

Problem der modernen Demokratie darin bestehe, geeignetes Regierungspersonal auszuwählen und dabei Vorkehrungen zu treffen, dass dieses möglichst freie Hand in seinen Entscheidungen habe:

»It is much less essential for the partizans of democracy to find means of governing the nation, than to teach the nation to choose the men most capable of governing; and to exercise sufficient influence over the general nature of their government without interfering with their individual acts or means of execution. This is the problem. I am quite convinced that the fate of the modern world depends on its solution.« (Tocqueville 1861: 19)³²

Tocqueville macht keinen Hehl daraus, dass er nur wenigen Menschen die Fähigkeit zur Teilhabe an der Regierung zuspricht. In *Über Demokratie in Amerika* hebt er dafür besonders die Juristen hervor. Ihre qua Ausbildung erworbenen Fähigkeiten und Kenntnisse mache aus ihnen »in der geistigen Schicht eine bevorzugte Klasse« (DA: 304).

Für die USA gesprochen sei es von großem Vorteil, dass dort den »Rechtskundigen« eine außerordentliche Autorität eingeräumt werde, sodass diese gar »die mächtigste Schranke gegen die Verirrungen der Demokratie bilden« (DA: 304) würden. An kaum einer anderen Stelle wird Tocqueville deutlicher darin, wie er gedenkt, diese überlegene »Elite« (wie er sie nennt) gegen den Einfluss der Mehrheit auszuspielen: Positiv rechnet er den Juristen an, »Verachtung für die Urteile der Menge« (DA: 304) zu empfinden. Auch wenn die Rechtskundigen »gewisse Neigungen und Gewohnheiten der Aristokratie« (ebd.) aufweisen können, unterscheidet er sie von der traditionellen Aristokratie (vgl. DA: 305). Ebenso wenig könnten die Rechtskundigen die aristokratische Klasse in ihren Funktionen ersetzen.

6 Zentralisierung

Wenn abgesehen von der Prägung des modernen Demokratiebegriffs ein Aspekt von Tocquevilles Werk besonders hervorgehoben werden kann, ist es das Problem der Zentralisierung. Bereits in *Über Demokratie in Amerika* spielt das Zusammenspiel von Zentralregierung, Einzelstaaten und lokalen Institutionen eine wichtige Rolle. In

32 Auch im föderalen Kontext in einem kurzen Text über die Demokratie in der Schweiz erwähnt er das imperative Mandat, hier in Bezug auf die Bundesversammlung der einzelnen Kantone, ablehnend: »Bei ihnen handeln die Mitglieder der Bundesversammlung nicht nur im Namen der jeweils von ihnen vertretenen Kantone, sondern sie fassen im Allgemeinen keinen Beschluss, der nicht von diesen beantragt oder gebilligt worden wäre. Fast nichts ist ihrem freien Willen überlassen; alle fühlen sich durch ein imperatives Mandat gebunden, das ihnen von vornherein auferlegt wurde.« (Tocqueville 2006b: 174)

seiner Funktion als Politiker und Mitglied der Verfassungskommission hat er sich im Nachgang der Revolution von 1848 gegen die Zentralisierung eingesetzt (vgl. E: 245). Und schließlich spielt die in Frankreich bereits im Absolutismus vollzogene Zentralisierung in seinem Spätwerk *Der alte Staat und die Revolution* die zentrale Rolle. Tocqueville hat damit, wie Bluhm es ausdrückt, »die Zentralisierung als facettenreiche Problematik ins Zentrum des Demokratieverständnisses und politischer Debatten gerückt« (Bluhm 2004: 28). Wenngleich Tocqueville die Zentralisierungstendenzen bereits im *ancien régime* beobachtet hat und für bereits vollendet hält, vertritt er die These, dass es einen natürlichen Zusammenhang von Zentralisierung und Demokratie gebe, dem eine entsprechende Politik der Dezentralisierung entgegengehalten werden müsse.

Bei diesem Eintreten gegen den Zentralismus sind zwei Motive von Bedeutung: Erstens hat Tocqueville schon kurz nach der Revolution von 1848 die drohende Entwicklung eines neuen Bonapartismus vor Augen, der durch die Zentralisierung des politischen Systems begünstigt werde (vgl. ebd.: 26). Dies ahnend – Tocqueville sollte später mit seiner Prognose recht behalten – versuchte er bei seiner Arbeit in der Verfassungskommission, ein nicht-zentralisiertes politisches System durchzusetzen, um einem von ihm befürchteten Präsidenten Bonaparte (dem späteren Kaiser Napoléon III.) nicht den Weg zu bereiten. Doch neben den Bonapartisten stellten sich auch Royalisten, Jakobiner und viele gemäßigte Politiker gegen diesen Plan (vgl. Hereth 2004: 59). Tocquevilles Ziel der Errichtung einer föderalen Verfassung nach amerikanischem Vorbild war damit gescheitert – und damit ebenso die Verhinderung der Herrschaft des Neffen Napoléon Bonapartes.

Zweitens richtet sich seine Kritik am Zentralismus, wie ich im Folgenden zeigen werde, an die zentrale Regierungstätigkeit im Allgemeinen. Das Unheil der Zentralisierung nimmt, wie Tocqueville in *Der Alte Staat und die Revolution* herausarbeitet, bereits vor 1789 seinen Lauf. So sei die Zentralisierung nicht ein Erzeugnis der Revolution, sondern des *ancien régime* gewesen (vgl. ASR: 48), wo sich am Hofe des Königs mit dem *conseil du roi* ein zentrales Verwaltungskollegium mit umfassenden Kompetenzen herausgebildet habe (vgl. ASR: 49f.) und über die Entsendung von Intendanten in die Provinzen schließlich im ganzen Land seinen politischen Einfluss habe ausüben können (vgl. ASR: 51). Zu dieser umfassenden Einmischung der Zentralregierung in die Belange der Provinzen zählte unter anderem eine vom Staat übernommene Armenfürsorge (vgl. ASR: 55). Auch die zuvor lokale Selbstverwaltung der Städte sei dabei schrittweise der Zentralregierung unterworfen worden (vgl. ASR: 60). Tocqueville fasste den herrschenden Geist dieser Zeit wie folgt zusammen: »Niemand glaubt, eine wichtige Angelegenheit zu einem guten Ende führen zu können, wenn der Staat sich nicht hineinmischt.« (ASR: 79) Dass die zuvor in den Provinzen einflussreiche Aristokratie durch die Zentralisierung entmachtet wurde, deutet Tocqueville bereits als »Vorzeichen der Revolution« (ASR: 72), insbesondere, weil die Aristokratie immer mehr durch bürgerliche Beamte (die *Intendants*) als

»Aristokratie der neuen Gesellschaft« (ASR: 75) ersetzt worden sei. Für Tocqueville steht fest: »Paris hatte die Provinzen vollständig verschlungen. Im Augenblick, als die Französische Revolution ausbricht, hat sich die erste Revolution schon ganz vollzogen.« (ASR: 84)

Im Moment der Revolution 1789 fiel mit »der absoluten Regierung [...] auch die Zentralisation« (ASR: 204) und die Franzosen gründeten Tocqueville zufolge freiheitliche Institutionen. Danach hätten sie die absolute Zentralregierung des alten Staates jedoch schnell in neuem Gewand wieder hergestellt: »Diese Institutionen hatten ehemals Gewohnheiten, Leidenschaften und Ideen erzeugt, die geeignet waren, die Menschen abgesondert und gehorsam zu halten; man erweckte sie wieder und bediente sich ihrer.« (ASR: 204) In den *Erinnerungen* hebt er die Zentralregierung als die Institution hervor, die den weitverbreiteten Glaubenssatz, keine Einrichtung könne vor der Revolution sicher sein, zu Fall bringe, denn »die Zentralisation ist so eine Einrichtung« (E: 246). Auch ein demokratisches Volk, so Tocqueville, »neigt instinktiv zur Zentralisierung. Institutionen auf dem Land erlangt es nur durch Reflexion« (Tocqueville 2006d: 98). Dies beschreibt er auch mit Blick auf USA, die keine absolutistische Vergangenheit vorweisen konnten: Hier erwachse der Drang zur Zentralisierung aus dem Bedürfnis nach Ruhe und Sicherheit, die in einer sozial angeglichenen Gesellschaft nur durch eine Zentralregierung aufrechterhalten werden könnten sowie aus dem weitverbreiteten Neid gegen jene Mitmenschen, die nur das geringste materielle Vorrecht in Anspruch nehmen würden (vgl. DA: 790f.). Je weiter die Verhältnisse angeglichen seien, desto stärker würden sich die Neidgefühle entwickeln – dieser Effekt ist als das *Tocqueville-Paradoxon* in die sozialwissenschaftlichen Lehrbücher eingegangen (vgl. Geißler 2014: 373). Nur eine Zentralregierung sei daher in der Lage, die landesweite »Gleichheit der Bedingungen« auf friedliche Weise sicherzustellen.

Die für demokratische Gesellschaften charakteristische Gleichheit verlangt für Tocqueville demnach auch Einheitlichkeit in den gesetzlichen Regelungen innerhalb dieser Gesellschaft, die am besten durch die Gesetzgebung einer Zentralregierung gewährleistet sei, welche Allgemeinheit beansprucht (vgl. DA: 789ff., Hereth 2004: 59). Schon während seiner Studienreise nach England im Jahre 1835 zieht Tocqueville die Verbindung zwischen Demokratie und Zentralisierung und nimmt zugleich eine Unterscheidung vor, die er später durch seine Beobachtungen in den USA bestätigt sehen wird: Während in England die Zentralisierung der *Regierung* im Namen der Demokratie gefordert werde, verbleibe die *Verwaltung* dabei dezentral (vgl. Bluhm 2004: 30). Auch in den USA konstatiert Tocqueville eine Zentralisierung der Regierung, der damit die Gestaltung allgemeiner Gesetze und der Außenpolitik obliegt – eine Zentralisierung der Verwaltung wie in Frankreich, wo zahlreiche Gemeindeangelegenheiten durch Paris geregelt wurden, gebe es in den demokratischen USA nicht (vgl. DA: 98ff.), was Tocqueville befürwortet. Doch was meint er in diesem Zu-

sammenhang mit »Regierung« und »Verwaltung«? In einem Brief von 1836 stellt er diese Unterscheidung klar:

»Was ich will, ist eine zentrale Regierung, voller Energie in ihrem Tätigkeitsbereich. Eine energische Zentralgewalt ist sehr viel notwendiger bei einem demokratischen Volk, bei dem die Macht in der Gesellschaft zerstreut ist, als in einer aristokratischen. [...] Aber ich möchte, dass dieser zentralen Gewalt eine genau abgegrenzte Sphäre zugewiesen wird; dass sie sich mit dem befasst, was notwendiger Weise zu ihren Aufgaben gehört, und nicht mit allem und jedem, und dass sie sich in ihren Absichten stets der öffentlichen Meinung und der sie repräsentierenden gesetzgebenden Gewalt unterordnet.« (Tocqueville 1967: 250)

Die Regierung solle Gesetze im Sinne allgemeiner Verhaltensregeln erlassen, wobei sich ihre »Stärke« nicht auf Eingriffe in die Angelegenheiten der Bürger richte, sondern auf den Schutz der *Prinzipien* von Markt und Privateigentum. Letzteres ist auch für Tocqueville das »Fundament unserer sozialen Ordnung« (E: 125). Auch wenn er solche Bestrebungen an dieser Stelle nicht explizit geäußert hat, zeigt sich eine entsprechende Tendenz auch in seinen Schriften. So setzt er sich sowohl für den Schutz des Privateigentums und insbesondere in seinen Dezentralisierungsbemühungen im Rahmen der postrevolutionären Verfassungskommission gegen einen »demokratischen Despotismus« ein, den er im von Sozialisten geforderten Wohlfahrtsstaat vermutet.

Für Tocqueville birgt sowohl die Zentralisierung der Verwaltung als auch der Regierung, sofern sie sich nicht an diese Regeln hält, die Gefahr des »demokratischen Despotismus«. Wie ich bereits gezeigt habe, ist dieser als eine Form der »Tyrannei der Mehrheit« zu begreifen, die nicht in den Begriffen der sozialen oder der politischen Tyrannei aufgeht (vgl. auch Maletz 2002: 759f.). Der sogenannte »sanfte[...] Despotismus des Verwaltungsstaates« (Herb/Hidalgo 2004b: 14) sei vor allem in demokratischen Zeitaltern zu fürchten (vgl. DA: 818). Besonders gefährlich sind die Zentralisierungstendenzen in Tocquevilles Augen, sobald sie mit Forderungen nach staatlichen Eingriffen zum Zwecke der Armenfürsorge von Seiten des »einfachen Volkes« verbunden sind (vgl. Tocqueville 2006c: 72). So machte die Herrschaft des »Volkes« während der Februarrevolution auf ihn einen besonders »erschreckende[n] [...] Eindruck«, auch weil dessen Herrschaft über Paris durch die Zentralisierung folglich die Herrschaft über ganz Frankreich erlangt habe (vgl. E: 120).³³

33 Die amerikanische Gesellschaft beschreibt er auf ähnliche Weise als »eine Menge einander ähnlicher und gleichgestellter Menschen, die sich rastlos im Kreise drehen, um sich kleine und gewöhnliche Vergnügungen zu schaffen, die ihr Gemüt ausfüllen« (DA: 814). Der Zentralstaat ist dabei für ihn »eine gewaltige, bevormundende Macht, die allein dafür sorgt, ihre Genüsse zu sichern und ihr Schicksal zu überwachen« (DA: 814).

Dieser von Tocqueville beschriebene Zentralstaat, in dem die Individuen schwach und dieser selbst stark ist und den Bürgern die Verantwortung für sich selbst ein Stück weit abnimmt, würde in heutiger Sprache dem entsprechen, was wir *Wohlfahrtsstaat* nennen (vgl. Campagna 2001: 15). Der Zentralstaat ist für Tocqueville demnach eine Bedrohung, weil er sich zum »despotischen Wohlfahrtsstaat« entwickeln könne (vgl. ebd.: 161). Um die Freiheit sei es in diesem Staat dann nicht gut bestellt. Ein solches Staatsverständnis gleiche der »idée que l'esprit d'une nation est une espèce de pâte que l'État a le droit de pétrir suivant une certaine vue unique et uniforme dont il est seul juge« (OC II, 2: 418).³⁴ Ein Staat, der aktiv für eine Form von materiellem Ausgleich und für eine Form von Armenfürsorge eintritt, ist laut Tocqueville eine Gefahr für die Freiheit. Insofern ist es keine Überraschung, dass seinen Schilderungen zufolge besonders die »unteren Klassen« Englands nach Zentralisierung streben und die aristokratisch geprägten Ortsverwaltungen bekämpfen, wohingegen die englische Aristokratie sich dieser Entwicklung nach Kräften zu widersetzen versucht (vgl. DA: 795). Tocqueville richtet sich damit gegen den Zentralstaat, gerade weil dieser im demokratischen Zeitalter die Grundlage sozialistischer Vorstellungen bildet.

7 Intermediäre Institutionen

Von der Zentralisierung infolge der französischen Revolution von 1789 betroffen waren in erster Linie die sogenannten »Zwischengewalten«, die auch als »intermediäre Institutionen« bezeichnet werden (vgl. Bluhm 2004: 41f.). Für Tocqueville spielen sie als politische Institutionen eine zentrale Rolle. Sie sollen unter anderem die Lücke füllen, die der Verlust der Bande hinterlassen hat, die die aristokratische Gesellschaft zusammengehalten hätten. Doch was ist unter intermediären Institutionen zu verstehen? Der Begriff geht auf Montesquieu zurück, der damit die Organisation der Herrschaft im monarchischen Staat beschreibt. Dieser sei auf eine Form der Vermittlung der Herrschaft vom Monarchen zu der Bevölkerung angewiesen:

»Die erwähnten Grundgesetze – das Fundament der Staatsführung in der Monarchie – setzen notwendigerweise vermittelnde Kanäle voraus, durch die die Macht fließt: Denn wenn es in einem Staat nur den vom Augenblick und der Laune bestimmten Willen eines Einzelnen gibt, kann nichts feststehend sein: Und infolgedessen gibt es dann auch kein Grundgesetz. Die natürlichste untergeordnete Gewalt zwischen Volk und Führung ist die des Adels.« (Montesquieu 1950: 89)

34 Dieses Staatsverständnis sei, wie Tocqueville an dieser Stelle anmerkt, einer der größten Fehler der französischen Revolution von 1789 gewesen. Eine ähnliche Formulierung findet sich in dem Bild, was er in *Über die Demokratie in Amerika* von einer neuen Despotie unter demokratischen Vorzeichen zeichnet (vgl. DA: 815).