

# 1 Einleitung: Von der Stunde der Exekutive zur demokratischen Auszeit

---

Notstands- und Ausnahmezustandsdiskurse begleiteten die zurückliegende Corona-Pandemie von Anfang bis Ende. Häufig war und ist noch immer von der Pandemie als einer Ausnahmesituation oder als einem Notfall die Rede, auf die staatliche Autoritäten mit außergewöhnlichen Maßnahmen aus dem Repertoire des politischen Ausnahmezustands reagiert haben. Genau das scheint während der Pandemie auch der Fall gewesen zu sein, als wir alle durch die sogenannten Shutdowns oder Lockdowns in der Ausübung unserer verfassungsmäßig garantierten Freiheiten eingeschränkt wurden und wir unseren üblichen Lebensvollzügen zeitweise nicht oder nur eingeschränkt, jedenfalls nicht selbstbestimmt nachgehen konnten. Die unterschiedlichen politischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie waren für viele ein zeitweise notwendiges Übel im Angesicht einer ernsthaften Herausforderung. Sie erschienen manchen aber auch als übertriebene politische Krisenreaktionen. Und einige behaupteten sogar, Regierungen hätten in der Pandemie einen Vorwand für das Ausrufen eines Gesundheitsnotstands gefunden, mit dem sie sich selbst weitreichende Exekutivkompetenzen zugebilligt und die Demokratie und die rechtsstaatliche Ordnung untergraben hätten.

Solche Deutungen der Pandemie als Notfall sowie die Verordnung außergewöhnlicher, grundrechtseinschränkender Maßnahmen durch Regierungen und die Kritiken daran beziehen sich allesamt auf die verbreitete Vorstellung vom klassischen Fall eines politischen Ausnahmezustands. Angesprochen sind damit im Kern das Einschränken von Grundrechten und das Ausweiten von Regierungskompetenzen, um den Notfall und seine Auswirkungen effektiv bewältigen – beziehungsweise: bekämpfen – zu können. Sie sind Ausdruck einer dann häufig beschworenen *Stunde der Exekutive*. Mit ihr verbunden sind einerseits Erwartungen an effektives Regieren und andererseits Befürchtungen

vor dem Verlust bürgerlicher Freiheiten sowie demokratischer und rechtsstaatlicher Standards. Insofern verliefen während und nach der Pandemie viele Diskussionen in den bekannten Bahnen, die etablierte Theorien des politischen Ausnahmezustands oder Notstands vorzeichneten. Obwohl die Beobachtung zweifellos richtig ist, dass der Pandemie mit außergewöhnlichen Maßnahmen und mit besonderen Formen des Regierens begegnet wurde, scheint sie genau daher aus politik- und demokratietheoretischen Blickwinkeln kein sonderlich interessantes Ereignis gewesen zu sein.

Wir vertreten allerdings die These, dass die Auseinandersetzung mit der Pandemie und den politischen und gesellschaftlichen Reaktionen darauf durchaus politik- und demokratietheoretisch relevante neue Erkenntnisse liefern kann. Unser Ziel ist es, in diesem Buch eine neue Perspektive auf und damit ein neues Verständnis von Ausnahmepolitik zu entwickeln, das insbesondere die demokratietheoretisch problematischen Annahmen der klassischen Theorien in Frage stellt. Wir sagen damit nicht, die klassischen Theorien lieferten keine Erkenntnisse oder die Analyse und Kritik von Phänomenen der Pandemiepolitik auf der Grundlage der klassischen Theorien seien nicht relevant. Unser Anliegen ist ein anderes. Wir behaupten, dass es möglich und buchstäblich *an der Zeit* ist, Ausnahmepolitik *mit Hilfe der Zeit* anders zu denken. Denn ein anderes, demokratiekompatibles Verständnis kann nötig oder hilfreich sein, um in weiteren und künftigen Notfall- oder Krisensituationen auf alternative Deutungsmuster und Skripte zurückgreifen zu können, als sie die etablierten Konzepte des politischen Ausnahmezustands anbieten.

Die über den konkreten Fall der inzwischen hinter uns liegenden Pandemiepolitik hinausreichende Relevanz einer Beschäftigung mit Konzepten des Ausnahmezustands wird beispielhaft deutlich, wenn wir aktuelle Diskurse im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik betrachten. In diesem Kontext werden Zoonosen, wie die Corona-Pandemie, neben beispielsweise der Erderwärmung und dem Artensterben als Symptome einer umfassenderen ökologischen Krise verstanden.<sup>1</sup> So schrieb beispielsweise der Generalsekretär der Vereinten Nationen, António Guterres, im Sommer 2022 auf Twitter, dass unser Lebensstil uns in einen planetarischen Notstand geführt habe, dem wir heute gegenüberstehen.<sup>2</sup> Damit einhergehende öffentliche Aufrufe zu einer dringenden Klimapolitik finden ihren Widerhall zum Beispiel in der Ausrufung von Klimanotständen durch viele Gebietskörperschaften weltweit. Nach

Angaben der Website *climateemergencydeclaration.org* haben bis April 2024 mehr als 2.300 von ihnen, die in vierzig Ländern rund eine Milliarde Menschen vertreten, einen solchen Klimanotstand ausgerufen.<sup>3</sup> Diese Beispiele zeigen, wie »Notfälle« auch nach der Corona-Pandemie bemüht werden, um die Öffentlichkeit zu alarmieren und Druck auf Entscheidungsträger auszuüben, aber auch um außergewöhnliches Regierungshandeln zu rechtfertigen.

Ähnlich wie während der Covid-19-Pandemie finden wir auch hier die Verwendung des Ausnahmezustandsdiskurses in wissenschaftlichen Arbeiten wieder, zum Beispiel aus der Klimaforschung oder Erdsystemwissenschaft, die versuchen, die große Dringlichkeit des Problems der globalen Erwärmung und eines möglicherweise drohenden ökologischen Zusammenbruchs zum Ausdruck zu bringen. James Lovelock, einer der Begründer der Erdsystemwissenschaft, machte in einem Interview mit dem *Guardian* im Jahr 2010, kurz nachdem der Klimagipfel von Kopenhagen vollständig gescheitert war, seine Sympathie mit diesem Denken deutlich: »Even the best democracies agree that when a major war approaches, democracy must be put on hold for the time being. I have a feeling that climate change may be an issue as severe as a war. It may be necessary to put democracy on hold for a while.«<sup>4</sup>

Ökologische Probleme durch eine zeitweilige Suspendierung der Demokratie anzugehen, ist allerdings auch unter Klimaforschenden eine stark umstrittene Idee. Mike Hulme, Geografieprofessor an der Universität Cambridge, argumentiert beispielsweise, »climate emergency politics is dangerous«, denn sie ziehe »associated constitutional and democratic dangers of states of exception« nach sich. Die angesprochenen Gefahren für demokratisch verfasste Ordnungen haben auch eine zeitliche Komponente, denn »once a climate emergency is declared it is hard to see how it can be undeclared.«<sup>5</sup>

Angesichts solcher Diskurse, in denen klassische Motive aus den Theorien des politischen Ausnahmezustands implizit oder explizit aufgerufen werden, und angesichts der damit verbundenen demokratietheoretischen Probleme ist eine Auseinandersetzung mit diesen Theorien und die Suche nach möglichen konzeptionellen Alternativen weiterhin ein relevantes Anliegen. Wir gehen davon aus, dass politische Theorien des Ausnahmezustands die politische Praxis nicht nur modellhaft beschreiben, sondern sie auch präfigurieren können. Eine präfigurative Wirkung entfalten sie dann, wenn Akteure der Praxis sie als Muster für die Deutung von Situationen und als Skripte für

die Planung und Umsetzung von Reaktionen heranziehen. Die Praxis ist verbunden mit einem Repertoire an Wissensbeständen und theoretischen Modellannahmen, aus denen außergewöhnliche politische Reaktionen systematisch hergeleitet, plausibel begründet und gedeutet werden können, oder ganz allgemein solche Deutungen und Handlungen als sinnhaft vorgestellt und begriffen werden. Dies gilt sowohl für Beobachter, die Problemlagen analysieren, als auch für Regierungen und weitere politische Akteure, die auf bestimmte Situationen mit Entscheidungen, Forderungen und Kritik einwirken. In diesem Sinn können theoretische Konzepte von Notfall- oder Ausnahmezustandspolitik die möglichen Verständnisse konkreter Problemlagen und ein Angebot möglicher plausibler politischer und gesellschaftlicher Reaktionen eröffnen, strukturieren und einschränken. Das Anliegen unseres Buches ist deshalb, das Repertoire an Theorien der Ausnahmepolitik um ein *demokratiekompatibles* Verständnis zu erweitern.

In unserer Untersuchung nehmen wir im Unterschied zu den klassischen Theorien des Ausnahmezustands den Fokus weg von den Handlungen der Exekutive und ihren Folgen und richten ihn stattdessen auf die öffentlichen Kontroversen und ihre Möglichkeitsbedingungen, in denen demokratische Politik in der Regel – und wie wir argumentieren werden auch in Ausnahmezeiten – Legitimation erlangt. Diese Verschiebung der Aufmerksamkeit ermöglicht uns auch begriffliche Verschiebungen: Wir bewegen uns weg von der Idee einer Ausrufung eines Ausnahmezustands und der damit verbundenen Idee einer suspendierten Demokratie und rücken stattdessen die Vorstellung einer beständigen Legitimierung von Ausnahmemaßnahmen in öffentlichen Kontroversen in den Blick. Wir bewegen uns weg von der Idee einer umfassenden Erweiterung von Exekutivkompetenzen für eine effektive Regierung und hin zu der Vorstellung einer verstärkten Reflexivierung der Beziehung zwischen der Exekutive und dem zu Öffentlichkeiten versammelten »Volk«, in der mögliche Maßnahmen ausgehandelt werden und ihre Umsetzung durch kollektives Lernen angeregt wird. Und wir bewegen uns weg von der Idee einer simplen Einschränkung oder Suspendierung von Grundrechten und ihrer Wiedereinsetzung nach dem Ausnahmezustand und hin zu der Vorstellung einer Neuaushandlung normativer Grundorientierungen im Angesicht einer Krisensituation. Weil wir dabei insbesondere auf die zeitlichen Möglichkeitsbedingungen<sup>6</sup> für die prozeduralen Aspekte der Aushandlung, Legitimierung und

Implementierung von Notfallmaßnahmen abstellen, nennen wir unser Konzept eine *demokratische Auszeit*.

Wie im Verlauf unserer Ausführungen sichtbar wird, beziehen wir uns immer wieder auf das Beispiel der Pandemiepolitik in Deutschland. Dennoch ist dieses Buch keine Fallstudie, und wir behaupten auch nicht, dass wir die deutsche Pandemiepolitik umfassend analysiert haben. Vielmehr nutzen wir die angeführten Beobachtungen zu illustrativen Zwecken, das heißt, sie sollen das, was wir konzeptionell vorschlagen, anhand von konkreten Beobachtungen klarer verständlich machen und plausibilisieren helfen. Unser Konzept der demokratischen Auszeit ist damit keine »grounded theory«, sondern das Ergebnis einer theoretischen Reflexion, in der wir ausgewählte konzeptionelle Bezüge und eine Reihe von Beobachtungen des empirischen Falls der Pandemiepolitik in Deutschland zusammengefügt und daraus Schlussfolgerungen gezogen haben. Es ist entstanden im spezifischen zeitlichen Kontext der Corona-Pandemie; wir formulieren damit aber den Anspruch einer über diesen konkreten Fall hinausreichenden Relevanz. Damit wollen wir im besten Fall einen Beitrag dazu leisten, inwiefern »COVID-19 has revealed alternative possibilities for democratic politics in the state of emergency«. <sup>7</sup> Wenigstens kann unsere Auseinandersetzung mit der Pandemiepolitik neue Anhaltspunkte dafür liefern, wie eine solche alternative, demokratische Ausnahmepolitik aussehen könnte. Wenn es möglich ist Demokratie und Ausnahme- oder Notfallpolitik miteinander zu vereinbaren, was wären die konzeptionellen Eckpfeiler eines solchen Verständnisses?

Im folgenden Kapitel 2 diskutieren wir *Elemente einer Theorie der demokratischen Auszeit*. Ausgehend von einigen Grundannahmen der klassischen Theorien des politischen Ausnahmezustands setzen wir uns von diesen Ideen mit den wesentlichen Konturen unseres Modells der demokratischen Auszeit ab. Als erstes entwickeln wir dafür den Begriff einer exzeptionellen Differenz, mit dem wir die beiden aufeinander bezogenen Vorstellungen von einer demokratischen Routine und einem nicht-demokratischen Ausnahmezustand verabschieden. Stattdessen richten wir mit einem aus den Theorien von Bruno Latour und Zygmunt Bauman weiterentwickelten Modell der demokratischen Auszeit den Fokus auf die grundlegende Konflikthaftigkeit demokratischer Ordnungen, die im Routinebetrieb von Demokratien nicht zur Debatte steht. In Ausnahmesituationen kann diese Infragestellung ihrer demokratischen Grundlagen jedoch eine Gesellschaft selbst perplex machen und einen meta-po-

litischen Prozess genau darüber anstoßen. Diesen Prozess stellen wir als Kontroverse vor, die einerseits durch die Konfrontation mit einem exceptionellen sachpolitischen Problem angestoßen wird, die andererseits aber in eine Auseinandersetzung um grundlegende Überzeugungen und normative Orientierungen mündet. In einer demokratischen Auszeit geht es darum, sowohl das Sachproblem in den Griff zu bekommen, als auch gemeinsam geteilte Grundüberzeugungen über die Geltung der demokratischen Ordnung neu zu etablieren.

In Kapitel 3 diskutieren wir, *warum Zeit in den Debatten zum Ausnahmezustand nicht ausreichend berücksichtigt wurde*. Dabei wird zunächst Zeit im Anschluss an ältere physikalische Modelle und entsprechend unserem Alltagsverständnis als ein theoretisches Konstrukt vorgestellt, das eine lineare, stabile Dauerhaftigkeit meint. Theorien des politischen Ausnahmezustands knüpfen daran an, indem sie die Ausnahme als zeitweise Unterbrechung dieser stabilen Dauerhaftigkeit konzipieren. Um diese Vorstellung zu überwinden, diskutieren wir neuere physikalische und politiktheoretische Zeitmodelle. Damit entwickeln wir eine Idee von politischer Zeit, in der verschiedene konstruierte Zeithorizonte und materiell-temporal strukturierte Zusammenhänge und ihre Dynamiken vorstellbar werden. Als demokratische Auszeit, wie wir sie im Fall des politischen Managements der Covid-19-Pandemie erlebt haben, bezeichnen wir ein bestimmtes Zusammenspiel von Zeitmotiven, wie sie auch in den Theorien des politischen Ausnahmezustands vorkommen: die Dringlichkeit, die Unterbrechung und die Transformation.

Das 4. Kapitel ist *Zeitfragen der pandemischen Politik- und Öffentlichkeitsberatung* gewidmet. Einige Expertinnen und Experten spielten während der Corona-Krise eine öffentlich herausgehobene und politisch einflussreiche Rolle, die in einigen Fällen zu einem Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen wurde. Anhand von drei prominenten Beispielen zeichnen wir das Zusammenspiel von Expertise, politischen Entscheidungsprozessen und Öffentlichkeit nach, um einige Übersetzungsprobleme greifbar werden zu lassen, die zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit existierten. Wir untersuchen Prozesse der Produktion und Verbreitung von Wissen sowie die mediale Verbreitung von Meinungen und Stellungnahmen zu diesem Wissen, und wir zeigen, wie politische Entscheidungen auf dieses Wissen rekurrieren konnten. Wir zeigen auch, wie das wissenschaftliche Wissen mit normativen Überzeugungen verbunden wurde und dass dadurch Konflikte eskalierten. Anhand dieser Rekonstruktionen unterscheiden

wir schließlich eine epistemisch-autoritative und eine antagonistische Phase der pandemiebedingten demokratischen Auszeit in Deutschland.

Kapitel 5 zeichnet nach, *wie Ausnahmemaßnahmen eine permanente öffentliche Diskussion erzeugten*. Anhand einer Rekonstruktion der von Landesregierungen verordneten Pandemie-Maßnahmen werden die zeitlichen Horizonte dieser Regierungspolitik erkennbar, die temporär versetzte Inkraftsetzungen und eine begrenzte Geltungsdauer kennzeichnete. Unterschiedliche Muster des asynchron verzögerten, des vorzeitigen und des sukzessiven Ingeltungsetzens von Maßnahmen sowie deren different befristete Geltungszeiten resultierten in einem demokratischen Prozess, in dem permanente Konsultationen zu Sachfragen stattfanden und der ständige Re-Hierarchisierungen von Präferenzen am Laufen hielt. Sie verhinderten dadurch ein Auf-Dauer-Stellen von Entscheidungen und erzeugten im demokratischen Prozess sogar immanente Perplexitäten. Auf diese Weise eröffneten sich immer neue Zeitfenster für eine wiederkehrende Diskussion der sachpolitischen Probleme, und die meta-politischen Fragen nach den Grundlagen der Demokratie konnten in das Blickfeld der Konfliktparteien rücken.

In Kapitel 6 entwickeln wir dann eine Vorstellung davon, *wie Antagonismen in agonale Konflikte transformiert wurden* und weshalb diese Transformation dennoch mindestens zeitweise kaum gelang. Wir stellen zunächst unsere Idee von »Krisen-Narrativen« und ihren unterschiedlichen Wirkungen für die Konstitution von Kollektiven vor und diskutieren, wie asymmetrische Konfliktparteien in Praktiken der Agonalisierung entstehen können. Auf der Grundlage einer Analyse von Beschlüssen aus den Konferenzen der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten sowie der Kanzlerin führen wir aus, welche Gruppen als asymmetrische Konfliktparteien konstituiert wurden und wie sich daraus eine systematische Unterscheidung zwischen temporalen und disponiblen Praktiken der Agonalisierung gewinnen lässt. Anhand des Beispiels der Beschlüsse zum Umgang mit der Gruppe der Ungeimpften verdeutlichen wir, dass sich ein grundlegender gesellschaftlicher Antagonismus durch Praktiken der Agonalisierung nur dann hegen lässt, wenn die Temporalität und die Disponibilität der kollektiven Subjektivierungen nicht selbst zum Gegenstand des Konflikts werden.

In unserem Schlusskapitel 7 fassen wir die in diesem Buch entwickelten Ideen zusammen und diskutieren die Perspektiven, die sich *nach der Auszeit* unseres Erachtens ergeben. Eine demokratische Auszeit ist einerseits verbunden mit den Risiken einer Kontroverse um die Grund-

lagen der demokratischen Ordnung, die angesichts einer exzeptionellen Politik und vor dem Hintergrund einer ernsthaften sachpolitischen Herausforderung möglicherweise in Frage gestellt werden. Sie ist aber auch verbunden mit den Möglichkeiten einer demokratischen Erneuerung und einer weiteren Demokratisierung, wenn die Ausnahmezeit als Chance begriffen wird, trotz aller Differenzen ein neues, kollektiv anerkanntes demokratisches Selbstverständnis zu entwickeln.

Möglich wurde dieses Buch durch die freundliche Förderung der VolkswagenStiftung im Rahmen ihres Programms »Corona Crisis and Beyond – Perspectives for Science, Scholarship and Society«, wofür wir uns hier sehr gern noch einmal bedanken. Weiterer Dank gilt unseren studentischen Assistentinnen und Assistenten Michel Siebert, Sonja Lutz, Lukas Kieran Kluck, Falko Höfner und Luise Hoppe, die uns bei Recherche und Auswertung des Materials unterstützt haben, sowie Logina Mahmoud und Robert Cornwall, die bei der Endredaktion des Manuskripts geholfen haben. Auf verschiedenen Konferenzen, Tagungen und Workshops konnten wir pandemiebedingt zumeist in Form von Videokonferenzen Vorstudien zu unseren Kapiteln mit vielen Kolleginnen und Kollegen diskutieren – auch Ihnen sei dafür gedankt. Erinnern wollen wir an dieser Stelle aber auch an jene Menschen, die noch immer unter den Folgen einer Infektion, den Nebenfolgen von Impfungen oder den Nebenfolgen anderer politischer Maßnahmen leiden sowie an die, deren Leben durch die Pandemie viel zu früh endete und deren Angehörige und Freunde diese Verluste noch immer betrauern.