

Matthias Lemke

## Ausnahmezustand – Ein gefährliches Ding

### Krise

Ganz Cadíz ist in Schockstarre verfallen: ein Komet zieht über den Himmel – der Komet des Verderbens? Das unerwartete Naturereignis bedeutet Unheil, verkündet ein selbsternannter Prophet: „Ich teile euch mit, dass wir fällig sind.“ Verängstigt befolgen die Bewohner der Stadt fortan alle ihnen auferlegten Einschränkungen – von der Ausgangssperre über Versammlungsverbote bis zur Trennung der Geschlechter. Im Auftrag des Gouverneurs ergreift die Bürokratie die Macht und exekutiert das Notwendige. Die Menschen fügen sich der Regierung, die mit dem Recht identisch geworden ist. Vereinzelt gibt es Widerstand, doch der scheitert. Schließlich reißt der so korrupte wie autoritäre Gouverneur alle Macht an sich und errichtet ein totalitäres Regime: „Es wird schon alles wieder gut“, verspricht er. Die Sicherheit hat über die Freiheit gesiegt.

Das Szenario hat der französische Schriftsteller Albert Camus in seinem Stück *L'état de siège* (*Der Belagerungszustand*) entworfen. In seiner allegorischen Dichtung hat es nichts an Bedeutung verloren. Am 27. Oktober 1948 im Théâtre Marigny in Paris uraufgeführt, zeigt es, wie die angstpolitische Unterdrückung des Freiheitswillens ein Gemeinwesen in den Abgrund reißen kann. Das heißt nicht, dass der Ausnahmezustand, wie ihn die Verfassungen so gut wie aller modernen Demokratien kennen, zwangsläufig in totalitärer Unfreiheit mündet. Dennoch gilt es angesichts historischer Erfahrungen, das Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit im Blick zu behalten, wenn, wie derzeit in vielen Ländern, Grundrechte aufgrund einer extremen Gefahrensituation eingeschränkt werden oder sogar der Ausnahmezustand zur Anwendung kommt wie in Frankreich. „Wir sind im Krieg“, verkündete unlängst Präsident Emmanuel Macron.

Der Ausnahmezustand wurde im 20. Jahrhundert in verschiedenen Demokratien aus den unterschiedlichsten Gründen ausgerufen – im Krieg, während kolonialer Aufstände, infolge von Putschversuchen. Und wie bei der Intervention in Krisenregionen stellte sich dabei immer wieder aufs Neue die Frage: Wie kommt man da wieder raus?

Die Verfassungen, in denen der Ausnahmezustand geregelt ist, geben auf diese Frage keine konkreten Antworten. Sie zu finden, ist die Aufgabe der Politik. Umgekehrt bleibt die Politik dabei im Idealfall an den Geist der Verfassung gebunden. In ihrem Essay *Plädoyer für das Warum* plädiert die Juristin und Schriftstellerin Juli Zeh deshalb, zwischen dem *Warum* und dem *Wozu* von Grundrechts-Einschränkungen im Ausnahmezustand zu unterscheiden. „Die ‚Warum‘-Frage“, schreibt Zeh, „forscht in die Vergangenheit. Sie erkundigt sich nach Ursachen, nach Hinter- und Beweggründen [...]. Sie ist nachdenklich, [...] interessiert sich für Motive, vielleicht sogar für eine moralische Gestimmtheit.“ Anders die Frage nach dem ‚Wozu‘: Sie „Ihr Blick richtet sich in die Zukunft. [...] Was ist der Zweck? Gibt es Maßstäbe, die zu erfüllen, Prognosen, die zu verifizieren, Effizienzkalkulationen, die zu berücksichtigen wären?“

Das Warum, resümiert Zeh, sei „kontemplativer“, das Wozu hingegen „fordernd“ und „im weitesten Sinne ökonomischer Natur.“<sup>1</sup>

Wichtig ist diese Unterscheidung, weil das Warum und das Wozu im Ausnahmezustand schnell verschwimmen. Denn in einer existenziellen Krise geht es um Kontrolle, *whatever it takes*. Oder, wie es der Rechtswissenschaftler Günter Frankenberg in seinem Buch *Staatstechnik* aus dem Jahr 2010 formuliert hat: Man sollte nicht auf Engel oder paradiesische Zustände hoffen, wenn es in der nächsten politischen, sozialen, ökonomischen, ökologischen oder andersartigen Katastrophe um das Schicksal der Gesellschaft geht. Stattdessen komme es letztlich allein auf die entschlossen handelnde Exekutive an.<sup>2</sup>

### Ausnahmezustand – Ideengeschichtlich

Die Verfassung liefert der Politik dafür einen rechtlichen Rahmen, das Warum. In der konkreten Anwendung dagegen rückt das Wozu in Mittelpunkt: Jeder Ausnahmezustand bringt seine eigene Wirklichkeit hervor.<sup>3</sup>

Bereits die Römische Republik verfügte über das Instrument der *dictatur*, die in Krisenzeiten die Aufhebung des Kollegialitätsprinzips vorsah. Der *dictator* hatte seinen Auftrag, etwa einen Krieg zu führen, innerhalb von sechs Monaten zu erfüllen. Gelang ihm dies nicht, musste er abtreten. Doch die Machtfülle, die mit diesem Amt damit einherging, erwies sich letztlich als so verlockend wie zerstörerisch. Nach Jahrhunderten problemloser Anwendung der *dictatur* verlängerte sich, zunächst unter Sulla, später unter Caesar, die Amtszeit des *dictators* von einem halben auf mehrere Jahre – die *dictatur* wurde zur Normalität. An ihr zerbrach die Römische Republik.

Die Idee, in der Krise alle Macht in die Hände der Exekutive zu legen, überdauerte. In die Frühe Neuzeit hinübergerettet hat sie der italienische Politiker und Staatsdenker Niccolò Machiavelli. In seinen zwischen 1513 und 1519 entstandenen *Discorsi* schrieb er: „Meine Meinung ist, dass Republiken, die in äußerster Gefahr nicht zur diktatorischen oder einer ähnlichen Gewalt Zuflucht nehmen, bei schweren Erschütterungen zugrunde gehen werden.“<sup>4</sup> – der Kerngedanke des Ausnahmezustandes im modernen Staat. Der Aufklärer John Locke und die US-Gründerväter Alexander Hamilton, James Madison und John Jay formulieren ihn Mitte des 17. in den *Two Treatises on Government* bzw. Ende des 18. Jahrhunderts in den *Federalist Papers* für die repräsentative Demokratie.

Egal ob der Ausnahmezustand nun *National emergency* (USA), *État d'urgence* (Frankreich) oder *Innerer Notstand* (Deutschland) heißt, im Kern geht es um dieselbe Idee: der Regierung eine Vielzahl von Mechanismen zur Krisenintervention bereit zu stellen, die bereits vor dem Eintritt einer konkreten Krise rechtlich definiert sind. Zu entscheiden, ob das Land sich in einer entsprechenden Krise befindet, obliegt in der Regel der Exekutive selbst. Das erklärte Ziel der Maßnahmen, darauf hat der französische Politologe Bernard Manin hingewiesen, besteht darin, schnellstmöglich wieder zur Normalität zurückkehren zu können.

Soweit die Theorie. Betrachtet man die Praxis seit dem Zweiten Weltkrieg, ergibt sich ein komplexeres Bild.

---

1 Vgl. Zeh 2016.

2 Vgl. Frankenberg 2009.

3 Vgl. grundlegend Lemke 2018.

4 Machiavelli 1990, 185.

## Historische Erfahrungen

Ein wenig zimperlicher Umgang mit dem Ausnahmezustand lässt sich in den USA beobachten. Kurz nach dem japanischen Angriff auf Pearl Harbor erließ Präsident Franklin D. Roosevelt am 19. Februar 1942 die *Executive Order 9066*. Das präsidiale Dekret, das als funktionales Äquivalent zum Ausnahmezustand in der ansonsten ausnahmefesten US-Verfassung gelten kann, verfügte die sofortige Internierung von japanisch-, deutsch- und italienischstämmigen Menschen zum Zweck der Sabotageabwehr, unter ihnen auch amerikanische Staatsbürger. Auf Hawaii und an der Westküste wurden daraufhin bis zum Dezember 1944 geschätzt 115.000 Männer und Frauen in Internierungslager verbracht. Der Supreme Court befasste sich 1944 im Rahmen des Falls *Fred Korematsu versus United States* mit der Verfassungsmäßigkeit dieser Praxis – und erklärte in seinem Urteil, dass individuelle Freiheitsrechte in diesem Fall dem Sicherheitsinteresse des Staates nachgeordnet seien. Der Kläger Fred T. Korematsu habe einfach das Pech gehabt, von japanische Vorfahren abzustammen. Einstimmigkeit herrschte am obersten Gericht allerdings nichts: So kritisierte der Richter William F. Murphy in seinem Dissent, sein Land habe mit der *Executive Order 9066* in den „hässlichen Abgrund des Rassismus“ geblickt.

In der jüngeren Vergangenheit war vor allem in Frankreich der *État d'urgence* schnell bei der Hand. Und wie in den USA nach Pearl Harbour spielte dabei die existenzielle Unterscheidung zwischen Freund und Feind eine wichtige Rolle.

Die französische Gesetzgebung zum *État d'urgence* geht auf den Algerienkrieg der Jahre 1954 bis 1962 zurück: Das Gesetz N°55-358 vom 3. April 1955 ermöglichte es, gegen Aufstände in den algerischen Departements (die als Bestandteil des französischen Staates galten), mit militärischer Gewalt vorzugehen. Die antikolonialen Unabhängigkeitsbestrebungen in Algerien aber ließen sich nicht unterdrücken.

Dieser kolonialen Bezugsrahmen des *État d'urgence* blieb lange Zeit bestehen, auch bei den Vorstadtunruhen von 2005, als Nicolas Sarkozy, damals noch Innenminister, ankündigte, den „Hochdruckreiniger“ gegen Einwanderer der nunmehr dritten Generation einzusetzen. Die Anti-Terrormaßnahmen der Jahre 2015 bis 2017 stützten sich ebenfalls auf das Gesetz von 1955. Die Feinde aber waren nun nicht mehr die Bewohner der Kolonien oder deren Nachfahren, sondern islamistische Terroristen. Frankreich befinde sich „im Krieg“, erklärte Präsident François Hollande unter dem Eindruck der Anschläge.

Es war an Emmanuel Macron, nach seiner Wahl zum Staatspräsidenten den sechsmalig verlängerten Ausnahmezustand zu beenden. Aus grundrechtlicher Sicht war der Preis dafür hoch. Denn das Ende der Maßnahmen ging mit der Integration von Bestimmungen für den *État d'urgence* in das Gesetz über die Innere Sicherheit einher: Der Ausnahmezustand wurde ein Stückweit zur Normalität.

Die Bundesrepublik hat sich mit der Wiedereinführung des Ausnahmezustands in die Verfassung schwergetan. Zwar enthielt der Verfassungsentwurf des Herrenchiemseer Konvents von 1948 ausführliche Bestimmungen zum Umgang mit einer „drohenden Gefahr“. Allerdings sind diese 1949 nicht ins Grundgesetz eingeflossen. Zu groß waren die Vorbehalte, zu präsent die Erinnerungen an die Weimarer Zeit: Der Notstands-Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung hatte das Regieren per Notverordnung ermöglicht, was, so lautete die gängige Lesart, die parlamentarische Demokratie ausgehöhlt und der nationalsozialistischen Diktatur den Weg geebnet habe. Die knapp 20 Jahre währende Debatte über die Wiedereinführung von Notstandsgesetzen kreiste folglich darum, die Fehler von Weimar zu vermeiden, wie jüngst der Historiker Martin Diefel nachgezeichnet hat. Erst am 28. Juni 1968 trat, nach jahrelangen Protes-

ten – „Notstand der Demokratie!“ – das Siebzehnte Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes in Kraft.

Anders als die meisten anderen Verfassungen, sehen die deutschen Notstandsgesetze die Einbindung der Legislative vor: Im Krisenfall wird, um einem exekutiven Machtmissbrauch vorzubeugen, eine Art Notparlament aktiviert, der sogenannte Gemeinsame Ausschuss. Angesichts der Corona-Pandemie hat Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble (CDU) kürzlich vorgeschlagen, das Grundgesetz zu ändern und diesen Gemeinsamen Ausschuss auch bei Pandemien oder Seuchen einzusetzen. Sein Vorstoß stieß auf wenig Gegenliebe.

Vor machtpolitischen Begehrlichkeiten und unüberlegter Rhetorik schützt indes kein verfassungsrechtlicher Sicherungsmechanismus: So tönte nach dem terroristischen Anschlag auf den Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz in Berlin 2016 der damalige Vorsitzende der Innenministerkonferenz der Länder, Klaus Bouillon (CDU), dass sich Deutschland nunmehr „im Kriegszustand“ befinde, auch wenn das „einigen Gutmenschen“ nicht gefalle. Bouillon ruderte schnell zurück. Doch seine Einlassung macht deutlich, wie dünn die Decke der Zivilisation werden kann, wenn eine Gesellschaft unter Druck gerät.

Das derzeit weitreichendste historische Beispiel für das Durchgreifen einer Regierung im Ausnahmefall bietet die Türkei. In der Nacht vom 15. auf den 16. Juli 2016 putschten Teile des türkischen Militärs. Als Reaktion verhängte Präsident Recep Tayyip Erdogan gemäß Artikel 120 der Verfassung den Ausnahmezustand. Dieser sollte ursprünglich drei Monate dauern, wurde aber wiederholt bis zum 18. Juli 2018 verlängert, und auch über dieses Datum hinaus blieben viele Ausnahme-Dekrete in Kraft.

Als noch einschneidender erwies sich der während des Ausnahmezustands durchgesetzte Umbau der Türkei von einem semipräsidentiellen, repräsentativ-demokratischen System zu einer quasi-autokratischen Präsidialdemokratie. So brachte der Ausnahmezustand in der Türkei die „Normalität“ einer neuen, exekutivmächtigeren Verfassung hervor, statt zur „Normalität“ der vorherigen Ordnung zurückzukehren.

Was sich in der Türkei vollzog, ist in der Entwicklung Frankreichs zumindest angelegt. Auch hier hat die Kompetenzverschiebung zugunsten der Exekutive das politische System verändert. Noch ungleich weitreichender allerdings sind die jüngst in Ungarn zu beobachtenden Entwicklungen. Im Zuge der Bekämpfung der Corona-Pandemie hat sich Ministerpräsident Viktor Orbán vom Parlament mit der Kompetenz ausstatten lassen, faktisch unbegrenzt per Dekret regieren zu können. Seit Beginn der Notstandmaßnahmen sind in Ungarn, Angaben der Opposition und von regierungskritischen Stellen zu Folge, weitreichende Eingriffe in zahlreiche Freiheits- und Justizgrundrechte zu beobachten. Zudem verschieben sich Zuständigkeiten im polizeilichen Bereich. So können Zivilprozesse von Richtern oder auf Antrag der Prozessführer auf unbestimmte Zeit verschoben werden, gleiches gilt für Strafprozesse auf Initiative der Staatsanwälte; der Minister für Innovation und Technologie hat das Recht, auf sämtliche verfügbaren Personendaten zuzugreifen, Teile der europäischen Datenschutzverordnung GDPR wurden außer Kraft gesetzt; die Armee bekommt polizeiliche Befugnisse. Zwar hat Viktor Orbán unlängst erklärt, seine neuen Kompetenzen zeitnah wieder zurückgeben zu wollen. Ob und wann die Maßnahmen selbst, die eigentlich auf die Dauer des Corona-bedingten Ausnahmezustandes beschränkt sind, wieder aufgehoben werden, bleibt jedoch fraglich.

## Was bleibt?

Wo sich der Ausnahmezustand normalisiert, geht dies auf Kosten der Freiheitsrechte. Davor warnte schon der amerikanische Historiker und Politikwissenschaftler Clinton L. Rossiter. 1948 schrieb er in seiner Studie *Constitutional Dictatorship*: „*Constitutional dictatorship is a dangerous thing.*“ – diktatorische Vollmachten im Ausnahmefall sind ein gefährliches Ding.<sup>5</sup>

Rossiter bezog sich mit seinem Urteil auf Weimar, auf die Dritte Französische Republik von 1870 bis 1940 und auf das Großbritannien der Kriegszeit. Heute gilt es mehr denn je: Wer die Kompetenzen der Exekutive krisenbedingt ausweitet, wandelt auf einem schmalen Grat zwischen Politik und Recht, zwischen Sicherheitspolitik und Freiheitsrechten. Das Risiko, in den Abgrund des Machtmissbrauchs abzurutschen, besteht trotz aller rechtlicher Vorkehrungen – zumal das Freund-Feind-Denken des Staatsrechtlers Carl Schmitt noch immer Konjunktur hat. Vor allem für die politische Rechte ist die Aussicht auf den Ausnahmezustand als verlockend, verheißt sie doch die Wiederherstellung nationaler Souveränität und die Durchsetzung autoritärer Führung.

Bereits die Autoren der *Federalist Papers* hatten gemutmaß, dass die Mehrheit der Bevölkerung sich im Zweifel eher für die Sicherheit als die Freiheit entscheiden würde. Und sie wussten: Sicherheit frisst Freiheit.

Die Kontrolle zu behalten ist ein dieser Tage häufig formulierter und angesichts der drohenden Gefahr legitimer Anspruch. Aber darf die Sicherheit jeden Preis kosten? Der Innere Notstand ist in Deutschland noch nie angewendet worden – und auch wenn die gegenwärtige Rede vom „Ausnahmezustand“ dies nahelegt und bereits einige Grundrechte eingeschränkt sind, ist er auch jetzt noch nicht im verfassungsrechtlichen Sinne eingetreten. Damit dies so bleibt, braucht es Augenmaß und Verantwortungsbewusstsein, aufseiten der Regierung wie aufseiten der Bevölkerung.

Juli Zehs Unterscheidung von Wozu und Warum ist da ein gutes Korrektiv: Wozu dient das, was wir tun? Führt es zum gewünschten Ziel? Und: Warum machen wir das, was wir tun? Ist das angemessen? Denn infektiös ist nicht nur das Corona-Virus, sondern auch die autoritäre Versuchung.

## Literatur

- Frankenberg, Günter (2009): Staatstechnik. Perspektiven auf Rechtsstaat und Ausnahmezustand, Frankfurt (Main).
- Lemke, Matthias (2018): What does state of exception mean? A definitional and analytical approach, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol)*, 28(4), 373-384.
- Machiavelli, Niccolò (1990): *Discorsi*. In: Ders., *Gesammelte Schriften*. Herausgegeben und eingeleitet von Herfried Münkler, Frankfurt (Main), 125-269.
- Rossiter, Clinton L. (1948): *Constitutional Dictatorship. Crisis and Government in the Modern Democracies*, Princeton (NJ).
- Zeh, Juli (2016): Plädoyer für das Warum – Rede anlässlich der Verleihung des Carl-Amery-Literaturpreises 2009. In: *Dies., Nachts sind das Tiere*, München, 102-109.

---

5 Vgl. Rossiter 1948, 294.