

Nationalstaat und Demokratie (1963)

Hannah Arendt

Vorbemerkung der Redaktion: Den hier erstmals veröffentlichten Text hatte Hannah Arendt für ihr Einleitungsreferat zu einer Diskussion mit dem Politikwissenschaftler und Publizisten Eugen Kogon (1903-1987) ausgearbeitet. „Ich habe ein Radiogespräch in Köln am 6. März, das mir die Reise zahlt“, hatte sie am 8. Februar 1963 an Karl Jaspers geschrieben. Die vom WDR organisierte Veranstaltung (Redaktion: Roland Wiegenstein) stand unter dem Thema „Nationalismus – ein Element der Demokratie?“ Ein eineinhalbstündiger Mitschnitt wurde am 11. Juli gesendet, das Sendeband ist erhalten. – Der Text wird als maschinenschriftliches Manuskript (mit dem handschriftlichen Vermerk: „Kogon-Diskussion“) im Nachlass von Hannah Arendt in der Library of Congress aufbewahrt (dort in Box 76) und kann aus dem Internet heruntergeladen werden (<http://memory.loc.gov/ammem/arendthtml/arendthome.html>). In der vorliegenden Abschrift wurden offensichtliche Tipp-, Grammatik- und Zeichensetzfehler stillschweigend korrigiert. Zusätze in eckigen Klammern stammen von der Redaktion; Kursiva sind im Originalmanuskript Unterstreichungen.

Unter den *legitimen* Staatsformen – zu denen ich natürlich weder die verschiedenen Formen totaler Herrschaft noch die imperialistischen Verwaltungsapparate rechne – ist der Nationalstaat historisch und chronologisch der jüngste. Er entstand in Frankreich im Verlauf der Französischen Revolution, und er ist bis heute die einzige unbezweifelbare Errungenschaft dieser Revolution geblieben. Dass Nationalstaat und Demokratie etwas miteinander zu tun haben, bezeugt schon dieser Ursprung. Die Ehe, die sie miteinander eingingen, sah – wie viele Ehen – am Anfang, zu Ende des 18. Jahrhunderts, noch recht vielversprechend aus; sie hat dann doch, wie wir wissen, ein recht trübes Ende genommen. Gerade das demokratische Element im Nationalstaat, nämlich die Volkssouveränität, die sich an die Stelle der Souveränität des absoluten Fürsten setzte, hat sich sehr schnell, bereits in der Napoleonischen Herrschaft, als höchst brüchig erwiesen. Die Nation, das heisst das durch den Nationalstaat politisch emanzipierte Volk, hat bereits sehr früh eine verhängnisvolle Neigung gezeigt, seine Souveränität an Diktatoren und Führer aller Arten abzutreten. Das Parteiensystem, das bis heute die einzige Form ist, in welcher die Volkssouveränität im Nationalstaat zur Geltung kommen kann, ist doch von eben diesem Volk eigentlich seit seinem Entstehen in der Mitte des vorigen Jahrhunderts stets mit einigem Misstrauen betrachtet worden, und es hat in vielen Fällen und immer unter Zustimmung breiter Volksmassen mit der Errichtung einer Parteidiktatur und der Abschaffung gerade der spezifisch demokratischen Institutionen des Nationalstaates geendet. Wir vergessen heute manchmal, dass lange vor Hitlers Machtergreifung die weitaus grösste Zahl europäischer Länder Parteidiktaturen

unterstanden, also weder demokratisch noch dynastisch regiert wurden. Und wir sollten nicht vergessen, dass damals wie wohl auch wieder heute die Diktatoren sich gerade auf die nationalen Gefühle der von ihnen entmündigten Völker stützen konnten.

Diese historischen Reminiszenzen wie auch gegenwärtige politische Beobachtungen innerhalb der nationalstaatlichen Systeme sind beunruhigend für jeden, dem es mit der Demokratie ernst ist. Wobei ich hier unter Demokratie die aktive Mitbestimmung öffentlicher Angelegenheit[en], und nicht nur die Wahrung gewisser Grundrechte, verstehe. Gerade die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben vielfach gezeigt, dass das in der Nation geeinte Volk in vielen Ländern bereit scheint, sich nahezu jede Zwangsherrschaft gefallen zu lassen, solange seine nationalen Belange gewahrt bleiben, und dass ernsthafter Widerstand überhaupt nur da zu erwarten ist, wo eine Fremdherrschaft die Zügel in die Hand bekommt. Das Volk hat, mit anderen Worten, seine im voll entwickelten Nationalstaat vollzogene politische Emanzipation, seine Zulassung in den öffentlichen Raum, in dem jeder Bürger das Recht haben soll, gesehen und gehört zu werden, zumeist für erheblich weniger wichtig erachtet, als dass ihm durch seine eigene ihm zugehörnde Regierung das nationale Zusammenleben auf dem ererbten, historisch gewordenen Gebiet garantiert werde. Die Rede von dem Primat der Aussenpolitik oder auch die gängige Überzeugung, dass nur Aussenpolitik wirklich Politik sei, drückt auf ihre Weise diesen Tatbestand aus.

Der europäische Nationalstaat, der das Erbe des Absolutismus antrat, beruht auf der Dreieinigkeit von Volk – Territorium – und Staat. Zu seinen Voraussetzungen, die keineswegs selbstverständlich sind, gehört erstens ein geschichtlich gegebenes, mit einem bestimmten Volk verbundenes Territorium; diese Bodenständigkeit war zur Zeit seines Entstehens und bis in unser Jahrhundert hinein in den mittel- und westeuropäischen Ländern durch die Bauernklasse repräsentiert. Sie stellte auch für die Städte gleichsam das Modell der Verbundenheit von Volk und Boden dar. Die Nazi-Parole von Blut und Boden kam zwar wie alle spezifisch chauvinistischen Parolen erst auf, als diese Verbundenheit ganz offensichtlich sich löste und der Bauernstand im Gefüge der Gesellschaft seinen Vorrang längst verloren hatte; aber sie appellierte in nationalistischer Weise doch an spezifisch nationale und nationalstaatliche Gefühle. Die zweite wesentliche Voraussetzung des Nationalstaates westlicher, und das heisst vor allem und vielleicht sogar ausschliesslich französischer, Prägung ist, dass auf dem nationalen Territorium nur Angehörige des gleichen Volkes leben und dass möglichst alle Glieder dieser Nation auf diesem Territorium sich befinden. Sofern sich innerhalb der Nation auch Menschen anderer volksmässigen Abstammung befinden, so verlangt das Nationalgefühl, dass sie entweder assimiliert oder ausgestossen werden. Dabei kann das Kriterium, wer zum eigenen Volk gehört, durchaus verschiedener Art sein. Je höher der kulturelle und zivilisatorische Stand des Volkes ist, desto eindeutiger wird die sprachliche Zugehörigkeit entscheidend sein, je barbarischer das Volksleben ist, desto mehr werden sich rein völkische Gesichtspunkte geltend machen. Aber das Prinzip, dass Bürger nur sein kann, wer zum selben Volk gehört oder sich ihm doch völlig assimiliert hat, ist in allen Nationalstaaten das gleiche. Hieraus ergibt sich schliesslich die vielleicht wichtigste unausgesprochene Voraussetzung dieser Staatsform, und das ist, dass der Staat selbst, sowohl als Rechts- oder Verfassungsstaat wie als Verwaltungsapparat, weder über die

Grenzen des nationalen Gebietes hinauslangen kann – der Nationalstaat ist unfähig, Eroberungen zu machen –, noch Einwohnern, die nicht seine Bürger sind beziehungsweise nicht der gleichen Volksgruppe angehören, staatlichen Rechtsschutz sichern kann.

Ich will dies kurz erläutern. Ich darf wohl voraussetzen, dass wir uns alle darüber einig sind, dass Volk und Nation nicht dasselbe sind, dass es sehr viel mehr Völker als Nationen gibt, und dass wir von Nation nur dann sprechen, wenn ein Volk in dem ihm zugehörigen öffentlichen Raum auf einem nur ihm eigenen Territorium zusammenlebt. In diesem Sinn ist die Nation natürlich älter als der Nationalstaat, es gab Nationen bereits im Zeitalter des Absolutismus. Der Nationalstaat entsteht, wenn die Nation sich des Staates und des Regierungsapparates bemächtigt.

Ferner sind in diesem Sinne weder Amerika noch England Nationalstaaten. England ist kein Nationalstaat im Sinne des durch die Französische Revolution geprägten Modells, weil grosse Teile des englischen Volkes ausserhalb des Territoriums des Vereinigten Königreichs leben, weil also das englische Volk in der Commonwealth, die sich über die Welt erstreckt, und nicht auf dem national begrenzten Territorium der britischen Inseln vereinigt ist. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika wurden bereits in der Amerikanischen Revolution als ein föderatives Staatssystem gegründet, und dies föderale Prinzip, das darauf beruht, dass die Staatsgewalten geteilt sind und dass Macht nirgends zentralisiert ist, war von Anfang an bewusst im Gegensatz zu dem Prinzip der Zentralisierung der Macht, wie sie sich in Europa im Verlauf des Absolutismus herausgebildet hatte, entworfen und etabliert worden. Hiermit hängt aufs engste zusammen, dass in Amerika ein Völkergemisch das Staatsvolk bildet und dass nationale Zugehörigkeit keineswegs, weder theoretisch noch praktisch, ein Erfordernis des Staatsbürgertums bildet. Das Nationale, nämlich der jeweilig verschiedene nationale Ursprung, ist in den Vereinigten Staaten, könnte man sagen, zur Privatsache geworden – wie die religiöse Zugehörigkeit in allen Staaten, in denen das Prinzip der Trennung von Staat und Kirche durchgeführt und rechtlich verankert ist. Das Nationale spielt dann in Amerika in der gesellschaftlichen Sphäre eine sehr grosse Rolle, die sich in der ja allgemein bekannten Diskriminierung am deutlichsten äussert; politisch aber ist auch diese Diskriminierung ohne Bedeutung – ausser im Falle der Neger, die aber ein besonderes Problem bilden.

Wie ausserordentlich limitiert die Anwendbarkeit des nationalen Prinzips für Staatsgründungen de facto ist, stellte sich sofort nach dem ersten Weltkrieg heraus, als die Völker Ost- und Südeuropas nach dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker nationalstaatlich organisiert werden sollten. In dem Gürtel gemischter Völkerschaften, der sich von der Ostsee bis zur Adria erstreckt, gab es weder eine geschichtlich gefestigte Bodenständigkeit, nämlich die Zweieinigkeit von Volk und Territorium, noch gab es eine irgendwie volksmässig gesicherte Homogenität der Bevölkerungen. Jedes der zwischen den beiden Weltkriegen entstandene Staatsgebilde in diesem Raum enthielt mehrere Volksgruppen, deren jede den Anspruch auf nationale Souveränität stellte, also auf keinen Fall assimilierbar war. Der damals gefundene Ausweg, den Völkern, die es nicht zum eigenen Staat gebracht hatten, Minderheitenrechte zu garantieren, hat sich bekanntlich nicht bewährt. Die Minderheiten waren immer der

Meinung, dass diese Rechte eben mindere Rechte sind, während das Staatsvolk in den Minderheitenverträgen entweder ein Provisorium sah – gültig, bis die vom Nationalstaat prinzipiell geforderte Assimilation erreicht sein würde – oder eine Konzession an die westlichen Mächte, deren man sich bei der nächst besten Gelegenheit entledigen würde, um den Minderheiten so oder anders den Garaus zu machen.

Ungleich schwerwiegender, wiewohl viel weniger augenfällig und daher gemeinhin auch kaum beachtet, war die Erschütterung, die dem nationalstaatlichen Prinzip durch das Auftreten der massenhaften Staatenlosigkeit zwischen den beiden Weltkriegen zugefügt wurde. Sie entstand durch die Wellen von Flüchtlingen aus Ost- und Zentraleuropa, welche dem nationalstaatlichen Prinzip zufolge nirgends naturalisiert werden und so nirgends den verlorenen Rechtsschutz des Heimatlandes kompensieren konnten. Da sie ausserhalb aller Gesetze standen und da ihnen weder Aufenthaltsrecht noch Arbeitsrecht gesichert waren, wurden sie die Beute der ansässigen Polizeiapparate, die auf diese Weise in den jeweiligen Ländern einen ungeheuren und illegitimen Machtzuwachs erfuhren. Wieder stellte sich die ausserordentliche Limitiertheit des nationalstaatlichen Prinzips heraus – insofern nämlich, als der verfassungsmässig garantierte Rechtsschutz des Staates und die im Lande herrschenden Gesetze ganz offenbar nicht für alle Einwohner des Territoriums galten, sondern nur für diejenigen, die dem Nationalverband selbst zugehörten. Der Einbruch der Staatenlosen und die ihnen zugefügte schlechthinnige Rechtslosigkeit gefährdeten den Nationalstaat als Rechts- und Verfassungsstaat, d.h. sie gefährdeten ihn in seinen Grundlagen.

Denn dass der Nationalstaat in seinem Wesen ein Rechts- und Verfassungsstaat und nur als solcher lebensfähig war, hatte sich bereits in Anfängen vorher erwiesen und sollte vor allem nach dem zweiten Weltkrieg ganz offenbar werden. Bereits zu Ende des vorigen Jahrhunderts stellte es sich heraus, dass die moderne industrielle und wirtschaftliche Entwicklung der europäischen Völker eine Kapazität erreicht hatte, die weit über die nationalen Grenzen hinauswies. Aus diesem Widerspruch zwischen national eng begrenztem Territorium und nahezu unbegrenzter wirtschaftlicher Kapazität war der Imperialismus entstanden, dessen Zeichen die „Expansion um der Expansion willen“ war, nämlich eine Ausbreitung, die weder auf Eroberung noch auf Annexion irgendwelcher Gebiete aus war, sondern die ausschliesslich dem Gesetz einer sich ständig erweiternden Wirtschaft folgte. Imperialismus war das Resultat der Versuche des Nationalstaates, unter den Bedingungen moderner Wirtschaft und Industrie, also unter den neuen Lebensbedingungen der europäischen Völker, die sehr bald die Lebensbedingungen des gesamten Erdballes werden sollten, als Staatsform zu überleben. Das Dilemma, in das der Nationalstaat damit geriet, war, dass die wirtschaftlichen Interessen der Nation in der Tat eine solche Ausbreitung notwendig machten, dass aber weder der traditionelle Nationalismus dieser Staatsform, die geschichtlich gewordene Dreieinigkeit von Volk, Staat und Territorium, noch ihr spezifischer Rechtscharakter, der Unterdrückung des Volkes durch staatliche Organe nicht zuliess, sich mit den Erfordernissen einer konsequent imperialistischen Politik vereinigen liessen. Das imperialistische Experiment hat die Grundlagen des Nationalstaates aufs schwerste erschüttert, vor allem auch durch die ideologische Erweiterung und Pervertierung des Nationalismus in ein mehr und mehr bestialisches Rassebewusstsein, aber die legalen und politischen Institutionen des

Nationalstaates haben, jedenfalls was den überseeischen Imperialismus angeht, schliesslich doch den Sieg davongetragen und das Schlimmste, nämlich den „Verwaltungsmassenmord“, den englische Imperialisten in den zwanziger Jahren als einziges Mittel vorsahen, durch das die Herrschaft über Indien sich würde halten lassen, fast immer verhindert. Die berechtigte Furcht der europäischen Völker vor einer Rückwirkung imperialistischer Herrschaftsmethoden auf das Mutterland hat den Imperialismus zum Scheitern gebracht, was natürlich nicht heisst, dass er ohne Folgen geblieben wäre. Im Gegenteil – gerade in seinem Scheitern hat das imperialistische Experiment des Nationalstaates die allergrossten und keineswegs nur verhängnisvollen Folgen gehabt. Es hat, um es so kurz wie möglich zu sagen, zu dem nur scheinbar paradoxen Resultat geführt, dass Europa gerade in dem Augenblick, wo es selbst die Unzulänglichkeit des Nationalstaates und die Gefahren des Nationalismus am eigenen Leibe erfuhr, in der ganzen nicht-europäischen und nicht-amerikanischen Welt mit Völkern sich konfrontiert sieht, deren grösste Ambition noch darin besteht, sich im Sinne eines europäischen Nationalstaates zu organisieren und deren stärkster politischer Motor ein Nationalismus europäischer und letztlich französischer Prägung ist. Dabei ist die Tatsache, dass die Völker Afrikas und auch Asiens sich politische Freiheit nur am Modell des bereits gescheiterten Nationalstaats vorstellen können, noch die geringste der Gefahren, die das Erbe des imperialistischen Zeitalters uns hinterlassen hat. Ungleich ernster und bedrohlicher ist, dass das ebenfalls aus dem Imperialismus stammende Rassedenken so grosse Schichten der farbigen Völker überall erfasst hat.

Wie steht es nun um die uns gestellte Frage: Ist der Nationalstaat ein Element der Demokratie? Sofern man unter Demokratie nicht mehr versteht als die konsequente Wahrung der bürgerlichen Grundrechte, zu denen wohl das Recht auf Interessenrepräsentation und vor allem die Pressefreiheit gehören, aber nicht das Recht der politischen, direkten Mitbestimmung, so scheint es mir ausser Zweifel zu stehen, dass die Frage historisch positiv zu beantworten ist. Selbst die verhängnisvolle Neigung des Nationalstaats um nationaler Belange willen die eigentlich politische Freiheit zu opfern und in Diktaturen verschiedenster Art und Provenienz eine einstimmige, uniforme öffentliche Meinung zu erzwingen, braucht nicht in allen Fällen die Gefährdung der elementaren bürgerlichen Rechte zu bedeuten – wie wir es ja augenblicklich deutlich in Frankreich sehen können. Verstehen wir aber unter Demokratie die Herrschaft des Volkes oder, da das Wort Herrschaft in dieser Zusammensetzung seine eigentliche Bedeutung eingebüsst hat, das Recht aller, an öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen und im öffentlichen Raum zu erscheinen und sich zur Geltung zu bringen, so war es um die Demokratie im Nationalstaat selbst historisch nie sonderlich gut bestellt. Der europäische Nationalstaat entstand unter den Bedingungen der Klassengesellschaft, und wiewohl es gerade ihm zu danken ist, dass auch die unteren Volksschichten emanzipiert wurden, so hat es in ihm gerade in seiner gewissermassen klassischen Zeit immer eine nicht nur herrschende, sondern vor allem auch regierende Klasse gegeben, welche die öffentlichen Geschäfte der Nation stellvertretend erledigte.

Aber all diese unbezweifelbaren Vorzüge des Nationalstaats sind heute, wie mir scheint, Dinge der Vergangenheit, welche in der heutigen Weltlage nicht mehr sehr schwer ins Gewicht fallen dürfen. Die Lebensunfähigkeit gerade dieser Staatsform in der modernen

Welt ist längst erwiesen, und je länger man an ihr festhält, um so böser und rücksichtsloser werden sich die Pervertierungen nicht nur des Nationalstaats, sondern auch des Nationalismus durchsetzen. Man sollte nicht vergessen, dass die totale Herrschaft vor allem auch in der Form des Hitler-Regimes, nicht zuletzt dem Zusammenbruch des Nationalstaates und der Auflösung der nationalen Klassengesellschaft geschuldet war. Der Souveränitätsbegriff des Nationalstaats, der ohnehin aus dem Absolutismus stammt, ist unter heutigen Machtverhältnissen ein gefährlicher Grössenwahn. Die für den Nationalstaat typische Fremdenfeindlichkeit ist unter heutigen Verkehrs- und Bevölkerungsbedingungen so provinziell, dass eine bewusst national orientierte Kultur sehr schnell auf den Stand der Folklore und der Heimatkunst herabsinken dürfte. Wirkliche Demokratie aber, und das ist vielleicht in diesem Zusammenhang das Entscheidende, kann es nur geben, wo die Machtzentralisierung des Nationalstaates gebrochen ist und an ihre Stelle die dem föderativen System eigene Diffusion der Macht in viele Machtzentren getreten ist. Gegen das Machtmonopol eines zentral organisierten Staatsapparats ist nicht nur der Einzelne, sondern auch die aus Einzelnen bestehende Gruppe fast immer ohnmächtig, und die Ohnmacht des Bürgers, selbst bei Wahrung aller seiner bürgerlichen Rechte, steht in einem grundsätzlichen Gegensatz zur Demokratie in allen ihren Formen. So wie wir heute aussenpolitisch überall vor der Frage stehen, wie wir den Verkehr der Staaten unter- und miteinander so einrichten können, dass Krieg als „ultima ratio“ der Verhandlungen ausscheidet, so steht uns heute überall innenpolitisch das Problem bevor, wie wir die moderne Massengesellschaft so umorganisieren und aufspalten können, dass es zu einer freien Meinungsbildung, zu einem vernünftigen Streit der Meinungen und damit zu einer aktiven Mitverantwortung an öffentlichen Angelegenheiten für den Einzelnen kommen kann. Der Nationalismus in seiner egozentrischen Borniertheit und der Nationalstaat in seiner wesensmässigen Unfähigkeit, die eigenen Grenzen legitim zu transzendieren, dürften dafür die denkbar schlechtesten Voraussetzungen bilden.