

3. Demokratie in unsicheren Zeiten: Ausnahmezustand als Dauerzustand?

TAMARA EHS

Der verfassungsrechtliche Ausnahmezustand und die Notstandsgesetze kamen zur Bekämpfung der Corona-Krise zwar nicht zur Anwendung, dennoch erlebte Deutschland lange Zeit eine Ausnahmesituation. Die Bürger*innen mussten weitreichende, manchmal überschießende Einschränkungen ihrer Freiheitsrechte ertragen; insbesondere die politischen Freiheitsrechte sind für die Teilnahme an der Demokratie aber wesentlich. Die Corona-Pandemie stellt deshalb nicht nur eine Gesundheitskrise dar, sondern zeitigt auch demokratische Folgen. Der Beitrag beschreibt die „demokratische Zumutung“ der Krisenpolitik und analysiert Deutschland im internationalen Vergleich. Er bringt zudem die soziale Frage von Demokratie ins Spiel und macht auf die Verschärfung gesellschaftlicher Ungleichheiten aufmerksam. Für eine demokratiekonforme Krisenpolitik muss deshalb der materiellen Sicherheit der Bürger*innen und ihrer politischen Beteiligung mehr Beachtung geschenkt werden.

■ Ausnahmezustand?

„Vernünftig ist, wer den Ausnahmezustand vermeidet“, heißt ein Essay des Philosophen Odo Marquard (2004) im Untertitel. So gesehen, war Deutschland während der Corona-Krise aus staatsorganisatorischer Sicht und im Vergleich mit anderen Staaten sehr vernünftig. Denn auch wenn wir alle eine extreme Ausnahmesituation erlebten, blieb uns der verfassungsrechtliche Ausnahmezustand doch erspart: Während im Ausnahmezustand die übliche Verfassung nicht gilt und eine Notstandsverfassung an ihre Stelle tritt, war in der Corona-Krise das Grundgesetz, das so konzipiert ist, „dass mit dem im Normalfall geltenden Sicherheitsrecht auch extreme Notsituationen grundsätzlich verfassungskonform ‚in den Griff‘ zu bekommen sind“ (Kersten/Rixen, 2020, S. 34), stets in Kraft. Zwar verfügt die Bundesrepublik seit 1968 über besondere Notstandsgesetze, aber diese wurden auch in der Corona-Krise nicht angewandt.

Für Matthias Lemke (2021, S. 51 ff.) von der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Lübeck zeigt sich darin ein Lerneffekt aus den Erfahrungen mit der Weimarer Republik: Die Weimarer Reichsverfassung hatte der Exekutive weitreichende Handlungsvollmachten bei der Krisenintervention eingeräumt. Die Regierung war dieser Verantwortung allerdings nicht gerecht geworden, hatte das autoritäre Möglichkeitsfenster weit geöffnet und letztlich die Demokratie beseitigt. Der Ausnahmezustand der Weimarer Republik in den 1930er Jahren hatte demnach wesentlich zu ihrem Untergang beigetragen. Aus diesen historischen Einsichten zog das Grundgesetz seine Konsequenzen und verzichtete anfänglich gänzlich auf den verfassungsrechtlichen Ausnahmezustand. Erst nach jahrelangen kontroversen Debatten und unter massivem öffentlichem Protest wurden 1968 die Notstandsgesetze verabschiedet. Das Novum – und auch die Besonderheit gegenüber den Verfassungen anderer Staaten – der Notstandsgesetze bestand darin, dass der Ausnahmezustand nicht die „Stunde der Exekutive“ einläutet, sondern die Legislative (also das Parlament) eine starke Rolle spielt. „Schon von der Anlage her ist Krisenmanagement in der bundesrepublikanischen Tradition damit nicht mehr das vermeintliche starke Machtwort, sondern

die gemeinsame Suche nach Lösungen, im Übrigen in strikt ziviler und nicht in militärischer Verantwortung“ (Lemke, 2021, S. 52). Selbst im Notstand kann die Bundesregierung nicht ohne Zustimmung von Bundestag und Bundesrat tätig werden. Die „Diktaturgewalt des Reichspräsidenten“, wie sie die Weimarer Reichsverfassung kannte, gibt es nicht mehr. Die Bundeskanzlerin und der Gesundheitsminister mögen politisch eine Führungsrolle in der Corona-Krise eingenommen haben, verfassungsrechtlich allerdings sind sie eingehengt, dem Parlament verpflichtet – und somit der Demokratie. Das bedeutet auch, dass sämtliche Maßnahmen, die in der Corona-Krise getroffen wurden und werden, am Grundgesetz zu messen sind. Sie sind demnach verfassungskonform oder verfassungswidrig und wir können die Gerichte bemühen, die getroffenen Maßnahmen zu überprüfen. Alle unsere demokratischen und freiheitlichen Grundrechte hatten auch in der Corona-Krise Bestand, selbst wenn sie eingeschränkt waren.

■ Freiheit und/oder Sicherheit

Obwohl der Corona-Krise auf Grundlage der Verfassung und einfacher Gesetze, wie allen voran dem Infektionsschutzgesetz, beigekommen wurde, lebten wir doch lange Zeit „gefühlte im Ausnahmezustand: mit drastischen Beschränkungen des wirtschaftlichen wie des privaten Lebens, in einem Zustand von Gesellschaft, die nach und nach auf null heruntergefahren wird“, formulierte Uwe Volkmann, Professor für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main, in der ersten Akutphase im März 2020 (Volkmann, 2020). Tatsächlich hatten jene unter uns, die in Deutschland aufgewachsen und nicht etwa aus einem Kriegsgebiet geflohen waren, eine solche Situation noch nie erlebt. Alles, was man tags zuvor noch zum normalen Alltag gezählt hatte, von Schule über Bundesliga bis Kinobesuch und Shoppen, war plötzlich nicht mehr möglich, und noch dazu war unser Leben oder zumindest unsere Gesundheit bedroht. Wir waren der „doppelten Unverfügbarkeit in der Katast-



Abb. 1 Aufkleber „Treibt Bonn den Notstand aus“ © Lebendiges Museum Online, Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, <https://www.hdg.de/lemo/bestand/objekt/alltagkultur-aufkleber-gegen-notstandsgesetzgebung.html> (23.02.2021)

rophe“ (Lemke, 2021, S. 12) ausgeliefert: Das Virus bedrohte nicht nur unsere Unversehrtheit, sondern mittels des Krisenmanagements auch unsere Freiheit. Plötzlich war beides in Frage gestellt.

Das Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit zeigte sich selten so vehement wie in der Corona-Krise. Denn der Staat geriet in den Zielkonflikt, sowohl die Gesundheit als auch die Freiheitsrechte zu schützen. Er hat aber nicht das eine oder das andere zu gewährleisten, sondern beides, weil alle Grundrechte normativ auf der gleichen Stufe stehen, also keiner durch „Systemrelevanz“ begründeten Hierarchie unterliegen (Ehs, 2020). Das Schutz- und Sicherheitsversprechen war ideengeschichtlich betrachtet das zentrale Motiv der Staatenbildung, wie zum Beispiel die englischen Staatstheoretiker Thomas Hobbes und John Locke schon 1651 im Leviathan beziehungsweise 1690 in den Two Treatises of Government darlegten. „Doch Sicherheit stand und steht nie alleine, sie erfüllt einen Zweck. Dieser Zweck ist die Freiheit, wohl verstanden nicht als bloße Abwesenheit von Zwang, sondern als Aufruf zur selbstbestimmten Zwecksetzung eines Jeden in der Gemeinschaft“, erinnert Lemke (2020, S. 91). Freiheit ist daher nicht als Egoismus und Rücksichtslosigkeit zu verstehen, jederzeit alles tun zu können, was gerade beliebt – das wäre bloß das Recht des Stärkeren – sondern Freiheit ist an die Gesellschaft gebunden. In den Freiheitsrechten kommt stets auch die Verantwortung gegenüber den Mitmenschen zum Tragen, was Hegel 1820 in den Grundlinien der Philosophie des Rechts als verwirklichte Freiheit im sittlichen Staat verstand: Ich bin frei in der Gesellschaft, nicht frei von der Gesellschaft.

Freiheitsrechte als Voraussetzung der Demokratie

Wenn wir heute in der Öffentlichkeit frei unsere Meinung äußern und an Demonstrationen teilnehmen können, wenn wir unsere Ausbildung und unseren Beruf frei wählen können, wenn unsere Daten geschützt werden müssen, dann weil wir uns diese Grundrechte als Gesellschaft erarbeitet haben. Die Gewährleistung jener Rechte haben wir dem Staat übertragen. Diese Freiheitsrechte, die im Grundgesetz nachzulesen sind, hat der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern zu gewährleisten, nicht bloß zu gewähren. Der Unterschied ist wesentlich, wie Lutz Friedrich, Wissenschaftler am Institut für Öffentliches Recht und Politik an der Universität Münster, verdeutlicht: „Grundrechtliche Freiheit wird dem Einzelnen nicht derart gönnerhaft vom Staat gewährt, sondern durch den Staat gewährleistet. Das ist weniger terminologische Petitesse als vielmehr sprachlicher Ausdruck einer historischen Errungenschaft, derer sich die Rechtsordnung nicht einmal im größten Notstand begeben kann, ohne sich selbst aufzugeben: Nicht der Bürger ist um des Staates willen da, sondern der Staat für den Bürger. Dieser entscheidet selbst, ob, wann und wie er von seiner Freiheit Gebrauch macht. Einem allgemeinen Ordnungsvorbehalt ist er dabei ausdrücklich nicht unterworfen“ (Friedrich, 2020).

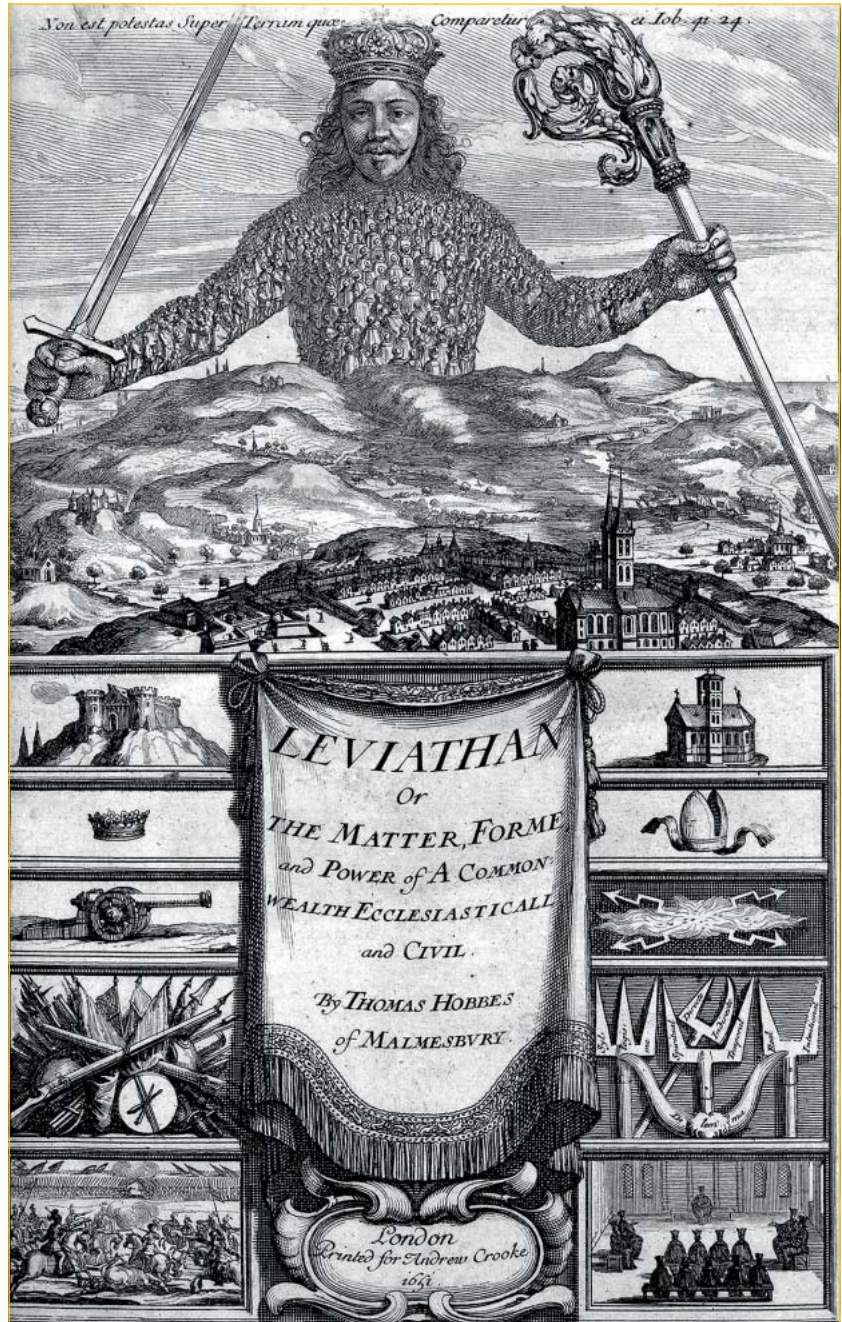


Abb. 2 Titelblatt von Thomas Hobbes' Leviathan

© <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Leviathan.jpg> (23.02.2021)

Während der Corona-Krise wurden allerdings zahlreiche Freiheitsrechte durch die kommunal zuständigen Ordnungsbehörden extrem und manchmal über Gebühr eingeschränkt, darunter politische Freiheitsrechte wie das Versammlungsrecht, das für unsere Teilnahme an der Demokratie wesentlich ist. Auf der vor allem zu Beginn der Krise unter großem Zeitdruck erfolgten Suche nach dem Ausgleich zwischen Sicherheit und Freiheit wurden die Freiheitsrechte und damit unsere demokratischen Möglichkeiten ohne umfassende politische Diskussion an den Rand gedrängt. Die Corona-Pandemie stellte somit nicht nur eine Gesundheitskrise dar, sondern hatte auch für die Freiheitsrechte und somit für die Demokratie einschneidende Folgen. Wie in den meisten anderen Staaten der Welt griff auch die deutsche Politik zum Schutz der Gesundheit erheblich in unsere Grundrechte ein: Aufgrund der Ausgangsbeschränkungen war die Freizügigkeit der Person (Artikel 11 Grundgesetz) beschnitten, aufgrund der Schließung von Kinos, Schwimmbädern etc. war das Recht auf Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 GG) eingeschränkt, aufgrund



Abb. 3 „Corona-Diktatur“

© Gerhard Mester, 2021

der Demonstrationsverbote war die Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG) nicht mehr gewährleistet, aufgrund der Schließung von Gaststätten und Geschäften war das Recht auf Berufsfreiheit (Artikel 12 GG) nicht mehr vollumfänglich gegeben etc.

Freiheitsrechte gelten aber nicht absolut, sondern können eingeschränkt werden, wenn es für die Sicherheit der Gesellschaft erforderlich ist. Nur ganz wenige Grundrechte wie beispielsweise die Würde des Menschen (Artikel 1 Grundgesetz) sind „unantastbar“. Die meisten anderen Grundrechte, darunter sämtliche politische Freiheitsrechte, dürfen eingeschränkt werden. So kennt etwa die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die in Deutschland in Quasiverfassungsrang steht, zu jedem im ersten Absatz dargelegten Freiheitsrecht noch einen zweiten Absatz, der die Möglichkeit der Einschränkung erläutert: „Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“ Und auch das Infektionsschutzgesetz erlaubt umfassende Einschränkungen der Grundrechte.

■ Demokratische Zumutung

All die Einschränkungen unserer Freiheitsrechte, die wir im Laufe der Corona-Krise erleben mussten, sind zwar in einer Demokratie rechtlich möglich, stellten aber für viele von uns eine persönliche Zumutung dar. Wie Bundeskanzlerin Angela Merkel schon bei ihrer Regierungserklärung am 23. April 2020 richtig äußerte, waren sie ebenso sehr eine „demokratische Zumutung“. Denn auch wenn Einschränkungen der Freiheitsrechte gemäß Grundgesetz und EMRK möglich sind, ist der Grat zwischen Missbrauch und Notwendigkeit oft schmal, wie wir aus der Geschichte leidvoll wissen. Deshalb müssen Bürgerinnen und Bürger besonders achtsam sein, wenn der Staat jene Freiheitsrechte, die ihm in oft mühsamen demokratischen Kämpfen abgerungen worden waren, nicht mehr gewährleistet. Stets ist zu bedenken und zu beurteilen: Auch massive Rechtseingriffe – wie wir sie in den diversen „Lockdowns“ er-

lebt haben – können gerechtfertigt und rechtmäßig sein; sie müssen aber eine gesetzliche Basis haben, verhältnismäßig sein und das gelindere Mittel darstellen.

Als Bürgerinnen und Bürger dürfen wir erwarten und einfordern, dass die Demokratie auch in der Krise funktioniert, zumal, wie oben erläutert, kein verfassungsrechtlicher Ausnahmezustand ausgerufen wurde. Demokratie umfasst aber mehr als zu wählen und auch mehr als nur das Parlament. Für eine etablierte Demokratie wie die deutsche genügen derartige Minimalanforderungen nicht. Gemäß dem Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel vom Wissenschaftszentrum Berlin ist eine vollwertige Demokratie eingewoben in ein System aus fünf Teilregimen (Wahlen, politische Partizipationsrechte, bürgerliche Freiheitsrechte, institutionelle Sicherung der Gewaltenteilung sowie Garantie der effektiven Regierungsgewalt), die miteinander verbunden sind. Man spricht daher von einer rechtsstaatlich „eingebetteten Demokratie“ (Merkel, 2016). Wollen wir also beurteilen, inwiefern die Corona-Krise eine demokratische Zumutung war, sind die einzelnen Teilbereiche einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Wir müssen uns ansehen, ob die Staatsorganisation auch im Krisenmodus so funktionierte, dass sie den grundrechtlich verbürgten Ansprüchen gerecht wird.

Ich fokussiere aus Platzgründen auf die in der Corona-Krise aus Sicht der Demokratiewissenschaft dringend hervorzuhebenden Bereiche:

■ Wahlen

Deutschland hatte das Glück, im Jahr 2020 während einer Pandemie nicht auch noch bundesweite Wahlen organisieren zu müssen. Betroffen waren aber zum Beispiel die Bürgermeisterwahlen in Hessen, die ursprünglich an Sonntagen zwischen April und Oktober geplant gewesen waren, und der zweite Wahlgang der Kommunalwahlen in Bayern sowie die Oberbürgermeisterstichwahl in München am 29. März, die mitten in die erste Akutphase der Corona-Krise fielen. Hierbei zeigte sich eine erste „staatsor-

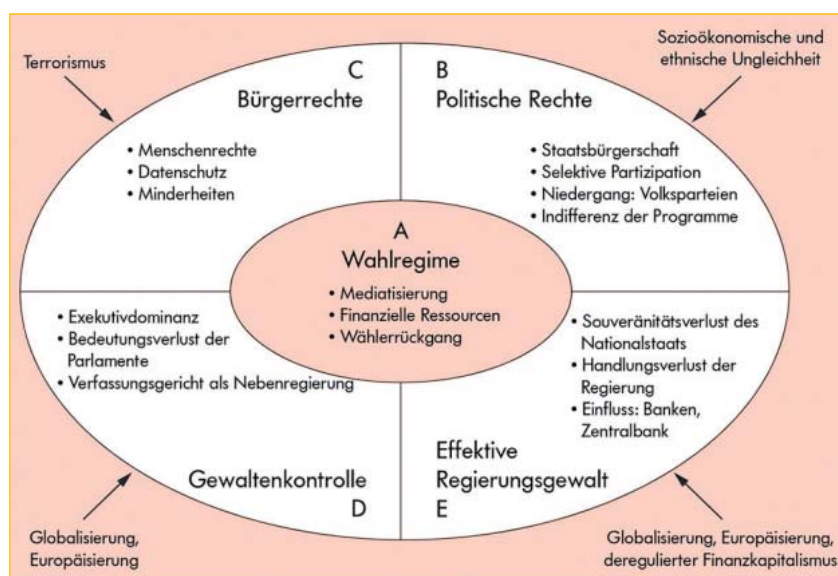


Abb. 4 „Eingebettete Demokratie“

© Wolfgang Merkel: Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff, in: APuZ, Repräsentation in der Krise? 40–42/2016, <https://www.bpb.de/apuz/234695/krise-der-demokratie-anmerkungen-zu-einem-schwierigen-begriff?p=all> (23.02.2021)

ganisatorische Unsicherheit“ (Kersten/Rixen, 2020, S. 42), weil die Anordnung einer bloßen Briefwahl, um physischen Kontakt im Wahllokal zu vermeiden, zunächst nur durch ministerielle Allgemeinverfügung getroffen worden war. Doch auch in der Krise verlangt die Demokratie, dass nicht nur ein*e Minister*in, sondern dass das Parlament, in diesem Fall der Bayerische Landtag, das Sagen hat. Entsprechend erließ der Landtag umgehend ein Gesetz.

In anderen Staaten wurden Wahlen abgesagt und verschoben. In Österreich betraf es die für März angesetzten Kommunalwahlen in der Steiermark und in Vorarlberg, in Italien und Russland wurden wichtige Referenden, in Nordmazedonien die Parlamentswahlen verschoben etc. Doch Wahlen zu verschieben, kann stets nur das absolut letzte Mittel sein. Denn zum Schutz der Demokratie sieht die Verfassung strenge Fristen vor, wann Wahlen abzuhalten sind. Wahlen nehmen in der Demokratie nämlich eine zentrale Position ein. Sie sind nicht nur der sichtbarste Ausdruck der Volkssouveränität, sondern auch jene Beteiligungsform, die besonders niederschwellig ist und an der – etwa im Gegensatz zu Bürgerinitiativen oder Demonstrationen – besonders viele Menschen teilnehmen. Sie dienen der Herrschaftskontrolle und der Legitimation von Politiker*innen. Damit sich Bundestag und Bundesregierung nicht davor drücken können, an der Wahlurne beurteilt und zur Verantwortung gezogen zu werden, regelt das Grundgesetz: „Die Neuwahl findet frühestens sechsendvierzig, spätestens achtundvierzig Monate nach Beginn der Wahlperiode statt“ (Artikel 39 Absatz 1 Satz 3 GG). Deshalb haben spätestens im Herbst 2021 Bundestagswahlen stattzufinden.

Vermutlich sind die Akutphasen der Corona-Krise im Herbst 2021 weitgehend überwunden. Dennoch war dies wohl nicht die letzte Krise, weshalb die Bundesrepublik aufgerufen ist, Überlegungen anzustellen, wie Wahlkämpfe und Wahlen auch inmitten einer Krise gestaltet werden können. Dass Wahlen auch dann möglich sind, bewies beispielsweise Südkorea, wo am 15. April 2020 mitten in der Pandemie unter Schutzvorkehrungen Wahlen stattfanden: Um Menschenansammlungen zu vermeiden, hatte man den Wahltag auf drei Tage gestreckt, zudem mussten die Wähler*innen Abstand zueinander halten, Maske tragen und beim Ausfüllen des Wahlzettels Einmalhandschuhe überziehen. All diese Maßnahmen wurden von unzähligen Ordner*innen begleitet, die zudem am Eingang zum Wahllokal Fieber maßen. Die Wahlbeteiligung lag trotz Krise höher als vier Jahre zuvor.

In Deutschland kommt im Gegensatz zu Südkorea auch die Möglichkeit der Briefwahl hinzu, um physischen Kontakt im Wahllokal gänzlich zu vermeiden. Eine generelle Briefwahl wäre ausnahmsweise möglich, wie bereits die Stichwahl in Bayern zeigte. Es bräuchte nur ein besonderes Bemühen um die Demokratie, wie es zum Beispiel der schweizerische Kanton Genf im April 2020 an den Tag legte: Der Genfer Staatsrat hatte in der ersten Akutphase der Corona-Krise kurzerhand entschieden, den Wahlgang am 5. April trotzdem durchzuführen, dafür aber die bestmöglichen Sicherheitsvorkehrungen zu treffen. Folglich durfte nur brieflich gewählt werden, und die Anzahl der Personen, welche die Wahlzettel auszählten, war stark reduziert. Die Resultate konnten deshalb nicht wie üblicherweise im Verlauf des Wahlsonntags, sondern erst am Dienstagabend kommuniziert werden. Um möglichst allen wahlberechtigten Bürger*innen, also auch den Risikogruppen, denen sogar vom Gang zum Briefkasten abgeraten war, die Teilnahme an der Wahl zu ermöglichen, schickten die Genfer Gemeinden außerdem Polizist*innen aus, um bei den Risikopersonen die Wahlzettel persönlich abzuholen. Solch ein Aufwand, eine Wahl und die Teilhabe an ihr auch in Ausnahmesitua-



Abb. 5 „Gemeindepolizisten holen bei den Genfer Gemeindewahlen die Wahlkuverts vor Ort ab.“
© picture alliance/KEYSTONE / MARTIAL TREZZINI

tionen zu arrangieren, ist nicht nur möglich, sondern in der Demokratie geboten.

■ Bürgerliche Freiheitsrechte

Wahlen und sonstige politische Partizipationsrechte bedürfen der Ergänzung durch die Freiheitsrechte. Im Zusammenhang mit der Corona-Krise war und ist es allen voran die Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG), der besondere Beachtung geschenkt werden muss. Seitens besorgter Bürgerinnen und Bürger kam etwa die Frage auf, ob man denn gerade in der Pandemie an einer Demonstration teilnehmen müsse. Vom Standpunkt des demokratischen Rechtsstaats aus gesehen, stellt sich diese Frage aber nie. Aus Sicht der Freiheitsrechte geht es lediglich darum, dass der Staat alles Mögliche unternimmt, um das Versammlungsrecht auch in der Krise zu gewährleisten, und jegliche Einschränkung nur das letzte Mittel sein darf. Diesem Anspruch wurden die Staatsorgane aber nicht immer gerecht. Tatsächlich verhängten alle Bundesländer bis auf Bremen während der ersten Akutphase der Krise auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes umfassende und pauschale Versammlungsverbote. Für die Staatsrechtslehrer Jens Kersten und Stephan Rixen stellen diese Versammlungsverbote „ein bleibendes Lehrstück dafür dar [...], wie ein Verfassungsstaat (nicht) auf eine Krise reagieren sollte: Die umfassenden Versammlungsverbote waren verfassungswidrig“ (Kersten/Rixen, 2020, S. 60). Deshalb gab das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) schon im April 2020 in einem Eilverfahren einer Verfassungsbeschwerde Recht und leistete damit einen wesentlichen Beitrag zur Aufrechterhaltung grundlegender demokratischer Praktiken auch in der Krise.

Die Versammlungsfreiheit ist aus Sicht der Demokratiewissenschaft ein ganz besonderes Gut, kommt sie doch aufgrund der europäischen Menschenrechtsstandards in Deutschland allen Menschen zu, egal welcher Staatsbürgerschaft. Sie ist ein Menschenrecht und daher eine Form des politischen Widerspruchs, deren Einschränkung jene mit eigener Härte trifft, die ansonsten nicht einmal über Wahlen und andere politische Partizipationsrechte mitreden dürfen. Gewiss können Demonstrationen untersagt werden, allerdings nicht pauschal, ohne Beurteilung des Einzelfalls. Selbst in der Krise „darf nicht alleine vom Vorliegen einer Versammlung auf deren Gefährlichkeit geschlossen werden“, wie Andreas Gutmann und Nils Kohlmeier vom Zentrum für Europäische Rechtspolitik zu bedenken gaben (Gutmann/Kohlmeier, 2020). Allein vom Vorliegen einer Versammlung auf deren Gefährlichkeit zu schließen, war weder verhältnismäßig noch sachlich gerecht-

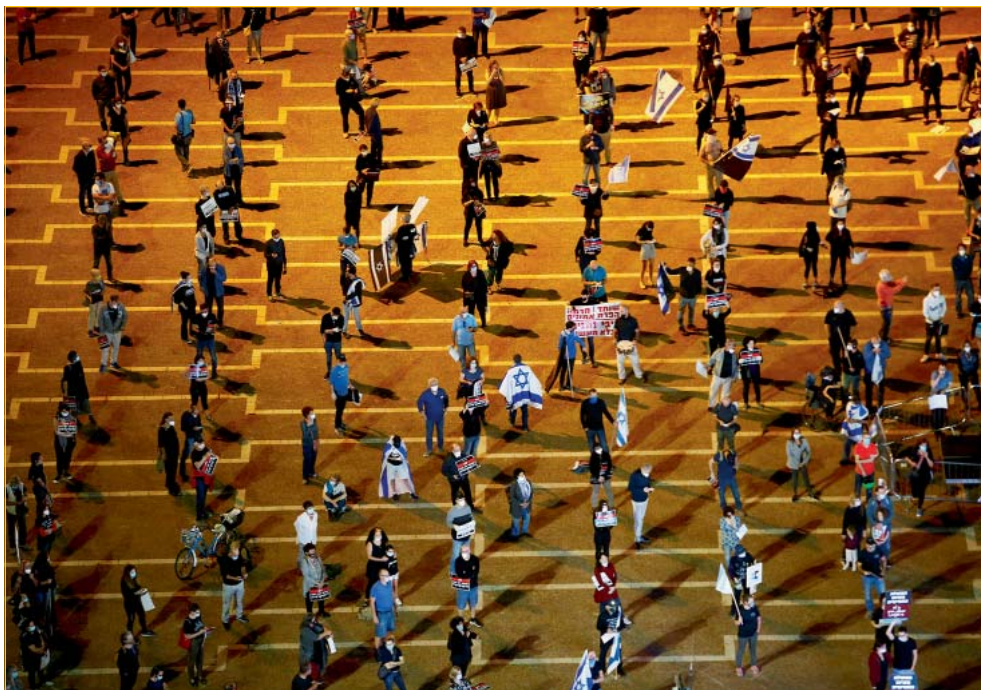


Abb. 6 „Kontaktverbot beachtet. Alle zwei Meter ein Demonstrant, so wurde in Tel Aviv protestiert.“

© FOTO: CORINNA KERN/REUTERS

fertigt noch das gelindere Mittel. Außerdem hatten schon damals beispielsweise Demonstrierende in Israel belegt, dass man sich sehr wohl „coronakonform“ mit Mundschutz und am Boden verzeichneten Abstandsmessern versammeln kann und es ja gerade die Aufgabe der Polizei ist, in Zusammenarbeit mit den Veranstalter*innen für die Einhaltung von Abstandsregeln zu sorgen.

Da im Laufe der Corona-Krise europaweit unverhältnismäßige Demonstrationsverbote überhandnahmen, sah sich das Europäische Parlament zu einer „Resolution zu den Auswirkungen der COVID-19-Maßnahmen auf Demokratie, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit“ gezwungen. Darin forderte es „die Mitgliedstaaten auf, die Versammlungsfreiheit nur dann einzuschränken, wenn dies angesichts der örtlichen epidemiologischen Situation unbedingt erforderlich, gerechtfertigt und verhältnismäßig ist, und das Demonstrationsverbot nicht dazu einzusetzen, umstrittene Maßnahmen zu ergreifen, die, auch wenn sie nicht mit COVID-19 zusammenhängen, eine ordnungsgemäße öffentliche und demokratische Debatte verdienen würden.“ Das Europäische Parlament zeigt sich besorgt, dass weitreichende politische Entscheidungen getroffen werden, während die Bürgerinnen und Bürger aufgrund der Corona-Krise in ihren politischen Teilhabe- und Freiheitsrechten eingeschränkt sind und deshalb ihren Unmut nur unzureichend äußern können. Denn auf diese Weise könnte die Ausnahmesituation einiger Monate dauerhafte politische Auswirkungen haben, die gar nicht in unmittelbarem inhaltlichen Zusammenhang mit der Krise stehen.

■ Institutionelle Sicherung der Gewaltenteilung

Diesem Teilsystem der eingebetteten Demokratie fällt gerade in Krisensituationen eine wichtige Rolle zu. Es betrifft die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Regierungshandelns. Jene Überprüfung kommt insbesondere den Verwaltungsgerichten und dem BVerfG zu, aber auch der Opposition, weswegen die Funktionsfähigkeit des Parlaments zentral ist. Da in Deutschland kein verfassungsrechtlicher Ausnahmezustand ausgerufen worden war und selbst im Rahmen der Notstandsgesetze das Parlament nicht abtreten würde, musste der Bundestag darauf achten, handlungsfähig zu bleiben.

Er änderte hierfür am 25. März 2020 die Geschäftsordnung, sodass die Abgeordneten trotz der Corona-Maßnahmen nicht an der Ausübung ihres Mandats gehindert werden können. Dass solch ein Beschluss nicht selbstverständlich ist, sondern manch andere Regierung autokratisch reagierte und auf die parlamentarische Kontrolle verzichtete, zeigte das Beispiel Ungarn. Das ungarische Notstandsgesetz gestattete Ministerpräsidenten Viktor Orbán unbefristetes Regieren per Dekret, das er für weitreichende Einschränkungen von Bürgerrechten und zur nachhaltigen politischen Umgestaltung nutzte.

Doch auch in Deutschland offenbarten sich im Laufe der Krise autoritäre Elemente, insbesondere wenn Minister*innen Lust am „Durchregieren“ zeigten und die Opposition sie nicht bremste.

Zu kritisieren ist die bei Abschluss dieses Beitrags noch immer in Geltung stehende Verordnungsermächtigung an den Bundesgesundheitsminister Jens Spahn auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes, bei dessen Neufassung ein „Gesundheitsnotstand“ geschaffen worden war. Sie gestattet ihm umfänglichen Gestaltungsspielraum, der auch von Parlamentsgesetzen abweichen kann. Damit aber wird die demokratische Verantwortung des Parlaments negiert. Wie oben dargestellt, entscheidet in Deutschland selbst in der Krise nicht der „starke Mann“ mit Sonderrechten, sondern die Demokratie verlangt Diskussion, also die Kontroll- und Alternativmacht des Parlaments. Um in einer Demokratie zu guten Entscheidungen zu gelangen, müssen alle Betroffenen in die Überlegungen miteinbezogen werden. Hierfür „benötigen wir das Erfahrungswissen aller Verfassungsorgane und der gesamten Zivilgesellschaft“; daher sei auch organisationsrechtlich „nichts falscher als (den) Gesundheitsminister mit einem Sonderverordnungsrecht auszustatten“, meint Oliver Lepsius, Professor für Öffentliches Recht und Verfassungstheorie an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (Lepsius, 2020). Laut Matthias Lemke eröffneten die pauschalen Generalermächtigungen des Infektionsschutzgesetzes „eine Art autoritäres Gelegenheitsfenster“ (Lemke, 2021, S. 155).

Dieses Fenster nach Möglichkeit wieder zu schließen, ist vor allem Aufgabe der Gerichte. Die Verwaltungsgerichte der Länder und das BVerfG mahnten in Verteidigung der demokratischen Freiheitsrechte zu notwendigen Korrekturen. Gerichte stellen somit wichtige Bollwerke der Demokratie dar. An ihnen scheitern Machtanmaßung und autokratische Tendenzen. Aus diesem Grund greifen illiberale Politiker*innen wie in Ungarn oder Polen stets vehement die Verfassungsgerichte an, die ihnen ansonsten bei ihrer Machtentfaltung im Weg stehen. Können Gerichte den Angriffen nicht mehr Stand halten, wird der Ausnahmezustand schnell zum Dauerzustand, weil uns niemand mehr zu unserem Recht verhilft.

Deshalb kommt es bei der Beurteilung der Corona-Krise nicht darauf an, dass gar keine Fehler passieren, sondern wie der Staat auf Fehler, d. h. auf Rechtsverletzungen reagiert: Gibt es eine intakte inner- und außerparlamentarische Opposition sowie Möglichkeiten zur freien Meinungsäußerung alternativer Wege in und aus der Krise? Gibt es eine funktionstüchtige, unabhängige Gerichts-

barkeit, die den anderen Staatsorganen deren verfassungsrechtliche Grenzen aufzeigt? Gibt es also eine lebendige „eingebettete Demokratie“?

■ Ungleichheit: Krise als Dauerzustand

Obwohl die Pandemiebekämpfungsmaßnahmen bereits einer begleitenden Kontrolle durch Parlament und Gerichte unterzogen werden, müssen doch auch wir Bürger*innen gemeinsam erst gründlich evaluieren, was all diese Eingriffe gesamtgesellschaftlich bedeuten. Denn auch wenn die handelnden Staatsorgane etwa im Bereich des Versammlungsrechts eine Lernkurve aufweisen, stehen einige erforderliche Schritte aus der Corona-Krise noch aus. Die Pandemie war nämlich nicht die große „Gleichmacherin“, als die sie zu Beginn gern apostrophiert wurde. Sie zeigte uns vielmehr die Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft auf. Gleichheit aber ist eine wichtige Voraussetzung der Demokratie. Denn die Demokratie beansprucht „das gleiche Recht aller Bürger*innen auf Teilhabe an der kollektiven Gestaltung der sie gleichermaßen betreffenden gesellschaftlichen Lebensverhältnisse“, so der Soziologe Stephan Lessenich von der Ludwig-Maximilians-Universität München (Lessenich, 2019, S. 18).

Dieses gleiche Recht auf Teilhabe ist nicht nur formal zu verstehen: Es genügt dem demokratischen Anspruch nicht, dass Menschen allein mit gleichen Teilhabe- und Freiheitsrechten ausgestattet sind, vielmehr müssen auch die Voraussetzungen zur Partizipation gleich verteilt sein. Hier kommt die soziale Frage von Demokratie ins Spiel. Zahlreiche Untersuchungen (Schäfer, 2015; Ehs 2019a) weisen darauf hin, dass die gesellschaftliche Position – festgemacht an der Verfügbarkeit von sozio-ökonomischen Ressourcen – die politische Teilhabe beeinflusst: Wer über mehr Ressourcen im Sinne von höherem Einkommen und besserer Bildung verfügt, nimmt auch eher demokratische Rechte wahr und beteiligt sich an der Demokratie. So ist etwa die Wahlbeteiligung in Deutschland höchst ungleich verteilt und diejenigen, die ihr Wahlrecht nicht ausüben, entstammen hauptsächlich der benachteiligten Klasse. Nun erreicht die ökonomische Ungleichheit in Deutschland wohl noch lange nicht das Niveau der USA oder des Vereinigten Königreichs. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte hat sie jedoch deutlich zugenommen: Seit den 1980er Jahren steigen atypische Beschäftigungsverhältnisse an und insgesamt wurde es schwieriger, einen (gut abgesicherten) Arbeitsplatz zu finden und diesen langfristig zu behalten. Im Vergleich zu unselbständigen Einkommen sind Unternehmens- und Vermögenserträge überproportional angestiegen, bei den Einkommen haben wiederum die höheren weitaus stärker zugelegt als die niedrigeren. Im selben Zeitraum wurde der Zugang zu sozialen Sicherungsleistungen erschwert und deren Höhe reduziert. Die Corona-Krise verschärft nun diese Entwicklungen und birgt die Gefahr, die Krise zum Dauerzustand zu machen.

Da die sozio-ökonomische Ungleichheit auf die Zufriedenheit mit der Demokratie drückt und politische Beteiligung behindert, könnte es zu einer weiteren Polarisierung der Gesellschaft und Zunahme autoritärer Tendenzen kommen. Lemke (2021, S. 222) spricht sich deshalb dafür aus, einen Sozialnotstand auszurufen, um soziale Härten infolge der Pandemiebekämpfungsmaßnahmen angemessen auffangen zu können. Immerhin besteht in der Bundesrepublik „das Ideal der ‚sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaats‘“, wie das BVerfG schon 1956 fest-

stellte. Dieses Sozialstaatsprinzip muss zur Überwindung der sich vertiefenden Ungleichheit dringend in Erinnerung gerufen werden. Das Krisenmanagement ist nämlich nur dann demokratiekonform, wenn es der materiellen Sicherheit der Bürger*innen ebenso viel Aufmerksamkeit schenkt wie ihrer körperlichen Unversehrtheit beim Schutz vor dem Coronavirus.

■ Die Stunde der Bürgergesellschaft

Im Laufe der Krise konnten wir bereits miterleben, wozu der Staat fähig ist – im Negativen wie im Positiven. Er konnte über Wochen und Monate vehement in unseren Alltag eingreifen und aufgrund der Angstsituation lange Zeit weitgehend unwidersprochen einen erstarkten autoritären Politikmodus an den Tag legen, uns gar das Sitzen auf der Parkbank verbieten; er gewährte uns aber auch „Einblicke in den infrastrukturellen Maschinenraum des Sozialstaats“ (Kersten/Rixen, 2020, S. 67), der sich in arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen wie Kurzarbeit, Fixkostenerstattung und „Sozialschutzpaketen“ manifestierte. Nun gilt es, politisch wieder vermehrt auf die Bürgergesellschaft zu setzen. Wir haben gelernt, dass es den verfassungsrechtlichen Ausnahmezustand nicht braucht und man auch die schwerste Krise auf dem Boden des Grundgesetzes und mit den Mitteln der Demokratie bearbeiten kann. Es braucht keine autoritären Maßnahmen, also nicht weniger Demokratie, sondern eine kluge Weiterentwicklung der Demokratie. Die bereits erwähnte Resolution des Europäischen Parlaments fordert deshalb „die Mitgliedstaaten auf, bei der Ergreifung neuer Maßnahmen auf das Fachwissen eines breiten Spektrums von Experten und Interessengruppen, einschließlich nationaler Menschenrechtsinstitutionen, Ombudsstellen und der Zivilgesellschaft, zurückzugreifen und diese proaktiv zu konsultieren.“ Der Einbezug der Bürgergesellschaft in die Erstellung und nun vor allem in die Weiterentwicklung der Corona-Politik eröffnet die Chance, auf Basis der kollektiven Erfahrung gemeinsame Entscheidungen zu treffen.

Dies geschieht zum Beispiel durch Bürgerräte (Ehs, 2019b): In Augsburg tritt seit November 2020 einmal im Monat der „Bürgerbeirat Corona“ zusammen. Im britischen Bristol lief im Spätsommer die Bürgerbefragung „Your City Our Future“ und Anfang 2021

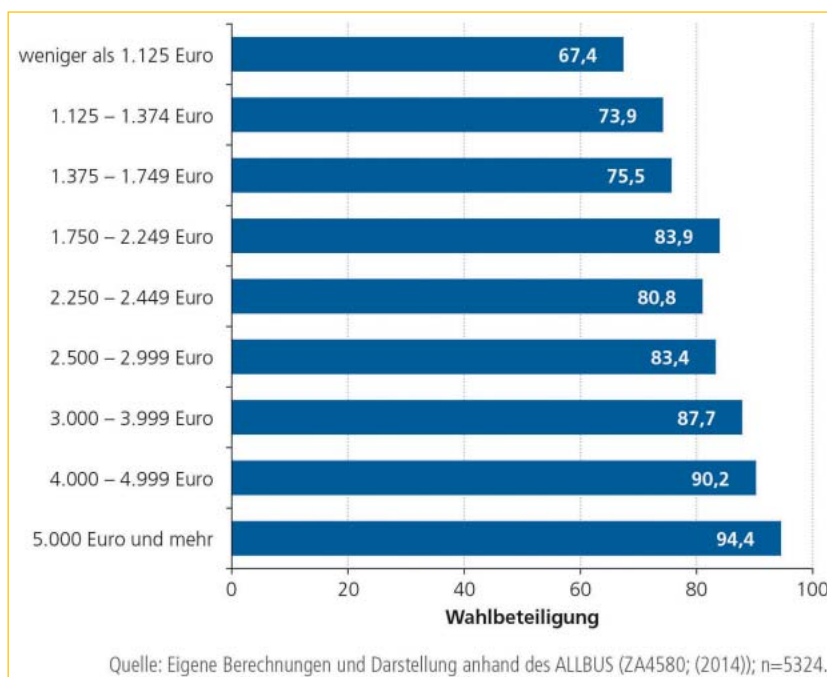


Abb. 7 Wahlbeteiligung in verschiedenen deutschen Nettohaushalts-Einkommensgruppen, © Michael Kaeding, Stefan Haußner: Gut bekannt und unerreicht? Soziodemografisches Profil der Nichtwähler_innen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin (Hg.), 2016

Mit Bürgerräten gegen Corona



Abb. 8 „Bürgerforum Corona“ © Staatsministerium Baden-Württemberg, <https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/buergerforum-corona/> (23.02.2021)

wurde ein Bürgerrat einberufen. Im französischen Grenoble tagte von November 2020 bis April 2021 das „Comité de liaison citoyen COVID-19“. Gemeinsam ist jenen Bürgerräten, dass die Teilnehmer*innen einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung darstellen, also Menschen wie Du und ich ohne politisches Mandat sind, die per Zufallslos eingeladen wurden. Ihre Aufgabe besteht darin, die Politiker*innen darüber zu unterrichten, welche Auswirkungen deren Corona-Politik auf die Bevölkerung hat. Im Hinblick auf weitere geplante Pandemiebekämpfungsmaßnahmen obliegt es den Bürgerrät*innen, ihre Bedenken vorzutragen und eigene Vorschläge zu machen. Für Deutschland wäre angeraten, in den Kommunen Corona-Bürgerräte oder gar einen bundesweiten Corona-Bürgerrat einzuberufen. Es geht darum, gemeinsam zu besprechen, wie wir als offene Gesellschaft sozial gerecht mit den Verwerfungen und tiefen Einschnitten des vergangenen Jahres umgehen, um zu verhindern, dass die Krise aus sozialer Sicht zum Dauerzustand wird.

Denn auch wenn wir aus dem Blickwinkel der Demokratiewissenschaft das erste Jahr der Corona-Krise weitgehend unbeschadet überstanden haben, weil Parlamente, Gerichte und die achtsame Zivilgesellschaft begangene Rechtsverletzungen schnell wieder korrigierten, liegt in der sozialen Krise doch eine nicht unerhebliche Gefahr für die Demokratie. Der Vorwurf des Autoritären verfängt nämlich nur dann, wenn er von genügend Bürger*innen erhoben wird. Wenn aber allzu viele Deutsche sich nicht mehr an der Demokratie beteiligen oder den Rechtsbruch in der Krise akzeptieren, weil der Angst vor dem Virus alles untergeordnet ist, und in der Notsituation den „starken Mann“ gewähren lassen, dann nimmt die Demokratie dauerhaft Schaden.

Literaturhinweise

Ehs, Tamara (2020): Krisendemokratie. Sieben Lektionen aus der Coronakrise, Wien.

Ehs, Tamara (2019a): Demokratie als soziale Klassenfrage? In: Sandner, Günther/ Ginner, Boris (Hrsg.): Warum Demokratie Bildung braucht, Wien, 2019, S. 50–59.

Ehs, Tamara (2019b): Aleatorische Demokratie. Plötzlich Politiker. In: Katapult-Magazin, 15 (4)/2019, S. 50–56.

Europäisches Parlament (2020): Resolution zu den Auswirkungen der COVID-19-Maßnahmen auf Demokratie, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit, 13. November 2020, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-g-2020-0307_DE.pdf

Friedrich, Lutz (2020): Freiheit auf Bewährung? Das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip in der Pandemie. Online auf: Verfassungsblog, 23. März 2020, DOI: 10.17176/20200324-003302-0.

Gutmann, Andreas/ Kohlmeier, Nils (2020): Versammlungsfreiheit Corona-konform. Online auf: Verfassungsblog, 8. April 2020, DOI: 10.17176/20200409-032733-0.

Kersten, Jens/ Rixen, Stephan (2020): Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, München.

Lemke, Matthias (2021): Deutschland im Notstand? Politik und Recht während der Corona-Krise, Frankfurt/New York.

Lemke, Matthias (2020): Ist das noch normal? In: Jahrbuch für öffentliche Sicherheit 2020/21, Baden-Baden, 2020, S. 91–102.

Lepsius, Oliver (2020): Vom Niedergang grundrechtlicher Denkkategorien in der Corona-Pandemie. Online auf: Verfassungsblog, 6. April 2020, DOI: 10.17176/20200406-131152-0.

Lessenich, Stephan (2019): Grenzen der Demokratie. Teilhabe als Verteilungsproblem, Stuttgart.

Marquard, Odo (2004): Mut zur Bürgerlichkeit. Vernünftig ist, wer den Ausnahmezustand vermeidet, in: ders. (Hrsg.): Individuum und Gewaltenteilung, Stuttgart, 2004, S. 91–97.

Merkel, Wolfgang (2016): Eingebettete und defekte Demokratien, in: Oliver Lembcke/ Claudia Ritz/ Gary S. Schaal. (Hrsg.): Zeitgenössische Demokratietheorie, Wiesbaden 2016, S. 455–484.

Schäfer, Armin (2015): Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt.

Volkman, Uwe (2020): Der Ausnahmezustand, online auf: Verfassungsblog, 20. März 2020, DOI: 10.17176/20200320-122803-0.

Dieser Beitrag beruht auf dem vom Zukunftsfonds geförderten Projekt „Demokratie und Menschenrechte während der Corona-Krise“ (P20-4036).

IDEEN FÜR DEN UNTERRICHT

(Dr. Gerhard Altmann)

Bildungsplanbezug Gemeinschaftskunde (Klasse 10)

Politischer Willensbildungsprozess in Deutschland

(11) Möglichkeiten der Bürger, ihre Interessen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen, bewerten

Politischer Entscheidungsprozess in Deutschland

(9) Erweiterungen des repräsentativen Systems Deutschlands durch plebiszitäre Elemente erörtern

Bildungsplanbezug Gemeinschaftskunde (Basisfach)

Grundlagen des politischen Systems

(1) demokratische, autoritäre und totalitäre Typen politischer Systeme vergleichen (zum Beispiel Herrschaftslegitimation, -zugang, -anspruch, -monopol, -struktur und -weise)

Politische Teilhabe

(4) den Zusammenhang von sozialem Status (Milieuzugehörigkeit, Bildung) und der Partizipation der Bürger erklären sowie die Folgen für die Demokratie bewerten

(6) die Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten um dialogorientierte Partizipationsformen und Bürgerbeteiligung erörtern (zum Beispiel Zukunftswerkstatt, Mediation, Beteiligungshaushalt, Beteiligungsportale)

Bildungsplanbezug Gemeinschaftskunde (Leistungsfach)

Grundlagen des politischen Systems

(1) neuzeitliche Vertragstheorien zur Legitimation politischer Herrschaft (Hobbes, Locke und Rousseau) vergleichen (Menschenbild, Begründung des Vertrags, Staatsstruktur, Rechte des Einzelnen, Gemeinwohlverständnis),

(2) neuere Demokratietheorien (Schumpeter, Habermas, Scharpf) in Bezug auf die Input- und Output-Legitimation vergleichen,

(3) demokratische, autoritäre und totalitäre Typen politischer Systeme vergleichen (zum Beispiel Herrschaftslegitimation, -zugang, -anspruch, -monopol, -struktur und -weise).

(6) Staatsstrukturprinzipien nach Art. 20, 23, 24 GG erläutern (Demokratie, Rechtsstaat, Bundesstaat, Republik, Sozialstaat, offene Staatlichkeit).

Politische Teilhabe

(4) Ursachen des Nichtwählens (Protest, Politikferne, Zufriedenheit) beschreiben und mögliche Folgen einer geringen Wahlbeteiligung (fehlende Legitimation, Interessendurchsetzung wahlaktiver Minderheiten) erläutern

(5) den Zusammenhang von sozialem Status (Milieuzugehörigkeit, Bildung) und Partizipation der Bürger erklären sowie die Folgen für die Demokratie bewerten

(9) die Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten um dialogorientierte Partizipationsformen und Bürgerbeteiligung erörtern (zum Beispiel Zukunftswerkstatt, Mediation, Beteiligungshaushalt, Beteiligungsportale)

(11) Möglichkeiten der Bürger, ihre Interessen in der repräsentativen Demokratie Deutschlands in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen, bewerten

Kontrolle politischer Herrschaft

(1) parlamentarische Kontrollrechte beschreiben (Plenarsitzung, konstruktives Misstrauensvotum, Budgetrecht, Fragerechte des Bundestags, Aktuelle Stunde, Untersuchungsausschüsse).

AUFGABEN ZUM BASISTEXT

1a. Erläutern Sie die Entstehung der sog. Notstandsgesetze im Jahr 1968.

Tipp: Interview mit dem damaligen Bundesminister des Innern, Ernst Benda: <https://www.youtube.com/watch?v=TrV1OoQLCA>

1b. Vergleichen Sie die Entstehungsbedingungen 1968 mit der Lage während der Corona-Pandemie.

2. Arbeiten Sie aus dem Basistext heraus, weshalb Bundeskanzlerin Angela Merkel die Einschränkungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie als „demokratische Zumutung“ bezeichnet hat.

3. „Auch massive Rechtseingriffe – wie wir sie in den diversen „Lockdowns“ erlebt haben – können gerechtfertigt und rechens sein; sie müssen aber eine gesetzliche Basis haben, verhältnismäßig sein und das gelindere Mittel darstellen.“ Beurteilen Sie anhand von Beispielen, inwiefern die Rechtseingriffe während der Corona-Krise gerechtfertigt waren.

4. Laut Tamara Ehs „kommt es bei der Beurteilung der Corona-Krise nicht darauf an, dass gar keine Fehler passieren“, sondern letztlich darauf, inwiefern es „eine lebendige ‚eingebettete Demokratie‘“ gebe. Überprüfen Sie ausgehend von Abb. 4, ob eine „eingebettete Demokratie“ gegeben ist.

5. Überprüfen Sie anhand geeigneter Beispiele, inwiefern während der Corona-Pandemie ein „Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit“ existierte. (Moodle: Tafelanschrieb)

6. Begründen Sie, weshalb die Autorin eine Wechselwirkung zwischen sozio-ökonomischer Ungleichheit und dem Wahlverhalten sieht.

7. Bewerten Sie – ausgehend von bundesweiten Corona-Bürgerräten – Maßnahmen, die einer „kluge[n] Weiterentwicklung der Demokratie“ dienen könnten.

Moodle: Mögliche Differenzierung: Nutzen Sie die Grafik als Unterstützung, indem Sie zunächst die Bürgerräte begründet zuordnen.

23

AUFGABEN ZUM MATERIALTEIL

1. Herrschaft des Volkes – Wie viel Macht hat der demokratische Souverän?

1. Analysieren Sie das Titelblatt von Thomas Hobbes' Schrift *Leviathan* (Abb. 2). Kurze Einführung in die politische Philosophie Thomas Hobbes': <https://www.youtube.com/watch?v=1ultai-VZFM>

2a. Beschreiben Sie mit Hilfe von M 1 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Zufriedenheit mit der Arbeit der Bundesregierung.

2b. Entwickeln Sie mögliche Begründungen (auch für die unterschiedlichen Werte).

3. Moodle: Erläutern Sie anhand des Schaubilds den Unterschied zwischen positiver und negativer Freiheit und beziehen Sie beide Begriffe auf die Corona-Pandemie.

4. „Diese Pandemie ist wie ein zerbrochener Spiegel. Darin erkennen wir sowohl die Stärken unserer modernen Gesellschaften als auch ihre Schwächen“ (M 2). Führen Sie auf der Grundlage des Basistextes eine Podiumsdiskussion zu der Frage durch, was die vielbeschworene „Rückkehr zur Normalität“ konkret bedeuten kann. Folgende Fragen könnten dabei debattiert werden:

– Hat der Ausnahmezustand Mängel des „normalen Lebens“ in der Zeit vor Corona bloßgelegt?

– Darf es Privilegien für Menschen geben, die geimpft sind?

– Gibt es positive Aspekte aus der Zeit der Pandemie, die nach einer Rückkehr zur Normalität beibehalten werden sollten?

– Hat sich unsere Demokratie in der Zeit des Ausnahmezustands bewährt?

5. Finden Sie mit Hilfe des Wortgitters in Moodle zwölf Begriffe, die sich auf den Ausnahmezustand beziehen lassen. Wählen Sie anschließend zwei Begriffe aus und verfassen Sie dazu eine politische Rede vor einem Jugendkongress, in der Sie die Be-

deutung der Begriffe für das Verständnis der Corona-Politik veranschaulichen.

- Der Philosoph Jim Dratwa erwähnt den „Einsatz technologischer Mittel“ zur Bekämpfung der Corona-Pandemie. Bewerten Sie die Bedeutung des Datenschutzes in Zeiten der Pandemie (M 2).
- Der Autor von M 3 befasst sich mit dem Vorwurf, die deutsche Politik schränke während der Pandemie die Freiheitsrechte ähnlich ein wie in einer Diktatur. Verfassen Sie einen Kommentar für eine Qualitätszeitung, in dem Sie auf das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in einer Demokratie eingehen.

II. Die Corona-Krise – eine Krise demokratischer Legitimation?

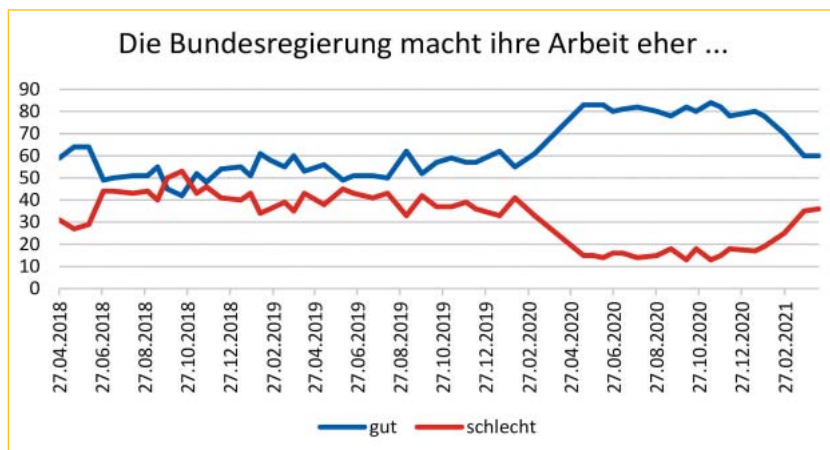
- Erläutern Sie das Verhältnis von Input- und Output-Legitimität während der Corona-Pandemie (M 3, M 10, M 11).
- Jim Dratwa thematisiert im Interview „autoritäre Machtstrukturen“ (M 2). Vergleichen Sie autoritäre mit demokratischen politischen Systemen. Berücksichtigen Sie dabei insbesondere die Herrschaftslegitimation und die Herrschaftsstruktur.
- Carsten Brosda befasst sich in seinem Artikel (M 5) mit der Bedeutung der Öffentlichkeit für den demokratischen Prozess. Erläutern Sie anhand des Politikzyklus, welche Rolle die Öffentlichkeit in einer Demokratie spielt. (Moodle: Tafelanschrieb)

- Nach dem Sturm von Trump-Anhängern auf das Kapitol in Washington im Januar 2021 hat der Kurznachrichtendienst Twitter das Konto des scheidenden Präsidenten dauerhaft gesperrt (M 6). Bewerten Sie die Vorgehensweise von Twitter.
- Moodle:** Ordnen Sie die Argumente zur Briefwahl der Pro- bzw. Contra-Seite zu. Verfassen Sie anschließend ein Streitgespräch zwischen einer Befürworterin und einem Gegner der Briefwahl.
- Erörtern Sie – unter Bezugnahme auf das Konzept der deliberativen Demokratie sowie der verschiedenen Dimensionen der Legitimation – Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerräten in Zeiten von Corona (M 7 – M 11). Helfen können dabei auch die Informationen auf dem Beteiligungsportal Baden-Württemberg (u.a. mit einem Erklärvideo):
 - <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/methoden/zufallsauswahl/>), sowie zum
 - Bürgerforum Corona (<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/buergerforum-corona/online-beteiligung/>) (30.03.2021)

Begleitmaterialien auf Moodle, Vgl. Hinweis auf Heftinnenseite.

MATERIALIEN

M 1a Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer (Stand: 16.04.2021), Angaben in Prozent



© https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/ (28.04.2021), eigene Darstellung

M 2 Der Philosoph Jim Dratwa im Interview mit Michael Thaidigsmann, Jüdische Allgemeine, 31.05.2020

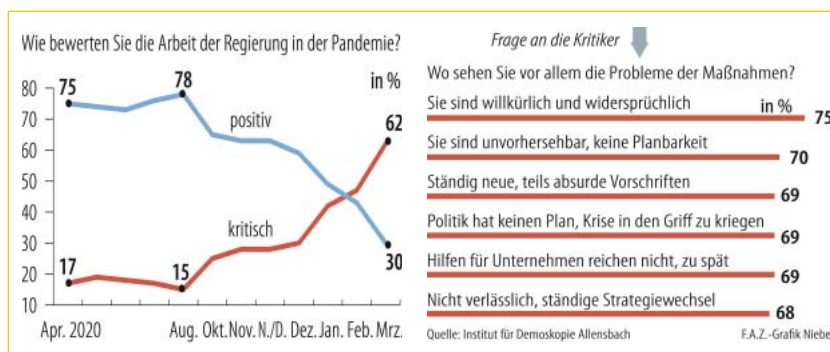
Thaidigsmann: Herr Dratwa, Sie sind hoher Beamter bei der Europäischen Kommission und gleichzeitig Universitätsprofessor für Philosophie in Brüssel. Wie arbeiten Sie seit Beginn der Corona-Krise? Aus dem Homeoffice?

Dratwa: Ja, das Arbeiten von zu Hause aus ist auch hier mittlerweile der Normalfall geworden – zumindest für all jene, die noch einen Job haben und ihn auch zu Hause ausüben können. Diese Pandemie bedeutet, dass wir beruflich und auch sonst mit neuen Formen experimentieren müssen, nicht nur, was das Zusammenleben angeht, sondern auch das „gemeinsame Schaffen“.

Thaidigsmann: Stichwort Fürsorge: Wie steht es darum in Zeiten von Corona?

Dratwa: Diese Pandemie ist wie ein zerbrochener Spiegel. Darin erkennen wir sowohl die Stärken unserer modernen Gesellschaften als auch ihre Schwächen. Wir sehen Ängste, aber auch Aspirationen. Es gibt auf der einen Seite gesellschaftliche Ungerechtigkeit, autoritäre Machtstrukturen und soziale Ungleichheiten. Auf der anderen Seite sind da aber auch Widerstandsfähigkeit und Solidarität. In dieser Krise braucht es kollektives Handeln. Nicht jeder ist ja gleichermaßen betroffen. Einige haben Zugang zu guter Gesundheitsversorgung, andere nicht. Einige können die Ausgangssperre in komfortablen Häusern verbringen, andere leben auf engstem Raum, manche sogar in Slums und Flüchtlingslagern. Wir müssen Antworten geben auf diese Ungleichheiten in der Gesell-

M 1b Ein Jahr nach Beginn der Krise, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.01.2021



© F.A.Z.-Grafik Niebel

schaft und auf die emotionalen Härten, die das verursacht – auch in der Zeit nach der Pandemie.

Thaidigsmann: Was heißt das konkret?

Dratwa: Das heißt, die negativen Effekte zu bedenken, die die Beschränkungen auslösen, zum Beispiel in Bezug auf häusliche Gewalt, aber auch auf die Konzentration wirtschaftlicher Macht. Das gilt natürlich auch im Positiven. Wir erkennen jetzt besser, wie in unseren Gesellschaften Dinge wie Gesundheitsversorgung, Altenpflege oder auch Kinderbetreuung fast schon unsichtbar gemacht und an den Rand geschoben waren. Nun stehen sie plötzlich im Mittelpunkt.

Thaidigsmann: Die Corona-Krise hat auch die Europäische Union schwer gebeutelt. Grenzen wurden geschlossen, ein Miteinander der 27 Mitgliedsländer war nicht immer erkennbar ...

Dratwa: „Europa“ ist ja schon vom Grundgedanken her ein auf Solidarität ausgerichtetes Projekt; es steht und fällt damit. Es ist richtig: Am Anfang der Epidemie hat es einen Fehlstart gegeben. Aber das ist vorbei, Europa steht jetzt wieder zusammen. Und mit jedem Akt der Solidarität wird es wieder ein kleines bisschen stärker. Diese Epidemie ist auch eine Epidemie der Diskonnection, der Entfremdung. Sie ist für das Zusammenleben in Europa, für die gegenseitige Solidarität, eine große Herausforderung. Ich denke aber, dass, je länger sie anhält, desto mehr sichtbar wird, dass nationale, isolierte Herangehensweisen fragwürdig und wenig erfolgversprechend sind. Darüber hinaus sollten wir auch einmal anerkennen und feiern, dass es in den letzten Wochen zahlreiche Formen der gegenseitigen Hilfe zwischen Einzelnen, Gruppen und Ländern gegeben hat.

Thaidigsmann: Es wird ja auch in Deutschland gerade heftig darüber diskutiert, ob dem Schutz des Lebens unbedingter Vorrang einzuräumen ist, auch wenn das eine Verletzung anderer Grundrechte bedeutet. Was sagen Sie als Ethiker dazu?

Dratwa: Das ist ein spannendes Thema. Dass Grundrechte und sogenannte „höhere Schutzgüter“ wie die Volksgesundheit in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen, ist ja nicht neu. Ich halte aber nichts von einem Framing, in dem das eine gegen das andere ausgespielt wird. Wer so etwas tut, ignoriert im besten Fall die Risiken und liefert womöglich sogar Argumente für jene, die autokratische Mechanismen einführen wollen.

Thaidigsmann: Können Sie ein Beispiel nennen?

Dratwa: Es gibt gerade eine Debatte um den Einsatz technologischer Mittel, wie zum Beispiel das Bewegungstracking in Handys oder die Überwachung von Menschen durch Drohnen. Wir wissen, wie schwer es ist, technische Innovationen, wenn sie einmal eingeführt sind, wieder zurückzudrängen. Das gilt auch für politische Maßnahmen, die Freiheitsrechte, demokratische Teilhabe und die Rechtsstaatlichkeit einschränken – man wird sie nur schwer wieder los. Die größte Gefahr aber sehe ich darin, dass es nach dem Ende des „Ausnahmestands“ als normal angesehen wird, dass gewisse Freiheiten nicht mehr da sind. Akute Wachsamkeit ist angesagt.

© <https://www.juedische-allgemeine.de/juedische-welt/der-ethiker-sind-sie-selbst/?q=ausnahmestand> (23.02.2021)

M 3 Klaus Stüwe: Krise in der Demokratie – Demokratiekrise?, Die Politische Meinung, 15.09.2020

In einer Pandemie, die eine so gravierende Bedrohung für das Leben der Menschen darstellt, wie es bei der Ausbreitung des neuen Coronavirus der Fall ist, muss der demokratische Staat alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um seine Bürger zu schützen. Auch die Demokratie ist vor Katastrophen nicht

gefeit und muss diese effektiv bekämpfen können. In der Krise kann deshalb bei einer Bewertung der erforderlichen Entscheidungen die Output-Legitimität des demokratischen Staates einen höheren Stellenwert bekommen als die Input-Legitimität: Im Ausnahmezustand sind sowohl Einschränkungen individueller Grundrechte als auch die temporäre Verlagerung von Verantwortung auf nichtparlamentarische Akteure gerechtfertigt. Der Vorwurf rechter Verschwörungstheoretiker und linker Aktivisten, die Demokratien schränken wie Diktaturen unter dem Vorwand der Seuchenbekämpfung willkürlich Grundrechte und demokratische Beteiligungsrechte ein, ist deshalb falsch.

Unerlässlich sind allerdings eine gute Begründung, Transparenz sowie die ständige Überprüfung der einschneidenden Maßnahmen, denn nur dann ist deren öffentliche Akzeptanz gesichert. Im Ausnahmezustand und in Zeiten der Ungewissheit muss das Handeln der demokratischen Amtsträger noch stärker vom Vertrauen der Bürger getragen werden als in normalen Zeiten. In Deutschland ist dies offensichtlich gegeben. Bewertet man aktuelle Umfragen, dann war in Deutschland die Akzeptanz der von den Behörden angeordneten Maßnahmen groß: Die bundesweiten Kontakteinschränkungen wurden zwei Wochen nach ihrer Anordnung von 93 Prozent der Bürger grundsätzlich akzeptiert. Danach ging die Zustimmung zwar zurück, doch wurden die staatlichen Maßnahmen stets von einer Mehrheit mitgetragen.

Dass der Rechtsstaat in Deutschland entgegen kruden Verschwörungstheorien auch im Ausnahmezustand funktioniert, zeigten Gerichtsurteile, die einzelne von örtlichen Behörden ausgesprochene Versammlungsverbote aufhoben und Demonstrationen unter Auflagen gestatteten. Die Entscheidungen verwiesen darauf, dass Grundrechtsbeschränkungen verhältnismäßig sein und staatliche Akteure alle Spielräume nutzen müssen, um Grundrechte auch in der Krise zu schützen. Im Zweifel muss im demokratischen Rechtsstaat die Entscheidung stets zugunsten der Freiheit getroffen werden.

Zugleich haben solche Gerichtsentscheidungen eine erhebliche Signalwirkung: Auch und gerade in der Krise sind Widerspruch und Kritik unverzichtbar. Sie helfen Demokratien dabei, ihre Maßnahmen ständig zu überprüfen und das rechte Maß im Kampf gegen die Pandemie zu finden. So bewährt sich die Demokratie in der Krise.

© <https://www.kas.de/web/die-politische-meinung/artikel/detail/-/content/krise-in-der-demokratie-demokratiekrise> (23.02.2021)

M 4 Volksvertretung



© Gerhard Mester, 2020

M 5 Carsten Brosda: Der Verlust des Öffentlichen, Neue Gesellschaft|Frankfurter Hefte, 9|2020

Der Kampf gegen das Coronavirus hat von Beginn an vielfältige Kollateralschäden produziert. Sie reichen bis zu den Fundamenten unserer offenen und demokratischen Gesellschaft. Ein Grund dafür ist, dass die Strategien, mit denen die Infektionswelle ab Mitte März 2020 gebrochen werden sollte, in erster Linie auf den öffentlichen Raum zielten. Überall dort, wo sich Menschen ungeplant nahelkommen und miteinander in Kontakt treten, wächst schließlich die Wahrscheinlichkeit einer Virusübertragung. Die Folgen dieser Überlegungen waren zunächst Verbote großer Veranstaltungen, dann jeglicher Veranstaltungen und zum Schluss generelle Kontaktbeschränkungen und Abstandsgebote im öffentlichen Raum. Nach der anfänglich großen Zustimmung zu diesen Maßnahmen waren schon bald vermehrt besonnenere Stimmen zu hören, die auch die potenziellen sozialen und kulturellen Kosten thematisierten. Schließlich ist es in einer freiheitlichen Demokratie zu Recht hoch begründungsaufwändig, zentrale gesellschaftliche Diskursorte zu schließen und zugleich Bürgerrechte wie das der öffentlichen Kundgebung so weit einzuschränken, dass schon eine Demonstration gegen diese Entscheidungen zwischenzeitlich nicht mehr zulässig wäre.

In einer Demokratie kommen der Begegnung und dem Diskurs freier Bürgerinnen und Bürger herausgehobene Rollen zu. Aus ihren Gesprächen formt sich der gesellschaftliche Raum, in dem sich Begründungen für politische Programme ebenso zu rechtfertigen haben wie moralische Vorstellungen von einem guten gemeinsamen Leben. Normativ betrachtet werden derartige Überlegungen nicht „von oben“ dekretiert, sondern entwickeln sich in freier öffentlicher Kommunikation.

Dabei spielen kulturelle und mediale Angebote eine besondere Rolle als diskursive Kristallisationspunkte. Sie liefern Gelegenheit und Anlass, sich über Fragen des Gemeinsinns und des Zusammenhalts auszutauschen. Denn es ist der öffentliche Raum, in dem die sonst in viele Speziallogiken parzellierte Vernunft unserer Gesellschaft zusammenfließt und eine gesamthafte Perspektive ermöglichen kann. Hier besprechen wir eben nicht bloß das, was jede oder jeder Einzelne aus jeweiliger Perspektive für richtig oder falsch hält, sondern hier versuchen wir das Übergreifende, das alle Betreffende zu fassen zu bekommen, um uns auf allgemeingültige Regeln zu verständigen. Kunst, Wissenschaft und Medien sind die gesellschaftlichen Bereiche, die eine solche Öffentlichkeit in besonderer Weise brauchen, weil sie erst in freier Kommunikation ihre Potenziale entfalten können.

Auch in einer stabilen Demokratie bleibt gesellschaftliche Öffentlichkeit ein fragiles Gebilde. Es wird in der weiteren Bewältigung der Krise daher darauf ankommen, die Erfahrung des Verlusts von Begegnungs- und Diskursräumen in eine erhöhte Sensibilität für die gesellschaftliche und demokratische Bedeutung des öffentlichen Raumes zu verwandeln. Allzu oft unterstellen wir, dass jene Institutionen und Akteure, die Verantwortung für öffentliche Kommunikation und allgemeine Belange übernehmen, dies auch in Zukunft tun werden und wir uns nicht selber kümmern müssen. Aber genau das schwächt unsere Diskursfähigkeit in jenen Momenten, in denen wir sie am dringendsten brauchen. Dann nämlich bevölkern auf einmal jene vernunftpanischen oder verschwörungsideologischen Milieus die öffentlichen Plattformen, denen leider die wesentlichste Voraussetzung für ein vernünftiges Gespräch abgeht: die Bereitschaft zu unterstellen, dass der Diskussionspartner auch an einer Verständigung interessiert sei und dass er eventuell sogar mit seiner Ansicht recht haben könnte. Genau diese – bisweilen kontrafaktischen – Unterstellungen sind essenziell, wenn öffentliche Kommunikation gelingen soll.

Die Zugangsmöglichkeiten zu den relevanten gesellschaftlichen Diskursforen sind jedoch ungleich und ungerecht verteilt. So konnten wir beispielsweise weit mehr von den Schwierigkeiten hören, Homeoffice und Homeschooling zu vereinbaren, als von den Herausforderungen, die die Kontaktbeschränkungen für Alleinerzie-

hende in Großwohnsiedlungen oder für Kinder in großen Familien in sozial prekärer Lage mit sich gebracht haben. Das dürfte auch etwas damit zu tun haben, dass manche Milieus besseren Zugang zu und höhere Resonanz in öffentlichen Foren finden. Nur eine umfassend als relevant empfundene öffentliche Sphäre aber vermag jene gemeinschaftliche Einsicht in gemeinsames Handeln zu ermöglichen, auf die es gerade in gesellschaftlichen Krisensituationen ankommt.

Für die Zeit nach der Krise heißt das, dass wir den Nachhall des Verlustes genau dieser öffentlichen Sphäre zum Gegenstand der politischen und gesellschaftlichen Debatte machen müssen. Die Beschäftigung mit Voraussetzungen demokratischer Öffentlichkeit wird zur politischen Aufgabe. Die Metakommunikation einer Gesellschaft über ihre „Conversation of Democracy“ (Barack Obama) wird nicht bloß zur Grundlage politischen Gestaltungshandelns, sondern zum eigenständigen politischen Themenfeld.

Diese abstrakten Fragen nach den Bedingungen öffentlicher Gespräche können nicht von Spezialisten, sondern nur von uns Bürgerinnen und Bürgern gemeinsam beantwortet werden. Gerade deshalb fordern diese Fragen neben Politikerinnen und Journalisten gerade auch Künstlerinnen und Kreative unmittelbar heraus. Denn es geht bei den Antworten auch um die spekulative Alternative, um den pragmatisch gelebten neuen Entwurf, um die Suche nach jener tiefstehenden und umfassenden Solidarität, die die Freiheit und Vielfalt unseres Zusammenlebens überhaupt erst ermöglicht.

Wenn wir anfangen, die gesellschaftliche Debatte mit Lust und Leidenschaft neu zu beleben, dann wird auch die öffentliche Sphäre auf die nächste Krise besser vorbereitet sein. Denn trotz der teilweise schrecklichen Erfahrungen der ersten Jahreshälfte gibt es auch Grund zur Zuversicht: Die Krise hat gezeigt, dass wir dazu fähig sind, unser Zusammenleben zu ändern und an neue Herausforderungen anzupassen. Sie zeigt auch, dass eine bessere Gesellschaft möglich ist.

Neben der medizinischen und der ökonomischen Herausforderung liegt damit vor allem eine kulturelle Aufgabe vor uns: die Verständigung darüber, wie wir gesellschaftliches Miteinander leben und auch wirtschaftlich und kulturell robust organisieren wollen. Dazu braucht es öffentlich zugängliche Räume, in denen die Verständigung über das Sinnvolle und Notwendige stattfinden kann. [...]

Die Coronakrise hat uns die Fragilität unserer modernen, auf Offenheit, Vielfalt und Verständigung angewiesenen Kultur drastisch vor Augen geführt. Jetzt sind wir gefragt, daraus Schlussfolgerungen für unsere gesellschaftliche und politische Kultur zu ziehen – medial, wissenschaftlich und kulturell:

Medial: Wir müssen uns um die Foren kümmern, in denen gesellschaftlicher Diskurs stattfinden kann. Die Freiheit und Zugänglichkeit medialer Angebote im ganzen Land sind essenziell. Ohne verlässliche Informationsangebote und Foren des gesellschaftlichen Austausches werden wir kaum in der Lage sein, zukünftige Modelle des Zusammenlebens zu entwickeln. Hier braucht es gemeinsame Verantwortung: Politik und Medienverantwortliche sollten sich zusammenraufen, um gemeinsam Rahmen und Instrumente einer demokratischen Medienlandschaft zu stabilisieren und zu entwickeln.

Wissenschaftlich: Wir brauchen Räume, in denen auch die tiefer gehende Analyse möglich ist und in denen das exponentiell wachsende empirische Datenwissen mit der gesellschaftlichen Debatte verknüpft wird. Wir brauchen eine für die Normen demokratischer Gesellschaften sensible wissenschaftliche Kultur, die nach der Verbreiterung und der Vertiefung des Wissens ebenso strebt wie nach seiner sozialen und kulturellen Einbettung. Natürlich geht es auch um wirtschaftlich relevante Forschung und Entwicklung. Die entscheidende Transferleistung aber ist die in den öffentlichen Raum einer Gesellschaft hinein. Schließlich klären wir hier, wie wir künftig gemeinsam leben wollen.

Kulturell: Wir müssen uns darum kümmern, dass der Schock des Virus nicht die Leistungen unserer Kultur beschädigt. Gerade in Zeiten der Unsicherheit braucht es Räume und Gelegenheiten zum wilden Denken, zum anarchischen Spekulieren, zum ungehemmten Spielen. Auch zum Eskapismus und zur kurzzeitigen Flucht in

alternative Welten. Das macht uns als Menschen aus. Nein, die Kultur ist nicht systemrelevant. Das würde sie funktional verengen. Kultur hat keinen Zweck, in ihr gerinnt der Sinn unseres Seins und unserer Gesellschaft. Sie macht diese Bezüge individuell und emotional erlebbar. Ihre Relevanz bezieht sich nicht auf ein einzelnes System, sondern immer aufs Ganze. Deswegen stehen wir vor Zeiten, in denen wir kulturelle Impulse dringender benötigen denn je. Und wir brauchen das uneingeschränkte Bekenntnis der Kulturpolitik, die dafür notwendigen Rahmen- und Förderbedingungen sicherzustellen. [...]

Für unsere Debatten stehen uns Expertenmeinungen und Informationsquellen in einem historisch ungekannten Ausmaß zur Verfügung. Und es ist gut und richtig, dass wir sie nutzen. Aber wir müssen es aushalten, dass wir, wie der Soziologe Armin Nassehi zu Recht anmerkt, immer wieder auf Sätze stoßen, die wir jeweils als richtig empfinden, die einander aber fundamental widersprechen. Denn natürlich war der gesellschaftliche und wirtschaftliche Shutdown im März und April sinnvoll. Natürlich hatte er untragbar hohe soziale, wirtschaftliche und kulturelle Kosten. Und natürlich stand er unserer demokratischen Ordnung entgegen. Alle diese Sätze stimmen, aber sie passen nicht zusammen. Und sie können auch nicht mit staatlicher Exekutivpolitik zusammengezwungen werden. Es ist die Aufgabe einer freien, demokratischen und offenen Gesellschaft, die Debatte darüber zu führen, wie wir den Ausgleich zwischen diesen jeweils fundamentalen Ansprüchen gewährleisten können. Wir dürfen der Zerstörung der Zuversicht durch Politiken der Angst nicht schweigend zusehen, sondern sollten uns daran machen, das Gespräch über den richtigen Umgang mit der aktuellen Herausforderung unseres Lebens und ihren Folgen gesellschaftlich zu führen. Es ist Aufgabe einer progressiven politischen Kraft wie der Sozialdemokratie in diesem Zusammenhang auch die Grundlagen dieses Gespräches zu sichern – und so Medien- und Kulturschaffenden den Schulterschluss zur Sicherung unserer Demokratie anzubieten. Denn der demokratische Diskurs braucht keinen Ausnahmezustand.

© <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/der-verlust-des-oeffentlichen-3030> (23.02.2021)

M 6 Twitter sperrt den Account von Donald Trump, 09.01.2021



© <https://www.tagesschau.de/ausland/twitter-sperrt-trump-101.html> (23.02.2021)

M 7 Peter Lindner: Bürgerrat: Endlich mitreden, Süddeutsche Zeitung, 03.01.2021

Mehr Macht, mehr Geld, mehr Einfluss – das kleine Wort „mehr“ birgt große Verheißungen. Für den Einzelnen, für die Wirtschaft, aber auch für die Demokratie. Viele Bürger wünschen sich mehr Beteiligungsmöglichkeiten. Sie sind, unabhängig von der Corona-

Krise, unzufrieden damit, wie die Demokratie hierzulande funktioniert. Doch was tun? Prominente Politiker wie Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble setzen große Hoffnungen in Bürgerräte – geloste Gremien, die Entscheidungsträger zu konkreten Themen beraten. So erarbeiten derzeit 160 zufällig ausgewählte Deutsche bis Mitte März in einem Bürgerrat Empfehlungen für die Politik zu „Deutschlands Rolle in der Welt“ – erstmals im Auftrag des Bundestages. Der Ansatz ist vielversprechend.

Bürgerräte setzen dort an, wo die Demokratie als besonders verletzlich erscheint. Eine ihrer größten Schwachstellen ist, dass sich vor allem sozial schlechter Gestellte abgehängt sehen und sich politisch wenig beteiligen, während die gebildeten mittleren Schichten oftmals den Diskurs dominieren. Auf Dauer gefährdet das den Zusammenhalt einer Gesellschaft. Auch deshalb sollen beim Bürgerrat des Bundestags alle Bevölkerungsteile repräsentiert sein, gerade auch jene, die sonst nicht mitreden.

Ziel ist es, eine Art „Mini-Deutschland“ abzubilden und Menschen mit unterschiedlichem Hintergrund in einen Austausch zu bringen. Sicherstellen soll dies ein mehrstufiges Losverfahren. Beispiele aus dem Ausland sowie die Erfahrungen mit dem „Bürgerrat Demokratie“ 2019 in Deutschland zeigen, dass dies funktionieren kann.

Diskutiert wird wegen der Pandemie online und in Kleingruppen. Experten vermitteln Wissen, um so die Basis für eine sachorientierte Diskussion zu schaffen. Moderatoren sorgen dafür, dass jeder zu Wort kommt und am Ende gemeinsame Lösungsvorschläge stehen, auch wenn der Weg dorthin mühsam ist. Insofern kann ein Bürgerrat auch eine Schule der Demokratie sein sowie ein Gegengift gegen die Verlotterung der Diskurskultur.

Es ist wichtig, dass der neue Bürgerrat eng an die Politik angebunden und die Rollenverteilung klar ist: Bürger empfehlen, Politiker entscheiden. Wenn die Teilnehmer allerdings am 19. März ihr „Bürgergutachten“ dem Bundestag übergeben, müssen die Abgeordneten danach keinerlei Rechenschaft darüber ablegen, was sie davon umsetzen und was aus welchen Gründen nicht. Für Politiker ist das bequem, für manche Teilnehmer womöglich frustrierend. Das schadet dem Projekt.

Es geht schließlich auch darum, dass sich Bürger als wirksame Mitglieder der Gesellschaft erfahren und die Bindekraft zwischen Wählern und Gewählten wieder wächst. Diese Chancen werden derzeit nicht ausreichend genutzt. Es ist zudem kein gutes Signal an die Bürger, dass sich der Bundestag an den Kosten des 1,8 Millionen Euro teuren, aus Spenden finanzierten Projekts nicht beteiligt.

Dennoch: Dass der Bundestag einen neuen Beteiligungsansatz erprobt, belebt die Demokratie. Bürgerräte allein retten sie nicht, aber sie können zu ihrer Stärkung beitragen – wenn es nicht bei einzelnen Initiativen bleibt. Der Ruf nach mehr Beteiligung darf allerdings nicht den Blick verstellen auf das, worum es im Kern gehen sollte: Bürger besser beteiligen. Gebraucht werden passgenaue Innovationen, welche die repräsentative Demokratie sinnvoll ergänzen. Bürgerräte sind ein zukunftsweisendes Instrument – und ein guter Anfang.

© <https://www.sueddeutsche.de/meinung/buergerrat-bundestag-demokratie-1.5173326> (30.03.2021)

M 8 Céline Diebold, Marcus Wortmann: Deliberative Demokratie: Mehr als nur wählen, Bertelsmann Stiftung, 2020

Deliberative Ansätze und Methoden können unsere Demokratie auf vielfältige Weise bereichern. Durch den direkten Austausch zwischen Bürger:innen und politischen Entscheidungsträger:innen können sich nicht nur die politischen Antworten auf komplexe Herausforderungen selbst verbessern, sondern auch das Vertrauen in das demokratische System insgesamt gestärkt werden. [...]

Westliche Demokratien basieren typischerweise auf repräsentativen Entscheidungssystemen, die in einigen Ländern durch direkt-demokratische Elemente ergänzt werden. Deliberative An-

sätze können diese Demokratiemodelle erweitern, indem die Bürger:innen über Wahlen hinaus stärker in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Im Idealfall kann sich die Öffentlichkeit an einem ergebnisoffenen und für alle zugänglichen Diskurs zu den wichtigen Themen beteiligen. Als Expert:innen ihres eigenen Lebensumfelds bringen Bürger:innen in einer Atmosphäre des gegenseitigen Respekts ihre verschiedenen Sichtweisen ein, tragen ihre Bedenken vor und diskutieren Fakten und andere Auffassungen. Ziel ist es, durch „den zwanglosen Zwang des besseren Arguments“ (Jürgen Habermas, deutscher Philosoph und Soziologe) zu gut „informierten und einvernehmlichen Ansichten“ (Fishkin) zu gelangen.

In den letzten Jahren wurden auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene Ansätze implementiert, um Qualität, Transparenz und Akzeptanz von Entscheidungsprozessen zu verbessern. Den Bürger:innen wurde vielfach ein Mitspracherecht in Angelegenheiten der Stadtplanung, des öffentlichen Haushalts oder in weitreichenden Verfassungsfragen eingeräumt. Beispielhaft ist die Beteiligung der Iren im Rahmen der Irish Citizens' Assembly zur Gestaltung des Abtreibungsgesetzes. Deliberative Formate wurden darüber hinaus z. B. in den Bürgerdialogen der Europäischen Kommission oder in der französischen Convention Citoyenne pour le Climat (Bürgerkonvent für das Klima) eingesetzt.

Was deliberative Demokratie bewirken kann

Die Vorstellungen über den Umfang des politischen Einflusses von Bürger:innen und ihrer Beteiligung an der repräsentativen Demokratie verändern sich. Studien zeigen, dass sich die meisten Bürger:innen mehr Gehör und Einbindung in politische Entscheidungsprozesse wünschen. In Deutschland fordern über 80 Prozent der Bürger:innen eine stärkere Beteiligung an der politischen Debatte und an der Entscheidungsfindung. Deliberative Demokratie und ihre verschiedenen Formate schaffen einen Mehrwert für die Demokratie:

- **Deliberation kann zu besseren politischen Entscheidungen führen.** Die Forschung zeigt, dass Bürger:innen unter guten Rahmenbedingungen zu einer qualitativ hochwertigen Deliberation und Entscheidungsfindung im Stande sind. Politiker:innen erhalten Vorschläge, erweitern ihr Wissen und können ihre Entscheidungen verbessern. Dank dieses lebendigen Austauschs kann die Akzeptanz der Bürger:innen für das politische System wachsen.
- **Deliberation kann Polarisierung überwinden und gesellschaftliche Gräben überbrücken.** Es ist erwiesen, dass in deliberativen Diskursformen extreme Ansichten tendenziell abnehmen. Indem alle Ansichten gleichberechtigt berücksichtigt und konsensuale Lösungen für strittige Fragen gesucht werden, können deliberative Methoden zum Abbau gesellschaftlicher Spaltung beitragen.
- **Deliberation fördert eine lebendige und vielfältige Demokratie.** Die verschiedenen Formen der politischen Partizipation unterstützen sich gegenseitig. Bürger:innen, die sich an Bürgerbeteiligungsprojekten beteiligen, gehen mit größerer Wahrscheinlichkeit zur Wahl. Im Hinblick auf die weit verbreitete Po-

litikverdrossenheit und den zunehmenden Populismus tragen innovative Wege der Bürgerbeteiligung zu einer Stärkung der Demokratie bei. [...]

Wie ist deliberative Partizipation erfolgreich?

Deliberative Bürgerbeteiligung ist in der Praxis kein Selbstläufer. Qualitätskriterien sind notwendig.

Um erfolgreich zu sein, muss die deliberative Bürgerbeteiligung

... in Entscheidungsprozesse eingebettet und mit einem klaren Mandat ausgestattet sein, um Resonanz und Wirkungen sicherstellen zu können. Die Ergebnisse sollten Teil eines offenen Prozesses sein

... Themen, Akteure und das Umfeld berücksichtigen. Deliberative Beteiligung erfordert eine sorgfältige und kompetente Prozessgestaltung, die auf den individuellen Kontext zugeschnitten ist

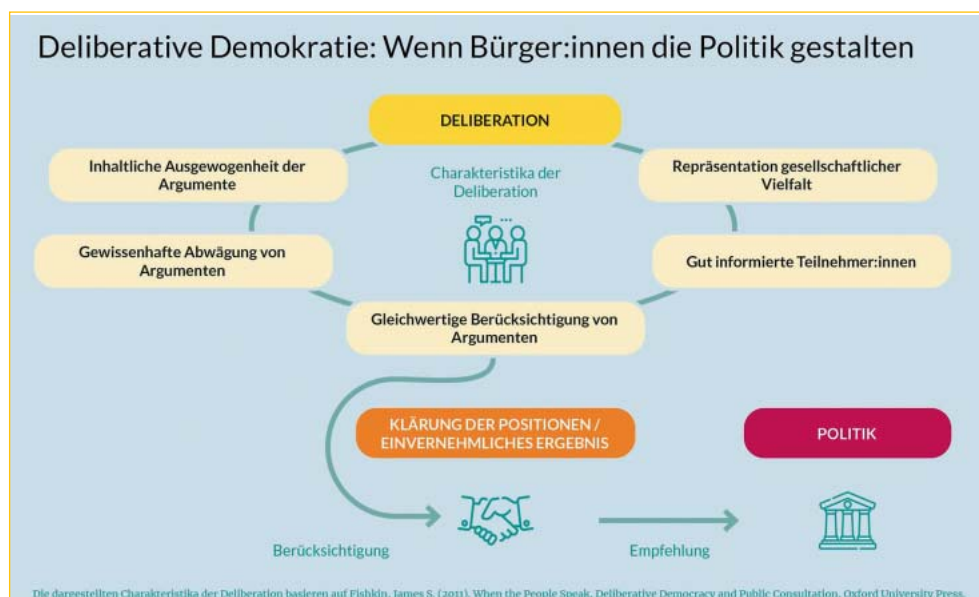
... vielfältige Teilnehmer:innen einbeziehen. Eine zufällige Auswahl von Bürger:innen ist ein guter Weg, um eine integrative und breite Einbindung in den demokratischen Prozess zu gewährleisten

... auf ausgewogenen und stets transparenten Informationen für die Teilnehmer:innen wie auch die breite Öffentlichkeit beruhen

... mit angemessenen Ressourcen ausgestattet sein. Je nach Umfang benötigt der Beteiligungsprozess ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen (für die Koordinierung, den Informationsaustausch, die Aufzeichnung, die Dokumentation und Veröffentlichungen) und genügend Zeit, um die Arbeit abzuschließen.

© Bertelsmann Stiftung 2020, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/demokratie-und-partizipation-in-europa/shortcut-archiv/shortcut-1-deliberative-demokratie-mehr-als-nur-wahlen> (30.03.2020)

M 9 Céline Diebold, Marcus Wortmann: Deliberative Demokratie: Mehr als nur wählen, Bertelsmann Stiftung, 2020



© Bertelsmann Stiftung 2020, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/demokratie-und-partizipation-in-europa/shortcut-archiv/shortcut-1-deliberative-demokratie-mehr-als-nur-wahlen> (30.03.2020)

**M 10 Peter Fischer-Bollin (Hrsg.): Zukunftsmodell Bürger-
rat? Potenziale und Grenzen losbasierter Bürgerbeteili-
gung, Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2021**

Strukturierte Beteiligungsprozesse in Form von Bürgerräten haben sich sowohl auf der nationalen als auch der subnationalen Ebene [...] in einigen Ländern etabliert. Auch in Deutschland werden losbasierte Beteiligungsformate zunehmend erprobt. Daher lohnt abschließend noch einmal der Blick auf Potenziale und Grenzen des Formats.

Wie [...] gezeigt worden ist, handelt es sich um ein anspruchsvolles konsultatives Verfahren, das geeignet ist, sowohl konkrete lokale und regionale Themen vor Ort als auch umfangreichere Themen in größeren Formaten bzw. nationalem Rahmen zu behandeln. Generell ist dabei ein individueller Informationsnutzen für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer anzunehmen (bzw. durch Teilnehmerbefragungen zu bestätigen). Durch die Veröffentlichung der Ergebnisse sowie mediale Begleitaktivitäten lassen sich weitere Teile der Öffentlichkeit erreichen und gegebenenfalls auch aktiv einbeziehen (beispielsweise durch Online-Eingabemöglichkeiten für die interessierte Bevölkerung). Im Zentrum steht jedoch eindeutig die konsultative Funktion von Bürgerräten, mithin der problemlösungsorientierte Austausch von Informationen und Argumenten unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit dem Ziel, Empfehlungen an Politik und Verwaltung zu formulieren [...].

Ein Legitimitätsverstärkendes Potenzial von Bürgerratsprozessen lässt sich in allen drei Dimensionen – Input, Throughput und Output – herausarbeiten, doch werden auch Grenzen sichtbar: Die demokratische Input-Legitimation kann gestärkt werden, indem Bürgerräte zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten eröffnen. Werden diese institutionalisiert, also regelmäßig und verlässlich angeboten, erweitert sich hierdurch die Gelegenheitsstruktur für politische Partizipation. Ebenso ist jedoch festzuhalten, dass die auf sogenannte Zufallsbürger abzielende Rekrutierungsmethode [...] den Teilnehmerkreis von Bürgerräten zwar um diejenigen erweitert, die sich proaktiv nicht politisch beteiligen würden oder gänzlich politisch fern sind, dennoch wird in Präsenzveranstaltungen stets nur eine überschaubare Zahl von Menschen partizipieren können. Daher sollte die durch Bürgerräte zu erzielende Input-Legitimation nicht überschätzt werden.

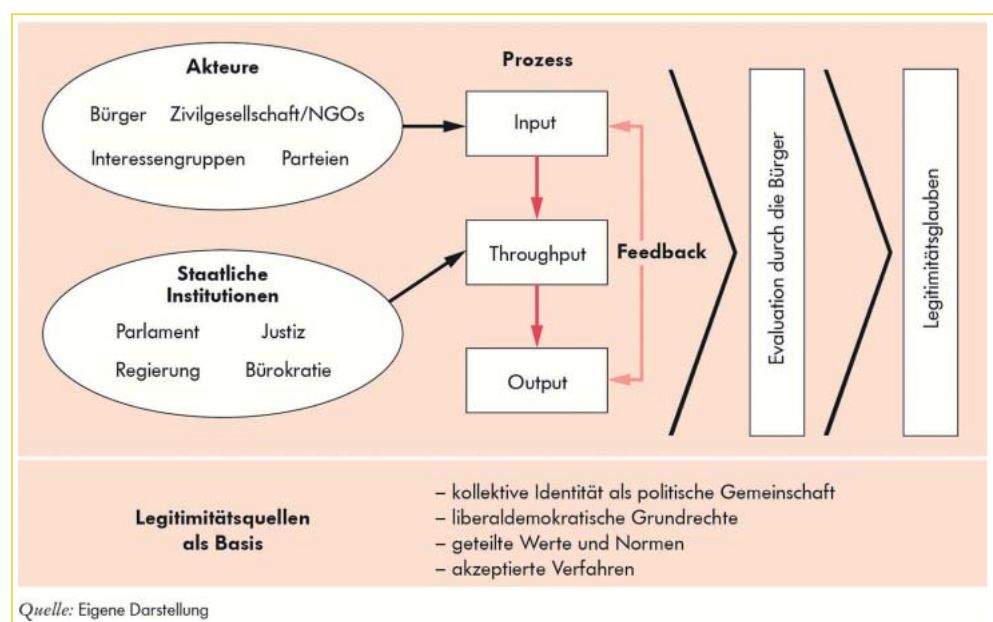
Jenseits der internen Verfahrensqualität, die vor allem Aspekte der Gesprächsführung und Entscheidungsfindung im Bürgerrat selbst betrifft, geht es bei der Throughput-Legitimation grundsätzlich auch um die Anbindung an das Entscheidungssystem in Politik und Verwaltung: Wie werden die Themenstellungen, Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge adressiert, aufgenommen und verarbeitet? Auf lokaler Ebene durchgeführte Bürgerratsprozesse haben gegenüber größeren Formaten den Vorteil, dass sich die vor Ort politisch Verantwortlichen unmittelbar ansprechen und zu einem transparenten und responsiven Umgang mit den Ergebnissen anhalten lassen. Außerdem verfügen diese in besonderer Weise über das Potenzial, Output-Legitimität dadurch

zu generieren, dass sich Bürgerinnen und Bürger mit den sie unmittelbar betreffenden Problemstellungen befassen, erfahrungsbasiertes Wissen einbringen und als „Experten in eigener Sache“ zu „robusten“ Empfehlungen gelangen können. Weil dies bei komplexeren, globalen politischen Themen nicht in gleicher Weise vorausgesetzt werden kann, bedarf es hier auch (noch) größerer Anstrengungen bei der inhaltlichen Vorbereitung und Information der Teilnehmenden. Zugleich dürfte es Politik und Verwaltung schwerer fallen, eine Umsetzung der Vorschläge zeitnah zu gewährleisten.

Das Mandat eines Bürgerrats und den Status seiner Ergebnisse gilt es a priori klar zu definieren und entsprechend zu kommunizieren (sogenanntes Erwartungsmanagement), um möglichen Enttäuschungen aufgrund anderslautender Zielvorstellungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorzubauen. Dies betrifft bereits die Themenwahl und die Aufgabenstellung, ganz grundlegend auch die Ergebnisoffenheit der Beratungen. Bürgerinnen und Bürger versprechen sich von der Teilnahme an Bürgerratsprozessen berechtigterweise politischen Einfluss (political efficacy). Wer den Sachverstand von Bürgern aktiviert, weckt mithin die Erwartung, dass die eingebrachten Vorschläge auch berücksichtigt werden und nicht folgenlos bleiben. Gerade weil die Ergebnisse von Bürgerräten lediglich Empfehlungscharakter haben, erscheint ein – möglichst zeitnahes und verlässliches – Feedback seitens der adressierten Akteure in Politik und Verwaltung von zentraler Bedeutung für das Gelingen des Bürgerratsprozesses. Es wird hierdurch für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bürgerrats – aber auch für die breitere Öffentlichkeit – nachvollziehbar gemacht, welche Empfehlungen warum berücksichtigt wurden oder auch nicht.

© <https://www.kas.de/documents/252038/11055681/Bürgerräte+als+Zukunftsmodell.pdf/1d13fa68-1e50-d172-074c-08b92a162a7e?t=1613393835932> (30.03.2021)

M 11 Prozessmodell demokratischen Legitimitätsglaubens



© Sascha Kneip, Wolfgang Merkel: Garantieren Wahlen demokratische Legitimität?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 38–39/2017, <https://www.bpb.de/apuz/255960/garantieren-wahlen-demokratische-legitimitaet> (30.03.2021)