

Tamara Ehs

**KRISEN-
DEMOKRATIE**

Sieben Lektionen aus der Coronakrise

mandelbaum *verlag*

mandelbaum.at • mandelbaum.de

ISBN 978-3-85476-893-7

© mandelbaum verlag, wien • berlin 2020
alle Rechte vorbehalten

Lektorat: ELVIRA M. GROSS
Satz: KEVIN MITREGA
Umschlag: MARTIN BIRKNER
Druck: PRIMERATE, Budapest

Vorwort

Die Akutphase der CoViDi19-Krise ermöglichte wie ein Brennglas den Blick auf die Stärken und Schwächen der österreichischen Demokratie. Wo es gute Routinen gab, funktionierten die Abläufe auch im Stress der Ausnahmesituation. Jene Bereiche, in denen das politische System aber schon im Regelzustand holprig läuft, gerieten in der Krise zum Stolperstein. Das betraf unter anderem das Selbstverständnis und damit die Handlungsmacht des Parlaments, die Stellung von Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung bei der politischen Entscheidungsfindung, die sozioökonomische Repräsentation der Bevölkerung und entsprechende Responsivität in der politischen Elite sowie die Beziehung der reichweitenstarken Medien zur Regierung.

Wenn es aus Sicht der Politikwissenschaft etwas aus der Krise zu lernen gibt, dann das: die Demokratie besser auf Ausnahmesituationen vorzubereiten, indem man bereits den Regelzustand korrigiert. Die Bundesverfassung liefert zwar seit 100 Jahren eine praktikable Handlungsanleitung – wie sich zuletzt 2019 in der Ibiza-Affäre und nachfolgender Regierungskrise eindrücklich gezeigt hatte – darüber hinaus muss aber die Demokratie immer wieder aufs Neue mit Leben erfüllt und verteidigt werden. Ebenso wie Brandschutzübungen gesetzlich vorgeschrieben sind oder Spitäler ihre Notfallpläne immer wieder adaptieren, müssen auch demokratische Abläufe nach jeder Krise einer Prüfung unterzogen werden: Was hat gut funktioniert? Was können wir verbessern? Was müssen wir unbedingt ändern, um beim nächsten Mal klüger zu agieren? Denn das nächste Mal kommt bestimmt. Sei es abermals eine Pandemie, ein terroristischer Anschlag oder am wahrscheinlichsten: ein Klimanotstand aufgrund der fortschreitenden und nicht hinreichend bekämpften Erderhitzung.

Keines dieser Schreckensszenarien muss aber bedeuten, dass wir die Demokratie in Quarantäne schicken.

Im emotionalen Ausnahmezustand fällt es oft schwer, rationale Entscheidungen zu fällen. Beherrschen zudem Parteien und Politiker*innen das Geschehen, die der autoritären Versuchung ohnehin nicht abgeneigt sind, besteht eine Gefahr für das demokratische Zusammenleben, die über den Anlassfall hinausgeht. Zwar kann ein starker Rechtsstaat einige grobe Verwerfungen im Nachhinein wieder ausgleichen, doch das Vertrauen ins politische System und seine Institutionen, in die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit der Demokratie an sich, ja auch das soziale Vertrauen ineinander sind dann meist schon nachhaltig beschädigt. Umso wichtiger ist es daher, bereits im Regelzustand eine krisenfeste Demokratie zu etablieren und zu stärken. Demokratische Abläufe und die Sicherstellung ihrer sozialen Grundlagen müssen mehr als bisher zur Daseinsvorsorge gezählt werden – Demokratie als gemeinsames Recht auf das, was alle brauchen. Um mit dem Vokabular der Coronakrise zu sprechen: Demokratie ist systemrelevant.

Dieser Essay nahm seinen Anfang, als mich APA-Science Ende März 2020 um einen Text für die Rubrik »CoronaAlltag« bat. Ich verfasste basierend auf den ersten Erfahrungen der Akutphase eine »(Not)-To-do-Liste: Coronakrise und Demokratie«, die in aller Kürze aufzeigte, was hinsichtlich demokratischer Abläufe gut funktionierte und was bereits bedenklich aus dem Ruder lief. *Swissinfo*, die öffentlich-rechtliche Nachrichtenplattform der Schweiz, und *Democracy International*, ein globales Netzwerk zur Stärkung von direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung, nahmen meine Gedanken in weiteren Beiträgen auf, zumal sich international ähnliche Verwerfungen im Umgang mit demokratischen Grundrechten abzeichneten wie in Österreich. Vielerorts traten die Extreme zum Vorschein: Bereiche des demokratischen Aushandlungsprozesses, die schon in sogenannten Normalzeiten vernachlässigt sind, fanden in der

Stunde der Not gar keine Einflussmöglichkeit mehr vor. Politische Entwicklungen und Handlungsweisen, die bereits zuvor hegemonial waren, wurden nun eine Zeit lang gar nicht mehr konfrontiert. In ihrer Zuspitzung offenbarte die CoViD19-Krise mit bislang ungekannter Vehemenz, wo demokratische Routine im Sinne von Pluralismus und Vielstimmigkeit fehlt.

Intellektuellen Anreiz fanden meine Überlegungen zur Demokratie in der Coronakrise im Gesprächskreis *#besserentscheiden*, den der Politikberater Andreas Kovar vor einigen Jahren ins Leben gerufen hatte. Parteiübergreifend mit Politiker*innen, Wissenschaftler*innen und Aktivist*innen der Zivilgesellschaft besetzt, sahen wir unsere langjährige Kritik am österreichischen politischen System in der Krise bestätigt. Vorschlägen, wie wir sie seit 2015 im *Leitbild Parlament* oder im *Grünbuch: Offene Gesetzgebung* entwickelt hatten, schien die CoViD19-Krise Nachdruck zu verleihen. Mehr denn je hätte das politische Verfahren institutionalisierte Abläufe nötig gehabt, die auch in der Ausnahmesituation und gebotenen Eile Deliberation und breite Beteiligung ermöglichten. Einige unserer Ideen und Utopien stelle ich am Ende des Essays vor.

Die Politikwissenschaft kann in der Krise anbieten, was auch sonst ihre Maxime ist: einen Beitrag zur Stärkung der politischen Urteilskraft zu leisten. Denn selbst wenn wir in Bezug auf ein neuartiges Virus immunologisch naiv sind, können wir mit Blick über die Grenzen oder in unsere eigene Geschichte autoritäre Tendenzen sehr wohl frühzeitig erkennen und uns gegen einen Shutdown der Demokratie zur Wehr setzen. Das Buch richtet sich daher an alle Demokratinnen und Demokraten und an jene, die es noch werden wollen. Es zieht sieben Lektionen aus der Akutphase (März/April 2020) der CoViD19-Krise und fordert von allen Beteiligten – Politiker*innen, Medienvertreter*innen und Zivilgesellschaft – mehr Bemühen um die Verteidigung der Demokratie ein.

Der Philosoph Walter Benjamin ging davon aus, »dass der

Ausnahmezustand, in dem wir leben, die Regel ist«. Ökonomische Unsicherheit, Abstiegsängste, schlechte Teilhabechancen trotz guter Ausbildung, die Erosion von Zukunftsgewissheit und schließlich verminderte Möglichkeiten einer planbaren, zukunftsorientierten Lebensführung stellten bereits vor dem 16. März 2020 die Realität allzu vieler Menschen dar. Die Coronakrise erweiterte allerdings jene »Zone der Verwundbarkeit«, wie der französische Soziologe Robert Castel die neue soziale Frage nannte, und warf Schlaglichter auf massenhaft gewordene prekäre Arbeitsverhältnisse und verschärfte soziale Ungleichheiten. Deren Einfluss auf die Stabilität der Demokratie und ihre Wehrhaftigkeit gegen eine autoritäre Übernahme ist hinlänglich bekannt. Was, wenn die soziale Katastrophe bereits zuvor eingetreten war, aber erst in der Krise zur Kenntlichkeit entstellt wurde? Dieser Essay ist daher allen Armutsbetroffenen, prekär Beschäftigten, Alleinerziehenden, Mindestpensions- und Notstandshilfebezieher*innen gewidmet, für die bereits der Regelzustand alles andere als normal war.

Ich danke Martin Birkner vom Mandelbaum Verlag, der dieses Buch bereits unterstützte, als er nur ein Titelfragment kannte, *Democracy International e. V.* für die finanzielle Förderung während der Texterstellung sowie Susanne Giendl, Christoph Konrath, Konrad Lachmayer, Matthias Lemke, Alfred J. Noll und Alexander Somek für die kritische Durchsicht (von Teilen) des Manuskripts und Elvira M. Gross für das sorgfältige Lektorat. Alle noch verbliebenen Fehler und Ungereimtheiten gehören nun alleine mir. Ganz besonderer Dank gebührt Vincent. Ohne ihn wäre das krisenbedingte Daheimbleiben nicht halb so lustig gewesen.

Tamara Ehs

P. S.: Aufgrund des schnelllebigen Themas ist bei der Lektüre darauf zu achten, dass der Essay Anfang Juni 2020 abgeschlossen wurde und daher auf spätere Entwicklungen nicht eingegangen werden kann. Wissenschaft ist ein iterativer Prozess; man nähert sich dem Forschungsgegenstand schrittweise an. Ein erster Schritt ist mit Blick auf das österreichische Krisenregime der Akutphase getan, einen weiteren unternehme ich mit dem in Planung befindlichen Forschungsverbund »Ausnahmestand in der Weltgesellschaft. Nationale Krisenbewältigung während der Coronapandemie im Vergleich«. Dieses Projekt wird unter der Leitung der deutschen Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in den nächsten vier Jahren einen global angelegten Vergleich der rechtlich, politisch und kommunikativ durchgeführten Krisenbewältigungsstrategien ziehen.

Lektion 1

Das Parlament muss fragen, um den konstitutionellen Ausnahmezustand zu verhindern und damit wenigstens die Opposition ihrer Kontrollfunktion nachkommen kann. Es muss aber auch inhaltliche Alternativen diskutieren. Die bloße Administration des Krisenregimes schadet der Demokratie.

Krisenzeiten seien die »Stunde der Exekutive«, bekam man in den ersten Tagen der CoViD19-Krise in vielen Kommentaren zu lesen und zu hören. Ein Blick auf die zahlreichen, stets eilig einberufenen Pressekonferenzen und die mediale Omnipräsenz von Regierungsmitgliedern mag diese Schlussfolgerung nahelegen; doch allein auf die österreichische Bundesverfassung besehen, stimmt sie nicht. Das B-VG kennt im Gegensatz zu vielen anderen Verfassungen nämlich kein umfassendes Notstandsrecht, sondern verpflichtet die Regierung, sich auch in Ausnahmesituationen, in denen schnelles Handeln geboten ist, dem parlamentarischen Verfahren zu fügen und den normalen Gesetzgebungsweg zu gehen. Einzig wenn der Nationalrat – zum Beispiel aufgrund der plötzlichen und gleichzeitigen Erkrankung von mehr als zwei Drittel seiner Abgeordneten – nicht zusammen-treten kann, dann und nur dann dürfte der Bundespräsident auf der Grundlage des Artikels 18 Absatz 3 B-VG »zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit« Notverordnungen anstelle von Gesetzen erlassen. Aber auch in diesem Fall wäre er an einen Vorschlag der Bundesregierung gebunden, der wiederum mit dem »Ständigen Unterausschuss des Hauptausschusses« abgestimmt sein muss; im »Ständigen Unterausschuss« sind alle Parlamentsparteien gemäß den Mehrheitsverhältnissen vertreten.

Jede auf diese Weise erlassene Notverordnung muss unverzüglich dem Nationalrat vorgelegt werden, der dann vier Wochen Zeit hat, um entweder an Stelle der Verordnung ein entsprechendes Bundesgesetz zu beschließen oder die Bundesregierung zu verpflichten, die Verordnung sofort außer Kraft zu setzen. Demnach könnten auch in der größten Not und höchsten Dringlichkeit

weder Bundesregierung noch Bundespräsident allein und eigenmächtig handeln. Denn die österreichische Verfassung gliedert alle Staatsorgane in ein »System rechtstechnischer Maßnahmen, die den Zweck haben, die Rechtmäßigkeit der Staatsfunktionen zu sichern«, schrieb schon ihr maßgeblicher Autor Hans Kelsen. Ins B-VG sind durch die Gewaltenverschränkung auch und gerade für den Krisenfall Vorsichtsmaßnahmen eingebaut, um einen Alleingang der Exekutive zu verhindern. Niemals dürfe es parlamentslose Zeiten geben, warnte Kelsen.

Mit dem Ziel, die Bundesregierung und den Bundespräsidenten erst gar nicht in die Verlegenheit kommen zu lassen, Notverordnungen in Anspruch zu nehmen, entschloss sich der Nationalrat in der Sitzung vor Ostern für seine Verkleinerung in Relation zu den gegebenen Mehrheitsverhältnissen und trat mit nur 96 Abgeordneten zusammen. Mithilfe dieser Maßnahme sollte der seuchenhygienische Sicherheitsabstand zwischen den einzelnen Nationalratsabgeordneten gewährleistet werden, um vor Ort Ansteckungen und folglich eine Grundlage für die Verwendung des Artikels 18 Absatz 3 bis 5 B-VG zu verunmöglichen. Mit 96 Personen waren noch immer genug Nationalratsabgeordnete anwesend, um Verfassungsgesetze zu beschließen. Für einen normalen Gesetzesbeschluss hätte auch die Anwesenheit von bloß 61 Abgeordneten, also einem Drittel, genügt.

Die Vorsichtsmaßnahmen des Nationalrats sowie des B-VG sind institutionelle Mittel, um die Gefahr einzudämmen, dass Krisen zum Einfallstor für den autoritär verwalteten Ausnahmezustand werden. Obwohl auch in Österreich das Parlament traditionell – bis auf die kurze Zeit der sogenannten »Expertenregierung« unter Bundeskanzlerin Brigitte Bierlein – von der engen Verbindung zwischen Regierung und Regierungspartei(en) gekennzeichnet ist, kommt ihm als Ort der Öffentlichkeit eine besondere Bedeutung zu. Denn aufgrund der medialen Omni-präsenz von Kanzler, Vizekanzler und Minister*innen erhält das Regierungshandeln insbesondere im Krisenmodus überragende

Aufmerksamkeit. Bleibt zudem das kritische Hinterfragen durch Medienvertreter*innen aus, stellt sich rasch ein Bild der Alternativlosigkeit ein. Diesem mit einem eigenen Maßnahmenkatalog und als Korrektiv entgegenzutreten, gelingt Oppositionsparteien dann nur, wenn ihnen das Parlament als Bühne zur Verfügung steht. Die Politikwissenschaft spricht deshalb von der »Tribünenfunktion« des Parlaments. Insbesondere der Nationalrat stellt den Ort dar, an dem Debatten und Entscheidungen öffentlich werden müssen. »Hier ist die Regierung verpflichtet, zu kommen, Rede und Antwort zu stehen und sich den parlamentarischen Verhaltensregeln zu unterwerfen. Dies ist von so großer Bedeutung, weil es für den Bereich der Regierungen und Verwaltungen keine Tradition (und Theorie) der Öffentlichkeit und geregelter Debatte gibt«, erinnert der Mitarbeiter der Parlamtsdirektion Christoph Konrath.

Die Verpflichtung der Regierungsmitglieder, Rede und Antwort zu stehen, findet ihre gesetzliche Grundlage im Zitationsrecht des Nationalrats (Paragraph 18 GOG), das allerdings als Mehrheitsrecht ausgestaltet und daher auf die Stimmen von Regierungsparteien angewiesen ist. Als Bundeskanzler und Regierungsmitglieder dem Nationalrat Ende April zwar ihre weiteren Maßnahmen in der CoViD19-Krise darlegten, danach aber den Saal verließen, ohne die Debatte anzuhören, stellten Abgeordnete der Oppositionsparteien einen entsprechenden Antrag auf (verkürzt genannt) »Herbeischaffung«, der allerdings keine hinreichende Unterstützung fand. Der von Oppositionsparteien und kritischen Beobachter*innen oft getadelten – weil als »Missachtung des Parlaments« interpretierten – Abwesenheit von Regierungsmitgliedern (sei sie nun eine tatsächlich physische oder wegen übermäßiger Handynutzung vermutete geistige Abwesenheit) ist schließlich kaum beizukommen.

Der Nationalrat hat mittlerweile aber auch einige Kontrollrechte, die nur von einer Minderheit der Abgeordneten, also mitunter alleine von den Oppositionsparteien, wahrgenommen

werden können. Das gegenüber der Öffentlichkeit wichtigste Instrument stellt wohl der Untersuchungsausschuss dar. Seit 2015 ist seine Einsetzung als Minderheitenrecht ausgestaltet; schon ein Viertel der Abgeordneten (das heißt mindestens 46 Personen) kann ihn beantragen und so die Geschäftsführung der Bundesregierung in bestimmten Angelegenheiten genau überprüfen. Mit Untersuchungsausschüssen ergreifen Oppositionsparteien eine Möglichkeit, der medialen Dominanz der Regierungskommunikation entgegenzutreten. Nach der Akutphase der CoViD19-Krise begannen sich ab Anfang Mai die Stimmen zu mehren, einen »Corona-Untersuchungsausschuss« einzusetzen. Dieser solle nach dem »Ibiza-Untersuchungsausschuss« und nach Ablauf eines Jahres, also im Frühling 2021, anfangen, die von der Regierung gesetzten Maßnahmen zu untersuchen.

In Österreich, wo ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz noch immer auf sich warten lässt und auch die parlamentarische Kontrolle überwiegend nachgängig ausgelegt ist, wäre es aber von Vorteil gewesen, in solch einer politischen Ausnahmesituation bereits ein begleitendes Kontrollinstrument zu etablieren. Aus demokratiewissenschaftlicher Sicht umso bedauerlicher war es, dass der Nationalrat nicht gleich zu Beginn der Krise einen »Coronaausschuss« eingesetzt hatte, um die COVID-19-Maßnahmegesetze der Regierung einer ergänzenden kritischen Reflexion zu unterziehen. Gleichzeitig mit dem Allparteienbeschluss der Ermächtigungsgesetze hätte ein Allparteienausschuss seine Arbeit aufnehmen können. Vorzugsweise unter der Vorsitzführung einer*ines Oppositionellen hätte jener Ausschuss in Permanenz nach den wertenden Kriterien und Entscheidungsgrundlagen der Regierung gefragt und diese öffentlich gemacht. Rechtlich hätte es sich um einen Unterausschuss gehandelt. Für dessen Einrichtung hätte man aber nicht nur eine Mehrheit in einem bestehenden Ausschuss (zum Beispiel im Finanz- oder Gesundheitsausschuss), sondern wohl auch eine Verfassungsänderung gebraucht, weil der Unterausschuss besondere Rechte (etwa auf