

Sind wir auf dem Weg in ein Zeitalter der Ausnahmezustände? Fragen und Antworten

*Fragen von André Brodocz, Hagen Schölzel und Jan Christoph Suntrup**
*Antworten von Tristan Barczak, Stephen J. Collier & Andrew Lakoff, Sven Opitz, Sara Raimondi, William Scheuerman, Astrid Séville und Jonathan White***

Den Krieg gegen den Terror, die Maßnahmen gegen die Finanz- und Staatsschuldenkrise und die Bekämpfung der COVID-19-Pandemie eint, dass sie in öffentlichen wie wissenschaftlichen Debatten (vor)schnell als ‚Ausnahmezustände‘ dargestellt und damit sowohl gerechtfertigt als auch kritisiert werden. Dass diese Zustände als Ausnahmen von der Regel wahrgenommen werden, ist eng mit dem scheinbar plötzlichen Auftauchen des Anlasses sowie der Dringlichkeit der darauf folgenden Reaktionen verbunden. Genau diese zeitlichen Implikationen werden jedoch nur selten reflektiert. Nötig erscheint dies aber insbesondere deshalb, weil mit der globalen Klimakrise immer häufiger lokale Ausnahmesituationen auftreten, die einerseits heute auf künftige Ausnahmezustände hinweisen und die sich andererseits mit präventiven politischen Maßnahmen für die Zukunft

* André Brodocz, Universität Erfurt

0009-0001-3834-0479, Kontakt: andre.brodocz@uni-erfurt.de

Hagen Schölzel, Hochschule für Politik München

0000-0001-6375-4203, Kontakt: hagen.schoelzel@hfp.tum.de

Jan Suntrup, Universität Erfurt

0000-0001-5367-949X, Kontakt: jan.suntrup@uni-erfurt.de

** Tristan Barczak, Universität Passau

0000-0003-4097-2261, Kontakt: tristan.barczak@uni-passau.de

Stephen J. Collier, University of California, Berkeley

Kontakt: stephenjcollier@berkeley.edu

Andrew Lakoff, University of Southern California Dornsife

Kontakt: lakoff@usc.edu

Sven Opitz, Philipps-Universität Marburg

0000-0001-9655-630X, Kontakt: sven.opitz@staff.uni-marburg.de

Sara Raimondi, Northeastern University London, Kontakt: sara.raimondi@nulondon.ac.uk

William Scheuerman, Indiana University Bloomington

0000-0001-8054-6481, Kontakt: wscheuer@indiana.edu

Astrid Séville, Leuphana Universität Lüneburg

0000-0001-8602-3518, Kontakt: astrid.seville@leuphana.de

Jonathan White, London School of Economics and Political Science

0000-0002-4668-698X, Kontakt: j.p.white@lse.ac.uk

gegenwärtig ausschließen oder abmildern lassen. Zu diesen drei Aspekten haben wir Expertinnen und Experten befragt, die dazu in den letzten Jahren relevante und innovative Impulse beigesteuert haben: *Tristan Barczak*, der in diesen Entwicklungen eine wachsende Nervosität des Staates ausmacht (vgl. Barczak 2020), *Stephen J. Collier* und *Andrew Lakoff*, die hier eine reflexiv gewordene Biopolitik zur Steuerung von Risiken aus Modernisierungsprozessen erkennen (vgl. Collier/Lakoff 2021), *Sven Opitz*, der daraus die Funktionsweise der Sicherheitsrationalität des „Vorbereitet-Seins“ rekonstruiert (vgl. Meszes/Opitz 2020) und die weitere zeitpolitische Struktur einer antizipierten Zukunft beleuchtet (vgl. Opitz/Tellmann 2015), *Sara Raimondi*, die auf demokratieförderliche Potentiale aus den sich eröffnenden Gelegenheiten zum Widerstand fokussiert (vgl. Raimondi 2016), *William Scheuerman*, der dagegen die autoritären Gefahren eines sich auf Klimanotstände berufenden Protests ausleuchtet (vgl. Scheuerman 2022), *Astrid Séville*, die die mit der Ausrufung des Ausnahmezustands einhergehenden Sachzwangrhetoriken offenlegt (vgl. Séville 2017) sowie *Jonathan White*, der die autoritären Konturen der Bewältigung der europäischen Finanzkrise beschreibt (vgl. White 2019), aber auch die Demokratisierungspotentiale für die EU aus der Konstitutionalisierung einer Notstandsverfassung aufzeigt (vgl. White 2023).

Der Krieg gegen den Terror, die Finanz- und Staatsschuldenkrise und die COVID-19-Pandemie: alles ‚Ausnahmezustände‘?

Brodacz / Schölzel / Suntrup: *Im 21. Jahrhundert hatten wir verschiedene Phasen, in denen demokratische Regierungen außergewöhnliche Maßnahmen ergriffen haben, deren Vereinbarkeit mit Demokratie und Rechtsstaat in der Öffentlichkeit umstritten war – etwa beim sogenannten ‚Krieg gegen den Terror‘ vor dem Hintergrund der Anschläge in New York am 11.09.2001 oder während der Finanz- und Staatsschuldenkrise vor circa 15 Jahren. Zuletzt konnte dies bei der Bekämpfung der sich weltweit verbreitenden COVID-19-Pandemie so beobachtet werden. Viele Kommentare sahen darin politische ‚Ausnahmezustände‘. Würden Sie diese Diagnose teilen? Welche alternative Krisen-Diagnose beziehungsweise welche Beschreibung der Krisenreaktionen würden Sie gegebenenfalls bevorzugen? Und an welchen Maßnahmen, Situationen und Ereignissen sowie an welchen Theorien und Begriffen würden Sie Ihre Einschätzung festmachen?*

In the 21st century, democratic governments have repeatedly resorted to exceptional means whose compatibility with democracy and the rule of law was disputed in public debate. After the so-called ‘War on Terror’ against the backdrop of the attacks on 11 September 2001, the European financial and public debt crisis about 15 years ago and further occurrences, this phenomenon could most recently be observed during the worldwide containment of COVID-19. Many commentators saw these events as ‘states of exception’. Would you agree with this assessment? Or, if not, what alternative crisis diagnosis or description

of crisis responses, if any, would you prefer? Upon which measures, situations and events and which theories and concepts would you rest your judgment?

Tristan Barczak: Meines Erachtens lassen sich die betreffenden Phänomene – sei es die Staatsschuldenkrise, die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus oder die COVID-19-Pandemie nicht als ‚Ausnahmezustand‘, jedenfalls nicht als ein solcher in einem juristischen Sinne, kennzeichnen. Dafür fehlt den Bedrohungsszenarien sowohl die Unvorhersehbarkeit als auch das Potential, Staat und Gesellschaft in ihren Grundfesten zu erschüttern. Dies gilt insbesondere auch für die COVID-19-Pandemie, die einem ‚Ausnahmezustand‘ wohl noch am ehesten entsprechen dürfte; gleichwohl hatten Virologen:innen und Rechtswissenschaftler:innen auch hierzulande vor einer Pandemie entsprechenden Ausmaßes im Vorfeld wiederholt gewarnt und aufgezeigt, dass das deutsche Infektionsschutzrecht nur unzureichend hierauf vorbereitet ist. Zutreffend ist aber, dass Staaten auf die betreffenden Krisenphänomene zunehmend mit den Mitteln aus dem Werkzeugkasten des Ausnahmezustands reagieren, sei es mit Ausgangssperren (Pandemie), Präventivhaft (Terrorismus) oder der Kollektivierung von Schulden (Finanzkrise). Dies ist ein Ausnahmezustand auf einer zweiten Ebene, den ich in meiner Forschung als „antizipierten Ausnahmezustand“ gekennzeichnet habe (vgl. Barczak 2021).

Stephen J. Collier und Andrew Lakoff: It may be helpful to begin with a distinction between different forms of emergency government. There is, of course, the ‘state of exception’ famously described by Carl Schmitt, in which a sovereign authority suspends constitutional and legal order to address a crisis situation. Schmitt was most immediately concerned with the roiling crises and emergency declarations in Weimar Germany in the 1920s. But other political and legal structures of emergency government have evolved since that time. For example, in modern democracies there are emergency powers that are granted by legislatures to executive authorities or technocratic bodies to use in future emergency situations. In *The Government of Emergency*, we trace the origins of this latter kind of emergency authority in the American case. In the middle of the 20th century, a new organization of emergency government was set up to deal with the successive crises of war and depression at a time when one democracy after another was collapsing in their struggles to deal with crisis situations. In contrast to the ‘state of exception’ that Schmitt describes, this form of emergency government was hemmed in by explicit laws. These laws could not anticipate every possible thing that an executive might have to do in a crisis situation. But they did aim to equip the executive to manage crisis situations, so that a future President would not have to resort to exceptional measures involving the suspension of constitutional order.

With this distinction in view, we should carefully examine the governmental response in any given situation to understand whether it involves a state of exception or some other mechanism of emergency government. For instance, in the case of the ‘war on terror’ after 9/11 the U.S. Federal Government undertook a number of exceptional measures such as extrajudicial detention. In this case the American executive – the President

– simply took authority that had not been provided by any legislation. These seem to qualify as Schmittean exceptions. By contrast, the measures taken by central banks during the financial crisis of 2008 or by health authorities during the COVID pandemic were based on well-established legal authority. It is not so clear they can be described as exceptional in the Schmittean sense. This isn't to say that emergency measures such as stay-at-home orders or vaccine mandates were necessarily seen as legitimate, and events like COVID with such broad spatial reach and duration definitely stress our institutions of emergency government. But these policies were based on powers supplied by legislatures, and remained subject to democratic challenge within a constitutional order.

Sven Opitz: Das Konzept des Ausnahmezustands diene dazu, Exzesse der Macht insbesondere im ‚Krieg gegen den Terror‘ analytisch zu sezieren und zu dramatisieren: die Suspension von Grundrechten und die damit einhergehende Gewalt. Im Anschluss an Giorgio Agambens Arbeiten wurde die Souveränitätslehre Carl Schmitts zu einem kritischen Beschreibungsinstrument – eine durchaus bemerkenswerte Wendung. Während Schmitt sowohl die quasi-ontologische Notwendigkeit als auch den politischen Primat der souveränen Entscheidung über die Ausnahme behauptet, wurde eher empirisch gezeigt, wie Antiterrorpolitiken die Rechtsperson in ein schutzloses Leben transformiert haben. Paradigmatische Fälle sind die ‚unbegrenzte Haft‘ in Offshore-Lagern oder auch das deutsche, vor dem Bundesverfassungsgericht gescheiterte Luftsicherheitsgesetz, das den Abschuss von Passagierflugzeugen legalisieren sollte.

So wichtig diese Analysen zweifellos sind, führen sie jedoch auch ein konzeptuelles Problem mit sich. Sie tendieren dazu, einen rechtlosen Raum anzunehmen. Der Ausnahmezustand erscheint wie eine Art ‚schwarzes Loch‘ innerhalb der rechtlichen Ordnung. Auf diese Weise übersieht man jedoch die vielen rechtlichen Mittel, die aufgewendet werden, um Situationen der Suspension von Rechten herzustellen und aufrechtzuerhalten. Als politischer Soziologe würde ich deshalb den Blick auf die Erlasse, Verfahrensregeln, Verwaltungsdirektiven und Leitlinien lenken wollen, die hier involviert sind. Man muss sich der ‚grauen‘ Materie dessen aussetzen, was die Rechtsanthropologin Annelise Riles (2005) die „Technikalitäten“ des Recht genannt hat. Ich möchte also Prozesse der massiven Einschränkung von Rechten keineswegs relativieren, sondern vielmehr untersuchen, wie sie selbst im Medium des Rechts vorgenommen und stabilisiert werden.

Man kann das an den politischen Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise illustrieren. An der Pandemie lässt sich zunächst nachvollziehen, wie das Schema des Ausnahmezustands zu analytischen Blindheiten führen kann. Giorgio Agamben (2021) selbst hat in den Maßnahmen der physischen Distanzierung, der Maskierung und der Quarantäne einen weiteren Beleg für seine Diagnose der Vereinigung von Biopolitik und Souveränität gesehen: Menschen würden auf ihr „nacktes Leben“ reduziert und in eine Bann-Beziehung gesetzt. Das wurde von manchen als Ausdruck einer fehlgeleiteten politischen Urteilskraft gedeutet. Ich glaube allerdings, dass es seine Leitbegriffe waren, die ihn die Situation in dieser Weise haben wahrnehmen lassen. Die Analytik der Ausnahme hat seine Schlüsse begünstigt.

Natürlich handelt es sich etwa bei der Anordnung einer Quarantäne um einen tiefgreifenden Grundrechtseingriff. Eine politische Soziologie der Krise gewinnt aber an Tiefenschärfe, wenn sie die rechtliche Verfertigung dieser Maßnahme in den Blick nimmt. In Deutschland war die Revision des Infektionsschutzgesetzes entscheidend, an der sich unter anderem ablesen lässt, wie sehr die Quarantäne als Sicherheitstechnik lange Zeit ein Nischendasein fristete. In einem Forschungsprojekt zur Arbeit der Gesundheitsämter während der Corona-Pandemie, das ich an meinem Arbeitsbereich mit Kevin Hall und Klaus Scheuermann durchgeführt habe, haben wir uns diese juristisch-administrative Dimension genauer angesehen. Uns ist aufgefallen, in welcher kurzen Taktung die Bediensteten auf eine sich wandelnde Rechtslage reagieren mussten. In Hessen etwa veröffentlichte die Landesregierung in der ersten Welle (Februar bis April 2020) im Durchschnitt mehr als zwei neue auf COVID-19 bezogene Verordnungen oder Gesetze pro Woche (vgl. Hall/Opitz/Scheuermann 2020). Die Verwaltung operierte in einer Art Up-date-Modus. Schließlich mussten sich schnell wandelnde wissenschaftliche Erkenntnisse in Verwaltungsprozesse übersetzt werden: Was gilt als Kontakt? Macht es einen Unterschied, wenn man in Innenräumen oder im Freien miteinander spricht? Was bedeutet es, wenn Viren nicht nur über Tröpfchen, sondern auch über Aerosole übertragen werden? Hier wurde über die ständige Revision von Verordnungen und Leitlinien nachjustiert. Das verpasst man, wenn man alleine die Suspension eines Rechts auf Freizügigkeit sieht.

Sara Raimondi: Nominally, states of emergency identify legal provisions found in constitutions around the world that temporarily expand governments' executive powers when the safety of the citizens and of the state are deemed under threat. As the political philosopher Giorgio Agamben (2005) demonstrates in his genealogy of the concept in *State of Exception*, examples of emergency existed already in Roman law and are today still part of the international legislation (Article 15 of the ECHR allows countries to declare a state of emergency 'in times of war or other public emergency threatening the life of the nation'). However, it is only in recent decades that the application of emergency measures has been associated less with a question of constitutional configurations and more with a new paradigm of governing – that of exceptionalism – that has reconfigured state-citizens relations and is based on a trade-off between the security of the population and those very rights and freedoms that are at the heart of liberal-democratic life. Some critics, including Agamben, go as far as to say that today we find ourselves in a 'global civil war' which constitutes the 'norm' or 'stasis' of the liberal-democratic order.

In fact, in the case of many of these 21st century occurrences, states of exception are discussed in the language of 'war': the aforementioned 'War on Terror', declared after the 9/11 attacks on the *World Trade Centre* in New York; the use of words like 'invasion' in debates about refugees and migration crises since 2015, and, only more recently, the experience of the COVID-19 pandemic, with its military metaphors of 'quarantining' and 'fighting the virus.'

Despite these compelling analyses, I remain sceptical of critiques that tend to portray citizens and populations subject to emergency measures as passive and deprived of

their political agency. In order to understand the importance, or gravity, of the implications of applying exceptions, we can look at what exception can tell us about the ‘health’ and integrity of the life of a polity, as the American legal philosopher Lon L. Fuller has maintained. In this light, I prefer to look at the exception as a liminal concept that can be used to assess the integrity and functioning of the polity and the way emergency legislation is used to guarantee its survival without a complete denaturing of its structures and foundations.

William Scheuerman: One discovery I quickly made when writing about ‘states of exception’ is how easily they are exploited politically and legally to justify far-reaching, oftentimes autocratic interventions, even when ordinary legislative measures might instead have done the trick. In particular, in presidential regimes (such as the United States of America) the dangers are especially great that the executive will declare an ‘emergency’, real or otherwise, in order to pursue tasks that otherwise recalcitrant legislatures and courts may be legitimately more skeptical about. Such general dangers, I believe, are exacerbated by the strict separation of powers that characterizes presidential democracy. The bottom line: I am very reluctant to make a blanket statement about the recent cases mentioned in the question. It might be useful to mention an additional reason for my caution. The traditional idea behind a state of exception or emergency was that there had to be some fast-moving, imminent (typically, physical or existential) threat to a polity, its members, and their property. Another discovery I made when conducting my research was that, in reality, declared states of exception too often simply *shift* the burden of such existential dangers onto some actors and away from others. For example, during militant labor upheavals in the late 19th and early 20th centuries, U.S. state governors often declared ‘martial law’ as a way of clamping down on labor movements. They did so, of course, claiming to uphold ‘law and order’ and prevent further violence and especially property damage. In reality, such declarations often chiefly meant that militant workers, but not perhaps capitalists or their property, were subjected to dire existential threats. My sense is that we saw something parallel to this in the context of European emergency government during the so-called ‘Euro-crisis’: the European Central Bank, working alongside powerful institutional allies, simply ‘relocated’ threats away from the banks and those who might be negatively impacted by debt relief. Instead, the Greeks and others were subjected to austerity policies that resulted in immiseration and, in some cases, real existential threats. In other words: the European ‘state of exception’ invited top-down policies that simply shifted threats away from some (relatively privileged) political and social actors to less privileged ones. My sense is that too few theories of emergency government pay sufficient attention to this political and social dynamic. And it certainly complicates any attempt to understand when and how states of exception can be viewed as normatively and legally legitimate.

Astrid Séville: Bei den Beispielen handelt es sich zweifellos um große Herausforderungen für die Demokratie. Sie unterbrachen politische Routinen; Akteure standen

bekanntlich vor der Aufgabe, Entscheidungen unter Zeitdruck und Bedingungen von Unwissen und Ungewissheit zu treffen. Dies geschah – und hier ist Differenzierung zwingend geboten – hauptsächlich innerhalb der institutionellen Ordnung und mithilfe rechtsförmiger Verfahren, mitunter erfolgten Reformen, bisweilen wurden demokratische und/oder rechtsstaatliche Verfahren strapaziert, seltener umgangen oder aber auf eklatante Weise verletzt.

An dieses Differenzierungsgebot lässt sich anknüpfen: Wir können den Begriff der *Krise* von dem des *Ausnahmezustands* unterscheiden. Diese Unterscheidung ist kein akademischer Manierismus, auch wenn das beispielsweise einem Einzelnen oder vielen Familien mit Blick auf ihr Leben während der Pandemie so vorkommen mag. Man kann eine Phase als sozialen, psychischen ‚Ausnahmezustand‘ erleben, während diese politisch und juristisch keinen Ausnahmezustand darstellen muss, sofern man denn von Carl Schmitt eine begriffliche Schärfe aufgreifen mag: In einem Ausnahmezustand gilt die normale Rechtsordnung *nicht*; eine Ausnahme suspendiert die Normalität, Rechte werden außer Kraft gesetzt und öffentliche Organe, die in der Lage sind, schnell und effektiv zu handeln, ermächtigt. Diese Vorstellung des Ausnahmezustands verweigert sich einer Regulierung der Notstandsbefugnisse politischer Akteure, und das begrenzt meines Erachtens ihre Anwendbarkeit auf viele Problemlagen heutiger ‚Notfallpolitik‘ in konsolidierten, liberalen und rechtsstaatlich verfassten Demokratien.

Aus diesen Überlegungen ließe sich ableiten, dass man häufiger diagnostisch und diskursiv abrüsten und den schon erwähnten Begriff der Krise in den Vordergrund rücken sollte. Von *Krise* zu sprechen, ermöglicht einen pragmatischeren und weniger dramatischen Zugang. Eine Krise ist „ein Moment der entscheidenden Intervention, ein Moment der Transformation“, wie es der Politikwissenschaftler Colin Hay (1999: 323, Übersetzung d. A.) auch im Rückgriff auf Reinhart Koselleck beschreibt. Eine Krise meint also etwas anderes als einen Kollaps und eine Suspension der bestehenden Ordnung; sie bezeichnet vielmehr einen Kippunkt und verweist auf die Notwendigkeit entschiedenen Handelns. Einzuzugreifen erfordert wiederum eine Analyse von Ursachen, Anlässen, von möglichen Dynamiken und letztlich Lösungsideen. Eine Krise zu definieren geht damit einher, die Optionen von Krisenbewältigungsstrategien zu umreißen.

Vor diesem Hintergrund scheint es mir sinnvoller, die strukturellen, systemischen und endogenen Ursachen jüngster Krisen zu benennen, statt immerzu von Ausnahmezuständen zu sprechen. Zugrundeliegende, strukturelle, systemische und persistente Probleme werden vernachlässigt, wenn über das semantische Feld der Ausnahme der außergewöhnliche, unerwartete, plötzlich hereinbrechende Charakter von Ereignissen und Problemen betont wird.

Jonathan White: The concept of ‘state of exception’ implies a formal suspension of certain constitutional rules that typically apply in a given polity, allowing governments to use extraordinary measures for a delimited period of time. Some of the episodes mentioned in the question conform to this model – e.g. the state of emergency declared in France after the terrorist attacks in Paris in November 2015. But in other contexts

the situation was different – in the European financial crisis, for example, governments adopted measures that were exceptional in the sense that they departed from political norms (e.g. accelerated parliamentary debates) but which were not necessarily a breach of constitutional rules and which were not formally announced as part of a special emergency regime. Also, the idea of a state of exception tends to be associated with sovereign power; in the financial crisis there were measures adopted by national and supranational authorities acting in coordination, without formal declarations of emergency, such that it was not always clear who, if anyone, was the sovereign calling the shots. Furthermore, in the supranational context it is also not always clear what constitutional ‘normality’ looks like – the EU’s constitution is notoriously hard to pin down – so the connotations of ‘exception’ seem less applicable.

For these reasons I prefer to use the concept of ‘emergency politics’, understood as actions exceeding established norms and rules that are rationalised as necessary responses to exceptional and urgent threats (see White 2019). This keeps the idea of irregular forms of rule, but judged as such against norms that may or may not be legally codified; it also emphasises the rhetoric that comes with them, which is an important part of what makes them a challenge for democracy.

„Ausnahmezustände“ und ihre Zeitlichkeit

Brodacz / Schölzel / Suntrup: Wie würden Sie auf Basis Ihrer Diagnose die geschilderten Ereignisse zeitanalytisch einordnen – zum Beispiel als genuin exzeptionelle Vorkommnisse, zyklisch auftretende Probleme oder dauerhafte Überforderung demokratischer Ordnungen? Welche Rolle spielen zudem politische Zeitordnungen, -regeln und -imaginationen (etwa in Verfassungen, Verfahren und Narrativen) bei der Verursachung und Bewältigung dieser Ereignisse? Sind damit spezifische Chancen und/oder Risiken verbunden? Und mit welchen politiktheoretischen Ansätzen ließen sich solche zeitanalytischen Zugänge verbinden?

On the basis of your diagnosis, how would you classify the events mentioned above in terms of time analysis – should we understand them as exceptional events, cyclical problems or permanent overburdening of democratic orders? Which role do political rules, regimes and imaginations of time (as expressed in constitutions, procedures and narratives) play in causing and mastering those events? Are there specific opportunities and/or risks associated with them? And to which political theory approaches can this temporal analysis be connected?

Barczak: An der COVID-19-Pandemie, der Staatsschuldenkrise und dem internationalen Terrorismus lässt sich meiner Ansicht nach gut erkennen, dass es sich um zyklisch auftretende Abweichungen von einer – mehr gefühlten, als gefestigten – Normalität handelt. Eine dauerhafte Überforderung demokratischer Ordnungen kann ich durch die

betreffenden Bedrohungsszenarien nicht erkennen; die COVID-19-Pandemie hat vielmehr gezeigt, dass der demokratische Rechtsstaat auch in der Krise funktionsfähig ist und bleibt. Wir sollten uns – politisch, soziologisch wie juristisch – davor hüten, uns an autoritären Staaten ein Vorbild zu nehmen, weil diese – vermeintlich – zur Krisenbewältigung effektiver in der Lage sind. Das Beispiel der Volksrepublik China zeigt doch sehr deutlich, dass ein ‚Autokratievorteil‘ im Sinne eines ‚Durchgreifenkönnens mit harter Hand‘ während der COVID-19-Pandemie wenig zielführend war. Mit Blick auf liberale Demokratien ist es insofern weniger die tatsächliche Bedrohung selbst, als vielmehr die staatliche Reaktion auf diese, die eine Bedrohung für die demokratische Ordnung bedeuten kann. Auch in Anbetracht von Digitalisierung und Internationalisierung neigen demokratische Staaten zusehends zu voreiligen, übermäßigen und verfassungsrechtlich letztlich nicht haltbaren (‚nervösen‘) Reaktionen. Die Verfassung setzt dem Grenzen und ist auch darüber hinaus der richtige Ort der rechtlichen Krisenvorsorge und -bewältigung: Im Sinne einer Resilienz des Rechts ließen sich – auch im Grundgesetz – bislang ungenutzte Potentiale zur Krisenprävention ausschöpfen, um den Weg zurück in die Normalität zu weisen.

Collier und Lakoff: The problem of time is always central to emergency government in democratic contexts. As Schmitt pointed out, democratic deliberation is slow, and it is oriented to past experience. Schmitt argued that this characteristic of democracy doesn't fit well with the structure of crises that unfold rapidly and present entirely novel situations. And he offers one picture of how this problem of time might be addressed: an executive authority (a dictator), unfettered by law or the constitution, acts in the moment to address unforeseen problems. However, there are other political technologies – comprising forms of knowledge, expertise, governmental mechanisms, laws and so on – through which the specific temporal problems of crisis government can be organized. This is not a theoretical matter. We need, again, to study the actual forms of emergency government. And here, too, it is not so clear that Schmitt's model provides much insight into the way that emergency government actually functions most of the time in the United States and other contemporary democracies.

On the one hand, contemporary emergency government is typically exercised through laws that have a certain kind of anticipatory structure: they don't deal with past or existing situations but with possible future situations. On the other hand, there are various knowledge practices – catastrophe models, scenarios, exercises, and so on – that officials and planners use to anticipate what tools will have to be provided to executive authorities in advance, and to plan their use. So a particular imagination of the temporal unfolding of future crisis situations – and the means of their regulation – is baked into our legal and technical structures of emergency government. And one point of this particular structure is to prevent democracies from being overburdened: by anticipating the 'needs' of a future emergency one hopes to avoid recourse to a state of exception when emergencies come. At least this is what the mid-20th century progressive reformers who invented the emergency state in the United States were hoping to achieve.

Take the emergency public health measures that were mobilized to address the COVID-19 pandemic as an example. This response was based on a whole slew of technical and administrative tools that had already been put in place in anticipation of various kinds of possible future emergency situations. In the United States, we could point to the administrative classification of ‘essential workers’ or the regulatory mechanism of the ‘emergency use authorization’ for new drugs, both of which date from the late 1990s and early 2000s. There are also older laws governing the declaration of a public health emergency at the state and local level. In the U.S. context there are so-called ‘police’ powers of local governments that provide executives with temporary discretionary authority that were invoked in policies relating to things like school closure, mask requirements, or vaccine prioritization. And a 2001 *Model State Emergency Powers Act* sought to harmonize these provisions across different states in anticipation of a future pandemic outbreak. And then of course there are all kinds of models of pandemic outbreaks and scenario-based exercises through which policymakers and emergency response personnel prepare to actually institute these measures. None of this fits very well with Schmitt’s model of an emergency situation that was not anticipated either in law or in expert assessments of possible future events.

Opitz: Es gehört geradezu zum definitorischen Kern von Notständen, dass sie sich durch eine Temporalität der Dringlichkeit auszeichnen. Jedes Abwarten und Zögern erscheint als unangemessen. Es könnte dazu führen, dass die Situation noch weiter entgleitet, dass die Opferzahlen weiter steigen, dass toxische Materien sich weiterverbreiten oder feindliche Kräfte die Oberhand gewinnen. Diese Temporalität der Dringlichkeit hat offensichtlich demokratietheoretische Implikationen, weil Prozesse der Deliberation als der Sicherheit abträglich angesehen und ihnen somit die Legitimationsgrundlage entzogen wird. Alles, was dem beschleunigten Handeln im Wege steht, gilt als Problem.

Die typisch soziologische Haltung bestünde im Verweis darauf, dass auch Dringlichkeiten nie schlechthin gegeben sind. Man würde also untersuchen, welche Situationsdefinition sich mit welchen Mitteln durchsetzt. Noch interessanter finde ich jedoch einen Vorschlag, den Elaine Scarry (2012) in ihrem Buch *Thinking in an Emergency* unterbreitet. Unter Rückgriff auf John Deweys Konzept der ‚habits‘ regt sie an, Gewohnheiten und Routinen zu entwickeln, die in Notsituationen greifen. Das kann durch die Einübung von Abläufen geschehen, durch die Bereithaltung von ‚stand by‘-Infrastrukturen oder auch die Formierung von Unterstützungsnetzwerken. Scarrys Pointe besteht darin, dass all dies im Vorfeld einer Notsituation und damit in hohem Maße überlegt passieren kann. Die ‚habits‘ enthalten und speichern ein Denken, das in der Notsituation als Automatismus abrufbar ist.

Folgt man diesem Argument, muss man nicht per se infrage stellen, dass es in Notsituationen zuweilen auf Tempo ankommt. Man verfällt aber auch nicht dem Fehlschluss, dass Notsituationen von politischen Prozessen frei sein sollen, weil derartige Strukturen immer Geschwindigkeitshemmnisse sind. Durch die gezielte Ausbildung von ‚habits‘ kann ihre antizipatorische Strukturierung reflektiert und partizipativ geschehen. Wenn es

stimmt, dass unsere Gegenwart äußerst instabile Lagen bereithält oder die Krise gar zum *new normal* avanciert ist, dann ist Sarrys Vorschlag umso bedenkenswerter.

Raimondi: Scope and time are key to understanding both the liminality of the exception as a concept and its implications in practical occurrences. The potential problem of adopting exceptional measures crucially lies in the timing of revoking them. As Clinton Rossiter (1948) pointed out in his seminal study on *Constitutional Dictatorships*, the decisive logic of an emergency is that the government should assume just as much power and abridge just as many liberties as it is required to restore normal conditions. In many cases, however, we see emergency powers being extended beyond their initial timeframe and gradually entering countries' legal frameworks as permanent features. This has been the case with the post 9/11 *Patriot Act* in the United States of America and with other counter-terrorist policies introduced in France after the Paris' attacks of November 2015.

Such examples demonstrate that exceptional measures operate at a threshold where an often necessary expansion of state powers can exceed the conditions of emergency and open up room for the abuse of power. This complex dynamic has made critics argue that emergency measures become the point where instances of authoritarianism can manifest themselves even within the very lives of democracies.

Systems of international checks and structures are indeed in place to avoid the abuse of emergency powers. However they can be variously effective in influencing nation-states' jurisdictions. In this light, it is even more important that the first and preliminary check remains the one exercised by the citizens and societies that are subject to emergency measures and their capacity to enact the fundamental functions of democratic control, request for accountability and scrutiny that remains part of democratic life, and which the adoption of emergency provisions is precisely aimed at safeguarding.

Crucially, we start here to think of multi-layered and complex, often nested, spheres of action where societal, national, constitutional and international regimes of time inscribed in the legislation and lives of polities come to intersect and cross paths.

Scheurman: The question points to a structural problem we need to address: intensified processes of social acceleration mean that the traditional ways of cleanly delineating (slow-moving, deliberative) ordinary politics from (fast-moving) exceptional politics no longer work very well. Many seemingly 'ordinary' policies (for example, financial regulation) are now dictated by high-speed temporalities that mesh poorly with liberal democracy's traditional faith in lawmaking as necessarily based on slow-moving, deliberative policies. With Carl Schmitt, one could, of course, conclude that liberal democracy is thus basically bankrupt; on Schmitt's view, a permanent emergency dictatorship is best suited to the temporal exigencies of acceleration. Eric Posner and Adrian Vermeule (2011) have tapped Schmitt to make a very similar argument in defense of their top-down presidentialist interpretation of U.S. democracy. My preference would be to think instead about how we might democratize unavoidably fast-moving modes of political intervention: can we make them inclusive as well as properly deliberative? Are there new institutional

proposals we could consider to do so? At the end of my book, *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time* I made some suggestions along these lines. I do not have all the answers, but I do think we need to consider how high-speed politics could be rendered both sufficiently democratic and deliberative. I do not think we should conceive of speed as intrinsically or unavoidably undemocratic.

Séville: Es ist viel weniger ein möglicher Zyklus als die Permanenz und Persistenz von Krisen, die entweder zu einer gewissen Ratlosigkeit, zu Zynismus oder zu einer stoisch-gelassenen Perspektive führen kann. Krise ist immer und überall; Koselleck erkannte einen Zusammenhang von Moderne und Krise, der Wirtschaftshistoriker Adam Tooze spricht von einer gegenwärtigen ‚Polykrise‘. Den Eindruck einer krisenhaften Normalität konnten jedoch schon die antiken Griechen, die Römer in der Spätantike, dann die Philosophen nach dem Erdbeben 1755 in Lissabon oder die Franzosen nach dem Sturm auf die Bastille gewinnen. Daher gefällt mir die Formulierung von Peter Sloterdijk, die Menschen seien „keine Rentner des Universums und Urlauber des Kosmos“.¹

Eine jede Gegenwart wäre demnach gleichbedeutend mit einem Leben im Krisenmodus, und so scheint es sich ja auch gegenwärtig als Alltagswissen durchzusetzen. Bemerkenswert ist hierbei die um sich greifende Wahrnehmung, dass sich etwas verändern müsse, dass endlich etwas getan werden müsse, da die Zeiten nicht besser geworden seien und nicht mehr besser würden. Die Zukunft bedroht uns, und wir bedrohen die Zukunft. Nicht zuletzt die vom Bundesverfassungsgericht vorgebrachte Mahnung, es gelte die (Freiheits-)Rechte zukünftiger Generationen im jetzigen Handeln zu berücksichtigen, führt zu einer besonderen, geschichtsphilosophisch aufgeladenen *Hantologie*: Es sind die Gespenster der Zukunft, die unsere Gegenwart heimsuchen.

White: The ancient Roman institution of dictatorship, employed mainly in the context of war, was premised on the natural limits associated with the military campaigning season. Today’s emergencies typically emerge from long-term pathologies of politics, capitalism and climate, giving them a temporally unbound character – one reason one should be wary of the language of exception. Governing authorities may well present them as exceptional and temporary, and there may be aspects of the problems in question that ebb and flow (e.g. rates of infection in a pandemic). But the basic policy challenge tends to be a continuing one – in this case how to prevent the emergence of the virus, how to ensure the public health capacity that allows the system to absorb the pressures it encounters, et cetera.

Economic crises under capitalism may historically have had a cyclical character, but one should be careful in how one identifies their temporality. Economic conditions for large swathes of any population today are quite untenable – the material conditions are

1 „Die Krise ist seit der Französischen Revolution die neue Normalität“. Interview mit dem Philosophen und Kulturwissenschaftler Peter Sloterdijk von Ștefana Ciorteana-Neamțiu. In: Allgemeine Deutsche Zeitung für Rumänien vom 14.03.2023; <https://adz.ro/artikel/artikel/die-krise-ist-seit-der-franzoesischen-revolution-die-neue-normalitaet>, 15.08.2023.

such that one could in principle call an emergency at any moment, not just at those when the usual indicators of economic health (Gross domestic product, price stability, et cetera) are most extreme. Only some circumstances get to be identified by authorities as emergencies; others, no less significant to those they afflict, are handled less dramatically or – perhaps more often – simply ignored. So the temporality in play will depend in part on the political perspective one is speaking from.

Klimakrise: Vorsorge statt Ausnahmezustand?

Brodocz / Schölzel / Suntrup: Die Antizipation von Katastrophen und Bedrohungen gehört zu den Standardanforderungen an staatliche und internationale Politik, entweder um künftige ‚Ausnahmezustände‘ zu verhindern oder um auf einen Krisenfall gut vorbereitet reagieren zu können. Allerdings kritisieren manche Wissenschaftler:innen und Praktiker:innen der Politik solche zukunftsgerichteten Präventions- und Risikopolitiken auch als Bedrohungen für die Demokratie. Auch der Klimawandel erscheint diesbezüglich als immense Herausforderung. Welche Auswirkungen erwarten Sie vom Klimawandel und den ihn begleitenden Szenarien auf die Entscheidungsverfahren und politische Kultur in Demokratien? Sehen Sie liberale Demokratien für diese Herausforderungen gerüstet?

States and international political actors are commonly expected to anticipate catastrophes and threats to either prevent future ‘states of exception’ or to be well-prepared for action in crisis situations. However, some scholars and policy practitioners also criticize such future-oriented politics and policies of risk and prevention as threats to democracy. In this regard, climate change also appears to be an immense political challenge. What impact do you expect climate change and its accompanying scenarios to have on democratic procedures of decision-making and political culture? Are liberal democracies up to these challenges?

Barczak: Auch mit Blick auf die Herausforderungen durch den Klimawandel gilt das oben Gesagte: Die Antizipation des Ausnahmezustands darf nicht als solche in den Ausnahmezustand führen; Vorsorge für Ausnahmezustände zu treffen darf nicht bedeuten, den Ausnahmezustand schon normativ-politisch vorwegzunehmen. Meines Erachtens überfordert der Klimawandel demokratische Ordnungen nicht, sondern zeigt vielmehr ihre Handlungsfähigkeit. Dies gilt gerade auch im Zusammenspiel der verschiedenen demokratischen Gewalten, namentlich Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Vom Bundesverfassungsgericht über den Europäischen Gerichtshof bis hin zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wurden und werden aktuell ‚Klimaklagen‘ verhandelt, die die Handlungsfähigkeit des demokratischen, gewaltenteiligen Verfassungsstaats in Krisenzeiten ebenso belegen wie die der Europäischen Gemeinschaft. Hier stellt sich eher die Frage nach dem richtigen Forum für das Aushandeln solch grundlegender, zukunftsweisender Aspekte. Und an dieser Stelle mag auch ein grundsätzlicher

Kritikpunkt der staatlichen, das heißt konkret der deutschen Krisenbewältigung der letzten Jahre angebracht sein: Krisenfragen sind aufgrund ihrer enormen ökonomischen, politischen und menschlich-existentialen Auswirkungen derart wesentliche Fragen der demokratischen Selbstgestaltung und Selbstgestaltungsfähigkeit, dass sie im Parlament zu diskutieren und zu entscheiden sind. Sowohl während der COVID-19-Pandemie als auch mit Blick auf den Klimawandel ließ der Deutsche Bundestag indes bisweilen den Willen zur demokratischen Selbstgestaltung vermissen und überließ die Beantwortung der entscheidenden Fragen entweder der Verwaltung (das heißt konkret der Regierung als Verordnungsgeber) oder der Rechtsprechung. Man muss nicht so weit gehen und von einer ‚Selbstentmachtung‘ des Parlaments sprechen, dennoch sollten hieraus die notwendigen Lehren für die Zukunft gezogen werden.

Collier und Lakoff: There has been a lot of talk about the idea of a ‘climate emergency’ – and many local, state, and even national governments have declared a climate emergency – but it is often unclear what this means in practical terms. Here again it seems useful to make some distinctions. To some extent, the way that we are currently confronting climate change as an ‘emergency’ is through our existing mechanisms of emergency government. So we are experiencing fires, floods, and tropical storms that attribution studies tell us have been strengthened by climate change. It is true that the systems that govern such events – things like disaster response and emergency relief – are sometimes stressed. But these events hardly seem to challenge democratic institutions.

A different way that ‘climate emergency’ is invoked relates to the proposition that the reduction of carbon emissions should be seen as an existential crisis, and that emergency authorities should be used to accelerate decarbonization. So far, however, decarbonization has generally been pursued through pretty standard legislative channels, such as the *Inflation Reduction Act* in the United States. Of course these are sometimes contentious. For example, you have tensions in Europe playing out now between the European Union and some countries over issues like timing of the phase-out for internal combustion engine (ICE) vehicles. But again, these disputes are not in the domain of exceptional politics as Schmitt described it. It is not a matter of a sovereign suspending the legal-constitutional order. So far it seems much more likely that we will decarbonize too slowly due to the constraints of ‘normal’ politics than that we will resort to exceptional politics to decarbonize quickly.

All of that said, one can certainly imagine that climate change will result in events that would strain our existing tools for governing emergencies within the framework of democratic politics. In contrast to what sociologist Kim-Lane Scheppele (2005) has referred to as *Small Emergencies* – punctuated and relatively localized events – the effects of climate change could trigger problems of a scale and duration that cannot be readily managed through existing institutions of emergency government. These might be crises that arise from large-scale migrations, or from resource shortages, for example. Perhaps the COVID-19 pandemic presents a glimpse of an event that might push the limits of our current institutions of emergency government. Although the measures employed during

the pandemic were based on clear legal authority, many of these measures – such as stay at home orders and school closures – proved to be highly contentious. Indeed, in some ways they have undermined the democratic legitimacy of emergency government. Some state legislatures in the United States have acted to limit the powers on which such measures were based. The result is that public health authorities will not be so well equipped with emergency powers when a future crisis arises. One can well imagine that this is the way that our current model for governing emergencies in democracies will break down: not through a sudden usurpation of constitutional authority but a slower erosion of the legitimacy and authority of emergency government institutions. If that happens, we will be faced, as in the 1930s, with some pretty fundamental questions about whether ‘liberal democracy’ is up to the challenge of governing emergencies.

Opitz: Man muss sich darüber im Klaren sein, dass es sehr unterschiedliche Politiken der Zukunft gibt (vgl. Opitz/Tellmann 2015). Die Risikotechnologie der Versicherung geht anders mit zukünftigen Schadensfällen um als eine Vorsorgepraxis, die sich am *precautionary principle* orientiert. Beides unterscheidet sich von Akten der *preemption*, die sich in die Emergenz der Bedrohung einschalten. Ansätze der *preparedness* wiederum rechnen fest mit dem Eintritt einer Gefahr und ergreifen daher vorbereitende Maßnahmen.

Wenn man diese Zukunftspolitiken für die Klimakrise ausbuchstabiert, werden ihre jeweiligen politischen Schlagseiten, aber auch ihre Reichweiten greifbar. Beginnen wir mit Versicherungstechniken. Diese haben nicht nur den Handel, sondern im ausgehenden 19. Jahrhundert durch die Absicherung von Lebensrisiken auch die soziale Frage bearbeitbar gemacht. Sie stoßen in der Klimakrise jedoch an die Grenzen des Nichtversicherbaren – selbst, wenn diese Grenzen durch Finanzinstrumente wie Katastrophenbonds weiter ausgedehnt werden, als etwa Ulrich Beck (2007: 234–251) das in seinen Schriften zur Kenntnis genommen hat.

Precaution und *preemption* verhalten sich spiegelbildlich zueinander: Während das Vorsorgeprinzip in Situationen großer Ungewissheit dazu anhält, von möglicherweise riskanten Handlungen abzusehen, würde eine Praxis der *preemption* auch dann auf *geo-engineering* setzen, wenn man etwaige Techniken höchstens unter Laborbedingungen oder nur anhand von Computersimulationen testen konnte. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten wird es darum gehen, der Versuchung zu widerstehen, in der Figur des Wissenschaftler-Experten eine Art außerpolitischen Schiedsrichter zu sehen. Während das *precautionary principle* die Begrenztheit des sicheren Wissens anerkennt und daher im besten Fall zu einer vorsichtigen experimentellen Praxis motiviert, träumt die *preemption* immer schon von einem ‚technological fix‘, also von der ultimativen, rein technischen Lösung. Diese gibt es aber, wie die *Science and Technology Studies* sehr genau wissen, niemals.

Die Klugheitsregeln der *preparedness* schließlich sind vergleichsweise leicht in eine demokratische Entscheidungsfindung einzubeziehen: Soll man Überflutungsflächen für Extremwetterereignisse anlegen? Soll man Wasservorräte für erwartbare Dürren anlegen? Soll man Saatgutdatenbanken pflegen, um den nächsten Biodiversitätsverlust

abzufangen? Darüber kann man diskutieren und abstimmen. Allerdings ist der Ansatz der *preparedness* nicht sonderlich proaktiv. Er findet sich im Wesentlichen mit einer Situation ab, für deren Gefahrenpotenziale lediglich Vorbereitungen zu treffen sind. Außerdem haben sich schon in der COVID-19-Pandemie massive Defizite der öffentlichen Vorbereitung selbst bei sehr einfachen Dingen wie der Bevorratung mit Masken gezeigt. Und das, obwohl der Mangel an Schutzausrüstung Teil der Szenarien war, mit denen man sich auf eine kommende Pandemie vorbereitet hatte (vgl. Mezes/Opitz 2020). Sind wir ähnlich schlecht auf die Klimakrise vorbereitet? Oder beinhaltet die Klimakrise eine Intensität der Zerstörung, der mit Vorbereitungsmaßnahmen nicht beizukommen ist? Diese Fragen werden uns in Zukunft beschäftigen.

Raimondi: The current emergency generated by human-induced climate change and environmental collapse can be regarded as only the latest – yet, potentially, biggest – challenge governments and individuals will find themselves addressing in the coming decades. This is a discussion where the dimension of time touched on above becomes even more crucial.

If we look at this question from the perspective of the temporality and time cycles of traditional social and political sciences, recent scholarly interventions seem to regard the climate crisis as an exacerbation of exceptional measures that is only *quantitatively* different from cases of states of exception of the past and, crucially, as conducive to a regime systemic shift towards authoritarianism. Dynamics such as food scarcity, droughts, natural disasters, and unsustainable housing plans caused by the worsening of environmental conditions will only increase the sense of insecurity and precariousness of the welfare and lifestyles of societies within and beyond national borders. In this regard, the concept of ‘ecological autocracy’ has been offered by scholars to describe a form of regime that will be able to most adequately and effectively cope with the climate emergency in ways that the deliberative processes of democracies cannot sustain.

As I pointed out before, the legitimacy of states of emergency is predicated on the duration of these measures. The climate crisis may appear to completely alter the relationship with time, by extending the duration of the emergency to a virtually permanent state. I believe that any adequate response here will require us to bend our political and legal concepts in such a way that will allow us – as scholars, governments, and citizens – to think across different scales of time, well beyond the institutional- and human-centered domains I listed above. In an article I am working on with a colleague we argue that learning to cope and think across different time-scales will be necessary and address the poli-crises of the present. How can we reconcile the very individual and daily decisions of not turning our kettle on in order to save energy, with the longer-term state-led planning of housing strategies to cope with the increasing risks of floods – which in itself is nothing but a blink of an eye when compared to the effects of industrialization on the very geological and atmospheric structures of the planet? The time of (human) politics is not the time of the planet. But in order to tackle challenges that will be increasingly complex, multilayered and uncertain, it is necessary to abandon the polarized politics of reactionary forces and embrace a ‘New Climatic Regime’, as the late Bruno Latour

(2018) has argued in his famous essay *Down to Earth*. These multiple scales and regimes of actions are not irreconcilable, and the state of emergency, as a liminal concept and, perhaps, as a practice, has a role to play in the endeavor: time and temporality are key to thinking of the exception as a tool and not as an abuse of power, as an opportunity for the body-polity to come together and identify a concerted response. If Elaine Scarry (2012) spoke about democratic modes of thinking in a case of emergency – still with references to very human-scale phenomena (such as the use of nuclear weapons) – the principle remains similar: exception can provide the liminal space where a ‘new economy’ of action and habits – across multiple scales – can be searched for, when the collective health and survival (and not the more narrow, politically focused aim of hinging on established political and economic systems) are the shared goal.

Scheuerman: As I mentioned, the terms ‘states of exception’ and ‘states of emergency’ are regularly used in inflationary, politically irresponsible ways. However, I do think that the ‘climate emergency’ is real: if climate change does not pose a fundamental existential threat to humankind, I do not know what does! However, I worry that the language of ‘climate emergency’ invites a sort of political vanguardism that may prove counterproductive (see Scheuerman 2022). It is leading some scholars and political commentators (e.g., Bell 2015) to believe, naively and irresponsibly, that autocratic states (e.g., China) may be better equipped to deal with the climate crisis, notwithstanding the lousy environmental records of previous authoritarian regimes.

And some militant activists are tapping the idea of a climate emergency to give up on the necessity for the difficult – and, yes, sometimes slow-moving! – process of democratic coalition building as the best and only way to respond effectively. Of course, there are understandable reasons for such skepticism. But I have been encouraged by the ways in which there is evidence of positive change even in those political economies (e.g., the United States) where powerful interests are deeply vested in the continuation of climate status quo. Although President Biden has not embraced the language of a *Green New Deal*, and even though his climate policies are in many ways disappointing, we have seen some real progress in the United States. And that progress has only been made possible by the “slow boring through hard boards” (Weber 1926: 67, author’s translation) by grassroots activists in environmental groups such as ‘Sunrise’, which quite rightly have worked with progressive voices in the Democratic Party to bring about a shift in its mainstream positions on climate change. I am not sure if liberal democracy will succeed in tackling the climate emergency, but we have no choice but to do whatever we can to make sure it does. And it is illusionary to believe that authoritarian states can or will do better. Nor will quasi-Leninist climate change vanguards among activists produce the lasting changes in public opinion we need to make sure consequential policy changes result.

Séville: Der Klimawandel setzt ja nicht nur demokratische, sondern alle politischen Systeme, alle Entscheidungsträger und Gesellschaften unter Druck – er verändert schlichtweg Lebensgrundlagen. Bleiben wir aber bei der Frage. In Demokratien deuten sich bei

manchen Bürgern technokratische Fantasien an: Wenn es doch demokratischer Politik nicht gelingt, eine soziale und klimagerechte Transformation zu bewerkstelligen, für die es gesellschaftlich durchaus größere Sympathien zu geben scheint als von politischen Akteuren oftmals behauptet wird, und wenn zudem die Politisierung bestimmter Themen durch die Umwelt- und Klimabewegung verpufft, dann könnte es andere, womöglich stärker expertisegestützte Entscheidungsverfahren brauchen. Technokratie kann dann als „protektive“ Regierungsform, so der Soziologe Philipp Staab (2022), an Attraktivität gewinnen.

Nun könnte man aber auch demokratieoptimistischer argumentieren und auf die Frage mit einer Gegenfrage antworten: Welche Regierungsform, wenn nicht gerade die Demokratie, sollte imstande sein, die Herausforderung des Klimawandels zu bewältigen? Eine rechtstaatlich verfasste Demokratie verfügt über Institutionen und Verfahren, die die Interessen und Perspektiven von Wählern, von Betroffenen, in den politischen Prozess einbauen; sie ermöglicht es, politische Anliegen auch gegen Mehrheitsverhältnisse, sei es über parlamentarische Oppositionsarbeit oder über Klagen, voranzubringen. Aktivisten können in Parteien eintreten. Schließlich bietet die Demokratie, das muss man heute betonen, auch einen Raum für außerparlamentarischen Protest und für zivilen Ungehorsam.

White: It is worth distinguishing here between climate change as the source of local emergencies, and climate change as a kind of macro emergency in itself. The former will almost certainly lead governments to embrace emergency measures at particular moments, to handle disasters such as floods, fires, famines and the like, probably also cross-border migration. Whether climate change ‘itself’ will also incite emergency measures – e.g. to bypass public scepticism – is less clear. Major political and economic interests still stand in the way of it. But certainly one can’t exclude it, especially as climate conditions deteriorate.

The most overt challenge to democracy here tends to come in the form of explicit calls to suspend it – eco-authoritarianism, as it can be called. It is common to cite the words of the late climate scientist James Lovelock: “Even the best democracies agree that when a major war approaches, democracy must be put on hold for the time being. I have a feeling that climate change may be an issue as severe as a war. It may be necessary to put democracy on hold for a while.”² A less dramatic form of emergency politics takes the form not of the outright rejection of democracy but its marginalisation in practice. Institutions of debate and disagreement – parliaments, parties – are side-lined in favour of those understood to be better-informed about the threats or more capable of acting on them. One expression of this would be the transfer of powers to technocratic institutions and experts – e.g. the European Commission’s *Green New Deal*, which seeks to revise existing EU laws in pursuit of carbon neutrality, and to set tariffs on imports that obstruct this. Another would be the use of executive discretion by political leaderships acting autonomously of parties and legislatures. A widely promoted idea in early 2021,

2 <https://www.theguardian.com/science/2010/mar/29/james-lovelock-climate-change>, 15.08.2023.

for example, was that newly elected U.S. President Joe Biden should sign a *Climate Emergency Executive Order* to strengthen presidential powers and bypass some of the constraints posed by Congress.³

Anyone who takes seriously the threat of climate change may be inclined to say ‘we need far more emergency politics than we’ve seen so far’. I’m certainly in favour of radical social and economic change to tackle the problem, but it’s worth highlighting two things. First, major transformation of this kind is likely to be successful and durable only to the extent it brings public opinion with it – and that means making a principled case for it, explaining why the changes involved are desirable, rather than pursuing them as a technical agenda independent of public opinion or presenting the changes as unavoidable. Second, one must recognise that not everyone who embraces a climate emergency politics is likely to be motivated by a sincere intent to limit global warming. Ideas of urgency and necessity can be recruited more widely, including by those more concerned with protecting their socio-economic interests or expanding their power. In this sense the usual concerns about ‘states of exception’ still apply.

Literatur

- Agamben, Giorgio, 2005: *State of Exception*, London / Chicago. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1134d6w.16>
- Agamben, Giorgio, 2021: *An welchem Punkt stehen wir? Die Epidemie als Politik*, Wien.
- Barczak, Tristan, 2021: *Der nervöse Staat: Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft*, 2. Auflage, Tübingen.
- Beck, Ulrich, 2007: *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Frankfurt (Main).
- Bell, Daniel S., 2015: ‘The China Model’. *Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, Princeton. <https://doi.org/10.1515/9781400865505>
- Collier, Stephen J. / Lakoff, Andrew, 2021: *The Government of Emergency: Vital Systems, Expertise, and the Politics of Security*, Princeton. <https://doi.org/10.1515/9780691228884>
- Hall, Kevin / Opitz, Sven / Scheuermann, Klaus, 2020: *Die Grenzen der Verwaltung in der Krise: Gesundheitsämter in ‚schwierigen Umwelten‘*. In: *Soziale Systeme* 25 (1), 217–225. <https://doi.org/10.1515/sosys-2020-0013>
- Hay, Colin, 1999: *Crisis and the structural Transformation of the State: Interrogating the Process of Change*. In: *British Journal of Politics and International Relations* 1 (3), 317–344. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.00018>
- Latour, Bruno, 2018: *Down to Earth. Politics in the New Climatic Regime*, Cambridge, UK / Medford, MA.
- Mezes, Carolin / Opitz, Sven, 2020: *Die (un)vorbereitete Pandemie und die Grenzen der Preparedness. Zur Biopolitik um COVID-19*. In: *Leviathan* 48 (3), 381–406. <https://doi.org/10.5771/0340-0425-2020-3-381>
- Opitz, Sven / Tellmann, Ute, 2015: *Future Emergencies: Temporal Politics in Law and Economy*. In: *Theory, Culture & Society* 32 (2), 107–129. <https://doi.org/10.1177/0263276414560416>
- Raimondi, Sara, 2016: *From Schmitt to Foucault. Inquiring the Relationship between Exception and Democracy*. In: *Democratic Theory* 3 (1), 52–70. <https://doi.org/10.3167/dt.2016.030104>

3 <https://www.washingtonpost.com/outlook/2021/01/29/biden-climate-change-emergency-executive-order/>, 15.08.2023.

- Riles, Annelise, 2005: A new Agenda for the cultural Study of Law: Taking on the Technicalities. In: *Buffalo Law Review* 53, 973–1034.
- Posner, Eric A. / Vermeule, Adrian, 2011: *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*, New York. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199765331.001.0001>
- Rossiter, Clinton, 1948: *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton.
- Scarry, Elaine, 2012: *Thinking in an Emergency*, New York / London.
- Scheppele, Kim L., 2005: Small emergencies. In: *Georgia Law Review* 40, 835–862.
- Scheuerman, William E., 2004: *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time*, Baltimore / London. <https://doi.org/10.1353/book.77226>
- Scheuerman, William E., 2022: Political Disobedience and the Climate Emergency. In: *Philosophy & Social Criticism* 48 (6), 791–812. <https://doi.org/10.1177/01914537211040566>
- Séville, Astrid, 2017: *There is no alternative. Politik zwischen Demokratie und Sachzwang*, Frankfurt (Main) / New York.
- Staab, Philipp: *Anpassung. Leitmotiv der nächsten Gesellschaft*, Berlin 2022.
- Weber, Max, 1926: *Politik als Beruf*, München.
- White, Jonathan, 2019: *Politics of Last Resort: Governing by Emergency in the European Union*, Oxford. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198791720.001.0001>
- White, Jonathan, 2023: Constitutionalizing the EU in an Age of Emergencies. In: *Journal of Common Market Studies* 61 (3), 781–796. <https://doi.org/10.1111/jcms.13415>