
Konstitutionelle Diktatur

Clinton Rossiter über Krisenmanagement und Notstandspolitik
in modernen Demokratien*

Bereits sein akademisches Debüt wurde mit dem Ritterschlag belohnt. »Es ist fürwahr eine Wohltat, auf ein Buch zu stoßen, das einem politikwissenschaftlichen Problem nicht mit dem Werkzeugkasten des ›social engineering‹ zu Leibe rückt und schon gar nicht mit der Sorge des verstaubten Historikers, der Irrelevantes nach allen Seiten absichern will, sondern sich einem drängenden Problem ohne viel Federlesen und auf der Höhe seiner Zeit stellt.«¹ Kein Geringerer als Hans J. Morgenthau, Nestor der amerikanischen Politikwissenschaft, machte mit diesen Worten auf die Dissertation von Clinton L. Rossiter aufmerksam: *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, 1948 verlegt von den Universitätsverlagen Princeton und Oxford.

Das Echo blieb über Jahrzehnte imponierend. Selbst in Deutschland wurden Studenten der Politikwissenschaft und Amerikanistik bis in die frühen 1970er Jahre mit Rossiters Studie akademisch sozialisiert. Danach geriet der Text in Vergessenheit, ehe die »Kriege gegen den Terror« und das autokratische Gebaren der Administration George W. Bush für eine Neuauflage im Jahr 2004 sorgten. Die seither wieder angestoßene, aber bedauerlicherweise rein akademische Diskussion gleicht einer Wiederaufführung des von Hans J. Morgenthau beklagten Trauerspiels: Hier eine luftdicht verkapselte Politikwissenschaft, die allerlei Theorien vor den Zumutungen der Realität schützt, dort eine Geschichtswissenschaft, die sich mit »kulturalistischen« und sonstigen Wenden den Staub aus den Gewändern schütteln möchte, dabei nolens volens jedoch ihre kategorialen Grundfeste pulverisiert: Macht, Herrschaft, Staat und Politik. Aber immerhin liegt das von Rossiter erörterte Problem wieder auf dem Tisch.²

* Die Überlegungen dieses Textes gehen auf das 9. *Berliner Colloquium zur Zeitgeschichte* zurück, das am 30. November und 1. Dezember 2012 stattfand. Ich danke allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern für ihre Kommentare zu Clinton Rossiters Werk, die zahlreich in den vorliegenden Text eingeflossen sind.

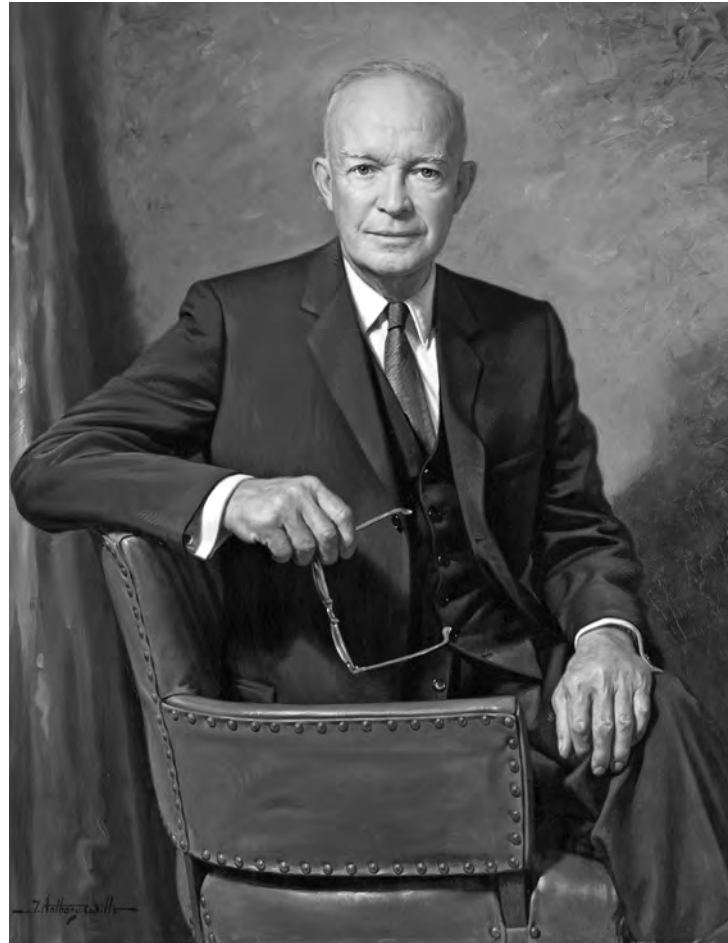
1 Hans J. Morgenthau, Rezension, in: *American Journal of Sociology*, 54, 6, May 1949, S. 566–567.

2 Stellvertretend für die amerikanische Debatte vgl. Jack M. Balkin/Sanford Levinson, »Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design«, in: *Minnesota Law Review*, 94, (2010), S. 1789–1866.



Ulysses S. Grant (1869 bis 1877)

Zwei US-Präsidenten, die, bevor sie das höchste politische Amt antraten, ihrem Land in einem Krieg von historischer Bedeutung als militärische Oberbefehlshaber gedient hatten. Ulysses S. Grant führte im amerikanischen Bürgerkrieg als oberster General die Truppen der Union zum Sieg über die Konföderierten. Dwight D. Eisenhower befehligte als Supreme Commander die westlichen alliierten Truppen des europäischen Kriegsschauplatzes im Zweiten Weltkrieg. Als Präsidenten sind die beiden hochdekorierten Militärs, die ihre erfolgreiche Karriere an der traditionsreichen Militärakademie West Point begonnen hatten, hier in betont ziviler Pose ins Bild gesetzt.



Dwight D. Eisenhower (1953 bis 1961)

Die Fragestellung

Es geht, auf den kleinsten Nenner gebracht, um die Wetterfestigkeit moderner Demokratien. Wie werden sie mit existenziellen Herausforderungen von Staat und Gesellschaft fertig: mit Kriegen, Aufständen und Bürgerkriegen, mit schweren Wirtschaftskrisen? Wie stellt man die Handlungsfähigkeit des Souveräns sicher, der nur im Modus der Repräsentation souverän sein kann? Wer regiert mit welcher Legitimation – und vor allem: zu wessen Vorteil, auf wessen Kosten und mit welchen Folgen für das »common good«? Diesseits wie jenseits des Atlantiks drängten die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit von 1919 bis 1939 dergleichen Fragen auf. Der Kalte Krieg, von den Zeitgenossen mit guten Gründen als permanenter Notstand und Leben in einer entgrenzten Gefahrenzone wahrgenommen, bestärkte gar die Vermutung eines säkularen Trends, einer unhintergehbaren Stärkung der Exekutive auf der einen und einer ebenso dauerhaften Entmachtung der Legislative auf der anderen Seite.

Dass die multiplen Finanz- und Wirtschaftskrisen seit 2008 das Problem nicht generiert, wohl aber dramatisiert haben, liegt auf der Hand. Man könnte endlos darüber streiten, ob heutzutage die Exekutive dominanter ist denn je. Nicht aber, dass exekutives Krisenhandeln, ob im nationalen Rahmen oder im Kontext intergouvernementaler Kooperation, zu einer Abkoppelung konstitutioneller Kontrollorgane geführt hat und zudem als gleichsam »alternativlos«, weil durch Umstände diktiert, gedeutet wird. Dafür steht Angela Merkels vielzitiertes – auf Auslandseinsätze der Bundeswehr gemünztes, aber weit darüber hinaus zielendes – Wort vom Parlamentsvorbehalt als »limitierendem Faktor«.³ Kurzum: Wie stressresistent sind Demokratien? Und wie realitätstauglich ist der fast schon routinierte Appell, das demokratische Minimum aus Gewaltenteilung, Transparenz und parlamentarischer Kontrolle nicht zur Disposition zu stellen?

Clinton Rossiter reagierte auf das Postulat einer unantastbaren Verfassung mit einer nicht minder normativen Provokation: Demokratien können substanzielle Krisen nur meistern, wenn sie zur zeitweiligen Suspendierung ihrer politischen und rechtlichen Gründungsakte bereit sind. Rettung des republikanischen Kernbestands durch dessen Außerkraftsetzung für die Dauer des Notstands – darauf zielt der Begriff »constitutional dictatorship« oder »verfassungsgemäße Diktatur«. »Verfassungsgemäß« ist dabei wortwörtlich zu verstehen: Die Option einer außerplanmäßigen »Diktatur« muss im Verfassungstext explizit vorgehen und mit der nicht verhandelbaren Verpflichtung verknüpft sein, so schnell wie möglich zum Status quo ante zurückzukehren.

3 Vgl. Adrian Lobe, »Irre Effizienzlogik«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 2. August 2011, S. 13.

Mit diesem positiv konnotierten – von nationalsozialistischen und stalinistischen Bezügen noch unberührten – Diktaturbegriff knüpfte Rossiter an ähnlich gelagerte Überlegungen von Niccolò Machiavelli und Alexander Hamilton an, die ebenfalls einer verbrieften Wehrhaftigkeit gegen unkalkulierbare Wechselfälle das Wort geredet hatten und in den 1940er Jahren von Carl J. Friedrich und Frederick M. Watkins in den USA wiederentdeckt worden waren.⁴ Ihnen allen schwebte das in der römischen Republik über Jahrzehnte erfolgreich praktizierte Krisenmanagement vor: mit legalen Mitteln und Methoden autokratische Macht an einen Diktator zu übertragen, dessen Kompetenzen sachlich beschränkt und zeitlich befristet sind. Ob der Auftrag an einen Einzelnen oder ein Gremium ergeht, spielt letztlich keine Rolle. »Einzig darum und um nichts mehr geht es [der verfassungsgemäßen Diktatur]: die Krise zu beenden und normale Verhältnisse wiederherzustellen.«⁵

So schnörkellos wie die Rezeptur liest sich auch die Begründung. Demnach kann eine im Kern bedrohte Republik nicht mit ihren ureigensten Mitteln stabilisiert werden. Demokratie lebt von der Entschleunigung der Beschlussfassung, von der deliberativen Einbindung möglichst vieler Interessenvertreter, vom Kompromiss sowie von der öffentlichen Kontrolle und Rechenschaftspflicht der Verantwortlichen. Sie ist darauf angewiesen, dass Zeit als Handlungsressource vorhanden ist und genutzt wird. Erst dadurch entsteht und regeneriert sich die Essenz des demokratischen Verfahrens: Legitimation. Ausgerechnet Zeit steht aber in akuten Krisen nicht zur Verfügung, sie schwindet proportional zum Grad der Bedrohung. Krisenhafte Zuspitzungen verlangen folglich schnelles, ungehindertes und zielführendes Handeln. Anders ausgedrückt: den Primat der Exekutive, die Ausschaltung bürokratischer oder sonstiger Widerlager und Konzentration statt Teilung der Macht – Attribute also, die unter vergleichsweise normalen Bedingungen Anathema sind, aber um den Preis der Selbstaufgabe in Extremsituationen nicht tabuisiert werden dürfen.⁶

Dennoch definiert Rossiter die Stunde der Exekutive keineswegs als rechtsfreien Raum. Im Gegenteil: Recht und Notstand gehören für ihn ebenso untrennbar zusammen wie Recht und Demokratie. Selbst unter außergewöhnlichen Umständen darf das Motto »Not kennt kein Gebot« keine Option sein, es sei denn, man geht das Risiko ein, die ohnehin schwierige Restitution des Normalzustands zusätzlich zu belasten, wenn nicht unmöglich zu machen. An dieser Stelle übersetzt Rossiter das Denken vordemokratischer Gewährsleute wie Machiavelli und Hamilton in die politische Grammatik seiner Zeit: Wer, egal aus welchen Gründen,

4 Balkin/Levinson, »Dangers and Design«, S. 1795ff. Vgl. Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, New York 1950.

5 Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, S. 7. Vgl. ebd., S. 11.

6 Ebd., S. 9ff., 288ff.

Recht bricht, schafft einen delegitimierenden Präzedenzfall und lädt zur Nachahmung ein; zumindest stellt er das Fundament demokratischer Verfahren unter einen permanenten Vorbehalt.⁷ In diesem Sinne ist die verfassungsrechtliche Verankerung exekutiver Ausnahmebefugnisse – die Vorabregelung von Zuständigkeiten und Modalitäten der Entscheidungsfindung – weit mehr als ein Akt vorbeugender Schadensbegrenzung. Sie unterstreicht vielmehr den Grundsatz, dass die Gewährung von Sondervollmachten eine penibel zu begründende Ausnahme bleiben muss; und sie behält im Blick, dass »constitutional dictatorship« zwar ein mitunter gebotenes, aber in sich stets gefährliches Instrument ist. Genauer gesagt: »Politisches und soziales Dynamit, [...] das von jedem freien Volk auf das Gründlichste bedacht und kontrolliert werden muss.«⁸

Von einer idealisierten oder gar naiven Betrachtungsweise kann bei Clinton Rossiter also keine Rede sein. Eingedenk der Erfahrungen aus der Zwischenkriegszeit beschließt er sein Buch mit einer Reihe von Empfehlungen, um die Zündschnur am »politischen Dynamit« der »konstitutionellen Diktatur« zu kappen. Demnach soll die autokratische Lösung nur dann zum Tragen kommen, wenn es erkennbar um das politische und gesellschaftliche Überleben geht; die Entscheidung zur Verhängung oder Beendigung eines Notstandsregimes darf nicht von jenen getroffen werden, die für das politisch operative Geschäft zuständig sind; nicht nur die Modalitäten der Verhängung, sondern auch der Beendigung einer derartigen Diktatur müssen im Vorwege geregelt sein; bei der Wahl der Mittel ist darauf zu achten, dass sie ausschließlich auf die Eindämmung und Überwindung der akuten Krise zielen, also nicht als Allzweckwaffe zur großflächigen Regulierung des politischen Raums missbraucht werden; autokratisch verordnete Maßnahmen und Gesetze müssen unter allen Umständen befristet sein; nicht allein die politische Verantwortung für Notstandsgesetze, sondern auch die Haftung für deren Folgen ist von einer sozial und gesellschaftlich repräsentativen Gruppe zu übernehmen. Über die Praktikabilität dieser Vorschläge zu diskutieren, überließ Rossiter den Lesern. Seine eigene Aufgabe sah er mit einem Denkanstoß erfüllt, der angesichts zurückliegender und prospektiver Krisen des 20. Jahrhunderts durchaus ein Gebot staatsbürgerlicher Verantwortung war.

Desiderata

Je ausführlicher man sich mit Clinton Rossiters Katalog von Sicherungsmaßnahmen befasst, desto deutlicher wird, dass es auf seine Fragestellung keine zufriedenstellende Antwort geben kann – zumindest

7 Balkin/Levinson, »Dangers and Design«, S. 1800.

8 Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, S. 13.



Theodore Roosevelt (1901 bis 1909)

Die äußeren Attribute präsidialer Souveränität sind auf diesen Porträts verschwunden. Nicht zu übersehen ist, dass Theodor Roosevelt ein Präsident mit Selbstvertrauen und maskuliner Durchsetzungskraft war. Doch könnte sein Porträt auch die Darstellung eines erfolgreichen Firmengründers sein. Von zupackendem Unternehmertum bei John F. Kennedy, dem nach Roosevelt zweitjüngsten Präsidenten im Amt, keine Spur. JFK, der *womanizer*, findet sich, in zeittypischer Brechung allzu offensiver Männlichkeit, als introvertierter Grübler in Szene gesetzt. Das kommende Zeitalter der *softpower* wird ikonografisch eingeläutet.

John F. Kennedy (1961 bis 1963)



Der »Commander in Chief« als ein Pop-Star aus den sechziger Jahren

nicht im Sinne einer verfahrensrechtlichen Regelung. Eine Reihe systematischer wie auch historischer Einwände spricht für diese skeptische Distanz gegenüber der intellektuellen Plausibilität und dem praktischen Nutzen einer »verfassungsgemäßen Diktatur«.

Erstens sollten die situative Beschleunigung in Krisen und die strukturelle Entschleunigung im parlamentarischen Alltag nicht als unüberbrückbare Gegensätze stilisiert werden. Der Prozess der deutschen Einigung zwischen 1989 und 1991 liefert diesbezüglich bedenkenswertes Anschauungsmaterial. Bei aller Differenz zu klassischen Krisen wie Krieg, Rebellion oder Lähmung des Wirtschaftslebens, um eine fundamentale Erschütterung handelte es sich allemal. Eine Eruption von Gewalt war nicht auszuschließen, viele Akteure rechneten gar fest damit; und obendrein stand wesentlich mehr als ein rein nationales Problem zur Debatte. Mit dem Fall der Mauer wurde eine Dynamik in Gang gesetzt, die erkennbar auf eine Verschiebung von Grenzen hinauslief und mithin das europäische Staatensystem in seinem ordnungspolitischen und völkerrechtlichen Kern berührte. Dass das Konfliktpotenzial eingedämmt werden konnte und die deutsche Einigung als »friedliche Revolution« in die Geschichte einging, war nicht zuletzt das Ergebnis improvisierender Kreativität. In anderen Worten: Unter dem Druck des Unerwarteten gelang es den politisch Verantwortlichen, unkonventionelle Wege der Aushandlung und Entscheidungsfindung zu gehen. Auf die Ende der 1960er Jahre verabschiedeten Notstandsgesetze zurückzugreifen, stand zu keinem Zeitpunkt zur Debatte. Entscheidend war vielmehr, dass die Exekutive nicht über die Maßen privilegiert wurde, sondern Parlamente und zivilgesellschaftliche Akteure ebenfalls zum Zuge kamen. Und dass auf allen Ebenen – bis hin zur Klärung essenzieller Rechts- und Völkerrechtsfragen – Gremien eingerichtet wurden, die in keinem juristischen oder bürokratischen Organigramm je vorgesehen waren.

Dieses Beispiel allein kann als prinzipieller Einwand gegen das Verlangen nach präventiver Verregelung verstanden werden. Weil die spezifischen Umstände einer Krise niemals hinreichend, in der Regel noch nicht einmal annähernd antizipiert werden können, ist auch die Vorstellung eines krisenfesten Modus vorab zu delegierender Kompetenzen illusorisch. Feste Regeln zu entwerfen und obendrein in der Verfassung zu verankern, kann auf eine kontraproduktive Verengung von Krisenhandeln und Flexibilität hinauslaufen. Oder es provoziert just jene Praxis, die Rossiter eigentlich vermeiden wollte – nämlich den Bruch oder die Beugung eines defizitären Krisenrechts zur Rückgewinnung von Handlungsspielräumen. Darauf verwies bereits James Madison während der Debatte über die amerikanische Verfassung: »Verfassungsrechtliche Barrieren« können niemals »den Impuls zur Selbsterhaltung« zähmen; sie trotzdem zu verordnen, wäre nichts weiter als die verblendete Leug-

nung eines politischen Naturgesetzes.⁹ Zumal jeder einschlägige Rechtsbruch im Erfolgsfall als höhere Weisheit geadelt wird und deshalb unweigerlich zur Wiederholung einlädt: siehe die Agonie der Weimarer Republik. Je detaillierter das gesetzliche Vorsorgeregister, so ließe sich aus dieser Überlegung folgern, desto schlechter ist es um die Fähigkeit zur Krisenregulierung bestellt. Indem sie Flexibilitätsreserven beschneidet und etablierten politischen Körperschaften grundsätzlich mit Misstrauen begegnet, trägt eine »verfassungsgemäße Diktatur« eher zur Verschärfung denn zur Lösung von Problemen bei. Folglich bleibt, so unbefriedigend es auch sein mag, im Grunde nur die Hoffnung auf das Funktionieren von Ad-hoc-Lösungen – also die Einsicht, dass die adäquate Reaktion auf Unberechenbares aus dem Mut zum unkalkulierbaren Risiko schöpfen muss.

Dass damit die Frage nach dem Vertrauen in politische Eliten und Institutionen, letztlich aber auch nach dem Selbstvertrauen dieser Eliten gestellt wird, liegt auf der Hand. Was darunter zu verstehen ist, illustriert die Geschichte der Weimarer Republik. Bekanntlich wurden mit Artikel 48 und diversen Ermächtigungsoptionen die Modalitäten eines Notstandsregimes in der Verfassung detailliert niedergelegt; im internationalen Vergleich kann man diesbezüglich gar von einem Alleinstellungsmerkmal sprechen. Clinton Rossiter: »Dadurch wurde die Diktatur konstitutionell abgesichert.«¹⁰ Bei Lichte besehen wurde das Dokument aber weniger von einem nüchternen Blick auf künftige Gefahren bestimmt, als vielmehr von den emotionalen Dämonen der Vergangenheit diktiert: von der Erfahrung mit Krieg, der Anfälligkeit für Bürgerkrieg und dem brüchigen Demokratieverständnis in den Reihen politischer, bürokratischer und militärischer Eliten. Kurz: vom prinzipiellen Misstrauen gegen ein demokratisches Projekt, das man in der Provinz auf den Weg bringen musste, weil die Hauptstadt Berlin vorübergehend im Chaos versunken war. Das klägliche Scheitern der Republik zeigt, wie begründet diese Skepsis war. Und wie wenig die in der Verfassung verbrieften Notfallverordnungen als Instrumente der Krisenstabilisierung taugten, wie irreführend die Unterstellung gewesen war, Defizite im Politischen und Weltanschaulichen auf dem Verordnungswege beheben zu können. Diesen Zusammenhang zwischen materiellen und nicht-materiellen Dimensionen von Krisenpolitik – von Recht auf der einen und Vertrauen auf der anderen Seite – nicht hinreichend erörtert zu haben, gehört zweifellos zu den markanten Schwächen von Rossiters Buch.¹¹

9 Alexander Hamilton/James Madison/John Jay, *Die Federalist Papers* (herausgegeben und übersetzt von Barbara Zehnpfenning), Artikel 41, München 2007, S. 259. Vgl. Balkin/Levinson, »Dangers and Design«, S. 1857.

10 Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, S. 61.

11 Zur Kategorie »politisches Vertrauen« vgl. u. a. Jan Philipp Reemtsma, *Vertrauen und Gewalt*. Versuch über eine besondere Konstellation der Moderne, Hamburg 2008.

Zweitens ist einzuwenden, dass vorab kodifizierte Notstandsbefugnisse, und seien sie noch so präzise formuliert, ein entscheidendes Problem nicht aus der Welt schaffen: Was genau ist unter einer existenziellen Krise zu verstehen? Wer befindet darüber? Wann und in welcher Weise kommen parteiliche Interessen ins Spiel, genauer gesagt willkürliche Manipulationen des Notstandes? Das wohl folgenreichste Kapitel derartiger Willkür wurde in Deutschland geschrieben, zunächst durch die Überstrapazierung der Ermächtigungsgesetze in den frühen 1920er Jahren. Sachfremd auch zur Reform des Justizwesens oder der Stabilisierung der Renten- und Sozialversicherung eingesetzt, delegitimierten sie die junge Republik, statt sie zu stabilisieren. Wer nämlich im Verdacht steht, das Gemeinwesen nur durch Außerkraftsetzung normaler Gepflogenheiten schützen zu können, also notorisch überfordert zu sein, verbraucht Prestige und Legitimität vor der Zeit. Artikel 48 schließlich, konzipiert für Zeiten existenzieller Not, wurde am Ende hauptsächlich zur Wahrung elitärer Macht- und Herrschaftsprivilegien missbraucht, für Zwecke also, die mit der ursprünglichen Intention des Artikels nichts zu tun hatten.

Was aber folgt aus den genannten Beispielen? Dass eine »verfassungsgemäße Diktatur« zu viele Gelegenheiten des Missbrauchs bietet, politisch und sozial instabile Demokratien von dieser Variante verfassungsrechtlicher Prävention also tunlichst lassen sollten? Und dass umgekehrt nur stabile Gesellschaften derartige Vorkehrungen schadlos verkraften können? Wie anhand seiner vergleichenden Analyse von Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA in der Zwischenkriegszeit deutlich wird, teilt Clinton Rossiter diesen Gedanken im Grunde. Und stellt damit die sein Anliegen aushöhlende Frage in den Raum, wozu gefestigte Demokratien sich die Extravaganz eines die Diktatur anheimstellenden Verfassungsartikels überhaupt leisten sollten – verfügen sie doch über hinreichendes Vertrauen in ihre Institutionen und über genug wehrhafte Demokraten, um sich in Zeiten des Notstands mit anderen Mitteln ihrer Haut zu wehren.

Drittens unterschätzt Rossiter offenbar die politische Eigendynamik beim Zugriff auf außeralltägliche Befugnisse. Genauer gesagt die Versuchung, sich nicht mit dem vorgesehenen Inventar an Notstandsoptionen zufriedenzugeben, sondern ständig neue Kompetenzen zu fordern und einzusetzen – auch solche, die zur Behebung der Krise nicht erforderlich sind. Unmittelbar damit verquickt ist die Frage nach einer Rückkehr zum Status quo ante. Mitunter hat man den Eindruck, als wollte sich Clinton Rossiter des Themas mit einem definitorischen Kraftakt entledigen: »Eine verfassungsgemäße Diktatur [...] bewirkt keine Veränderungen in der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Struk-

tur der Nation, die nicht mit der Wiederkehr normaler Umstände rückgängig gemacht werden könnten. [...] [Sie] [...] ist vorübergehend und auf Selbstaufhebung angelegt. [...] Wenn die Krise vorbei ist, ist es auch mit ihr vorbei.«¹² Wirklich? Wohl eher nicht, wie im weiteren Verlauf seiner Betrachtungen deutlich wird: »Keine Demokratie hat jemals eine kompromisslose Periode verfassungsgemäßer Diktatur durchlebt ohne eine dauerhafte und oft nachteilige Veränderung ihres Regierungsmodells.«¹³ Auf eine systematische Erörterung dieser Seite des Problems wartet man indes vergeblich. So bleibt einer der diffizilsten Komplexe, die irreversible Stärkung staatlicher Funktionen und exekutiver Kompetenzen, eine analytische Leerstelle.

Im Großen und Ganzen – so könnte man mit Verweis auf Clinton Rossiter's empirischen Befund und zugleich gegen sein normatives Postulat einer »verfassungsgemäßen Diktatur« argumentieren – führen in der Zwischenkriegszeit jene Staaten am besten, die über keine verfassungsrechtlich verankerten Notstandsklauseln verfügen.¹⁴ In erster Linie sind dabei die USA und Großbritannien zu nennen. In den USA führte Präsident Franklin D. Roosevelt zwischen 1933 und 1945 vor Augen, wie aus der Not eine Tugend gemacht werden kann und aus situativer Improvisation ein belastbares Krisenmanagement entsteht. Er erklärte am 6. März 1933 den »nationalen Notstand« und verlangte zur Bewältigung der »Großen Depression« Vollmachten, die eigentlich nur für den Fall einer Invasion fremder Truppen vorgesehen sind. Bekanntlich willigte der Kongress ein, überließ dem Weißen Haus die Gesetzesinitiative und nicht zuletzt auch das Privileg, die verabschiedeten Gesetze nach eigenem Ermessen zu interpretieren und anzuwenden. Gleichwohl standen alle diese Zugeständnisse unter dem Vorbehalt einer legislativen Endverantwortung – eine Einschränkung, die der Oberste Gerichtshof mit der Annullierung wichtiger New-Deal-Vorhaben auf geradezu drastische Weise bestätigte.¹⁵ Auch in Großbritannien räumte die Legislative seit Herbst 1920 der Regierung wiederholt weitreichende Notstandsbefugnisse ein und zog der »Kabinettsdiktatur« dennoch Grenzen: Die »Emergency Powers« durften nur im Falle landesweit lähmender Streiks und für einen klar befristeten Zeitraum eingesetzt werden. Vor allem tagte das Parlament in dieser Zeit ununterbrochen, stellte sich mithin seiner Verantwortung und Kontrollpflicht.¹⁶

12 Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, S. 7f.

13 Ebd., S. 13. Vgl. ebd., S. 295ff., S. 313ff.

14 Ein Befund, der in jüngster Zeit von einer Reihe komparativer Studien bestätigt wurde. Vgl. Andreas Wirsching (Hrsg.), *Herausforderungen der parlamentarischen Demokratie*. Die Weimarer Republik im europäischen Vergleich, München 2007.

15 Zum Handlungsspielraum Franklin D. Roosevelts vgl. Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, S. 257–266.

16 Ebd., S. 174–179

Obwohl der Schutz demokratischer Verhältnisse also mitnichten von einer juristisch vorausschauenden Notfallregelung abhängt, bleibt andererseits fraglich, inwiefern das Offenhalten maximaler Improvisationsräume dem Erhalt der Demokratie bessere Dienste leistet. Rossiters Überlegungen zu den Vereinigten Staaten stimmen jedenfalls skeptisch. In der 1789 verabschiedeten Verfassung sind bekanntlich keinerlei Vorkehrungen für Not- und Ausnahmezustände niedergelegt, vom Fall einer ausländischen Invasion abgesehen. Stattdessen bleibt es der Politik, vornehmlich der Exekutive und dem Präsidenten, vorbehalten, das Notwendige zu veranlassen – eingedenk des Risikos, dass der Souverän sein Recht auf nachgängige Korrektur nicht veräußert hat. Dieser auf den ersten Blick starke demokratische Vorbehalt wird indes von der Dynamik des Präsidialsystems zuverlässig unterlaufen.¹⁷ Genau genommen haben fast alle Präsidenten während wirtschaftlicher, politischer oder militärischer Krisen Sonderrechte ohne demokratische Legitimation in Anspruch genommen; Befugnisse also, die weder im Vorwege vom Kongress gebilligt worden waren, noch im Nachhinein zur öffentlichen Abstimmung gestellt wurden. Stattdessen machte man eine angeblich im Wahlverfahren wurzelnde Machtprivilegierung des Amtes geltend: Da sie sich als Einzige dem gesamten Volk zur Wahl stellen, so die Unterstellung, sind allein Präsidenten befugt, für dieses Volk als Ganzes zu sprechen – in normalen und erst recht in turbulenten Zeiten.

Just in diesem Anspruch gründet die Krisenanfälligkeit von Präsidialsystemen, wie Clinton Rossiter mit gutem Grund zu bedenken gibt. Ob sie zum Tragen kommt, hängt keineswegs nur von objektiven Umständen ab. Sondern auch davon, wie rabiāt ein Amtsinhaber mit dem Anspruch auf maximale Handlungsfreiheit auftritt, welchen Willen zur Macht er also in die Waagschale wirft. Dass man bis zur Drucklegung seines Buches bei der Besetzung des Weißen Hauses von Persönlichkeiten mit übertrieben autokratischen Neigungen verschont geblieben war, ließ Rossiter als Einwand nicht gelten – umso weniger, als Präsidenten Charismatiker sein müssen, mithin ihre Stärke aus einer unberechenbaren, wenn nicht unberechenbaren persönlichen Eigenheit beziehen. Vielmehr ging er davon aus, dass wegen dieser herausgehobenen Position von Präsidenten und infolge der besonderen Anforderungen an eine erfolgreiche Performanz im Amt die USA im Notstand politisch verletzlicher sind als andere westliche Demokratien. »Die Präsidentschaft als Institution stellt eine potenziell gravierende Gefahr für die amerikanischen Bürger dar.«¹⁸

17 Siehe dazu auch den Beitrag von William E. Scheuerman in diesem Heft sowie Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, S. 211 u. S. 258.

18 Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, S. 287.

Zum historischen Ort

In erster Linie ist Clinton Rossiter's intellektuelle Unruhe jedoch auf das Unbehagen an der Demokratie Mitte des 20. Jahrhunderts zurückzuführen. Noch frisch im Gedächtnis war die Verunsicherung aus den 1920er und 1930er Jahren, die Furcht, dass die »Vermassung« der Gesellschaft auch vor den Parlamenten nicht haltmachen und geradewegs auf eine Entmachtung der Eliten, sprich auf die Unregierbarkeit des Gemeinwesens, zusteuern würde. Stabilitätserwartungen an eine Verfassung im Normalmodus zu knüpfen, war aus dieser Perspektive bestenfalls esoterisch, im Grunde jedoch naiv. Wesentlich realitätstauglicher erschien die Frage, ob die Unübersichtlichkeit moderner Lebenswelten nicht in erster Linie durch eine Aufwertung von Bürokratie und Hierarchie ausgeglichen werden sollte. Wie auch immer diese Bedenken artikuliert wurden, die Hintergrundannahme blieb stets dieselbe: dass Demokratie von den Imperativen technologischen und ökonomischen Wandels strukturell überfordert ist. Die Übergänge zu Autokratie und Diktatur waren vernebelt, von einer begrifflich wie normativ scharfen Grenzziehung konnte keine Rede sein.¹⁹ Insofern hatte auch ein überzeugter Demokrat wie Clinton Rossiter kein Problem mit der Formel einer »verfassungsgemäßen Diktatur«.

Dass dergleichen Zweifel noch nicht einmal vom Triumph über das nationalsozialistische Deutschland und das autokratische Japan ausgeräumt wurden, hing auch und gerade mit dem Formwandel moderner Staatlichkeit zusammen. Den Aufstieg des Verwaltungsstaates als Synonym für »entleerte Demokratie« zu deuten, schien in mehrfacher Hinsicht plausibel. Wenn Kontrolle, Rechenschaftspflicht und Transparenz als demokratisches Minimum definiert werden, so läuft die Proliferation staatlicher Betätigungsfelder just auf das Gegenteil hinaus – nämlich auf die Etablierung eines Mehrebenensystems mit einer wuchernden Bürokratie, die für das kleinteilige Bearbeiten stetig wachsender Anforderungen unvermeidlich ist. Eine Multiplikation von Akteuren geht aber nicht allein mit der Diffusion von Zuständigkeiten und der Verästelung von Entscheidungswegen einher; sie steht vor allem für die Herausbildung fragmentierter Machtzentren ohne demokratische Legitimation. Für Milieus mit integriertem Kompetenzüberschuss also, die sich korrigierenden Zugriffen verlässlich entziehen, sei es wegen der bürokratischen Tendenz zur Selbstabschottung und des Widerwillens von Experten, sich der Kontrolle von »Nicht-Experten« zu unterwerfen, sei es wegen der Neigung des Gesetzgebers, die Umsetzung komplexer,

19 Paul Nolte, *Was ist Demokratie?* Geschichte und Gegenwart, München 2012, S. 233, S. 235–238, S. 255f. u. S. 280.

schwer durchschaubarer Sachverhalte an die »permanente Bürokratie« zu delegieren und auf deren überlegene Expertise zu vertrauen. Im Begriff des »distributed dictatorship« hat dieses Charakteristikum des administrativen Staates seine ebenso angemessene wie irritierende Umschreibung gefunden.²⁰

Den letzten und wohl entscheidenden Anstoß für Clinton Rossiters Intervention gab das Zeitalter des Totalen Krieges. Ob die Demokratie als Regierungsform das Ende des Zweiten Weltkrieges überleben würde, lautete die Leitfrage der ursprünglichen, in den frühen 1940er Jahren als Dissertation eingereichten Fassung von *Constitutional Dictatorship*. Im Publikationsjahr 1948, als die USA bereits Atomwaffen eingesetzt hatten und ein internationaler Wettlauf um das umfangreichste Nukleararsenal unmittelbar bevorstand, erschien das Problem drängender denn je. »Im Atomzeitalter [...] kann der Rückgriff auf Notfallermächtigungen sehr wohl die Regel und nicht länger die Ausnahme sein.«²¹ Und zwar aus einem einfachen Grund: Weil Krisen im Schatten der »absoluten Waffe« als Überlebenskrisen gedeutet werden konnten, in denen buchstäblich alles, also nichts weniger als die Existenz der Menschheit auf dem Spiel stand. Unter diesem Vorzeichen verstand sich die Stärkung der Exekutive mittels Sondervollmachten für den Eventualfall von selbst. Entsprechend geräuschlos vollzog sich der Auf- und Ausbau des *National Security State*, vornehmlich in den USA, in abgeschwächter Form aber auch in anderen atomwaffenbestückten Demokratien. Binnen weniger Jahre wurde der amerikanische Präsident auf außen- und sicherheitspolitischem Terrain bereits im Frieden mit Kompetenzen wie ehemals in Kriegszeiten ausgestattet. Unter Berufung auf ein uferloses Recht zur Geheimhaltung real oder vermeintlich sicherheitsrelevanter Vorgänge kann er sich seither jeder Rechenschaftslegung entziehen²² und eine Spielart »verfassungsgemäßer Diktatur« praktizieren, die Rossiter antizipiert, aber in gänzlich anderen Zusammenhängen verortet hatte.

Zu guter Letzt hatte Clinton Rossiter früher als die meisten seiner Zeitgenossen das gemeinsame Dritte von Verwaltungsstaat und Nationalem Sicherheitsstaat im Blick: das gewandelte Sicherheitsverständnis westlicher Demokratien. Gemeint ist eine Entwicklung, die während der Weltwirtschaftskrise einsetzte und im Verlauf des Zweiten Weltkrieges beschleunigt wurde. Seit dieser Zeit war die Vorstellung »uneingeschränkter« oder »universeller Sicherheit« populär: Sicherheit der Arbeitsplätze, der Märkte, der Finanzwelt, Sicherheit in der Lebensplanung und Ab-

20 Vgl. Balkin/Levinson, »Dangers and Design«, S. 1841–1843.

21 Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, S. 297; vgl. ebd., S. 309 u. S. 314.

22 Vgl. Balkin/Levinson, »Dangers and Design«, S. 1814–1815 sowie S. 1823.

wehr äußerer Gefahren. Man könnte auch von einer Verflüssigung traditionell markanter Grenzlinien sprechen. Innenpolitik wird zu einem integralen Bestandteil der Außenpolitik und umgekehrt, Militärstrategie ist von Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht mehr zu trennen, kulturelle Identität wird an eine auch jenseits der eigenen Grenzen zu wahrende Sicherheit gekoppelt. Kurz: Sicherheit ist nur als unteilbar vorstellbar. Und es geht darum, Ängste mit und in diesem erweiterten Begriff ruhig-zustellen, wenn nicht unsichtbar zu machen.

Zur fortdauernden Aktualität

Die ironische Pointe dieser Vision von »universeller Sicherheit« verweist auf die Aktualität Clinton Rossiters. Ausgerechnet die Ausweitung des staatlichen Sicherheitsversprechens schärfte die Sensibilität für reale und imaginierte Unsicherheiten und wurde folglich zum Nährboden neuer, in der Tendenz maßloser Ängste. In den USA illustriert die Karriere des Begriffs »nationale Sicherheit« diesen Zusammenhang auf eine bis heute gültige Weise. Im Grunde blieb kein Bereich des politischen und gesellschaftlichen Lebens, keine private oder öffentliche Aktivität ausgespart: Schlechterdings alles war ein Problem »nationaler Sicherheit«. Weil Streiks die Rüstungs- und Verteidigungsanstrengungen unterlaufen konnten, bürgerte sich der Begriff der »industrial security« ein. Weil politische Arbeit mit oder für Minderheiten – beispielsweise zur Rekrutierung schwarzer Wähler – den Eindruck einer gespaltenen, uneinigen Nation vermittelten, trat die Kategorie der »sozialen Sicherheit« in ihrer disziplinierenden Variante in Erscheinung.

Weitere Beispiele erübrigen sich, denn sie variieren lediglich das Grundsätzliche: Sicherheit ist im Öffentlichen wie im Privaten nur mittels Prävention und allumfassender Vorsorge zu gewährleisten. Diesem Verständnis zufolge müssen Gefahren bekämpft werden, bevor sie konkret geworden sind, auch dann, wenn weder schlüssige Vermutungen noch hinreichende Beweise für eine Bedrohung vorliegen. In anderen Worten: Die Frage ist nicht, wie wahrscheinlich ein Szenario ist; dass es möglich scheint, gibt den Ausschlag. Weil jederzeit alles für möglich gehalten wird und die Wirklichkeit selbst der krudesten Fantasie stets vorauszuweichen scheint, wiegen die Risiken des Nichthandelns allemal schwerer als die Gefahren des Handelns. Den schlimmstmöglichen Fall zur Richtschnur zu machen, definiert eine »proaktive Sicherheitspolitik« und mit ihr eine überladene, kaum mehr einzulösende Agenda von Fürsorgepflicht und Schutzverantwortung.

Dass diese »Versicherheitslichung« auf die Legitimation eines starken Staates und einer dominanten Exekutive hinausläuft, gehört zu den

einschlägigen Erfahrungen der zurückliegenden Jahrzehnte – weit über die USA hinaus. Einerseits weiten sich Krisen immer mehr zu strukturellen Dauerphänomenen aus, sind also kein kurzfristig irritierendes und in einem überschaubaren Zeithorizont lösbares Problem mehr. Dementsprechend entschieden wird die Forderung nach einer Vervielfältigung von Präventionskompetenzen, wenn nicht gar von Präventionsregimes laut, die ein denkbar weites Spektrum abdecken – von der Sozialpolitik bis zur Vorsorge gegen Umweltkatastrophen, von finanzieller Stabilisierung bis hin zur militärgestützten Gewährleistung von Menschenrechten. Der Staat tritt nicht mehr nur als »ultimativer Rückversicherer« für alle möglichen Lebensumstände auf, sondern wird in dieser Rolle auch zunehmend begehrt und akzeptiert.²³

Zugleich neigen politische Akteure aus Gründen der Statusbehauptung, des Machterwerbs oder der Legitimation zur Dramatisierung von Krisen und Notständen jedweder Art, wissend, wie verlässlich auf diesem Wege Emotionen mobilisiert und politische Agenden kontrolliert werden können. In den Worten des Politikwissenschaftlers Ulrich Schneckener: »Die staatlichen Sicherheitsdienste und mit ihnen die demokratische Politik werden auf diese Weise zu ›Gefangenen‹ ihrer eigenen Fantasien, die zu immer neuen imaginierten ›Sicherheitslücken‹ und damit zu immer neuen Deckungsproblemen führen.«²⁴ Weil dergleichen Sicherheitsbedürfnisse strukturell unstillbar sind, tendiert die ihnen anverwandelte Präventionslogik zum Totalitären. Sachlich wie performativ sind damit die wesentlichen Ingredienzien einer »verfassungsgemäßen Diktatur« aufbereitet.

Ihre nachhaltige Wucht bezieht diese Entwicklung aus der gleichzeitigen und denselben Ursachen geschuldeten Ausdünnung politischer Korrekturpotenziale. Amerikanische Politikwissenschaftler sprechen seit den späten 1970er Jahren von »Legiscide«, der Selbstentmachtung von Parlamenten also.²⁵ Im Grunde war Clinton Rossiter der kategoriale Stichwortgeber, bilanzierte er doch frühzeitig die subtilen Mechanismen der Delegation von Macht an die Exekutive und ihre Bürokratien. Wann Gesetzgeber in der Zwischenkriegszeit unter dem Eindruck eines »Dauernotstandes« kapitulierten, das heißt freiwillig auf ihre Rechte und Pflichten als verfassungsmäßige Kontrolleure verzichteten, war von Land zu Land unterschiedlich. Dass sie es heute in allen westlichen Demokratien erneut und überdies in zunehmender Häufigkeit tun, ist ebenso unbestritten wie die Wirkung dieses Prozesses: Einmal delegiert,

23 Ulrich Beck, *Weltrisikogesellschaft*. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Frankfurt am Main 2007, S. 246.

24 Ulrich Schneckener, »Zehn Jahre nach 9/11: Zum politischen Umgang mit dem ›Terrorrisiko‹«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 52, 3/2011, S. 355–372, hier S. 364.

25 Vgl. Balkin/Levinson, »Dangers and Design«, S. 1813.

sind Kompetenzen faktisch nicht mehr rückholbar.²⁶ Der in der französischen und deutschen Verfassung verankerte und andernorts höchst-richterlich beglaubigte Parlamentsvorbehalt verkommt derweil zu einem Ritual – bestenfalls. Mitunter versagt man ihm gar den symbolischen Respekt.

Ob und in welcher Weise zivilgesellschaftliche Akteure als Korrektiv wirken können, spielt in Rossiters Werk keine Rolle. Zumindest in diesem Punkt war er seiner Zeit nicht voraus. Allerdings ist eine untergründige Skepsis spürbar, die mittlerweile durch einschlägige Forschungen beglaubigt wurde. Gewiss betreten in Zeiten des Notstands und der Krise immer wieder Akteure die Bühne, die – in der Tradition demokratischer Bewegungen seit dem 18. Jahrhundert stehend – mehr Transparenz und Partizipation einfordern. Eine zumindest ebenbürtige, oft überlegene Konkurrenz findet sich jedoch im diffusen Raum selbst-mobilisierter Affekte und Ressentiments. Die Akklamation der »starken Hand« und die Denunziation des »schwachen Parlaments« markiert den Kern ihres plebiszitären Populismus. Dass davon nicht zuletzt Eliten profitieren, die im Namen der Effizienz für eine Suspendierung demokratischer Regeln und Verfahren werben, unterstreicht den ambivalenten Form- und Strukturwandel von Öffentlichkeit in Zeiten der Krise. Just unter diesem Eindruck formulierte Ralf Dahrendorf seine bekannt düstere, an Rossiter anknüpfende Prognose: »Ein Jahrhundert des Autoritarismus ist keineswegs die unwahrscheinlichste Prognose für das 21. Jahrhundert.«²⁷

Aufs Ganze gesehen tut man gut daran, in Clinton Rossiters Buch nicht eine Handreichung zur Stabilisierung bedrängter Demokratien zu sehen, sondern es als Hilfestellung beim illusionslosen Nachdenken über die Aushöhlung von Gewaltenteilung und die Dominanz demokratisch nicht legitimierter Akteure zu lesen. Dann zeigt sich die irritierende Brisanz der zum Überdruß zitierten Formel, wonach Demokratien von Voraussetzungen leben, die sie nicht garantieren können: vornehmlich vom Vertrauen in Institutionen, Verfahren und Eliten sowie von der Hoffnung, dass Zukunft mit einer in Vergangenheit und Gegenwart bewährten Rezeptur gestaltbar bleibt. Aus dieser Perspektive spiegelt die Wiederentdeckung von Rossiters Schrift auch ein hilfreiches Entsetzen über die naive Zuversicht, die nach 1945 im Erstaunen über ein goldenes Zeitalter der Modernisierung Fuß gefasst hatte und am Ende

26 Zum amerikanischen Fall vgl. Balkin/Levinson, »Dangers and Design«, S. 1834–1836, sowie Bernd Greiner, *9/11. Der Tag, die Angst, die Folgen*, München 2011, S. 234ff.; Benjamin A. Kleinerman, *The Discretionary President. The Promise and Peril of Executive Power*, Kansas 2009, und Thomas E. Mann/Norman J. Ornstein, *It's Even Worse Than It Looks. How the American constitutional system collided with the new politics of extremism*, New York 2012.

27 Ralf Dahrendorf, in: *Die Zeit*, 47, 1997.

des Kalten Krieges in der Rede vom »Ende der Geschichte« reaktiviert worden war. Rossiters Antwort auf die in heutigen Feuilletons popularisierte Frage, ob die Demokratie überschätzt wird, wäre vermutlich ein Selbstzitat aus dem Jahr 1948: »There is no set formula.«²⁸

28 Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, S. 297. Vgl. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 2. Dezember 2012, S. 28: »Wird die Demokratie überschätzt? Ein Gespräch mit dem Philosophen Joseph Vogl«. Zur akademischen Debatte des Problems vgl. jüngst: *Demokratie? Eine Debatte*. Mit Beiträgen von Giorgio Agamben et al., Berlin 2012.

Summary *Are democracies capable of dealing with emergencies or existential challenges using democratic means? Is the need for a rapid, decisive, and non-bureaucratic response to an emergency compatible with the core business of parliaments—with deceleration, transparency, and the search for compromises? What role does the separation of powers play in a period in which the powers of the executive branch seem to have been significantly extended—and not just temporarily? American political scientist Clinton Rossiter discussed these issues in a widely read book, published in 1948, that examined the politics of crisis in Germany, France, Great Britain, and the United States in the period between the two world wars. From today’s perspective, Rossiter’s study offers numerous stimulating ideas for discussions about a problem that has again become highly topical and presumably will remain so for some time to come.*