

# Demokratischer Föderalismus. Tocquevilles Würdigung der kommunalen Selbstverwaltung als Teil der Civil Liberty

Skadi Krause

## Democratic Federalism. Tocqueville's Appraisal of the Communal Self-Government as Part of the Civil Liberty

**Abstract:** In "De la Démocratie en Amérique" Alexis de Tocqueville commended the U.S. Constitution with its shared sovereignty under democratic perspective. He was deeply impressed by the political system of the United States as far as it combined political centralization and decentralization in administration, various forms of self-government and allowed for the separation of powers in a genuine system of *checks and balances*. The reason why he so far has been practically ignored as a theorist of federalism is that his focus was on the democratic practices of these institutional arrangements.

Tocqueville's diagnosis was influenced by a largely ignored French discourse on local self-government, which corresponded with a still older discourse of the *Ancien Régime*. He highlighted the intrinsic value of the local community as fundamental to a democratic political and administrative understanding. As a result, he expanded the federal order which now referred at the Union, the states and municipalities. At the same time, he clarified the aspect that further democratization of society was doomed to fail without a fundamental administrative reform. The plurality of political opinions, as it was regarded by the Founding-Fathers as the basis for constitutional democracy in a large area of State, had required the institutional autonomy of municipalities.

**Keywords:** Self-government, local administration, centralization, federalism, democratization of society

**Schlagwörter:** Selbstregierung, Kommunale Selbstverwaltung, Zentralisierung, Föderalismus, Demokratisierung der Gesellschaft

## 1. Einleitung

Als der erste Band von Tocquevilles Analyse der Demokratie in Amerika erstmals 1835 erschien, würdigten die amerikanischen Kommentatoren besonders anerkennend die Erörterungen zur Bundesverfassung mit dem komplexen föderalen System der Union (Tocqueville 1838, S. VIII). Die französischen Leser hingegen entdeckten eine Schrift gegen den politischen und bürokratischen Zentralismus (von Thadden 1972, S. 205-266; Tocqueville u. Nolla 2010, S. xlvii). Tocqueville beschrieb ihn als einen wesentlichen Zug der französischen Politik sowohl vor als auch nach der Französischen Revolution und damit als ein Haupthindernis für eine moderne demokratisch-freiheitliche Entwicklung in Frankreich. Beide Lesarten haben ihren Ursprung in den jeweils unterschiedlichen politischen Kontexten der Rezeption: auf der einen Seite das Ende der Nullifikationskrise zur Zeit

der Präsidentschaft von Andrew Jackson als Streit über die Souveränitätsrechte von Union und Einzelstaaten, auf der anderen Seite die verpassten Verwaltungsreformen nach der Restaurationsphase und Juli-Revolution in Frankreich. Doch die beiden Lesarten sind auch im Werk selbst angelegt. Tocqueville untersuchte in „De la Démocratie en Amérique“ nicht nur die politischen Institutionen der USA, sondern betrachtete und beschrieb sie auch, wie er selbst deutlich machte (Tocqueville u. Beaumont 2010), aus einer französischen Perspektive. Dabei knüpfte er an eine bereits im 18. Jahrhundert beginnende französische Debatte über Dezentralisierung, Regionalisierung und kommunale Selbstverwaltung an. Dies wirft jedoch die Fragen auf, auf welcher Grundlage er eine solche Verknüpfung vornehmen konnte und zu welcher Art von Analyse der politischen Institutionen und Lebenswelten in einem anderen Land ihn dieser unterschwellige Vergleich führte.

Im Folgenden möchte ich zeigen, dass Tocqueville mit der Würdigung der kommunalen Selbstverwaltung in New England nicht nur das amerikanische föderale Denken weiterentwickelte, sondern auch den französischen Diskurs über eine Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen und politischer Mitbestimmung beeinflusste. Insbesondere möchte ich darlegen, wie Tocqueville in seinem Hauptwerk den französischen Diskurs über nationale Repräsentation und kommunale Selbstverwaltung mit dem theoretischen Erbe der Gründungsväter verband und so zu einem neuen Föderalismusverständnis gelangte. Der Eigenwert der Kommune, wie ihn Tocqueville später insbesondere in „L’Ancien Régime et la Révolution“ (1856) unterstrich, steht dabei im Vordergrund. Ich gehe in drei Schritten vor. Zuerst skizziere ich vor dem Hintergrund der Nullifikationsdebatte die zeitgenössischen Diskussionen über das zweigliedrige föderale System der USA, wie sie Tocqueville auf seiner Amerikareise erlebte. Danach werde ich den französischen Diskurs über kommunale Selbstverwaltung im postnapoleonischen Frankreich aufgreifen, der sich gegen eine zentralistische Staatsverwaltung richtete, die nicht in der Lage war, lokale Besonderheiten, regionale Unterschiede und individuelle Freiheiten zu schützen, und zudem den neuen Ansprüchen von Transparenz und öffentlicher Kontrolle nicht gerecht wurde. In einem dritten Schritt werde ich schließlich Tocquevilles Neudeutung der kommunalen Selbstverwaltung unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten darstellen. Im Zentrum steht dabei seine These, dass zivile Freiheit im Staat nicht ohne die zwei Grundpfeiler der demokratischen Ordnung zu verwirklichen sei. Dies sind Tocqueville zufolge erstens die kommunalen und regionalen Formen der Selbstregierung (Gemeinderäte, Bezirks- und Ortsvertretungen) und zweitens institutionalisierte Formen der Selbstverwaltung (Bürgermeister, Friedensrichter, Schiedsmänner etc.).

## 2. Die Begründung des amerikanischen Föderalismus im Ringen zwischen Bundesstaat und Staatenbund

Als Tocqueville gemeinsam mit Gustav Beaumont 1831/32 die USA bereiste, um im Auftrag des französischen Justizministeriums das amerikanische Gefängnisssystem zu untersuchen, brannte der Streit um den Charakter des amerikanischen Republikanismus gerade wieder auf. Die Debatten entzündeten sich an den ver-

schiedenen politischen Themen, von der Sklaverei bis zur Steuererhebung. Die entscheidende Frage war dabei, ob die neue Vorstellung von repräsentativer Demokratie in einem zweigliedrigen Regierungssystem ausreiche, die Pluralität der amerikanischen Gesellschaft abzubilden, oder ob sie nicht vielmehr dazu neige, in einem „demokratischen Despotismus“ zu enden. Zudem gab es ein Ringen um die politische Autonomie der Bundesstaaten und ihrer Kommunen. Ein wesentlicher Streitpunkt war dabei die Frage der hoheitlichen Kompetenzen. Die Frage, wie die Machtsphären zwischen Bund und Gliederstaaten zu bestimmen seien, ob es so etwas wie eine „geteilte Souveränität“ tatsächlich geben könne und ob sich die Einzelstaaten gegenüber Gesetzen der Bundesregierung wehren könnten, war bereits in der Gründungsphase der USA ein zentrales Thema gewesen. Die Gefahren einer geteilten Souveränität hatte Hamilton nicht zuletzt im „Federalist“ dargelegt, als er auf die konstitutionell verankerten Reibereien der mit verschiedenen Souveränitätsrechten ausgestatteten politischen Körperschaften hinwies (Hamilton et al. 2003, S. 106). Die Nullifikationsdebatte, die Tocqueville während seines Aufenthaltes in den USA miterlebte und die das ganze Land in Aufruhr versetzte, verlieh Hamiltons Argument eine geradezu prophetische Qualität (Tocqueville 1957, S. 129-130, 147, 205-206). Gegenstand der Auseinandersetzungen war die Frage, ob ein Bundesstaat, in diesem Fall South Carolina, das Recht habe, Bundesgesetze innerhalb seiner Staatsgrenzen aufzuheben. Damit stand zugleich zur Debatte, ob die mit der Verfassung verabschiedeten Bestimmungen, in denen das Verhältnis zwischen Bund und Staaten recht weit und mehrdeutig gefasst worden war, ausreichten, den politischen Konflikt im Zaum zu halten.

Die Gründungsväter schienen hierin selbst ihre Zweifel gehabt zu haben. James Madison stellte die Fragilität des Konstruktes, das er 1788 im „Federalist No. 39“ als „weder eine nationale noch eine föderale Verfassung“, sondern als „eine Mischung aus beidem“ (Hamilton et al. 2003, S. 236-243, 242) bezeichnete, stets heraus. 1831, im Kontext der Nullifikationskrise, gestand er mit Rückblick auf die mehr als 40 Jahre andauernden Debatten ein, dass ihm im „Federalist No. 39“ die Sprache gefehlt habe, um die Form der neuen Ordnung, wie sie durch die Verfassung der Vereinigten Staaten geschaffen worden war, angemessen zu beschreiben. Er musste alte Begriffe mit neuen Bedeutungen aufladen, um die neue politische Ordnung begrifflich zu fassen; und so sei ihm schließlich klar geworden, dass die Regierung der Vereinigten Staaten eine „Neuheit und ein Konstrukt“ darstellen würden (Madison 1910, S. 475). Gleichzeitig betonte Madison den Beispielcharakter des amerikanischen Demokratiemodells (Madison 1865, S. 142). Madison war sich, trotz der andauernden politischen Auseinandersetzungen, der Bedeutung der Amerikanischen Republik für die Demokratisierung und konstitutionellen Reformen des 19. Jahrhunderts bewusst (Osterhammel 2009, S. 107). Sein französischer Briefpartner Marquis de Lafayette, der seit der Unabhängigkeitserklärung eine Funktion als Vermittler amerikanischer republikanischer und föderaler Ideen in Europa wahrnahm, teilte Madisons Beobachtung (Kramer 1996, S. 25). Auch wenn die Verfassung der Vereinigten Staaten deutliche Schwächen aufwies, so bildete sie doch eine gute Grundlage für eine neue Form demokratischer Repräsentation und Mitbestimmung.

Es ist daher nicht ganz unerheblich, dass es ausgerechnet Lafayette war, den Tocqueville und Beaumont um Hilfe bei der Vorbereitung ihrer Reise in die USA baten, sodass von Anfang an der amerikanische Föderalismus im Brennpunkt ihres Interesses stand (Schleifer 2000, S. 115-157; Pierson 1996). Lafayette stattete sie nicht nur mit den notwendigen Empfehlungsschreiben aus, die ihnen die Türen zu den wichtigsten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens öffneten, sondern hatte mit seinem Reisebericht aus den Jahren 1824 und 1825 auch einen detaillierten Routen- und Themenplan vorgelegt (Tocqueville 1967, S. 106; Kramer 1996, S. 185-226). Auf Lafayettes Empfehlung hin trafen sich Beaumont und Tocqueville im Juni 1831 in New York mit James Kent, der ihnen einige Tage später die vier Bände seiner „Commentaries on American Law“ zukommen ließ, und diskutierten mit Albert Gallatin über die Funktion des Rechtsstaates als „dem Regulator widerstrebender Tendenzen in unserer Demokratie“ (Pierson 1996, S. 139). Auf ihrer Reise besuchten sie aber auch John C. Spencer, mit welchem sie die Vorteile des Zwei-Kammernsystems diskutierten (Tocqueville 1957, S. 68), sowie Francis Lieber, Jared Sparks und dessen engen Freund Edward Everett, den Lafayette ebenfalls auf seiner Reise schätzen gelernt hatte (Levasseur 1829; Pierson 1996, S. 375-380, 393). Bei diesen Gesprächen gab Sparks, den Tocqueville bereits 1828 in Paris kennengelernt hatte (Adams 1898, S. 7), den beiden Reisegefährten seine eigene kurze Zusammenfassung der amerikanischen Demokratie: „Das politische Dogma dieses Landes lautet, dass die Mehrheit immer Recht hat.“ Nichtsdestotrotz hätten die Amerikaner aber auch politische Institutionen geschaffen, um „die Leidenschaften und Fehler der Demokratie“ unter Kontrolle zu halten. Für Tocqueville folgenreich erläuterte Sparks ihm die Entstehung und die Funktionen der Gemeinden, insbesondere in Neuengland, und benannte dabei den Zusammenhang von *Gemeindegeist* und republikanischen Prinzipien in der politischen Kultur Nordamerikas (Tocqueville 1957, S. 96; Adams 1898, S. 7-9; Kloppenborg 2006, S. 362-365). Unmittelbar nach seinem Besuch bei Jared Sparks notierte Tocqueville in sein Reisetagebuch: „Eine demokratische Regierung ist eine so gefährliche Maschinerie, selbst in Amerika, dass man Vorkehrungen gegen ihre Fehler und Leidenschaften treffen muss. Die Einrichtung des Zwei-Kammern-Systems, das Vetorecht der Gouverneure und überall Gerichtshöfe“ (Tocqueville 1957, S. 178). Diese institutionellen und politisch-kulturellen Absicherungen schienen umso notwendiger, als „dieses System“, wie Achille Murat es in seinen „Lettres sur les États-Unis“ beschrieben hatte, „für jeden Hauch der öffentlichen Meinung empfänglich“ sei und es scheinbar nicht in seiner Macht stehe, „ihr zu widerstehen“ (Murat 1830, S. 28).

Prägend war für Tocqueville aber auch seine Begegnung mit John McLean. Dieser war von Präsident Andrew Jackson zum Richter am *Supreme Court* der Vereinigten Staaten berufen worden. Er diskutierte mit Tocqueville die föderale Struktur der amerikanischen Union. In seinem Reisetagebuch notierte Tocqueville McLeans Worte: „Was mir an unserem Republikanismus besonders lebenswert erscheint, ist die Teilung in Staaten. Ich glaube nicht, dass wir mit unserer Demokratie die Union lange regieren könnten, wenn es nur ein Volk gäbe. [...] Ich meine, dass die föderale Form gut für das Glück der Völker ist. Die Legislative einer großen Nation könnte niemals im Detail die lokalen Interessen erfassen, wie es

die Legislative einer kleinen Nation vermag. Wir haben mit unserer Organisation das Wohlergehen eines kleinen Volkes und die Stärke einer großen Nation“ (Tocqueville 1957, S. 127). Die Darstellungen McLeans schienen dahin zu gehen, dass die Amerikaner das bereits von Montesquieu hervorgehobene Dilemma einer republikanischen politischen Ordnung gelöst hätten (Montesquieu 1769, S. 259-260; Richter 1970, S. 74-102). Die Amerikaner hätten eine föderale Republik gegründet, welche nach McLean die Vorzüge einer kleinen Nation mit jenen einer großen kombiniert und dabei die Schwächen beider kompensiert habe. Gleichzeitig boten die Erörterungen von McLean zum amerikanischen Bundesstaat Anknüpfungspunkte an die Diskussionen, welche Tocqueville einige Monate zuvor mit Jared Sparks über die Bedeutung von lokalen Formen demokratischer Bürgerbeteiligung und Selbstregierung geführt hatte. Noch am gleichen Tag schrieb er seinem Bostoner Briefpartner über die „immense Bedeutung“, welche es für ihn habe, „jene Prinzipien, Formen und Mittel der lokalen Regierung vor Ort zu studieren, da wir seit langem in Frankreich nach geeigneten Modellen suchen. Nichts ist schwieriger, als ein solches System zu verstehen, das zwar in Büchern beschrieben wurde, das dort aber nur nach seinen Grundprinzipien und unter methodischen Gesichtspunkten abgearbeitet ist“ (Tocqueville 1986, S. 36). Tocqueville erkannte zwischen den Erläuterungen John McLeans zum föderalen System der Vereinigten Staaten und den sozialen und politischen Praktiken der lokalen Selbstregierung, welche ihm Sparks zuvor erklärt hatte, einen Zusammenhang, der für seine Beschäftigung mit dem politischen System und der politischen Kultur Nordamerikas von enormer Bedeutung war.<sup>1</sup>

Tocquevilles Insistieren auf den Punkt, dass nur durch die Analyse der Verfassungswirklichkeit und der sie tragenden politischen Kultur und Praxis die amerikanische Demokratie zu erfassen sei, erregte auch bei Jared Sparks Interesse. In sein Tagebuch notierte er, dass er Tocqueville versprochen habe, auf dessen Anfrage hin einen Essay über „die Kommunen und Stadtverwaltungen in New England“ zu schreiben: „Die Prinzipien sind wichtig in Bezug auf die anstehenden Reformen in der Kommunalverwaltung in Frankreich. Ich habe mein Versprechen gegeben, eine Abhandlung mit dem Titel: ‚Observations on the Town Governments of Massachusetts‘ zu schreiben. Ich habe darin die Gründungsphase der Städte und den Fortschritt der Einwohner bei der Selbstverwaltung zu beschreiben, wie ein Abbild des Systems zu geben, wie es heute existiert“ (Adams 1898, S. 17-29). Dieser Essay wurde zu einer wichtigen Grundlage für Tocquevilles „De la Démocratie en Amérique“ (Aiken 2013, S. 19). Gleichzeitig war sich Tocqueville vor dem Hintergrund seiner Gespräche mit Jared Sparks und Francis Lieber auch bewusst, wie voraussetzungsvoll das Funktionieren des föderalen Systems war und wie unwahrscheinlich es eigentlich blieb, dass die Einzelstaaten und der Bund „in ihren Einflussphären“ gehalten und nicht permanent in Konflikte über ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche hineingezogen würden (Tocqueville 1957, S. 269). Nur „ein sehr aufgeklärtes und mit den Formen der repräsentativen Demokratie vertrautes Volk“ könne dieses System aufrechterhalten, schloss Tocque-

1 Ich danke Juri Auderset für diese wichtigen Hinweise.

ville: „Die Verfassung der Vereinigten Staaten ist ein wunderbares Werk“, aber es habe mehr als 150 Jahre gebraucht, um die Praxis und Gewohnheit provinziellen Regierens einzuüben, sodass schließlich eine beschränkte Zentralregierung errichtet hätte werden können. Ohne diese Voraussetzung wäre es, so Tocqueville, nicht zu einer solchen „exzellenten und föderalen Verfassung“ gekommen (Tocqueville 1957, S. 269).

Die von Tocqueville hervorgehobenen Voraussetzungen, zu denen nach Francis Lieber und Jared Sparks die autonom verwalteten Kommunen gezählt hatten, fanden im „Federalist“ jedoch keine Erwähnung, auch wenn sie in den historischen Debatten eine zentrale Rolle spielten. Denn sowohl Verfassungsbefürworter als auch Verfassungsgegner waren sich 1787 einig gewesen, dass die reine Demokratie kein geeignetes Modell für die Organisation eines Flächenstaates darstelle; im Gegensatz zu den Befürwortern verzichteten ihre Gegner aber auf eine komplette Ablehnung der direkten Demokratie. Für sie war diese kein Modell für die politische Organisation der einzelnen Staaten und schon gar nicht für die Vereinigten Staaten. Sie hätte aber ihren legitimen Ort in den Gemeinden. Zur Debatte stand folglich die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen nationalen, einzelstaatlichen und lokalen Organen. Die Gespräche, die Tocqueville während seiner Reise mit Richtern, Historikern, Journalisten und Politikern führte, sensibilisierten ihn für diese Fragen und Probleme der amerikanischen Verfassungswirklichkeit und Demokratie. Sie lenkten seinen Blick auf deren historische Entwicklungen und die theoretische Begründung einer pluralen und föderalen Demokratie. Dies führte unter anderem dazu, dass sich Tocqueville ab Ende Dezember 1831 intensiv mit den Essays von Hamilton, Madison und Jay auseinandersetzte und sich dabei insbesondere zur Frage der föderalen Konstruktion und zu deren Verhältnis zum Konzept der Volkssouveränität ausführliche Notizen machte (Tocqueville 1957, S. 266-273; Pierson 1996, S. 604-607; Schleifer 2000, S. 116-120). Kernpunkt dieser Debatten war das optimale Maß an Responsivität, das einem Repräsentativsystem zugrunde gelegt werden musste. Die *Anti-Federalists* machten den Punkt stark, dass die politischen Entscheidungen dort zu fällen seien, wo der Konflikt entstehe, also von den unmittelbar Betroffenen. Die Skepsis gegenüber dem Repräsentativsystem und ein Misstrauen gegenüber seinen Vertretern gehörten für sie unmittelbar zusammen (Storing 1981, S. 11-23).

Dagegen prägten die „Federalist Papers“ ein neues Ideal repräsentativer Demokratie. Die große Republik sei so zu organisieren, dass kein Staat und kein Bürger einer schädlichen Übermacht mit allen Folgen des Machtmissbrauchs ausgesetzt werde. Trotz der Verteidigung der Bundesstaatlichkeit und des Mehrheitsprinzips als demokratische Form der Entscheidungsfindung solle durch getrennte Regierungssysteme die absolute Souveränität der Union gebrochen und eine Restsouveränität der Staaten und politischen Einheiten dort gewahrt werden, wo eine nationale oder überregionale Koordination nicht erforderlich sei. Zudem verteidigten die *Federalists* mit ihrem neuen Repräsentationsmodell die Vielfältigkeit des politischen Gemeinwesens. Das bedeutete zugleich das Bekenntnis zur Pluralität politischer Überzeugungen und die Akzeptanz von Partikularinteressen. Die grundsätzliche, aber etwas naive pluralistische Argumentation von Madison im „Federalist Nr. 10“ ist bekannt. Factions seien in der modernen Demokratie un-

ausweichlich. Verhindert werden müsse aber, dass einige dieser Interessengruppen in eine permanente Machtstellung gerieten. Das geschehe nicht durch Verbot, sondern durch Ausweitung der Möglichkeiten der Artikulation von Interessen, die nur ein großer Flächenstaat biete. Je mehr Factions es gebe, desto unwahrscheinlicher werde es, dass sich feste Koalitionen bilden und eine von ihnen die Oberhand gewinnen könne. Es sei die Größe der politischen Einheit der USA, die zum Vorteil gegenüber den alten Demokratien werden solle<sup>2</sup>, insofern sie die Garantie für ein stabiles demokratisches Gemeinwesen liefern könne, welches nicht von beständigen Mehrheiten dominiert werde.

Wie stark die republikanische politische Kultur mit den institutionellen Arrangements der Verfassung und dem amerikanischen *self-governement* verquickt seien, diskutierte Tocqueville immer wieder auf seiner Reise. Dabei warf er auch die Frage auf, inwieweit die amerikanisch republikanischen Prinzipien auf Europa übertragen werden könnten. Das war das entscheidende Thema zwischen ihm und Lafayette bei seiner Abfahrt in die Vereinigten Staaten gewesen. Tocqueville gab einer solchen Vorstellung nun allerdings eine generelle Absage. In seinem Tagebuch notierte er: „Wie kann ein Mann, der Amerika gesehen hat, glauben, dass man die politischen Gesetze in gleicher Weise auf Europa übertragen kann? [...] Ich glaube nicht mehr daran, man kann sich nicht so sehr täuschen“ (Tocqueville 1957, S. 92).

### 3. Die französische Debatte über kommunale Selbstverwaltung

Tocquevilles Interesse am politischen System der USA und seine Bewunderung für das demokratische Selbstverständnis der Amerikaner bildete zwar den Ausgangspunkt für die Arbeit an seiner Analyse der amerikanischen Demokratie, seine eigentliche Fragestellung war indes aus den politischen Debatten in Frankreich abgeleitet. Sie ergab sich aus der Klage über die politisch-soziale Atomarisierung im postrevolutionären Frankreich und das Verschwinden der ständischen „Körperschaften“, was als Gefahr für einen neuen demokratisch-zentralistischen Despotismus gedeutet wurde (Serre 1866, S. 31). Der Zentralismus hatte in diesen Debatten zwar seinen historischen Stellenwert, da er eine Restauration des *Ancien Régimes* zu verhindern half, er musste jedoch reduziert werden, weil er einer weitgehenden Entpolitisierung der Gesellschaft und einer unkontrollierten Verwaltung Vorschub leistete. Dementsprechend prägte die Suche nach neuen administrativen und politischen Einheiten die öffentliche Diskussion, die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts stark auf das englische Vorbild bezogen blieb (Villèle 1888, S. 499). In diesen Auseinandersetzungen, in denen sich die Royalisten für die Provinzen und Departments als vernachlässigte Körperschaften stark machten, rückten die Liberalen, sofern sie überhaupt Kritik am Pariser Zentralismus übten, die kommunalen Probleme in den Mittelpunkt. Viele von ihnen waren jedoch der

---

2 Madison griff mit dieser Argumentation eine Beweisführung auf, die sich bereits bei David Hume fand. Der große Skeptiker schrieb über das Problem der Fraktionsbildung im englischen Parlament: „Personale Faktionen entstehen am ehesten in kleinen Republiken. Hier wird jede interne Auseinandersetzung zu einer Staatsaffäre“ (Hume 1988, S. 52).

Meinung, dass die Garantien der bürgerlichen und politischen Rechte durch die allgemeinen Staatsgesetze und durch die Kontrolle der Exekutive durch die Kammern geschützt seien. Die Bürger bräuchten ihre lokalen Gremien deshalb überhaupt nicht mehr zu politischen Körperschaften auszubauen, um sich gegen die Macht des Staates zu wehren. Die Liberalen neigten damit prinzipiell zu einer Entpolitisierung der Debatte, wie es nicht zuletzt Royer-Collard, einer der führenden Vertreter der *Doktrinäre*, deutlich machte. In seiner Rede vor der Deputiertenkammer am 13. April 1818 vertrat er die These, dass die Gemeinden eigene Interessen zu verwalten hätten, die mit dem Schutz bürgerlicher Rechte versehen werden müssten. Mit der Abgrenzung von bürgerlichen und staatlichen Rechten nahm er jedoch der Debatte ihre politische Relevanz. Für Royer-Collard waren die Gemeinden vorstaatliche Gebilde, die wie die Familien einen eigenen Gesellschaftsbereich gebildet, aber keine politische Verantwortung getragen hätten. Politische Verantwortung habe allein der Staat innegehabt, der sich prinzipiell an anderen Gesetzen als die der Gemeinde orientiert habe (Archives parlementaires Bd. 21, S. 742-743).

Tocqueville erteilte mit seinem Hauptwerk sowohl derartigen liberalen Bestrebungen als auch den neofeudalen Vorstellungen der Royalisten eine Absage. Dies machte er bereits mit den generellen Thesen deutlich, die sein Hauptwerk wie einen roten Faden durchziehen: Für Tocqueville gab es erstens keinen Zweifel daran, dass das Zeitalter der Demokratie angebrochen und der damit verbundene gesellschaftliche Wandel unaufhaltbar war (Tocqueville et al. 2010a, S. 12). Das war zugleich eine Kampfansage an die Royalisten in Frankreich. Denn zur Demokratie als sozialer Bewegung gehörten für Tocqueville eine immer weiter fortschreitende Angleichung der gesellschaftlichen Bedingungen und Lebenswelten sowie die weitgehende Nivellierung sozialer Schranken und Unterschiede. Die Vereinigten Staaten von Amerika gaben für Tocqueville dabei nicht nur das Bild einer freiheitlichen Demokratie ab, sie waren zweitens auch wegweisend für die gesellschaftliche Zukunft Europas. Das bedeutete für Tocqueville nicht, dass die politischen Institutionen Amerikas auch für Europa und vor allem für Frankreich zwingend gewesen wären; er lehnte eine solche Übertragung, wie aus seinen Reisenotizen hervorgeht, sogar ab (Tocqueville et al. 2010a, S. 27). Denn, so Tocqueville, die Demokratie habe drittens deutliche Schwächen; ja sie sei gefährlich (Tocqueville et al. 2010a, S. 14). Die größte Gefahr stelle dabei ihr Hang zum Despotismus der Mehrheitsentscheidungen dar. „Was ich der demokratischen Regierung, wie man sie in den Vereinigten Staaten organisiert hat, am meisten zum Vorwurf mache“, schrieb er, „ist nicht ihre Schwäche, wie viele Leute in Europa behaupten, sondern im Gegenteil ihre unwiderstehliche Kraft. Und was mich in Amerika am meisten abstößt, ist nicht die dort herrschende äußerste Freiheit, sondern der geringe Schutz gegen die Tyrannei [der Mehrheit]“ (Tocqueville et al. 2010a, S. 414). Diese entscheide nicht nur in allen Verfassungsorganen, sie dominiere auch die politische Kultur des Landes und mache damit den Pluralismus der politischen Meinungsbildung, wie er einst von den Verfassungsvätern angedacht gewesen sei, tendenziell zunichte (Tocqueville et al. 2010a, S. 414-415).

Seinen Grundeinschätzungen fügte Tocqueville noch eine vierte These hinzu. Sie lautete, dass die Schwächen der Demokratie nur durch mehr Demokratie zu

bewältigen seien. Legte die Annahme, dass die Demokratie Entgleisungen kenne, noch verfassungsrechtliche Beschränkungen und eine weitgehende Verrechtlichung des demokratischen Staates nach amerikanischem Vorbild nahe, um Auswüchsen parlamentarischer Entscheidungen Grenzen zu setzen, so implizierte die letzte These neue Formen demokratischer Entscheidungsfindung und Mitbestimmung. Tocqueville siedelte diese auf der kommunalen Ebene an. Die vierte These berührt damit unmittelbar das Arrangement der Gewaltenteilung und das Verständnis demokratischer Verwaltungsstrukturen. Tocqueville machte sowohl im ersten wie im zweiten Band von „De la Démocratie en Amérique“ deutlich, dass er daran interessiert war, das Prinzip der Volkssouveränität nicht nur als Verfassungsprinzip, sondern vor allem als Leitidee der politischen Institutionen sowie der politischen Kultur und Praxis zu deuten. Damit legte Tocqueville den Nerv der französischen Verwaltungsdebatte frei. Nicht die antizentralistische Forderung als solche, sondern ihr politischer Stellenwert und ihre demokratietheoretische Bedeutung bildeten den Kernpunkt der Debatte. Der Verwaltungsdiskurs berührte folglich unmittelbar den Legitimationsdiskurs nationaler Souveränität. Der spezifische französische Diskurs beruhte seit 1789 auf dem Ideal der einen und einheitlichen Nation, deren politischen Zusammenhalt es gegen alle partikularen Interessen durchzusetzen galt. Die Fokussierung auf den Einheitsgedanken war dem Bemühen geschuldet, die regional und sozial zersplitterte Ständegesellschaft des 18. Jahrhunderts durch die Gemeinschaft gleicher Bürger zu ersetzen (Krause 2008, S. 123). Die uneingeschränkte Übertragung der Souveränitätsrechte auf ein Repräsentationsorgan kritisierten jedoch Befürworter wie Gegner der Demokratie gleichermaßen. Viele von ihnen betrachteten die uneingeschränkte Übertragung der Souveränitätsrechte als Ursache eines neuen Despotismus, den sie in Robespierre und Napoleon gleichermaßen verkörpert sahen (Constant 1814, S. 102).

Ausgangspunkt der Debatte bildete folglich die Kritik am französischen Repräsentationsmodell, die mit der Forderung nach einer Dezentralisierung des französischen Staates durch eine weitreichende Verwaltungsreform verbunden wurde. Ein wichtiger Auslöser war dabei die Zerstörung der kommunalen Selbstverwaltung unter Napoleon Bonaparte. Dieser hatte den „Verfassungsstaat nicht auf dem Grundsatz der Verantwortlichkeit der Verwaltung nach den Gesetzen des Landes“ durchgesetzt, sondern eine Verwaltung geschaffen, die nach „Ministerverantwortlichkeit“ arbeitete (Gneist 1869, S. 71). Die Staatsverwaltung, die von der Zentralregierung in Paris über die von ihr ernannten Departments-Verwaltungen bis hin in die Kommunen reichte, hatte die Eigenständigkeit der Kommunen und vor allem auch deren demokratische Strukturen, wonach die Kompetenzen zwischen dem Rat (*conseil*) und dem von diesem gewählten (und nicht bestellten) Bürgermeister zu teilen waren, zerstört. Die drei Ebenen der Staatsverwaltung, *Mairie*, *Arrondissement* und *Département*, bildeten fortan die hierarchischen Stufen eines zentralistischen Staates, dessen Personal direkt den Ministerien in Paris unterstand. D. h. auch der Bürgermeister in den Kommunen war noch weisungsgebundenes (unterstes) Staatsorgan. Ihm stand ein Munizipalrat zur Seite,

der weder Beschluss- noch Kontrollbefugnis besaß.<sup>3</sup> Aus den Anmerkungen Hervé de Tocquevilles, dem Vater von Alexis de Tocqueville, zum Manuskript von „De la Démocratie en Amérique“ geht hervor, wie bedrückend und lähmend die Situation, vor allem nach den zerstörten Hoffnungen in Folge der Verfassungsänderung von 1814, empfunden wurde: „Nach Stand der Dinge, wie sie die Charta von 1814 geschaffen hat“, schrieb Hervé de Tocqueville, „ist der König überall präsent. [...] Sein Einfluss ist in allen Teilen der Verwaltung zu spüren. Ohne ihn kann sie nichts; sie tut nichts ohne Erlaubnis“ (Tocqueville u. Nolla 2010, S. 145; Tocqueville 2012, S. 211).

Benjamin Constant, der die Einschränkung des Verwaltungszentralismus zu den wichtigsten politischen Aufgaben zählte, hatte im Kapitel „De l’uniformité“ seiner Schrift „De l’esprit de conquête et de l’usurpation“, die 1814 in dritter Auflage erschien, den „Patriotismus, der aus den lokalen Einheiten erwächst“, als einzig wahren beschrieben (Constant 1814, S. 52). 1815 wiederholte er in seiner Schrift „Principes de Politique“ die These, dass sich nur in den Gemeinden mit einer gewissen Eigenständigkeit staatsbürgerlicher Gemeinsinn entwickeln könne. Im zwölften Kapitel, dem er den Titel „Du pouvoir municipal, des autorités locales et d’un nouveau genre de fédéralisme“ gab, forderte er eine deutliche Abgrenzung der Verantwortungsbereiche in der Verwaltung des Landes. Die nächsthöhere Gemeinschaftsordnung solle gegenüber der unter ihr stehenden nur eine subsidiäre Funktion haben, und folglich nur jene Aufgaben übernehmen dürfen, die das Vermögen der kleineren Einheiten übersteigen würden (Constant 1815, S. 193-204).

Dennoch legte Constant keinen konkreten Vorschlag für die Umsetzung einer solchen Verwaltungsreform vor. Weder schienen ihm staatliche Ernennung noch bürgerschaftliche Wahl geeignet, den Kommunen Eigenständigkeit zu geben, konnte er darin doch entweder nur eine Instrumentalisierung der Kommune durch den Staat oder eine autonomistische Verselbständigung der Gemeinden entdecken, die wiederum die politische Einheit des Staates in Frage stellte. Dabei übersah er, dass die Debatte um kommunale Selbstverwaltung in Frankreich viel älter war und bis ins Ancien Régime Ludwigs XIV. reichte. Marquis d’Argenson hatte die kommunale Selbstverwaltung in „Consideration sur le gouvernement de la France“ (1764)<sup>4</sup> als „Demokratie in der Monarchie“<sup>5</sup> bezeichnet. Zum Schutz der Bürger vor staatlichen Übergriffen plädierte Argenson für selbstständige Verwaltungsbezirke, Departements und Munizipalitäten. An die Stelle königlicher Beamter sollten gewählte Behörden treten. Auf diese Weise, hoffte Argenson, könne der herkömmliche Ämterschacher beendet werden. Gewählte Gemeindebehörden würden außerdem der Staatsverwaltung treuer dienen als erbliche Beamte. Argenson fasste seine Verwaltungsreform in 54 Artikeln zusammen. Die untergeordnete lokale Verwaltung solle von der Regierung gelöst werden, ohne dass sie jedoch deren Aufsicht entzogen wäre. Die Stärkung der Gemeinden war für Argenson eine wichtige

3 Für die zeitgleiche Entwicklung in den deutschen Staaten vgl. Wolfgang Krabbe (1989, S. 15-16).

4 Das Werk wurde sieben Jahre nach Argensons Tod veröffentlicht. Das Manuskript trägt das Datum 1737 (vgl. Gessler 1957).

5 Argenson spricht von einer „veritable démocratie qui reside au milieu de la monarchie“ (Argenson 1764, S. 28).

Voraussetzung, um die unterschiedlichen öffentlichen Interessen im Staat (lokale, regionale und royalistische) miteinander in Einklang zu bringen. Zudem erhoffte sich Argenson durch die Versammlung der freien Gemeinden eine bessere politische Repräsentation, als dies über die drei Stände (Adel, Geistlichkeit und Dritter Stand) möglich sei (Argenson 1764, S. 30). Ähnlich argumentierte auch Guillaume Lamoignon de Malesherbes, Tocquevilles Urgroßvater mütterlicherseits, der 1775 in seinem „Mémoire pour servir à l’histoire du droit public de la France en matière d’impôts“ das Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung als ein Naturrecht („droit naturel“) verteidigte (Malesherbes u. Ager 1779, S. 23). Sowohl für Argenson als auch für Malesherbes galten lokale Formen der Selbstverwaltung als Sicherheit gegen einen despotischen Zentralismus, aber auch als eine angemessene Form politischer Repräsentation in einem großen Flächenstaat. So progressiv diese Vorschläge zu einer Verwaltungsreform aber auch waren, so wenig bildeten sie im Ancien Régime einen Gegenentwurf zum zentralistischen Staat. Für Autoren wie Guillaume Francois Le Trosne (1764), Anne Robert Jacques Turgot (1780), Lucien Laugier (1799), Jaques Necker (1781) oder Pierre Samuel du Pont de Nemours et al. (1788) waren staatliche Bürokratie und kommunale Selbstverwaltung lediglich zwei sich ergänzende Verwaltungsstrukturen (Tocqueville 1952).

Die Autoren des postnapoleonischen Frankreichs entdeckten erst nach und nach diesen breiten Diskurs kommunaler Selbstverwaltung des Ancien Régimes. Allerdings suchten sie je nach politischem Lager deutlich andere Anknüpfungspunkte. Die Royalisten, welche stark von Montesquieu beeinflusst waren (Montesquieu 1769, S. 306-378; Dijn 2008b), strebten nach einer Revitalisierung des ländlichen Adels. Durch ihn sollte die Regierung vor Despotismus und Anarchie gleichermaßen geschützt werden. Angelpunkt ihres Programms war eine Reform der Eigentumsrechte. Das egalitäre Erbrecht, wie es die Revolution durchgesetzt hatte, sollte rückgängig gemacht werden, um auf diese Weise den einheitlichen Besitz von Land zu schützen. Dabei verwiesen die französischen Royalisten auf das englische Beispiel<sup>6</sup> und setzten 1814 das französische Zwei-Kammernsystem durch, das sich direkt an das englische anlehnte. Zugleich machten sie aber auch deutlich, dass das englische System nicht eins zu eins auf Frankreich zu übertragen sei. Eine *Chamber of Peers* hielten sie nicht für ausreichend, um Freiheit und Stabilität aufrechtzuerhalten. Konstitutive Funktion bei der Sicherung von Freiheit schrieben sie stattdessen dem Landadel zu. Eine ihrer wichtigsten Stimmen war Charles Cottu, Rat beim königlichen Gerichtshof zu Paris.

Zu Beginn der Restaurationsepoche war Cottu nach England entsandt worden, um das englische Justizsystem zu untersuchen. Sein Buch „De l’administration de la justice criminelle en Angleterre, et de l’esprit du gouvernement anglais“ (1820) dokumentiert die Früchte dieser Reise. Cottu konzentrierte sich in seiner opulenten Schrift nicht nur auf das institutionelle Gefüge Englands, sondern auch auf die Gewohnheiten und Sitten, auf denen das englische Verwaltungssystem beruhte. Dabei kam er zu dem Schluss, dass Freiheit in der Monarchie an einen unabhängigen Adel geknüpft werden müsse, der dafür Sorge trage, dass despotische Ten-

6 Zur Bedeutung des „modèle anglais“ im 19. Jahrhundert vgl. Paul Bastid (1954) und Theodore Zeldin (1959, S. 40-58.)

denzen einer zentralen Regierung ausgeglichen würden. Cottu war davon überzeugt, dass das Englische Modell auf einer starken Landaristokratie beruhe. Sie beherrsche das Land, nicht der König. Denn der Adel kontrolliere die lokale Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Dieser Einfluss des Adels bringe viele Vorteile: hohes Ansehen der Justiz, geringer Handlungsbedarf der Regierung, starker Widerstand gegen despotische Tendenzen einer Zentralregierung. Das englische System lehre, so Cottu, dass politische Freiheiten an einen starken Adel geknüpft seien. Grundlage sei jedoch, dass der Adel erhalten bleibe, d. h. letztendlich dass die alten Erbrechte unter einem veränderten Erbrecht gewahrt blieben. Ausführlich beschreibt Cottu, wie in England, trotz eines egalitären Erbrechts, das Land nach alter Familientradition jeweils nur an den ältesten Sohn vererbt werde (Cottu 1820, S. 1-2). Cottu war in seiner Schrift jedoch sehr darauf bedacht, den Adel nicht als eine isolierte Schicht innerhalb der Gesellschaft, sondern als „oberste Stufe in der bürgerlichen Rangordnung“ darzustellen. So argumentierte Cottu, dass sich der Adel beständig mit dem Bürgertum gemischt habe, da nur der Erstgeborene allen Besitz und alle Vorrechte geerbt hätte, während die anderen Nicht-Erben in alle Gewerbs- und Berufsklassen gestrebt seien. Auch zöge er sich nicht aus dem gesellschaftlichen und politischen Leben zurück, sondern sorge für die administrative Verwaltung seiner Gemeinde und nehme im Parlament, seinem Stand und seinen Erfahrungen in der Verwaltung entsprechend, wichtige Ämter ein (Cottu u. Hornthal 1821, S. 456-457). Mit Cottus Worten: „In dieser von unserer so verschiedenen Aristokratie findet das Bürgertum seine Verteidigung, die Freiheit ihre Schutzwehr, und die Konstitution ihre stärksten Grundpfeiler“ (Cottu u. Hornthal 1821, S. 457).

Das politische Programm der Royalisten wurde von liberalen Denkern wie Benjamin Constant, Francois Guizot und Pierre-Paul Royer-Collard scharf angegriffen (Jaume 2000; Dijn 2008a). Ihr wesentlicher Kritikpunkt war der Anspruch der französischen Aristokratie, das Volk politisch zu repräsentieren, denn darin sahen sie nur den Anspruch des Adels auf seine traditionelle Rolle als Schutzherrn der ländlichen Bevölkerung. Gegen diesen modernen Feudalismus, der mit Hilfe veralteter Titel und Auszeichnungen eine überholte Aristokratie errichten wolle, führten sie an, dass der soziale Zustand, wie er vor der Revolution bestanden habe, nicht wieder herzustellen sei (Journal des Débats, 8.1.1829, S. 1). Aus dieser Perspektive wurde jedes ständische Modell abgelehnt. Der soziale Wandel im 18. Jahrhundert und die politische Revolution von 1789 hätten Frankreich zu einer demokratischen Gesellschaft gemacht. Selbst wenn man bereit sei zuzugestehen, dass in England der Adel eine wichtige Rolle spiele, so könne er doch kein soziales Element im post-revolutionären Frankreich bilden. Dies galt für Constant umso mehr, als die französischen Adligen ihre Zugehörigkeit zur Nation durch das Beharren auf ihren Privilegien in Frage gestellt hätten. Er sah in ihnen weder politische Repräsentanten des Landes noch waren sie für ihn prädestiniert für die kommunale Selbstverwaltung. Constants Plädoyer für eine starke Verrechtlichung der Verwaltung und eine wirksame Kontrolle der Regierung durch das Haushaltsrecht des Parlaments (Charte constitutionnelle, Art. 47) hatte jedoch seine Grenzen (Bastid 1966, S. 1052-1059; Geiss 2011, S. 75). Vor allem waren die Gefahren einer starken Zentralregierung deutlich greifbar, wie es die schnellen politischen

Wechsel (1799, 1804, 1814 und 1830) deutlich vor Augen führten (Tocqueville 1952, S. 193-194).

Effektiven Widerstand und eine bessere Kontrolle sahen die Gemäßigten im Kabinett Richelieus und unter der Regierung Villèle in einer weitgehenden Dezentralisierung des administrativen Systems. Einer der pointiertesten Verfechter solch einer Verwaltungsreform wurde Amable-Guillaume-Prosper de Barante. Sein wichtigstes Buch in der Restauration ist der schmale Band „Des communes et de l'aristocratie“ (1821), der fast zeitgleich mit Cottus Werk erschien und einen radikalen Vorschlag zur Dezentralisierung kommunaler Verwaltung enthielt. Barante warnte vor dem Appell nach einer Scheinaristokratie und forderte eine Ordnung, in der sich eine vom Vertrauen der Bevölkerung getragene Führungsschicht bewähren könne. Die Lösung sah er in einer Stärkung der kommunalen Freiheiten. Frei gewählte Räte in jedem Department sollten die Selbständigkeit der Kommunen wahren. Barante propagierte gegen Despotie und Konterrevolution somit das Mittel stärkerer Kommunen. Die Wiederbelebung der lokalen Aristokratie lehnte er dabei strikt ab (Barante 1821, S. 93). Statt einer Wiederbelebung der lokalen Aristokratie hielt Barante regionale Identität und Selbstverwaltung für notwendig, um Amtsmissbrauch und Anarchie gleichermaßen zu widerstehen. Folglich setzte er sich für dezentrale Verwaltungsstrukturen ein. „Wenn [...] die Gesellschaft besser verwaltet werden soll, dann nur [...], indem man den kommunalen Vertretern im kommunalen Bereich Unabhängigkeit gewährleistet, denn der ganze Protest richtet sich gegen die Usurpation“ (Barante 1821, S. 171). Dezentralisierung wurde für ihn infolgedessen zu einem Instrument der sozialen Reorganisation der Gesellschaft (Barante 1821, S. 217). Kommunale Gemeinden hätten durch die Wahl ihrer Bürgermeister und durch erweiterte Strukturen kommunaler Selbstverwaltung ihre Eigenständigkeit behalten (Barante 1821, S. 218). Barante polemisierte gegen die Gefahr einer entpolitisierten und zugleich radikalisierten Gesellschaft, die zunehmend in Regierung, abstrakte Administration und Bürger zerfiel. Dagegen setzte er auf lokale Organisationseinheiten von kommunalen Bürgerparlamenten und Formen der Selbstverwaltung zum Schutz von individueller Freiheit und sozialer Stabilität (Barante 1821, S. 252-253). Barante hoffte dabei auf die selbstläufige Entstehung einer „natürlichen Aristokratie“, gebildet aus gewählten Verwaltern auf lokaler Ebene, mithin eine Verwaltungselite. Diese solle aufgrund ihrer Kenntnis der lokalen Besonderheiten und regionalen Konflikte den dominierenden gesellschaftlichen Konflikt zwischen den gebildeten und einflussreichen Wenigen und den ungebildeten und einflusslosen Vielen in den kommunalen Institutionen einhegen. Mit anderen Worten: Die Verwaltungselite sollte so eingebunden werden, dass ihre herausragende Stellung zum Wohl der Allgemeinheit genutzt werden konnte. Darüber hinaus setzte Barante auf die öffentliche Meinung als Schutz der Freiheit in der modernen Gesellschaft im Sinne einer intermediären Gewalt.

Die Schwächen von Barantes Reformvorschlag benannte Benjamin Constant sehr klar. In einem Brief vom Dezember 1821 bedankte er sich zwar bei dem Autor für die Übersendung der Schrift, kritisierte aber zugleich die Trennung von staatlichen und kommunalen Funktionen im Bürgermeisteramt. Danach sei der Bürgermeister nur ein Exekutivbeamter der Gemeindeversammlung, während die

Verwaltungsgeschäfte von einem zusätzlichen Staatsbeamten umgesetzt werden müssten (Barante 1890, S. 542). Das hätte letztendlich eine Aufhebung der kommunalen Selbstverwaltung bedeutet. Barantes Schrift fand daher weder bei den Royalisten noch bei den Liberalen Zustimmung. Das Scheitern der Verwaltungsverordnung im Frühjahr 1821 bremste zudem die Bereitschaft zu einer fortgeführten Reformdiskussion. Erst 1829, im Laufe der parlamentarischen Debatte über eine erneute Verwaltungsreform, spielte Barantes Schrift wieder eine Rolle.

Eine dritte Position nimmt in der skizzierten Verwaltungsreformdebatte Pierre-Paul Henrion de Pansey ein. In seiner Schrift „Du pouvoir municipal, de sa nature, de ses attributions, et de ses rapports avec l'autorité judiciaire“ (1820) beschrieb er ausführlich die Rechte und Pflichten kommunaler Selbstverwaltung, die er deutlich von Legislative und Exekutive auf staatlicher Ebene trennte. Scharf kritisierte er die zentralistische Praxis, nach der alle Beamten des Staates vom König eingesetzt wurden. Dagegen verteidigte er das Recht der Kommunen, ihre Bürgermeister selbst zu wählen: „Dann werden sie nicht mehr Agenten der Regierung sein, sondern sie bleiben Bürgermeister ihrer Städte“ (Henrion de Pansey 1820, S. 28). Für Henrion de Pansey änderte die Wahl der Bürgermeister maßgeblich ihre Stellung innerhalb der Kommune. Denn sie seien nicht länger Beamte des Staates mit rein exekutiver Funktion, vielmehr hätten sie durch ihre Wahl, begrenzt auf die Dauer der Wahlperiode, eine eigene politische Legitimität (Henrion de Pansey 1820, S. 39). Das bedeutete jedoch nicht, dass Henrion de Pansey eine rechtliche Trennung zwischen lokaler und staatlicher Verwaltung anstrebte. Nur die Hierarchie und vertikale Anleitungsmacht hätten durchbrochen werden sollen, um den lokalen Besonderheiten gerecht zu werden und eine Verwaltung zu schaffen, die durch den direkten Umgang mit den Bürgern und eigener demokratischer Legitimität zentralistischer Überreglementierung Grenzen zu setzen vermochte (Henrion de Pansey 1820, S. 103). Dabei betonte Henrion de Pansey den Eigenwert der Kommune, die unabhängig vom Staat eine Form der Selbstorganisation sozialen menschlichen Lebens darstelle und als „natürliche Größe“ erhalten bleiben müsse (Henrion de Pansey 1820, S. 12).

Auch wenn der Diskurs um kommunale Selbstverwaltung im postnapoleonischen Frankreich den des Ancien Régimes aufnahm, so gibt es doch deutliche Unterschiede. Weder Cottu noch Barante oder Henrion de Pansey rangen um neue Formen nationaler Repräsentation. Ihre Kritik bezog sich auf eine zentralistische Staatsverwaltung, die nicht in der Lage sei, regionale Unterschiede und individuelle Freiheiten zu schützen. Zum anderen forderten sie eine öffentliche Kontrolle der Verwaltung, die allein durch das Haushaltsrecht des Parlamentes nicht ausreichend gewährleistet werden könne und dem Anspruch von Transparenz im liberalen Rechtsstaat nicht genüge. Diese Kritik blieb auch nach der Verfassung von 1830, die die Wahl der Munizipalräte verankert hatte, bestehen. Im Hause Tocqueville wurden diese Neuerungen kritisch beurteilt, wie eine Notiz von Hervé de Tocqueville verdeutlicht: „Wir wissen noch nicht, was die Folgen der signifikanten Veränderungen von 1830 sein werden. Das Prinzip der Wahl, das bei der Bildung der Räte festgelegt wurde, fördert es nicht bei den lokalen Körperschaften Forderungen nach Unabhängigkeit, die schwer zu kontrollieren sind [...] Die Zeitungen, die sich royalistisch nennen, fordern die Wiederherstellung der alten

Provinzen und bestehen auf der Schaffung von Regionalräten, die die Verantwortung für die Verwaltung der lokalen Angelegenheiten übernehmen. Es ist wahrscheinlich, dass diese Versammlungen dazu neigen werden, ihre Macht kontinuierlich zu steigern, sodass Frankreich bald eine große Föderation bilden wird, die schwächste aller Regierungsformen, inmitten von Monarchien, die es umgeben“ (Hervé de Tocqueville, in: Tocqueville u. Nolla 2010, S. 145). Sein Sohn, Alexis de Tocqueville, sollte allerdings eine andere Position einnehmen. Seinen politischen Erfahrungsschatz fand er in den Vereinigten Staaten von Amerika.

#### **4. Tocquevilles Zusammenführung der amerikanischen Föderalismusdebatte mit dem französischen Diskurs um kommunale Selbstverwaltung**

Tocqueville hatte sich dank seiner Amerikareise und dank der Lektüre einiger der wichtigsten Verfassungskommentare der Zeit einen Einblick in die komplexen Mechanismen des amerikanischen Föderalismus verschafft. Zurück in Paris machte er sich an die Ausarbeitung von „De la Démocratie en Amérique“, für welche er neben seinen Reisenotizen und den bereits in den Vereinigten Staaten angeschafften Schriften auf weitere Materialien zurückgriff. Francis Lieber schickte ihm eine neue Edition von Joseph Storys „Commentaries on the Constitution of the United States“ nach Paris (Pierson 1996, S. 727); William Alexander Duer ließ ihm durch Edward Livingston, welcher in Paris ab 1833 als amerikanischer Botschafter tätig war und für Tocqueville somit zu einem der engsten Ratgeber wurde, seinen Verfassungskommentar zukommen. Außerdem waren auch Louis-Prospere Conzeils „Mélanges politiques et philosophiques, extraits des mémoires et de la correspondance de Thomas Jefferson“ in Paris erschienen, ein Buch, das Tocqueville später als „das aufschlussreichste Dokument, das in Frankreich über die Verfassungsgeschichte der USA erschienen ist“, bezeichnete (Jefferson et al. 1833; Tocqueville 1848, I, S. 307).<sup>7</sup>

Tocqueville konnte aus diesem umfangreichen Quellenkorpus bei der Ausarbeitung von „De la Démocratie en Amérique“ schöpfen (Pierson 1996, S. 726-730). Er war durch seine Gesprächspartner, aber auch durch die unterschiedlichen Interpretationen des Verfassungstextes, mit der Vielschichtigkeit des amerikanischen Föderalismuskonzepts ausgezeichnet vertraut. Während Tocqueville bei Joseph Storys „Commentaries on the Constitution of the United States“ (1833) und noch ausgeprägter bei James Kents „Commentaries on American Law“ (1826) Föderalismusinterpretationen fand, die eine mächtige Bundesregierung verteidigten, die den Einzelstaaten klar übergeordnet war, las er in Jeffersons Interpretation des Verfassungswerkes in der „Kentucky Resolution“ eine konträre Position. Doch es ist nicht die Umstrittenheit des Föderalismuskonzeptes, die Tocqueville reflektierte und in seinen Ausführungen zur Bundesverfassung der Vereinigten Staaten im achten Kapitel des ersten Teils von „De la Démocratie en Amérique“ zur Sprache brachte. Selbst in seinem kritischen Kapitel über die Zukunftsaussichten der ame-

---

7 Zur Beurteilung Jeffersons in „De la Démocratie en Amérique“ siehe Tocqueville u. Nolla 2010, S. 283-284. Siegfried Weichlein und Juri Auderset danke ich für Hinweise zu den Quellen Tocquevilles.

rikanischen Union diskutierte er nur am Rande Calhouns Nullifikationsdoktrin, wobei es ihm offensichtlich schien, dass eine solche Doktrin die föderalen Prinzipien zerstöre. Was Tocqueville stattdessen in den Mittelpunkt seiner Überlegungen stellte, war die Sorge um die Etablierung einer stabilen und gleichzeitig freien politischen Ordnung in einem postrevolutionären Kontext, in dem die fortgesetzten egalitären Demokratisierungsansprüche gegenüber Staat und Gesellschaft noch nicht erloschen waren. Auf dieser Abstraktionsebene einer weitergehenden Demokratisierungswelle ließen sich Frankreich und Nordamerika in einen Vergleichshorizont rücken. Indem Tocqueville den Demokratisierungsprozess als gemeinsame Vergleichsgrundlage sowohl für den amerikanischen als auch für den französischen Kontext wählte, gelang es ihm zudem, nicht bei einer Variantenanalyse stehenzubleiben, sondern zu allgemeinen demokratiethoretischen Aussagen zu gelangen. Tocquevilles Ausgangspunkt war folglich das ambivalente Ideal einer „institutionellen Freiheit“, wie Francis Lieber sie später in „On Civil Liberty and Self-Government“ beschrieb (1853, S. 205-213), die die Ansprüche nach republikanischem self-government und nach rechtlicher und konstitutioneller Einhegung der dynamisierten demokratischen Praktiken miteinander verband. Dabei konnte er auch auf den dargestellten französischen Diskurs zurückgreifen, den er in einer demokratiethoretischen Perspektive weiterentwickelte. Denn Tocqueville deutete nun die kommunale Selbstverwaltung als demokratisches Mittel gegen die Massendemokratie und ihre Pluralität zerstörenden Tendenzen. Kommunale Selbstverwaltung stärke nicht nur die politischen Partizipationschancen der Bürger auf lokaler Ebene und sei somit ein geeignetes Mittel gegen die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft, sie halte auch deutlich breitere Partizipationsformen bereit, als dies nationale Wahlrechtsregelungen könnten, freilich bei Einschränkung ihrer rechtlichen Reichweite. Damit nahm Tocqueville eine Umdeutung des amerikanischen Diskurses vor. Sein Lob der kommunalen Selbstverwaltung schließt direkt an das Kapitel über „Das Prinzip der Volkssouveränität“ an, welches seit den Federalists immer als repräsentative Demokratie verstanden und auf der Ebene des Staates angesiedelt wurde, ging es doch um einen Diskurs nationaler Selbstregierung. Tocqueville beschrieb in seinem Kapitel jedoch einen Wandel im Verständnis dessen, was mit dem Prinzip der Volkssouveränität verbunden wird. „Heute“, so Tocqueville, „hat das Prinzip der Volkssouveränität in Amerika alle denkbaren Entwicklungsstufen durchlaufen“, und es beinhalte nunmehr „Selbstverwaltung“ und „Selbstherrschaft“ in einem (Tocqueville u. Nolla 2010, S. 96-97). Dabei weitete Tocqueville auf neuartige Weise beide Begriffe aus. Selbstregierung des Volkes bedeute nicht nur die Verwirklichung der repräsentativen Demokratie auf staatlicher Ebene, sondern auch die Wahrnehmung der Souveränitätsrechte durch die Bürger einer Kommune. Doch die Demokratisierung der Gesellschaft verlange auch eine Demokratisierung der Verwaltungsstrukturen. Kommunale Selbstverwaltung wurde dabei für Tocqueville zu einer wichtigen Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement und Bürgernähe in der Ausübung exekutiver Funktionen. Anders als Barante oder Henrion de Pansey, die die kommunale Selbstverwaltung als Bollwerk innerhalb der Monarchie betrachteten, deutete Tocqueville diese nun als entscheidende Weiterentwicklung des Prinzips der Volkssouveränität: „Somit ist die Gemeindefreiheit in den Vereinigten Staaten

vom Dogma der Volkssouveränität selbst abgeleitet“ (Tocqueville u. Nolla 2010, S. 109). Damit bekam die kommunale Selbstverwaltung einen zentralen Stellenwert in der föderalen Ordnung. Für Tocqueville war sie die Grundlage für alles politische Handeln im Staat, denn in der Gemeinde, der kleinsten institutionalisierten Einheit, würden die Bürger für ihre Freiheit zu kämpfen lernen (Tocqueville u. Nolla 2010, S. 109). Eine weitergehende Demokratisierung von Staat und Gesellschaft verlange eine weitergehende Transformation der Verwaltungsstrukturen. Andernfalls habe die Nation zwar alle Rechte der Souveränität, die Bürger aber würden in äußerster Abhängigkeit einer durch sie nicht kontrollierbaren Administration bleiben.

Bewusst legte Tocqueville damit den Begriff des self-government der amerikanischen Gründungsväter neu aus. Bedeutete self-government im Unabhängigkeitskampf die Emanzipation von ausländischer Macht und Kontrolle und bei den Federalists die Selbstregierung eines Volkes durch die selbstgewählten Vertreter (Price 1776, S. 100-101), so ergänzte Tocqueville diesen Begriff um den der Selbstverwaltung. Freiheit und vor allem zivile Freiheit gebe es nicht unmittelbar im demokratischen Rechtsstaat, sondern nur dort, wo sich self-government in der Kommune durch eine institutionalisierte Selbstverwaltung verwirklichen könne. Tocquevilles Darstellung der Demokratie in Amerika zeigt deutlich seine Faszination für die kommunale Selbstverwaltung, wie er sie vor allem in New England vorfand. Sie bedeute eben nicht nur Selbstregierung in den Bürgerparlamenten, sondern in Form der gewählten Bürgermeister, Schöffengerichte und Bürgermilitzen auch Selbstverwaltung. Dazu gehöre letztendlich auch die finanzielle Autonomie der Gemeinden, die durch die Gemeindesteuer Absicherung fand. Self-government in dieser dreifachen Bedeutung war für Tocqueville ein demokratisches Mittel gegen die Massendemokratie und lebendiger Ausdruck eines funktionierenden Gemeinwesens. Ein wichtiges Rahmenelement bilde dabei nicht zuletzt die autonome lokale Presse, die die Bürger für politische Themen sensibilisiere und die Umsetzungen politischer Beschlüsse kritisch begleite.

Das Zusammenspiel dieser verschiedenen Bestandteile des self-government hatte für Tocqueville wiederum positive Auswirkungen auf das demokratische Selbstverständnis der Bürger. „Was ich in Amerika am meisten bewundere“, schrieb er, „sind nicht die aus der Verwaltung entstehenden Wirkungen der Dezentralisation, es sind vielmehr ihre politischen Wirkungen“ (Tocqueville u. Nolla 2010, S. 160). Durch die Möglichkeiten der Mitbestimmung würden sich die Bürger für die öffentlichen Angelegenheiten interessieren und auf diese Weise der Gefahr entgehen, Opfer von willkürlichen Verwaltungsentscheidungen zu werden. Denn für Tocqueville konnte „ein Volk“ den „Geist der Freiheit“ nur dann wahren, wenn es den Tendenzen der Zentralisierung und Vereinheitlichung entgegenwirke. Kommunale Selbstverwaltung sei so zur Voraussetzung dafür geworden, dass sich politische Freiheit entfalten habe können und politisches Handeln der Bürger überhaupt möglich geworden wäre. Für Tocqueville bildete dies den tragenden Grundpfeiler des amerikanischen politischen Selbstverständnisses (Tocqueville u. Nolla 2010, S. 111-112). Dabei eröffnete für ihn die demokratische Bestellung der Verwaltung einen besonderen Aspekt einer weitgehenden Demokratisierung der amerikanischen Gesellschaft. Umgekehrt bedeutete dies: Wenn die Prinzipien

von Selbstverwaltung und Selbstregierung in modernen Gesellschaften auf den Kopf gestellt würden, wenn sich Behörden die Befugnis anmaßten, dem Volk alles vorzuschreiben, dann, so Tocqueville in Bezug auf Frankreich, müsse von einer Form der Tyrannei gesprochen werden: „Wo aber der Gemeinde die Stärke und die Unabhängigkeit entzogen wird, kann es immer nur Verwaltete, nie aber Bürger geben“ (Tocqueville u. Nolla 2010, S. 112) Dennoch war für Tocqueville kommunale Selbstverwaltung keine Alternative zum demokratischen Rechtsstaat und zur repräsentativen Demokratie, sondern ergänzte und stabilisierte diese nur. Kommunale Selbstverwaltung sei den persönlichen Interessen der Betroffenen nahe, während die nationale Regierung um die allgemeinen Interessen streite.

Tocqueville war weit davon entfernt, das Verfassungswerk der USA als ein Nonplusultra darzustellen; aber seine Beschreibung stellte eine Erweiterung des Verfassungskommentars der Federalists dar, die als eigenständiger Beitrag zum Verfassungswerk und zum Föderalismusdiskurs der Vereinigten Staaten gelesen werden muss. Sein Fokus lag dabei auf den Möglichkeiten, der fortschreitenden Zentralisierung entgegenzuwirken, ohne dabei den Nullifizierern das Wort zu reden, und die Formen politischer Freiheit zu stärken, die für ihn der einzige Garant dafür waren, der „Tyrannei der Mehrheit“, dem größten Übel der Demokratie, entgegenzuwirken. Tocqueville unterstrich die besondere Affinität des amerikanischen Föderalismus, demokratische Strukturen und vor allem die Praxis kommunaler Selbstverwaltung zuzulassen und zu fördern. Damit erweiterte er zugleich den Bezugsrahmen des föderalen Geflechts, der sich nunmehr auf Union, Einzelstaaten und Kommunen, also auf eine Dreigliedrigkeit des föderalen Systems, bezog. Ging es den Gründungsvätern hauptsächlich um eine horizontale Gewaltenteilung zum Schutze des Verfassungsstaates und zur Verhinderung von Machtmissbrauch in einem zweigliedrigen föderalen System, setzte Tocqueville in Anlehnung an den postnapoleonischen Diskurs in Frankreich auf die kommunale Selbstverwaltung, um ein „Durchregieren von Oben“ abzuwehren. Kommunale Selbstverwaltung war für ihn dabei nicht nur ein Mittel zur Heranführung der Bürger an den Staat, sondern eine selbständige Stufe bürgerschaftlichen Engagements und damit eine prinzipiell gleichwertige Stufe öffentlicher Gewalt, die neben der Selbstverwaltung auch Selbstgesetzgebung in der Form von Rechtsetzungsautonomie und im Grundsatz Rechtsprechung einschloss.

Tocqueville vollzog aber auch eine Neudeutung des Verhältnisses von Legislative und Exekutive. Seit der Französischen Revolution lag der Schwerpunkt der Diskussion auf der demokratischen Besetzung der Legislative durch Wahl. Die Exekutive hatte dabei nur eine abgeleitete Funktion. Dem Verwaltungsapparat selbst wurde überhaupt keine Beachtung geschenkt. Tocqueville beschrieb dies in „L’Ancien Régime et la Révolution“ sehr eindringlich: „Sie unternahmen es also, eine schrankenlose administrative Zentralisation und einen überwiegenden gesetzgebenden Körper miteinander zu verbinden: die Verwaltung der Bürokratie und die Regierung der Wähler. Die Nation als Ganzes besaß alle Rechte der Souveränität; jeder einzelne Bürger war in der engsten Abhängigkeit gefesselt: von der Ersten verlangte man die Erfahrung und die Tugenden eines freien Volkes, vom Letzteren die Eigenschaften eines guten Dieners“ (Tocqueville 1856, S. 163). In „De la Démocratie en Amérique“ befürwortete Tocqueville nicht nur die demo-

kratische Bestellung von Legislative und Exekutive durch Wahl, er forderte sie explizit auch auf kommunaler Ebene ein und unterstrich damit die inhärente Verpflichtung der Verwaltung gegenüber den Bürgern. Bürgernähe und Transparenz der öffentlichen Verwaltung sollten durch offene Strukturen und demokratische Verfahren der Entscheidungsfindung in den Gemeinderäten gewährleistet werden. Zugleich hätten die kommunalen Selbstverwaltungen institutionell die Pluralität der politischen Meinungsvielfalt in einem Flächenstaat schützen sollen. Denn sowohl kommunale Selbstverwaltung als auch die nationale Regierung würden spezifische Formen des Bürgerwillens umsetzen. Die eine dürfe deshalb nicht in der anderen aufgelöst werden.

## 5. Resümee

Tocquevilles Darstellung des föderalen Systems der Vereinigten Staaten geht über den engeren nordamerikanischen Kontext hinaus, ist sie doch eine Reflexion über die Chancen und politischen Effekte eines demokratisch legitimierten administrativen Föderalismus (Kincaid 1999, S. 211). Ein solcher war auch in Staaten denkbar, welche eine längere Geschichte der territorialen und konstitutionellen Integration kannten und auf unitarischen Souveränitätsprinzipien beruhten. Deshalb muss sie auch als Beitrag im postnapoleonischen Verwaltungsdiskurs Frankreichs gelesen werden, der die kommunale Selbstverwaltung zum Mittelpunkt hatte. Tocqueville leistete aber durchaus mehr, als nur einen Beitrag zur Verwaltungsreformdebatte in seinem Heimatland. Demokratie, dies war die Lehre, welche Tocqueville aus der Französischen Revolution zog, tendiere ihrem Wesen nach zur Konzentration von politischer Macht. „Ich bin überzeugt, dass keine andere Nation mehr dazu prädestiniert ist, unter dem Joch des administrativen Zentralismus zu versinken, als eine solche, deren sozialer Status demokratisch ist“ (Tocqueville u. Nolla 2010, S. 162). Einige Jahre später erläuterte er diese These in einem Brief an Beaumont noch etwas ausführlicher: Die „demokratischen Ideen und Gefühle“ würden, so Tocqueville, „zur Konzentration der Gewalten in den Händen einer zentralen und nationalen Autorität“ tendieren (Tocqueville 1967, S. 311). Seien die politischen Gewalten einmal in einer zentralen Nationalregierung konzentriert, würden die Bürger ihrer Kompetenzen und Fähigkeiten zur Selbstregierung beraubt. Sie verlören ihre Bürgertugenden, ihr Interesse und ihr Engagement an kollektiven Projekten in jenem Maße, in dem sie vereinzelt einem immer mächtigeren Staat gegenüberstünden; einem Staat, in dem alles zur Gleichheit und Gleichmacherei tendiere. Es sei also die Erosion von Bürgertugend und Bürgergeist, von individueller Unabhängigkeit und Freiheit, und damit einhergehend der Verlust an zivilgesellschaftlichem und politischem Engagement, welche durch die Konzentration politischer Macht beschleunigt würden. „Ich halte die Allmacht für in sich schlecht und gefährlich“, schrieb Tocqueville im zweiten Band von „De la Démocratie en Amérique“ über die „Tyrannei der Mehrheit“. „Es gibt auf Erden keine an sich selbst so ehrwürdige, keine mit so geheiligtem Recht ausgestattete Macht, dass ich sie unkontrolliert handeln und ungehindert herrschen lassen wollte. Sobald ich daher sehe, dass man das Recht und die Möglichkeit, schlecht hin alles zu tun, irgendeiner Macht zugesteht, man mag sie nun Volk oder König,

Demokratie oder Aristokratie nennen, man mag sie in einer Demokratie oder Aristokratie ausüben, sobald ich sehe, sage ich: Das ist der Keim zur Tyrannei, und ich werde versuchen, unter anderen Gesetzen zu leben“ (Tocqueville u. Nolla 2010, S. 448). Denn die politischen Wirkungen einer zentralisierten Verwaltung, so Tocqueville weiter, würden dazu führen, „die Quelle republikanischer Tugend“ zu ersticken. Tocqueville formulierte hier nicht nur eine Kritik am Gleichschritt von Republikanismus und Zentralismus im Zuge der Französischen Revolution, einschließlich der Unfähigkeit der Revolutionäre, das zentralistische Erbe der Monarchie abzuschütteln, sondern sprach auch einen Zusammenhang zwischen einer föderalen politischen Ordnung und einer auf kollektiver Freiheit, politischer Partizipation und Bürgertugenden beruhenden republikanischen Selbstregierung an (Tocqueville u. Nolla 2010, S. 165).

Tocqueville betonte in „De la Démocratie en Amérique“, was er später auch in „L’Ancien Régime et la Révolution“ wiederholte: „Die Revolution richtete sich sowohl gegen das Königtum wie gegen die Provinzialeinrichtungen. Aus einem gleichen Hass heraus verwechselte sie alles Vorausgegangene, die absolute Gewalt ebenso wie das, was deren Härten mildern konnte; sie war republikanisch und zentralistisch in einem“ (Tocqueville u. Nolla 2010, S. 165; Tocqueville 1856, S. 45-64). Dadurch habe sie jedoch jene tradierten politischen Handlungseinheiten zerstört, auf welche sich eine neu zu konstituierende demokratisch-föderale oder dezentrale Ordnung allenfalls hätte stützen können. Die Amerikanische Revolution betrachtete Tocqueville demgegenüber, in Anlehnung an die Erörterungen von Francis Lieber und Jared Sparks, als eine Ausweitung des Prinzips der Volkssouveränität. Anders als in Frankreich habe die amerikanische Republik, in seiner Sichtweise, von Beginn an auf einer lokalen Selbstregierung aufgebaut. Ziel der amerikanischen Gründungsväter sei es gewesen, diese lokalen Autoritäten mit einer nationalen Autorität zu einem kohärenten politischen Institutionenarrangement zu verbinden. In Nordamerika sei es im Zuge der Neukonstituierung der Union 1787 dementsprechend nicht darum gegangen, ein einheitliches Volk zu schaffen, wie dies im revolutionären Frankreich angestrebt worden wäre. Die Absicht der föderalen Verfassung sei nicht gewesen, die Einzelstaaten und mit ihnen die Kommunen zu zerstören. Vielmehr hätten die amerikanischen Gründungsväter die politische Existenz der Einzelstaaten als eine Tatsache anerkannt. „Die Volkssouveränität in den Gemeinden“ sei nicht nur „ein alter“, sondern ein „ursprünglicher Zustand“ gewesen (Tocqueville u. Nolla 2010, S. 110). Während die französischen Revolutionäre angetreten seien, alle kommunalen Körperschaften zu zerstören, weil man sie für ein Einfallstor aristokratischer Ansprüche gehalten hätte, hätten die amerikanischen Gründungsväter diese Institutionen zu nutzen und in das demokratische Gefüge der Regierung zu integrieren gewusst. Der föderale Republikanismus Nordamerikas war für Tocqueville dementsprechend eine Kontrastfolie zum zentralistischen Republikanismus Frankreichs. In beiden politischen Erscheinungsformen sah er zwei mögliche Antworten auf die gleiche unausweichliche Herausforderung der weitergehenden „demokratischen Revolution“ (Tocqueville u. Nolla 2010, S. 6), die er nicht nur in Frankreich, sondern auch in Amerika am Werke sah. Amerika diene Tocqueville aber nicht nur zur Kritik an der spezifischen französischen Entwicklung. In der Gesamtbilanz ergab sich eine

Symmetrie, die zwei unterschiedliche Wege der Demokratisierung zeigte. Denn es war zum einen zu erklären, warum die Demokratisierung in den USA institutionelle Arrangements hervorbrachte, welche die verschiedenen Formen des self-government förderten und zum anderen darüber zu schreiben, welche Auswirkungen die gescheiterten Verwaltungsreformen in Frankreich auf das politische Selbstverständnis der Bürger hatten. Deren Folgen reichten, wie Tocqueville ausführte, von einer Politikverdrossenheit bis zur Herausbildung überzogener und politikfremder Ideologien. Es ist der Zusammenhang von politischen Institutionen und politischer Kultur, den Tocqueville letztendlich am Beispiel der USA darzustellen suchte. Seine Ausführungen, die über die Selbstbeschreibungen und Verfassungskommentare der Gründungsväter weit hinausgingen, insofern sie neben den Institutionen auch Beteiligungsverfahren, Verwaltungspraktiken und den Einfluss des demokratischen Denkens und Fühlens auf das gesellschaftliche Zusammenleben zu erfassen suchten, setzten das Verfassungssystem und die politische Kultur der USA in ein Verhältnis. Daraus ergab sich der besondere Stellenwert der Kommune im demokratischen Legitimationsdiskurs Amerikas, aber auch Tocquevilles Kritik am Scheitern der französischen Reformbestrebungen.

## Literatur

- Adams, Herbert B. 1898. *Jared Sparks and Alexis de Tocqueville*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Aiken, Guy. 2011. Educating Tocqueville: Jared Sparks, the Boston Whigs, and Democracy in America. *The Tocqueville Review* 34: 169-192.
- Archives parlementaires, 2e série, 1800-1860. 1862-1912. *Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises de 1800 à 1860, faisant suite à la réimpression de l'ancien "Moniteur" et comprenant un grand nombre de documents inédits*. Tome 21. Paris: P. Dupont.
- Argenson, René-Louis de Voyer de Paulmy, marquis d'. 1764. *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*. Amsterdam: Chez Marc Michel Rey.
- Barante, Amable-Guillaume-Prosper Brugière, baron de. 1821. *Des communes et de l'aristocratie*. Paris: Ladvocat.
- Barante, Amable-Guillaume-Prosper Brugière, baron de. 1890. *Souvenir du Baron de Barante*. Bd. 2, Paris: Calmann Levy.
- Bastid, Paul. 1954. *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*. Paris: Recueil Sirey.
- Bastid, Paul. 1966. *Benjamin Constant et sa doctrine*. Paris: Librairie Armand Colin.
- Constant, Benjamin. 1814. *De l'esprit de conquête et de l'usurpation. Dans leurs rapports avec la civilisation européenne*. Paris: Le Normand.
- Constant, Benjamin. 1815. *Principes de Politique*. Paris: Alexis Eymery.
- Cottu, Charles. 1820. *De l'administration de la justice criminelle en Angleterre et de l'esprit du gouvernement anglais*. Paris: H. Nicolle.
- Cottu, Charles, und Johann P. von Hornthal. 1821. *Die peinliche Rechtspflege und der Geist der Regierung in England*. Weimar: Gr. H. C. priv. Landes-Industrie-Comptoirs.
- Dijn, Annelien de. 2008a. The Intellectual Origins of Tocqueville's L'Ancien Régime et la Révolution. *Modern Intellectual History* 5: 1-25.

- Dijn, Annelien de. 2008b. *French Political Thought from Montesquieu to Tocqueville. Liberty in a Levelled Society?* Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Geiss, Peter. 2011. *Der Schatten des Volkes. Benjamin Constant und die Anfänge liberaler Repräsentationskultur im Frankreich der Restaurationszeit 1814-1830*. München: Oldenbourg.
- Gessler, Peter. 1957. *René Louis d'Argenson, 1694-1757: seine Ideen über Selbstverwaltung, Einheitsstaat, Wohlfahrt und Freiheit in biographischem Zusammenhang*. Basel/Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn.
- Gneist, Rudolf. 1869. *Verwaltung Justiz Rechtsweg Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preussen*. Berlin: J. Springer.
- Hamilton, Alexander, James Madison, John Jay. 2003. *The Federalist Papers*. Hrsg. Clinton Rossiter. New York: Signet Classic.
- Hamilton, Alexander, James Madison und John Jay. 2007. *Die Federalist Papers*. Hrsg. Barbara Zehnpfennig. München: C. H. Beck.
- Henrion de Pansey, Pierre-Paul-Nicolas. 1820. *Du pouvoir municipal, de sa nature, de ses attributions, et de ses rapports avec l'autorité judiciaire*. Paris: Barrois.
- Hume, David. 1988. *Politische und ökonomische Essays*. Hamburg: Meiner.
- Jaume, Lucien. 2000. *Coppet, creuset de l'esprit libéral. Les idées politiques et constitutionnelles du Groupe de Madame de Staël*. Paris: Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- Jefferson, Thomas, Louis-Prospere Conseil, und William Rawle. 1833. *Mélanges politiques et philosophiques extraits des Mémoires et de la correspondance de Thomas Jefferson*. Paris: Paulin.
- Journal des débats politiques et littéraires. 8.01.1829. Paris: s. n.
- Kent, James. 1826. *Commentaries on American Law*, Vol. 1. New York: O. Halsted.
- Kincaid, John. 1999. Federal Democracy and Liberty. *Political Science and Politics* 32: 211-216.
- Kloppenber, James. 2006. Tocqueville, Mill, and the American Gentry. *La Revue Tocqueville/The Tocqueville Review* 27, 2: 351-380.
- Krabbe, Wolfgang. 1989. *Die deutsche Stadt im 19. Und 20. Jahrhundert. Eine Einführung*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Kramer, Lloyd S. 1996. *Lafayette in Two Worlds. Public Cultures and Personal Identities in an Age of Revolutions*. Chapel Hill, N. C.: University of North Carolina Press.
- Krause, Skadi. 2008. *Die souveräne Nation. Zur Delegitimierung monarchischer Herrschaft in Frankreich 1788-1789*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Laugier, Lucien. 1979. *Turgot: ou, Le mythe des réformes*. Paris: Albatros.
- Lavasseur, Auguste. 1829. *Lafayette en Amérique, en 1824 et 1825, ou Journal d'un voyage aux États-Unis*. Paris: Librairie Baudouin.
- Le Trosne, Guillaume F. 1764. *Discours sur l'état actuel de la magistrature. Et sur les causes de sa décadence*. Paris: Panckoucke.
- Lieber, Francis. 1853. *On civil liberty and self-government*. Philadelphia: Lippincott, Grambo and Co.
- Madison, James. 1865. *Letters and Other Writings of James Madison, Fourth President of the United States. In Four Volumes. Published by Order of Congress*. Philadelphia: Lippincott, Grambo and Co.

- Madison, James. 1910. *The Writings of James Madison. Comprising His Public Papers and His Private Correspondence, Including Numerous Letters and Documents Now for the First Time Printed*. Hrsg. Gaillard Hunt. New York/London: G. P. Putnam's Sons.
- Malesherbes, Chrétien-Guillaume de Lamoignon de. 1779. *Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France en matières d'impôts. Ou, Recueil de ce qui s'est passé de plus 1775, avec une table générale de matières*. Bruxelles: s. n.
- Maletz, Donald J. 1998. The Union as Idea. Tocqueville on the American Constitution. *History of Political Thought* 19: 599-620.
- Montesquieu, Charles de. 1769. *Œuvres De Monsieur Montesquieu De L'Esprit Des Loix*. London: Nourse.
- Murat, Achille. 1830. *Lettres sur les États-Unis, par le prince Achille Murat à un ses amis d'Europe*. Paris: Librairie de Hector Bossange.
- Necker, Jacques. 1781. *Mémoire de M. Necker, au Roi, sur l'établissement des administrations provinciales*. Londres: s. n.
- Osterhammel, Jürgen. 2009. *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*. München: C. H. Beck.
- Pierson, George W. 1996. *Tocqueville in America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Richter, Melvin. 1970. *Essays in theory and history. An approach to the social sciences*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pont de Nemours, Pierre S. du, Anne-Robert-Jacques Turgot, und Jacques P. Brissot de Warville. 1788. *Des administrations provinciales. Mémoire présenté au roi*. Lausanne: s. n.
- Price, Richard. 1776. Observations on the Nature of Civil Liberty, the Principles of Government, and the Justice and Policy of the war with America. Dublin: J. Exshaw.
- Schleifer, James T. 2000. *The making of Tocqueville's Democracy in America*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Serre, Pierre-François-Hercule de. 1866. *Discours prononcés dans les Chambres Législatives (1815-1822)*. Paris: Vaton.
- Storing, Herbert J. 1981. *What the Anti-Federalists were for*. Chicago: University of Chicago Press.
- Storing, Herbert J. (Hrsg.). 1985. *The Complete Anti-Federalist. Writings by the Opponents of the Constitution. Selected by Murray Dry from the Complete Anti-Federalist*. Chicago: University of Chicago Press.
- Story, Joseph. 1833. *Commentaries on the Constitution of the United States. With a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States, Before the Adoption of the Constitution*, 5 Vol. Boston: Hilliard, Gray, and Company; Cambridge: Brow, Shattuck, and Co.
- Thadden, Rudolf von. 1972. *Restauration und napoleonisches Erbe. Der Verwaltungszentralismus als politisches Problem in Frankreich (1814-1830)*. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag.
- Turgot, Anne-Robert-Jacque. 1780. *Sur l'administration de M. Necker. Par un citoyen Français*. Londres: s. n.
- Tocqueville, Alexis de. 1838. *Democracy in America*. New York: George Adlard.
- Tocqueville, Alexis de. 1848. *De la Démocratie en Amérique, 2 Vols*. Paris: Pagnerre Editeur.
- Tocqueville, Alexis de. 1856. *L'ancien régime et la révolution*. Paris: Michel Lévy Frères.

- Tocqueville, Alexis de. 1952. *L'Ancien Régime et la Révolution*. Paris: Gallimard.
- Tocqueville, Alexis de. 1957. *Voyages en Sicile et aux États-Unis*. Paris: Gallimard.
- Tocqueville, Alexis de. 1967. *Oeuvres complètes. Tome VIII. Correspondance d'Alexis de Tocqueville et de Gustave de Beaumont*. Hrsg. André Jardin. Paris: Gallimard.
- Tocqueville, Alexis de. 1986. *Oeuvres complètes. Tome VII. Correspondance étrangère d'Alexis de Tocqueville. Amérique-Europe continentale*. Hrsg. Françoise Mélonio, Lise Queffélec und Anthony Pleasance. Paris: Gallimard.
- Tocqueville, Alexis de. 2010. *Democracy in America. Historical-critical edition of De la Démocratie en Amérique*. Hrsg. Eduardo Nolla. Indianapolis: Liberty Fund.
- Tocqueville, Alexis de, und Gustave de Beaumont. 2010. *Alexis de Tocqueville and Gustave de Beaumont in America. Their friendship and their travels*. Hrsg. Olivier Zunz. Charlottesville: University of Virginia Press.
- Villèle, Jean Baptiste Guillaume Marie Anne Séraphin Joseph, comte de. 1888. *Mémoires et Correspondance du Comte de Villèle*, Paris: Perrin et cie.
- Zeldin, Theodore. 1959. English Ideals in French Politics during the Nineteenth Century. *The Historical Journal*: 40-58.

## Autorenangaben

Dr. Skadi Krause

Universität Halle-Wittenberg, Emil-Abderhalden-Str. 7, 06108 Halle (Saale),  
 DFG-Forschungsprojekt „Theorie und Praxis der Demokratie. Tocquevilles erfahrungswissenschaftliche Konzeption einer ‚Neuen Wissenschaft der Politik‘“  
 skadi.krause@politik.uni-halle.de