten Club europäischer Nationen zusammenzubringen und punktuell aneinander zu binden. In diesem Sinne ist Brüssel mehr als nur eine Metapher für die Bürokratisierung Europas; es symbolisiert auch den starken Einfluss Frankreichs.

Die deutschen Vorstellungen sind im Kontrast dazu - obwohl sie sich mit denen Frankreichs aus historischen Gründen für eine Zeit arrangiert haben - inspiriert vom amerikanischen Föderalismus. Die Bundesrepublik hat ein Rechtsstaatsmodell entwickelt, in dem Autorität eine zentrale Rolle spielt, gleichwohl auf verschiedenen Ebenen dezentralisiert zur Anwendung kommt. In gewisser Weise ist Deutschland dank seiner föderalen Strukturen bestens für Europa vorbereitet, wäre da nicht die Skepsis der Franzosen aus nationalstaatlichen Gründen und der Einspruch der Briten aus traditionellen Gründen.

Siedentop vergleicht die Modelle miteinander und kommt zu folgendem Schluss: Die deutschen Vorstellungen scheinen dem gegenwärtigen Neuordnungsprozess Europas am besten zu entsprechen; gleichwohl gibt es mehr als 50 Jahre nach Ende des Nationalsozialismus und dessen Vorstellungen von Europa nachwievor erheblichen Widerstand gegen eine Federführung Deutschlands.

Das britische Modell ist aufgrund seiner normativen Defizite und aufgrund seines Verständnisses von Gewohnheitsrechten in der schlechtesten Position. Es lehnt außerdem das föderalistische Modell der Deutschen ab - eine natürliche Reaktion in einem Land, in dem *centralised government* Norm und Praxis des politischen und gesellschaftlichen Alltagslebens bestimmen. Für die Franzosen können sich die Briten aber auch nicht erwärmen, leidet man doch schon jetzt unter dem französischen Zentralismusmodell und dem Diktat von „Brüssel“.

Für Frankreich hingegen kommt das Rütteln am machtbewussten Nationalstaatsideal durch föderale Modelle einer Ursünde gleich. Das sich als moderne Nation verstehende Frankreich lehnt aber auch das britische Gewohnheitsrecht als antiquiert ab. Der wirkliche Vorteil des eigenen Modells erscheint den Franzosen offensichtlich und quasi selbstevident zu sein: *it gets things done*, auch wenn es nur durch die Macht einer zentralisierten Brüsseler Bürokratie geschieht. Die Franzosen geben sich selbstbewusst und scheinen zu wissen, was sie wollen; insofern sind sie in einer stärkeren Position als Grossbritannien, und gegenüber einem föderalistischen Chaos der Nichtentscheidungen kann das französische Konzept immerhin beanspruchen, dass es ein wirklich funktionierendes Arbeitsmodell repräsentiert. Wäre da nicht 1989 und insbesondere die Tatsache, dass mit der Osterweiterung der EU das französische Modell seine besten Tage gesehen hat und gegenwärtig im Auslaufen begriffen ist. Unter veränderten Bedingungen ist die Frage der Demokratie erneut auf die Tagesordnung gerückt - und mit ihr auch das Verlangen nach einem demokratischen Regelwerk, einer europäischen Verfassung.

Was ist nun von Tocqueville, von den Madisons und der *Philadelphia Convention* zu lernen? Warum braucht Europa eine Verfassung? Folgt man der Tocquevilleschen Argumentation, wie Siedentop das tut, dann ist die Frage nach der demokratisch zivilgesellschaftlichen Dimension erkenntnisleitend. Grundlage einer demokratischen Zivilgesellschaft ist die moralische Ausstattung des Bürgers. Moralisch kompetent kann man aber nur dann sein, wenn man auch über das Vermögen und das Recht verfügt, eigene Entscheidungen zu fällen. Diese Form der Selbstorganisation will gestaltet und garantiert sein. Es ist der Föderalismus, der garantiert, dass Entscheidungen möglichst von denjenigen Personen getroffen werden, die diese Entscheidungen auch betreffen. In komplexen Gesellschaften wie im Falle Europas können Entscheidungsketten unter Umständen aber lang sein, weshalb die Bezugnahme auf Tocquevilles Theorie konzentrisch gelagerter Interessen, die sich vom Individuum ausgehend ausbreiten, gleichwohl ihre Grenze im Staat finden, evident ist. In der Ordnung Gemeinde, Bezirk und Staat bilden sich so eine Vielzahl von Interessen aus. (Pluralismus ist nur ein anderes Wort dafür.) Im Zweifels- oder Konfliktfall von Interessen kann man sich auf die richterliche Rechtsprechung zurückziehen. Das Regelwerk, das all dies verständlich macht, ist die Verfassung. So jedenfalls lehrt es das Beispiel der Vereinigten Staaten.

Aber trifft das auch auf Europa zu und ist ein solches Modell hier anwendbar? Siedentop erinnert uns an die Defizite: es gibt kein europäisches Volk, keine gemeinsame Sprache, keine gemeinsame öffentliche Meinung und keine organisierte Verantwortlichkeit im umfassenden Sinne. Hinzu kommt, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sich noch in der Adoleszenzphase befindet. Was kann man in einer solchen Situation tun?

Für Siedentop besteht die Lösung in einem von Tocquevillscher Vorstellungskraft inspirierten Modell. Neben den notwendigen institutionellen Reformen (einer europäischen Verfassung, einem europäischen Senat als zweiter Kammer, mehr regionaler Autonomie und einer entsprechenden europäischen Repräsentation der Regionen) ist vor allem die Schaffung einer zivilen europäischen Sphäre von Bedeutung. Damit spielt Siedentop auf die Idee konzentrischer Kreise an, die aber, anders als in Amerika, im Fall Europas die Grenzen des Staates transzendieren muss und zwar nach „oben“ und nach „unten“.

Demokratische Reform nach „oben“ bedeutet, eine wirklich offene europäische politische Klasse zu kreieren - eine Klasse, die nicht beamtet ist, und eine Klasse, die weder auf Wohnheitsrecht noch auf das Nationalstaatsbewusstsein der Mitglieder setzt. Eine zivile europäische Sphäre zu schaffen, bedeutet aber auch über die Demokratisierung des „Unten“ nachzudenken. Hier wird es wirklich problematisch, denn die gegenwärtige pluralistische Situation Europas gleicht eher einem multikultureller Zoo, indem alles respektiert wird, in dem aber wirkliche Begegnungen und Austausch nur begrenzt stattfinden. Das trifft besonders auf Regionen und regionale Identitäten zu. Viele Regionen sind intellektuell im vordemokratischen Zeitalter stehen geblieben - sie sind vorpolitische „Reservate“ im schlechten Sinn.

Regionalismus und Föderalismus oder die oben erwähnte neue politische Klasse sind keine Selbstzwecke. Nur wenn sie demokratischen Maximen folgen und gehorchen, verdienen sie politische Unterstützung. Selbstorganisation, Föderalismus und eine neue politische Klasse sind nur Mittel zum Zweck der weiteren Demokratisierung der zivilen Gesellschaft Europas. Es ist diese Klarstellung, um die es Siedentop geht.

Am Ende bleibt aber, trotz der von Tocqueville inspirierten Analyse und Klarstellung, vorläufig eine normative Leerstelle: Der Begriff „zivile Gesellschaft Europas“ ist bis heute ein Euphemismus geblieben - aber das ist eine Diskussion, die in politisches Niemandsland (einige Wagemutige nennen es Utopia) verweist. Wenn man bedenkt, dass wir in einer Zeit

leben, in der es viel *chronos*, aber leider wenig *kairos* zu geben scheint, dürfte eine Vorstellung von einer zivilen europäischen Gesellschaft in der Tat weit vorweggreifen. Aber was wären beide, Europa und die Sozialwissenschaften, schon ohne normativ-leitende Ideen?