

9. Berliner Colloquium zur Zeitgeschichte

**Wiedergelesen: Clinton Rossiter, *Constitutional Dictatorship***

Konzept: Bernd Greiner (Hamburger Institut für Sozialforschung)

Konferenzsprache: Deutsch

30. November und 1. Dezember 2012

### Im Gespräch

*Berliner Colloquien zur Zeitgeschichte: Warum wurde das Buch von Clinton Rossiter zum Thema der Berliner Colloquien?*

Die Berliner Colloquien bieten auch die Möglichkeit, Texte neu zu lesen – Bücher und Aufsätze, die entweder in Vergessenheit geraten sind oder Klassiker, die zur Diagnose aktueller Entwicklungen überraschende Anregungen geben. Auf Clinton Rossiter trifft beides zu, zumindest hierzulande. Bis in die frühen 1970er Jahre gehörte seine 1948 in den USA und England erstmals publizierte Dissertation über das Verhältnis von Krise, Notstand und Demokratie zur Pflichtlektüre in der Politikwissenschaft und Amerikanistik. Danach beschäftigte sich kaum noch jemand mit ihm. Politikwissenschaftler verlegten sich auf die Konstruktion immer abstrakterer Theoriemodelle, Historiker fanden Gefallen an weitschweifigen Ausflügen in die Kulturgeschichte. Und beide nahmen in Kauf, dass kategoriale Grundfeste ihrer Wissenschaft, salopp formuliert, pulverisiert wurden: Macht, Herrschaft, Staat und Politik. Dass Rossiter im Jahr 2004 in den USA neu aufgelegt wurde, war ein deutlicher Hinweis auf veränderte Zeiten und Erkenntnisinteressen.

*BCZ: Was genau ist damit gemeint?*

Die so genannten »Kriege gegen den Terror« und das autokratische Gebaren der Administration George W. Bush waren der unmittelbare Anlass. Seither wird aus gutem Grund über die Wetterfestigkeit moderner Demokratien diskutiert und gestritten. Wie werden Demokratien mit substanziellen Herausforderungen fertig: mit Aufständen und Bürgerkriegen, mit schweren Wirtschaftskrisen oder zwischenstaatlichen Kriegen? Wie stellt man in Zeiten des Notstands die Handlungsfähigkeit des Souveräns sicher? Was verändert sich an der Architektur der Macht, im Gefüge der geteilten und doch miteinander verschränkten Gewalten? Wer regiert in Krisen mit welcher Legitimation – und vor allem: zu

wessen Vorteil, auf wessen Kosten? Dass derlei Fragen nicht allein im Kontext der Terrorbekämpfung zu diskutieren sind, zeigt sich anlässlich der multiplen Finanz- und Wirtschaftskrisen seit 2008. Man könnte endlos darüber streiten, ob heutzutage die Exekutive dominanter ist denn je. Nicht aber, dass wir eine Abkoppelung konstitutioneller Kontrollorgane erleben, eine Entwicklung, die allseits bekanntlich als »alternativlos« gedeutet wird. Dafür steht Angela Merkels viel zitiertes Wort vom Parlamentsvorbehalt als »limitierender Faktor«. Oder aber ihre Behauptung, dass am Ende nur »marktkonforme«, also vor störenden Alternativen geschützte Politik krisentauglich ist.

*BCZ: Inwiefern kann Rossiter intellektuelles Rüstzeug für diese Debatte liefern?*

Im Wesentlichen aus einem Grund: Weil er irritiert und keinen Rückzug in moralisierend überhöhte Kritik erlaubt. Im Gegenteil. Rossiter provoziert, und diese Provokation ist ein ideales Angebot zur Prüfung lieb gewordener Argumente und zur schonungslosen Analyse des Problems. Gewiss hat es viel für sich, gerade in Krisen immer wieder an das demokratische Minimum zu erinnern und auf in der Verfassung verbriefte Grundsätze wie Gewaltenteilung, Transparenz und parlamentarische Kontrolle zu verweisen. Und an diesen Prinzipien will Rossiter keineswegs rütteln. Am Beispiel der Zwischenkriegszeit in den Jahren 1919 bis 1939 bilanziert er aber mit nüchternem Blick, dass der bloße Appell an das Ideal mitunter eine stumpfe Waffe sein kann.

*BCZ: In anderen Worten: Dass Demokratien unter Umständen nur gerettet werden können, wenn sie in Zeiten der Krise und des Notstands zur zeitweiligen Suspendierung ihrer Verfassungsgrundsätze bereit sind?*

Genau darum geht es ihm. Darauf zielt sein Begriff der »Constitutional Dictatorship« oder der »verfassungsgemäßen Diktatur«. Aus Rossiters Perspektive hat es wiederholt Situationen gegeben und wird es immer wieder Situationen geben, in denen eine Demokratie nicht mit ihren ureigenen Mitteln gerettet werden kann. Und zwar immer dann, wenn die Handlungsressource Zeit knapp wird, wenn in zugespitzten Krisen keine Zeit für eine Entschleunigung der Beschlussfassung, für Kompromissbildung und öffentliche Rechenschaftslegung zur Verfügung steht. Dann schlägt, so sein empirisch überzeugender Befund, die Stunde der Exekutive. Diesbezüglich gab es nicht von der Hand zu weisende Parallelen zwischen der Weimarer Republik und zeitgenössischen Entwicklungen in England, Frankreich oder den USA. Damit diese Notstandspolitik aber

normativ nicht aufgewertet und hinterrücks zur neuen Normalität aufgewertet wird, besteht Rossiter auf einer politischen und verfassungsrechtlichen Selbstbindung. Einerseits sollte die Option einer außerplanmäßigen »Diktatur« im Verfassungstext explizit vorgesehen sein, andererseits muss sie mit der unbedingten Verpflichtung einhergehen, so schnell wie möglich zum Status quo ante zurückzukehren. In anderen Worten: Rechtsfreie Räume soll und darf es nicht geben.

*BCZ: Wie verlief die Diskussion über diesen Denkanstoß?*

Zum Teil sehr skeptisch, wenn nicht distanziert. Warum, so wurde gefragt, soll der Druck des Unerwarteten immer nur in eine Richtung gehen, also der Exekutive in die Karten spielen? Vorstellbar ist doch auch, dass unkonventionelle Wege der Entscheidungsfindung beschritten werden, dass Gremien und Verfahren installiert werden, die vorher in keinem Organigramm vorgesehen waren. Wie das funktionieren kann, wird beispielsweise am Prozess der deutschen Einigung von 1989 bis 1991 deutlich. Eine präventive Verregelung in Rossiters Sinn kann so gesehen Chancen zur Eindämmung von Krisen und Konflikten eher verbauen als eröffnen. Je detaillierter, so lässt sich einwenden, das Vorsorgeregister, desto unflexibler reagieren die Beteiligten. Demnach erscheint das Vertrauen in Ad-hoc-Lösungen, der Mut zum Risiko, realitätstauglicher als das Modell einer »verfassungsgemäßen Diktatur«. So kann man übrigens auch die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit lesen und Rossiters Empirie gegen seine Analyse in Stellung bringen. Damals fuhren jene Staaten am besten, in deren Verfassung keine Notstandsklauseln verankert waren. Aufs Ganze gesehen krankt das Modell der »Constitutional Dictatorship« daran, dass es allzu viele Gelegenheiten des Missbrauchs bietet und die situative Flexibilität robuster Demokratien unterschätzt, sich im Zeichen des Notstands mit anderen Mitteln ihrer Haut zu erwehren.

*BCZ: So gesehen wäre Rossiter für die gegenwärtigen Debatten über Wege aus der Krise wenig tauglich?*

Bei aller Skepsis sollte man mit der Kritik nicht zu weit gehen. Rossiter selbst wusste um die Angreifbarkeit seines Konzepts, bezeichnete die »verfassungsgemäße Diktatur« sogar als politisches und soziales Dynamit. Die Bedeutung des Buches liegt in seinem Streitwert, darin, dass er Unbequemes thematisiert und zu kontroversen Debatten einlädt. Allein ein Blick auf die Welt

nach »9/11« und nach Lehmann Brothers zeigt doch, wie verletzlich die demokratischen Fundamente sind, wie gedankenlos einer Machtprivilegierung der Exekutive und einer Selbstentmachtung von Legislative und Öffentlichkeit das Wort geredet wird. Derartiges hatte Rossiter im Blick: Krisen, die sich zu Dauerzuständen auswachsen, die Suche nach Stabilität und Sicherheit und letztlich die Versuchung, im Sinne einer »Krisenprävention« zu Mitteln zu greifen, über die man sich im Voraus keine Gedanken gemacht hat und deren Konsequenzen man noch weniger überblickt. Clinton Rossiter artikuliert kein Unbehagen an der Demokratie, sondern wird von einer intellektuellen Unruhe wegen der Vulnerabilität von Demokratien umgetrieben.