

Merkel, Wolfgang

**Research Report — Published Version**

## Wer ist der Souverän?

Corona und die gesellschaftlichen Folgen: Schlaglichter aus der WZB-Forschung

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Merkel, Wolfgang (2020) : Wer ist der Souverän?, Corona und die gesellschaftlichen Folgen: Schlaglichter aus der WZB-Forschung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, WZB, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/223131>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Wer ist der Souverän?

### Ein Beitrag von Wolfgang Merkel

Niemand hat die Frage „Wer ist der Souverän?“ bündiger beantwortet als der ebenso brillante wie umstrittene Staatsrechtslehrer Carl Schmitt: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand verfügt“, schrieb er 1922 in seinem Werk „Politische Theologie“. Schmitt nimmt unverkennbar Anleihen bei seinem großen Lehrmeister Thomas Hobbes. In Hobbes' „Leviathan“ (1651) gilt der überragende Imperativ, Bürgerkrieg, den Kampf aller gegen alle, zu verhindern. Machterhaltung, innerer Frieden und Legitimation fließen hier zusammen. Nun droht in Europa und der demokratischen Welt kein Bürgerkrieg, auch wenn der französische Staatspräsident sich einer martialischen Metaphorik bediente: „Nous sommes en guerre!“ Krieg hat schon immer die staatliche Exekutive gestärkt und insbesondere ihre Präsidenten mit besonderen Vollmachten gegenüber den Regierten ausgestattet.

Für Demokratien gilt: Das Volk ist der Souverän. Allein über die Legitimation von Wahlen wird die legislative Souveränität auf das Parlament übertragen. Das Parlament, der Souverän zweiten Grades, wählt die Exekutive. Durch diese zwei Delegationsstufen haben demokratische Regierungen in parlamentarischen Regimen nur eine abgeleitete Souveränität. Demokratietheoretisch könnte man die Regierung daher als demokratische Akteurin dritten Grades bezeichnen. Dies gilt für den politischen Alltag der Routinen und zeitaufwendigen Entscheidungsverfahren. Für den „Krieg“ (Macron), die „Pandemie“ (WHO) oder die „Katastrophe“ (wie der bayerische Ministerpräsident Markus Söder die aktuelle Lage nannte) gilt dies nicht mehr. Die Stunde der Exekutive schlägt. Der demokratische Akteur dritten Grades übernimmt das Staatsruder. Ist das verfassungsrechtlich legal und demokratietheoretisch legitim?

Insbesondere geht es um die fundamentale Frage, ob die Bundesregierung beziehungsweise die Länderregierungen über solch fundamentale Einschränkungen der Grundrechte wie der Versammlungs- und Religionsfreiheit oder Freizügigkeit verfügen dürfen. Der fast unscheinbare dritte Satz in Artikel 2, Absatz 2 des deutschen Grundgesetzes ermöglicht eine solche Erlaubnis. Dort steht: „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.“

In der Covid-19-Pandemie ist dies das „Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen“. Normentheoretisch ist es ein triviales Gesetz verglichen mit den Grundrechten, die es einschränkt. Je länger die Einschränkung der Grundrechte andauert, umso dünner aber wird die legale Basis. Dann bedarf es einer substanzielleren Grundlage, möglichst einer Verfassungsnorm, oder aber die rasche Legitimation durch das Parlament.

Dies gilt a fortiori für die demokratische Legitimitätsfrage. Die faktischen Notstandsbefugnisse für Bund wie Länder lassen sich zunächst nur mit dem Hinweis der Abwendung einer drohenden Katastrophe begründen. Es ist allerdings ein behavioristisches Missverständnis, man könne die gegenwärtigen Maßnahmen über die in

Umfragen ermittelte Zustimmung der Bevölkerung legitimieren. Damit wäre auch eine Reihe von autoritären Regierungsweisen – etwa von Putin, Orbán und Kaczyński – zu legitimieren. Es hätte auch für das NS-Regime im Jahre 1936 gegolten. Eine volle demokratische Rechtfertigung bedarf einer doppelten Legitimation: der mehrheitlichen Zustimmung der Bevölkerung (empirische Legitimation) und der substanziellen Legitimation der demokratischen Verfassung (normative Legitimation).

Hier kommt das Abwägungsprinzip der Verhältnismäßigkeit ins Spiel. Konkret heißt das: Ist die massive Einschränkung von Grundrechten geeignet, erforderlich und verhältnismäßig? Die aktuellen Eingriffe sind sicherlich nicht verhältnismäßig, betrachtet man nur die in Deutschland Infizierten und Toten. Gälte dies, dann hätten die Grundrechtseinschränkungen bei der Grippewelle im Winter 2017/18 mit über 25.000 Todesfällen längst verfügt werden müssen. Verhältnismäßig sind die fundamentalen Eingriffe heute nur, wenn man sie aus der Perspektive eines drohenden Worst Case mit zehntausenden Toten betrachtet. Dieser wird von Virologen und Epidemiologen nicht ausgeschlossen. Allein aus einer solchen Katastrophenerwartung ließen sich die gegenwärtigen Notstandsmaßnahmen begründen.

Allerdings kann dies nicht die Wissenschaft entscheiden. Sie verfügt zwar über eine epistemische, nicht aber über eine demokratische Legitimation. Selbst die auf wissenschaftliche Evidenz gegründete Politik bedarf der Entscheidung demokratisch legitimierter Repräsentanten. Die Exekutive allein kann das nicht über eine längere Periode hinweg sein. Denn je länger die Einschränkungen von Grundrechten andauern, umso mehr muss zumindest der Souverän zweiten Grades, das Parlament, ins Spiel kommen. Geschieht das nicht, droht eine einst normengeleitete repräsentative Demokratie in nackten Dezisionismus abzugleiten. Demokratien verschwinden nach den 1970er-Jahren selten mit einem bewaffneten Coup. Sie erodieren und sterben langsam, wie das Buch von Steven Levitsky und Daniel Ziblatt zeigt. Vor solchen Erosionen ist auch unsere Demokratie nicht völlig gefeit.

--

1. April 2020

[Wolfgang Merkel](#) ist Professor Emeritus und ehemaliger Direktor der Abteilung [Demokratie und Demokratisierung](#).

---

Das Werk ist eine Open-Access-Publikation und steht unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

