

## **Mehrebenen-Identität als Grundlage des europäischen Republikanismus \*)**

Vortrag gehalten anlässlich der 4. Statuskonferenz Föderalismus zum Thema "Demokratie-Qualität-Föderalismus",  
14. November 2019 im Presseclub Concordia, Wien

Gret Haller

Zunächst möchte ich erläutern warum ich für den Titel meines heutigen Vortrages den Begriff des europäischen Republikanismus gewählt habe. Ich benütze nicht den Begriff der Demokratie. Das Verhältnis zwischen den Begriffen Republik und Demokratie hat eine lange Geschichte, die hier nicht im Detail nachgezeichnet werden kann.

Dem Lexikon der geschichtlichen Grundbegriffe, erschienen 1984, ist zu entnehmen, dass der heutige Republikbegriff von der römischen Antike über das Mittelalter zu neuzeitlicher Bedeutung führe. Heute habe der Begriff der Demokratie dessen Erbe angetreten. Dies habe den Republikbegriff frei gemacht für normative Sinnfüllungen wie Rechtsordnung, Gerechtigkeit, Gemeinwohl, Gemeinsinn oder 'Verfassungspatriotismus'.<sup>1</sup>

Im selben Beitrag wird erläutert, dass in den Vereinigten Staaten zwischen der Unabhängigkeitserklärung und der Verabschiedung der ersten Verfassung, also zwischen 1776 und 1787, die beiden Begriffe als bedeutungsgleich aufgefasst worden sind.<sup>2</sup> Erst im Ratifizierungsprozess und ausgelöst durch die Federalist Papers, einer Streitschrift für diese Verfassung, entstand ein Kontrast zwischen Republik und Demokratie, und zwar entlang der Entgegensetzung von mittelbarer und unmittelbarer Demokratie. Aus dieser Kontroverse sind bekanntlich die beiden grossen US-amerikanischen Parteien hervorgegangen, die sich heute noch gegenüberstehen. Auf eine erneute Bedeutungsgleichheit der beiden Begriffe im 19. Jahrhundert wird ebenfalls hingewiesen, als nämlich die Demokratische Bewegung in Deutschland ausdrücklich eine "demokratische Republik" verlangte, dies im Gegensatz zu einer "aristokratischen Republik".<sup>3</sup> In Frankreich wiederum bedeutet Republik nichts anderes als den französischen Staat als solchen, bzw. die jeweilige Neuorganisation des Staates. Seit 1958 befindet sich Frankreich im Stadium der von General De Gaulle begründeten "Fünften Republik".

An den Republikbegriff – und nicht an den Demokratiebegriff – knüpfe ich an, weil letzterer zunehmend leider auch fast missbräuchlicher Verwendung ausgesetzt ist. Darüber hinaus werden die verschiedenen Erscheinungsformen der Demokratie nicht

---

<sup>1</sup> Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Stuttgart 1984, Band 5, S. 651

<sup>2</sup> a.a.O. S.594 f

<sup>3</sup> a.a.O. S.612 ff

klar voneinander abgegrenzt. Insbesondere wird zu wenig unterschieden zwischen einerseits der plebiszitären Demokratie, in welcher irgendwelche Potentaten oder Staatspräsidenten Abstimmungen anordnen, und andererseits einer geordneten direkten Demokratie, in welcher Volksabstimmungen nur unter genau geregelten Voraussetzungen stattfinden können. Viel wichtiger ist mir aber etwas anderes: Republikanismus ist zwar von Republik abgeleitet, aber der Begriff umschreibt nicht dasselbe. Der Beitrag im erwähnten Lexikon erwähnt den Begriff erstmals als Gegenbegriff zum "Monarchismus", also einer Denkungsart der Monarchisten, dem vor allem im Umfeld der Mainzer-Republik – sie existierte 1793 nur einige Monate und schloss sich danach dem republikanischen Frankreich an<sup>4</sup> – eine republikanische Denkungsart gegenübergestellt worden ist.<sup>5</sup> Mit dem Begriff ist eine republikanische Haltung und Ethik gemeint, er zielt auf Werte wie Freiheit und Gleichheit ab, also auf eine Werthaltung.

Demokratismus gibt es nicht, und gäbe es diesen Begriff, würde er möglicherweise das umschreiben, was ich eben als bedauernswerte Entwicklungen im Zusammenhang mit der Demokratie erwähnt habe. Der Begriff des Republikanismus als eine Denkungsart entstand damals, weil die Revolution in Frankreich in eine immer problematischere Richtung ging und weil man die Grundausrichtung dieser Revolution bewahren wollte. Republikanismus in diesem Sinne ist nach wie vor aktuell, mehr denn je. Und: Zweifellos gibt es einen europäischen Republikanismus.

## **Die Europäische Union**

Mit "Europa" meine ich die Europäische Union. Natürlich gibt es in Europa verschiedene internationale Organisationen, am wichtigsten ist der Europarat, dann die OSZE, OECD, die beiden letzteren breiter als nur europäisch. Alle diese Organisationen haben ihre Aufgaben und ihre Bedeutung. Europäischer Republikanismus verwirklicht sich aber vorwiegend im Rahmen der Europäischen Union, weil dort auch supranationale Elemente eine Rolle spielen, vor allem aber, weil die EU ein eminent politisches Gebilde ist, und Republikanismus ist nun einmal ein politischer Begriff.

Die Union wurde gegründet – zuerst als Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, später übergegangen in die Europäische Gemeinschaft und schliesslich in die Europäische Union<sup>6</sup> –, um den Nationalismus zu überwinden, der in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts so enormes Leid über Europa gebracht hatte, mit Auswirkungen auch ausserhalb dieses Kontinentes. Nach dem Scheitern der geplanten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft wandte man sich dem Weg der wirtschaftlichen Integration zu, auf dem man Schritt für Schritt vorangehen sollte, dies aber von allem Anfang an mit einer klar politischen Dimension.

---

<sup>4</sup> Während des Feldzuges österreichischer und von Truppen aus deutschen Fürstentümern gegen die Mainzer Republik, auf welchen Goethe seinen Herzog aus Weimar begleitete, entstand das Aquarell "Freiheitsbaum" des Dichters.

<sup>5</sup> a.a.O. S. 603 f

<sup>6</sup> Im Folgenden wird unter "Union" immer die ganze Entstehungsgeschichte mitgemeint.

Durch wirtschaftliche Beziehungen über die Grenzen hinweg sollte es nach und nach zu einer europäischen Identität kommen, und zwar in der Wahrnehmung der einzelnen Menschen. Diese europäische Errungenschaft der 1950er Jahre dient dem einen Ziel, übersteigerte nationale Identität zu überwinden und den Nationalismus durch das langsame Entstehen einer europäischen politischen Identität einzudämmen. Wenn heute junge Spanier nach Deutschland reisen und dort sowohl mit deutschen als auch mit polnischen Kollegen zusammenarbeiten, wird genau diese politische Identität praktisch gelebt. Die Identität auf europäischer Ebene soll aber die Vielfalt der kulturellen, sprachlichen, religiösen und sogar nationalen Identitäten nicht beeinträchtigen. Dass die nationale Identität dadurch nicht in Frage gestellt wird, zeigt sich beispielsweise im Grund- und Menschenrechtsschutz: Nationaler Schutz der Grundrechte kann weiter gehen als der Schutz, der dem Individuum aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und aus der EU-Grundrechtecharta zusteht. Schon daran wird deutlich, dass das Wachsen einer europäischen politischen Identität einer nach wie vor bestehenden politischen Identität auf nationaler Ebene nicht entgegensteht. Grenzüberschreitend erfolgt dennoch eine Angleichung, und dies ganz einfach durch Diskriminierungsverbote. Damit komme ich zu Freiheit und Gleichheit, welche den europäischen Republikanismus entscheidend prägen.

### **Freiheit und Gleichheit**

Ein kurzer Rückblick zeigt, dass Freiheit und Gleichheit in der heute gelebten Form auf die Französische Revolution zurückgehen, wobei ich das dritte Element der Brüderlichkeit oder der Solidarität zunächst einmal zur Seite lasse, wie wichtig es auch ist. Freiheit und Gleichheit waren europäisch gedacht, wenn nicht gar weltweit. Leider hat Napoleon nicht zur Akzeptanz dieser Errungenschaften beigetragen, da er in seinem Missionseifer ganz Europa mit Waffengewalt eroberte. Dennoch bleiben diese Errungenschaften prägend in den Revolutionen von 1830 und 1848. Im Verlaufe der industriellen Revolution, deren Folgen in Kontinentaleuropa erst danach spürbar wurden, entwickelte sich das Wohlergehen der Arbeiterschaft und damit die sogenannte "soziale Frage" zu einem zentralen Thema. Nun wurde die Auffassung vertreten, dieses Wohl könne am wirksamsten durch den freien Außenhandel befördert werden. Die Gegner dieser Sicht forderten einen Nationalprotektionismus, der immer stärker auch fremdenfeindliche Züge tragen konnte.

Die Kontroverse zwischen diesen beiden Lehrmeinungen bereitete das Terrain dafür vor, dass insbesondere die Gleichheit in den Einflussbereich ganz anderer Vorstellungen geriet, die mit der Französischen Revolution kaum mehr etwas gemeinsam hatten. Eine dieser Begrifflichkeiten war „Homogenität“, die Vorstellung also, dass Gleichheit nur möglich sei unter Menschen, die über die Definition gewisser Merkmale auch äußerlich wirklich „gleich“ seien. Religiöse Zugehörigkeit war als Ursache von Gewalt zwar nach dem Dreißigjährigen Krieg durch den Westfälischen Frieden von 1648 immerhin für Europa zunächst eliminiert worden. Nun aber trat die nationale, später auch die ethnische Zugehörigkeit an deren Stelle, gefolgt schließlich von der Rassenzugehörigkeit. Diese Zugehörigkeiten sollten sich nicht weniger verhängnisvoll auswirken als früher die religiöse Variante. Kriegsrelevant wurde vor allem die nationale Identität.

Homogen orientierte Identität basiert auf zwei Grenzziehungen: einer nach aussen und einer nach innen. Beide beruhen auf dem Muster „Wir“ gegen die „Andern“, oder wenn man so will auf der Einteilung in Freund und Feind. Die Identität wird exklusiv in zwei Hinsichten: Zum einen äussert sie sich darin, dass man im Sinne von „Exklusivität“ etwas Besonderes sei. Zum anderen verlangt sie, dass man sich im eigentlichen Sinne der Wortbedeutung abgrenzen müsse, also das nicht dazu Passende ausgrenzen, mithin „exkludieren“ müsse. Gerade deshalb bedingen sich die beiden Grenzziehungen gegenseitig. Damit man sich nach aussen abgrenzen kann, muss man im Innern möglichst homogen sein. Und deshalb muss das Nichtzugehörige bekämpft werden. So kommt es zu einem Verständnis der Gleichheit, das auf ausgrenzender Homogenität beruht.

In der historischen Perspektive gibt die Europäische Union eine Antwort auf die Phänomene der verschiedenen Epochen. Die Kontroverse des 19. Jahrhunderts wird im Sinne des Aussenhandels beantwortet und nicht im Sinne der Abschottung und des Protektionismus. Und der auf dieser Grundhaltung basierende Binnenmarkt führt Europäerinnen und Europäer aus den verschiedenen Ländern zusammen, was ihnen die langsame Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Identität ermöglicht, welche aber die politische Identität auf nationaler Ebene nicht ersetzt, sondern gleichwertig neben diese tritt. Dass die Identität auf der Ebene der Union ebenfalls eine durchaus politische ist, liegt auf der Hand: Geschützt werden die Grundfreiheiten, die den Binnenmarkt ausmachen, durch die supranationalen Institutionen der Union, welche in der Lage sind, das Diskriminierungsverbot durchzusetzen, in letzter Instanz durch den Europäischen Gerichtshof. Die gesetzgebenden Organe, der Europäische Rat und das Parlament sowie die Kommission vervollständigen das politische Zusammenspiel – ich werde darauf zurückkommen.

### **EU-feindliche Tendenzen**

Wenn sich in verschiedenen Mitgliedstaaten der Union EU-kritische Parteien oder Bewegungen formiert haben, stellen sie sich insbesondere dem freien Personenverkehr entgegen und unterstützen verdeckt oder offen fremdenfeindliches Gedankengut. Gegen die europäische Identität wird eine ausschliesslich national verstandene Identität in Stellung gebracht, die mancherorts an jene homogenen Gleichheitsvorstellungen erinnert, wie sie sich damals im 19. Jahrhundert entwickelt haben. Die beiden Grenzziehungen nach innen und nach außen, die für eine homogen verstandene Gleichheit konstitutiv sind und auf dem Muster „Wir“ gegen die „Andern“ sowie auf der Einteilung in Freund und Feind beruhen, bieten sich diesen Gruppierungen in geradezu idealer Weise an: Gegen aussen ist der Feind die Union, und gegen innen sind die Feinde politische Flüchtlinge oder Wirtschaftsmigranten, aber auch Fremde, die im Rahmen des freien Personenverkehrs der Union ins eigene Land kommen.

Die EU-Feindlichkeit dieser Bewegungen hat viele Facetten, homogene Identität ist nur eine davon. Sie wenden sich gegen die Institutionen der Union, insbesondere gegen jene im Bereich der Supranationalität, weil diese den europäischen Republikanismus zu schützen haben, wenn auch die entsprechenden Methoden zum Teil noch schwach sind. Die EU-feindlichen Kräfte schwächen in ihren Ländern Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung, und sie reden zum Teil offen dem Autoritarismus das Wort.

In diesem ganzen Fächer von Facetten zeigt sich für meine persönliche Wahrnehmung gleichsam wie in einem Spiegel das, womit diese Kräfte nicht leben können und nicht leben wollen: Dass die Union gegründet wurde, um den Nationalismus zu überwinden. Der Kern des europäischen Republikanismus zielt darauf ab, die Errungenschaften der Französischen Revolution, Freiheit und Gleichheit, auf die europäische Ebene anzuheben, ohne aber diese Errungenschaften auf der nationalstaatlichen Ebene abzubauen. Für die Brüderlichkeit – oder heute würde man sagen, für die Solidarität – gilt im Grunde genommen dasselbe, auch wenn hier auf europäischer Ebene noch einige Arbeit zu leisten ist.

Vor diesem Hintergrund wird die Mehrebenen-Identität nun zu einem tragenden Element. Dazu vorweg eine Bemerkung, die zunächst vorwiegend den deutschsprachigen Raum betrifft – inklusive der ganzen Schweiz, dort also auch das lateinischsprachige Gebiet. Der Föderalismus, verstanden als die eigenständige Bedeutung der Teilstaaten, Bundesländer oder Kantone, hat sich in Deutschland, Österreich und der Schweiz auf verschiedenen Wegen entwickelt und geht unterschiedlich weit. Gemeinsam ist diesen Ländern aber eine Mehrebenen-Identität auch im Inneren des Staates, also gleichsam gegen unten, zum Teil sogar durchaus bis hinunter zu den Kommunen oder Gemeinden. Wie unterschiedlich fühlen sich doch Bayern und Hanseaten, Vorarlberger und Burgenländer, oder in der Schweiz Basler und Walliser – auch Walliser aus dem deutschsprachigen Kantonsteil.

Mehrebenen-Identität ist die Grundlage des europäischen Republikanismus, wie ich ihn eben umschrieben habe, wenn also die Errungenschaften der Französischen Revolution auf die europäische Ebene angehoben werden, ohne sie auf den darunterliegenden Ebenen abzubauen. Parallel oder als Basis dazu entwickelt sich eine Mehrebenen-Politik, eine politische Identität auf verschiedenen Ebenen. Und in diesem Zusammenhang möchte ich mich zum Schluss noch in einem kurzen Ausblick den Entwicklungstendenzen in der Union zuwenden.

## **Zwischen Bundesstaat und Staatenbund**

Die Union ist weder ein Bundesstaat noch ein Staatenbund. Gewiefte Juristen haben dafür den Begriff "Staatenverbund" kreiert, was auch nur darauf hinweist, dass die Union in einem Zwischenfeld angesiedelt ist. Lange Jahre war es bei Diskussionen unter europafreundlichen Kräften eine ziemlich ausgemachte Sache, dass der Weg der Union nur in einer Richtung gehen könne, nämlich von intergouvernementalen Aushandlungsmethoden zu immer mehr Sachthemen und Politiken, welche in der Gemeinschaftsmethode erarbeitet werden. Mit anderen Worten lag der Schwerpunkt in der Forderung nach Kompetenzverschiebung weg vom Rat und hin zum Parlament und zur Kommission. Mit anderen Worten ging es um den kontinuierlichen Weg vom Staatenbund zum Bundesstaat.

In letzter Zeit sind vermehrt auch Stimmen zu hören, welche davon abraten, eine Stärkung der Union vorwiegend durch neue Vertragsänderungen anzustreben, und zwar nicht etwa deshalb, weil solche schwierig zu erreichen sind – obschon dies natürlich den Tatsachen entspricht. Die Begründung ist eine grundsätzlichere, weil nämlich die

bestehend Struktur der Union zwischen Bundesstaat und Staatenbund eine gar nicht so schlechte Ausgangslage darstelle, um die Union zu konsolidieren und sie voranzubringen.

Die verschiedenen Meinungsäußerungen verfolge ich mit grossem Interesse. Und da ich in der Schweiz zu jenen gehöre, die sich tatkräftig für einen baldigen Beitritt meines Landes zur Union einsetzen, diskutiere ich solche Fragen auch mit Gleichgesinnten. Heute frage ich mich, ob der europäische Republikanismus sich nicht gerade im Umstand niederschlagen könnte, dass die Union nicht zu einem vollausgebauten Bundesstaat wird, wie wir ihn von der nationalen Ebene kennen, sondern dass nur jene Politikfelder supranational gehandhabt werden, welche anders nicht zu bewältigen sind. Dazu werden sich die Mitgliedstaaten auch bereitfinden, weil sie über kurz oder lang einsehen werden, dass der Nationalstaat nicht mehr in der Lage ist, die entsprechenden Probleme zu bewältigen. Ob es vielleicht Politikfelder gibt, die man auf die nationale Ebene zurückverschieben könnte, wage ich nicht zu beurteilen. Wenn es solche gibt, sollte man eine solche Zurückverschiebung nicht einem kruden Nationalismus zuschreiben, sondern einer rationalen Beurteilung dessen, was auf den verschiedenen Ebenen bewältigt werden kann. Übrigens: Den Begriff "Subsidiarität" mag ich nicht, er hat zu oft einen EU-feindlichen Unterton. Mir gefällt der Begriff der "Mehrebenen-Politik" besser.

Ich sehe eine solche Entwicklung der Union aber gerade auch in der Perspektive von Mehrebenen-Politik und Mehrebenen-Identität, wobei sich das eine im anderen widerspiegelt: Mehrebenen-Politik bringt Mehrebenen-Identität hervor, aber ohne die letztere kann Mehrebenen-Politik gar nicht betrieben werden. Die Überwindung des Nationalismus ist das ureigenste und ursprüngliche Anliegen der Union, in welchem sich der europäische Republikanismus letztlich ausdrückt. Vielleicht kann die Überwindung des Nationalismus jedenfalls langfristig durch Mehrebenen-Politik und Mehrebenen-Identität am nachhaltigsten angegangen werden. Diese Perspektive möchte ich wenigstens einmal in den Raum gestellt haben.

Der Ansatzpunkt in meiner Überlegung war die Identität, also etwas Individuelles, aber aus republikanischer Sicht. Eine analoge Betrachtungsweise gibt es für die Souveränität, ein Begriff, der einem Kollektiv zukommt, einem Teilstaat, einem Staat oder einem Zusammenschluss von Staaten. Hier spricht man nicht von Mehrebenen-Souveränität, sondern von geteilter Souveränität, die ja auch ein Merkmal des Föderalismus darstellt. Aber ob nun Mehrebenen-Identität oder geteilte Souveränität: Die Analogie bezieht sich auf das Teilen.

-----

\*) erscheint in der Publikation "Demokratie und Innovation im Bundesstaat", hrsg. von Stefan August Lütgenau und Thomas Prorok, Foster Europe Working Paper, Vol. 3, Studienverlag Innsbruck 2021