

Ralf Dahrendorf

| Anfechtungen liberaler Demokratien

Festvortrag zum zehnjährigen Bestehen
der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus

| STIFTUNG
BUNDESPRÄSIDENT-
THEODOR-HEUSS-
HAUS

STIFTUNG
BUNDESPRÄSIDENT-
THEODOR-HEUSS-
HAUS

STIFTUNGSJUBILÄUM 2006

Ralf Dahrendorf

Anfechtungen liberaler Demokratien

Festvortrag zum zehnjährigen Bestehen
der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus

STIFTUNGSJUBILÄUM 2006

Am 11. Dezember 2006 hat die Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus mit einem Festakt im Stuttgarter Rathaus ihr zehnjähriges Bestehen gefeiert. Als Vorsitzender des Kuratoriums hat Ralf Lord Dahrendorf den Aufbau und die Arbeit der Stiftung während dieser zehn Jahre begleitet. Seinen Festvortrag zum Stiftungsjubiläum widmete er dem Thema „Anfechtungen liberaler Demokratien“.

Lord Ralf Dahrendorf

Lord Ralf Dahrendorf, geboren 1929 in Hamburg, ist einer der renommiertesten Soziologen und Publizisten der Gegenwart. Er forschte und lehrte an Universitäten und Forschungsinstituten in Europa und in den USA, unter anderem in Saarbrücken, Palo Alto, Hamburg, New York, Tübingen, Konstanz, London und Oxford. In den späten 1960er Jahren ging er in die Politik, zog 1968 als Abgeordneter der FDP in den Landtag von Baden-Württemberg ein, wurde im Jahr darauf in den Deutschen Bundestag gewählt und war 1969/70 Parlamentarischer Staatssekretär in der ersten Regierung von Willy Brandt. 1970 wechselte er zur Europäischen Kommission nach Brüssel, der er als zweites deutsches Mitglied bis 1974 angehörte. Anschließend wirkte Ralf Dahrendorf als Direktor der London School of Economics (1974-1984), als *Warden* des St. Antony's College (1987-1997) sowie als Prorektor der Universität Oxford. Er leitete zahlreiche Kommissionen, u.a. von 2002 bis 2006 das *Select Committee on Delegated Powers and Regulatory Reform* des britischen Oberhauses sowie von 1995 bis 2005 das Kuratorium der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus. Seit 2005 bekleidet er eine Forschungsprofessur am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Für sein umfangreiches wissenschaftliches und publizistisches Werk erhielt der liberale Intellektuelle zahlreiche Ehrungen und Preise sowie Ehrendoktorate von Universitäten in vierzehn Ländern; 2004 wurde er in den Orden *Pour le mérite* gewählt. Seit seiner Ernennung zum *Baron of Clare Market in the City of Westminster* 1993 gehört Ralf Dahrendorf den *Cross Benches* des Britischen Oberhauses an.

In seiner Festrede zum zehnjährigen Bestehen der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus skizziert Ralf Dahrendorf drei Tendenzen, die die liberale Demokratie gegenwärtig weltweit bedrohen: Den schleichenden Autoritarismus, die Außerkraftsetzung des staatlichen Gewaltmonopols in sogenannten *failed states* und die Verlagerung von Entscheidungen in demokratisch nicht oder nur schwach legitimierte transnationale Institutionen. Angesichts dieser Anfechtungen liberaler Demokratien plädiert Ralf Dahrendorf für die Legitimität des demokratischen Nationalstaats, der ihm gegenwärtig als einzig verlässlicher Garant der Verfassung der Freiheit erscheint.

Anfechtungen liberaler Demokratien

Festvortrag zum zehnjährigen Bestehen der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus

Zehn Jahre sind keine sehr lange Zeit im Leben einer Institution, aber die ersten zehn Jahre der Stiftung, die uns heute zusammenbringt, sind doch so ereignis- und lehrreich, dass sie einen Moment des festlichen Innehaltens verdienen. Theodor Heuss war ein Liberaler, und die Stiftung, die mit Bundesmitteln zu seinem Gedächtnis errichtet worden ist, sieht sich in der liberalen Tradition. Das gilt, obwohl sie auf eher unliberale Weise zustande gekommen ist: nicht als Bürgerinitiative nämlich, sondern gleichsam von oben. Am Anfang stand ein Bundesgesetz (und das von ihm versprochene Geld). Dann kam das Kuratorium, weitgehend ein Gelegenheitsgremium von engagierten Dilettanten. Das Kuratorium suchte sich einen Vorstand, der auch noch nicht die tägliche Arbeit zu tun beanspruchte. Es entstand ein wissenschaftlicher Beirat, um Relevanz und Qualität der Stiftungstätigkeit zu garantieren. Dann erst wurden die für den Stiftungszweck wirklich Tätigen bestellt, junge Wissenschaftler, die dem Unternehmen Gestalt gaben. Das taten sie so gut, dass das liberale Prinzip der Eigentätigkeit als Basis alles anderen sich doch noch durchsetzte: das Kuratorium wurde einigermaßen überflüssig, so dass nach dem Ende der Amtszeit seiner Mitglieder ein langes Intervall entstand, ohne dass die Stiftung erkennbar darunter litt. Der Vorstand blieb aktiv, vor allem dank seiner stets initiativfreudigen Vorsitzenden, Bürgermeisterin Gabriele Müller-Trimbusch. Der Beirat unter dem Vorsitz von Dieter Langewiesche begleitete das Geschehen in kritischer Nähe. Dieses Geschehen selbst aber verdankt die Stiftung der Gruppe von Wissenschaftlern mit ihrem nachdenklichen, genauen, gründlichen und zugleich humorvollen und herzlichen Geschäftsführer Thomas Hertfelder.

Als nun abgedankter erster Kuratoriumsvorsitzender will ich nicht nur Thomas Hertfelder und seine Mitarbeiter sowie Vorstand und Beirat der Stiftung preisen, sondern auch meinen Mitkuratoren für ihr Engagement danken. Sie werden es mir nachsehen, wenn ich dabei besonders die geistig-politische Erbin

von Heuss, Hildegard Hamm-Brücher, und die engagierten, oft hilfreichen Mitglieder der Familie, Ursula Heuss-Wolf und Ludwig Theodor Heuss hervorhebe.

Das Werk steht nun vor uns, teils als *work in progress*, teils aber auch als fertige Errungenschaft. Das Heuss-Haus auf dem Killesberg ist zum Besuchermagneten geworden. Es ist nicht mit den Präsidenten-Bibliotheken der USA vergleichbar, die Thomas Hertfelder so plastisch in einer Schrift der „Kleinen Reihe“ beschrieben hat;¹ aber durch seine kultivierte Bescheidenheit sagt es etwas aus über die Anfänge der Bundesrepublik und ihren ersten Präsidenten. Viele Veranstaltungen und Veröffentlichungen haben die Stiftung weithin bekannt gemacht. Jetzt folgt diesen als *pièce de résistance* die große Stuttgarter Ausgabe der Werke von Heuss. Das alles sind Merkposten für eine Zeit, in der Deutschland entdeckt, dass seine Geschichte nicht nur ein Thema, nämlich seine große Verirrung im Hitler-Regime, hat.

1. Der demokratische Nationalstaat bei Theodor Heuss

Der Mann, den wir ehren, Theodor Heuss, war Demokrat. Er war sogar liberaler Demokrat – eine nicht ganz einfache Verbindung, wie Dieter Langewiesche in seiner Schrift über „Liberalismus und Demokratie im Staatsdenken von Theodor Heuss“ gezeigt hat.² Es gab illiberale Demokraten und undemokratische Liberale. Es gab auch liberale Demokraten, die weniger vom Staat hielten als Heuss das tat. Für ihn waren Demokratie, Staat und Nation zusammengehörige Begriffe; sein Bild der guten Ordnung war das des demokratischen Nationalstaates, in dem es eine starke Führung gibt, die jedoch Herrschaft immer nur auf Zeit ausübt. Eine Rechtsordnung, die der Bindungskraft des Volkes Gestalt gibt, komplettiert das Bild.

Dieter Langewiesche beschreibt mit spürbarer Distanz Heuss' Insistenz auf dem starken Staat mit entschiedenen Führern. Was den demokratischen Nationalstaat betrifft, geht er noch weiter: „Solche Bekenntnisse hört man heute im Zeichen von Europäisierung und der Überwindung nationalstaatlichen Denkens nicht gerne.“³ Er nimmt Heuss in Schutz, nämlich in den der historischen Umstände, unter denen er schrieb. Das tut auch Thomas Hertfelder, der dennoch an mehreren Stellen seiner wichtigen Aufsätze über Theodor Heuss vor 1933 dessen Vorstellung von Demokratie „befremdlich“ nennt. „In

seinen Vorträgen und Schriften entwickelte Heuss eine Demokratiekonzeption, die für die Weimarer Demokraten ebenso charakteristisch ist wie sie uns heute befremdet.“⁴

Dass ich da anderer Meinung bin, sage ich angesichts solcher Autoritäten mit Zögern. Ich höre gerne, was Heuss zum demokratischen Nationalstaat gesagt und geschrieben hat, und mich befremdet auch ein Demokratiekonzept nicht, das Herrschaft auf Zeit ins Zentrum rückt, aber in dieser Zeit klare Führung und klare Opposition will. Das Mehrheitswahlrecht habe ich aus diesem Grunde (wie Heuss) seit meinen politischen Anfängen entschieden verfochten. Tony Blair und Angela Merkel stützen sich auf ziemlich genau denselben Prozentsatz ihrer Wählerschaft, aber Blair kann auf Grund seiner Parlamentsmehrheit deutliche politische Akzente setzen, während Frau Merkel einer großen Koalition präsidiert, die sie dauernd zu Rücksichten zwingt. Wie sagte doch Heuss im Anschluss an seinen Mentor Friedrich Naumann? „Parlamentarismus will Machtentscheid der Mehrheit, Proporz will Macht- oder Ohnmachtschutz der Minderheit.“ Das Verhältniswahlrecht ist „kein Herrschafts-, sondern ein Schon-Gedanke“.⁵

Für Theodor Heuss und seine Generation war Demokratie kein Lehrstück der politischen Bildung, das in aller Ruhe abgehandelt werden konnte. Demokratie war ein Kampfbegriff. Zuerst ging es um die Durchsetzung der Demokratie gegen die Anmaßungen traditioneller Eliten; dann ging es um die Verteidigung der Demokratie gegen Führerkult und totalitäre Ideologien; dann stellte sich die Aufgabe, für Deutschland einen zweiten und dieses Mal nachhaltigen Versuch der Demokratisierung zu wagen. In vielen Ländern der Welt sind solche Aufgaben nach wie vor aktuell. Noch ist die demokratische Transformation der postkommunistischen Länder keineswegs abgeschlossen. Im Nahen Osten droht der Versuch, Ländern mit militärischer Gewalt demokratische Verfassungen zu bringen, auf folgenschwere Weise zu scheitern. In den beiden bevölkerungsreichsten Ländern der Welt, China und Indien, stellt sich auf unterschiedliche Weise die Frage von politischer Demokratie und wirtschaftlichem Wohlstand. Weltweit ist Demokratie also ein Kampfbegriff geblieben.

Das gibt Anlass, die Frage zu stellen, wo denn in der Gegenwart und absehbaren Zukunft die Hauptquellen der Gefährdung der Demokratie liegen. Bei den folgenden Erwägungen zu dieser Frage wird uns Theodor Heuss begleiten,

aber es geht um aktuelle Themen vor allem in den demokratischen Ländern, aber auch über diese hinaus. Ich hoffe, es ist nicht zu befremdlich, wenn diese Überlegungen in einem Lob der nationalstaatlichen parlamentarischen Demokratie mit starker Führung und klarer Opposition enden.

2. Schleichender Autoritarismus

Drei auffällige Entwicklungen vor allem gefährden heute die Verfassung der Freiheit. Die *erste* nenne ich den schleichenden Autoritarismus der Zeit. Wenn wir von Demokratie reden, nehmen wir unausgesprochen gerne an, dass dies am Ende die einzige auf Dauer haltbare Regierungsform ist. Ich habe Winston Churchills gerne zitierte Äußerung nie gemocht, wonach die Demokratie zwar eine miserable Staatsform ist, außer dass alle anderen noch schlechter sind. Die Kraft der Demokratie liegt eben in der Herrschaft auf Zeit, oder mit Karl Popper gesprochen, in der institutionell verankerten Fähigkeit der Ablösung von Regierungen ohne Gewalt. Nur die Demokratie garantiert, dass auf neue Fragen neue Antworten gegeben werden können, ohne dass die Auseinandersetzung zum Bürgerkrieg führt. Menschen können ihre Herrscher wählen; sie können sie aber auch wieder abwählen, wenn ihnen deren Politik nicht gefällt. Die Vereinigten Staaten von Amerika liefern gerade ein eindringliches Beispiel.

Wenn das aber so ist: kann es dann auch andere Regierungsformen geben, die für lange Zeit Bestand haben? So gerne man diese Frage verneinen möchte, legt die Geschichte doch Zweifel nahe. Gegenwärtig gibt es eine verbreitete Debatte über das, was in der angelsächsischen Welt *sustainable authoritarianism* genannt wird. Vor allem in asiatischen Staaten haben autoritäre Regimes sich auf lange Zeit eingerichtet. Singapur ist das hervorsteckende Beispiel; Malaysia hatte in seinem Führer Mahathir Mohammed sogar einen Theoretiker dieser Regimes. Autoritarismus ist nicht Totalitarismus. Während totalitäre Regimes die Menschen ständig mobilisieren und daher kontrollieren, verlassen sich autoritäre Regimes auf das Schweigen der Untertanen. Eine kleine Gruppe – eine Nomenklatur, eine Bürokratie – hält die Zügel in der Hand, und die große Zahl mischt sich nicht in die öffentlichen Dinge ein. Tun einige es doch, dann werden sie allerdings vom Regime zum Schweigen gebracht. Oligarchie plus Apathie ist die Formel.

Davon kann in den westlichen Demokratien zumindest in dieser Schärfe nicht die Rede sein. Es gibt jedoch Tendenzen, die in eine ähnliche Richtung weisen. Das zunehmende Desinteresse vieler Bürger lässt sich nicht nur an der Wahlbeteiligung ablesen. Vielfach ist die Debatte über öffentliche Dinge erlahmt. Politik erreicht die Bürger und Wähler nicht mehr. Die meisten haben anderes im Sinn. Die Parteien verlieren Mitglieder, die Zeitungen verlieren Leser. Die Leute schütteln den Kopf über die Politik, aber betrachten das nicht als Aufforderung zum Tun, sondern als Grund zur Abkehr.

Zugleich geschehen Dinge, die die Macht der politischen Führer, also insbesondere der Exekutive, stärken. Manchmal sind das scheinbar kleine Dinge. Ich war in den vergangenen fünf Jahren Vorsitzender eines Ausschusses des britischen Parlaments, der alle Gesetze auf sogenannte *delegated powers* prüft. Das sind Ermächtigungen, wie sie in vielen Gesetzen die Regel sind, Klauseln also, die die Regierung in die Lage versetzen, auf dem Verordnungswege das Gesetz zu interpretieren, aber auch zu ergänzen, ja zu verändern und am Ende zuweilen teilweise oder sogar ganz aufzuheben. In Deutschland denkt man dabei an das unselige Ermächtigungsgesetz der Nazis, das den gesamten demokratischen Prozess aufheben konnte; in England sprechen wir von Heinrich VIII-Klauseln, weil der eigenwillige Reformationskönig sich ähnliche Rechte nahm. Es ist nun kein Zweifel, dass der Versuch, solche Ermächtigungen in Gesetze zu bringen, immer häufiger und weitreichender gemacht wird, wenn es meinem Ausschuss auch gelungen ist, durch den Appell an das Parlament grobe Auswüchse zu korrigieren.

Das ist ein gutes Beispiel für schleichenden Autoritarismus. Kaum noch schleichend, sondern fast schon polternd ist die Gesetzgebung, die dem Schutz vor Terrorismus dienen soll. Der amerikanische *Patriot Act* setzt die Grundlagen der Verfassung der Freiheit für bestimmte Bereiche außer Kraft. In Großbritannien sind wir gerade erneut mit der Frage befasst, wie lange Menschen inhaftiert bleiben können, ohne dass sie förmlich angeklagt werden. Schon ist die Frist von 14 auf 28 Tage verlängert worden; die Regierung will 60 Tage. Der Terrorismus als Vorwand für dauerhafte Veränderungen der freiheitlichen Ordnung ist eine große Gefahr. Ihr zu begegnen verlangt wache Parlamente und wache Bürger, die zum Beispiel darauf bestehen, dass solche Gesetze *sunset clauses* enthalten, also immer nur für begrenzte Zeit gelten.

3. *Failed States* oder vom Staatsversagen

Der Weg ist, wie gesagt, weit von derlei Entwicklungen zum Modell Singapur oder anderen autoritären Regimes, aber wie immer gilt es, den Anfängen zu wehren. Arroganz der Macht der wenigen und Apathie der vielen ist eine verbreitete Versuchung der Unfreiheit. Sie steht auf den ersten Blick im Widerspruch zu einer *zweiten* Quelle der Gefährdung der Demokratie, dem Staatsversagen. Das Wort klingt harmloser als es ist; gemeint ist hier nicht nur die Unfähigkeit des Staates, bestimmte Probleme, wie zum Beispiel die Kinderarmut, zu lösen, sondern die völlige Abwesenheit des Staates in wichtigen Bereichen. Die Rede ist also von *failed states*, gescheiterten Staaten.

Noch haben wir nicht recht zur Kenntnis genommen, was es bedeutet, wenn das staatliche Gewaltmonopol ganz oder teilweise außer Kraft gerät. Dabei wird dieses Phänomen für die internationalen Beziehungen zunehmend bedeutend. Sind sie überhaupt noch *internationale* Beziehungen? Präsident Hamid Karzai mag von einer Mehrheit der afghanischen Wähler gewählt worden sein, aber tatsächlich ist er bestenfalls Bürgermeister von Kabul. Schon in Kandahar gilt sein Wort wenig. Afghanistan hat keine staatlichen Institutionen, mit denen man etwa über ein Programm einer Landwirtschaft ohne Opium-Mohn reden und dann Veränderungen durchsetzen könnte.

Der Irak war einer der wenigen Staaten mit einem (von Saddam Hussein scheußlich missbrauchten) staatlichen Gewaltmonopol in der Region; heute ist er weitgehend ein *failed state*, was seinen Schatten wirft auf die Absicht, den „irakischen Behörden“ zunehmend weitere Vollmachten zu überlassen. Es sieht ganz so aus, als müsste man mittlerweile auch den Libanon zu den *failed states* rechnen. Die Palästinenser haben noch gar keinen Staat, von dem man sagen könnte, er sei gescheitert oder habe versagt. In der Tat gibt es nicht viele nach innen und außen eindeutig handlungsfähige, geschweige denn demokratische Staaten in der Region zwischen Israel und Indien.

Das Problem ist nicht auf den Nahen Osten begrenzt. Die Demokratische Republik Kongo ist kein Staat wie wir den Begriff verstehen. Sie dokumentiert allenfalls ein Thema, das den Blick auf problematische Staaten eher verstellt, nämlich das Thema von Wahlen. Kluge Analytiker sagen von den Wahlen im Irak, sie seien eher eine Art Volkszählung für ethnische Gruppen als demokra-

tische Wahlen gewesen. Jedenfalls haben sie ebensowenig wie die Wahlen im Kongo handlungsfähige Regierungen konstituiert. Sieht man sich die Vereinten Nationen genau an, so haben viele ihrer Mitglieder tatsächlich nicht nur kein Mandat, sondern auch kein Land; sie vertreten keinen handlungsfähigen Staat. Es führt daher in die Irre, sie so zu behandeln wie Frankreich oder Deutschland oder die USA.

Und Europa? Gibt es hier auch *failed states*? Bei der Auflösung Jugoslawiens hat es sehr rasche Staatsbildungen gegeben, aber es ist dabei auch ein großes Gebiet entstanden, in dem Hohe Beauftragte internationaler Instanzen oder regionale Kriegsherren das Sagen haben. Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro und andere Gebiete im europäischen Feld und Umfeld sind kaum als Staaten zu bezeichnen.

Es gibt jedoch noch ein anderes Thema nicht so sehr vor der Haustür wie im eigenen Haus. Es gibt innerhalb europäischer Staaten Gebiete, genauer Gegenden, in denen das Gewaltmonopol des Staates gleichsam außer Kraft gesetzt ist. Es gibt *no-go areas*, in die die meisten nicht gehen, die auch von staatlichen Instanzen, also von Polizei und Justiz, in der Regel gemieden werden. Wenn die Zahl der in Brand gesteckten Autos überhand nimmt, kommen bewaffnete Kräfte, die aussehen, als wollten sie Krieg führen. Wenn die Leute nur den Sitten ihrer Herkunftsländer frönen, Tiere schächten, Frauen beschneiden, ihren religiösen Riten nachgehen, ihre Herkunftssprache sprechen, aber sich im Übrigen um ihre Umwelt nicht kümmern, werden sie allein gelassen.

Der demokratische Staat reicht nie bis in den letzten Winkel der Gesellschaft und soll es auch nicht tun. Der Viehhändler, der seine Steuern nur bezahlt, wenn er sie dem Bürgermeister persönlich bar auf die Hand geben kann, kann den Staat ziemlich kalt lassen. Die Wohnungsbesetzer, deren Dauerpräsenz allmählich zu einer Art Anrecht wird, das niemand mehr in Frage stellt, rufen schon schwierigere Fragen wach. Die multikulturelle Gesellschaft aber, die unter dieser Überschrift ganzen Stadtvierteln und Gruppen eine Art Eigenleben einräumt, solange sie sich nicht einmischen in die Hauptgesellschaft, hat ein Stück ihrer Freiheit preisgegeben. Sie erlaubt sozusagen Staatsversagen nach innen. Sie hebt das staatliche Gewaltmonopol für einen Teil der Bevölkerung auf.

Spätestens hier kehren wir zurück zu Theodor Heuss und dem demokratischen Nationalstaat. *Failed states*, sich auflösende Staaten und solche, denen das Gewaltmonopol entglitten ist, sind keine guten Verhandlungspartner. Sie sind aber auch in fast keinem Fall Demokratien. Sie erinnern an Thomas Hobbes' Schreckensvision des Naturzustandes. Wo nicht Anarchie und bürgerkriegsähnliche Zustände herrschen, prägen *warlords*, kriegerische Regionalherren, das Bild. Diese zu lauter kleinen Staaten zu erklären, wie das auf dem Balkan geschieht, hilft wenig. Es bleibt ein Krieg vieler gegen viele. Und immer lauern irgendwo potenzielle Tyrannen. Es kann noch als der günstigste Fall gelten, wenn diese als autoritäre Herrscher einen ungewissen Normalzustand herzustellen suchen.

Der Nationalstaat ist eben historisch der Ort gewesen, an dem demokratische Institutionen Fuß fassen konnten. Nicht zufällig waren in manchen Ländern nationale Einheit und demokratische Ordnung zwei Seiten eines einzigen – liberalen – Programms. Gerne würde ich hinzufügen, dass vor allem der heterogene Nationalstaat durch die Demokratie zu einer Verfassung der Freiheit wird. Demokratie braucht die Homogenität von Bevölkerungen nicht, die nicht zufällig oft eine Forderung antidemokratischer Kräfte ist. Sie kennt vielmehr Einstellungen und Institutionen, die Länder mit unterschiedlichen ethnischen, religiösen, kulturellen Gruppen zusammenhalten. Doch ist das ein eigenes Thema, das es mit dem gerade hierzulande so geliebten Begriff des Volkes zu tun hat – nach dem Krieg war Heuss Mitgründer der Demokratischen Volkspartei –, das indes von meinem Kernthema wegführt.

4. Demokratie jenseits des Nationalstaats?

Zu diesem gehört jedoch eine *dritte* Quelle moderner Anfechtungen. Dieter Langewiesche war ja gerade von dem hier eher gelobten „demokratischen Nationalstaat“ befremdet; man hört den Begriff (sagt er) „heute im Zeichen von Europäisierung und der Überwindung nationalstaatlichen Denkens nicht gerne“.⁶ Nun ist es zweifellos richtig, dass im Zeichen des Prozesses, den wir meist als Globalisierung beschreiben, wichtige Entscheidungen aus der Sphäre des Nationalstaates abgewandert sind. Wirtschaftspolitik ist vielfach nur noch teilweise, Währungspolitik zum Teil gar nicht mehr von nationalen Regierungen und Parlamenten zu betreiben. Manche meinen, dass das noch für andere, wichtige weitere Bereiche der Politik gilt. Damit stellt sich die

Schlüsselfrage: Haben wir demokratische Verfahren und Institutionen für Entscheidungen, die jenseits der Grenzen des Nationalstaates getroffen werden? Oder bedeutet die „Überwindung nationalstaatlichen Denkens“ immer zugleich einen Verlust an Demokratie?

Auf diese Fragen gibt es keine einfachen Antworten, nicht einmal, wenn wir mit Europa, der Europäischen Union beginnen. Die Europäische Union ist kein Nationalstaat im Großformat. Sie wäre es auch dann nicht geworden, wenn der sogenannte Verfassungsvertrag Geltung erlangt hätte. Die Europäische Union hat bei ihren supranationalen Kompetenzen gewisse staatliche Qualitäten; aber wenn man diese genauer betrachtet, schaffen diese zwar keinen *failing state*, jedoch einen noch nicht gelungenen Staat, was in der Wirkung fast auf dasselbe hinausläuft. Das Gewaltmonopol der europäischen Institutionen ist schon darum fragwürdig, weil es durch nationalstaatliche Instanzen ausgeübt werden muss. Wenn Staaten Souveränität an „Brüssel“ abgeben, dann verlieren sie nicht nur ein Stück ihrer Macht, sondern auch ihrer Staatlichkeit, denn „Brüssel“ kann das nicht leisten, was Staaten leisten. In der Tat muss es sich an die Staaten als Träger des Gewaltmonopols halten, wenn es um die Erhebung von Steuern oder die Verfolgung von Vergehen oder die Kontrolle der Zuwanderung geht. Muss man daran erinnern, dass der Europäische Rechnungshof schon seit mehr als zehn Jahren den EU-Haushalt nicht mehr gutgeheißen hat, ohne dass Abhilfe geschehen wäre? Am Maßstab funktionierender Staatswesen gemessen, ist die Europäische Union gegenüber den Nationalstaaten ein Rückschritt.

Diese Tatsache wird noch verschärft durch die eher zweifelhaften demokratischen Qualitäten der Union. In ihrer ursprünglichen Konstruktion war die Europäische Gemeinschaft zweifellos nicht demokratisch. Sie bestand aus einer ernannten Kommission mit einem Vorschlagsmonopol und einem entsandten Ministerrat mit dem Entscheidungsmonopol. Beide tagen nicht-öffentlich. Inzwischen hat die ursprünglich eher beratende Versammlung sich zum Parlament gemausert. Doch sind die Kompetenzen des Europäischen Parlaments nach wie vor begrenzt, je gemessen an nationalen Parlamenten beschämend gering für eine direkt gewählte Kammer.

Das ist ein viel erörtertes Thema, an dem hier vor allem die generelle Frage von Interesse ist: Kann es überhaupt demokratische Verfahren für Entscheidungen geben, die jenseits des Raumes der Nationalstaaten getroffen werden? Sicher ist, dass die schlichte Übertragung nationaler Institutionen wie Wahlen und Parlamenten das mit Demokratie Beabsichtigte nicht bewirkt. Ist schon das Europäische Parlament durchaus fragwürdig, so wäre ein gewähltes Weltparlament vollends abwegig. Selbst wenn es 1000 Mitglieder hätte, würde das bedeuten, dass auf etwa 3 Millionen Wähler ein Abgeordneter käme. Deutschland hätte also höchstens 20 Vertreter, und die Frage, ob es einen relevanten *demos* gäbe, würde sich erübrigen.

Blicken wir also auf die globalisierte Welt und fragen uns, wie dort demokratisch akzeptable Entscheidungen zustande kommen können, dann bleiben nur zweitbeste Antworten, Ersatzlösungen. Die Verfassung der Freiheit besteht nicht nur aus demokratischen Verfahren und Institutionen, sondern immer auch durch die Herrschaft des Rechts. *Liberty under law*, die rechtlich geschützte Freiheit, ist ein Grundsatz, der sich auch auf größere Räume als den Nationalstaat anwenden lässt. Auch das ist nicht problemlos. Immerhin bietet der Strassburger Gerichtshof des Europarates ein Beispiel. Ansätze wie der Haager Internationale Gerichtshof verdienen zudem Beachtung.

Das ist nicht Demokratie im Sinne der Beteiligung der Bürger. Für diese sind einstweilen nur institutionell schwache Formen jenseits des Nationalstaates erkennbar. Zwei Beispiele müssen genügen. Nicht-Regierungsorganisationen (*ngo's*) spielen eine wichtige grenzüberschreitende Rolle, insbesondere wenn sie – wie etwa Transparency International – andere anregen, sich an der Kontrolle von Entscheidungen zu beteiligen. Auch die Technik der Informationsgesellschaft hilft. Regierungen mögen den Zugang zu bestimmten Teilen des Internet zu kontrollieren suchen, im diffuseren internationalen Raum aber gibt es dafür keine Instanzen.

Ob Theodor Heuss, der entschiedene Demokrat mit einem ausgeprägten Sinn für Institutionen, derlei als Demokratie, ja auch nur als Beginn einer internationalen Demokratie anerkannt hätte, mag man bezweifeln. Der demokratische Nationalstaat zeichnet sich durch eine Kombination von Eigenheiten aus, die heute sämtlich durch innere wie äußere Entwicklungen angefochten werden. Die Dialektik von starker Führung und wirksamer Kontrolle wird

durch einen schleichenden Autoritarismus geschwächt. Das Gewaltmonopol von Staaten ist vielfach nicht mehr selbstverständlich. Wichtige Entscheidungen sind aus dem Raum ausgewandert, für den wir demokratische Institutionen haben. Demokratie in der Krise?

Das war sie immer schon. Von der Krise der Demokratie ist beinahe seit ihren Anfängen die Rede. Und noch eine andere falsche Dramatisierung ist zu vermeiden. Der demokratische Nationalstaat ist keineswegs am Ende seiner Kunst angelangt. Gerade in Deutschland wird der Nationalstaat zuweilen allzu leichthin im Namen Europas oder der Globalisierung abgeschrieben. Wenn die hier skizzierte Analyse richtig ist, liegt darin immer auch – ob bewusst oder ungewollt – ein demokratischer Defaitismus. Es wäre besser, das bisher einzige verlässliche Gefäß der Verfassung der Freiheit zu stärken, als es abzuschreiben. Ein ausgeprägteres Bewusstsein nationaler Parlamente für europäische und internationale Fragen einschließlich ihrer förmlichen Beteiligung an Entscheidungen ist jedenfalls der Selbstaufgabe zugunsten ungewisser Halbinstitutionen vorzuziehen. Die parlamentarische Demokratie im nationalen Rahmen verdient auch heute noch jene Unterstützung, die Theodor Heuss ihr immer gegeben hat.

Es bleiben allenfalls zwei Fußnoten. Ich begann mit Autoren, die die Betonung des starken Nationalstaates befremdlich fanden. In einer Hinsicht gebe ich ihnen Recht. Ich habe in meinen Bemerkungen mehr vom Staat gesprochen als ich das üblicherweise tue. Sogar den starken Staat mit einer zielbewussten Führung habe ich verteidigt. Das ist jedoch nicht misszuverstehen. Der demokratische Nationalstaat, der mir als Modell vorschwebt, ist stark in den relativ engen Grenzen, die staatlicher Tätigkeit in freien Ländern gezogen werden. Es geht um einen Staat, der stark ist in seinen klassischen Funktionen, im Übrigen aber der Marktwirtschaft und der Bürgergesellschaft breiten Raum lässt. Auch die allzu große Ausweitung staatlicher Aufgaben kann auf die schiefe Ebene der *failed* oder *falling states* führen: wenn der Staat zu viel tun will, verliert er seinen Zugriff auf Kernaufgaben.

Die andere Fußnote zielt in dieselbe Richtung und hat es ganz und gar mit Theodor Heuss zu tun. Es wäre nicht schwierig, diese Erwägungen mit einem passenden Zitat des großen Mannes zu beenden. Ich habe manche gefunden. Aber beim Blättern in all den vertrauten Büchern – „Die großen Reden“ und

„Schattenbeschwörung“ und „Von Ort zu Ort“ und wie sie alle heißen – ist mir vor allem dies noch einmal klar geworden: Es gibt eine deutsche Tradition, die mit Demokratie und Freiheit zu tun hat, auch mit aktiver Liberalität, aber vor allem mit einer tiefen, gelebten Humanität. Theodor Heuss verkörpert einen Strom der deutschen Geschichte, der reich ist an Lernenswertem und Liebenswertem. Die Stiftung, deren zehnjähriges Bestehen wir heute festlich begehen, ist diesem geschichtlichen Strom verpflichtet.

Anmerkungen

- 1 THOMAS HERTFELDER: In Presidents we trust. Die amerikanischen Präsidenten in der Erinnerungspolitik der USA, Stuttgart 2005.
- 2 DIETER LANGEWIESCHE: Liberalismus und Demokratie im Staatsdenken von Theodor Heuss, Stuttgart 2005.
- 3 Ebd., S. 16.
- 4 THOMAS HERTFELDER: Theodor Heuss vor 1933. Demokratischer Liberalismus zwischen Aufschwung und Krise, in: Festschrift 20 Jahre Geschichtsverein Leinfelden-Echterdingen, Bd.2, Leinfelden 2005, S. 283-304, hier S. 295; DERS.: "Meteor aus einer anderen Welt." Die Weimarer Republik in der Diskussion des Hilfe-Kreises, in: ANDREAS WIRSCHING / JÜRGEN EDER (Hg.): Vernunftrepublikanismus in der Weimarer Republik, Stuttgart 2007 (im Druck).
- 5 THEODOR HEUSS: Wahlrechtspolitik I. Geschichtliche und theoretische Grundlegung, in: Der Deutsche Volkswirt 4 (1929/30) v. 4.10.1929, S. 17-20, hier S. 19.
- 6 Wie oben Anm. 2.

Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus

Die Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, eine parteiunabhängige Stiftung des öffentlichen Rechts, betreibt zeitgeschichtliche Forschung und politische Bildung. Im Mittelpunkt stehen dabei Leben und Werk des ersten Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland, Theodor Heuss (1884-1963). Theodor Heuss engagierte sich seit Anfang des 20. Jahrhunderts aktiv im politischen und kulturellen Leben – als liberaler Politiker und Parlamentarier, als Journalist und Historiker, als Redner und als Zeichner. In einem Jahrhundert, das geprägt wurde von zwei Weltkriegen, von autoritären und totalitären Regimes und der Konfrontation der Ideologien, steht Heuss für eine rechtsstaatliche und demokratische Tradition in Deutschland. Als erstes Staatsoberhaupt nach der nationalsozialistischen Diktatur fiel Heuss daher die schwierige Aufgabe zu, das demokratische Deutschland nach innen und außen zu festigen und glaubwürdig zu repräsentieren.

An diesen vielfältigen Lebensbezügen von Theodor Heuss orientiert sich die wissenschaftliche und pädagogische Arbeit der Stiftung: das Theodor-Heuss-Kolloquium zu Themen der Zeitgeschichte, Seminare zur politischen Bildung und die politisch-kulturellen Veranstaltungen. In den Stiftungsräumen stehen der interessierten Öffentlichkeit der umfangreiche Nachlass von Theodor Heuss und eine Bibliothek zur Verfügung, die sowohl Heuss' vollständiges publizistisches Werk als auch Literatur zur deutschen und europäischen Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts umfasst. Der Nachlass bildet die Grundlage für die „Stuttgarter Ausgabe“ der Reden, Schriften und Briefe des ersten Bundespräsidenten, deren Bände ab Herbst 2007 sukzessive erscheinen werden. Ein wichtiges Forum zur Auseinandersetzung mit Theodor Heuss bietet vor allem das Theodor-Heuss-Haus in Stuttgart, das Bundespräsident Johannes Rau im Frühjahr 2002 eröffnet hat. In Heuss' letztem Domizil erwarten den Besucher authentisch rekonstruierte Wohnräume und eine ständige Ausstellung, die anhand von rund 1000 Exponaten über Leben und Werk des ersten Bundespräsidenten im historischen Kontext informiert.

Weitere Informationen erhalten Sie unter: www.stiftung-heuss-haus.de

Neuerscheinung in der Wissenschaftlichen Reihe

FRIEDER GÜNTHER

Heuss auf Reisen.

**Die auswärtige Repräsentation der Bundesrepublik
durch den ersten Bundespräsidenten
Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus
Wissenschaftliche Reihe, Band 8
Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2006, EUR 26,00**

Dr. Frieder Günther war von 2002 bis 2005 wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus.

Mit seinen Staatsbesuchen trug Theodor Heuss als erster Bundespräsident wesentlich dazu bei, das außenpolitische Prestige der jungen Bundesrepublik zu stärken und zugleich die Aussöhnung mit den früheren Kriegsgegnern voranzubringen. In seinem zivilen Auftreten, in wohl erwogenen symbolischen Gesten und in eindrücklichen Reden hat er bei seinen Gastgebern um Vertrauen in die deutsche Demokratie geworben. Heuss repräsentierte das Bild eines neuen und anderen Deutschland, das auf dem internationalen Parkett bewusst bescheiden agierte und seine Lektion aus der jüngsten Vergangenheit gelernt hatte.

Frieder Günther analysiert sowohl die Staatsbesuche, die Heuss im Ausland absolviert, als auch die Besuche, die er als deutsches Staatsoberhaupt in Bonn empfangen hat. Die Analyse berücksichtigt den Kontext der internationalen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer und stützt sich auf neuere kulturgeschichtliche Analyseansätze.

Bisher in der Wissenschaftlichen Reihe erschienene Publikationen

- 1 THOMAS HERTFELDER / JÜRGEN C. HESS (Hg.)
Streiten um das Staatsfragment. Theodor Heuss und Thomas Dehler
berichten von der Entstehung des Grundgesetzes
Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, Wissenschaftliche Reihe, Band 1
Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1999

- 2 EBERHARD JÄCKEL / HORST MÖLLER / HERMANN RUDOLPH (Hg.)
Von Heuss bis Herzog: Die Bundespräsidenten im politischen System
der Bundesrepublik
Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, Wissenschaftliche Reihe, Band 2
Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1999

- 3 GANGOLF HÜBINGER / THOMAS HERTFELDER (Hg.)
Kritik und Mandat. Intellektuelle in der Deutschen Politik
Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, Wissenschaftliche Reihe, Band 3
Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 2000

- 4 ULRICH BAUMGÄRTNER
Reden nach Hitler. Theodor Heuss – Die Auseinandersetzung mit dem
Nationalsozialismus
Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, Wissenschaftliche Reihe, Band 4
Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 2001

- 5 ERNST WOLFGANG BECKER / THOMAS RÖSSLEIN (Hg.)
Politischer Irrtum im Zeugenstand. Die Protokolle des Untersuchungsausschusses
des württemberg-badischen Landtags aus dem Jahre 1947 zur Zustimmung zum
„Ermächtigungsgesetz“ vom 23. März 1933
Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, Wissenschaftliche Reihe, Band 5
Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 2003

- 6 HANS VORLÄNDER (Hg.)
Zur Ästhetik der Demokratie. Formen der politischen Selbstdarstellung
Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, Wissenschaftliche Reihe, Band 6
Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 2003

- 7 WOLFGANG HARDTWIG / ERHARD SCHÜTZ (HG.)
Geschichte für Leser. Populäre Geschichtsschreibung in Deutschland
im 20. Jahrhundert
Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, Wissenschaftliche Reihe, Band 7
Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2005

- 8 FRIEDER GÜNTHER
Heuss auf Reisen. Die auswärtige Repräsentation der Bundesrepublik durch den
ersten Bundespräsidenten
Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, Wissenschaftliche Reihe, Band 8
Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2006

Bisher in der Kleinen Reihe erschienene Publikationen

- 1 TIMOTHY GARTON ASH
Wohin treibt die europäische Geschichte?
Theodor-Heuss-Gedächtnis-Vorlesung 1997
Stuttgart 1998
- 2 THOMAS HERTFELDER
Machen Männer noch Geschichte?
Das Stuttgarter Theodor-Heuss-Haus im Kontext
der deutschen Gedenkstättenlandschaft
Stuttgart 1998
- 3 RICHARD VON WEIZSÄCKER
Das parlamentarische System auf dem Prüfstand
Theodor-Heuss-Gedächtnis-Vorlesung 1998
Stuttgart 1999
- 4 Parlamentarische Poesie
Theodor Heuss: Das ABC des Parlamentarischen Rates
Carlo Schmid: Parlamentarische Elegie im Januar, hg. v. GUDRUN KRUIP
Stuttgart 1999
- 5 JOACHIM SCHOLTYSECK
Robert Bosch und der 20. Juli 1944
Stuttgart 1999
- 6 HERMANN RUDOLPH
„Ein neues Stück deutscher Geschichte“
Theodor Heuss und die politische Kultur der Bundesrepublik
Theodor-Heuss-Gedächtnis-Vorlesung 1999
Stuttgart 2000
- 7 ULRICH SIEG
Jüdische Intellektuelle und die Krise der bürgerlichen Welt
im Ersten Weltkrieg
Stuttgart 2000

- 8 ERNST WOLFGANG BECKER
Ermächtigung zum politischen Irrtum
Die Zustimmung zum Ermächtigungsgesetz von 1933 und die
Erinnerungspolitik im ersten württemberg-badischen Untersuchungs-
ausschuß der Nachkriegszeit
Stuttgart 2001
- 9 JUTTA LIMBACH
Vorrang der Verfassung oder Souveränität des Parlaments?
Theodor-Heuss-Gedächtnis-Vorlesung 2000
Stuttgart 2001
- 10 HILDEGARD HAMM-BRÜCHER
"Demokratie ist keine Glücksversicherung ..."
Über die Anfänge unserer Demokratie nach 1945 und ihre Perspektiven
für Gegenwart und Zukunft.
Theodor-Heuss-Gedächtnis-Vorlesung 2001
Stuttgart 2002
- 11 RICHARD SCHRÖDER
"Deutschlands Geschichte muss uns nicht um den Schlaf bringen."
Plädoyer für eine demokratische deutsche Erinnerungskultur
Theodor-Heuss-Gedächtnis-Vorlesung 2002
Stuttgart 2003
- 12 ANDREAS RÖDDER
Wertewandel und Postmoderne.
Gesellschaft und Kultur der Bundesrepublik Deutschland 1965-1990
Stuttgart 2004
- 13 JÜRGEN ÖSTERHAMMEL
Liberalismus als kulturelle Revolution.
Die widersprüchliche Weltwirkung einer europäischen Idee
Theodor-Heuss-Gedächtnis-Vorlesung 2003
Stuttgart 2004
- 14 FRIEDER GÜNTHER
Misslungene Aussöhnung?
Der Staatsbesuch von Theodor Heuss in Großbritannien im Oktober 1958
Stuttgart 2004

- 15 THOMAS HERTFELDER
In Presidents we trust.
Die amerikanischen Präsidenten in der Erinnerungspolitik der USA
Stuttgart 2005
- 16 DIETER LANGEWIESCHE
Liberalismus und Demokratie im Staatsdenken von Theodor Heuss
Stuttgart 2005
- 17 PETER GRAF KIELMANSEGG
Die Instanz des letzten Wortes
Verfassungsgerichtsbarkeit und Gewaltenteilung in der Demokratie
Theodor-Heuss-Gedächtnis-Vorlesung 2004
Stuttgart 2005
- 18 GESINE SCHWAN
Vertrauen und Politik
Politische Theorie im Zeitalter der Globalisierung
Theodor-Heuss-Gedächtnis-Vorlesung 2005
Stuttgart 2006

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Herausgegeben

von der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus,

Im Himmelsberg 16, 70192 Stuttgart

www.stiftung-heuss-haus.de

Redaktion: Thomas Hertfelder

Satz: Renate Nutz

Foto: Landesmedienzentrum Stuttgart

Gestaltung: Arne Holzwarth, Büro für Gestaltung, Stuttgart

Gesamtherstellung: E. Kurz & Co., Stuttgart

ISBN 978-3-9809603-3-5

ISSN 1435-1242

© SBTH, Juli 2007

