

„Souverän ist, wer über die Zeit verfügt.“

Zur Beschleunigung der Entdemokratisierung im Ausnahmezustand

*Tamara Ehs / Ece Göztepe / Matthias Lemke**

Schlüsselwörter: Ausnahmezustand, Demokratie, Krise, Pandemie, Rechtsstaat, Zeit, state of emergency

Zusammenfassung: Der Aufsatz geht der Frage nach, wie sich die Verknappung von Zeit im Ausnahmezustand auf politische Systeme auswirkt und unter welchen Bedingungen dabei eine Erosion demokratisch-rechtsstaatlicher Qualität zu beobachten ist. Für Österreich, die Türkei und Deutschland werden im Zeitraum der Coronapandemie ausnahmezustandliche Maßnahmen vergleichend ausgewertet. Es zeigen sich zwei zentrale Befunde. Erstens: Die Entdemokratisierung im Ausnahmezustand beruht systemunabhängig ursächlich auf der Verknappung von Zeit, erschöpft sich aber nicht in ihr. Die politikwissenschaftliche Analyse des Ausnahmezustandes muss deshalb die durch Beschleunigung beziehungsweise Verknappung der Ressource Zeit eröffneten beziehungsweise forcierten Fehlerquellen von Regierungshandeln miteinschließen. Zweitens: Rechtsbrüche im Ausnahmezustand wirken über die akute Krisensituation hinaus. Bleiben sie ungeahndet, beeinflussen sie die demokratisch-rechtsstaatliche Qualität nachhaltig. Um den Ausnahmezustand als Rechtsnorm dem Zeitdruck der akuten Krise und auch dem spontanen politischen Zugriff zu entziehen, empfiehlt sich seine vorzeitige krisenfeste Kodifizierung.

Abstract: The article examines the question of how the scarcity of time in a state of emergency affects political systems and under what conditions an erosion of the quality of democracy and the rule of law can be observed. For Austria, Turkey, and Germany, emergency measures are evaluated in comparison during the period of the coronavirus pandemic. There are two central findings. First: De-democratization in a state of emergency is based on the scarcity of time – independently of the political system – but is not limited to it. Therefore, the political analysis of the state of emergency must include the sources of errors in government actions that occur due to the acceleration or scarcity of time. Secondly: Violations of the rule of law during a state of emergency have an impact that goes far beyond the acute crisis. If these violations remain unprosecuted, they will permanently affect the quality of democracy and the rule of law. In order to protect the state of emergency as a legal norm from the time pressure of the acute crisis and also from spontaneous political access, its early crisis-proof codification is recommended.

* Tamara Ehs, Demokratieberatung Ehs & Söhne

0000-0001-7660-8168, Kontakt: tamara.ehs@mailbox.org

Ece Göztepe, Bilkent Üniversitesi Ankara

0000-0003-2057-2957, Kontakt: goztepe@bilkent.edu.tr

Matthias Lemke, Akkon Hochschule für Humanwissenschaften Berlin

0000-0003-0544-4877, Kontakt: matthias.lemke@akkon-hochschule.de

1. Zeitlichkeit im Ausnahmezustand

In demokratisch verfassten Staaten folgen Ausnahmezustände einem gewissen Muster (vgl. Lemke 2017): Wenn angesichts einer drängenden Krise und knapper Zeit die „Stunde der Exekutive“ (Diebel 2019) eingeläutet wird, geraten andere Bereiche des demokratischen Rechtsstaates, insbesondere die legislativen Prozesse mit zeitintensiven deliberativen Entscheidungsmodi, an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit. Während Regierungen durch hochgradig beschleunigte Entscheidungen und oft übereilte Rechtssetzung Handlungsmacht zur Schau stellen, erfahren Bürger:innen und Zivilgesellschaft eine mitunter signifikante Einschränkung ihres Handlungsspielraumes. Diese Ungleichzeitigkeit der Verfügbarkeit demokratischer Gestaltungsmacht in Zeiten der Krise scheint dabei unabhängig vom konkreten Anlass des Ausnahmezustandes zu sein. Ob dieser nun nach Terroranschlägen wie in Frankreich, nach Putschversuchen wie in der Türkei oder angesichts der Pandemie in Deutschland und Österreich ausgerufen wurde: Die Geschwindigkeit im Handeln der Exekutive behindert demokratische Deliberation in der Legislative ebenso wie die Beteiligung der Zivilgesellschaft. Oft ist ungewiss, welche Regeln gerade gelten; und um sich zweifelsfrei gesetzeskonform zu verhalten, bleibt den Bürger:innen manchmal nur die Untätigkeit. Der Ausnahmezustand ist somit klar keine Zeit der „eingebetteten Demokratie“ (Merkel 2016: 455).

Der vorliegende Beitrag thematisiert die Theorien des Ausnahmezustands unter einem neuen Blickwinkel, nämlich jenem des Zeitregimes. Er spürt hierfür im Vergleich dreier Fallbeispiele jüngster Vergangenheit Ausnahmezuständen und ihren Entdemokratisierungswirkungen in Österreich, der Türkei und Deutschland während der Coronapandemie nach. Mit ‚Entdemokratisierung‘ ist – wie später noch ausführlicher erläutert wird – der schnell geübte Verzicht auf verfassungsrechtlich vorgesehene reguläre Entscheidungsmechanismen gemeint, deren Hauptmerkmal den Entscheidungen vorausgehende öffentliche, auf einen Konsens abzielende kontroverse Debatten sind.

In internationalen Verträgen, allen voran der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹, sowie in zahlreichen Verfassungen ist der Ausnahmezustand normativ geregelt. Zudem existiert eine Fülle von einschlägigen internationalen Gerichts-

1 Vgl. Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zum „Abweichen im Notstandsfall“:
1. Wird das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht, so kann jede Hohe Vertragspartei Maßnahmen treffen, die von den in dieser Konvention vorgesehenen Verpflichtungen abweichen, jedoch nur soweit es die Lage unbedingt erfordert und wenn die Maßnahmen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei stehen. 2. Aufgrund des Absatzes 1 darf von Artikel 2 nur bei Todesfällen infolge rechtmäßiger Kriegshandlungen und von Artikel 3, Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 7 in keinem Fall abgewichen werden. 3. Jede Hohe Vertragspartei, die dieses Recht auf Abweichung ausübt, unterrichtet den Generalsekretär des Europarats umfassend über die getroffenen Maßnahmen und deren Gründe. Sie unterrichtet den Generalsekretär des Europarats auch über den Zeitpunkt, zu dem diese Maßnahmen außer Kraft getreten sind und die Konvention wieder volle Anwendung findet.

entscheidungen², Richtlinien und Empfehlungen, etwa von der Venedig-Kommission³ oder dem UN-Menschenrechtskomitee.⁴ Der Ausnahmezustand eröffnet – gerade in demokratisch verfassten Staaten – folglich keineswegs einen rechtsfreien Aktionsraum, sondern muss bestimmten Prinzipien folgen. Es muss sichergestellt sein, dass alle Betroffenen inkludiert, demokratische Prozesse berücksichtigt und auf Evidenz beruhende Politiken entwickelt werden (vgl. Scheinin/Molbæk-Steensig 2021: 19 ff.; Ó Cathaoir 2021: 35 ff.; Kjaerum 2021: 293 ff.). Die Rechtsordnungen sind demnach auf die Verknappung von Zeitlichkeit in Folge einer Krise – und somit auch während einer Pandemie – vorbereitet. Das ermöglicht ihnen, selbst im Ausnahmezustand demokratisch-rechtsstaatlich agieren zu können.

Offen beziehungsweise ungeklärt bleibt allerdings, warum es während der COVID-19-Pandemie zu einer so massiven Beschleunigung der Entdemokratisierung kommen konnte. Dieses Problem stellt sich insbesondere für die etablierten westeuropäischen Demokratien, die sich Tendenzen der Entparlamentarisierung ebenso ausgesetzt sahen wie grundrechtswidrigen Maßnahmen der Exekutive, die selbst die kleinsten Zeitfenster der Deliberation voreilig schloss (vgl. van Ooyen/Wassermann 2021). Weniger demokratisch gefestigte Staaten wie Ungarn, Polen oder die Türkei, nutzten die Ausnahmezeit der Pandemie als weitere Gelegenheit zum Ausbau einer autoritären Exekutivmacht. Die unvermeidliche Frage, warum und wie es dazu kommen konnte, stellt sich angesichts des großen Normativrahmens der EMRK dringlicher denn je, da ansonsten Menschen- und Grundrechte mitsamt ihren Vorkehrungen für die Aufrechterhaltung der Demokratie nur für krisenfreie Zeiten wirklich gelten würden.

Der Ausnahmezustand stellt *per se* und insbesondere für Demokratien eine gravierende Intervention in den Normalbetrieb etablierter politischer und rechtsstaatlicher Prozesse und Institutionen dar. Unter Ausnahmezustand verstehen wir die „kriseninduzierte Ausweitung von Exekutivbefugnissen“ (Lemke 2017; vgl. auch Lemke/Göztepe/Cahn 2018). Sofern er in der Verfassung überhaupt explizit geregelt ist, verschiebt er als zumindest initialrechtlich geregeltes Verfahren die normalen Zuständigkeiten zugunsten der Exekutive. Verwaltungshandeln wird einfacher und schneller. Die Ausrufung des Ausnahmezustandes kann somit als Abbau oder Reduktion jener institutionalisierten Kontrollmechanismen begriffen werden, die gerade in Rechtsstaaten eigentlich und dezidiert zeitlich gesehen der Entschleunigung dienen sollen, um fehlerhaftes Staatshandeln und letztlich Willkür zu verhindern. Zahlreiche Demokratieindizes, etwa des *V-Dem-Instituts* oder von *IDEA*, belegten seit Beginn der Pandemie, dass umfassende Begutachtungs- und Beteiligungsverfahren im Gesetzgebungsprozess sowie die gründliche Prüfung durch Gerichte die Demokratiequalität erhielten, ihr Fehlen hingegen negative Auswirkungen hatte (vgl. Lindberg et al. 2021; IDEA 2021; Boese et al. 2022).

2 Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Communauté genevoise d’action syndicale (CGAS) gegen die Schweiz* – 21881/20 Urteil vom 15.03.2022, Kammer III; *Fenech gegen Malta* – 19090/20 Urteil vom 01.03.2022, Kammer I.

3 Vgl. zum Beispiel Council of Europe (2020).

4 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf, 05.10.2023.

Die Zeitform der Demokratie scheint daher die ‚stete Vorläufigkeit‘ zu sein, wie wir sie nennen wollen, die stets Zeit für Revision und Prüfung lässt. Demokratie ist somit ‚Horizontarbeit‘ (vgl. Petryna 2022), wohingegen der Ausnahmezustand eilige Entschlossenheit suggeriert, wie sie mit autokratischer Handlungsmacht einhergeht. Somit stellt sich die Frage, wie genau sich Ausnahmezustände auf die politischen Systeme, in denen sie zur Anwendung kommen, auswirken und unter welchen Bedingungen ihre Eingriffe in Zeitlichkeit demokratisch-rechtsstaatliche Kontrollmechanismen erodieren.

Zur Beantwortung dieser Fragen werden wir zunächst den begrifflichen Zusammenhang von Ausnahmezustand, Entdemokratisierung/Autokratisierung und Zeit beschreiben, der vorliegender Analyse zugrunde liegt. Danach werden wir mit Blick auf drei europäische Staaten – Österreich, die Türkei und Deutschland – konkrete Praktiken, die zu einer beschleunigten Entdemokratisierung beigetragen haben, systematisieren und analysieren. Schließlich unternehmen wir eine Einordnung in die politische Theorie des Ausnahmezustandes, die wir um einen Beitrag zur Zeitdimension des politischen Handelns erweitern. Die Auswahl der drei Fallbeispiele beruht auf dem *most different system design* (MDS) der vergleichenden Politikwissenschaft (vgl. Levy 2008). Die drei Staaten standen vor der Pandemie an unterschiedlichen Stufen der V-Dem-Demokratiesskala, zeigten schließlich aber höchst ähnliche entdemokratisierende Maßnahmenmuster zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie. So zählt Deutschland als „liberale Demokratie“ zu den besten 10 % der Welt, Österreich mit absteigender Tendenz zu den besten 20 % (und ist seit 2021 als „Wahldemokratie“ gelistet) und die Türkei bildet als „Wahlautokratie“ das europäische Schlusslicht (V-Dem-Institute 2023: 39, Übersetzung d. A.).

2. Begriffe

Mit jedem Ausnahmezustand⁵ geht ein fallspezifisches Zeitregime einher, das immer – und darin gleichen sich alle Fälle seiner Anwendung – zu einer Verknappung von Zeit führt, beziehungsweise auf eine solche Verknappung direkt abzielt. Diese könnte ihrerseits ursächlich für die Beschleunigung von Entdemokratisierung sein. Auffällig ist eine

5 Die politikwissenschaftliche Ausnahmezustandsforschung steht, was den schieren Umfang betrifft, immer noch im Schatten der rechtswissenschaftlich ausgerichteten Analysen. Darin, aber auch in der Politikwissenschaft, wird immer wieder auf den Antiliberalismus von Carl Schmitt und seinen berühmten Satz „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“ (Schmitt 2009: 13) verwiesen. Zuletzt haben Tristan Barczak (2021), Anna-Bettina Kaiser (2020) oder Karin Loevy (2015) prominente Studien vorgelegt, in denen prozedurale oder institutionelle Aspekte des Ausnahmezustandes als Verfahren im Zentrum der Überlegungen stehen. Dem gegenüber stehen die politikwissenschaftlichen beziehungsweise auch philosophisch orientierten Studien von Jona van Laak (2019), Jonas Heller (2018) oder die zur Publikation anstehende Dissertation von Sophie Hegemann (2023). Hierbei stehen ideengeschichtliche und grund- beziehungsweise menschenrechtliche Aspekte im Vordergrund. Methodologisch herausstechend ist die Studie Hegemanns, die für ausgewählte europäische Staaten Plausibilisierungsmuster von Ausnahmezuständen im Kontext von Antiterrormaßnahmen diskursanalytisch aufarbeitet. Damit vermag sie empirisch das nachzuzeichnen, was Clinton Rossiter (1948: 245) in seiner klassischen, aber dennoch viel zu wenig beachteten Studie bereits hervorgehoben hatte: „Constitutional dictatorship is a dangerous thing“.

zeitliche Abfolge verschiedener Handlungs- beziehungsweise Reaktionsphasen im Ausnahmezustand (vgl. Ehs 2020; Lemke 2021): Nach einer Krise durchläuft die politische Reaktion eine Früh-, eine Akut- und eine Konsolidierungsphase. Insbesondere in der Akutphase des Ausnahmezustandes zeigt sich, ob das jeweils ganz konkret etablierte Regime der Krisenintervention die bestehende Krise demokratieverträglich zu regeln vermag, oder aber ob es zu einer Entdemokratisierung oder gar Autokratisierung kommt. Gerade die Akutphase des Ausnahmezustandes erweist sich dabei als ein „autoritäres Gelegenheitsfenster“ (Lemke 2021: 27), das herkömmliche Entscheidungs-, Handlungs- und Legitimationsmechanismen nachhaltig zu verändern vermag. Autoritärer wird ein politisches System im und durch den Ausnahmezustand dann, wenn die demokratischen Diskurs- und Plausibilisierungsprozesse gelähmt werden und dies auch bleiben.

Zentraler Analyserahmen für die nachfolgende Argumentation ist Wolfgang Merkels (2016: 460 ff.) Konzept der „eingebetteten Demokratie“, wonach eine voll funktionsfähige liberale Demokratie aus fünf Teilregimen besteht: aus freien Wahlen, politischen Teilhaberechten, bürgerlichen Freiheitsrechten, horizontaler Gewaltenkontrolle und effektiver Regierungsgewalt. Im Ausnahmezustand sind alle fünf Bereiche, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, eingeschränkt und wirken daher entdemokratisierend. Bislang in der politischen Theorie des Ausnahmezustands vernachlässigt ist der Faktor Zeit, der hiermit in die Debatte eingebracht werden soll. Über die fünf Teilregime, deren gedeihliches Zusammenspiel eine liberale Demokratie ausmacht, wird mit dem vorliegenden Text das Zeitregime als Dach gesetzt. Was jeder Aspekt der Demokratie zunächst benötigt, ist ausreichend Zeit.

2.1 Ausnahmezustand

Wenn nachfolgend vom *Ausnahmezustand* die Rede ist, dann meint dies einen Sammelbegriff für eine politische Praxis der Krisenintervention. Diese beschreibt entweder einen in der Verfassung verankerten Mechanismus oder sie bezieht sich auf Situationen und Handlungen, die mit diesem Mechanismus in Zusammenhang stehen (vgl. ausführlich Lemke 2017). In rechtlicher Hinsicht umfasst der Begriff eine Vielzahl unterschiedlicher Mechanismen der Krisenreaktion im Rahmen ausdifferenzierter Staatlichkeit. Die Krisenreaktion mit ihren Maßnahmen (vgl. Heller 2018) ist an jedes Politikfeld moderner Staatlichkeit anschlussfähig, was die Wirkmacht dieses Instruments unterstreicht.

Verfassungsrechtlich betrachtet besteht die Idee des Ausnahmezustands darin, der Exekutive eine Vielzahl von Mechanismen zur Krisenintervention bereitzustellen. Hier überlagern sich Politik und Recht: Das erklärte Ziel der ausnahmezustandlichen Maßnahmen – darauf hat Bernard Manin (2015) hingewiesen – besteht darin, durch die Stärkung der Exekutive schnellstmöglich zur Situation vor der auslösenden Krise, zur Normalität *status quo ante* zurückzukehren. Dieses Ziel rührt an den legitimatorischen Kern moderner Staatlichkeit. Der moderne Staat gründet auf dem Versprechen von Sicherheit, um seinen Bürger:innen die Entfaltung kreativer Freiheit in Gemeinschaft zu ermöglichen, eine Freiheit, die ohne staatliche Sicherheitsgarantie nicht möglich

wäre. Insofern ist der Ausnahmezustand von seinem Ziel her gedacht das stärkste und ultimative verfassungsrechtliche Versprechen zur Aufrechterhaltung beziehungsweise schnellstmöglichen Wiederherstellung von Sicherheit.

Mit dieser Zweckbestimmung einher geht eine wesentliche Vorannahme, auf der die gesamte verfassungsrechtliche Konstruktion des Ausnahmezustandes gründet und die seine Anwendung so prekär macht. Der Ausnahmezustand setzt das voraus, was die Politikwissenschaft als *good governance* bezeichnet, also eine am Gemeinwohl orientierte Regierungsführung. Eine nicht am Gemeinwohl orientierte, egoistisch-partikular orientierte Regierungsführung entsprach schon in der aristotelischen Verfassungstypologie der Tyrannis. Gerade der Tyrann, und darin liegt die politische Brisanz des Ausnahmezustandes, wird es sich nicht nehmen lassen, seine eigene Macht auch gegen die Interessen aller signifikant auszuweiten, wenn er dafür die Krise als Legitimationshintergrund in Anspruch nehmen kann. Es ist dieses Problem, in der verfassungsrechtlichen Konstruktion des Ausnahmezustandes auf die Gemeinwohlorientierung der handelnden Personen hoffen zu müssen, das ihn demokratiegefährdend beziehungsweise autokratiefördernd macht.

2.2 Entdemokratisierung / Autokratisierung

Laut Lührmann und Lindberg (2019: 1095) befinden wir uns in einer dritten Welle der Autokratisierung, die durch die Coronapandemie und den Umgang mit dem Ausnahmezustand einen weiteren Schub erfuhr. Im Unterschied zu den ersten beiden Wellen in den 1930er- und 1960/70er-Jahren kommt das Ende der Demokratie heute, in der seit der Jahrtausendwende laufenden, dritten Welle, nicht mehr durch eine Intervention von außen, etwa durch einen (Militär-)Putsch. Stattdessen vollzieht es sich durch einen schleichen den Erosionsprozess. Es fahren keine Panzer in den Straßen auf, sondern die gewählten Amtsinhaber:innen und etablierten Parteien untergraben allmählich, hinter einer Fassade der Legalität, demokratische Normen. Dabei schaffen sie die grundlegenden demokratischen Institutionen nicht ab, höhlen diese aber aus. So können sie ihrer Funktion zuerst nur noch eingeschränkt nachgehen, bevor sie schließlich ihrer jeweiligen Aufgabe in einer funktionierenden Demokratie gänzlich beraubt sind. Im Zuge der Coronakrise erfuhr die weltweite Autokratisierung einen Schub. Die bereits erwähnten Demokratieindizes zeigen, dass wir uns global auf dem Demokratisierungsniveau von 1990 befinden (vgl. Lindberg 2021: 13 f.). Insbesondere Staaten, die bereits vor der Pandemie Erosionserscheinungen aufwiesen, wie etwa die Türkei, verschlechterten ihre Demokratiewerte. Aber auch Österreich und Deutschland mussten Zurückstufungen in den Indizes hinnehmen (vgl. Repucci/Slipowitz 2021).

Laut Svobik (2019: 20) lassen sich tendenziell antidemokratische Politiker:innen schon vor der Machtübernahme daran erkennen, dass sie, um Wahlen zu gewinnen, die latenten sozialen Spannungen in einer Gesellschaft nicht einem Ausgleich zuführen, sondern zu akuten politischen Konflikten zuspitzen. Im Amt gibt es einen weiteren Lackmustest für das autoritäre Potenzial, der auf den Umgang mit politischen Mitbewerber:innen,

den Medien und der Justiz abstellt. Diesen Test hatte Linz (1978) schon für die zweite Autokratisierungswelle erarbeitet; Levitsky und Ziblatt (2018) erneuerten ihn in *How Democracies Die* für die dritte Welle.

Fragt man jedoch nicht nur danach, wie Demokratien sterben, sondern wie sie gerade auch Ausnahmezustände überleben, erweist sich die Zeitdimension als wesentlich. Ginsburg und Huq (2018) legten in ihrer Studie *Democracy's Near Misses* dar, dass es die Institutionen der *checks and balances*, also Gerichte und Bürokratie sind, die als verlangsamende Instanzen agieren, um der Zivilgesellschaft und dem Parteienspektrum Zeit zu verschaffen, auf Autokratisierung durch gewählte, im Ausnahmezustand mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattete Politiker:innen zu reagieren.

2.3 Zeit

Im Ausnahmezustand, so die These, findet strukturell notwendig eine Verknappung von Zeit statt. Sie dient der beziehungsweise ermöglicht die Ausweitung der exekutiven Handlungskompetenzen. Die Verknappung von Zeit kann auf ganz unterschiedlichen Wegen erfolgen und somit verschiedene Elemente einer „eingebetteten Demokratie“ (Merkel 2016: 455) – und noch dazu kumulativ – betreffen. Sie zeigt sich in einer Straffung parlamentarischer Prozesse, in der Verkürzung oder Aussetzung rechtlicher Fristen und materiell in einer Regulierungsflut, die nicht mehr auf allgemeine und auf Dauer gesetzte Regulierungen zielt, sondern im Stakkato re(a)giert: Morgen kann alles schon wieder ganz anders sein, sodass auch die Normadressat:innen kaum Zeit haben, sich über die Vorgaben für rechtskonformes Verhalten zu informieren. Das Zeitregime im Ausnahmezustand wird somit zu einem wesentlichen Indikator für die Autokratisierung.

Merkel (2022: 355) fasst den Zeitfaktor in seiner Wirkung auf die Demokratie wie folgt zusammen: „Zeit ist aber gerade das, was die Demokratie braucht. Nimmt man ihr diese, droht sie zu einem expertokratischen Dezisionismus zu verkommen [...]. Wofür braucht die Demokratie überhaupt Zeit? Systematisch kann man antworten, die Demokratie braucht für alle ihre basalen Prozeduren Zeit: Information, Partizipation, Repräsentation und Entscheidung. Je anspruchsvoller jede dieser Formen ist, umso mehr Zeit benötigt sie. Wird Demokratie unter Zeitdruck und den Imperativ einschneidender Entscheidungen gesetzt, bedeutet das stets einen Kompetenzverlust der Legislative“. In Anspielung auf Carl Schmitts Diktum zum Ausnahmezustand schreibt Merkel (ebd.: 356): „Souverän ist, wer über die Zeit verfügt“.

Die Verknappung von Zeit führt also zu autokratischen Tendenzen. Denn wird der Demokratie nicht die Zeit gegeben, die ihre Abläufe benötigen, bleibt nur die autoritäre Option, die komplexe demokratische Systeme durch Beschleunigung simplifiziert und damit ihres demokratischen Gehalts beraubt. Armin Schäfer und Michael Zürn (2021: 15) weisen in diesem Zusammenhang auf Krisen als Einfallstor für Populist:innen hin: „Nicht die Liebe zum Detail ist typisch für Populisten, sondern die grobe Vereinfachung. Das entprozeduralisierte Demokratieverständnis geht schließlich mit einer sehr spezifischen Vorstellung davon einher, was Repräsentieren bedeutet“. Demokratie ist weniger

ein Zustand als vielmehr ein Prozess; ihre Stärke sind die Verfahren. Diese aber benötigen Zeit. Fehlt die Zeit, erodieren die Verfahren.

Damit stehen Demokratien hinsichtlich der Zeitdimension in einem Spannungsverhältnis zur ‚Krise‘, die wiederum den Ausnahmezustand auslöst. Die Krise bedarf der zugespitzten Alternative, die keine Revision mehr zulässt. Reinhard Koselleck (2006: 205) betonte in seinen *Begriffsgeschichten* die „Zeitnot, die zu begreifen den Sinn des Begriffs ausmachte“. Er verwies auf die „apokalyptische Zeitverkürzung“, die „Beschleunigung“ und das „semantische Modell der Krise als einer Letztentscheidung“, in der „alle Kräfte darauf zu richten [sind], den Untergang zu verhindern“. Untergangsrhetorik ist seit jeher das Geschäft der autoritären Populist:innen (vgl. Dörre 2019), weshalb sich die Coronakrise und die währenddessen ergriffenen ausnahmezustandlichen Maßnahmen für einen systematischen Vergleich der Zeitlichkeit von Demokratien eignen.

Demokratie, Ausnahmezustand, Autokratisierung und Zeit hängen also über den Begriff der Krise miteinander zusammen. Wenn die Krise eintritt, ist schnelles Handeln gefordert. Der Ausnahmezustand bevorzugt die Exekutive, indem er sie mit zusätzlicher Macht ausstattet. Dieser Machtzuwachs geht zulasten demokratischer Verfahren, die genau das brauchen, was in der Krise knapp ist: Zeit.

3. Wege der Entdemokratisierung: drei Fallstudien

Für die drei untersuchten Staaten – Österreich, die Türkei und Deutschland – waren seit Beginn der Coronakrise verschiedenste ausnahmezustandliche Maßnahmen zu beobachten. Sie wurden zur Eindämmung der Pandemie eingesetzt und haben darüber hinaus Einfluss auf die jeweilige demokratische Qualität genommen, indem sie die Entdemokratisierung der jeweiligen Gesellschaften gefördert haben. Eine Entdemokratisierung wurde dabei auf zweierlei Art und Weise herbeigeführt: durch eine immer schnellere Folge von Regulierungsmaßnahmen und/oder durch deren quantitative Zunahme. Das schließt freilich auch eine Kombination oder Überlappung der beiden vorgenannten Prozesse mit ein. Im Ausnahmezustand wirken beide auf das Zeitregime, indem sie die politisch-administrative Abwicklung und die Rechtsqualität des betreffenden Staates und seiner Maßnahmen insgesamt verändern, sowie zudem die Teilhabemöglichkeiten sowie die Rechts- und Handlungssicherheit der Bürger:innen aushöhlen.

Allen Varianten der Entdemokratisierung ist gemein, dass Maßnahmen der Krisenreaktion eine derartige Komplexitäts- und Zeitverdichtung erzeugen, dass das demokratische politische System und seine Institutionen (inklusive der Öffentlichkeit, vermittelt durch Presse und organisierte Zivilgesellschaft) diese nicht mehr zu bewältigen vermögen. Anhand der jeweiligen Coronapolitiken in den hier untersuchten Staaten illustrieren wir solche Prozesse exemplarisch und zeigen, wann eine – mit Ernst Fraenkel (1999: 55–112) gesprochen – Annäherung an den „Maßnahmenstaat“ in der Akutphase des Ausnahmezustandes stattgefunden hat, und wann diese auch weiterhin, jenseits der eigentlichen Krisenreaktion im Ausnahmezustand, aufrechterhalten wurde.

Die Beschleunigung der Entdemokratisierung, das heißt die Verschiebung regulärer Entscheidungsprozedere und -kompetenzen, findet – so unsere These – nicht durch eine grundsätzliche Dysfunktionalität der staatlichen Organe, sondern durch eine Gemengelage von „executive overreach“ und „executive underreach“ (Scheppelle/Pozen 2020a: 608 ff.; vgl. auch Scheppelle/Pozen 2020b) statt, was die Institutionen des demokratischen Rechtsstaats einer erheblichen Belastung aussetzt. Entscheidungsmechanismen sind dem öffentlichen Diskurs eilig entzogen. Der juristische Imperativ des Ausnahmezustandes, dessen Maßnahmen der Rückkehr in die Normalität dienen sollen, droht zu entfallen. Denn es werden binnen kürzester Zeit durch mangelhafte oder übermäßige Gesetzgebung und durch eine ebensolche Rechtsdurchsetzung Zustände geschaffen, die eine Rückkehr in die Normalität unmöglich machen, sogar die Normalitätsstrukturen abschaffen oder die Subjekte der politischen Prozesse so sehr an den Rand drängen, dass sie nicht mehr agieren können.

Österreich

Ogleich es in Österreich keine rechtliche Grundlage für einen umfassenden Ausnahmezustand wie in Deutschland oder der Türkei gibt (vgl. Wiederin 2018: 385 ff.), vollzog die Regierung unter Bundeskanzler Sebastian Kurz einen politischen Ausnahmezustand. Dieser äußerte sich in rhetorischer Übersteuerung und fehlendem Demokratiebewusstsein: Die Akutphase war von Drohgebärden und Angstretorik beherrscht, die allesamt mit dem Faktor Zeit plausibilisiert wurden. Maßnahmen müssten nun „rasch“ und „schnell“ umgesetzt werden, für allzu lange Beratung sei „nun keine Zeit“, der Rechtsstaat sei generell zu langsam. Als Kurz mit der Kritik an womöglich gesetzwidrigen Verordnungen und generell schlampiger Legistik konfrontiert wurde, wies er dies als „juristische Spitzfindigkeiten“ zurück, für die „nun nicht die Zeit“ wäre. In der Krise sollte man nicht ein „Maximum an Verwirrung stiften“, sondern alles tun, was nötig sei, um sie zu bewältigen. Er übergab die Frage der Rechtskonformität in nachgängiger Befassung an den Verfassungsgerichtshof. Wenn dieser wieder zusammentrete, wären die Maßnahmen jedoch ohnehin nicht mehr in Kraft, so Kurz (zitiert nach Ehs 2020). Es handelte sich um ein rechtspolitisches Spiel auf Zeit, das jedenfalls populistische und bisweilen autoritäre Züge aufwies.

Die Zeitverknappung offenbarte sich auf parlamentarischer Ebene durch beschleunigte Sammelgesetzgebung unter Umgehung des Begutachtungsverfahrens und hatte zahlreiche „Husch-Pfusch-Gesetze“ (Matzka 2020) zur Folge. Schließlich widersprach die Verordnung des Gesundheitsministers⁶ über die ab dem 16.03.2020 gültigen Ausgangsbeschränkungen der gesetzlichen Ermächtigung: Während im Parlament beschlossen worden war, es dürfe das Betreten „von bestimmten Orten“ untersagt werden,⁷ verbot die Verordnung das Betreten *aller* öffentlichen Orte und listete dann Ausnahmen auf. Die gravierendste Grundrechtseinschränkung der Zweiten Republik war nicht nur

6 Stammfassung BGBl. II 98/2020, „Lockdown-Verordnung“.

7 COVID-19 Maßnahmengesetz, BGBl. I Nr. 12/2020.

offenkundig gesetzeswidrig, sondern Regierungsmitglieder kommunizierten wochenlang eine De-facto-Ausgangssperre, die weder im Gesetz noch in der Verordnung eine Grundlage hatte. Doch das konnten damals nur Rechtskundige wissen. Alle anderen Normunterworfenen waren auf die Regierungskommunikation angewiesen, die sich autoritärer Rhetorik bediente und erhebliche Diskrepanzen zur Rechtsordnung aufwies. Juristen bezeichneten jene in Pressekonferenzen verbreiteten rechtswidrigen Verbote treffend als „Fake Laws“ (Meditz/Negwer 2020). Indem die Regierung das erwünschte Sozialverhalten als geltendes Recht hinstellte, nutzte sie „Desinformation als Herrschaftsmittel“ (Adensamer/Kreissl 2020).

All dies geschah ohne Rückgriff auf das Notverordnungsrecht (Art. 18 Abs. 3 bis 5 B-VG), das das einzig kodierte Ausnahmezustandsrecht darstellt. Ihm ist jedoch aus demokratischen Gründen ein derart enges Zeitkorsett angelegt, dass es bis heute nicht zum Einsatz kam. Peter Pernthaler (1970: 118 f.) erachtete es deshalb als „mit organisatorischen Sicherungen und zeitlichen Befristungen in fast grotesker Weise überladen“. In der österreichischen Bundesverfassung ist die Zeitlichkeit des legalen Ausnahmezustands exakt beziffert und auf acht Tage plus vier Wochen, also insgesamt 36 Tage, begrenzt: Eine Notverordnung des Bundespräsidenten, die ohnehin nur auf Vorschlag der Bundesregierung und im Einvernehmen mit dem Ständigen Unterausschuss des Hauptausschusses des Nationalrates erlassen werden kann, muss binnen acht Tagen dem Nationalrat vorgelegt werden. Dieser wiederum muss binnen vier Wochen entweder an Stelle der Verordnung ein entsprechendes Bundesgesetz beschließen oder die Verordnung sofort außer Kraft setzen.

Jener legale Ausnahmezustand war noch nie zum Einsatz gekommen. Stattdessen operierte die österreichische Regierung in der Akutphase der Coronakrise mit der gleichen Eile, die zuvor als ‚*speed kills*‘ in den Diskurs Eingang gefunden hatte.⁸ Die Rechtsetzung war durch eine zeitliche Nichtverfügbarkeit von grundlegenden Komponenten des demokratischen Rechtsstaates geprägt: Die Regierungsparteien arbeiteten über sechs Wochen lang ausschließlich mit parlamentarischen Initiativanträgen, um kein Begutachtungsverfahren durchführen zu müssen. Der Zeitdruck würde es nicht erlauben, so die Begründung der Koalitionsfraktionen. Außerdem waren die Covid-19-Maßnahmengesetze ohne gründliche parlamentarische Debatte und in Sammelgesetzen eilig in Kraft gesetzt worden. Solch eine Bündelung verkürzte zwar die Abstimmung zeitlich, erlaubte den Nationalratsabgeordneten allerdings kein differenziertes Abstimmungsverhalten. Auf diese Weise konnten weder Parlamentarier:innen und schon gar nicht Bürger:innen überblicken, worüber abgestimmt wurde, zumal Gesetze, denen vor allem Abgeordnete der Oppositionsparteien im Sinne eines ‚nationalen Schulterschlusses‘

8 Mit dem Motto ‚*speed kills*‘ war im Jahr 2000 Bundeskanzler Wolfgang Schüssel – der ‚Ziehvater‘ von Sebastian Kurz – angetreten, um Österreich innerhalb kürzester Zeit politisch umzugestalten. Schon in den ersten Wochen waren wesentliche Gesetzesvorhaben im Parlament eingebracht. Diese Geschwindigkeit war nur möglich, weil zivilgesellschaftliche Organisationen weniger als zuvor ins Gesetzgebungsverfahren einbezogen, Begutachtungsfristen verkürzt und mittels Initiativanträgen Stellungnahmen verhindert wurden. Durch eilige Gesetzgebung sollten auf Dauer Tatsachen geschaffen werden (vgl. Bischof/Plasser 2010).

schnell zustimmen sollten, und jene, die sie eigentlich ablehnen wollten, gemeinsam vorgelegt wurden.

Zu dieser bereits aus der früheren Regierungspraxis bekannten *Speed*-Mentalität kam während der Coronakrise eine zeitliche Suspension der Grundrechte hinzu. So waren zwischen dem 16.03. und 30.04.2020 angezeigte Versammlungen als Verstoß gegen das Covid-19-Maßnahmengesetz untersagt worden. Später urteilten die Gerichte, dass zahlreiche jener Verbote rechtswidrig gewesen waren. Beispielsweise das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (2020) hob eine unzulässige Strafe in Zusammenhang mit den COVID-19-Maßnahmengesetzen und der darauf beruhenden Verordnung auf und stellte klar, dass *fake laws* mit Desinformation einhergingen: „Die Verordnung sieht keine Beschränkung des Zweckes für ein Betreten des öffentlichen Ortes [...] vor, auch wenn medial immer nur das ‚Luftschnappen‘ oder ‚Sport‘ als zulässig dargestellt wurden.“⁹

Außerdem war der Zugang zu Gerichten lediglich eingeschränkt möglich: Gerichtsverhandlungen fanden nur in den notwendigsten Fällen statt (wo es um die Einhaltung von Fristen ging) und die allgemeinen Parteienverkehrszeiten traten außer Kraft. Schließlich wurden die Gemeinderatswahlen in der Steiermark, die Gemeindevertretungs- und Bürgermeisterwahlen in Vorarlberg sowie zahlreiche Betriebsratswahlen um Monate verschoben, während in anderen Staaten wie der Schweiz und Südkorea zur gleichen Zeit unter Schutzvorkehrungen sehr wohl Kommunal- und Parlamentswahlen stattfanden (vgl. Ehs 2020).

Die am 30.04.2020 ausgegebene Covid-19-Lockerungsverordnung beendete die Akutphase und markiert in Österreich den Übergang zur Konsolidierungsphase. Während ein legaler Ausnahmezustand gemäß Notverordnungsrecht höchstens 36 Tage hätte dauern können, umfasste der politische Ausnahmezustand in konservativer Rechnung 46 Tage. Da in der Konsolidierungsphase und letztlich im „Ausnahmezustand 2.0“ (vgl. Lemke 2017) allerdings zahlreiche Einschränkungen (etwa im Versammlungsrecht) aufrecht oder leicht abgeändert erhalten wurden, ist ein Erfolg der Autokratisierungsmentalität festzustellen: Die Geschwindigkeit der Rechtsetzung in der Akutphase hatte Tatsachen und eine Pfadabhängigkeit der politischen Handlungsfähigkeit für spätere Phasen geschaffen.

Deutschland

Als Akutphase der Corona-Maßnahmen der ersten Welle in Deutschland kann der Zeitraum vom 13.03.2020¹⁰ bis zum 06.05.2020¹¹ eingegrenzt werden. Ein erster Ereigniskomplex in diesem Zeitraum betrifft zunächst die Beschleunigung parlamentarischer Beratungs- und Gesetzgebungsprozesse. Hier ist die Novellierung des Infektionsschutzgesetzes (IfSG), wie sie am 25.03.2020 vorgenommen wurde, von herausragender

9 Landesverwaltungsgericht Niederösterreich, LVwG-S-891/001-2020, Entscheidungsdatum 12.05.2020.

10 Datum der 153. Sitzung des Deutschen Bundestages in der 19. Legislaturperiode, in der erstmals über Corona-Maßnahmen diskutiert wurde.

11 Beginn der Lockerung von Maßnahmen wegen rückläufiger Infektionszahlen.

Bedeutung. „Die notwendige Eindämmung der Pandemie“, so die Abgeordnete Amira Mohamed Ali von der Bundestagsfraktion *Die Linke*, „erfordert derzeit Einschränkungen von Grundrechten, wie wir es uns vor zwei Wochen noch nicht vorstellen konnten. Es ist jetzt auch die Zeit, in der sich die Demokratie bewähren muss, und deshalb ist dies auch die Stunde, in der wir darauf achten müssen, dass Grund- und Freiheitsrechte nicht durch die Hintertür dauerhaft ausgehöhlt und eingeschränkt werden.“¹² Diese Einschätzung erscheint durchaus nicht unberechtigt. Denn in der Tat hat der Bundestag mit der Verabschiedung der Novelle des IfSG nichts weniger als eine Ergänzung des ausnahmezustandlichen Repertoires im deutschen Recht vorgenommen. Diese Ausweitung des Ausnahmezustandes ist allein schon deswegen bemerkenswert, wenn man bedenkt, dass die Regelungen aus den §§ 5 und 28 IfSG bis zu ihrer Verabschiedung nicht ebenfalls jene zehn Jahre an Beratungen und Zeit benötigt haben, wie das bei den Notstandsgesetzen 1968 der Fall war (vgl. Lemke 2017: 137–150). Offenkundig drängte die Zeit.

Der akute Druck der Krise beschleunigte den inner- wie außerparlamentarischen Prozess erheblich. Dabei enthält der Gesetzestext selbst keine abstrakte Definition oder gar einen Kriterienkatalog, anhand dessen das Vorliegen einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite festgemacht oder überprüft werden könnte. Was die eröffnete Reichweite exekutiver Handlungskompetenzen im und durch das IfSG anbelangt, so kann diese nicht hoch genug angesetzt werden. Wenn der Deutsche Bundestag das Vorliegen einer epidemischen Lage nationaler Tragweite erkennt und entsprechend beschließt, ermächtigt dies den Bund zu weitreichenden exekutiven Befugnissen. Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) ist zudem in enger Abstimmung mit dem Robert-Koch-Institut (RKI) befugt, Maßnahmen zu ergreifen, die in die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 GG), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 GG), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 GG) und des Brief- und Postheimnisses (Artikel 10 GG) eingreifen.

Während die Debatte im Deutschen Bundestag im Zuge der Verabschiedung der Novelle des Infektionsschutzgesetzes kontrovers zwischen den Eckpunkten Renationalisierung und Solidarität verlief, bleibt die Frage nach der Bedeutung der Novelle des IfSG. Der Entwurf der Novelle und der am 27.03.2020 beschlossene Gesetzestext bedeuten ohne Zweifel einen signifikanten Kompetenzzuwachs beim BMG und damit bei der Exekutive des Bundes. Trotz der möglichen grundrechtlichen Bedenken hinsichtlich einer zu weitgreifenden Ermächtigungsgrundlage zum Eingriff in Grund- und Freiheitsrechte, ist der Entwurf der Regierungskoalition aber weit von der durchgreifenden Bevollmächtigung zugunsten der Bundesregierung entfernt, wie sie der ebenfalls am 25.03.2020 zur Beratung und Abstimmung vorgelegte Entwurf der *AfD*-Fraktion¹³ intendiert hatte. Und so bleibt das nicht minder gravierende Ergebnis dieser denkwürdigen 154. Sitzung des 19. Deutschen Bundestages, dass mit dem neu gefassten IfSG das ausnahmerechtliche Repertoire der Bundesrepublik eine Erweiterung erfahren hat. Neben den inneren und

12 Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/154, 19127 B.

13 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18106; <https://dserver.bundestag.de/btd/19/181/1918106.pdf>, 23.09.2023.

äußeren Notstand tritt nunmehr noch der seuchenrechtliche Gesundheitsnotstand. Und im Unterschied zum inneren und äußeren Notstand wurde und wird er angewendet.

Ein zweiter Ereigniskomplex betraf rechtswidrige Eingriffe in die Versammlungsfreiheit, wie sie auch in Österreich zu verzeichnen waren: Die Erste Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) entschied am 15.04.2020 eine Verfassungsbeschwerde wegen der Untersagung einer bei der Stadt Gießen angemeldeten Demonstration.¹⁴ Die Tragweite dieser Entscheidung, was die Wahrung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit – und damit implizit auch: die Aufrechterhaltung grundlegender demokratischer Praktiken – anbelangt, kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Der Sachverhalt¹⁵ und seine Entscheidung durch das BVerfG lässt mehrere Schlüsse mit Blick auf das Spannungsfeld von Regierungshandeln, hier auf kommunaler Ebene, und Demokratie in Krisenzeiten zu. Zunächst die materielle Ebene der Entscheidung: Indem das BVerfG deutlich gemacht hat, dass pauschale Versammlungsverbote selbst in Zeiten der Coronapandemie unzulässig sind, hat es die Bedeutung der Freiheitsgrundrechte grundlegend gestärkt. Der demokratische Gestaltungsauftrag, der sich in ihnen manifestiert, ist in einer Krisensituation nur dann einzuschränken, wenn eine fallbezogene Abwägung auf ein unverträglich hohes Gefährdungspotenzial hinweist, das mit der Ausübung des Grundrechts einhergeht. Neben dem nachdrücklichen Hinweis, dass die pauschale Einschränkung von Freiheitsgrundrechten nicht verfassungskonform ist, hat das Gericht die Exekutive zudem zu einem sensibleren Umgang mit Grundrechten aufgerufen. Eine solche Sensibilisierung scheint auch deswegen geboten, weil in den Wochen vor dem Beschluss immer wieder rigide Kontrollpraktiken gegenüber Versammlungsteilnehmer:innen in der Öffentlichkeit zu beobachten gewesen waren. In institutioneller Hinsicht zeigt sich zudem, dass nicht nur die Normenkontrolle funktioniert; auch die Kontrolle der Exekutive, die wiederum in eine Beschränkung ihrer Handlungsvollmachten mündet, ist intakt.

Und dennoch: Eine solch lapidare Einordnung wird der Entscheidung nicht gerecht. Denn sie ergeht nicht zu normalen Zeiten, sondern in einer Phase, in der Landeserlasse zur Pandemiebekämpfung in Kraft sind. Sie wirkt hinein in eine Zeit der Verunsicherung, die sich auch auf die Möglichkeiten der Ausübung von Freiheitsgrundrechten, wie eben der Versammlungsfreiheit erstreckt – eine Verunsicherung, die offenkundig nicht nur die Bürger:innen, sondern auch die in der Krise handelnde Verwaltung betrifft. Beiden signalisiert das BVerfG mit seiner Entscheidung, dass trotz aller berechtigten Interessen zur nachhaltigen Pandemieeindämmung eine pauschale Beschränkung von Freiheit nicht angezeigt ist. Stattdessen mahnt es zu einer gemeinsamen, für den Einzelfall sensibel bleibenden Auseinandersetzung über das, was eine verantwortliche demokratische Praxis unter Pandemiebedingungen sein kann.

14 Vgl. 1 BVR 828/20; https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvr082820.html, 23.09.2023.

15 Zur Darstellung des Sachverhalts vgl. ausführlich Lemke (2021: 172 f.).

Die vorstehenden Ereigniskomplexe aus der Akutphase der Pandemiebekämpfung sind nur zwei von vielen möglichen Beispielen, die benannt werden können, wenn es um die Beschleunigung von Regierungs- und Verwaltungshandeln zulasten der Grund- und Freiheitsrechte und damit zulasten der demokratischen Teilhabe der Bürger:innen geht. So hat etwa die zunehmende Überlappung verschiedener und teils widersprüchlicher Maßnahmenpakete zu Parallelregimen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene geführt; etwa was das Tragen von Mund-Nase-Bedeckungen, was Ausgangsbeschränkungen oder die konkrete Ausgestaltung von Hygienekonzepten anbelangt. Allein hieraus ließen sich zahlreiche weitere Beispiele für die Lähmung der Demokratie generieren.

Was die erläuterten Beispiele indes gezeigt haben, ist, dass die Entdemokratisierung im deutschen Fall auf allen staatlichen Ebenen ansetzte. Die Beschleunigung parlamentarischer Beratungsprozesse und die Bündelung von wesentlichen Exekutivbefugnissen im BMG wurden begleitet von pauschalen Begründungen für Versammlungsverbote durch die kommunal zuständigen Ordnungsbehörden. Weder für parlamentarische Beratungen noch für Demonstrationen wollte noch Zeit aufgewendet werden. Lediglich die Judikative, hier vertreten durch das BVerfG, stellte sich dieser Verknappung der Ressource Zeit entgegen und ermöglichte die Aufrechterhaltung demokratischer Teilhabeformate.

Türkei

Offiziell wurde in der Türkei am 11.03.2020 der erste mit Covid-19 infizierte Patient bekannt gegeben und damit gleichsam das Eintreten der Pandemiesituation erklärt. Die Akutphase endete am 23.09.2020, wo bis dahin alle Maßnahmen (nach Alter, Gesundheitszustand beziehungsweise Arbeitsfähigkeit abgestufte bis zu vierzehn Tage andauernde Ausgangsbeschränkungen, Schließen von mehreren Arbeitsstätten, Ahndung mit administrativen Bußgeldern bei Nichteinhaltung von Ausgangssperren sowie die Pflicht zum Tragen von Masken in der Öffentlichkeit) eingeführt und mit abschreckenden Maßnahmen konsolidiert wurden. Angesichts des für die Türkei geltenden Normenrahmens wäre die unmittelbare logische Folge das Ausrufen des Ausnahmezustandes durch den Präsidenten gewesen, auf dessen Grundlage er im Rahmen des Ausnahmezustandsgesetzes die erforderlichen Maßnahmen hätte ergreifen können. Im Falle der Feststellung, dass dem Gesetz ein der akuten Krisensituation einer Pandemie angemessener Maßnahmenkatalog fehlte, hätte die von der *AKP* und *MHP* getragene parlamentarische Mehrheit jederzeit die nötigen Gesetzesänderungen vornehmen können. Aber wie Agamben (2021: 8) schon zu Beginn der Pandemie feststellte, zeichnete sich die Ausnahmezeit dadurch aus, dass Regierungen auf den faktischen Ausnahmezustand statt auf das rechtlich vorgesehene Prozedere setzten. Diese Situation mündete im türkischen Fall in die Aufhebung jeglicher verfassungsrechtlicher Garantien.

Die Türkei wird im *Freedom House Index* (2022) mit bloß 32 von 100 Punkten¹⁶ als „nicht frei“ eingestuft. Laut einer Analyse von Uwe Backes (2022: 47) treffen fast alle

16 Für politische Rechte erhält sie im fraglichen Ranking 16 von 40 und für andere Rechte und Freiheiten 16 von 60 Punkten.

Kriterien einer Autokratie auf die Türkei zu. Insbesondere seit der Verfassungsänderung 2017 konzentriert sich die politische Gewalt im Amt des Staatspräsidenten, das kaum einer parlamentarischen oder judikativen Kontrolle unterliegt. Das ehemals mit effektiven Kontrollkompetenzen ausgestattete Parlament ist zu einem schwachen Repräsentativgremium degradiert, das nicht einmal direkte Fragen an den Staatspräsidenten richten darf. Auch von einer unabhängigen Justiz kann keine Rede mehr sein, da sowohl justizielle Selbstverwaltungsorgane und Richter:innen hoher Gerichte unmittelbar oder mittelbar durch den Staatspräsidenten berufen werden. Zivilgesellschaft, freie Presse und politische Parteien sind infolge von etlichen Repressalien geschrumpft und eingeschüchtert.

Die verfassungsrechtlich nachvollziehbare Ausrufung des Ausnahmezustandes fand in der Türkei also nicht statt und somit entfiel auch die Anwendung der im Ausnahmezustandsgesetz vorgesehenen Maßnahmen. Warum dieser rechtlich logische Weg nicht eingeschlagen worden ist, lässt sich juristisch nicht erklären, nur politisch. Der zuvor, von 2016 bis 2018, ausgerufene Ausnahmezustand und die Umgehung strikter rechtsstaatlicher Prinzipien kann nicht als Grund dienen, da in diesem Zeitraum das Verfassungsgericht seine ständige Rechtsprechung zur Kontrolle von Ausnahmerechtsverordnungen aufgegeben und der Exekutive freie Hand gegeben hatte. Die Parlamentsmehrheit besteht aus Mitgliedern der Partei des Staatspräsidenten und somit bestünde auch nicht die Gefahr, die Rechtsverordnungen auf dem Weg der parlamentarischen Kontrolle zu kippen. Ein möglicher Grund könnte in der politisch motivierten Versuchung liegen, die Öffentlichkeit – in Form der Legislative und der Judikative – komplett aus der Krisenbewältigung auszuklammern und die Krise ausnahmslos hinter geschlossenen Türen mit absoluter Exekutivmacht zu bewältigen. Dieser Umstand bot der monistischen Exekutive eine weitere Gelegenheit zur Intransparenz öffentlich-rechtlicher Entscheidungsfindung, die sich jedweder Rechenschaft entzieht. Eine weitere politische Erklärung könnte das Abwälzen jedweder politischen und strafrechtlichen Verantwortung von der Person des Staatspräsidenten darstellen, da die Folgen der Pandemiebekämpfung nicht absehbar waren und ihm ein Misserfolg nicht zugeschrieben werden sollte. Oder es könnte das Selbstbewusstsein einer autoritären Exekutive sein, da keine politische oder judikative Institution existierte, die diese Vorgehensweise hätte in Frage stellen, geschweige denn aufheben können.

Das Wort ‚Pandemie‘ war für die türkische Exekutive 2020 nicht neu, im Gegenteil. Bereits am 13.04.2019 wurde mit dem Präsidialerlass Nr. 2019/5 über die „globale Influenzaseuche (Pandemie)“¹⁷ ein nationaler Vorbereitungsplan aufgestellt und Maßnahmen sowie Strategien gegen die Verbreitung der Influenza aufgelistet. Mit der Ankündigung der Pandemiesituation am 11.03.2020 zeigte sich jedoch ein völlig anderes Bild als eine geplant gelenkte gesundheitliche Katastrophe. Die angewandten Rechtsformen zur Lenkung der Pandemie bestanden aus Präsidialerlassen, präsidialen Entscheidungen, ministeriellen Erlassen und einigen wenigen Gesetzen. Das Parlament als Ursprung und Ort der öffentlichen Gewalt und Volkssouveränität gab seine Kontroll- und

17 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/04/20190413-7.pdf>, 06.10.2023.

Einrahmungsfunktion vorschnell an die Exekutive ab und begnügte sich mit formellen Gesetzesänderungen, die hauptsächlich darin bestanden, die gesetzlichen Fristen (zum Beispiel bei Klagerhebung, Jahresgeneralversammlungen von Rechtspersonen, Steuerfristen et cetera) zu verschieben und die Exekutivorgane (sei es der Staatspräsident oder ein Minister) ohne weitere Kriterien (wie Inzidenzwerte, Anzahl der Toten et cetera) beziehungsweise Rechenschaftspflichten für weitere Verschiebungen zu ermächtigen.

Die Intransparenz bei der politischen Entscheidungsfindung spiegelte sich auch in der wissenschaftlichen Beratungspraxis wider. Der vom Staatspräsidenten einberufene Expertenbeirat tagte hinter verschlossenen Türen, seine Entscheidungen und Empfehlungen wurden selektiv durch den dem Beirat vorstehenden Gesundheitsminister bekanntgegeben und etliche Institutionen im Bereich des Gesundheitswesens kritisierten das Fehlen eines effektiven Beobachtungs-, Evaluierungs- und Kontrollmechanismus sowie die Intransparenz bei der Ansammlung von Forschungsdaten und ihrer Evaluierung.

Auch wenn die Situation aus einer Gesundheitskrise entstanden war, handhabte die Exekutivmacht alle Maßnahmen, einem historischen Reflex folgend, als Sicherheitsfragen. Es wurde auch nicht öffentlich über den Zweck der Maßnahmen diskutiert. Das türkische Innenministerium gab vom 13.03.2020 bis zum 03.03.2022 circa 50 Ministerialerlasse bekannt (vgl. Koybasi et al. 2021). Im türkischen Verwaltungsrecht ist die Rechtsform des Erlasses im Grunde ein interner Befehl, eine Anweisung einer höheren Behörde an nachgeordnete Dienststellen, an das eigene Personal im betreffenden Geschäftsbereich, zur Konkretisierung der Aufgaben. Er erzeugt keine rechtliche Bindung für Dritte und stellt also eher ein internes Kommunikationsmittel dar. Somit war es ein Novum, dass die Ministerialerlasse für die ganze Bevölkerung bestimmt waren und materiell mehrere Grund- und Freiheitsrechte ohne gesetzliche Grundlage einschränkten.

Die Intransparenz dieses Regelwerks ist von besonderer Bedeutung. Nicht nur das Bestimmtheitsgebot von grundrechtseinschränkenden Regelungen wurde verletzt, sondern auch der Zugang zu den Normen wurde den Bürger:innen verwehrt. Das Gesetzblatt gilt als öffentliches Gedächtnis/Archiv des staatlichen Handelns und dient zudem der Erreichbarkeit und Öffentlichkeit aller staatlichen Normen und Maßnahmen. In der Pandemie sind jedwede Formen staatlichen Handelns sowohl auf verfassungs- als auch auf einfachrechtlicher Ebene Formaten der Bekanntgabe ausgewichen, die nicht nachhaltig verfügbar und folglich nach einer gewissen Zeit nicht mehr auffindbar beziehungsweise nachweisbar sind (wie Presseerklärungen, Bekanntgabe auf der Internetseite des jeweiligen Ministeriums, Social-Media-Kanäle et cetera). Die fehlende Formgebundenheit staatlichen Handelns untergräbt die Grundsäulen der Rechtsstaatlichkeit in Form von Vorhersehbarkeit und Bestimmtheit. Ovenden (2021: 313 f.) sieht als mögliches Motiv für dieses „Formchaos“ in rechtlicher Regulierung die Intention der Spurenverwischung für spätere politische wie strafrechtliche Verantwortung.

Die zeitliche Dringlichkeit der erforderlichen Sofortmaßnahmen könnte für den ersten Moment eine eventuell rechtfertigende Grundlage für die Exekutive bilden. Doch angesichts der Tatsache, dass die knapp 50 Exekutiverlasse weder in ihrem Kompetenzrahmen noch in ihrem Zweck und ihrer Wirksamkeit durch die Legislative nachgeprüft

wurden, zeigt, dass der zeitliche Entscheidungsdruck und folglich die Entscheidungsgeschwindigkeit nur Vorwände für außerrechtliches Handeln waren. Zudem lässt die Diskrepanz zwischen der Eingriffstiefe der Erlasse und deren kurzfristiger Ankündigung (zum Beispiel drei Stunden vor Beginn einer neuntägigen Ausgangssperre) eine willkürliche Handhabung der Pandemiebekämpfung durch die Exekutive vermuten. Das türkische Parlament hatte im Laufe der Pandemie keine gekürzten beziehungsweise personell eingeschränkten Sitzungsperioden. Gemäß der Verfassung hätte das Parlament sogar länger tagen, die Maßnahmen rechtlich absichern und weitere Strategien zur Pandemiebekämpfung entwickeln können. Stattdessen wurde der Exekutive durch gesetzliche Generalermächtigungen lediglich freie Bahn für jedwede Entscheidungen gegeben. Vermeintliche Zeitknappheit mündete so in eine nochmalige Vertiefung von Entdemokratisierung und Autokratisierung.

4. Analyse

Eingang war die Frage aufgeworfen worden, wie genau sich Ausnahmezustände auf die politischen Systeme, in denen sie zur Anwendung kommen, auswirken und unter welchen Bedingungen ihre Eingriffe in die Zeiterfordernisse von Demokratie und Rechtsstaat deren Kontrollmechanismen erodieren. Der Vergleich dreier Staaten mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen zeigte: Die Coronakrise beschleunigte bereits bestehende Trends der Entdemokratisierung. Je populistischer und autoritärer die Machthaber:innen bereits vor der Pandemie waren und je schwächer die Staatlichkeit ausgebaut war, desto stärker wurde die Zeit verknappt und somit in die prozedurale Demokratie eingegriffen. Dies war möglich, weil in Notlagen für die Zeitverknappung stets sehr leicht öffentliche Unterstützung („*rally round the flag*“) erreicht werden kann und die Warnrufer:innen der Entdemokratisierung kaum Gehör finden. Daniel Ziblatt (2022: 329) merkt hierzu auf der Grundlage von Daten des *Pandemic Backsliding Index* aus dem V-Dem-Projekt an: „Die Demokratie war dort am widerstandsfähigsten, wo zwei sich gegenseitig verstärkende soziale Merkmale zusammentrafen, nämlich geringe politische Polarisierung und hohe staatliche Kapazität. Demokratische Gesellschaften, die seit Jahren durch diese beiden Merkmale gekennzeichnet sind, waren am wenigsten anfällig für demokratische Rückschritte. Im Gegensatz dazu sind Demokratien, die sich durch die entgegengesetzte Mischung aus hoher politischer Polarisierung und geringer staatlicher Kapazität auszeichnen, von sehr weitreichenden demokratischen Rückschritten betroffen.“

Betrachten wir die Befunde der drei Staaten noch einmal einzeln:

In Bezug auf Österreich verdeutlichte die Coronakrise den Wert einer hohen rechtsstaatlichen Kapazität im Kampf gegen die Autokratisierung. Georg Lienbacher (2020: 67) erkennt in der Bundesverfassung eine „Autokratieresistenz“, die er insbesondere an der Gewaltenteilung und an der Unabhängigkeit der Gerichte festmacht. Das Legalitätsprinzip (Art. 18 B-VG) – dessen Strenge die Bundesregierung im Rahmen der Covid-19-Maßnahmenverordnungen vorgeführt bekam – und die Unabhängigkeit der Richter:innen

(Art. 87 B-VG) sowie die Trennung von Justiz und Verwaltung (Art. 94 B-VG) stellen Bollwerke gegen die Entdemokratisierung dar. Neben den Verwaltungsgerichten war es in der Coronakrise hauptsächlich der Verfassungsgerichtshof, dem die Aufgabe zukam, als Hüter der Verfassung und folglich der Demokratie autokratische Tendenzen hintanzuhalten. Die Gerichte dienten als Instanzen der Entschleunigung und somit als Reparaturorgane für die durch politische Polarisierung in der Krise erfolgte Zeitverknappung der demokratischen Prozesse.

Ähnlich wie in Österreich lässt sich auch für Deutschland die Rolle einer unabhängigen, selbstbewussten und deutungsmächtigen Justiz bei der Einhegung der Maßnahmen im Gesundheitsnotstand kaum überschätzen. Obschon durch Zeitknappheit in der akuten Krisenreaktionsphase eine hohe Rechtsetzungsfrequenz auf allen Ebenen des vertikal-gewaltenteiligen Gefüges festzustellen war, die noch dazu trotz hoher Kommunikationsintensität nie gänzlich widerspruchsfrei geblieben ist – etwa wenn es um das Tragen von Masken im öffentlichen Raum ging – hat diese letztlich nicht zu einer nachhaltigen Erosion des Rechtsstaates geführt. Manche rechtswidrige Überdehnung der Maßnahmen, etwa im Zusammenhang mit Versammlungsverboten durch lokal zuständige Ordnungs- oder Versammlungsbehörden, konnte letztlich höchststrichterlich aufgefangen werden. Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass sich insbesondere die öffentliche Kommunikation, die regierungsseitig während der ersten Coronawelle auf die Wahrnehmung von Eigenverantwortung aus Solidaritätsgründen abgestellt war, dem Zeitdruck zu entziehen vermochte. So war zu keiner Zeit eine Einschränkung der öffentlichen Debatte, jedenfalls was deren inhaltliche Ausgestaltung anbelangt, zu beobachten. Rechtsstaat und politische Öffentlichkeit haben den Zeitdruck im Ausnahmezustand abzufedern vermocht, der ansonsten die Exekutive des Bundes beziehungsweise der Länder durchaus zu unverhältnismäßigen Grundrechtseinschränkungen hätten bewegen können. Der neu implementierte Gesundheitsnotstand in Form der Novelle des IfSG gibt hier insgesamt keinen gesonderten Anlass zur Besorgnis, zumal der Ausnahmezustand auf diese Weise rechtlich und eben nicht politisch gefasst beziehungsweise motiviert war.

Wie groß die Versuchung oder vielleicht auch nur die Verunsicherung auf Seiten der Exekutive dennoch gewesen sein mag, lässt sich etwa am Entwurf des nordrhein-westfälischen Gesetzes zur epidemischen Notlage von landesweiter Tragweite ablesen, das in einem ersten Entwurf die Zwangsrekrutierung von medizinisch ausgebildetem Personal vorgesehen hatte, was einen gravierenden Grundrechtseingriff dargestellt hätte (vgl. Lemke 2021: 158 ff.). Letztlich ist dieses Vorhaben aber im Entwurf gescheitert. Dass die politische Kultur dennoch nicht unbeschadet durch die erste Phase der Pandemie gekommen ist, ist angesichts zahlreicher bekannt gewordener ‚Maskendeals‘ mitsamt individueller Bereicherung einzelner Parlamentarier:innen ebenfalls unstrittig. Im deutschen Fall von Autokratisierung zu sprechen, wäre aber verfehlt. Momente der Entdemokratisierung sind, gerade was Eingriffe in die Versammlungsfreiheit anbelangt, indes durchaus zu vermerken.

In Bezug auf die Türkei muss insbesondere die verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte herausgehobene Rolle der Exekutive im Rahmen der Pandemiebekämpfung

hervorgehoben werden. Zu beobachten ist die Bereitschaft, selbst ohne politisch-strategische Notwendigkeit jenseits der rechtlichen Normen zu agieren. Dabei scheint das Motiv des Selbstschutzes der monistischen Exekutive (des Staatspräsidenten) angesichts einer in ihrer Ausdehnung und ihren Folgen anfänglich unübersichtlichen Pandemielage vorherrschend gewesen zu sein. Dass dieser Selbstschutz mit einem nicht mehr durchdringbaren Regelungsdickicht und letztlich mit einer Generalermächtigung der Exekutive, die keinerlei parlamentarische Kontrolle mehr zu fürchten hatte, erkaufte war, verdeutlicht den Grad an Entdemokratisierung, wie er im Zuge der Krisenbewältigung, aber auch darüber hinaus, zu beobachten war.

Auch wenn der Grad der Autokratisierung in den drei hier behandelten Staaten unterschiedliche Intensitäten erreichte, zeigt die vergleichende Studie, dass die Anwendung des Ausnahmezustandes allseits als demokratiegefährdend einzustufen ist – und zwar insbesondere dann, wenn nicht auf das rechtlich bereits vorab geregelte Ausnahmezustandsregime zurückgegriffen, sondern unter Zeitdruck ein Neues geschaffen (Beispiel Deutschland) oder gar nur ein politischer Ausnahmezustand ausgerufen wird (Beispiele Österreich und Türkei). Obschon es sich bei den drei untersuchten Staaten um jeweils unterschiedliche ausnahmezustandliche Regime und um abweichende politische Systeme mit ungleichen Ausgangslagen in puncto Demokratiequalität handelt, so kann dennoch für jeden der drei Fälle eine Erosionswirkung mit Blick auf die jeweilige demokratisch-rechtsstaatliche sowie politische Kultur bejaht werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der politisch motivierte beziehungsweise artikulierte Ausnahmezustand den rechtlich kodifizierten überlagert oder verdrängt. In jedem der drei Fälle ist zu beobachten, dass in Folge der zeitlichen Straffung in der *Polity*- und *Politics*-Dimension einerseits in der Tat eine Verbesserung der Reaktionsgeschwindigkeit der Exekutive eintrat; diese war andererseits jedoch nicht ohne Folgen für die Qualität von Demokratie und Rechtsstaat.

Wie etwa im Fall der Türkei zu beobachten war, provozierte die Erhöhung der Reaktionsgeschwindigkeit der Exekutive eine gewisse Formlosigkeit des (Verwaltungs-) Handelns. Gleiches gilt mit Abstrichen auch für Österreich und Deutschland. Während in Deutschland Rechtsunsicherheiten wesentlich in den unteren Ebenen des vertikal-gewaltenteiligen Gefüges in Form von rechtswidrigen Entscheidungen zu beobachten waren, provozierte die erhöhte ausnahmezustandliche Reaktionsgeschwindigkeit in der Türkei regelmäßig Exekutivmaßnahmen, die mit der Pandemiebekämpfung nichts zu tun hatten. Die gesetzliche Ermächtigung der Exekutive etwa, wonach diese ohne klar definierte Voraussetzungen Fristen anpassen kann, hebelte die Verfahrenssicherheit und das Bestimmtheitsgebot aus. Jede Form solcher Willkür, die durch die Judikative nicht wieder korrigiert wird, eröffnet in der Folge weitere Möglichkeiten zur Aushöhlung der demokratisch-rechtsstaatlichen Qualität. Ähnliches gilt auch für Österreich, wo durch die Geschwindigkeit in der Abfolge und die Überlagerung ausnahmezustandlicher Maßnahmen – oder schon durch deren bloße Behauptung in der populistischen Rhetorik – das Bestimmtheitsgebot ebenfalls ausgehöhlt wurde.

5. Conclusio

Eingebettete Demokratie, Ausnahmezustand, Entdemokratisierung und Zeit hängen in der politischen Theorie (und Praxis) über den Begriff der Krise zusammen. Wenn die Krise eintritt, ist schnelles Handeln gefordert. Der Ausnahmezustand bevorzugt die Exekutive, indem er sie mit zusätzlicher Macht ausstattet. Dieser Machtzuwachs geht zulasten demokratischer Verfahren, die genau das brauchen, was in der Krise knapp ist: Zeit. Entdemokratisierung oder gar Autokratisierung sind mögliche Folgen des Zeitregimes für die Demokratie in der Krise. Mit Blick auf die eingangs aufgeworfene Frage bleiben somit zwei zentrale Befunde.

Erstens beruht die Entdemokratisierung im Ausnahmezustand ursächlich auf einer Verknappung von Zeit, erschöpft sich aber nicht in ihr. Die zeitliche Beschleunigung im Rahmen ausnahmezustandlicher Krisenreaktionen schafft die Voraussetzung für intendierte oder zumindest in Kauf genommene sowie für nicht-intendierte Fehler im demokratisch-rechtsstaatlichen Gefüge und stört die Funktionsfähigkeit der Teilregime und deren Zusammenspiel in der ‚eingebetteten Demokratie‘. Wir finden unsere These bestätigt, wonach Entdemokratisierung nicht durch die Dysfunktionalität der staatlichen Organe *per se*, sondern durch eine gewollt oder ungewollt verworrene Gemengelage politischer Steuerung unter Reaktionsdruck entlang von ‚*executive overreach*‘ und ‚*executive underreach*‘ bedingt wird, die auf einer Störung der Dach- oder Klammerfunktion des Zeitregimes beruht. Ob solche Fehler letztlich auf dem bewussten Verunklaren von Zuständigkeiten, auf undeutlicher oder unterlassener Kommunikation, auf widersprüchlichen Gesetzes- oder Erlasslagen, auf der schieren Undurchsichtigkeit der geltenden Rechtslage oder auf der Überforderung der Verwaltung bei der Umsetzung der jeweils geltenden oder als geltend angenommenen Regeln beruhen, ist dabei für das Ergebnis – die Überdehnung von Rechtsstaatlichkeit und eine in Kauf genommene oder absichtlich herbeigeführte Entdemokratisierung – letztlich unerheblich. Die politikwissenschaftliche Analyse der Zeitlichkeit des Ausnahmezustandes jedoch kann sich nicht in der Betrachtung von Zeitlichkeit (also primär der Beschleunigung beziehungsweise Verknappung der Ressource Zeit) erschöpfen, sondern muss die durch sie eröffneten beziehungsweise forcierten Fehlerquellen miteinschließen.

Zweitens sind Rechtsbrüche im Ausnahmezustand nicht folgenlos. Hierzu muss sowohl der Rechtsbruch gegenüber dem kodifizierten Ausnahmezustand in den Blick genommen werden als auch der Rechtsbruch gegenüber den für ‚Normalzeiten‘ geltenden Normen. Denn Rechtsbrüche können, insbesondere wenn sie von autoritär-populistischer Rhetorik begleitet werden, langfristige Folgen für das gesamte Rechtssystem, den Rechtsgehorsam der Normadressat:innen, die politische Kultur und die Prozessorientierung einer Demokratie haben. Je tiefergehender die Rechtsbrüche sind und je weniger Widerstand ihnen durch die Gerichte entgegengesetzt wird, desto eher ist die Rückkehr zur Normalität *ex ante* verstellt. Der Ausnahmezustand ist demnach ein ebenso politischer wie auch rechtlicher Begriff, dessen Voraussetzungen, Grenzen und politische wie juristische Kontrolle normativ vor Eintritt einer Krise geregelt werden

können und müssen. Allerdings – und das zeigen die Ergebnisse deutlich – gibt es keinen Rechtszwang zur Verwendung des kodifizierten Ausnahmezustandes. Vielmehr steht es Politiker:innen offen, auf die Schnelle neue ausnahmezustandliche Gesetze zu erlassen und/oder jenseits des in der Verfassung grundgelegten Ausnahmezustandes zu operieren.

Rechtliche Regelungen allein genügen folglich nicht, wenn es darum geht, ein politisches System beziehungsweise eine Gesellschaft unter Zeitdruck möglichst unbeschadet durch einen Ausnahmezustand zu navigieren. Zwar können starke Institutionen der *checks and balances*, also Gerichte und Bürokratie, als verlangsamende Instanzen agieren und etwa den politischen Parteien Zeit verschaffen, um auf Autokratisierung durch gewählte Politiker:innen zu reagieren. Doch auch das kann die Entdemokratisierung nur verlangsamen. Letztlich bedarf es einer starken Zivilgesellschaft und freier Medien, um einen fortwährenden Lackmустest für das autoritäre Potenzial der Machthaber:innen durchzuführen. Die Politische Theorie kann einen Beitrag zum Navigieren im Ausnahmezustand leisten, indem sie eine Systematisierung der Verfassungsrealität und politischen Werte vornimmt, die durch den Faktor Zeit im Ausnahmezustand besonders unter Druck geraten.

Literatur

- Adensamer, Angelika / Kreissl, Reinhard, 2020: Desinformation als Herrschaftsmittel. In: Vicesse-Blog vom 15.04.2020; <https://www.vicesse.eu/blog/2020/4/15/desinformation-als-herrschaftsmittel>, 13.03.2023.
- Agamben, Giorgio, 2021: An welchem Punkt stehen wir? Die Epidemie als Politik, Wien / Berlin.
- Backes, Uwe, 2022: Autokratien, Baden-Baden. <https://doi.org/10.5771/9783748923954>
- Barczak, Tristan, 2021: Der nervöse Staat. Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft. 2., unveränderte Auflage mit einem Supplementum, Tübingen.
- Bischof, Günter / Plasser, Fritz (Hg.), 2010: The Schüssel Era in Austria, Innsbruck.
- Boese, Vanessa A. / Lundstedt, Martin / Morrison, Kelly / Sato, Yuko / Lindberg, Staffan I., 2022: State of the World: Autocratization changing its Nature? In: Democratization 29, 983–1013. <https://doi.org/10.1080/13510347.2022.2069751>
- Council of Europe, 2020: Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights in the Framework of the COVID-19 sanitary Crisis. A Toolkit for Member States, Information Documents SG/Inf (2020)11, 7 April 2020; CDL-AD(2020)014, Study No. 987/2020 (19.06.2020), <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>, 05.10.2023.
- Ehs, Tamara, 2020: Krisendemokratie. Sieben Lektionen aus der Coronakrise, Wien.
- Diebel, Martin, 2019: „Die Stunde der Exekutive“. Das Bundesinnenministerium und die Notstandsgesetze 1949–1968, Göttingen. <https://doi.org/10.5771/9783835343313>
- Dörre, Klaus, 2019, Was stimmt nicht mit der Demokratie? Eine Debatte mit Klaus Dörre, Nancy Fraser, Stephan Lessenich und Hartmut Rosa, Berlin.
- IDEA, 2021: The Global State of Democracy Report 2021: Building Resilience in a Pandemic Era; <https://idea.int/gsd/sites/default/files/2021-11/global-state-of-democracy-2021-summary.pdf>, 26.09.2022.
- Fraenkel, Ernst, 1999 [1974]: Der Doppelstaat. In: Ders., Gesammelte Schriften, herausgegeben von Alexander von Brünneck, Baden-Baden, 33–266.

- Freedom House, 2022: Turkey Report; <https://freedomhouse.org/country/turkey/freedom-world/2022>, 28.09.2022.
- Ginsburg, Tom / Huq, Aziz, 2018: Democracy's Near Misses. In: *Journal of Democracy* 29, 16–30. <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0059>
- Hegemann, Sophie, 2023: Kulturen des Ausnahmezustands. Antiterrorpolitik in Frankreich, Belgien und Deutschland von 2015 bis 2017, Wiesbaden. <https://doi.org/10.4000/trajectoires.9731>
- Heller, Jonas, 2018: Mensch und Maßnahme. Zur Dialektik von Ausnahmezustand und Menschenrechten, Weilerswist. <https://doi.org/10.5771/9783748901594>
- Kaiser, Anna-Bettina, 2020: Ausnahmeverfassungsrecht, Tübingen. <https://doi.org/10.1628/978-3-16-156413-0>
- Kjaerum, Morten, 2021: The Post-Crisis Human Rights Agenda. In: Ders. / Martha F. Davis / Amanda Lyons (Hg.), *COVID-19 and Human Rights*, London, 293–307. <https://doi.org/10.4324/9781003139140-22>
- Koybasi, Serkan / Aslan, Volkan / Haliloğlu, Naciye Betül, 2021: Turkey: Legal Response to Covid-19. In: Jeff King / Octavio Ferraz (Hg.), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*; <http://oxcon.oup.com>, 26.09.2022. <https://doi.org/10.1093/law-occ19/e33.013.33>
- Lemke, Matthias, 2017: *Demokratie im Ausnahmezustand. Wie Regierungen ihre Macht ausweiten*, Frankfurt (Main) / New York.
- Lemke, Matthias, 2021: *Deutschland im Notstand? Politik und Recht während der Corona-Krise*, Frankfurt (Main) / New York.
- Lemke, Matthias / Göztepe, Ece / Cahn, Olivier, 2018 (Hg.): *New Normality? State of Exception as Contemporary Government Technique*, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/s41358-018-0167-7>
- Levitsky, Steven / Ziblatt, Daniel, 2018: *How Democracies Die*, New York.
- Levy, Jack, 2008: Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. In: *Conflict Management and Peace Science* 25, 1–18. <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>
- Lienbacher, Georg, 2020: Autokratieresistenz der österreichischen Bundesverfassung. Eine Gedanken-skizze. In: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 75, 67–97. <https://doi.org/10.33196/zoer202001006701>
- Lindberg, Staffan I., 2021 (Hg.): *Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021*; https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2021.pdf, 13.03.2023.
- Linz, Juan, 1978: *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, Re-equilibration*, Baltimore, MA. <https://doi.org/10.56021/9780801820229>
- Loevy, Karin, 2015: *Emergencies in Public Law. The Legal Politics of Containment*, Cambridge. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316403556>
- Lührmann, Anna / Lindberg, Staffan I., 2019: A third Wave of Autocratization is here: What is new about it? In: *Democratization* 26, 1095–1113. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>
- Manin, Bernard, 2015: Le paradigme de l'exception. L'État face au nouveau terrorisme. In: *La vie des idées. Dossier: Guerre, terrorisme, droit d'exception* vom 30.09.2016; <http://www.laviedesidees.fr/Le-paradigme-de-l-exception.html>, 26.09.2022.
- Matzka, Manfred, 2020: Husch-pfusch-Gesetze, zahllose Erlässe: Das Virus im Maßnahmengesetz. In: *Der Standard* vom 07.04.2020; <https://www.derstandard.at/story/2000116589247/husch-pfusch-gesetze-zahllose-erlaesse-das-virus-im-massnahmengesetz>, 26.09.2022.
- Meditz, Heinz / Negwer, Georg, 2020: Fake Laws: Regierungswünsche als geltendes Recht hingestellt. In: *diepresse.com* vom 19.04.2020; <https://www.diepresse.com/5802439/fake-laws-regierungswuensche-als-geltendes-recht-hingestellt>, 26.09.2022.
- Merkel, Wolfgang, 2016: Eingebettete und defekte Demokratien. In: Oliver Lembcke / Claudia Ritzi / Gary S. Schaal (Hg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 2: Empirische Demokratietheorien*, Wiesbaden, 455–484. https://doi.org/10.1007/978-3-658-06363-4_18
- Merkel, Wolfgang, 2022: Das Klima und die Demokratie. Von großen Sprüngen und kleinen Schritten. In: Frank-Walter Steinmeier (Hg.), *Zur Zukunft der Demokratie. 36 Perspektiven*, München, 349–359.

- Ó Cathaoir, Katharina, 2021: Human Rights in Times of Pandemics. Necessity and Proportionality. In: Morten Kjaerum / Martha F. Davis / Amanda Lyons (Hg.), *COVID-19 and Human Rights*, London, 35–51. <https://doi.org/10.4324/9781003139140-4>
- Ovenden, Richard, 2021: *Bedrohte Bücher: Eine Geschichte der Zerstörung und Bewahrung des Wissens*, Berlin.
- Pernthaler, Peter, 1970: *Umfassende Landesverteidigung. Eine verfassungsdogmatische und verfassungspolitische Grundlagenuntersuchung für den Bundesstaat Österreich*, Wien / New York. <https://doi.org/10.1007/978-3-7091-5106-8>
- Petryna, Adriana, 2022: *Horizon Work. At the Edges of Knowledge in an Age of Runaway Climate Change*, Princeton, NJ. <https://doi.org/10.1515/9780691232591>
- Repucci, Sarah / Slipowitz, Amy, 2021: *Freedom in the World 2021: Democracy under Siege*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>, 26.09.2022.
- Rossiter, Clinton L., 1948: *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton, NJ.
- Schäfer, Armin / Zürn, Michael, 2021: *Die demokratische Regression*, Berlin.
- Scheinin, Martin / Molbæk-Steensig, Helga, 2021: Human Rights-Based Versus Populist Responses to the Pandemic. In: Morten Kjaerum / Martha F. Davis / Amanda Lyons (Hg.), *COVID-19 and Human Rights*, London, 19–34. <https://doi.org/10.4324/9781003139140-3>
- Scheppele, Kim L. / Pozen, David E., 2020a: Executive Underreach, in *Pandemics and Otherwise*. In: *American Journal of International Law* 114, 608–617. <https://doi.org/10.1017/ajil.2020.59>
- Scheppele, Kim L. / Pozen, David E., 2020b: Executive Overreach and Underreach in the Pandemic. In: Miguel P. Maduro / Paul W. Kahn (Hg.), *Democracy in Times of Pandemic: Different Futures Imagined*, Cambridge, 38–53. <https://doi.org/10.1017/9781108955690.003>
- Schmitt, Carl, 2009 [1922]: *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Berlin.
- Svolik, Milan, 2019: Polarization versus Democracy. In: *Journal of Democracy* 30, 20–32. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0039>
- Van Ooyen, Robert C. / Wassermann, Hendrik, 2021 (Hg.): *Corona und Grundgesetz*, Berlin. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-58262-4>
- V-Dem-Institute, 2023: *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*; <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>, 01.03.2023.
- Von Laak, Jona, 2019: *Souveränität in Zeiten der Krise. Theoretische Dimensionen des Ausnahmezustands im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-24022-6>
- Wiederin, Ewald, 2018: Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten. In: *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs* 8, 385–395. <https://doi.org/10.1553/BRGOE2018-2s385>
- Ziblatt, Daniel, 2022: Der wirksame Staat. In: Frank-Walter Steinmeier (Hg.), *Zur Zukunft der Demokratie. 36 Perspektiven*, München, 327–334.