

Demokratie im Stresstest

Fegt die Pandemie demokratische Grundsätze hinweg? In Deutschland ist die Gefahr erfreulich gering, doch auch hier ist Vorsicht geboten.

Die Ausbreitung des Corona-Virus hat weltweit auch politisch einen Notstand heraufbeschworen. Staatliche Akteure sprechen Verbote aus und treffen drastische Entscheidungen, die das Leben und die Rechte der Bürgerinnen und Bürger massiv einschränken. Das entspricht den Merkmalen des politischen Ausnahmezustands – eine mit einer akuten Krise begründete Ausdehnung von Exekutivkompetenzen, die zur vorübergehenden Aufhebung von Freiheitsrechten führt.

Auch in einem demokratisch regierten Staat wie der Bundesrepublik Deutschland löst Corona solche einschränkende Maßnahmen aus. Es werden Reisebeschränkungen ausgesprochen und Grenzsicherungen angeordnet, damit also die „Freizügigkeit“, wie es so schön in Artikel 11 des Deutschen Grundgesetzes heißt, beschnitten. Das Gebot, die eigene Wohnung nur im dringendsten Bedarfsfall zu verlassen, setzt die in Artikel 8 garantierte „Versammlungsfreiheit“ teilweise außer Kraft. Schulen werden geschlossen, obwohl eine Schulpflicht besteht. Die Pflege der Sozialkontakte wird mit restriktiven Empfehlungen oder Ausgangssperren belegt, das kulturelle und sportliche Leben unter politischem Druck schlichtweg eingestellt, das öffentliche Leben, ein wesentliches Element der Demokratie, völlig heruntergefahren.

Den Parlamenten wird empfohlen, sofern sie überhaupt noch tagen, in proportional reduzierter Besetzung zusammenzukommen. Man denkt über Ministervollmachten und Rechtsverordnungen nach, die wegen ihrer Dringlichkeit dem Prozess der parlamentarischen Gesetzgebung entzogen bleiben sollen. Wahlen werden verschoben, politische Entscheidungen jenseits der gesundheitlichen Krisenbewältigung vertagt, kriegsähnliche Zustände ausgerufen. Stirbt die Demokratie an der pandemischen Seuche?

*Die Gefahr, dass die
Demokratie wegen des*

Die Gefahr, dass die Demokratie wegen des Virus dauerhaften Schaden nimmt, variiert je nach dem politischen Profil des

*Virus dauerhaften
Schaden nimmt, variiert je
nach dem politischen
Profil des
Regierungssystems und der
Funktionstüchtigkeit der
Gewaltenteilung.*

Regierungssystems und der Funktionstüchtigkeit der Gewaltenteilung. In Staaten, in denen sich eine starke präsidentiale Macht ausgeprägt hat, das Parlament von einer regierungstreuen Partei dominiert wird oder die Justiz nicht als verfassungsrechtliche Prüfungsinstanz fungiert, kippen virusbedingte Notfallregelungen unversehens in eine autoritäre Machtanmaßung von Exekutivorganen um. In Europa lässt sich das am Beispiel Ungarn beobachten, wo die Regierung von Ministerpräsident Viktor Orbán nicht nur das Parlament auf unbestimmte Zeit entmachtet, sondern gleich auch noch die allgemeine mediale Berichterstattung schärfer denn je reglementiert.

Ein solches Handeln entspricht dem klassischen Profil des politischen Ausnahmezustands. Der wird in seiner politischen Geschichte überwiegend als das Ergebnis eines politischen Putsches vorgestellt, in dessen Verlauf eine Herrscherpersönlichkeit die Macht an sich reißt, Verfassungsordnungen und demokratische Spielregeln außer Kraft setzt und per Führerbefehl und Dekreten einschneidende Entscheidungen fällt. Dagegen wirkt die auf das Virus und seine Bekämpfung gemünzte Kriegsrhetorik, die Präsidenten wie Emmanuel Macron oder Donald Trump pflegen, nur wie ein habitueller Abklatsch solch diktatorischer Anwendungen.

Wo, wie in Deutschland, die demokratische Struktur und Kultur einer Gesellschaft grundsätzlich intakt ist, nimmt der virusbedingte Ausnahmezustand eher eine unauffällige Gestalt an. Die Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Corona-Virus verleiten überwiegend eben nicht zur despotischen Machtpose einer Führungsgestalt, die sich in der Krise zum Retter der Nation stilisiert und sich darum bemüht, im Handstreich Verfassungsgrundsätze durch Befehlsstrukturen zu ersetzen. Es steht auch nicht die dem Ausnahmezustand üblicherweise zugeschriebene Suspendierung von Verfassungsnormen im Vordergrund, sondern umgekehrt die Durchsetzung von bestehenden, bislang wenig beachteten Normen unterhalb der Verfassungsebene. In der Corona-Krise kommen alle Zwangsmaßnahmen erstaunlich unpathetisch daher. Die „allgemeinen Anordnungen“ und die verbindlichen Maßregeln leiten sich aus einfachen Gesetzen ab, die überwiegend längst bestehen.

Unter demokratischen Gesichtspunkten bleibt freilich zu bedenken, dass die möglichen Maßnahmen, die in Vorschriften wie dem Infektionsschutzgesetz genannt werden, durchaus verfassungsrechtliche Folgewirkungen haben.

Auffällig ist, dass der deutsche Föderalismus bei allen Maßnahmen eine große Rolle spielt. Viele Menschen waren höchst verwundert und haben sich darüber beklagt, dass man nicht bundeseinheitliche Regelungen eingeführt hat, sondern die deutschen Bundesländer eigenverantwortlich handelten. Man mag in Schulschließungen oder verschobenen Abiturprüfungen, die je nach Bundesland zeitversetzt eingeführt werden, ein Manko der Krisenbewältigung sehen – eigentlich ist es der Ausweis eines funktionstüchtigen Föderalismus, der auch in der Belastungsprobe die gesetzgeberischen Autonomien der regionalen Ebene wahrt und zentralistische Machtanmaßung verhindert. Der in Deutschland historisch besonders gut begründete Vorrang des Dezentralen wird überraschenderweise immer noch mit Verwunderung zur Kenntnis genommen.

Unter demokratischen Gesichtspunkten bleibt freilich zu bedenken, dass die möglichen Maßnahmen, die in Vorschriften wie dem Infektionsschutzgesetz genannt werden, durchaus verfassungsrechtliche Folgewirkungen haben. Es wird in vielen der genannten Paragraphen lediglich nebenbei erwähnt, dass solche Einschränkungen von Grundrechten einer zeitlichen Limitierung unterstehen. Die Behörden und ihre Vorschriften sind also im Moment nicht als die zu vernachlässigenden Reste eines antiquierten, regelungswütigen Obrigkeitsstaates zu betrachten, sondern als markante politische Gestalter, die unser individuelles und öffentliches Leben massiv beeinflussen und eine verfassungsrelevante Einflussnahme ausüben.

Die Bevölkerung nimmt die entsprechenden Auflagen und Beschränkungen aber vorerst bereitwillig hin. Es herrscht eine erstaunlich breite Akzeptanz von Maßnahmen, die sich aus der akut gebotenen Anwendung von Verwaltungsvorschriften und den entsprechenden Amtshandlungen von Akteuren der gewählten politischen Exekutiven ableiten. Man kann darin auch ein Stück bürgerschaftliches und damit demokratisches Vertrauen in die bestehenden politischen Institutionen des Staates erkennen.

Der Ausnahmezustand

Insofern wird es auch gar nicht nötig, dass die politischen Führungspersonen als

*kann zur gut verborgenen
Regelhaftigkeit werden,
indem Exekutiven mit
dem fadenscheinigen
Argument des akuten
Handlungs-erfordernisses
immer mehr Macht an sich
reißen.*

heroische Krisenmanager mit einer spontan an sich gerissenen Befehlsgewalt in Erscheinung treten. Sie erscheinen vielmehr umso glaubwürdiger, je mehr sie die Rolle von nüchtern agierenden politischen Repräsentanten einnehmen, die jegliche Anordnung von Vorschriften mit rhetorischer Überzeugungsarbeit und Vernunftappellen an die Bürgerschaft verbinden. Hier sind, wiederum je nach Länderebene, interessante Unterschiede und unerwartete Profilierungsgewinne unter den jeweiligen Landesvätern und -müttern zu vermerken. Die Verbindlichkeit der Gesetzestreue soll weniger durch Sanktionsandrohungen, sondern vor allem durch vernünftige Einsicht und freiwillige Folgebereitschaft hergestellt werden.

Es herrscht also auch auf Seiten der Regierenden ein Vertrauen in die demokratische Fundierung und Akzeptanz der Herrschaftsbeziehungen. Allerdings meldet die Theorie des Ausnahmezustands hier Bedenken an. Denn darin findet sich der Verweis darauf, dass der Ausnahmezustand zur gut verborgenen Regelhaftigkeit werden kann, indem Exekutiven mit dem fadenscheinigen Argument des akuten Handlungserfordernisses schleichend immer mehr Macht an sich reißen, die Gewaltenteilung aushöhlen und darüber hinaus noch die Bürgerinnen und Bürger zu einer unbewussten, aber fest verinnerlichten Haltung treiben, in der man die obrigkeitliche Reglementierung nicht nur akzeptiert, sondern auch noch folgsam stützt und am Ende selbst für unausweichlich hält.

Aus der Beobachtung der öffentlichen Reaktionen auf die aktuellen Einschränkungen scheint allerdings mehr die bewusste Fügsamkeit als eine autoritätsgläubige Hörigkeit zu sprechen. Die Verweise auf die Ziele und Erfordernisse der kollektiven Lebensbewältigung durch Politik werden offenkundig nicht nur als hohle Krisenrhetorik wahrgenommen, sondern durchaus als eine sinnvolle Erinnerung an die urpolitische Aufgabe des Zusammenwirkens insbesondere in Notsituationen verstanden. Nur wenige widersetzen sich den Gemeinschaftsappellen und Kooperationszumutungen, und noch weniger rufen nach der Autoritätsperson, die per Befehlsstruktur und parlamentsferner Notverordnung die Krisenbewältigung betreibt.

Corona spielt bemerkenswerterweise nicht den rechtspopulistischen Systemfeinden in die Hände. Das hat seine Gründe. Das Volk als

wechselseitige Verbundenheit unter Menschen gewinnt in der Corona-Krise durchaus an Profil, nicht nur als abgeschottete Nationalgemeinschaft, die sich durch Grenzsicherungen vor der Ansteckung schützt, sondern als nationale und regionale Gemeinschaften von gleichermaßen Betroffenen einer weltweiten Pandemie, die zu kooperativem Verhalten zwingt, aber auch dazu ermuntert und zur Suche nach einer phantasievollen und vor allem gemeinsamen Bewältigung der Krise anstiftet. Das ist ein Element von Demokratie. Zu ihr gehört eben auch das Bewusstsein, dass wir uns als Individuen in unserer wechselseitigen Abhängigkeit voneinander erkennen.



Emanuel Richter

Aachen

Emanuel Richter ist nach Lehr- und Forschungstätigkeit in den USA seit 2000 Professor für Politikwissenschaft an der RWTH Aachen. Seine Forschungsschwerpunkte sind Demokratietheorie, europäische Integration und politische Systeme.