

State of Exception – An Overview

Veranstalter: Deutsches Historisches Institut Paris

Datum, Ort: 13.11.2017–14.11.2017, Paris

Bericht von: Jona van Laak, Technische Universität München

Zum zweiten Jahrestag der Ausrufung des Ausnahmezustands in Frankreich fand am 13. und 14. November 2017 die internationale Konferenz „State of Exception – An Overview“ am Deutschen Historischen Institut in Paris statt.

Stellvertretend für das Organisationskomitee machte MATTHIAS LEMKE (DHI Paris) in seiner Begrüßung deutlich, wie präsent der Ausnahmezustand bei der Tagungsorganisation gewesen sei: Exakt zwei Jahre vor der Tagung wurde dieser nach den Terroranschlägen in Paris verhängt, bei denen im Club Bataclan und Pariser Cafés 130 Menschen starben. Seitdem befinde sich die Demokratie unter Beschuss, mit den jüngsten Gesetzesentwürfen der französischen Regierung zur »Inneren Sicherheit« zeigen sich die Verlockungen des permanenten Ausnahmezustands. Dieser verändert die politische Landkarte und die Geltung bürgerlicher Rechte. Längst ist er nicht mehr nur ein Phänomen der politischen Theorie oder ein verstaubtes Kapitel des Verfassungsrechts, sondern ein Phänomen der politischen Praxis. Und das keineswegs nur für autoritäre Regime, sondern für rechtsstaatliche Demokratien im 21. Jahrhundert.

Die Implementation des Ausnahmezustands in die Rechtsordnung ist ein gefährliches Unterfangen, der Grat zwischen Aufrechterhaltung der demokratischen Ordnung und autoritärer Instrumentalisierung ist schmal. Die rechtlichen Folgen von Ausnahmezuständen sind komplex. Wie ANNA-BETTINA KAISER (Humboldt University Berlin) zugespitzt argumentierte, kann nicht pauschal jeder Ausnahmezustand als Suspendierung der Rechtsordnung kategorisiert werden. Und dennoch werden im Ausnahmezustand Rechtsnormen verändert. Für die Betroffenen können sie sogar, hier kann Guantanamo als Beispiel dienen, in einem Zustand absoluter Entrechtung oder Suspendierung von Menschenrechten münden. Aber auch die

rechtliche Situation im Lager, die zum Kernnarrativ in Giorgio Agambens Theorie zählt, kann empirisch am Beispiel von Auffanglagern diskutiert werden, so beispielsweise durch ANNE-MARLEN ENGLER (Humboldt Universität zu Berlin). Sie ist auch deshalb problematisch, weil in jedem Ausnahmezustand die Gefahr besteht, dass Legitimität und Legalität auseinanderfallen, so wie TOBIAS SCHOTTDORF (Leuphana Universität Lüneburg) verdeutlichte. Die rechtliche Unbestimmtheit des Ausnahmezustands, die den Kern seines Charakters ausmacht, warf deshalb auch auf der Konferenz immer wieder die Frage auf: Müssen demokratische Staaten im 21. Jahrhundert wirklich über das Instrument des Ausnahmezustands verfügen?

Der Ausnahmezustand ist stets eng mit der Veränderung oder Einschränkung von Menschenrechten oder bürgerlichen Grundrechten verbunden. Es scheint, als erfordere der Ausnahmezustand die Einschränkung dieser Rechte, gleich ob es sich dabei um erklärte oder unerklärte Ausnahmezustände, um revolutionäre oder terroristische Bedrohungen oder um die Lebensrealität in Flüchtlingslagern handelt. Denn der Ausnahmezustand erweist sich als Möglichkeit zur Ausdehnung exekutiver Befugnisse in den Geltungsbereich privater Rechte. So präsentierte STEFAN VOIGT (Universität Hamburg) in seiner Keynote-Speech eine empirische Auswertung von Ausnahmezuständen, die zwischen 1985 und 2014 in 137 Ländern erklärt wurden. Sein Fazit: Eine Erhöhung staatlicher Sicherheitsmaßnahmen führt lediglich zu einer Veränderung der Art terroristischer Attacken – lowtech statt hightech – und zu spontaneren Attacken. Entscheidender erweist sich eine Veränderung des Einkommenslevel oder der politischen Partizipation. Je stärker hingegen Grundrechte außer Kraft gesetzt werden, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit terroristischer Attacken.

Dass die Außerkraftsetzung fundamentaler Menschenrechte im Ausnahmezustand in kurzer Zeit zu autoritären Staatsstrukturen führen kann, wurde am Beispiel der Türkei deutlich. Wie ECE GÖZTEPE (Bilkent Universität Ankara) in ihrem Vortrag thematisierte, obliegt die Beurteilung von Ausnahmezustands-Maßnahmen allein der

verfassungsrichterlichen Überprüfung. Wenn es staatlichen Akteuren gelingt, Einfluss auf die richterliche Überprüfung zu nehmen, kann der interpretative Spielraum von Verfassungsnormen zugunsten exekutiver Akteure instrumentalisiert werden. Der rechtswidrige Übergang in permanente Ausnahmebefugnisse kann in solchen Situationen kaum mehr diagnostiziert werden. Dabei erfüllt ein permanenter Ausnahmezustand alle Kriterien eines Normalzustandes, weil sein dialektischer Bezugspunkt verloren geht. So kann ein permanenter Ausnahmezustand zum faktischen Normalzustand werden und doch verfassungsrechtlich den Kriterien des Ausnahmezustands der Rechtsordnung entsprechen, wie MYRIAM FEINBERG (Universität Haifa) am Beispiel des permanenten Ausnahmezustands in Israel zeigte.

Doch wer ist eigentlich der Souverän, der Begünstigte des Ausnahmezustands? Eine begriffliche Gegenüberstellung leistete JONAS HELLER (Goethe Universität Frankfurt), mit der Dialektik von Volk und Bevölkerung und ihrer Rolle im Ausnahmezustand. „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20/2 GG). Doch kann der *demos* als staatlicher Souverän wirklich zum Opfer von Rechtsveränderungen werden? Welche Legitimation liegt dem Handeln exekutiver Akteure im Ausnahmezustand zu Grunde, die sich selbst zum Begünstigten von institutionellen und rechtlichen Veränderungen machen und damit die Rechte des souveränen Volkes beschneiden? Diese Fragen sind Zeugen des normativen Charakters des Ausnahmezustands, der seit seinen Ursprüngen in der Belagerungszustandsgesetzgebung im 18. und 19. Jahrhundert mit Situationen von Not und Bedrohung verbunden ist. Ursächlich dafür sind zum einen die individuellen Folgen, die den Bürger im Ausnahmezustand in eine Situation der Angst oder unrechtmäßigen Inhaftierung werfen. Zum anderen die politischen Anwendungsfälle des Ausnahmezustands, der in politischen und militärischen Extremsituationen als *lex speciale* angewendet wird.

Der Ausnahmezustand begünstigt die Exekutive. Exakter formuliert, der Ausnahmezustand dient der Exekutive als Mittel um Souveränität zu transformieren, denn Rechts-

veränderungen im Ausnahmezustand erfolgen oft im Interesse exekutiver Akteure. So wie etwa FABIAN LEMMES (Ruhr Universität Bochum) pointiert festhielt: Die Verschärfung von Gesetzen im Kontext der anti-anarchischen Repression in Frankreich und Italien in den 1890er-Jahren erfolgte immer dann, wenn ranghohe Politiker betroffen waren und nicht, wenn hohe Opferzahlen zu beklagen waren. Hier wird die Selektivität bei der Anwendung von Ausnahmezuständen sichtbar, die durch die Grenzen rechtlicher Bestimmbarkeit von Ausnahmezuständen entsteht.

Der Ausnahmezustand ist dabei stets ein zeitliches Phänomen. Dies gilt zum einen, weil Ausnahmezustandsgesetzgebungen in den meisten Verfassungen stets eine Befristung aufweisen. Wie ELISA BERTOLINI (Bocconi Universität Mailand) am Beispiel der italienischen Verfassung verdeutlichte, kann diese Befristung von Notstandsdekreten in der Praxis durch die Politik ausgehebelt werden. So führte beispielsweise die 29-fache Verlängerung eines Notstandsdekrets zu einer faktischen Laufzeit von mehr als vier Jahren. Die Überprüfung der Verlängerung obliegt zudem dem Verfassungsgericht, wobei Bertolini deutlich machte, dass dieses Sich-Verlassen auf die richterliche Letztentscheidung letztlich als Versagen der Politik zu werten sei. Die Diskussion um die Temporalität von Ausnahmezuständen ist jedoch keine exklusive Problematik des 21. Jahrhunderts. Sie lässt sich schon, wie etwa SABINE MISCHNER (Universität Freiburg) verdeutlichte, in der Diskussion um Notstandsverfahren im amerikanischen Bürgerkrieg im 19. Jahrhundert finden oder wie THOMAS BLANCK (Universität zu Köln) am Beispiel der Räterepublik in München 1918/19 zeigte, in revolutionären Bewegungen des 20. Jahrhunderts. Auch theoriegeschichtlich betrachtet lässt sich im liberalistischen Denken, so EWA ATTANASSOW (Bard College Berlin), von frühliberalen Anfängen im römischen Rechtskontext bis zu Locke und Hamilton die Linie ziehen, dass Maßnahmen des Ausnahmezustands einer zeitlichen wie institutionellen Begrenzung bedürfen.

Der Ausnahmezustand bewegt sich im Dunstkreis der Krise. Die Vielzahl und Viel-

falt an Krisen, mit denen sich der europäische Bürger in den letzten Jahren konfrontiert sieht, ist dabei nicht nur ein Symptom für die steigende Komplexität der Politik, sondern zeigt auch die Bedeutung der Krise als Mittel der Politik. Krisen schaffen ganz im Verständnis Carl Schmitts eine nationale Bedrohung und damit eine politische Homogenität. Im Sinne dieser nationalen Stärke zeigte sich etwa Helmut Schmidt zur Zeit des RAF-Terrors 1977 als bewunderter und zupackender, politischer Entscheider. Wie HANNO BALZ (John Hopkins Universität Baltimore) aufzeigte, war dieser nicht ausgerufenen Ausnahmezustand eine Situation, in der Helmut Schmidt wie 1962 mit der Argumentation höherer politischer Ziele Verfassungsgrundsätze verletzte. Der unerklärte Ausnahmezustand kann sich hier in Richtung einer souveränen Prärogative neigen, die sich in medialen Krisendiskursen oder Krisenbildern offenbart. Denn die Krise, die den politischen Ausnahmezustand erfordert, ist nicht nur eine Situation von Notstand und Bedrohung, sondern auch eine Situation, in der politischen Helden geboren werden. Wie JAN CHRISTOPH SUNTROP (Universität Bonn) mit eindrücklichen Bildern zeigte, kann es sich hierbei sowohl um eine Inszenierung als nationaler Held handeln, als auch um effektives politisches Handeln, das in einer entsprechenden medialen Berichterstattung mündet. US-Präsident Bush „Mission accomplished“, Hollandes „France is at war“, Schröder in der Flutkatastrophe oder Helmut Schmidt zur Zeit des RAF-Terrors – es sind Bilder die Souveränität demonstrieren und nationale Narrative schreiben.

Lässt sich der Mythos politischer Souveränität im Ausnahmezustand durch das Recht bändigen? Daran verbleiben wohl gerechtfertigte Zweifel. Doch der weitgefaste Blick der Konferenz auf das hochbrisante Themenfeld des Ausnahmezustands zeigte auf, dass die Ausdifferenzierung politischer Systeme auch einer steten Weiterentwicklung theoretischer Ansätze und empirischer Analysen zum Ausnahmezustand bedarf. Es vermag keine Patentrezepte dafür zu geben, wie der Ausnahmezustand rechtlich gehegt und vor politischer Instrumentalisierung geschützt werden kann. Umso wichtiger ist es, immer wie-

der den Finger in die Wunde der Rechtsordnung zu legen, um eine rechtswidrige Nutzung von Ausnahmebefugnissen und einen autoritären Wandel von Staatsstruktur zu verhindern. Diese Aufgabe obliegt der Wissenschaft genauso, wie der Politik, den Medien oder dem Recht.

Konferenzübersicht:

Stefan Voigt (Universität Hamburg): Terror and States of Emergency

Anna-Bettina Kaiser (Humboldt Universität zu Berlin): Suspension of the Legal Order in the State of Exception

Ewa Atanassow (Bard College Berlin): Governing emergency? State of Exception in the Anglo-American Liberal Tradition

Sabine Mischner (Universität Freiburg): The Temporalities of Exception

Tobias Schottdorf (Leuphana Universität Lüneburg): Law, Democracy and the State of Emergency. A Theory Centered Analysis of the Legal State in Time of Exception

Fabian Lemmes (Ruhr Universität Bochum): Exceptional Laws in Times of Exceptional Threat? Anarchist Terrorism and Anti-anarchist Repression in France and Italy in the 1890s

Thomas Blanck (Universität zu Köln): A revolutionary state of exception: Munich, 1918/19

Hanno Balz (Johns Hopkins University Baltimore): The undeclared State of Emergency during the 'German Autumn' 1977

Anne-Marlen Engler (Humboldt Universität zu Berlin): The emergency shelter at Berlin Tempelhof as an exemplary case of the permanent state of exception? A legal sociological analysis

Elisa Bertolini (Bocconi Universität Mailand): Democracy and the State of Exception: The Italian Experience

Myriam Feinberg (Universität Haifa): Terrorism – The Permanent Exception. A Comparison of France and Israel

Ece Göztepe (Bilkent Universität Ankara): What does the Permanency of the Exception Mean? The Question of Constituent Power in

Emergency Regimes

Jonas Heller (Goethe Universität Frankfurt):
Materia reipublicae: Democracy, state of exception, and the dialectics of demos and population

Jan Christoph Suntrup (Universität Bonn):
The Symbolic Politics of the State of Emergency: Images and Performances

Tagungsbericht *State of Exception – An Overview*. 13.11.2017–14.11.2017, Paris, in: H-Soz-Kult 16.01.2018.