



Matthias Lemke

DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND

Wie Regierungen ihre Macht ausweiten

campus

Demokratie im Ausnahmezustand

Matthias Lemke, PD Dr., lehrt Politikwissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg und ist Forschungsstipendiat am Deutschen Historischen Institut Paris.

Matthias Lemke

Demokratie im Ausnahmezustand

Wie Regierungen ihre Macht ausweiten

Campus Verlag
Frankfurt/New York

ISBN 978-3-593-50717-0 Print
ISBN 978-3-593-43632-6 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2017 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagmotiv: Nothammer © Fotolia, rcfotostock

Satz: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Gesetzt aus: Garamond

Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH

Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Teil 1: Problemstellung, Methode, Theoriegeschichte

1. Demokratie im Ausnahmezustand.....	13
1.1 Gegenwartsdiagnose.....	15
1.2 Die Frage nach dem ›Wie‹.....	23
2. Plausibilisieren in der politischen Öffentlichkeit.....	30
2.1 Kollektive Entscheidungsfindung in der politischen Öffentlichkeit.....	34
2.2 Explorative Diskursanalyse öffentlichen Plausibilisierens.....	43
3. Theoriegeschichte des Ausnahmezustandes.....	52
3.1 Vorstaatliche Praxis.....	53
3.1.1 Magistratus extraordinarius: Dictator.....	53
3.1.2 Derogatio legis.....	59
3.2 Staatserhalt durch Expansion der Exekutivkompetenzen.....	63
3.2.1 Niccolò Machiavelli.....	63
3.2.2 Jean Bodin.....	68
3.2.3 Thomas Hobbes.....	73
3.3 Prärogative: John Locke.....	80
3.4 Expansion der Exekutivkompetenzen in der Entstehungs- phase repräsentativer Demokratie.....	84
3.4.1 Charles de Montesquieu.....	84
3.4.2 Alexander Hamilton, James Madison, John Jay.....	89
3.5 Souveräne und kommissarische Diktatur: Carl Schmitt.....	94
3.6 Exekutivexpansion als Problem.....	101
3.6.1 Michel Foucault.....	101
3.6.2 Giorgio Agamben.....	107
3.7 Zusammenfassung.....	113

 Teil 2: Länderstudien

4. Die Notstandsgesetzgebung in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg.....	121
4.1 Das Erbe von Weimar	122
4.2 Die Notstandsgesetze im Überblick	127
4.3 Notstand in der politischen Öffentlichkeit.....	135
4.3.1 Debatte der Notstandsgesetze.....	137
4.3.2 Schleyer-Urteil.....	150
4.3.3 Luftsicherheitsgesetz.....	156
4.4 Notstand – Ausnahmezustand als Kompromiss	164
5. Fluglotsenstreik in Spanien.....	167
5.1 Rechtsgrundlagen.....	169
5.2 Alarmzustand durch Alterität.....	171
6. Exekutivmacht: Ausnahmezustände in den USA	177
6.1 Ex parte Lambdin P. Milligan.....	180
6.2 Korematsu vs. United States.....	187
6.3 National Emergencies Act.....	192
6.4 Los Angeles Riots	197
6.5 Hurrikan Katrina.....	206
6.6 Boumediene vs. Bush.....	213
6.7 Exekutivmacht im Ausnahmezustand	217
7. Klimakatastrophe auf den Marshall-Inseln	219
7.1 Rechtsgrundlagen.....	220
7.2 Ausnahmezustand durch Verletzlichkeit.....	223
8. Ausnahmezustände in der V. Französischen Republik.....	227
8.1 Der Ausnahmezustand in der Verfassung	229
8.2 Ausnahmezustand und Dekolonisierung	233
8.2.1 Algerien	235
8.2.2 Neukaledonien	238
8.2.3 Banlieue.....	241
8.3 Ausnahmezustand und Terrorismus.....	246
8.3.1 François Hollande vor dem Congrès	247
8.3.2 Manuel Valls vor der Assemblée Nationale	252
8.4 Ausnahmezustand 2.0	256

Teil 3: Systematisierung, Perspektiven

9. Systematisierung des »alternate law« der Demokratie.....	261
9.1 Plausibilisierung	262
9.1.1 Unterscheidung.....	263
9.1.2 Alterität	263
9.1.3 Notwendigkeit.....	264
9.1.4 Effizienz (zeitlich)	265
9.1.5 Effizienz (ökonomisch).....	265
9.1.6 Aktivität.....	267
9.1.7 Verletzlichkeit	267
9.1.8 Insuffizienz.....	268
9.1.9 Übersicht.....	269
9.2 Analytische Perspektiven.....	271
9.2.1 Gegenstand.....	271
9.2.2 Blended Reading.....	274
9.3 Liminalität des Demokratischen im Ausnahmezustand	280
10. Literatur	284
11. Tabellen und Grafiken	304

»Kann man die Verletzung der Rechtsordnung rechtfertigen,
wenn der Fortbestand dieser Ordnung in Frage gestellt ist
und begründete Aussicht besteht, daß sie durch solche
Verletzung gesichert, ja gerettet wird?«

Carl J. Friedrich

»Les impératifs de la lutte antiterroriste allant récemment
jusqu'à faire accepter au pays le glissement vers des formes
d'État d'exception laissant apparaître une tendance à
l'illimitation de l'exécutif dans certains domaines.«

Pierre Rosanvallon

»Constitutional dictatorship is a dangerous thing.«

Clinton L. Rossiter

Teil 1:
Problemstellung, Methode,
Theoriegeschichte

1. Demokratie im Ausnahmezustand

»Das positive Recht kann dem Souverän ... niemals absolute Schranken setzen.«

*Hermann Heller*¹

Nachdenken über den Ausnahmezustand kommt an Plettenberg nicht vorbei, seine empirische Analyse schon. Warum? Der viel zitierte Satz aus Carl Schmitts *Politischer Theologie*, wonach »Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet« (Schmitt 1922: 11), weist dem Ausnahmezustand einen festen Platz in der Machtarithmetik moderner Staatlichkeit zu. Die dem Ausnahmezustand attestierte Nähe zur Souveränität der Regierung leistet jedoch zu einem vertieften Verständnis seiner Anwendung in repräsentativen Demokratien keinen nennenswerten Beitrag. Schmitts dezisionistische Perspektive, die aus seiner ablehnenden Haltung der liberalen Demokratie gegenüber herrührt, verortet die »kommissarische Diktatur in der Exekutive und setzt diese mit dem Souverän gleich. Damit geht Schmitts Theorie an der Verfassungsnorm repräsentativer Demokratien vorbei. Denn nicht die Regierung, sondern die Gesamtheit der Bevölkerung ist souverän, was etwa John Stuart Mill² so formuliert:

»Repräsentativverfassung bedeutet, dass das Volk als Ganzes oder doch zu einem beträchtlichen Teil durch periodisch gewählte Vertreter die in jedem Verfassungs-

1 1927: 16.

2 Vgl. auch Fraenkel (1979: 153): »Repräsentation ist die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes, jedoch ohne dessen bindenden Auftrag handelnde Organe eines Staates oder sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt, die ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar vom Volk ableiten und mit dem Anspruch legitimieren, dem Gesamtinteresse des Volkes zu dienen und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen.«; vgl. UNDEF, Universal Declaration on Democracy, Teil 1, Satz 5: »A state of democracy ensures that the processes by which power is acceded to, wielded and alternates allow for free political competition and are the product of open, free and non-discriminatory participation by the people, exercised in accordance with the rule of law [...]«; vgl. kritisch Manin (2007: 223ff.).

system notwendige oberste Kontrollgewalt ausübt. Diese oberste Gewalt muss ungeteilt in den Händen des Volkes liegen. Es muss jede Regierungshandlung nach Belieben kontrollieren können. [...] Verfassungsregeln werden eingehalten und funktionieren in der Praxis nur, solange sie im Rahmen der Verfassung derjenigen Macht die Herrschaft sichern, die auch in der Verfassungswirklichkeit die stärkste ist. Diese Macht ist ... die Macht des Volkes.« (Mill 1861: 86)

Dem souveränen Volk gegenüber ist die Exekutive – als von eben diesem Souverän (vgl. klassisch Bodin 1583: 122, 213³; Jellinek 1960: 481f.⁴) beauftragter und legitimierter Agent – begründungspflichtig. Für eine solche, demokratisch wie rechtlich eingehegte Beziehung von Souverän und Exekutive ist diese Konstellation folgenreich: Aus dem Primat der Begründung entsteht eine aktiv eingebundene politische *Öffentlichkeit* (vgl. Habermas 1981, 1992), die sich als Raum rechtfertigender Plausibilisierung konstituiert. In diesem Raum erfolgt eine permanente Artikulation von und Auseinandersetzung mit politischen Belangen.

Der Ausnahmezustand, eine kriseninduzierte Expansion der Exekutivkompetenzen unter Inkaufnahme von Normsuspendierungen (vgl. Lemke 2012a: 308; Förster/Lemke 2015; Ferejohn/Pasquino 2006; Manin 2015), verändert in der Regierungspraxis das Macht- und Kompetenzgefüge zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, also zwischen Souverän und Exekutive, zugunsten des Auftragnehmers. Da der Exekutive ein Mehr an Macht zugestanden wird, was gleichzeitig mit einem Weniger an Kontroll- und Freiheitsrechten auf Seiten des Souveräns einhergeht, entsteht, parallel zur Erklärung des Ausnahmezustandes und wegen der damit einhergehenden Verschiebung des Machtgefüges, ein erhöhter Plausibilisierungsdruck.⁵

3 »La souveraineté est la puissance absolüe & perpetuelle d'une République [...].« »Et qui est celuy qui ne iugeroit souverain, celuy qui donne loy à tous les subiects: qui fait la paix & la guerre: qui pourvoit tous les officiers & magistrats de son pays: [...] qui donne grace à celuy qui a merité la mort?«

4 »In eine kurze Formel zusammengefaßt, bedeutet daher Souveränität die Eigenschaft einer Staatsgewalt, kraft deren sie die ausschließliche Fähigkeit rechtlicher Selbstbestimmung und Selbstbindung hat. [...] Souveränität ist demnach nicht staatliche Allmacht. Sie ist rechtliche Macht und daher durch das Recht gebunden.«

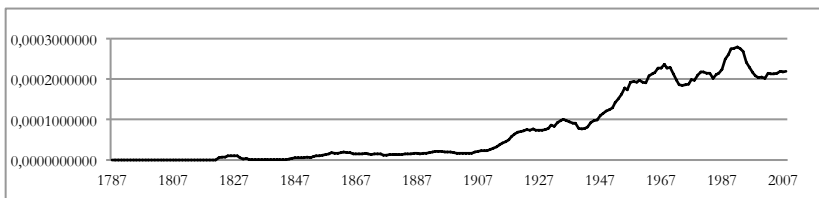
5 Im Folgenden ist insofern von Plausibilisierung als Summe aller denkbaren kommunikativen Praktiken mit dem Ziel der Überzeugung die Rede, als, wie Lakoff/Wehling (2009) gezeigt haben, nur geringe Teile des öffentlichen Diskurses tatsächlich argumentgeleitet sind. Argumente sind, neben Metaphern oder Polemiken, nur eine Möglichkeit, in der politischen Öffentlichkeit einen Dritten zur Annahme einer Position zu bewegen. Zudem verweist der Begriff in der Tradition von Berger/Luckmann (2009) auf ein konstruktivistisches Moment im Zugang zur politischen Wirklichkeit.

Die Regierung, die als Verfassungsorgan über die Ausrufung eines Ausnahmezustandes entscheidet, muss ihre Entscheidung öffentlich nachvollziehbar und legitim erscheinen lassen. Trifft sie solche Entscheidungen, werfen diese eine Vielzahl von Fragen auf: Wie weit kann und darf eine demokratisch legitimierte Regierung gehen, um sich selbst und die Verfassungsordnung zu erhalten (vgl. Friedrich 1961; Lemke 2013: 185f.)? Wie ist die Existenz von Phasen außergewöhnlicher Exekutivkompetenzen jenseits geltender demokratischer Verfassungsnormen, noch dazu unter Umgehung legislativer Institutionen, plausibilisierbar? Welche demokratische Qualität ist einer Regierung beizumessen, die sich in ihrer Praxis zunehmend dem *Exceptionellen* (vgl. Neal 2010) zuwendet? Diesen für das Selbstverständnis repräsentativer Demokratien als Rechtsstaaten zentralen Grenzfragen geht diese Studie nach.

1.1 Gegenwartsd Diagnose

Wir reden immer häufiger über den Ausnahmezustand. Seit seinem erstmaligen Auftreten im deutschsprachigen Raum 1822 – zumindest soweit dieser durch retrodigitalisierte Literaturbeständen von Google erfasst worden ist – ist ein linearer Anstieg seiner Verwendung zu verzeichnen:

Grafik 1: Frequenzanalyse zum Unigramm ›Ausnahmezustand‹ in der deutschsprachigen Literatur⁶ (1787–2008)



Erstellt mit dem Google Books Ngram Viewer, German Corpus (2016)

⁶ Der Graph zeigt für jedes Jahr von 1787 bis 2008 an, wie hoch der Anteil des Unigramms ›Ausnahmezustand‹ am Gesamtbestand aller Unigramme ist, die in den von Google gescannten Büchern im angegebenen Zeitraum auftreten; die beiden nachfolgenden Graphen funktionieren analog.

Dieser Befund ist keineswegs bloßer Artefakt deutschsprachiger Literatur. Im englischen Korpus des *Google Books Project*⁷ findet sich folgende Frequenz zum Trigramm »State of emergency«, die erst gut hundert Jahre nach dem erstmaligen Auftreten des deutschen Unigramms Ausnahmezustand – nämlich im Jahr 1925 – einsetzt⁸:

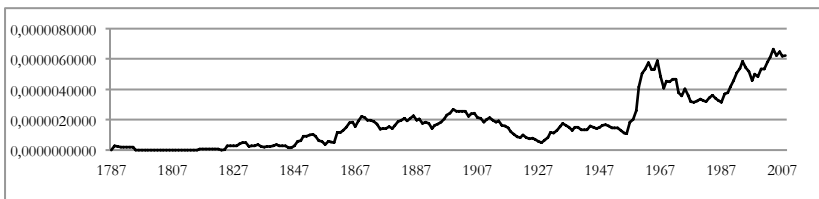
Grafik 2: Frequenzanalyse zum Trigramm »State of emergency« in der englischsprachigen Literatur (1787–2008)



Erstellt mit dem Google Books Ngram Viewer, English Corpus (2016)

Und so sieht der Befund für Frankreich aus, wo der *état d'exception* erstmalig 1788 auftritt und markante Spuren rund um die Zeit des Algerienkrieges hinterlassen hat:

Grafik 3: Frequenzanalyse zum Trigramm »état d'exception« in der französischsprachigen Literatur (1787–2008)



Erstellt mit dem Google Books Ngram Viewer, French Corpus (2016)

Es gab und gibt offenbar viel über den Ausnahmezustand zu besprechen. Wie aber sind die Kontextbedingungen beschaffen, durch die moderne repräsentative Demokratien offenbar so sehr unter Druck gesetzt werden,

⁷ Nähere Informationen sind unter <https://www.google.com/googlebooks/library/> und unter <https://books.google.com/ngrams/info> abrufbar.

⁸ Hierbei wird es sich aller Wahrscheinlichkeit nach um ein Datenartefakt handeln. Entscheidend ist jedoch der ebenfalls beobachtbare, lineare Anstieg der Verwendung.

dass das Exzeptionelle in zunehmendem Maße Einzug in die alltägliche Regierungspraxis hält? Obwohl die Instrumentarien zur Durchsetzung von Recht und Sicherheit in Händen der Regierungen beständig technisch verbessert und ausdifferenziert werden, ändert sich nichts daran, dass die Welt zunehmend unregierbar, instabiler und unsicherer zu werden scheint. Trotz der Expansion der Fähigkeiten zur Krisenintervention nehmen die Potenzialität der Krisen und die Bereitschaft zum Regieren im Ausnahmezustand zu. Diese *Dauerdynamiken* (Herfried Münkler) des frühen 21. Jahrhunderts sind sozialwissenschaftlich breit diskutiert worden. Während Hartmut Rosa (2005) den Aspekt der ständigen *Beschleunigung* als zentrales Merkmal der Gegenwart hervorgehoben hat, ist es bei Pierre Bourdieu die primär sozial verstandene, sich gleichwohl aber politisch destabilisierend auswirkende *Prekarität*: »La précarité est aujourd’hui partout« (Bourdieu 1998: 95) – so lautete der Titel eines Vortrages, in dem er eine Gegenwart voll von Unsicherheit, Fragilität, Verletzlichkeit und Instabilität skizziert.⁹ Nimmt man noch stärker politikwissenschaftlich akzentuierte Diagnosen hinzu, dann entsteht ein komplexes Mosaik, das die Welt als einen verworrenen, überkomplexen, als einen bedrohlichen Ort erscheinen lässt. Selbst demokratische Standards, wie etwa Partizipations- oder Freiheitsrechte werden, so scheint es, immer weiter zu Gunsten erweiterter Handlungskompetenzen der Exekutive beschnitten (vgl. Hühnert 2016). Diese Degeneration des demokratischen Ideals hin zur *Postdemokratie* (vgl. Crouch 2008: 10¹⁰) wird von einer weitreichenden Verfügbarkeit von Hochtechnologie begleitet. Die hochgradig entwickelte wissenschaftliche, technische, sowie industriell-

9 »Dans le secteur privé, mais aussi dans le secteur public, [...] dans les entreprises industrielles, mais aussi dans les institutions de production et de diffusion culturelle, éducation, journalisme, médias, etc., où elle produit des effets toujours à peu près identiques [...]: la déstructuration de l’existence, privée entre autres choses de ses structures temporelles, et la dégradation de tout le rapport au monde, au temps, à l’espace, qui s’ensuit. La précarité affecte profondément celui ou celle qui la subit; en rendant tout l’avenir incertain, elle interdit toute anticipation rationnelle et, en particulier, ce minimum de croyance et d’espérance en l’avenir qu’il faut avoir pour se révolter, surtout collectivement, contre le présent, même le plus intolérable.«

10 »Der Begriff bezeichnet ein Gemeinwesen, in dem zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden [...], in dem allerdings konkurrierende Teams professioneller PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, daß sie zu einem reinen Spektakel verkommt [...]. Die Mehrheit der Bürger spielt dabei eine passive, schweigende, ja sogar apathische Rolle [...]. Im Schatten dieser politischen Inszenierung wird die reale Politik hinter verschlossenen Türen gemacht: von gewählten Regierungen und Eliten, die vor allem die Interessen der Wirtschaft vertreten.«

le Beherrschung der Natur bis in die kleinsten Zellstrukturen hinein birgt diverse neue Risiken (vgl. Beck 1986), die ihrerseits den erreichten Fortschritt konterkarieren können. Das Zeitalter *reflexiver Modernisierung* (Beck), in dem Informationen und Waren global verfügbar und Wirtschaft und Politik global verflochten sind und in dem sich komplexe Muster netzwerkartiger Kommunikation und supranationaler Legislativkompetenz in bisher nicht gekanntem Maße entwickeln und ausweiten, wird paradoxer Weise immer weniger beherrschbar. Vielmehr zeigt sich eine »Entzauberung« (Weber 2010: 488) des von Politik und Staat verheißenen Ordnungs- und Sicherheitsparadigmas (vgl. Zimmer 2007: 197ff.). Die moderne, hochkomplexe staatliche Ordnung erweist sich trotz aller Sicherheits- und Regelungsmechanismen als fragiler denn je. Aus dem vermeintlichen *Ende der Geschichte* (Francis Fukuyama) ist somit eine Renaissance der Bedrohung, zumindest aber des Risikos geworden, angesichts derer auch demokratisch legitimierte Regierungen zunehmend aus Routinen der Rechtstaatlichkeit ausbrechen und sich zu einem situativen *Management of the Unexpected* (vgl. Weick/Sutcliffe 2010) gezwungen sehen. Auf politischer Ebene zieht die Reflexivität der Moderne eine sich zunehmend entroutinierende Praxis des Regierens nach sich. Diese entzieht sich in all ihrem Krisenmanagement immer mehr der durchgängigen Selbstbindung an rechtliche Normen.

Die medial wahrnehmbaren Auswüchse der trotz aller Vernetzung und Kontrolle zunehmend prekärer werdenden Weltgesellschaft muten anarchisch bis chaotisch, im schlimmsten Fall vollkommen sinnentleert an. Die Realität einer in jeglicher Hinsicht heiklen Welt reicht von einer mittlerweile weit über ein Jahrzehnt andauernden Renaissance des Terrorismus¹¹ als »reinem Ereignis« (Baudrillard 2002: 11) bis zur Kommerzialisierung von Orientierungsangeboten in Folge der erodierten Bindungskraft der *Métarécits* (Jean François Lyotard)¹². »Instabilität ist die neue Stabilität«, auf diese paradoxe Formel hat Naomi Klein (2007: 604) ihre Gegenwartsdiagnose verdichtet. Politikwissenschaftlich ausgedrückt lautet die Konsequenz einer solchen stabilen Fragilität wie folgt: Der von der Exekutive deklariert-

11 Für eine immer noch aktuelle und zudem differenzierte Definition vgl. Richardson (2007: 28ff.): »Terrorismus bedeutet einfach, für politische Zwecke planmäßig und gewaltsam gegen Zivilisten vorzugehen.«

12 Wogegen sich im Übrigen trefflich einwenden ließe, dass die Schaffung von Feindbildern (die Elites, die Politik etc.) zur neuen, populistischen Großezählung des 21. Jahrhunderts avanciert ist; vgl. Eco (2012), Bauman (2016).

te Ausnahmezustand als Teilsuspendierung von Normgefügen greift trotz aller Regelungsbemühungen von Legislativinstanzen immer weiter um sich. Und trotz dieses Rückgriffes auf ein *politisches Wunder* (Carl Schmitt) gelingt es den Regierungen der Welt immer weniger, den ihnen zur Gestaltung aufgegebenen Rechtsraum tatsächlich auszufüllen und aufrecht zu erhalten (vgl. Rossiter 1948; Friedrich 1961). Die permanente parallele Existenz *roter und grüner Zonen* (Klein) erzeugt aus einer verwirrenden Vielheit echter und vermeintlicher Bedrohungen ein multiples, permanentes Spannungsfeld (vgl. Klein 2007: 539ff.). Gesellschaftliche Fragmentierung, Staatsversagen und der Zerfall politischer Ordnungsmodelle bei gleichzeitig steigender Integration in suprastaatliche Entscheidungsstrukturen und zunehmender Vernetzung der Weltgesellschaft erscheinen als die sichtbaren, nur schwer interpretierbaren Konsequenzen dieser Entwicklung.

Ist diese neue Instabilität, die Klein diagnostiziert, aber wirklich so neu? Hat es denn jemals eine nachhaltige Stabilität in Form staatlich garantierter Herrschafts- und Ordnungsmodelle gegeben? Solange Politik als Kontingenzbewältigung verstanden werden kann, die noch dazu in einer pluralistisch verfassten Welt immer wieder neu hervorgebracht werden muss, kann diese Frage nur verneint werden. Wie gehen repräsentative Demokratien mit permanent möglicher, aber nicht notwendiger Instabilität um, insbesondere dann, wenn sie insgesamt als zunehmend und noch dazu als zunehmend bedrohlich wahrgenommen wird? Kleins Diagnose einer stabilen Instabilität mündet mit Blick auf die Krisenreaktionsfähigkeit repräsentativer Demokratien in der Annahme, dass Praktiken des Ausnahmezustandes zur Routine gegenwärtiger Politik avancieren. Nur im Ausnahmezustand, wäre demnach noch eine nachhaltige machtpolitische Praxis – und für die repräsentative Demokratie ist zu ergänzen: jenseits – souveräner Macht möglich. Das Verhältnis von »Rechtsstaat und Ausnahmezustand« (vgl. Frankenberg 2010) zeigt eine Tendenz zugunsten des Letzteren.

Der Ausnahmezustand als Verrechtlichung des »getting things done« (Rossiter 1948: 21) spiegelt das Bemühen der Exekutive, das Kontingente, das Unerwartete, die Krise – und alles, was als solches konstruiert wird – mit aller Macht handhabbar zu machen. Dabei geht es um die Rückgewinnung von Kontrolle. Nur wenn die Exekutive sich als fähig beweist, jedwede Herausforderung in den Griff zu bekommen, so die dominante Hintergrunderzählung dieser Haltung, ist sie legitim. Politische Legitimität ist damit eng an Funktionalität und Reaktionsfähigkeit, die wiederum über den Grad der Verfügbarmachung von Handlungsmacht bemessen wird,

gekoppelt. In den repräsentativen Demokratien der Moderne kann der praktische Nachweis dieser archaisch-existenziellen Reaktionsfähigkeit der Exekutive durch teilweise Suspendierung rechtsstaatlich garantierter Normen im Ausnahmezustand erbracht werden. Gerade durch diese Verknüpfung von Legitimität und Exekutivexpansion gewinnt das Instrument des Ausnahmezustandes innerhalb des Kontextes legitimen politischen Handelns zunehmend an Bedeutung. Hellers (1927: 16) Beschreibung einer nie gänzlich einzuhegenden Souveränität, die er als *Pouvoir constitué* (Sieyès) konzipiert, sieht sich in den repräsentativen Demokratien der Gegenwart, die zunehmend bereit und in der Lage sind, auf Ausnahmekompetenzen zurückzugreifen, mehr und mehr bestätigt.

Rechtslogisch betrachtet ist die Exekutivexpansion, die den Ausnahmezustand als Ausdruck machtpolitischer Handlungsfähigkeit ausmacht, ohne die Existenz eines staatlichen Ordnungsrahmens nicht denkbar. Der Ausnahmezustand besteht in der Suspendierung eines Teiles des staatlichen Rechtsgefüges, er setzt dieses im Moment seiner eigenen Ausrufung also voraus. Für Carl Schmitt wurde der Machtpragmatismus im Ausnahmezustand gar zu dem politischen Begriff schlechthin, denn: »Der Begriff des Staates setzt den Begriff des Politischen voraus.« (1963: 20). Der Ausnahmezustand bedarf eines ihm vorgelagerten, souverän garantierten Rechtsgefüges, das wegen seiner vorausgesetzten Existenz überhaupt erst suspendiert werden kann. Eine (Teil-)Suspendierung des Rechtsgefüges durch die Exekutive (die in der repräsentativen Demokratie eben nicht souverän ist) wäre aus Schmitts Perspektive damit kaum weiter zu problematisieren, sondern lediglich ein möglicher Ausdruck politischer Macht.

Dass hier indes ein fundamentales (rechts-)politisches Problem vorliegt, wird schnell deutlich, wenn man sich die Akteurskonstellation vergegenwärtigt. Primär betroffen von der Herstellung einer Situation, in der eine möglichst weitreichende Handlungsfähigkeit der Exekutive besteht, ist die Bevölkerung. Denn der mit dem Rechtsgefüge etablierte Ordnungsrahmen bindet die Bürger in einen rechtlichen Rahmen ein. »Der Staat«, so Max Weber in *Wirtschaft und Gesellschaft* (2010: IX.8, §2),

»ist [...] ein auf das Mittel der legitimen (das heißt: als legitim angesehenen) Gewaltbarkeit gestütztes Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen. Damit er bestehe, müssen sich also die beherrschten Menschen der beanspruchten Autorität der jeweils Herrschenden fügen. Wann und warum sie das tun, läßt sich nur verstehen, wenn man die inneren Rechtfertigungsgründe und die äußeren Mittel kennt, auf welche sich die Herrschaft stützt.«