



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 Plausibilisierungen	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 legitimer Agent – begründungspflichtig. Für eine solche, demokratisch wie rechtlich eingetragene 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 celui qui ne iugeroit souverain, celui 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 celui 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.«

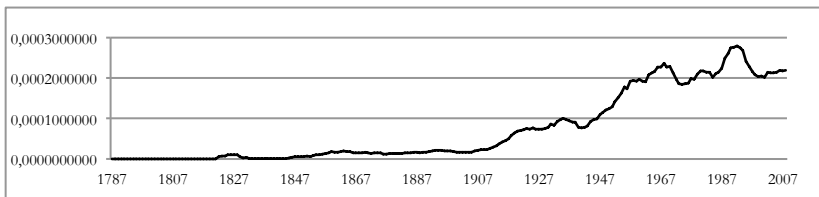
5 Im Folgenden ist insofern von Plausibilisierung als Summe aller denkbaren kommunikativen Praktiken mit dem Ziel der Überzeugung die Rede, als, wie Lakoff/Wehling (2009) gezeigt haben, nur geringe Teile des öffentlichen Diskurses tatsächlich argumentgeleitet sind. Argumente sind, neben Metaphern oder 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 Gegenwartsdiagnose

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:

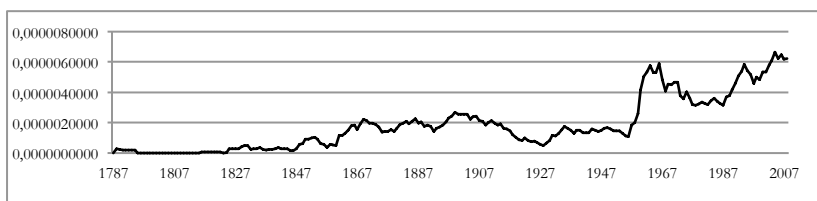
Grafik 2: Frequenzanalyse zum Trigramm ›State of emergency‹ in der englischsprachigen Literatur (1787–2008)



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 industriel-

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 deklarier-

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 Eliten«, »die Politik« etc.) zur neuen, populistischen Großerzählung 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* (Sic'yès) 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) Gewalt samkeit 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.«

Als zentrales Scharnier zwischen der Normgeltung und ihrer Aufhebung durch (Teil-)Suspendierung steht die Notwendigkeit der Legitimitätsstiftung durch eine wie auch immer geartete Form der Plausibilisierung in der politischen Öffentlichkeit. Nur wenn es der Exekutive gelingt, Einverständnis für die Ausweitung ihrer Macht zu erzeugen, kann für die (Teil-)Suspendierung von Ordnung Gefolgschaft generiert werden.¹³ Politische Kommunikation in repräsentativen Demokratien muss demnach darauf abzielen, Legitimität durch Plausibilisierung, also durch als überzeugend akzeptierte »innere Rechtfertigungen« (ebd.) politischen Handelns, zu produzieren. Diese Legitimitätsstiftung enthält das zentrale Versprechen der Aufrechterhaltung der Ordnung, das indes nur durch (Teil-)Suspendierung der Rechtsordnung eingelöst werden kann. Die Restauration der Ordnung ex ante macht dabei den finalen Sinnhorizont der legitimierenden Plausibilisierung aus. In diesem Kontext ist die Rolle der Bevölkerung insofern paradox, als sie einmal Adressat der staatlichen Legitimitäts Erzählung ist, andererseits aber auch in ihren Rechten beschnitten wird. Dabei bleibt die Bevölkerung nicht ohne Stimme. Angesichts der Option der (Teil-)Suspendierung des Rechtsgefüges in repräsentativen Demokratien können mindestens zwei Akteure in Erscheinung treten, denen beiden die Kompetenz zur Artikulation über die politische Bewertung von Krise und Ausnahmezustand zuerkannt wird. Vornehmlich sind dies die Institutionen des Staates, die sich – und hier ist primär die Exekutive gemeint – trotz der Festschreibung einer Verfassungsordnung die Option der Etablierung eines Ausnahmezustandes offen lassen können, müssen oder wollen. In Ergänzung zur Normsuspendierungskompetenz der staatlichen Institutionen treten in der Souveränitätslogik der repräsentativen Demokratie die Bürgerinnen und Bürger auf. Sie sind im Falle eines von ihnen diagnostizierten Verstoßes gegen bestehende Normen zur Intervention aufgerufen, die, obschon sie die de jure legale Ordnung übertreten mag, selbst nicht illegal sein muss. Paradigmatisch deutlich wird diese aus der demokratischen Repräsentationslogik folgende, weitreichende Ermächtigung der Bevölkerung zur Kontrolle der delegierten Macht in der Widerstandsformel in Artikel 20, Absatz 4 Grundgesetz (GG): »Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.«¹⁴ Die Normalität einer re-

13 Insofern diese nicht auf unmittelbarem Zwang beruht, sondern subtiler, durch gouvernementale Techniken, organisiert wird.

14 Vgl. Kap. 4.

präsentativ verfassten Demokratie kann im Falle ihrer Bedrohung also von zwei Seiten aufgehoben werden. Von den staatlichen Institutionen, hier vornehmlich von der Exekutive, und in seltenen Fällen auch vom Souverän, der die Ordnung legitimiert – wobei sich dessen Interventionskompetenz auch und gerade gegen Entscheidungen der von ihm beauftragten Exekutive richten kann.

Insofern könnte Kleins Diagnose für die repräsentativen Demokratien der Gegenwart gleich in doppeltem Sinne zutreffen: Die von ihr konstatierte Instabilität liefert zunächst eine Vielzahl möglicher, plausibler Gründe für die Suspendierung von Normen. Der Vollzug von Normsuspendierungen in Reaktion auf diese Instabilität, die derzeit zunehmen, setzt dann eine Kettenreaktion in Gang: Die staatliche Ordnung wird zunächst von außen durch wie auch immer plausibilisierte Bedrohungsszenarien unter Druck gesetzt. In der Folge wäre dann eine eventuell zeitverzögerte Zunahme des Druckes von innen, von Seiten der Bevölkerung, zu erwarten. Dieser Druck ist eine unmittelbare Reaktion auf die als Ausnahmezustand deklarierten Maßnahmen der Exekutive zur Abwehr äußerer Bedrohungen. Solche Maßnahmen, wie etwa die Einschränkung von Grundrechten oder der Freizügigkeit (vgl. Lemke 2011), zeigen als Konsequenz der Rigidität des Sicherheitsregimes eine Entfernung vom Ideal demokratischer Rechtsstaatlichkeit an. Und das obschon sie aus dem Bemühen der Zurückdrängung von Angst in der Bevölkerung und der Herstellung eines Zugewinns an individueller Lebensqualität motiviert sind. Durch den Wegfall staatsbürgerlicher Freiheitsrechte, etwa nach 9/11, als der USA-PATRIOT-Act mit breiter Zustimmung der Exekutiv- und der Legislativkörperschaften zentrale Grund- und Freiheitsrechte des Souveräns der USA suspendierte¹⁵, sind Versuche der Ausdehnung exekutiver Macht- und Handlungsspielräume teuer erkaufte. Denn sie untergraben die Unterstützung der Exekutive durch den Souverän. Seit der frühneuzeitlichen Konzeptualisierung souveräner Macht bei Machiavelli, Bodin oder Hobbes stellt sich immer wieder die Frage nach den Grenzen einer vom Souverän an eine Exekutivkörperschaft delegierten Regierungsmacht. Für das Verhältnis von Ausnahmezustand und legitimer Ordnung bliebe angesichts der Handlungsoffenheit der Exekutive zu untersuchen, ob und wenn ja, inwieweit

15 Vgl. *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA-PATRIOT ACT)*. Die erste Version wurde am 24.10.2001 durch das Repräsentantenhaus mit 357 zu 66 Stimmen und am 25.10.2001 durch den Senat mit einer Gegenstimme angenommen.

sich die Plausibilisierungen zugunsten der Implementierung von Ausnahmezuständen im Laufe der Entwicklung von repräsentativen Demokratien verschoben haben. Da die überwiegende Mehrheit der gegenwärtig (2016) existierenden repräsentativen Demokratien für den Krisenfall über die Option des Ausnahmezustandes verfügt, ist die genaue Verortung dieser Grenze von enormer normativer Bedeutung (vgl. Schäuble 1996: 12¹⁶).

1.2 Die Frage nach dem ›Wie‹

So ergibt sich der Befund eines doppelten analytischen Desiderats für die Politische Theorie, wenn sie an der gegenwärtigen Verfasstheit repräsentativer Demokratie interessiert ist. Dieses besteht zum einen darin, dass der Ausnahmezustand immer noch als Unfall oder Randphänomen repräsentativ-demokratischer Herrschaft betrachtet wird. »Sozial- und Kulturwissenschaften«, so Harald Welzers (2008: 44¹⁷) Einwand, »sind normalitätsfixiert und katastrophenblind.« Ihnen fehlt weitgehend das, was sich mit Victor Turner als hinreichende Sensibilität für die Liminalität des Politischen bezeichnen ließe. Würde die Politikwissenschaft das bislang nur in konjunkturellen Schüben beachtete Phänomen des Ausnahmezustandes für repräsentative Demokratien systematisch analytisch aufschlüsseln, dann könnte sie damit eine Topographie der Grenzen demokratischen Regierens zeichnen, die sowohl aktuelle Tendenzen der Entdemokratisierung anzeigt, als auch diejenigen legitimatorischen Strategien aufzudecken vermag, die eine Entfernung vom demokratischen Ideal ermöglichen und stabilisieren. Das Verhältnis von Souverän, Recht und Ausnahmezustand, in dem sich diese Entfremdung in einer bestehenden Rechtsordnung manifestiert, ist zwar hinlänglich theoretisch, jedoch noch nicht ausreichend empirisch mit Blick auf die angewandten Plausibilisierungsstrategien in und gegenüber der politischen Öffentlichkeit erschlossen worden (vgl. Agamben 2004a: 7).

16 »Die Verfassung ist immer weniger das Gehege, in dem sich demokratisch legitimierte Politik entfalten kann, sondern immer stärker die Kette, die den Bewegungsspielraum der Politik lahm legt.«

17 »Die genaue Betrachtung sozialer Katastrophen ließe also erheblich besseren Aufschluss darüber zu, wie Gesellschaften eigentlich funktionieren, als die These, der Normalfall gebe Auskunft über ihr Wesen. Im Katastrophenfall zeigt sich nicht der Ausnahmezustand einer Gesellschaft, sondern lediglich eine Dimension ihrer Existenz, die im Alltag verborgen bleibt.«

Der Ausnahmezustand ist juristisch in seinem Vollzug begründet, wie Carl Schmitt das präzise, jedoch jenseits der Funktionslogik repräsentativer Demokratien geleistet hat. Und er hat eine Politisierung erfahren indem er, wie bei Giorgio Agamben, zu einer Kritik moderner Regierungspraxis vor der Folie einer dystopischen Lesart der foucaultschen Biopolitik avanciert. Dadurch ist zwar eine weitreichende theoretische Ausdifferenzierung gegeben, insbesondere die Frage aber, wie in der politischen Öffentlichkeit die Notwendigkeit der Exekutivexpansion plausibilisiert wird, ist nach wie vor offen. Nachgerade dramatisch ist dieses Defizit insofern, als damit offenkundig wird, dass eine systematische Hinterfragung eines hier als zentral postulierten sprachlichen Konzepts, das überhaupt erst den Ausnahmezustand auslöst, nicht hinreichend hinterfragt oder erschlossen worden ist – nämlich die Konstruktion einer die Ausrufung des Ausnahmezustandes rechtfertigenden Krise sowie deren öffentliche Kommunikation. Eine empirische Analyse der realen Plausibilisierungsstrategien kann in eine historisch geordnete Topographie tatsächlich angewandter Plausibilisierungen münden, die den gegenwärtigen theoretischen Horizont erweitert: Indem sie die rechtfertigenden, die plausibilisierenden Konturen des Ausnahmezustandes sichtbar machen, könnte die binäre Logik der *Freund-Feind-Unterscheidung* (Schmitt) weiter ausdifferenziert und in ihrer suggestiven Klarheit widerlegt werden. Mit anderen Worten: Die Feinheiten der diversen Suggestionen und Überzeugungen zugunsten der Stärkung der Exekutivmacht und zur gleichzeitigen Entmachtung des Souveräns ließen sich offenlegen.

Diese Topographie berührt das zweite Forschungsdesiderat: In methodologischer Hinsicht gelingt es nach wie vor nicht hinreichend, die Mikroperspektive alltäglichen Plausibilisierens in der politischen Öffentlichkeit in den Blick zu nehmen und empirisch hinreichend komplex und gleichzeitig belastbar zu analysieren. Exemplarisch deutlich machen lässt sich dieses Defizit anhand der theoretischen Überlegungen Agambens. Dessen neueren Anknüpfungen an die Überlegungen Schmitts oder Walter Benjamins (2010; 2004; vgl. Huysmans 2008¹⁸) überwinden die Plausibilisierungsblindheit bisheriger Theoriebildung nicht. Agamben geht es, von seiner Interpretation von Foucaults Konzept der Biopolitik (vgl. 1976a; 2004a, b) aus gesehen, um die aus der souveränen Integration der Nicht-Norm in die

18 Huysmans zeigt, dass für Schmitt analytisch wie programmatisch die Etablierung eines starken Staates durch eine starke Exekutive im Mittelpunkt steht, wohingegen Agamben den Staat als in Auflösung begriffen betrachtet.

Norm resultierenden Auswirkungen auf das *nackte Leben* (Agamben) der Bevölkerung. Aufgrund der in der Postmoderne unterstellten, zunehmenden Ununterscheidbarkeit von Norm und Ausnahme ist die Bevölkerung in zunehmendem Maße der Willkür staatlicher Verfügungsmacht ausgesetzt. Für ihn verschwimmen die Grenzen zwischen Recht und Unrecht mehr und mehr und die hieraus resultierenden Folgen für das Leben des einzelnen Individuums werden zunehmend unerträglicher. Seine Fortschreibung foucaultscher Gouvernamentalität verzichtet zugunsten der Fokussierung auf die Rekonstruktion allgemeiner gesellschaftlicher Entwicklungslinien auf eine differenzierte Mikroanalyse der Plausibilisierungspraxis der von ihm bloß unterstellten Evidenz:

»Der Souverän, der die legale Macht innehat, die Geltung des Rechts aufzuheben, setzt sich legal außerhalb des Rechts. Das bedeutet, daß das Paradox auch so formuliert werden kann: ›Das Recht ist außerhalb seiner selbst, oder ›Ich, der Souverän, der ich außerhalb des Rechts stehe, erkläre, daß es kein Außerhalb des Rechts gibt.« (Agamben 2002: 25)

Der Ausnahmezustand existiert als integraler Bestandteil von Staatlichkeit in der Moderne potenziell überall. Der Staat, so Agambens Diagnose, zieht sich in seiner Regierungspraxis in zunehmendem Maße auf den Ausnahmezustand zurück.¹⁹ In seiner Analyse der politischen Ordnung und ihrer Praxis verschmilzt der Ausnahmezustand mit den Konzepten von Staat, Territorialität und Nation, insofern er für alle drei Bereiche eine Maximierung der tatsächlichen Kompetenz zur Setzung von Recht verheißt. Das mit dieser Verheißung maximaler Machbarkeit gemeinte Projekt des möglichst permanenten Regierens im Ausnahmezustand projiziert er auf jene radikale Verfügbarkeit über die Rechtssubjekte, die schließlich in der Lagerhaltung und der dort jederzeit – und, im Unterschied zur idealen Praxis politischer Öffentlichkeit, ohne Angabe von Gründen – möglichen Vernichtung des nackten Lebens kulminiert.

Agambens Gegenwartsdiagnostik fokussiert also weder die praktische Notwendigkeit oder die Mechanismen zur Plausibilisierung des Ausnahmezustandes durch die Exekutive, obwohl diese ja das Fortbestehen des Normengefüges im Auftrag der ihnen überantworteten Herrschaftssubjekte garantieren sollen, noch die Frage nach der Verhältnismäßigkeit und der

19 Was Agamben hier untergewichtet, ist, dass die Inanspruchnahme expandierter Exekutivbefugnisse, selbst wenn diese außerhalb des Rechts stehen, immer auf die vorgelagerte Etablierung von Recht und somit auf die Normierung von Gesellschaft angewiesen ist.

erwarteten Leistung einer solchen Praxis. Angesichts der notwendigen Plausibilisierung einer Suspendierung von Ordnungsgefügen in repräsentativen Demokratien ergibt sich also der ernüchternde Befund, dass weder Schmitt noch Agamben hinreichend theoretisch eingebettete Zugriffe für empirisch umsetzbare Analysen der Plausibilisierung von Ausnahmezuständen in der politischen Öffentlichkeit liefern.

Dieses analytische Defizit erscheint umso gravierender, als gerade die in der Gegenwart gehäufte, enthemmte auftretenden Ausnahmen im Sinne von Ordnungssuspendierungen (vgl. Lemke 2011) in krassem Widerspruch zur demokratischen Rechtspraxis stehen, wonach der Staat als Garant der Rechtsordnung auftritt. Dementsprechend sei es »the exception«, so hat Fleur Johns angesichts der exzessiven Einschränkung von Grundrechten im Zusammenhang mit der Entstehung von Camp Delta auf Guantanamo Bay, Kuba, betont, »that rings liberal alarm bells« (2005: 629). Gerade weil Guantanamo die finale Konsequenz eines Rechtsstaates aufzeige, der als Garant individueller Freiheitsrechte auf nicht vorplanbare Krisensituationen in zunehmendem Maße mit Ausnahmerecht reagiere und dadurch die eigene Rechtsstaatlichkeit unterminierte, müsse der Anwendung solcher Praktiken enge Grenzen gesetzt werden. Denn Guantanamo zeigt paradigmatisch in welchem Maße individuelle Freiheitsrechte zu erodieren drohen und wie schnell die Freiheit und das Recht auf Habeas Corpus prekär werden können, wenn die Plausibilisierung der Normsuspendierung Sicherheit um jeden Preis propagiert. Agamben ist für eine solche Erosion der Freiheit im Dienste der Freiheit blind, weil der Staat für ihn ohnehin unter dem Generalverdacht der völligen Verfügbarmachung seiner Subjekte steht. Dieses analytische Defizit wird in seiner Bestimmung des Verhältnisses von Norm und Ausnahme hinsichtlich der aus diesem Gefüge konstruierbaren politisch-juridischen Exklusivität evident:

»Die Ausnahme ist eine Art der Ausschließung. Sie ist ein Einzelfall, der aus der generellen Norm ausgeschlossen ist. Doch was die Ausnahme eigentlich kennzeichnet, ist der Umstand, daß das, was ausgeschlossen wird, deswegen nicht völlig ohne Beziehung zur Norm ist; sie bleibt im Gegenteil mit ihr in Form der Aufhebung verbunden. [...] Der Ausnahmezustand ist also nicht das der Ordnung vorausgehende Chaos, sondern die Situation, die aus ihrer Aufhebung hervorgeht.« (Agamben 2002: 27²⁰)

20 Wobei gerade eines der Ziele dieser Untersuchung darin besteht, die von Agamben implizit beklagte »Schwelle der Unbestimmbarkeit« zwischen Demokratie und Absolutismus, respektive Totalitarismus, insofern aufzuheben, als dass zwischen funktional ver-

Wieder fehlt die Thematisierung einer der faktischen Ausschließung vorangehenden Plausibilisierung. Von analytischem Interesse könnte sich allerdings die temporale Dimension im Verhältnis von Norm und Ausnahme erweisen, wie Agamben sie eröffnet. Indem er keine Entgegensetzung, sondern eine wechselseitige Dynamik der beiden Sphären politischen Handelns unterstellt, verbindet er zwei Handlungsfelder mit grundsätzlich unterschiedlicher Funktionslogik, die einander hinsichtlich der jeweiligen Qualität der vorherrschenden Exekutivkompetenzen ausschließen. In seiner Dynamik bringt der Norm-Ausnahme-Antagonismus somit permanent Verwerfungen, im wörtlichen Sinne Abfälle in Gestalt überkommener oder in Frage gestellter politischer Ordnungsentwürfe hervor:

»Angesichts der unaufhaltsamen Steigerung dessen, was als »weltweiter Bürgerkrieg« bestimmt worden ist, erweist sich der Ausnahmezustand in der Politik der Gegenwart immer mehr als das herrschende Paradigma des Regierens. [...] Der Ausnahmezustand erweist sich in dieser Hinsicht als Schwelle der Unbestimmtheit zwischen Demokratie und Absolutismus.« (Agamben 2004a: 9)

Diese, aus der Perspektive der grundsätzlichen Affirmation einer demokratischen Ordnung äußerst pessimistisch anmutende Gegenwartsdiagnose teilt Agamben wiederum mit Walter Benjamin. Agamben bezieht sich mit seinem aller Selbstbestimmung enthobenen, biopolitischen Entwurf eines degradierten, abhängigen, verfügbaren und damit nackten Lebens auf dessen Schriften. Bei Benjamin findet sich zum Verhältnis von Norm und Ausnahme eine interessante Ergänzung, auch wenn die systematische Aufschlüsselung ihres Zusammenspiels ausbleibt. In *Zur Kritik der Gewalt* (EA 1921) unterscheidet er (2004: 40, 45, 57; vgl. auch Honneth 2006) zwischen rechtsetzender (schaltender) und rechtserhaltender (verwaltender) Gewalt, wobei diese Manifestationen der Macht aufeinander verweisen. Das

»Schwankungsgesetz beruht darauf, daß jede rechtserhaltende Gewalt in ihrer Dauer die rechtsetzende, welche in ihr repräsentiert ist, durch die Unterdrückung der feindlichen Gegengewalten indirekt selbst schwächt. [...] Dies währt so lange, bis entweder neue Gewalten oder die früher unterdrückten über die bisher rechtsetzende Gewalt siegen und damit ein neues Recht zu neuem Verfall begründen.« (Benjamin 2004: 63f.)

Mit dieser Substitution der Begriffe vermag Benjamin zwar das funktionale Zusammenspiel von Norm und Ausnahme in einem souveränen Rechts-

tretbaren und dysfunktionalen, perversierten Ausnahmezuständen im Hinblick auf die unterlegten Plausibilisierungsmuster unterschieden werden soll.

kontext zu beschreiben. Die diskursive Polyvalenz des Ausnahmezustandes, die durch seine vielen verschiedenen Plausibilisierungsoptionen und deren Beziehung zur politischen Öffentlichkeit und der dort jeweils vorherrschenden Legitimitätsvorstellung besteht, wird jedoch auch durch diese begriffliche Ersetzung nicht hinreichend geklärt. Das ist bedauerlich, denn die Suche nach Plausibilisierungsmustern im Umfeld der hochgradig umstrittenen Frage nach der Normgeltung, würde sie methodologisch hinreichend komplex und unter Berücksichtigung umfangreicher Datenmengen systematisch umgesetzt, könnte wichtige Einsichten über Tendenzen der Entdemokratisierung ermöglichen.

Die vorstehenden Überlegungen haben hinreichend Indizien geliefert, wonach der Ausnahmezustand bereits integraler Bestandteil moderner Staatlichkeit geworden sein könnte. Sollte die Normsuspendierung zum neuen Paradigma demokratischen Regierens avanciert sein, droht der repräsentativen Demokratie eine signifikante Erosion. Zur Plausibilisierung von Ausnahmezuständen stellen sich damit zwei zentrale Fragen. Wie werden Ausnahmezustände von politischen Akteuren plausibilisiert? Hier geht es, neben den konkreten sprachlichen Darstellungsformen des Plausibilisierens in der politischen Öffentlichkeit, um die Falsifikation der Hypothese einer schleichenden Ausweitung von Ausnahmezuständen in der Gegenwartsdemokratie. Die zweite Frage zielt auf die Aufbereitung der Ergebnisse: Lassen sich spezifische Muster ausdifferenzieren, die Rückschlüsse auf wiederkehrende Plausibilisierungen zulassen? Zur Beantwortung dieser Fragen sind drei Schritte erforderlich:

Teil 1 dieses Buches legt dar, welchen Beitrag eine Diskursanalyse zur Erschließung der Plausibilisierungen von Exekutivexpansionen in der politischen Öffentlichkeit leisten kann. Zudem werden, im Vorgriff auf die Länderstudien, in theoriegeschichtlicher Perspektive idealtypische Plausibilisierungsmuster im Kontext von Krise, Krisenintervention, Norm und Ausnahme aufgezeigt. Hierzu wird auch jenseits der Regierungspraxis repräsentativer Demokratie dargelegt, dass die Annahme, mit der Reduktion rechtlicher Normgeltung bei gleichzeitiger Ausweitung der Exekutivkompetenzen ginge ein Zugewinn an Sicherheit einher, seit der römischen Antike die Exekutivexpansion als probates Mittel zur Wahrung staatlicher Systemintegrität erscheinen lässt. In Teil 2 werden anhand ausgewählter, einschlägiger Fallbeispiele konkrete historische oder gegenwärtige Plausibilisierungen für Exekutivexpansionen in der politischen Öffentlichkeit repräsentativer Demokratien in den Blick genommen. In Teil 3 werden

schließlich die Ergebnisse zusammengeführt, systematisiert und verglichen, sodass zumindest andiskutiert werden kann, ob und wie die beobachteten Plausibilisierungsmuster den Ausnahmezustand als legitimes, stabiles Paradigma des Regierens in repräsentativen Demokratien zu etablieren vermocht haben. Die Analyse der Plausibilisierungsstrategien, die Ausnahmezustände in repräsentativen Demokratien legitim erscheinen lassen, muss in eine kritische Reflexion über die von staatlichen Institutionen wie von Bürgerinnen und Bürgern in der politischen Öffentlichkeit artikulierten Sprachregelmäßigkeiten münden. Einschlägige Sprachgebrauchsmuster können für die Regierungspraxis repräsentativer Demokratien verdeutlichen, dass es im Ausnahmezustand längst um mehr geht, als um bloße Krisenreaktion, nämlich um eine nachhaltige Verschiebung der Machtverteilung in der gewaltenteiligen Massendemokratie der Moderne. Dieser Prozess, der bereits im Gange ist, wirft eine für die Gegenwart wie auch für die unmittelbare Zukunft westlicher Demokratien eminent wichtige Frage auf: die nach dem künftigen Wesen des Demokratischen (vgl. hierzu skeptisch Benjamin 2010: VIII²¹).

21 »Die Tradition der Unterdrückten belehrt uns darüber, daß der ›Ausnahmezustand‹, in dem wir leben, die Regel ist. Wir müssen zu einem Begriff der Geschichte kommen, der dem entspricht. Dann wird uns als unsere Aufgabe die Herbeiführung des wirklichen Ausnahmezustands vor Augen stehen; und dadurch wird unsere Position im Kampf gegen den Faschismus sich verbessern. Dessen Chance besteht nicht zuletzt darin, daß die Gegner ihm im Namen des Fortschritts als einer historischen Norm begegnen. – Das Staunen darüber, daß die Dinge, die wir erleben, im zwanzigsten Jahrhundert ›noch‹ möglich sind, ist kein philosophisches. Es steht nicht am Anfang einer Erkenntnis, es sei denn der, daß die Vorstellung von Geschichte, aus der es stammt, nicht zu halten ist.«

2. Plausibilisieren in der politischen Öffentlichkeit

Will man untersuchen, wie Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie durchgesetzt werden, dann sind öffentlich zugängliche Plausibilisierungen im Medium der Sprache ein geeigneter Gegenstand. Unter Plausibilisierungen werden dabei alle Äußerungen verstanden, die Legitimität, also eine Bindung kollektiv wirkender Entscheidungen, generieren.¹ Wesentlich ist die funktionale Ebene, also dass Gefolgschaft generiert wird, unabhängig davon, ob es sich bei den Manifestationen der Plausibilisierungen um Argumente, Behauptungen oder sonstige Aussagen handelt (vgl. Moscovici 1984: 54). Vorliegen können sie, insofern es sich um Texte² handelt, etwa in Form von Zeitungsartikeln, Parlamentsprotokollen oder Internetblogs. Alle diese Formen von Textlichkeit sind potenziell Gegenstand einer Analyse, die auf die Identifikation von Plausibilisierungen in der politischen

1 Im Sinne der Politolinguistik (Niehr 2014) geht es um die Erzielung von Zustimmung, gleichwohl worauf diese beruht. So hat bereits Lübbe (1975) festgehalten: »Politik ist nicht zuletzt die Kunst, im Medium der Öffentlichkeit Zustimmungsbereitschaften zu erzeugen. Dabei muß man sich der Worte bedienen, die den Angesprochenen vertrauterweise verbal repräsentieren, was ihnen teuer ist. Diese Worte nicht zu verwenden, weil sie, in anderem politischen Richtungssinn, auch schon der Gegner verwendet hieße den verwirrenden Anschein erzeugen, man habe diesem Gegner einen Alleinvertretungsanspruch bezüglich der hohen Zwecke eingeräumt, die in jenen [sic!] Worte Parole sind. [...] So gehorcht es also zwingender politischer Logik, dass man sich, auf weltpolitischer Bühne, wechselseitig die Legitimität des Anspruchs auf den Gebrauch zentraler politischer Vokabeln streitig macht.« (107f.); vgl. die metaphortheoretischen Ausführungen von Lakoff/Wehling (2009) und Moscovici (1984), der aus massenpsychologischer Perspektive zeigt, dass letztlich die Führer oder Gruppen in einer Gesellschaft Konformität herstellen und damit erfolgreich sind, die die plausibelste Problemlösung anzubieten haben.

2 Neben der textuellen Ebene sind auch andere mediale Aufbereitungen denkbar – Bild, Film, Social Media – die in der politischen Öffentlichkeit Stimmungen erzeugen; aus Gründen der Kohärenz der Analyse wird im Folgenden ausschließlich auf Text als Medium abgestellt. Eine ausführliche Analyse der filmisch vermittelten Legitimierung von Exekutivexpansionen am Beispiel der Folter findet sich etwa bei Bächler (2013).