

## Ambivalente Lesbarkeiten und blockierte Reaktivität

### Eine demokratietheoretische Betrachtung zu den Schwierigkeiten »guter Regierung« in der Corona-Pandemie

#### 1. Einleitung

Noch vor wenigen Jahren stießen Mitteilungen zum individuellen Impfstatus oder zur nationalen Immunisierungsquote praktisch nur im medizinischen Kontext auf Interesse. Im Winter 2020/21 sollte sich dies schlagartig ändern: Mit Beginn der Covid-19-Impfkampagne sorgten Informationen rund um die Verabreichung von Impfstoffen gesamtgesellschaftlich für Diskussionsstoff. Spontane Reaktionen waren selten wertneutral, sondern meist verkoppelt mit handfesten Werturteilen über sich und die Anderen. Die Thematisierung des eigenen Impfstatus konnte Interaktionssituationen ins Stolpern bringen – sofern das Thema nicht ohnehin vorsorglich umschifft wurde. Und auch unausgesprochen stand die Frage des (Un-)Geimpftseins plötzlich im Raum, sobald Menschen physisch zusammenkamen. Was im Privaten irritierte, provozierte in der Öffentlichkeit teils heftigen Streit.

Zündstoff lieferte der öffentlichen Debatte speziell die Frage nach der Einführung einer Impfpflicht, die schon vor der erfolgreichen Entwicklung eines Impfstoffs gegen das Corona-Virus diskutiert wurde und gegen Ende 2021 in den Horizont des Möglichen rückte. Die akademische Debatte kreist vor allem um zwei Demokratieeffekte der Pandemiepolitik: Erörtert wird, *erstens*, die enge Kopplung von Wissenschaft und Politik und die Frage, ob das Primat medizinischer Expertise in kollektiv bindenden Entscheidungen die demokratische Ordnung nachhaltig beschädigt oder den Erhalt ihrer gesellschaftlichen Grundlage sichert.<sup>1</sup> Diese Überlegungen schließen an eine breite, pandemieunabhängige Debatte zur Epistemisierung des Politischen und den daraus folgenden Kompatibilitätsfragen mit demokratischen Prinzipien an.<sup>2</sup> Über ihren analytischen Wert hinaus sind diese Argumente unbestritten ein wichtiger Reflexionsfaktor in Demokratien – dies gilt speziell für die pandemische Situation, in der expertokratische Ver-

1 Vgl. zum Beispiel Beck, Nardmann 2021; Eyal 2021, S. 199 ff.; Hirschi 2021; Moser 2021; Münch 2021; Pfadenhauer 2021.

2 Vgl. zum Beispiel Czada 2021; Eyal 2021; Michelsen, Walter 2013; Flinders, Wood 2014; Rosanvallon 2010, Kapitel 2; Rayner 2003; Jasanoff 1990.

suchungen auf den pandemiebedingten Ausnahmezustand trafen.<sup>3</sup> Mit Blick auf das demokratiethoretische Verständnis der Pandemiepolitik zeigen sich jedoch mindestens zwei Limitationen. Zum einen liegt der Fokus vorrangig auf Strukturen, Dynamiken und Inhalten politischen Entscheidens, verhandelt werden vor allem Spannungen zwischen bürgerlicher Teilhabe, demokratischer Repräsentation und Fachwissen. Zum anderen ist der Debattenkern an sich nicht pandemiespezifisch: Auch wenn die Reibungsflächen von Wissen und Meinung im Corona-Kontext besonders virulent erschienen, bilden sie doch eine Grundspannung moderner Demokratien, die sich in der demokratischen Praxis zwar unterschiedlich institutionell fixieren, aber kaum vollständig lösen lässt. Aus der Ausnahmesituation der Pandemie lassen sich durchaus Lehren über die Durchsetzung von Fachwissen unter Krisenbedingungen ziehen, in Bezug auf die grundsätzliche Frage nach der angemessenen Rolle von Expertise ist sie analytisch nur begrenzt hilfreich.

Einen etwas anderen Fokus setzt, *zweitens*, eine juristisch dominierte Debatte um die Frage, inwiefern Eingriffe in Selbstbestimmungsrechte einen Missbrauch von basalen Rechtsgrundsätzen darstellen.<sup>4</sup> Ohne an dieser Stelle auf die Einzelheiten der rechtlichen Argumentationen eingehen zu können, lässt sich festhalten, dass sich der Blick hier vor allem auf die Vereinbarkeit der Resultate politischer Entscheidungen mit rechtsstaatlichen Grundsätzen richtet. Mit dem Zugriff politischer Herrschaft auf die Lebensführung der Bürger\*innen gerät damit ein weiterer wichtiger Ausschnitt des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft in den Blick, der jedoch allein auf die formal-rechtliche Ebene beschränkt bleibt.

Gegenüber diesen Ansätzen – den Foki auf Expertise- und Rechtsfragen – schlägt unser Beitrag eine *dritte*, ergänzende Perspektivierung vor, um die angedeuteten Leerstellen demokratiethoretisch zu füllen. Ausgangspunkt unserer Argumentation ist das Erstarren der Exekutive und damit ein Pandemieeffekt, der neben der Expertisedebatte leicht in den Hintergrund gerät. Eine rasante Bedeutungszunahme der ausführenden Staatsgewalt war seit Pandemiebeginn im Februar 2020 unübersehbar<sup>5</sup> – in Gestalt der Regierungen von Bund, Ländern und Gemeinden und der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK), durch die Abkürzung parlamentarischer Verfahren oder in Form des Robert-Koch-Instituts (RKI), das als medizinische Forschungseinrichtung dem Gesundheitsministerium unterstellt ist. Auch wenn einige der *ad hoc* geschaffenen Strukturen nicht von Dauer waren, prägte die Exekutive die Wahrnehmung »der Politik« und wurde zur Hauptadressatin

3 Vgl. Rosanvallon 2016, S. 81 f.

4 Vgl. dazu vor allem die im »Verfassungsblog« ausgetragene Auseinandersetzung zwischen Sacksofsky (2022 a) und Gärditz (2022).

5 Vgl. zum Beispiel Schmitt 2021.

für Problemlösungserwartungen. Ihr Verhältnis zu den Bürger\*innen, den Regierten, ist folglich in den Blick zu nehmen, um die Pandemiepolitik demokratiethoretisch zu rekonstruieren: Welche Reibungspunkte zeigten sich im Verhältnis von Regierenden und Regierten? Welche Hürden musste gutes Regieren in einer Demokratie bewältigen? Und was lässt sich daraus für und über demokratische Herrschaft lernen?

Als Theorierahmen bieten sich Überlegungen an, die Rosanvallon vollkommen pandemieunabhängig unter dem Begriff der (faktischen) Präsidialisierung vorgenommen hat.<sup>6</sup> Seit Jahrzehnten, so Rosanvallons These, zeichne sich ein Paradigmenwechsel demokratischen Regierens ab. In dessen Verlauf verliere die Legislative schleichend an Bedeutung und werde zunehmend von der Exekutive dominiert. Auch ohne formale Präsidialisierung sei die vollziehende Gewalt diejenige, »von der die Bürger erwarten, dass sie die Bedingungen ihres beruflichen und privaten Lebens positiv gestaltet. Sie verlangen also von ihr, dass sie sowohl tatkräftigen Einsatz zeigt als auch für ihre Handlungen einsteht.«<sup>7</sup> Die »Ursprungsvision der modernen Demokratie«,<sup>8</sup> deren Kern Gesetzgebung und Repräsentation der Bürger\*innen in der Legislative ausmachen, verkehre sich damit in ihr Gegenteil.

Demokratiethoretisch erfordert diese Entwicklung eine Aufmerksamkeitsverschiebung. Zwar entfällt keinesfalls die Bedeutung von Wahlen als Mechanismus demokratischer Herrschaftslegitimation. »Gute Regierung«, so Rosanvallons Argument, lasse sich jedoch nicht mehr allein über das Konzept einer Genehmigungsdemokratie erfassen, die sich primär um elektorale Mandatserteilung und damit um das Verhältnis von Repräsentanten und Repräsentierten drehe. Vielmehr brauche es eine analytische Entsakralisierung der Wahl und die Einführung eines konzeptionellen Instrumentariums, das nicht nur die Bürger\*innen als Wählende berücksichtigt, die über die Auswahl von Personen und Themen für die Politik entscheiden, sondern mit gleicher Aufmerksamkeit auch die Bürger\*innen als Regierte und damit als Adressaten von Regierungs- und Verwaltungshandeln erfasst.

Rosanvallon entwirft dafür das Konzept der Betätigungsdemokratie, das er über drei Prinzipien konkretisiert, womit er zugleich Kriterien für gutes Regieren formuliert.<sup>9</sup> (1) Das Prinzip der *Lesbarkeit*, das Information, Sichtbarkeit, Transparenz und häufig auch Messbarkeit voraussetzt und darüber hinaus das Verhältnis von Regierenden und Regierten als ein aktives Interpretationsverhältnis betrachtet.<sup>10</sup> Nur eine lesbare Politik können sich die

6 Rosanvallon 2016, S. 99 ff.

7 Ebd., S. 14.

8 Ebd., S. 15.

9 Ebd., S. 19 f.

10 Ebd., S. 297 ff.

Regierten aneignen. Unlesbarkeit führt hingegen zu Entfremdung, Ablehnung und Pseudorationalisierungen. (2) Das Prinzip der *Verantwortung* ist die »Schuld, die das Vermögen jeder Macht ausgleicht«. <sup>11</sup> Gegenüber der Vergangenheit nimmt Verantwortung die Form von Rechenschaftspflichten an, gegenüber der Zukunft erscheint sie im Ausdruck von Willen und der Fähigkeit, Veränderungen herbeizuführen. <sup>12</sup> Als Fiktion, die dazu beiträgt, das Vertrauen der Öffentlichkeit zu bewahren, ist politische Verantwortung in Demokratien nicht vollumfänglich formalisierbar und impliziert stets ein moralisches Moment. (3) Das Prinzip der *Reaktivität* bezeichnet die Fähigkeit der Regierenden, sich in das gesellschaftliche Bedürfnissystem einzufühlen und selbst zum Teil dieses Bedürfnissystems zu werden. <sup>13</sup> Reaktives Regieren macht sich das Volk in der Vielfalt seiner sozialen Lagen präsent und schafft dafür gezielt formale Mechanismen und Interaktionsräume. <sup>14</sup>

Entlang dieser drei Prinzipien rekonstruieren und systematisieren wir im Folgenden das Verhältnis von Regierenden und Regierten im Kontext der deutschen Pandemiepolitik. Unsere besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Impfkampagne, mit deren Beginn die Pandemiepolitik ab Ende 2020 entscheidende Wendungen nahm. Das Verhältnis von Regierenden und Regierten wurde in besonderer Weise gefordert, und zugleich provozierte die Impfthematik innerhalb des Gemeinwesens – im Kollektiv der Regierten – massive Irritationen. Entsprechend diesem Ansatz basiert unsere Argumentation auf empirischem Material, das die Umsetzung der Entscheidungen über Pandemiemaßnahmen durch die Exekutive dokumentiert, sowie auf Äußerungen von deren Mitgliedern (Fernsehansprachen, Regierungserklärungen, Pressekonferenzen, Interviews), mit denen die Bevölkerung explizit adressiert wird. Sämtliche verwendeten Quellen sind als Textdokumente oder in Form von Videos öffentlich zugänglich und im Literaturverzeichnis aufgeführt.

Unsere Argumentation gliedert sich in drei Schritte: Den Pandemiebeginn rekonstruieren wir als *Lesbarkeitsproblem*, bei dem Regierende und Gemeinwesen gleichermaßen um ein aktives Interpretationsverhältnis rangen. Die Aneignung der Pandemie über die Corona-Maßnahmen leistete einer ersten Moralisierung Vorschub (Kapitel 2). Die Verfügbarkeit eines Impfstoffs ermöglichte der Regierung den Entwurf einer klaren Zielprojektion und eine Neubestimmung ihrer *Verantwortung* (Kapitel 3). Mit der Impfquote als Indikator der Pandemiebewältigung wurden die Ungeimpften als gesellschaftliche Gruppe erzeugt, lesbar und adressierbar. Aufgrund

11 Ebd., S. 227.

12 Ebd., S. 239 ff.

13 Ebd., S. 19 ff., 256.

14 Ebd., S. 267 f.

des unmittelbaren Körperbezugs der Impfung bildeten sie einen stabilen Anhaltspunkt für politische Maßnahmen und das Einrasten von Moralisierungen innerhalb des Gemeinwesens. Das ungeimpfte Sein wurde zum Kern einer Devianzkonstruktion, die sich in zweifacher Weise politisch entfaltete (Kapitel 4): Als Gegenstand formaler Politik formte sich um die Impfung ein projektiver Wille, infolgedessen das Ungeimpft-Sein aus Regierungssicht einen nicht prozessierbaren Widerspruch darstellte. Innerhalb des Gemeinwesens reduzierte das intrinsisch politische Moment der Impfung die Ausdrucksmöglichkeiten, sodass *Reaktivität* im Verhältnis von Regierenden und Regierten letztlich beidseitig blockiert wurde.

## 2. Das Ringen um Lesbarkeit und Moral als Aneignungsmodus

Die politische Gestaltung der Impfkampagne und ihre gesellschaftlichen Resonanzen waren aufs Engste mit den ersten Pandemieerfahrungen zu Beginn des Jahres 2020 verbunden. Speziell die frühen Maßnahmen zur Bekämpfung des Virus lösten eine Dynamik aus, die der Impfkampagne in mehrfacher Hinsicht den Boden bereitete. Im Folgenden rekonstruieren wir die Anfangsphase der Pandemie als den Versuch, ein Lesbarkeitsproblem kollektiv zu bewältigen. Regierende und Regierte rangen gleichermaßen darum, gegenüber einer über Zahlen und Indizes vermittelten und auch bildhaft sichtbaren, aber in ihrer Bedeutung und ihren Konsequenzen kaum erfassbaren Bedrohung ein aktives Interpretationsverhältnis zu schaffen. Dabei lässt sich beobachten, dass sich die Regierung die Lesekompetenz der Wissenschaft lieh, deren Operationsweise jedoch mit dem hohen politischen Entscheidungsdruck kollidierte. Um die eigene Handlungsfähigkeit zu sichern, rahmte die Politik ihre Anleihe mit einem starken Konsensanspruch und bemühte sich um die Übersetzung in körperbezogene Verhaltensregeln (Abschnitt 2.1). All dies mündete in einen spezifischen Entwurf des Bürger-Seins unter Pandemiebedingungen, dessen moralische Komponente entscheidende Weichen für die weitere Dynamik des Verhältnisses von Regierenden und Regierten stellte (Abschnitt 2.2).

### 2.1 *Geliehene Lesekompetenzen, Konsenserwartung und Körperbezug*

Ungeachtet ihrer bald einschneidenden gesellschaftsweiten Wirkung war die Corona-Pandemie anfangs für die Bevölkerungsmehrheit vor allem indirekt erfahrbar: Der unmittelbare Kontakt mit Erkrankten gehörte selbst auf dem Scheitelpunkt der ersten Welle im Frühjahr 2020 mit 5.000 gemeldeten Fällen (Stand: 29. März 2020) lediglich für die Beschäftigten in medizinischen Einrichtungen zur Alltagswirklichkeit. Zum Vergleich: Im Frühjahr 2022 erreichte die sogenannte Omikron-Welle mit 250.000 registrierten Fällen

ihren Höchststand (Stand: 28. März 2022).<sup>15</sup> Ausbrüche von Covid-19 und das Ansteckungsgeschehen waren zunächst noch auf regionale »Hotspots« konzentriert, die allerdings umso drastischer wirkten: visuell in Gestalt von eindrücklich-erschreckenden Bildern (zum Beispiel aus Bergamo) und quantitativ in Form von Infektionszahlen und statistischen Berechnungen samt deren Darstellungen (zum Beispiel Infektionskurven im Verhältnis zur Kapazität des Gesundheitssystems). Bilder und Zahlen entwarfen die Pandemie als äußerliches Ereignis und waren zugleich zentraler Anhaltspunkt der subjektiven Selbstwahrnehmung und der Einschätzung individueller Gefährdung. Dies betraf nicht nur das einzelne, isolierte Individuum. Als Seuche und »sozialste aller Krankheiten«<sup>16</sup> sorgte Covid-19 mit seiner Übertragbarkeit von Mensch zu Mensch unweigerlich für eine kollektive Dimension der Risikowahrnehmung: Die individuelle Lage verkoppelte sich untrennbar mit dem Verhalten »der Anderen«, die alle auf vergleichbare Weise betroffen waren. Die Pandemie war Angelegenheit des Gemeinwesens und verlangte dringlich nach kollektiv bindenden Entscheidungen.

Und Entscheidungen fielen rasant: Auf die Aktuelle Stunde des Bundestags am 13. Februar 2020, in der das Corona-Virus erstmals als mögliches Problem politisch thematisiert wurde, folgte kaum sechs Wochen später bereits die Ausrufung der epidemischen Lage nationaler Tragweite.<sup>17</sup> Mit den damit verbundenen einschneidenden Maßnahmen, denen zeitnah weitere folgen sollten, reagierte die Regierung auf massiven Handlungsdruck, und dies in einer Situation, die von fundamentaler Unsicherheit geprägt war: Die Pandemie trat als präzedenzloses und unfassbares Ereignis auf, das unmittelbares Handeln erforderte, ohne dass dafür Skripte verfügbar gewesen wären.

Um in dieser unlesbaren Lage ihre eigene Entscheidungsfähigkeit abzusichern, lieh sich die Politik die Lesekompetenzen der Wissenschaft. Ihr vertraute sie antizipativ: Das Wissen über das gegenwärtige Nichtwissen wurde zwar eingeräumt, doch zugleich wurde das Vertrauen auf noch nicht vorhandene, aber bereits im Entstehen begriffene Expertise artikuliert. So äußerte sich etwa die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel Anfang März 2020: »Die Maßstäbe für unser Handeln, für unser politisches Handeln ergeben sich aus dem, was uns Wissenschaftler und Experten sagen.«<sup>18</sup> Bereits wenige Wochen zuvor hatte der einstige Gesundheitsminister Jens Spahn in einer Aktuellen Stunde des Bundestags zur Vorbeugung gegen das Corona-Virus betont: »Die eigentliche Gefahr, die eigentliche Unsicherheit besteht ja vor allem dadurch, dass wir eben nicht abschließend etwas

15 Vgl. <https://coronavirus.jhu.edu/region/germany> (Zugriff vom 25.04.2023).

16 Thießen 2015, S. 11.

17 Vgl. Deutscher Bundestag 2020 a; Deutscher Bundestag 2020 b.

18 Bundesregierung 2020 a.

wissen über Ansteckungswege, über Inkubationszeiten oder auch über den klinischen Verlauf.«<sup>19</sup> Dementsprechend hohe Problemlösungserwartungen ruhten auf einschlägigen wissenschaftlichen Disziplinen, allen voran der Virologie. Unweigerlich prallten dabei unterschiedliche Rationalitäten und Tempi aufeinander: Den Forschungsbedarf, den ein neuartiges Virus aufwirft, bedient unter Normalbedingungen die reine wissenschaftliche Forschung oder »ordinary science«,<sup>20</sup> die langsam, ohne Handlungsdruck und ohne klaren Endpunkt operiert.<sup>21</sup> Diese wird nun mit politischen Ansprüchen konfrontiert, die üblicherweise von »policy science«<sup>22</sup> erfüllt werden, das heißt von anwendungsorientierter Forschung, die sich auf die (schnelle) Herstellung politischer Handlungsempfehlungen richtet.

Die angesichts des hohen politischen Entscheidungsdrucks übermäßige Komplexität wurde durch selektive Beobachtung reduziert: Wissenschaftlicher Dissens blieb mindestens in der Berichterstattung zunächst unterbelichtet.<sup>23</sup> Der Fokus richtete sich stellvertretend auf einzelne Personen,<sup>24</sup> die besonders sichtbar hervortraten und mit der Erwartung konfrontiert wurden, die Unbestimmtheit der Möglichkeiten der Zukunft in der (nahen) Zukunft einzuschränken.<sup>25</sup> Vor allem in der Anfangsphase der Pandemie wurden wissenschaftliche Handlungsempfehlungen von den demokratischen Institutionen faktisch ungebrochen übernommen und weitgehend konsensual umgesetzt. Interner Widerspruch und die Differenz von Regierung und Opposition traten in den Hintergrund.<sup>26</sup>

Die starke Konsenserwartung übertrug sich von der Politik auf das Gemeinwesen. Der Verweis auf Solidarität in Form der aktiven Rücksichtnahme auf andere wurde zur zentralen Formel der Publikumsadressierung bei der Rechtfertigung und Vermittlung umfassender Maßnahmen. In Kombination mit Appellen an individuelle Vernunft und Verantwortung eignete sich der Solidaritätsimperativ als Grundlage für eine Erziehungsrhetorik,

19 Vgl. Deutscher Bundestag 2020 a.

20 Weinberg 1985.

21 Vgl. Eyal 2021, S. 31 f.

22 Ebd., S. 35.

23 Vgl. Maurer et al. 2021, S. 37.

24 Vor allem seit Pandemiebeginn der Virologe Christian Drosten; vgl. dazu Deutscher Bundestag 2021.

25 Zur Handhabung von Zukunftsunsicherheit in demokratischen Entscheidungen vgl. Luhmann 2002, S. 145 ff.; empirisch zur Pandemie vgl. zum Beispiel Berger 2021, S. 41 ff.; Moser 2020, S. 23 f.; zur dominierenden massenmedialen Präsenz einzelner Expert\*innen vgl. Maurer et al. 2021, S. 31.

26 Vgl. auch Bogner 2021, S. 21; Münch 2021, S. 412.

die mit (weiteren) Regelverschärfungen drohte, falls die erwünschten Verhaltensweisen ausbleiben – in den Worten Angela Merkels:

»Ich appelliere an Sie: Halten Sie sich an die Regeln, die nun für die nächste Zeit gelten. Wir werden als Regierung stets neu prüfen, was sich wieder korrigieren lässt, aber auch: was womöglich noch nötig ist. Dies ist eine dynamische Situation, und wir werden in ihr lernfähig bleiben, um jederzeit umdenken und mit anderen Instrumenten reagieren zu können. Auch das werden wir dann erklären.«<sup>27</sup>

Solidarität wurde darüber hinaus zu einem biopolitischen Anhaltspunkt für eine staatlich induzierte Disziplinierung des Umgangs mit dem eigenen Körper:<sup>28</sup> »Kein Handschlag mehr, gründlich und oft die Hände waschen, mindestens eineinhalb Meter Abstand zum Nächsten« – so etwa die Mahnung Angela Merkels.<sup>29</sup> Über detaillierte und allgegenwärtige Vorgaben zum korrekten Händewaschen, anschaulich bebilderte Erläuterungen zur medizinisch richtigen Handhabung von Gesichtsmasken und Empfehlungen zum Verzicht auf die Berührung oft frequentierter Oberflächen (Türklinken, Geländer, Halteschlaufen) oder des eigenen Gesichts<sup>30</sup> wurden einfache Körperbewegungen zum Gegenstand staatlich-kollektiver Erziehung und markierten die Grenze zwischen solidarisch-unbedenklichem und unsolidarisch-gefährdendem Verhalten. Insbesondere die frühe Pandemiepolitik betont die »Normalisierungsgesellschaft«, in der sich die staatliche Machttechnologie auf den Erhalt und die Nutzbarmachung des Lebens richtet und Körperlichkeit in diesem Sinne reguliert. Ein Kollaps des Gesundheitssystems durch fehlende lebenserhaltende Nothilfe hätte die Normalisierungsgesellschaft gefährdet, die ihre Legitimation ganz wesentlich aus dem Erhalt des menschlichen Lebens zieht.<sup>31</sup>

## 2.2 Die Moral des Bürger-Seins in der Pandemie

Im Ergebnis mündete die von der staatlichen Politik vermittelte Interpretationshilfe der Pandemie in einen spezifischen Entwurf des Bürger-Seins, das einen streng regulierten Umgang mit dem eigenen Körper und anderen Menschen beinhaltete. Der omnipräsente Solidaritätsimperativ, der Eigenverantwortung in Sozialverantwortung für das Kollektiv verwandelte, war in seiner Anwendung auf konkretes Handeln nahezu grenzenlos erweiterungsfähig. Zum Ausdruck maximaler Solidarität wurde ein soziales Handeln,

27 Bundesregierung 2020 b.

28 Vgl. Alkemeyer, Bröskamp 2020, S. 69–71.

29 Vgl. Bundesregierung 2020 a.

30 Vgl. die Empfehlungen von Angela Merkel, Jens Spahn und Lothar Wieler in Bundesregierung 2020 a.

31 Vgl. zur Normalisierungsgesellschaft Foucault 2020, S. 134 ff.

das in vollständiger Isolation stattfindet – und damit gerade seinen sozialen Charakter aufgibt.<sup>32</sup> Die Pandemie wurde für die Bürger\*innen durch die Übersetzung in alltägliche Handlungsanweisungen lesbar, und so erfolgte die Aneignung der Pandemie über die Aneignung der Corona-Maßnahmen: Letztere wurden nicht nur akzeptiert und befolgt, sondern verankerten sich binnen kurzer Zeit als Verhaltenserwartung, in deren Einhaltung man sich wechselseitig bestärkte und dies durch entsprechende Symbole – wie Hash-tags, Bilder oder kollektive Gesten – untermauerte.

Beim Ringen um Lesbarkeit entwickelte sich ein normativ-moralisches Moment, das zu der Frage nach dem Verhältnis von Wissen, Werten und Moral in der politischen Auseinandersetzung um die Pandemiemaßnahmen<sup>33</sup> eine weitere Dimension entfaltete. Erkennbar wird diese Dimension über das Moralverständnis Luhmanns, demzufolge sich Moralkommunikation immer dann vollzieht, wenn die Achtung oder Missachtung von Personen in ihrer Gesamtheit im Schema von »gut« und »böse« konditioniert wird. Diese Konditionierung geht über die situative Beobachtung und gegebenenfalls Sanktionierung einzelner Verhaltensweisen unter dem Aspekt normativer Erwünschtheit hinaus. Vielmehr transzendiert Moral potenziell alle Gesellschaftsbereiche, wirkt »polemogen, streiterzeugend und äußerst gewaltnah«<sup>34</sup> und betrifft nicht weniger als die Bedingungen der Fortsetzbarkeit von Kommunikation.<sup>35</sup>

Die gesellschaftliche Aneignung der Pandemie über die Internalisierung von starken normativen Verhaltenserwartungen, die vor allem alltägliche Interaktionen im öffentlichen Raum betrafen – Abstandsregeln, Maskenpflicht, Begrüßungsgesten –, beinhaltete einen massiven Bruch mit bis dahin geltenden Normalitätserwartungen über angemessenes, höfliches oder respektvolles Verhalten gegenüber anderen. Allein dies legte die permanente Beobachtung auf Konformität oder Abweichung mit den neuen Regeln nahe. Und mehr noch: In einer Lage fundamentaler Verunsicherung, in der konkrete Verhaltensregeln einen maßgeblichen Anhaltspunkt bilden, um die schlagartig veränderte gesellschaftliche Wirklichkeit lesbar zu machen, expandierten normative Erwartungen in Richtung Moral. Missachtung richtete sich gegen jene, die das gemeinschaftliche Ziel der Pandemiebekämpfung tatsächlich oder vermeintlich unterliefen. Vernunft und Verantwortungsfähigkeit wurden angezweifelt, wenn man sich nicht an Maskenpflicht, Abstandsregeln oder Kontaktbeschränkungen hielt, und das Denunzieren von Regelverstößen erfuhr zumindest temporär eine irritie-

32 Lessenich 2020, S. 180 f.

33 Vgl. Bogner, Menz 2021, S. 118–122.

34 Baraldi et al. 1997, S. 119.

35 Vgl. Luhmann 2008, S. 102 ff., 289.

rende Aufwertung.<sup>36</sup> Feindbilder entstanden durch sogenannte Corona-Partys von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, denen vorgeworfen wurde, mit gezieltem Protest oder aus gedankenloser Sorglosigkeit die Gesellschaft zu gefährden.<sup>37</sup>

Diese Beobachtungen betreffen unmittelbar das Verhältnis von Regierenden und Regierten, da die Pandemiepolitik die Moralisierungsdynamik begründete, deren Expansion aber zugleich vorerst bremste: Die starke Interaktionsbindung von Moral- oder (Miss-)Achtungskommunikation<sup>38</sup> korrespondierte mit den Eigenschaften der frühen Pandemiemaßnahmen. Insofern sich Letztere zunächst fast ausschließlich auf die Regulierung von Interaktion richteten, waren Konformität und Verstöße unmittelbar sichtbar und boten einen Anhaltspunkt für spontane Zuschreibungen. Spielräume öffnete allein der Grad an unterstellter Intentionalität, der Deutungen auf dem Spektrum von Nachlässigkeit oder Gedankenlosigkeit bis hin zu bewusster Provokation mit Gefährdung Dritter zuließ. Der Achtungsentzug erfolgte damit primär situativ und häufig gegenüber Fremden, sodass Generalisierung sporadisch, aber nicht regelhaft stattfand. Diese Beschränkungen entfielen, so zeigen wir im folgenden Abschnitt, sobald sich die Impfung als stabiler Indikator für Konformität mit den Pandemiemaßnahmen etablierte, der kaum Interpretationsspielraum bot.

### 3. Quantifizierte Verantwortung, Devianzkonstruktion und das ungeimpfte Sein

Eine markante Wendung nahm die Pandemiepolitik im Winter 2020 mit der Verfügbarkeit erster Impfstoffe gegen das Virus. »Seit wenigen Tagen hat die Hoffnung Gesichter«, formulierte Angela Merkel in ihrer Neujahrsansprache 2021 mit Blick auf die damals gerade anlaufende Impfkampagne.<sup>39</sup> Der Impfung galt höchste Priorität als »Licht am Ende des Tunnels«<sup>40</sup> und »nationaler Kraftakt«<sup>41</sup> (Jens Spahn). Für das Verhältnis von Regierenden und Regierten, so argumentieren wir im Folgenden, beinhaltete die Impfkampagne signifikante Verschiebungen mit neuen Fallstricken. *Erstens* bot sich der Politik nun eine neue Rolle als Lösungsverwalterin, die ihre Verantwortung in der Impfstatistik bündelte und dabei unausweichlich die Ungeimpften sichtbar und lesbar machte (Abschnitt 3.1). Letztere konn-

36 Zur Aufwertung von Denunziation vgl. zum Beispiel Kalbitzer 2020; Zimmermann 2020.

37 Vgl. Klosa-Kückehaus 2021, S. 15.

38 Luhmann 2008, S. 116.

39 Bundesregierung 2020 c.

40 Bundesregierung 2021 a.

41 Bundesregierung 2020 d.

ten, *zweitens*, zum Bezugspunkt weiterer Pandemiemaßnahmen werden, wodurch sich das Konzept des Bürger-Seins unter Corona-Bedingungen um das Moment der Impfung erweiterte (Abschnitt 3.2). *Drittens* stabilisierte sich auf dieser Grundlage die Moralkommunikation, und das ungeimpfte Sein wurde als Devianz stilisiert (Abschnitt 3.3).

### 3.1 *Regieren als Lösungsverwaltung und die Sichtbarkeit der Ungeimpften*

Mit dem Beginn der Impfkampagne wich das Narrativ des Wissens um das eigene Nichtwissen bald der Betonung faktischer Sicherheit und der Immunisierung der Gesamtbevölkerung als Zielprojektion.<sup>42</sup> Die Bewältigung der Pandemie ließ sich nun als Problem in der Zeitdimension und als Frage des kollektiven Durchhaltens entwerfen, und der Regierung bot sich eine neue Rolle als Lösungsverwalterin: Die Impfstoffbeschaffung, der Aufbau von Impfzentren und die Priorisierung von Personengruppen konnten vorrangig unter administrativen Gesichtspunkten verhandelt und bürokratisch bearbeitet werden. Die Regierten wurden fortan als Empfänger von Impfangeboten adressiert, die universell angekündigt und von Ermahnungen begleitet wurden, Geduld und Disziplin zu wahren und die Reihenfolge der Impfungen einzuhalten. Wer »drängelte« und vorzeitig eine Dosis ergatterte, erfuhr öffentliche Kritik.<sup>43</sup>

Politische Zielprojektionen als Veränderungsversprechen und Verpflichtung gegenüber der Zukunft berühren unmittelbar die Frage der Verantwortung der Regierung.<sup>44</sup> In diesem Sinne wandelte sich die Bedeutung statistischer Daten, die in Form von Impfquoten und -tempi seit Januar 2021 vom Gesundheitsministerium auf einem virtuellen *Dashboard* abgebildet wurden. Im Vordergrund stand nicht mehr die Lesbarkeit der Pandemie, sondern die politische Leistungsfähigkeit bei der Pandemiebekämpfung. Zu quantitativen Indikatoren kondensiert, bündelten sich in der unablässig referierten Impfstatistik gleich mehrere Dimensionen politischer Verantwortungsdemonstration:<sup>45</sup> *Retrospektiv* bilanzierte die Impfquote detailliert den Fortschritt der Kampagne. Sie begründete damit implizit die Richtigkeit von Entscheidungen, die im Kontext der Impfstoffverwaltung getroffen wurden, und sie bewertete den Erfolg vorgenommener Handlungen durch die Konstruktion von »Meilensteinen« und anderen Schwellenwerten. *Prospektiv* markierte die Impfstatistik jene Strecke, die auf dem Weg zum gesamtge-

42 »Zusammengencoronaca« wurde zum Titel und zentralen Slogan der Impfkampagne; siehe BZgA 2020.

43 Vgl. zum Beispiel Watty, Thomey 2021.

44 Vgl. dazu Rosanvallon 2016, S. 245 f.

45 Zu den Dimensionen politischer Verantwortung vgl. ebd., S. 240.

sellschaftlichen Ziel der Massenimmunisierung bereits zurückgelegt worden war.

Lesbarkeitseffekte gab es dennoch, und diese setzten die bisherigen Interpretationsschemata der Pandemie in ein neues Licht: Jede Erfolgsmarkierung definiert unweigerlich Misserfolg als die andere, unmarkierte und nicht präferierte Seite der jeweils getroffenen Unterscheidung. Insofern sich geimpft und ungeimpft aufeinander beziehen,<sup>46</sup> zeigt sich unübersehbar die Kehrseite der Verantwortungsdemonstration der Regierenden: Die Fokussierung und Quantifizierung der Geimpften erzeugte die Ungeimpften als sichtbare Personenkategorie. Deren Adressierbarkeit spielte eine zunehmend wichtige Rolle, als sich die Impfdynamik nach einem zunächst stetig steigenden Impftempo – bereits Ende Januar 2021 hatten knapp zwei Millionen Personen ihre Erstimpfung erhalten, bis Mitte Juli waren es rund 50 Millionen<sup>47</sup> – im Spätsommer 2021 verlangsamte. Mit Beginn der sogenannten Delta-Welle im Herbst sank sie so stark, dass sich die anfängliche Impfstoffknappheit in ihr Gegenteil verkehrte. Hauptadressaten der Regierung waren nun nicht mehr die Impfwilligen, die zu Geduld und Disziplin ermahnt wurden, sondern die Ungeimpften. Ungeachtet eindringlicher Impfpappelle der staatlichen Politik, die schnell Unterstützung aus verschiedenen Gesellschaftsbereichen erhielten,<sup>48</sup> blieb die Anzahl der Ungeimpften beträchtlich: Mitte September 2021 waren 27,2 Millionen und damit knapp ein Drittel der Menschen in Deutschland nicht geimpft. Bis Januar 2022 sank dieser Anteil auf rund 19 Millionen (23 Prozent), hielt sich anschließend jedoch weitgehend konstant (Stand April 2023: 18,4 Millionen oder 22,1 Prozent).<sup>49</sup>

### 3.2 *Pandemiebekämpfung mittels Teilhaberrestriktion*

Ab Herbst 2021 rückten die Ungeimpften weiter in den Fokus gesellschaftlicher und politischer Aufmerksamkeit: Sie wurden zum Gegenstand empirischer Studien, die Parameter wie Motive, Mediennutzung, politische Einstellung und soziodemographische Merkmale ermittelten und die Ergebnisse zu Personenkategorien verdichteten,<sup>50</sup> auf deren Grundlage sich Rückschlüsse

46 Zur Logik der Differenz im demokratiethoretischen Kontext vgl. Bobbio 1989, S. 1 f.

47 Vgl. <https://impfdashboard.de> (Zugriff vom 25.04.2023).

48 Vgl. zum Beispiel Scheppe 2021.

49 Abziehen lassen sich von diesem Wert rund vier Millionen Personen, für die alters- oder krankheitsbedingt kein zugelassener Impfstoff zur Verfügung stand. Berechnung anhand der Daten des Impf-Dashboards; siehe <https://impfdashboard.de> (Zugriff vom 25.04.2023).

50 Vgl. zum Beispiel das fortlaufende COVID-19 Snapshot Monitoring (COSMO) der Universität Erfurt, das die die Ungeimpften seit September 2021 berücksichtigt: <https://projekte.uni-erfurt.de/cosmo2020/web/>; die Forsa-Studie im Auftrag des Bundesgesundheitsministeriums: [www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\\_Downloads/C/Coronavirus/Befragung\\_N](http://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Coronavirus/Befragung_N)

auf Dialogbereitschaft und Überzeugungspotenziale ziehen ließen.<sup>51</sup> Parallel dazu wandelte sich der Modus der Pandemiebekämpfung, und staatliche Interventionen richteten sich zunehmend an die Gruppe der Ungeimpften: Hatten Kontakt- und Mobilitätsbeschränkungen zu Beginn der Pandemie unterschiedslos für alle gegolten, orientierten sich die Maßnahmen nun primär am Impfstatus. Zugangsbeschränkungen für Ungeimpfte wurden zum Mittel der Wahl – Einzelhandel, Kultur- und Sportveranstaltungen, Museen, Präsenzunterricht in Schulen und Hochschulen und viele andere Bereiche des öffentlichen Lebens waren ab Ende August 2021 nur noch für all jene zugänglich, die eines von drei »G« (geimpft, genesen, getestet) nachweisen konnten.<sup>52</sup> Ab November 2021 ertönten angesichts steigender Infektionszahlen Forderungen nach einer einheitlichen Festlegung auf »2G« oder »2G plus«, und viele Bundesländer gaben nach. Im Effekt wurden die Ungeimpften im Sinne der Pandemiebekämpfung explizit von der Teilhabe an weiten Bereichen des öffentlichen Lebens ausgeschlossen oder in ihrem Zugang stark eingeschränkt.

Dessen ungeachtet erfüllte die Impfbereitschaft weiterhin nicht die Erwartungen der Regierung. Im Herbst tauchten erste Verweise auf eine Impfpflicht in der öffentlichen Debatte auf, und die Rhetorik verschärfte sich. Olaf Scholz betonte bei seinem Amtsantritt, dass er »auch Kanzler der Ungeimpften« sei – um nachzuschieben, dass er diese noch zu überzeugen hoffe.<sup>53</sup> Für den französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron galten die Ungeimpften mangels Verantwortungsbewusstsein nicht mehr als Bürger\*innen.<sup>54</sup> Und der österreichische Bundeskanzler Alexander Schallenberg entschuldigte sich gegenüber den Geimpften für die erneute Durchsetzung eines Lockdowns, für dessen Notwendigkeit er die Ungeimpften in Haftung nahm.<sup>55</sup> Zweifellos waren solche drastischen Formulierungen auch der Dynamik konkreter Interaktionen und der weiterhin hohen Unwägbarkeit der Lage geschuldet. Dennoch zeigt die rhetorische Stoßrichtung, wie die Impfung als universelle Forderung an alle konstruiert und bewusst

ichtgeimpfte\_-\_Forsa-Umfrage\_Okt\_21.pdf; oder das COVID-19 Impfquoten-Monitoring in Deutschland (COVIMO) des Robert-Koch-Instituts: [www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Projekte\\_RKI/COVIMO\\_Reports/covimo\\_studie\\_bericht\\_8.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Projekte_RKI/COVIMO_Reports/covimo_studie_bericht_8.pdf?__blob=publicationFile) (Zugriffe vom 25.04.2023).

51 Vgl. zum Beispiel [www.deutschlandfunk.de/impfkampagne-wer-sind-die-ungeimpften-100.html](http://www.deutschlandfunk.de/impfkampagne-wer-sind-die-ungeimpften-100.html); [www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/ungeimpfte-wollen-sich-nicht-ueberzeugen-lassen.html](http://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/ungeimpfte-wollen-sich-nicht-ueberzeugen-lassen.html) (Zugriffe vom 25.04.2023).

52 Vgl. Bundesregierung 2021 b.

53 Olaf Scholz, zitiert in Neff 2021.

54 Emmanuel Macron, zitiert in Wiegel 2022.

55 Vgl. [www.sueddeutsche.de/politik/corona-oesterreich-lockdown-ungeimpfte-1.5462550](http://www.sueddeutsche.de/politik/corona-oesterreich-lockdown-ungeimpfte-1.5462550) (Zugriff vom 25.04.2023).

mit einem »Schleier des Nichtwissens«<sup>56</sup> gegenüber den Motiv-, Lebens- und Problemlagen individueller Bürger\*innen verhandelt wurde. Die Möglichkeit des Ungeimpft-Seins wurde aus der »inhaltlichen Vorstellung des Bürgerseins«<sup>57</sup> ausgeklammert, Rücksichtnahme qua Impfung wird zur Bürgerpflicht.<sup>58</sup> Im Effekt verweigerten die Regierenden somit gegenüber den Ungeimpften unter den Regierten schlicht ihre Lesebemühungen.

Das Virus als Feind, der gerade aufgrund seiner Unsichtbarkeit Angst hervorgerufen und den »Nerv unseres Gemeinsinns«<sup>59</sup> besonders empfindlich getroffen hatte, erhielt mit den Ungeimpften einen sichtbaren und ansprechbaren Stellvertreter. Spätestens seit der möglichen Aussicht auf eine Impfpflicht transformierte sich das Ziel der Virusbekämpfung in das Bestreben, die Zahl der Ungeimpften stark zu reduzieren. Die staatliche Politik konnte damit die Verantwortung für die weitere Ausbreitung der Pandemie und die entsprechende Notwendigkeit einschränkender Maßnahmen zwar nicht vollständig, aber doch in erheblichem Maße an die Impfdynamik koppeln. Politisches Entscheiden präsentierte sich gegenüber den Regierten nicht mehr vorrangig proaktiv unter Verweis auf das Infektionsgeschehen, sondern als Reaktion auf das Handeln – oder vielmehr: das Nicht-Handeln – der Ungeimpften. Indem die Regierenden die Impfquote als relevanten Impuls für politische Maßnahmen beanspruchten, stellten sie sich implizit in den Dienst der Geimpften, deren Freiheitsräume sie in Abgrenzung zu jenen der Ungeimpften gestaltete.<sup>60</sup>

### 3.3 *Das ungeimpfte Sein als Form von Devianz*

Die Impfkampagne und die zugehörigen Quantifizierungen erzeugten einen neuen Modus gesellschaftlicher Selbstbeobachtung, der tief in das Gemeinwesen hineinwirkte: Ähnlich wie Lefort für demokratische Wahlen beobachtet, dass »die Zahl [...] an die Stelle der Substanz [tritt]«<sup>61</sup> und sich gesellschaftliche Solidaritätsbeziehungen auflösen, sobald aktive Bürger in Recheneinheiten verwandelt werden, teilte auch die permanente Veröffentlichung von Imp fzahlen das Kollektiv der Pandemie in zwei Gruppen: die Solidarischen und die Unwilligen.

Im Unterschied zu den situativ erfüllbaren und primär interaktionsbezogenen Verhaltensregeln zur Pandemiebekämpfung bot die Impfung mehrere

56 Rosanvallon 2016, S. 224.

57 Ebd., S. 219.

58 Vgl. dazu auch die Argumentation von Habermas 2022, S. 37–44.

59 Lessenich 2020, S. 180.

60 Vgl. [www.dw.com/de/für-geimpfte-soll-es-mehr-freiheiten-geben/a-57324818](http://www.dw.com/de/für-geimpfte-soll-es-mehr-freiheiten-geben/a-57324818) (Zugriff vom 25.04.2023).

61 Lefort 1990, S. 195.

Anhaltspunkte für die Stabilisierung dieses Beobachtungsmodus. *Erstens* ist eine Impfung ein langfristiger, situationsunabhängiger Sachverhalt mit unmittelbarem Körperbezug. Das (Un-)Geimpft-Sein haftet einer Person gesamthaft an, die Körperordnung der Pandemie erhält eine neue Dimension.<sup>62</sup> *Zweitens* verengte die Impfung Deutungsspielräume: Verstöße gegen die Maskenpflicht oder Abstandsregeln ließen sich als Nachlässigkeit oder Gedankenlosigkeit deuten, wohingegen die (nicht) erfolgte Impfung unabhängig von individuellen Motiven zweifelsfrei als bewusst getroffene Entscheidung zurechenbar ist. *Drittens* entfaltete sich allmählich ein Sinnüberschuss der Impfung, dessen Form sich bereits in den ersten Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung abgezeichnet hatte. Sinnüberschuss besteht, wenn in einer Situation ein spezifischer Sinn in Anspruch genommen wird, zugleich aber andere Sinnoptionen generiert werden, die alternativ zur Verfügung stehen und nach Berücksichtigung verlangen.<sup>63</sup> So hatten bereits die ersten Corona-Regeln sozial erwünschte und entsprechend positiv sanktionierte Verhaltensweisen hervorgebracht. Analog dazu repräsentierte auch die Impfung nicht allein einen Akt der individuellen und kollektiven Gesundheitsvorsorge, sondern stand darüber hinaus bald ebenso für das Vertrauen in wissenschaftliche Erkenntnis.<sup>64</sup> Auch galt sie als politisches Indiz für die Akzeptanz der staatlichen Pandemiepolitik, fungierte als Gestaltungsinstrument öffentlicher Zugangs- und Teilhabemöglichkeiten und wurde schließlich zum manifesten Solidaritätsnachweis gegenüber dem Kollektiv. Mit der Bündelung einer Vielzahl von Kriterien für normales, also richtiges und allgemein erwünschtes Verhalten im Geimpft-Sein repräsentiert das Ungeimpft-Sein Devianz als Abweichung von der erwünschten Normalität.<sup>65</sup>

Hier lässt sich erneut das Moralisierungsgargument aufgreifen: »Normalität/Anormalität ist mithin ein Schema der Generalisierung quer zu den Situations- und Verhaltenstypen, ein Schema der Generalisierung von Erwartungen«, so konkretisiert Luhmann die sozialen Effekte von Moral.<sup>66</sup> Dies trifft im Pandemiekontext erkennbar auf den als anormal markierten Verzicht auf die Impfung zu, der nicht allein eine momenthafte Entscheidung widerspiegelte. Als körperlicher Zustand ist die nicht erfolgte Impfung zwingend an Personen in ihrer Gesamtheit gekoppelt und stand im Kontext der Pandemiebekämpfung für einen inakzeptablen Seinszustand. Das unge-

62 Vgl. Klein, Liebsch 2020, S. 60.

63 Vgl. Baecker 2016, S. 6.

64 Thießen 2015, S. 17.

65 Dies entspricht dem Devianzbegriff Beckers, für den Abweichung vom Normalen kein bestimmtes Faktum ist, sondern Effekt kollektiver Beobachtung und Zuschreibung und der daran anschließenden Praktiken; vgl. Becker 2014, S. 18.

66 Luhmann 2008, S. 110.

impfte Sein wiederum bietet eine solide Grundlage für generalisierende personenbezogene Vermutungen, denn »[w]er sich in einer Hinsicht anormal verhält, wird dies vermutlich auch in anderen Hinsichten tun«. <sup>67</sup> In diesem Sinne galten Ungeimpfte als rückwärtsgewandt, die wissenschaftliche Evidenzen infrage stellen und stattdessen zu Esoterik, Verschwörungstheorien oder Fanatismus neigen. Im Gegensatz zu dem Verständnis von moderner Rationalität stabilisierte sich das ungeimpfte Sein als das unberechtigte Falsche.

#### 4. Doppelte Politisierung, demokratische Irritationen und beidseitige Reaktivitätsblockade

Ausgehend von der Devianzkonstruktion in Bezug auf das ungeimpfte Sein, lässt sich beobachten, wie sich Spannungen in zwei Dimensionen entwickelten und das Verhältnis von Regierenden und Regierten irritierten. Zum einen wurde die Impfung zum Gegenstand der Politik und zum wesentlichen Element eines projektiven Willens, über den sich die Wahrnehmungsfähigkeit der Regierenden deutlich verengte (Abschnitt 4.1). Zum anderen entfaltete sich das intrinsische politische Moment der Impfung über ein antagonistisches Moment innerhalb des Gemeinwesens, wodurch sich die Ausdrucksmöglichkeiten der Regierten reduzierten (Abschnitt 4.2). Das Wechselspiel zwischen begrenzter Wahrnehmungsfähigkeit der Regierenden und limitierten gesellschaftlichen Ausdrucksmöglichkeiten der Regierten erzeugte eine beidseitige Reaktivitätsblockade.

##### 4.1 Impfung, Volkswille und beschränkte Wahrnehmungsfähigkeit

Um die Impfung als Gegenstand der Ausübung von Politik nachzuvollziehen, ist daran zu erinnern, dass der Ausbruch der Pandemie schlagartig und unhintergebar die Gesundheit und den Schutz des »nackten Lebens« – diese Formel wurde im Pandemiekontext maßgeblich und kontrovers von Agamben geprägt <sup>68</sup> – in das Zentrum politischer Verantwortung rückte. Der Schutz des Lebens erlangte höchste Priorität und war gleichbedeutend mit der Verantwortung für die Zukunft, auf ihn zielte der politische Ver-

<sup>67</sup> Ebd.

<sup>68</sup> Für Agamben stellt die Hervorbringung des nackten Lebens das entscheidende Ereignis der Moderne dar. Der Staat Sorge sich um das natürliche Leben des Menschen und ziehe daraus seine Legitimität; vgl. Agamben 2002. In Auseinandersetzung mit der Corona-Pandemie schloss Agamben an seine theoretischen Überlegungen eine scharfe Kritik an der Verhängung des Ausnahmezustands an. In zahlreichen Medienbeiträgen (Agamben 2020) sprach er von »Gesundheitsterror« und »Gesundheitsreligion« (S. 9) und bemühte das Dispositiv der »Großen Transformation« (S. 11). Die von Agamben beschworenen »Widerstandsformen« (S. 13) wurden nicht zuletzt in verschwörungstheoretischen Milieus aufgegriffen und instrumentalisiert.

änderungswilligen, und alle anderen Vorhaben traten in den Hintergrund.<sup>69</sup> Damit richtete sich politisches Entscheiden auf einen heiklen Gegenstand, der vielfach als vorpolitisch eingeordnet wird: Das nackte oder bloße Leben beschreibt etwa Gutmann<sup>70</sup> aus juristischer Sicht zugleich als einen Wert an sich und als instrumentellen Wert für alles andere, etwa für die Verwirklichung eines guten Lebens, das Erreichen individueller Ziele oder die Ausübung spezifischer Tätigkeiten – und damit auch für das Politische selbst. In ähnlicher Weise kommt Habermas' ideengeschichtliche Rekonstruktion zu der Erkenntnis, dass der Schutz des Lebens generell die Aufgabe des Staates sei.<sup>71</sup> Verweisen lässt sich schließlich auch auf Arendt, die das Leben selbst und die Sicherung der Bedingungen für dessen Erhalt in der Sphäre der Notwendigkeit und damit jenseits des Politischen verortet.<sup>72</sup> Diese Sonderstellung des nackten oder bloßen Lebens, so eine wichtige Gemeinsamkeit dieser Positionen, schließt Kontingenz und damit Politisierung aus – das nackte Leben entzieht sich politischer Entscheidbarkeit.<sup>73</sup>

Die Pandemiepolitik fügt sich in diese Logik, indem sich um den Schutz von Leben und Gesundheit ein projektiver Wille formt: Dem projektiven Willen liegt eine Konstruktion der Gesellschaft als großes Individuum zugrunde, als homogene Einheit kann sie »wie eine Armee in Marsch gesetzt, einer unmittelbar wirksamen Befehlsgewalt unterstellt, wie ein individueller Charakter geformt werden«. <sup>74</sup> In diesem Sinne wurden die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung und insbesondere die Massenimmunisierung qua Impfung von den Regierenden mit institutioneller Entschiedenheit, unter Mobilisierung umfassender argumentativer Ressourcen und gegen Widerstände zu implementieren versucht. Speziell die Konstruktion gesellschaftlicher Homogenität in Bezug auf die Bekämpfung des Virus wurde dabei maßgeblich durch den Solidaritätsimperativ als Einheitsbeschwörung gerahmt und untermauert.

In der Tat deuten das spontane Zusammenrücken als Schicksalsgemeinschaft, die breite gesellschaftliche Akzeptanz der ersten radikalen Corona-Maßnahmen und das temporäre Einvernehmen aller politischen Parteien auf einen Volkswillen, demzufolge im Sinne des Gemeinwohls der Schutz der Gesundheit angesichts der fundamentalen Bedrohung durch das Virus uneingeschränkt zu priorisieren sei. Mit der Verfügbarkeit eines Impfstoffs

69 Vgl. zum Verantwortungsbegriff auch Rosanvallon 2016, S. 239 ff.

70 Vgl. Gutmann 2022, S. 56 f.

71 Vgl. Habermas 2022, S. 37 f. Habermas insistiert, dass der Staat notfalls auch Solidaritätsformen erzwingen darf, die dem Schutz des Lebens dienen.

72 Vgl. Arendt 2019 [1972], vor allem Kapitel 1.

73 Zu Kontingenz als Voraussetzung für Politisierbarkeit vgl. Greven 2010, S. 69 f.

74 Rosanvallon 2016, S. 248.

und mit Beginn der Impfkampagne nahm dies jedoch eine entscheidende Wendung. Der Entwurf der Impfung als alleiniger Ausweg aus der Pandemie und damit die exklusive Kopplung von Virusbekämpfung und Massenimmunisierung setzte das Mittel mit dem Ziel gleich. Die Impfung wurde zum Symbol kollektiver Gesundheit, Partielles wurde zum Ganzen erklärt und Besonderes zum Allgemeinen. Der Konsens über den Schutz des nackten Lebens wurde auf die Impfung projiziert und zum Volkswillen oder objektiven Gemeinwohl hypostasiert.

Eine solche Fixierung berührt empfindlich den Kern demokratischer Ordnung, gründet diese doch auf der unhintergehbaren Legitimität der Debatte über Legitimität und Illegitimität und der daraus resultierenden Paradoxie, dass die einzige Gewissheit der Demokratie ihr hoher Grad an sachlicher Unbestimmtheit ist.<sup>75</sup> Strukturell übersetzt sich dies in Selbstwiderspruch, der auf vielfache Weise innerhalb der demokratischen Ordnung institutionalisiert ist und unvermeidbaren Dissens zähmt, indem Konflikt zur Normalität erklärt wird.<sup>76</sup> Besonders sichtbar drückt sich dies in der Spaltung von Regierung und Opposition an der Spitze des politischen Systems aus, kommt in Demokratien aber auch an vielen anderen Stellen vor. Indem die Demokratie permanent mit Dissens rechnet, kann sie ein hohes Maß an Kontingenz zulassen und verarbeiten.<sup>77</sup> Diese Fähigkeit wird bis hin zum Verschwinden reduziert, sobald die Politik einen Volkswillen inhaltlich fixiert und zur Grundlage politischen Entscheidens erklärt. Nicht zufällig erscheint in diesem Zusammenhang Schumpeters Kritik überraschend aktuell: Selbst aus dem Vorliegen eines objektiven Gemeinwohls, so Schumpeter, lasse sich nicht zwingend auf die politische Kohäsion einer Gesellschaft schließen, denn »Gesundheit kann von allen gewünscht werden, und doch könnten die Menschen immer noch verschiedener Ansicht über Impfung [...] sein. Und dergleichen gibt es viel.«<sup>78</sup>

Die Kehrseite des projektiven Willens zeigte sich im Verhältnis von Regierenden und Regierten in Form der sinkenden Wahrnehmungsfähigkeit und -bereitschaft ersterer. Indem sie das Kollektiv der Regierten entlang der Unterscheidung geimpf-lungeimpft konstruierte und beobachtete, setzte die Regierung sich selbst Scheuklappen auf, die den Bereich des Wahrnehmbaren und potenziell Lesbaren deutlich verengten. Verarbeiten oder zähmen ließ sich dann allein jener Widerspruch, der auf der Seite der Geimpften geäußert wurde.<sup>79</sup> Gestritten wurde um Fragen der Impfstoffbeschaffung,

75 Lefort 1990, S. 296 f.

76 Vgl. Rasch 2005, S. 39 ff.

77 Rasch 2005, S. 20 ff.; Luhmann 2009 [1986].

78 Schumpeter 1993, S. 400.

79 Zur Logik des Streits zwischen politischen Gegnern vgl. Simmel 2018, S. 353 f.

des Aufbaus von Impfbzentren oder der Priorisierung von Personengruppen. Der Verzicht auf die Impfung war hingegen nur noch interpretierbar als Ausdruck von Unwissenheit, die es zu beseitigen, oder von Widerstand, den es zu überwinden galt. So klagte Gesundheitsminister Karl Lauterbach über die »Geiselhaft durch Ungeimpfte«,<sup>80</sup> und der Vorsitzende des Weltärzteeverbands Frank Montgomery schimpfte auf die »Tyrannei der Ungeimpften«.<sup>81</sup>

#### 4.2 Feindkonstruktion und reduzierte Ausdrucksmöglichkeiten

Die Wahrnehmungslimitation der Regierenden traf auf eine korrespondierende Dynamik seitens der Regierten. Der Körperbezug der Impfung ermöglichte nicht nur die Stabilisierung des moralischen Achtungszugs, sondern unter Verweis auf das höhere Übertragungsrisiko des Virus auch den Entwurf des ungeimpften Seins als physische Bedrohung der Geimpften. Politisch nahm der Entwurf der Ungeimpften die Züge eines Feindschemas im Sinne Schmitts respektive Mouffes an, die Schmitts Konzept für ihr agonistisches Demokratiemodell übernommen und angepasst hat. Der Feind, so die drastische Formulierung Schmitts, ist »in einem besonders intensiven Sinne existenziell etwas anderes«,<sup>82</sup> und dieses Anders-Sein bedeutet »die Negation der eigenen Art Existenz.«<sup>83</sup> Die »Anderen« gelten als Feinde, wenn ihre Ideen als prinzipiell unvereinbar mit der eigenen Ordnung erscheinen und als fundamentale Bedrohung dieser Ordnung wahrgenommen werden.<sup>84</sup> Dieses Beobachtungsmuster prägte auch die Corona-Gesellschaft. Im Kontext der Pandemiepolitik entzündete sich die Feindkonstruktion am ungeimpften Sein und stützte sich gleichermaßen auf die grundsätzliche Unvereinbarkeit gesellschaftlicher Ordnungsvorstellungen, auf die Bedrohung körperlicher Unversehrtheit und auf die Inkompatibilität von Freiheitsräumen. Mit dem Auftauchen von Feindschemata verschieben sich Sinnkontexte und Sagbarkeiten<sup>85</sup> – dies illustrieren nicht zuletzt die genannten Äußerungen hochrangiger Politiker und Funktionäre –, und Gleichheitsvorstellungen verändern sich. Feindschaft, dies unterstreicht etwa Sacksofsky, beinhaltet stets die Weigerung, die andere Person als rechtmäßiges Gegenüber mit abweichender, aber prinzipiell gleichberech-

80 Vgl. Bundesregierung 2022.

81 Vgl. die Talksendung »Anne Will« vom 8. November 2021 zum Thema »Corona-Neuinfektionen auf Höchststand – braucht Deutschland eine Impfpflicht?«; [www.youtube.com/watch?v=I6HPt64OOE](https://www.youtube.com/watch?v=I6HPt64OOE) (Zugriff vom 07.04.2024).

82 Schmitt 1932, S. 14.

83 Ebd., S. 15.

84 Vgl. Mouffe 2000, S. 101 ff.

85 Vgl. Rasch 2005, S. 25 f.; Röttgers 2010, S. 41; Schmitt 1932, S. 38.

tigter Sichtweise anzuerkennen<sup>86</sup> – hier zeigt sich die drastische Ausformulierung eines Wertekonflikts.<sup>87</sup>

Zugleich wurde das antagonistische Rollenbild durchaus angenommen und gestaltet. Dies führt noch einmal zurück zu Fragen des Widerspruchs und Protests: Aufgrund des Sinnüberschusses, welcher der Impfung anhaftete, ließ sich das Ungeimpft-Sein nicht nur gegenüber der formalen Politik kaum als spezifischer Widerspruch artikulieren, der sich allein gegen die Impfung als medizinische Maßnahme richtet. Auch innerhalb des Gemeinwesens lud sich die Ablehnung der Impfung zu einem umfassenden Widerspruch gegen das Kollektiv und die Gesellschaftsordnung auf. Dies sorgte für Irritation im Privaten. Mit gesteigerter Intensität aber zeigte es sich im Zusammenhang mit öffentlichen Inszenierungen des Ungeimpft-Seins (zum Beispiel als Protest im öffentlichen Raum oder in sozialen Medien), in denen die antagonistische Konstellation rekursiv wirkte. Hier bildete sich die Rolle selbsternannter Dissidenten<sup>88</sup> und damit eine Figur, die üblicherweise an autoritäre Herrschaftsformen geknüpft ist. Im Pandemiekontext bot sie einen Rahmen, um innerhalb demokratischer Strukturen das ungeimpfte Sein und die Kritik an der Corona-Politik und der Impfkampagne in einen vermeintlichen Freiheitskampf umzudeuten und zum Symbol für Aufrichtigkeit und Integrität gegenüber einer illegitimen Regierung zu stilisieren. Dies unterstreicht etwa Hentschels Beschreibung der »Corona Publics«, in denen sich der enge Schulterschluss unterschiedlicher Protestmilieus beobachten lässt, die sich gegen die empfundenen staatlichen Übergriffe zur Wehr setzen und mittels entsprechender Narrative ihrer Einheit versichern.<sup>89</sup>

Der Wunsch nach der Überwindung einer verhassten Exekutiven und der Hang zu Gewalt, paradoxerweise geäußert im Namen von Gerechtigkeit und Freiheit, wurden zum zentralen Motiv des Autoritären innerhalb der Protestmilieus. Nicht zufällig fanden diese Positionen Resonanz in Parteien und Bewegungen, die sich selbst als Gegenspieler des etablierten »Systems« in Stellung brachten. Offensichtlich ist die Nähe zu den Argumentationsmustern der Querdenker-Bewegung, die speziell die Impfung als Ausdruck bürokratischer Kälte rahmte und mit der Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie beantwortete.<sup>90</sup> Auch wenn sich den Querdenkern nicht *per se* eine autoritäre Haltung zuschreiben lässt, so bündelt sich im Impfboykott die Ablehnung der Pandemiepolitik, der ausführenden

86 Vgl. Sacksofsky 2022 b, S. 192.

87 Vgl. Bogner, Menz 2021, S. 114.

88 Zu diesem Selbstentwurf in der Querdenker-Bewegung vgl. Pantenburg, Sepp 2021, S. 474 ff.

89 Vgl. Hentschel 2021, S. 72.

90 Vgl. dazu die differenzierte Analyse in Amlinger, Nachtwey 2022, hier S. 253 ff. Darüber hinaus siehe Bogner, Menz 2021, S. 129.

staatlichen Institutionen und ein tiefes Misstrauen gegenüber der Wissenschaft.

Im Effekt bildeten sich in Bezug auf die Impfung Spannungen und Konflikte, die sich weder wissenschaftlich noch politisch einfangen oder zähmen ließen. Wissenschaftlich beinhaltete der Protest im Kern gerade die Ablehnung medizinischer Fakten und deren Prämissen, sodass entsprechende Gegenargumente verhallten. Politisch konstituierte sich die Ablehnung der Impfung als eine Form von Opposition, die demokratische Institutionen im Sinne ihres Selbsterhalts nur vollumfänglich zurückweisen können.

Das Ergebnis zeigt sich als beidseitig blockierte Reaktivität im Sinne Rosanvillons:<sup>91</sup> Die auf kleine politische Ausschnitte reduzierten Ausdrucksformen des Gemeinwesens (der opponierenden Regierten) trafen auf eine begrenzte Wahrnehmungsbereitschaft der Regierenden. Die Politik hatte sich im Sinne der Pandemiebekämpfung auf die Definition eines Volkswillens eingelassen und sich damit an eine entsprechende Gesellschaftskonstruktion gebunden, die ihre Umwelt in Geimpfte und Ungeimpfte teilt und darüber Zugangsbeschränkungen fortschreibt. Mit dieser Praxis verstellte sich die Politik die Möglichkeit, die antagonistische Konstellation, an deren Erschaffung sie mitwirkte und deren Stabilisierung sie mitgestaltete, innerhalb der eigenen, vorgesehenen Strukturen aufzugreifen. Die demokratische Zählung des Verhältnisses von Geimpften und Ungeimpften wurde an der Außenseite der formalen Politik verhindert oder zumindest stark ausgebremst. Das ungeimpfte Sein galt unabhängig von individuellen Motiven nicht als legitimer Lebensentwurf und gab Anlass, demokratische Prinzipien zu hinterfragen. Pluralität als Fähigkeit eines Gemeinwesens, mit unterschiedlichen, koexistierenden Lebensentwürfen umzugehen, war für die Regierung einzig als Gefährdung des Kollektivs lesbar und konnte dementsprechend nur ausgeblendet oder unterdrückt, nicht aber demokratisch adäquat verarbeitet werden.<sup>92</sup>

## 5. Fazit

Zweifellos verlangt die Bearbeitung einer Pandemie jeder Regierung viel ab. Eine rückblickende Bewertung der unter Zeitdruck und Unsicherheit getroffenen Sachentscheidungen ist schwierig. Erforderlich wäre dafür die Vergegenwärtigung von Beobachtungspositionen und Weltkonstruktionen, deren Kontexte und Bezugspunkte im Nachhinein kaum valide zu erschlie-

91 Vgl. Rosanvallon 2016, S. 251 ff.

92 Ähnlich beobachten auch Bogner und Menz eine »problematische Steigerungsform einer revitalisierten, pluralistischen Debatte und Protestkultur«; Bogner, Menz 2021, S. 129. Vgl. dazu auch Sacksofsky 2022 b, S. 186.

ßen sind. Einen Beitrag leisten kann unsere Argumentation jedoch zum Verständnis der Demokratieeffekte der Pandemiepolitik. Unsere analytische Perspektive weicht von der intensiv geführten Debatte um die Einbindung von Expertise in demokratisches Entscheiden ab und stellt stattdessen die systematische Rekonstruktion der Dynamik der Pandemiepolitik unter dem Aspekt des guten Regierens und mit Blick auf das Verhältnis von Regierenden und Regierten in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Dabei zeigte sich, wie die Herstellung von Lesbarkeit gegenüber der Pandemie ein starkes moralisches Moment hervorbrachte. Auf dieser Grundlage sorgte die Form der Verantwortungsübernahme der Regierenden mit Beginn der Impfkampagne dafür, dass die Ungeimpften als soziale Gruppe sichtbar und adressierbar wurden und sukzessive in den Fokus der Pandemiepolitik rückten. Dies mündete in Devianz- und Feindkonstruktionen, welche die Reaktivität zwischen Regierenden und Regierten wechselseitig blockierten: Das Ungeimpft-Sein wurde zur Form von politischem Widerspruch, der sich ausschließlich fundamental artikulieren ließ und innerhalb der Politik nicht verarbeitet werden konnte.

Diesen scheinbar unzählbaren Antagonismus und das darin implizite Dilemma demokratischer Herrschaft dürfte eine Maßnahme wie die zeitweise intensiv diskutierte Einführung einer Impfpflicht weiter verschärfen. Wohlgermerkt enthält diese Beobachtung weder eine Aussage über die medizinischen Effekte einer Impfpflicht noch eine Bewertung der individuellen Gründe für oder gegen die Impfung. Ebenso wenig ersetzt sie eine sorgfältige Abwägung juristischer Argumente. Bedeutsam ist sie vor allem deshalb, weil auch nach der vehementen Impfkampagne ein Fünftel der deutschen Bevölkerung ungeimpft ist. Angesichts der hier rekonstruierten Dynamiken und Spannungen zeigt sich darin eine Problematik, die es mit Blick auf zukünftige, potenziell ähnlich gelagerte gesellschaftliche Herausforderungen im Sinne demokratischer Stabilität zu berücksichtigen gilt.

Was bedeuten diese Beobachtungen für die Tragfähigkeit der Demokratietheorie selbst? Mit zwei Gedanken dazu möchten wir unsere Argumentation schließen. Der *erste* Gedanke bezieht sich auf Rosanvillons Theorieansatz und schließt an dessen Anspruch an, Demokratie nicht an einem abstrakten, normativen Ideal zu messen. Vielmehr möchte Rosanvallon mit seinen Überlegungen Impulse setzen, die demokratische Gesellschaften auf Grundlage ihrer Geschichte und kollektiven Erfahrungen zu Reflexions- und Lernprozessen anregen, um demokratische Ordnung in ihrer Unbestimmtheit an sich wandelnde Kontexte und Herausforderungen anpassen zu können.<sup>93</sup> Die Corona-Pandemie ist ein Paradebeispiel für eine solche Heraus-

93 Vgl. zu dieser Positionierung Rosanvallon 2011; auch Schulz 2016.

forderung, und die Anwendung des Konzepts der Betätigungsdemokratie hilft dabei, das genuin politische Moment jener Spannungen zu verstehen, die durch die Versuche der Pandemiebewältigung hervorgebracht wurden. Daraus lässt sich kein praktischer Ausweg ableiten, wohl aber die Einsicht, dass sich diese Spannungen nicht allein durch externe Faktoren – bessere Expertise, vernünftigeren Bürger\*innen, weitsichtigeren Politiker\*innen und Ähnliches – aus der Welt schaffen lassen, auch wenn diese zweifellos begünstigend wirken können. Vielmehr lassen sie sich ihrerseits nur politisch bearbeiten, und dies schließt erneute Unbestimmtheiten, Unwägbarkeiten und Kontextgebundenheiten der jeweiligen Bearbeitungsmodi ein.

*Zweitens* unterstreicht der Fokus auf Regierende und Regierte eine generelle demokratietheoretische Herausforderung: Um demokratische Herrschaft und deren Leistungsfähigkeit in einer Ausnahmesituation wie der Pandemie angemessen zu erfassen, sind Konzepte und Kriterien gefragt, die über die üblichen Parameter demokratischer Legitimität hinausblicken – weder die zu Pandemiebeginn beklagte Langsamkeit demokratischer Verfahren noch deren vorübergehende eklatante Beschleunigung erwiesen sich rückblickend als Hauptprobleme der Corona-Politik. Zugleich verbietet sich eine Beschränkung auf quantifizierbare Performanzkriterien wie Ansteckungsgeschwindigkeit, Sterblichkeit oder die Kapazität des Gesundheitssystems – auch wenn diese Parameter wichtig sind. Verengt sich der Blick allein auf sie, wird der ideelle Kern demokratischer Gesellschaften – Freiheit und Gleichheit – ausgeblendet und verschwimmt die Grenze zur Autokratie. Für die Bewältigung dieser analytischen Gratwanderung stellen Rosanvillons Gedanken zum guten Regieren sicher nicht die einzige Option dar. Ein fruchtbarer Reflexionsimpuls sind sie aber allemal.

## Literatur

- Agamben, Giorgio 2002. *Homo sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Agamben, Giorgio 2020. *An welchem Punkt stehen wir? Die Epidemie als Politik*. Berlin, Wien: Turia + Kant.
- Alkemeyer, Thomas; Bröskamp, Bernd 2020. »Körper – Corona – Konstellationen. Die Welt als (körper-)soziologisches Reallabor«, in *Die Corona-Gesellschaft. Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft*, hrsg. v. Volkmer, Michael; Werner, Karin, S. 67–78. Bielefeld: transcript.
- Amlinger, Carolin; Nachtwey, Oliver 2022. *Gekränkte Freiheit. Aspekte des libertären Autoritarismus*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Arendt, Hannah 2019 [1972]. *Vita activa oder Vom tätigen Leben*. München: Piper.
- Baecker, Dirk 2016. »Niklas Luhmann und die Kultursoziologie«, in *Handbuch Kultursoziologie*, hrsg. v. Moebius, Stefan; Nungesser, Frithjof; Scherke, Katharina. Wiesbaden: Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-08000-6\\_67-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-08000-6_67-1).
- Baraldi, Claudio; Corsi, Giancarlo; Esposito, Elena 1997. *GLU – Glossar zu Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- Beck, Silke; Nardmann, Julian 2021. »Wissenschaftliche Rückendeckung für politische Alternativlosigkeit? Kontroversen um Expertisen in der deutschen Corona-Politik«, in *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik. Leviathan-Sonderband 38*, hrsg. v. Büttner, Sebastian; Laux, Thomas, S. 187–214. Baden-Baden: Nomos.
- Becker, Howard S. 2014. *Außenseiter. Zur Soziologie abweichenden Verhaltens*. Wiesbaden: Springer VS.
- Berger, Pascal 2021. »Zwei Wochen im März: Zum Zusammenspiel von Medien, Wissenschaft und Politik während der SARS-CoV-2 Pandemie«, in *Zeitschrift für Theoretische Soziologie* 1, S. 34–47.
- Bobbio, Norberto 1989. *Democracy and Dictatorship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bogner, Alexander 2021. *Die Epistemisierung des Politischen. Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet*. Stuttgart: Reclam.
- Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang 2021. »Wissen und Werte im Widerstreit«, in *Leviathan* 49, 1, S. 111–132.
- Bundesregierung 2020 a. *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Angela Merkel, Bundesgesundheitsminister Jens Spahn und RKI-Chef Lothar Wieler vom 11. März 2020*. [www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-bundesgesundheitsminister-spahn-und-rki-chef-wieler-1729940](http://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-bundesgesundheitsminister-spahn-und-rki-chef-wieler-1729940) (Zugriff vom 18.04.2023). Video verfügbar unter [www.youtube.com/watch?v=7HXrhgrCj24](https://www.youtube.com/watch?v=7HXrhgrCj24) (Zugriff vom 07.04.2024).
- Bundesregierung 2020 b. *Fernsehansprache von Bundeskanzlerin Angela Merkel*. [www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fernsehansprache-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-1732134](http://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fernsehansprache-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-1732134) (Zugriff vom 14.04.2023).
- Bundesregierung 2020 c. *Neujahrsansprache der Bundeskanzlerin 2021*. [www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/neujahrsansprache-2021-1834002](http://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/neujahrsansprache-2021-1834002) (Zugriff vom 18.04.2023).
- Bundesregierung 2020 d. *Pressekonferenz von Bundesgesundheitsminister Jens Spahn (CDU), Lothar Wieler, Präsident des Robert Koch-Instituts (RKI), und Klaus Cichutek, Präsident des Paul-Ehrlich-Instituts (PEI), vom 30. Dezember 2020 in Berlin*. [www.youtube.com/watch?v=SPDQIUodgco](https://www.youtube.com/watch?v=SPDQIUodgco) (Zugriff vom 07.04.2024).
- Bundesregierung 2021 a. *Regierungserklärung des Bundesministers für Gesundheit, Jens Spahn, zum Impfbeginn in Deutschland und Europa vor dem Deutschen Bundestag am 13. Januar 2021 in Berlin*. [www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-des-bundesministers-fuer-gesundheit-jens-spahn--1836568](http://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-des-bundesministers-fuer-gesundheit-jens-spahn--1836568) (Zugriff vom 07.05.2024).
- Bundesregierung 2021 b. *Impfen – ein Schutz für uns alle*. [www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/bund-laender-beratung-corona-1949606](http://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/bund-laender-beratung-corona-1949606) (Zugriff vom 17.04.2023).
- Bundesregierung 2022. *Beitrag von Bundesgesundheitsminister Karl Lauterbach zur Impfpflichtdebatte des Deutschen Bundestags vom 17. März 2022*. [www.youtube.com/watch?v=RWDD\\_kq7FiM](https://www.youtube.com/watch?v=RWDD_kq7FiM) (Zugriff vom 07.04.2024).
- BZgA (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung) 2020. *Informationsportal der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zur Impfkampagne gegen das Coronavirus*. [www.zusammengegenecorona.de/impfen/was-sag-ich-jetzt-gute-argumente-fuer-die-corona-schutzimpfung/](http://www.zusammengegenecorona.de/impfen/was-sag-ich-jetzt-gute-argumente-fuer-die-corona-schutzimpfung/) (Zugriff vom 07.04.2024).
- Büttner, Sebastian; Laux, Thomas. Hrsg. 2021. *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik. Leviathan-Sonderband 38*. Baden-Baden: Nomos.
- Czada, Roland 2021. »Zwischen Sachzwangsideologie und Technokratiekritik. Diskurskariolen um Technikbewertungen und Expertenrollen«, in *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik. Leviathan-Sonderband 38*, hrsg. v. Büttner, Sebastian; Laux, Thomas, S. 43–66. Baden-Baden: Nomos.
- Deutscher Bundestag 2020 a. *Strategie zur Vorbeugung gegen das Coronavirus in Deutschland, 18083–18085*. [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw07-de-aktuelle-stunde-corona-virus-682076](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw07-de-aktuelle-stunde-corona-virus-682076) (Zugriff vom 18.04.2023).
- Deutscher Bundestag 2020 b. *Entwurf eines Gesetzes zum Schutze der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite*. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/181/1918111.pdf>. (Zugriff vom 18.04.2023).

- Deutscher Bundestag 2021. *Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der AfD-Fraktion vom 1. September 2021*. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/324/1932484.pdf> (Zugriff vom 07.04.2024).
- Eyal, Gil 2021. *Krise der Expertise*. Zürich: Edition Patrick Frey.
- Flinders, Matthew; Wood, Matt 2014. »Depoliticisation, Governance and the State«, in *Policy & Politics* 42, 2, S. 135–149.
- Foucault, Michel 2020. *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit*. Band 1. Berlin: Suhrkamp
- Gärditz, Klaus Ferdinand 2022. *Grundrechtsdogmatik auf dem Jahrmarkt der Wahrheiten*. <https://verfassungsblog.de/grundrechtsdogmatik-auf-dem-jahrmarkt-der-wahrheiten/> (Zugriff vom 13.04.2023).
- Greven, Michael T. 2010. »Verschwindet das Politische in der politischen Gesellschaft? Über Strategien der Kontingenzverleugnung«, in *Das Politische und die Politik*, hrsg. v. Bedorf, Thomas; Röttgers, Kurt, S. 68–88. Berlin: Suhrkamp.
- Gutmann, Thomas 2022. »Der Wert des ›nackten Lebens‹«, in *Freiheit oder Leben. Das Abwägungsproblem der Zukunft*, hrsg. v. Günther, Klaus; Volkmann, Uwe, S. 47–67. Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 2022. »Grundrechtsschutz in der pandemischen Ausnahmesituation. Zum Problem der gesetzlichen Verordnung staatsbürgerlicher Solidarleistung«, in *Freiheit oder Leben. Das Abwägungsproblem der Zukunft*, hrsg. v. Günther, Klaus; Volkmann, Uwe, S. 20–46. Berlin: Suhrkamp.
- Hentschel, Christine 2021. »›Das große Erwachen‹: Affekt und Narrativ in der Bewegung gegen die Corona-Maßnahmen«, in *Leviathan* 49, 1, S. 62–85.
- Hirschi, Caspar 2021. »Expertise in der Krise. Zur Totalisierung der Expertenrolle in der Euro-, Klima- und Coronakrise«, in *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik*. *Leviathan-Sonderband* 38, hrsg. v. Büttner, Sebastian; Laux, Thomas, S. 159–186. Baden-Baden: Nomos.
- Jasanoff, Sheila 1990. *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kalbitzer, Jan 2020. »Es ist meine Pflicht, die Party nebenan zu melden – ist es nicht?«, in *Spiegel online* vom 5. November 2020. [www.spiegel.de/psychologie/corona-und-denunzianten-es-ist-meine-pflicht-die-party-nebenan-zu-melden-ist-es-nicht-a-c22f23b6-5620-4d9a-8d8b-2975c62da00d](http://www.spiegel.de/psychologie/corona-und-denunzianten-es-ist-meine-pflicht-die-party-nebenan-zu-melden-ist-es-nicht-a-c22f23b6-5620-4d9a-8d8b-2975c62da00d) (Zugriff vom 07.04.2024).
- Klein, Gabriele; Liebsch, Katharina 2020. »Herden unter Kontrolle«, in *Die Corona-Gesellschaft. Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft*, hrsg. v. Volkmer, Michael; Werner, Karin, S. 55–66. Bielefeld: transcript.
- Klosa-Kückelhaus, Annette 2021. »Von AHA bis zweite Welle – Ein kommentiertes Glossar zur Coronakrise«, in *Corona. Pandemie und Krise*, hrsg. v. Bundeszentrale für politische Bildung, S. 12–30. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Lefort, Claude 1990. »Die Frage der Demokratie«, in *Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie*, hrsg. v. Rödel, Ulrich, S. 281–297. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Lessenich, Stephan 2020. »Allein solidarisch? Über das Neosoziale der Pandemie«, in *Die Corona-Gesellschaft. Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft*, hrsg. von Volkmer, Michael; Werner, Karin, S. 177–184. Bielefeld: transcript.
- Luhmann, Niklas 2002. *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 2008. *Moral der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 2009 [1986]. »Die Zukunft der Demokratie«, in *Niklas Luhmann: Soziologische Aufklärung 4. Aufsätze zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, S. 131–138. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Maurer, Marcus; Reinemann, Carsten; Kruschinski, Simon 2021. *Einseitig, unkritisch, regierungsnah? Eine empirische Studie zur Qualität der journalistischen Berichterstattung über die Corona-Pandemie*. Hamburg: Rudolf Augstein Stiftung.
- Michelsen, Danny; Walter, Frank 2013. *Unpolitische Demokratie. Zur Krise der Repräsentation*. Berlin: Suhrkamp.
- Moser, Evelyn 2020. »Rückzug des Politischen? Beobachtungen zur Politischen Soziologie der Corona-Pandemie«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70, 35–37, S. 23–28.

- Moser, Evelyn 2021. »Expansion through Self-Restriction: Functional Autonomy in Modern Democracies«, in *Democratic and Authoritarian Political Systems in 21st Century World Society*, hrsg. v. Ahlers, Anna; Krichewsky, Damien; Moser, Evelyn; Stichweh, Rudolf, S. 149–208. Bielefeld: transcript.
- Mouffe, Chantal 2000. *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Münch, Richard 2021. »Benevolenter Paternalismus. Regieren nach Sars-CoV2«, in *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik. Leviathan-Sonderband 38*, hrsg. v. Büttner, Sebastian; Laux, Thomas, S. 411–432. Baden-Baden: Nomos.
- Neff, Benedict 2021. »Olaf Scholz versucht gar nicht erst, Impfunwillige zu überzeugen. Er verlässt sich auf ihren Obrigkeitsglauben«, in *Neue Zürcher Zeitung* vom 13. Dezember 2021. [www.nzz.ch/meinung/olaf-scholz-versucht-gar-nicht-erst-impfunwillige-zu-ueberzugen-er-verlaesst-sich-auf-ihren-obrigkeitsglauben-ld.1660039](http://www.nzz.ch/meinung/olaf-scholz-versucht-gar-nicht-erst-impfunwillige-zu-ueberzugen-er-verlaesst-sich-auf-ihren-obrigkeitsglauben-ld.1660039) (Zugriff vom 07.04.2024).
- Pantenburg, Johannes; Sepp, Benedikt 2021. »Wissen, hausgemacht. Selbstverständnis, Expertisen und Hausverstand der ›Querdenker‹«, in *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik. Leviathan-Sonderband 38*, hrsg. v. Büttner, Sebastian; Laux, Thomas, S. 468–482. Baden-Baden: Nomos.
- Pfadenhauer, Michaela 2021. »Erforderliche Expertise oder Herrschaft der grauen Herren? Eine professionssoziologische Perspektive auf Expertenwissen zu Beginn der Corona-Pandemie«, in *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik. Leviathan-Sonderband 38*, hrsg. v. Büttner, Sebastian; Laux, Thomas, S. 433–448. Baden-Baden: Nomos.
- Rasch, William 2005. *Konflikt als Beruf*. Berlin: Kadmos.
- Rayner, Steve 2003. »Democracy in the Age of Assessment: Reflections on the Roles of Expertise and Democracy in Public-sector Decision Making«, in *Science and Public Policy* 30, 3, S. 163–170.
- Rosanvallon, Pierre 2010. *Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit, Reflexivität, Nähe*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Rosanvallon, Pierre 2011. »Für eine Begriffs- und Problemgeschichte des Politischen«, in *Mittelweg* 36 6, S. 43–66.
- Rosanvallon, Pierre 2016. *Die gute Regierung*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Röttgers, Kurt 2010. »Flexionen des Politischen«, in *Das Politische und die Politik*, hrsg. v. Bedorf, Thomas; Röttgers, Kurt, S. 38–67. Berlin: Suhrkamp.
- Sacksofsky, Ute 2022 a. *Allgemeine Impfpflicht – ein kleiner Piks, ein großes verfassungsrechtliches Problem*. <https://verfassungsblog.de/allgemeine-impfpflicht-ein-kleiner-piks-ein-groes-verfassungsrechtliches-problem/> (Zugriff vom 13.04.2023).
- Sacksofsky, Ute 2022 b. »Relationale Freiheit – philosophische Wurzeln und grundrechtstheoretische Implikation«, in *Freiheit oder Leben. Das Abwägungsproblem der Zukunft*, hrsg. v. Günther, Klaus; Volkmann, Uwe, S. 180–199. Berlin: Suhrkamp.
- Scheppe, Michael 2021. »Von BMW über Lidl bis Volksbanken – Über 150 Firmen werben für Corona-Impfung«, in *Handelsblatt* vom 7. Dezember 2021. [www.handelsblatt.com/unternehmen/it-medien/zusammengecorona-von-bmw-ueber-lidl-bis-volksbanken-ueber-150-firmen-werben-fuer-corona-impfung/27869046.html](http://www.handelsblatt.com/unternehmen/it-medien/zusammengecorona-von-bmw-ueber-lidl-bis-volksbanken-ueber-150-firmen-werben-fuer-corona-impfung/27869046.html) (Zugriff vom 07.04.2024).
- Schmitt, Carl 1932. *Der Begriff des Politischen*. München: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Felix 2021. »Solutionismus, Technokratie und Entdemokratisierung. Corona und die langen Stunden der Exekutive«, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 69, 1, S. 465–486.
- Schulz, Daniel 2016. »Die Unbestimmtheit der Demokratie«. Ein Gespräch mit Pierre Rosanvallon«, in *Zeitschrift für Politische Theorie* 7, 1, S. 105–119.
- Schumpeter, Joseph Alois 1993. *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Tübingen, Basel: A. Francke.
- Simmel, Georg 2018. *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Thießen, Malte 2015. »Infizierte Gesellschaften. Sozial- und Kulturgeschichte von Seuchen«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 65, 20–21, S. 11–18.

- Watty, Christine; Thomey, Emily 2021. »Neid oder kein Neid – das ist jetzt die Frage«, in *Deutschlandfunk Kultur* vom 6. Mai 2021. [www.deutschlandfunkkultur.de/impfneihenfolgen-und-lockerungsfragen-neid-oder-kein-neid-100.html](http://www.deutschlandfunkkultur.de/impfneihenfolgen-und-lockerungsfragen-neid-oder-kein-neid-100.html) (Zugriff vom 07.04.2024).
- Weinberg, Alvin M. 1985. »Science and Its Limits: The Regulator's Dilemma«, in *Issues in Science and Technology* 2, 1, S. 59–72.
- Wiegel, Michaela 2022. »Impfgegner sind für Macron keine Bürger mehr«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 5. Januar 2022. [www.faz.net/aktuell/politik/ausland/frankreich-corona-impfgegner-fuer-macron-keine-buerger-mehr-17716727.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/frankreich-corona-impfgegner-fuer-macron-keine-buerger-mehr-17716727.html) (Zugriff vom 07.04.2024)
- Zimmermann, Niklas 2020. »Ruft die Stadt Essen zur Denunziation von Bürgern auf?«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15. Oktober 2020. [www.faz.net/aktuell/politik/inland/corona-in-essen-ruft-die-stadt-zur-denunziation-von-buergern-auf-17001551.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/corona-in-essen-ruft-die-stadt-zur-denunziation-von-buergern-auf-17001551.html) (Zugriff vom 07.04.2024).

**Zusammenfassung:** Die Corona-Politik beinhaltet in vielen Demokratien ein Erstarren der Exekutive. Dies legt den Bezug zu Rosanvallon's These einer schleichenden Präsidialisierung demokratischer Ordnungen und seinem Konzept der Betätigungsdemokratie nahe. Der Beitrag greift drei Prinzipien dieses Konzepts – Lesbarkeit, Verantwortung, Reaktivität – auf, um die Impfkampagne als Kernelement der deutschen Pandemiepolitik zu rekonstruieren und zu problematisieren.

**Stichworte:** Demokratie, Pierre Rosanvallon, Pandemie, Regierung, Politische Soziologie

## **Ambivalent Legibilities and Blocked Reactivity. A Democratic-theoretical Reflection on the Difficulties of »Good Government« During the Covid Pandemic**

**Summary:** In many democracies, the Corona policy involved a strengthening of the executive. This suggests a link to Rosanvallon's thesis of a creeping presidentialization of democratic regimes and his concept of permanent democracy. The article takes up three principles of this concept – legibility, responsibility, responsiveness – to reconstruct and problematize the vaccination campaign as a core element of German pandemic policy.

**Keywords:** democracy, Pierre Rosanvallon, pandemic, government, political sociology

### **Autor\*innen**

Evelyn Moser  
Forum Internationale Wissenschaft  
Universität Bonn  
Heussallee 18–24  
53113 Bonn  
Deutschland  
emoser@uni-bonn.de

Tim Weber  
Forum Internationale Wissenschaft  
Universität Bonn  
Heussallee 18–24  
53113 Bonn  
Deutschland  
timweber@uni-bonn.de