

**Hartmut Kaelble**  
**Wege zur Demokratie**



**Hartmut Kaelble**

**Wege zur Demokratie**

Von der Französischen Revolution  
zur Europäischen Union

DEUTSCHE VERLAGS-ANSTALT  
STUTT GART MÜNCHEN

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme  
Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei  
Der Deutschen Bibliothek erhältlich.

© 2001 by Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart München  
Alle Rechte vorbehalten  
Umschlaggestaltung: zabriskie, Berlin  
Coverfoto oben: ullstein bild/Vario Press;  
Coverfoto unten: ullstein bild/BPA  
Satz und Layout: BK-Verlagsservice, München  
Druck und Bindung: Clausen & Bosse, Leck  
Printed in Germany  
ISBN 3-421-05484-3

## Inhalt

Einleitung	7
<b>Teil 1 Wendepunkte der Demokratisierung der europäischen Nationalstaaten</b>	<b>15</b>
1789: Die Französische Revolution und Europa	21
1848: Viele nationale Revolutionen oder eine europäische Revolution?	33
1918/19: Die gescheiterte Demokratisierung Europas	49
1945-57: Befreiung und Demokratisierung Europas	61
1989-91: Ein europäischer Umbruch zur Demokratie	71
<b>Teil 2 Demokratisierung und die supranationale europäische Integration seit 1950</b>	<b>91</b>
Supranationalität in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg: Historische Deutungen	94
Die Epochen der Demokratisierung und des Demokratiedefizits in der Europäischen Union	109
Europäische und nationale Identität seit dem Zweiten Weltkrieg	133
Der besondere Charakter der europäischen Öffentlichkeit	160
Die Unionsbürgerschaft	180
Die europäische Zivilgesellschaft	192
Zusammenfassung	205
Anmerkungen	214
Kommentierte Bibliographie	215

## Einleitung

### Zwei Demokratisierungen in Europa

In Europa gab es zwei Demokratisierungen. Sie sind ganz gegensätzlich verlaufen, berühren uns aber in gleicher Weise: auf der einen Seite die Demokratisierung der europäischen Nationalstaaten in den großen gemeinsamen Ereignissen und Demokratieschüben des 19. und 20. Jahrhunderts, die das politische Grundverständnis der Europäer bestimmen und das Rückgrat des europäischen Modells nach innen gegenüber dem politischen Extremismus und nach außen gegenüber anderen Zivilisationen sind; und auf der anderen Seite die zögernde, immer noch defizitäre Demokratisierung der Europäischen Union, die allmählich seit den 1950er Jahren entstand. Europa lebt daher mit zwei Demokratisierungen in der eigenen Brust: einer glorreichen gemeinsamen Geschichte der Demokratie, die zwar nach dem Ersten Weltkrieg in eine tiefe Krise stürzte, aber seit 1945 einen einzigartigen Triumphzug erlebte, und einem grauen, unvollkommenen Demokratietorso in den Institutionen der Europäischen Union. Wie entstand dieser Widerspruch und warum gibt es ihn weiterhin? Warum setzten die Europäer ihr eigenes Demokratie-modell im eigenen Haus, in der Europäischen Union, nicht einfach durch? Gab es Tendenzen zur Abmilderung und Auflösung dieses Widerspruchs oder steht hier eine ungelöste Aufgabe in der Zukunft an?

Dieses Buch möchte in einer historischen Analyse zur Antwort auf diese Fragen beitragen. Es befaßt sich mit drei Themen.

Erstens wird die europäische Geschichte der gemeinsamen Demokratisierung der Nationalstaaten in den fünf großen Umbrüchen vom späten 18. bis zum späten 20. Jahrhundert behandelt. Die Durchsetzung der Demokratie wird nicht wie in der Geschichtsschreibung üblich als eine Serie singulärer nationaler Demokratiedurchbrüche dargestellt, die mit den Englischen

Revolutionen von 1642/49 und 1689 begann und mit der Amerikanischen Revolution von 1776, mit der Französische Revolution von 1789, mit der Revolution von 1848 weiterging. Dieses Buch behandelt die Durchsetzung der Demokratie vielmehr als gemeinsame europäische Durchbrüche. Damit sollen und können nicht die nationalen Geschichten der Demokratie ersetzt werden. Aber die Geschichte der Demokratie sollte daneben auch mit einem gesamteuropäischen Blick gesehen werden.

Allerdings kann diese europäische Geschichte der Demokratiedurchbrüche nicht einfach als eine Geschichte der Stufen zum Erfolg, eine Art *via triumphalis* der Demokratie betrachtet werden. Zu dieser Geschichte gehört auch das andere Gesicht Europas, die zähe und oft gewalttätige Machterhaltung der demokratiefeindlichen politischen Eliten, die Demokratiekrisen, die Diktaturen mit ihrer Beseitigung der Menschenrechte und ihren Völkermorden, auch die stille Schwächung der Demokratie durch Nepotismus und Korruption. Die meisten Demokratiedurchbrüche enthielten deshalb immer auch die Geschichte dieses anderen Gesichts Europas, schon die Französische Revolution und die Revolution von 1848, am stärksten der gescheiterte Demokratiedurchbruch von 1918/19, am wenigsten die Demokratiedurchbrüche von 1945-57 und – jedenfalls bisher – von 1989-91.

Zweitens möchte das Buch das Verhältnis zwischen diesen gemeinsamen nationalen Demokratiedurchbrüchen und der defizitären Demokratie in den europäischen supranationalen Institutionen seit den 1950er Jahren behandeln. Dieses Verhältnis besteht nicht einfach in einem Widerspruch, in einem uneingelösten Anspruch. Zwischen nationalem Demokratiedurchbruch und supranationalem Demokratiedefizit entstand gleichzeitig auch eine vielfältige Symbiose, die erst einmal nüchtern zu konstatieren und analysieren ist, bevor die Chancen einer weiteren Demokratisierung der supranationalen europäischen Institutionen abzuschätzen sind.

Diese Symbiose hat mehrere Seiten. Man muß sehen, daß die erfolgreiche Durchsetzung der Demokratie in Westeuropa seit dem Zweiten Weltkrieg auch zum Demokratiedefizit in

den supranationalen Institutionen beitrug, daß sie dieses Defizit erhielt und die Demokratisierung der supranationalen Europäischen Union, die Durchsetzung eines mächtigen Europa-Parlaments und eines kompetenten verfassungsrechtssprechenden Gerichtshofs, einer europäischen politischen Kultur und Zivilgesellschaft auch behinderte. Die Errungenschaften der nationalen Demokratie erschienen vielen Europäern zu kostbar und die schwere Krise der Demokratie zwischen den 1920er und 1940er Jahren noch zu nahe, als daß sie die oft noch junge Demokratie für eine ungewisse supranationale europäische Demokratie in Brüssel schwächen wollten. Symbole nationaler Demokratie wie das britische Parlament, die französischen republikanischen Symbole oder das deutsche Bundesverfassungsgericht wurden deshalb von vielen Briten, Franzosen und Deutschen nachhaltig und zäh gegen ein europäisches Parlament, gegen attraktive europäische Symbole, gegen einen starken europäischen Gerichtshof in Luxemburg verteidigt. Bürgerverantwortlichkeit und Bürgersolidarität läßt sich – so wurde argumentiert – nur auf nationaler Ebene entwickeln. Diese Verteidiger nationaler demokratischer Kulturen waren sicher nicht die einzigen Gegner der supranationalen Europäischen Union, gehörten aber zu den entschiedensten Opponenten ihrer Weiterentwicklung und ihrer Vertiefung.

Gleichzeitig hat der unerwartete, enorme Erfolg der Demokratie in den westeuropäischen Staaten seit dem Zweiten Weltkrieg viel zur Durchsetzung der europäischen Integration beigetragen. Ohne die breite Demokratisierung Europas nach 1945 wären die supranationalen Institutionen nicht entstanden. In den oft unvollkommenen Demokratien des 19. und frühen 20. Jahrhundert waren solche Institutionen schwer denkbar und wurden auch so gut wie nie vorgeschlagen. Eine Europäische Union vor 1914, zu der die französische Dritte Republik, die liberale Schweizer Republik und gleichzeitig das deutsche Kaiserreich und die Habsburger Monarchie gehört hätten, wäre schwerlich funktionsfähig gewesen. Überhaupt nicht vorstellbar war in der Zwischenkriegszeit eine Europäische Union, zu der die französische Dritte Republik, die britische Monarchie, das faschistische



Italien, das NS-Regime gehört hätten. Genauso wenig denkbar war nach dem Zweiten Weltkrieg eine supranationale Europäische Union aus westeuropäischen Demokratien, kommunistischen Ländern und dem spanischen Franco-Regime. Allein unter sich waren auch weder kommunistische Regime noch autoritäre und faschistische Länder Europas fähig, in freier Übereinkunft supranationale Institutionen zu schaffen. Nur Demokratien waren in der Lage, supranationale europäische Institutionen im Konsens und ohne Hegemonie einzurichten. Erst seit der allmählichen Durchsetzung der Demokratie in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg hatte daher eine Europäische Union eine Chance.

Zu der Symbiose zwischen nationaler Demokratie und europäischer Integration gehört schließlich aber auch, daß die europäischen supranationalen Institutionen entscheidende Mithilfen bei der Durchsetzung und Stabilisierung der Demokratisierung in Europa leisteten. Die europäischen Institutionen setzten in den 1960er und 1970er Jahren die spanische und portugiesische Regierung unter einen heilsamen Demokratisierungsdruck, da sie darauf bestanden, daß ohne die Durchsetzung der Demokratie in diesen Ländern an eine Aufnahme in die damalige EG nicht zu denken sei. Den gleichen Demokratisierungsdruck üben sie heute auf die Beitrittskandidaten im östlichen Teil Europas aus. Seit dem Maastrichter Vertrag, jüngst wieder im Vertrag von Nizza, hat darüber hinaus die Europäische Union Vorkehrungen für den Fall getroffen, daß in einem Mitgliedsland der Europäischen Union die Demokratie bedroht sein sollte. Stabilität der Demokratie in Europa war und ist eine der vorrangigen Zielsetzungen der Europäischen Union.

Diese supranationale europäische Demokratisierungspolitik stützt sich auch auf gegenteilige europäische Erfahrungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In der Zwischenkriegszeit fehlte in Europa eine solche effiziente internationale Politik der Demokratiestabilisierung. Im Gegenteil wurden damals eine ganze Reihe von europäischen Demokratien nicht durch innere Schwäche, sondern von außen zerstört. Vor allem in den katastrophalen Jahren zwischen 1938 und 1948 wurde durch Inter-

vention von außen die Demokratie in der Tschechoslowakei, in Frankreich, in den Niederlanden, in Belgien, in Dänemark, in Norwegen durch die NS-Besatzung, danach in Polen, in Ungarn, wiederum in der Tschechoslowakei, in Ostdeutschland durch die UdSSR beseitigt. Ebenso wäre die Weimarer Republik, die vor allem aus innerer Schwäche zusammenbrach, stabiler gewesen, wenn sie auch von einer internationalen Politik der Solidarität der Demokratien getragen worden wäre, wie sie 1918 von Woodrow Wilson vorgetragen und in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre von Aristide Briand praktiziert wurde. Was damals weitgehend fehlte, war eine dauerhafte und verlässliche internationale europäische Demokratiep politik, und zwar schon in den Anfängen der europäischen Erosion der Demokratie während der 1920er und frühen 1930er Jahre, nicht erst 1938, als es zu spät war. Die heutige Demokratiep politik der Europäischen Union ist dabei, die Lehre aus dieser Erfahrung zu ziehen.

Drittens möchte dieses Buch verfolgen, warum das nationale Modell der europäischen Demokratien nicht ohne weiteres auf die supranationalen europäischen Institutionen übertragen werden konnte, sondern in einigen Aspekten – beileibe nicht durchgängig – besondere, supranationale Demokratieformen entwickelt werden mußten oder noch müssen. Es gehört einerseits zu den erfolgreichen Grundprinzipien Europas, daß dort wo Macht entsteht, diese Macht auch kontrolliert werden muß. In Brüssel konzentriert sich immer mehr Macht. Noch stärker als bisher sollten daher die in Jahrhunderten in Europa erfolgreich entwickelten Instrumente der Machtkontrolle durch Parlamente, durch Gerichte, durch eine Zivilgesellschaft auch auf die Europäische Union angewandt werden. Nicht nur diese Instrumente der Machtkontrolle, sondern auch die unkontrollierte Macht sind Teil der europäischen Geschichte mit verhängnisvollen Folgen besonders im 20. Jahrhundert. Es gehört daher zu den Lehren auch aus den dunklen Seiten der europäischen Geschichte, daß Machtkontrollen unverzichtbar sind.

Auf der anderen Seite sieht die Machtkontrolle in Brüssel anders aus als in den europäischen Nationalstaaten. Die Macht

selbst wird anders ausgeübt, von zwei Instanzen, die es in den Nationalstaaten so meist gar nicht gibt: Die eine Machtzentrale ist die Europäische Kommission, eine nach außen ungewöhnlich abgeschlossene, auch relativ kleine Bürokratie, die mächtiger ist als die meisten nationalen Bürokratien. In produktiver Konkurrenz dazu steht die zweite Machtzentrale, der Europäische Rat aus den nationalen Regierungschefs bzw. der Ministerrat der nationalen Minister. Der Europäische Rat ist auf den ersten Blick den föderalistischen Ländern wie Deutschland nicht ganz so fremd wie vielen zentralstaatlichen europäischen Ländern, etwa Frankreich oder Großbritannien. Aber er besitzt unvergleichlich mehr Macht als die föderalistischen Kammern, ist mit diesen letztlich doch nicht vergleichbar. Er ist zudem eine ambivalente Institution. Er ist nicht allein eine Machtzentrale sondern kontrolliert gleichzeitig auch die Macht der Europäischen Kommission. Die Kontrolle der Macht in Brüssel besteht in beträchtlichem Ausmaß in der Konkurrenz zwischen Europäischer Kommission und Europäischem Rat. Daneben bestanden für die Kontrolle dieser beiden Machtzentralen seit Beginn der europäischen Integration die klassischen europäischen Instrumente der Machtkontrolle, das noch recht machtlose europäische Parlament und der europäische Gerichtshof, in noch schwachen Ansätzen auch eine europäische Zivilgesellschaft. Sie entstanden allerdings unter völlig anderen Bedingungen als in den europäischen Nationalstaaten, in einem anderen Demokratiekontext, zu dem vor allem die Supranationalität, der andere Charakter der europäischen Identität, die andere Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft, die andere Genese der Grundrechte gehören. Eine weitere Durchsetzung der Demokratisierung der Europäischen Union kann daher nicht einfach die nationalen Instrumente der demokratischen Machtkontrolle nachahmen, sondern muß neue Wege suchen. Ohne Kenntnis der Geschichte dieser anderen Bedingungen der Demokratisierung der Europäischen Union läßt sich das Demokratiedefizit in der EU nur schwer verstehen und abbauen.

Die eng verflochtene und gleichzeitig gegensätzliche Geschichte der Durchsetzung der beiden europäischen Demokratien, der

Demokratie in den europäischen Nationalstaaten und der noch defizitären Demokratieansätze in den supranationalen Institutionen der Europäischen Union, soll in diesem Buch analysiert und dabei soll um mehr Verständnis für die besonderen Bedingungen der Demokratie in den Institutionen der EU geworben werden.

Demokratisierung war und ist ein breiter, nicht nur politischer, sondern auch sozialer und kultureller Prozeß. Zur Demokratisierung gehörte im engeren politischen Sinn die Durchsetzung einer Verfassung, in der die Gewaltenteilung, die Kontrolle der Regierung durch das Parlament, Wahlen und die Autonomie der Gerichte geregelt ist. Demokratisierung besitzt darüber hinaus auch vier weitere wesentliche, eher soziale und kulturelle Elemente: die Entstehung einer »citizenship«, einer Staatsbürgerschaft, gesicherte bürgerliche, politische und soziale Grundrechte, die in die Werte und Normen der Bürger aufgenommen sind; eine demokratische Identifizierung der Bürger mit ihrem Land, die auf demokratischen Inhalten, nicht bloß auf Abgrenzung gegenüber äußeren Feinden oder ethnischen Merkmalen beruht; die Entwicklung einer Zivilgesellschaft aus Verbänden, Vereinen, Clubs, sozialen Netzen; schließlich die Entwicklung einer Öffentlichkeit, die die Kritik an der Macht im täglichen Gespräch, in Versammlungen und öffentlichen Debatten, in den Medien, durch Organisationen und Verbände, im Parlament führt, allerdings – das muß man hinzufügen – auch gleichzeitig der Präsentation der Machthaber dient. Diese verschiedenen Elemente der Demokratisierung entwickelten sich allmählich, fielen nicht vom Himmel. Vor allem die Entstehung der sozialen und kulturellen Seiten der Demokratisierung brauchte oft Zeit. Sie bekamen in bestimmten Phasen der europäischen Geschichte auch eine zweideutige Rolle, wurden von Demokratiegegnern genutzt und gehörten dann eher zur Rückentwicklung der Demokratisierung.

Im ersten, kürzeren Teil des Buches wird die Durchsetzung der modernen Demokratie in den Nationalstaaten im 19. und 20. Jahrhundert mit europäischem Blick verfolgt. Demokratisierung wird nicht aus den individuellen nationalen Bedingungen

erklärt, sondern es werden die europaweiten transnationalen Tendenzen zur Durchsetzung der Demokratie, aber auch die transnationalen Widerstände analysiert. Die Demokratiegeschichte der einzelnen europäischen Länder geht darin nicht auf. Es gehört zu den Eigenarten Europas, daß dieser Prozeß in starkem Maß in Sprüngen nach vorn und zurück, nicht selten in Revolutionen, in großen Umbrüchen, aber auch in gescheiterten Ansätzen und tiefen Krisen abliefe. Wie europäisch dieser Prozeß war, läßt sich deshalb besonders gut an der Geschichte seiner Umbrüche festmachen. Die Geschichte der gescheiterten und erfolgreichen europäischen Demokratieumbrüche wird im ersten Teil dieses Buches verfolgt, in dem die Revolutionen und Umbrüche von 1789, von 1848, von 1918/19, von 1945-57 und von 1989-91 mit europäischem Blick behandelt werden.

Der zweite, längere Teil des Buches behandelt die Tendenzen zur Demokratisierung der Europäischen Union. Dieser Prozeß würde ohne Analyse des besonderen Charakters der Europäischen Union und der besonderen Bedingungen ihrer Demokratisierung unverständlich. Deshalb werden nicht so sehr die Praxis der Machtkontrolle, sondern die Demokratiebedingungen, der Charakter der europäischen Supranationalität, das europäische Selbstverständnis und seine Identität, die europäische Öffentlichkeit, die Grundrechtsentwicklung und die europäische Zivilgesellschaft in der Europäischen Union und ihren Vorläufern verfolgt. Erst in dieser breiten Analyse wird erkennbar, welche Tendenzen zur Demokratisierung der supranationalen Europäischen Union bereits bestanden und wo das Demokratiedefizit der Europäischen Union liegt.