

7 Nach der Auszeit

Mit einer demokratischen Auszeit wird der Zeitverlauf der demokratischen Routine nicht nur durch ein bloßes Ereignis, einen Zeitpunkt, unterbrochen, sondern die Normalzeit wird für einen gewissen Zeitraum durch ein exzeptionelles politisches Zeitregime abgelöst (vgl. Kap. 3). Als eigene Zeit wird eine demokratische Auszeit für die Bürgerinnen und Bürger sinnlich erfahrbar, sobald die Eigenzeiten demokratischer Verfahren aus dem gewohnten Takt geraten. Dieser als demokratische Routine erlebte Takt ist im politischen Alltag geprägt von einer politischen Dynamik, die vier verschiedene Phasen durchläuft: das Erzeugen von Perplexität, das Austragen öffentlicher Konsultationen, das Hierarchisieren von Lösungsvorschlägen und das Institutionalisieren von kollektiv bindenden Entscheidungen. Die demokratische Routine erzeugt so die Vorstellung einer in zeitlicher Hinsicht auf Dauerhaftigkeit und in sachlicher Hinsicht auf Stabilität ausgerichteten Ordnung, die in einer demokratischen Auszeit in Frage steht.

In Deutschland eröffnete ab dem Frühjahr 2020 die Pandemiepolitik der Bundesregierung und der Landesregierungen eine solche demokratische Auszeit. Die nun einsetzende exzeptionelle Politik reagierte auf eine ungewöhnliche, doppelt motivierte Herausforderung. Einerseits hatte man es mit einer in sich dynamischen sachpolitischen Problemlage zu tun, angesichts derer über einen längeren Zeitraum keine kohärente Problembearbeitung entwickelt werden konnte. Und andererseits entstand eine antagonistische gesellschaftliche Konfliktlage, weil unterschiedliche Bewertungen der Sachlage die Aufmerksamkeit auf scheinbar nicht miteinander zu vereinbarende Grundüberzeugungen der Akteure lenkten (vgl. Kap. 4). Vor diesem Hintergrund wurden die kollektiv bindenden Entscheidungen für die einzelnen Maßnahmen durch die Bundesländer nicht gleichzeitig in Geltung gesetzt, und waren sie zudem meist nur befristet und mit unterschiedlichen Laufzeiten

versehen (vgl. Kap. 5). Die doppelte Herausforderung aus ungelösten Sachproblemen und antagonistischen Konflikten beschleunigte den politischen Kreislauf mit immer neuen Perplexitäten, der Vervielfältigung von Konsultationen und divergierenden Hierarchisierungsvorschlägen, so dass die Institutionalisierung mangels der damit gewöhnlich verbundenen Dauerhaftigkeit geradezu übersprungen wurde. Außerdem ging aus dem Kreislauf selbst eine eigene temporäre Perplexität hervor, die diesen Prozess in schnell aufeinander folgenden Zyklen wieder neu aufsetzte.

Diese Beschleunigung hatte Auswirkungen auf die Grundlagen, die in demokratischen Routinen vorausgesetzt, durch das erfolgreiche Durchlaufen affirmiert und auf diese Weise performativ als Voraussetzungen eines neuen Kreislaufs wieder (re-)produziert werden: *die kollektiv geteilte Annahme, dass wir uns darüber einig sind, wie wir unsere Konflikte austragen und auf welchen Grundüberzeugungen wir unsere Dissense aushalten wollen.* Im Alltag demokratischer Praxis bleiben diese konstitutiven Grundlagen zumeist unausgesprochen. Denn wird ein konkreter politischer Konflikt beendet, indem darüber kollektiv bindend entschieden wurde, dann muss nicht zusätzlich noch darüber gesprochen werden, ob wir auch die konstitutiven Grundlagen für diese Entscheidung teilen.

Das Schweigen über die Grundüberzeugungen hat, wie Cass R. Sunstein gezeigt hat, für die demokratische Routine verschiedene Vorteile.¹ Es ermöglicht, dass sich in einer pluralen Gesellschaft Bürgerinnen und Bürger mehrheitlich über eine kollektiv bindende Entscheidung einigen können, ohne sich auch über die genauen Grundlagen ihrer Herstellung einigen zu müssen. Das heißt, einer routinemäßigen kollektiv bindenden Entscheidung kann aus verschiedenen Gründen zugestimmt werden. Diese unterschiedliche Begründbarkeit kann als Verweis auf einen grundlegenden Respekt gegenüber verschiedenen guten Gründen gedeutet werden, der von den Bürgerinnen und Bürgern als wechselseitige Anerkennung ihrer individuellen Differenzen erfahren werden kann. Für eine Minderheit, die einer konkreten Entscheidung nicht zugestimmt hat, reduziert dieses Schweigen über die konstitutiven Grundlagen außerdem die politischen Kosten ihrer Unterlegenheit. Sie werden nur in *einem* konkreten politischen Konflikt überstimmt, aber ihre eigenen Vorstellungen von den konstitutiven Grundlagen und deren allseits geteilter Anerkennung können sie aufrechterhalten. Schließlich hat dieser »constructive use of silence«² noch den Effekt, dass die Bürgerinnen

und Bürger *über die Zeit* ihre jeweiligen Vorstellungen davon, was das gemeinsame Austragen von Konflikten auszeichnet, ohne neue Konfliktrisiken ändern können. Denn potentiell historische Inkonsistenzen in diesen Vorstellungen können so latent bleiben, weshalb mit einem solchen Wandel kein Rechtfertigungsdruck erwartet werden muss.

Durch die während einer demokratischen Auszeit allenfalls kurzzeitigen und entsprechend fragilen Institutionalisierungen der politischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie, durch die dauerhaft unabgeschlossenen Kontroversen um das Sachproblem und mögliche Reaktionen darauf sowie durch die im Kreislauf *immanent* erzeugten temporären Perplexitäten (vgl. Kap. 5), steigt jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass die konstitutiven Grundlagen von enttäuschten Bürgerinnen und Bürgern zur Sprache gebracht werden. Dazu tragen vor allem Konflikte bei, mit denen sich Bürgerinnen und Bürger in verschiedene Gruppen asymmetrisch aufteilen, ohne dass ihre Konflikte agonial gehegt werden können. Dies betrifft vor allem Situationen, in denen zwischen den Gruppen keine Einigkeit mehr darüber besteht, ob diese Teilung bloß temporär ist und ob jeder autonom über sie verfügen kann (vgl. Kap. 6). Dann wird fragwürdig, inwieweit *die Annahme, dass wir uns darüber einig sind, wie wir unsere Konflikte austragen und auf welchen Grundüberzeugungen wir unsere Dissense aushalten wollen, noch gleichermaßen geteilt wird*. Auf diese Weise entstehen vorübergehende, nur aufflackernde Szenarisierungen des Kollektivs, die die Fragilität des Kollektivs als umstrittenes »Ding« hervorbringen und so einen Meta-Kreislauf der Kontroverse anstoßen. Dass sich die Bürgerinnen und Bürger dabei darüber streiten, *wie sie sich als Kollektiv in Szene setzen sollen*, unterbricht die demokratischen *Routinen* für eine *demokratische* Auszeit.

In Deutschland brach die demokratische Auszeit der Pandemiepolitik nicht über Nacht herein. Die Perplexisierungen zu Beginn der Pandemiebekämpfung, die aus dem Unwissen über das neuartige Virus, seine Erkrankungsrisiken und Ansteckungswege sowie seiner weltweit rasanten Verbreitung resultierten, setzen die Beschleunigung des Kreislaufs zunächst nur in Gang. Die Frage, welche Maßnahmen zu dessen Bekämpfung gegenüber anderen zu hierarchisieren waren, war bis Anfang April 2020 kaum konflikthaft. Das dürfte einerseits mit der epistemischen Autorität von Pandemie-Expertinnen und -Experten zusammenhängen, wie sie prominent dem Virologen Christian Drosten in diesen Wochen zugesprochen wurde, und andererseits mit der relativen Ungewissheit bezüglich der direkten gesundheitlichen

Folgen der Pandemie sowie der nicht intendierten Nebenfolgen der Regierungsmaßnahmen. Die anfängliche Perplexität konnte so relativ unvermittelt in eine Institutionalisierung von effektiven Maßnahmen übersetzt werden, die Sicherheit vor der antizipierten Gefahr gewährleisten sollten. Die epistemisch-autoritative Phase der Pandemiepolitik war in Deutschland nur von kurzer Dauer.

Schnell zog das sich zügig ausdifferenzierende Wissen eine wachsende Unsicherheit nach sich, welche Reaktionen im Umgang mit der Pandemie angemessen sein sollten. Dazu trug auch eine zunehmende Politisierung wissenschaftlicher Expertise durch einzelne Landesregierungen und Massenmedien bei. Währenddessen hatte sich der sachpolitische Kreislauf demokratischer Politik zudem so sehr beschleunigt, dass die politischen Auseinandersetzungen zunehmend auch in einem Meta-Kreislauf um demokratische Grundüberzeugungen und die damit verbundenen »Zukunftserwartungen«³ geführt wurden. Dieser prägte die zweite, antagonistische Phase in der Pandemiepolitik (vgl. Kap. 4). Denn die Annahme, dass wir uns darüber einig seien, wie wir unsere Konflikte austragen und auf welchen Grundüberzeugungen wir unsere Dissense aushalten wollen, erschien einer wachsenden Anzahl an Bürgerinnen und Bürgern beim Austragen dieser Konflikte als fragwürdig.⁴

Umstrittene Sachfragen wurden so in »Corona Truth Wars« transformiert, in denen nicht mehr nur Wissensfragen verhandelt wurden, sondern kollektive und individuelle Identitätsfragen, das Vertrauen in Institutionen der liberalen Demokratie, wie die Medien öffentlicher Kommunikation, die Wissenschaft oder die Parlamente und die Regierungen, sowie zentrale Werte, wie Solidarität und Freiheit, oder Erwartungen, wie Offenheit und Transparenz, Rationalität und Kohärenz von Akteuren und Entscheidungen.⁵ Während der Pandemie verschob sich in der Folge auch die Wahrnehmung dieser Konflikte. Im Dezember 2020 sahen 54 % der Bevölkerung »gegenwärtig viele Diskussionen« in ihrem »persönlichen Umfeld« und nur 42 % »[noch nie] so viel Streit wie heute«. Im Jahr 2022 hatte sich dies umgekehrt: 57 % nahmen die Konflikte als »so viel Streit wie noch nie« und nur noch 48 % als »viele Diskussionen« wahr.⁶

Das fortwährende Stellen der demokratischen Frage hatte auch einen performativen Effekt. Denn je öfter die Annahme geteilter konstitutiver Grundlagen auch explizit in Frage gestellt wurde, desto weniger wurden diese Grundlagen in der Praxis implizit affirmiert und reproduziert. So wurden die Voraussetzungen brüchig, von denen jeder neue

Kreislauf zehrt. Dass diese Kreisläufe durch immanente und temporäre Perplexisierungen mit hohem Tempo immer wieder neu angestoßen wurden, führte dem Meta-Kreislauf immer neue Anlässe für die Infragestellung der konstitutiven Grundlagen zu. Die Demokratie in Deutschland war in einer Auszeit, in der die Demokratie in Deutschland *für sich* zum Thema wurde.⁷

In den Jahren 2022 und 2023 ging diese Auszeit langsam zu Ende. Die Pandemiepolitik wurde sukzessive wieder im Modus demokratischer Routine ausgetragen, nachdem die Institutionalisierungen der politischen Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung an Dauer gewannen und die Rasanz neuer Perplexisierungen zurückging, wenn sie sich nicht sogar gänzlich einstellte. Eingeleitet wurde dies bereits im November 2021, als die »epidemische Lage von nationaler Tragweite« nicht mehr festgestellt wurde. Im April 2022 fand ein weiterer Versuch zur Einführung einer allgemeinen Impfpflicht keine Mehrheit.⁸ Der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hatte zudem schon im Februar 2022 ein ganz anderes (Notfall-)Thema auf die politische Agenda gesetzt. Die Angst vor der Pandemie wurde verdrängt von der Angst vor dem Krieg. Anders als bei der Covid-19-Pandemie konnte hier aber mit der Lokalisierung des Problems in der Ukraine *für uns* noch Zeit für Prävention entstehen, weshalb die damit verbundenen Maßnahmen trotz der Zeitenwende-Rhetorik von Bundeskanzler Scholz weitgehend im Rahmen demokratischer Routinen getroffen werden konnten. Die demokratische Auszeit ist darum in keine kriegsbedingte Verlängerung gegangen.

Am Ende einer Auszeit stellt sich auch die Frage, ob und was sich *während der Auszeit* verändert hat. Wie haben also die Bürgerinnen und Bürger das Funktionieren der Demokratie in der Auszeit wahrgenommen? Diese Wahrnehmung wird etwa in Thüringen seit 2000 jährlich im Thüringen-Monitor abgefragt.⁹ Zwischen den Jahren 2000 und 2013 waren nie weniger als 37 % und nie mehr als 52 % der Befragten zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie. Nachdem die bis dahin seit der Wiedervereinigung immer regierende CDU 2014 aus der Landesregierung ausschied, stieg diese Zufriedenheit an. In der ersten Legislaturperiode von 2014 bis 2019 unter Führung der Links-Partei waren nie weniger als 47 % und 2017 sogar 65 % der Thüringerinnen und Thüringer mit dem Funktionieren der Demokratie im Freistaat zufrieden. Während der demokratischen Auszeit in den Jahren 2020 und 2021 konnte dieses hohe Niveau gehalten werden: 2020 betrug der Anteil der Zufrie-

denen sogar 68 % und 2021 lag er bei 65 %. Auch in ganz Deutschland blieb der Anteil der Zufriedenen mit dem Funktionieren der Demokratie während den Jahren der demokratischen Auszeit im Vergleich zu den Vorjahren stabil über 60 %.¹⁰

Diese hohen Werte waren allerdings keine Folge einer breiten Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Pandemiepolitik der Bundesregierung und der Landesregierungen.¹¹ Im Jahr 2021 bewerteten nur 30 % der Bundesbürgerinnen und -bürger die Arbeit der Bundesregierung in der Corona-Krise als gut oder sehr gut. 62 % bescheinigten ihr weniger gute oder sogar keine gute Arbeit. Diese Zahlen deuten darauf hin, dass die Bevölkerung in Deutschland in großer Mehrheit mit dem Funktionieren der Demokratie zufrieden gewesen ist, obwohl sie die Pandemiepolitik der exekutiven Gewalten im Bund und in den Ländern nicht als gut ansah. In der hohen Anzahl an Bürgerinnen und Bürgern, die mit dem Funktionieren der Demokratie während der Jahre 2020 und 2021 zufrieden waren, spiegelt sich also wohl kaum die oft beschworene »Stunde der Exekutive« wider.¹² Uns scheint es vielmehr als ein weiterer Hinweis darauf, dass die in der Politik der Exekutiven erkennbare Auszeit von der demokratischen Routine zu einem Meta-Kreislauf über die konstitutiven Grundlagen der Demokratie führte, an dem ein großer Teil der Bevölkerung zumeist unmittelbar untereinander, in kleinen Gruppen, spontan und interaktiv jenseits der öffentlichen Routinen teilnahm – quasi von *mask-to-mask*. Die Auszeit von der demokratischen Routine erlebten die meisten Bürgerinnen und Bürger in Deutschland womöglich deshalb als eine Zeit, in der die Demokratie funktionierte.

Nach einer Auszeit stellt sich aber zudem noch die Frage, ob und was sich *im Vergleich zur Zeit vor der Auszeit* verändert hat. Wenn in einer demokratischen Auszeit die konstitutiven Grundlagen der Demokratie zur Sprache gebracht werden, dann kann deren Beschweigen nicht seine sonstigen konstruktiven Wirkungen entfalten. Dies betrifft vor allem die Auswirkungen auf jene Minderheit der Bürgerinnen und Bürger, die die Pandemiepolitik der Bundesregierung wie der Landesregierungen ablehnten. Dies geschah bei einigen, weil sie einzelne Maßnahmen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit oder ihre Risiken als ungeeignet für die Pandemiebekämpfung beurteilten, ohne dass sie den konstitutiven Grundlagen der demokratischen Auseinandersetzung damit ihre Zustimmung entzogen. Diese Menschen sahen sich nur in diesen Sachfragen als eine Minderheit, die der demokratisch hergestellten Mehrheit unterlegen war. Da ihre Minderheitsposition das Ergebnis von demo-

kratischen Verfahren war, über die wir unsere Konflikte austragen sollen, stellten sie sich nicht die meta-politische Frage, auf welchen demokratischen Grundüberzeugungen wir unsere sachpolitischen Dissense aushalten wollen.

Andere Bürgerinnen und Bürger lehnten die Pandemiepolitik hingegen ab, weil sie ihres Erachtens »undemokratisch« war. Sie taten dies, weil die politischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie aus Verfahren hervorgegangen waren, die aus ihrer Sicht nicht dem entsprachen, worauf wir uns zur Lösung von Konflikten geeinigt hatten. Ihnen wurde spätestens bei der sich daran kristallisierenden Debatte über die konstitutiven Grundlagen deutlich, dass ihre eigenen Vorstellungen davon – anders als bis dahin unterstellt – offensichtlich nicht mit denen der Mehrheit übereinstimmten. In solchen Momenten zeigte sich der *destructive use of deliberation*, an dem sich das Risiko einer demokratischen Auszeit zeigt. In ihr werden Dissense unter den Bürgerinnen und Bürgern zur Sprache gebracht, auf denen jede plurale Gesellschaft aufruht und vor der keine Form von Gemeinschaft gefeit ist, die jedoch im demokratischen Alltag konstruktiv beschwiegen werden. Die Konflikte wurden nun auf beiden Seiten mit Bezug auf die demokratischen Grundüberzeugungen geführt – aber diese Bezugnahmen auf gleiche Werte waren verbunden mit unterschiedlichen Vorstellungen davon, was genau diese Werte substantiell ausmacht, so dass sich beide Seiten wechselseitig anklagten, die gemeinsamen demokratischen Grundlagen zu verletzen.¹³ Das aus diesen Konflikterfahrungen resultierende gegenseitige Misstrauen¹⁴ ist dann wohl auch eine Ursache dafür, dass sich Ende 2020 87 % der Bürgerinnen und Bürger um den Zusammenhalt sorgten, während dies 2017 noch vor der Covid-19-Pandemie 12 Prozentpunkte weniger waren.¹⁵

Diese unaufhebbare Konflikthaftigkeit wurde auch während der Corona-bedingten demokratischen Auszeit in Deutschland allen Bürgerinnen und Bürgern wieder vor Augen geführt – mit allen Chancen und allen Risiken. Riskant daran ist, dass damit auch autoritäre Politikangebote Rückenwind erhalten, die als »Lösung« eines alles Andere überformenden Konflikts das Ende jeder Deliberation über das Austragen und Aushalten von Konflikten versprechen.¹⁶ Sie adressieren insbesondere jene Bürgerinnen und Bürger, die sich in der Auszeit in einer ihres Erachtens »ungerechtfertigt« diskriminierten Gruppe subjektiviert haben (vgl. Kap. 6), ohne dass dies ihren Vorstellungen vom Aushalten von Konflikten entsprach. Diese sollen dazu motiviert werden, sich zukünftig je-

der weiteren Transformation gesellschaftlicher Antagonismen in agonale Konflikte zu widersetzen. Anstatt demokratische Grundfragen aufzuwerfen, soll – so die autoritäre Strategie – langfristig die Demokratie in Frage gestellt werden.

Auszeiten sind aber nicht allein eine Gefahr für die Demokratie. Weil weder eine autoritäre Auslöschung noch eine konsensuelle Überwindung von Konflikten möglich ist, kommt es in Demokratien in erster Linie darauf an, dass sich Konfliktparteien wechselseitig als legitime Gegner anerkennen. Nur dies erlaubt es trotz aller Konflikte um das richtige Ausmaß an Freiheit und an Gleichheit, uns als Freie und Gleiche zu konstituieren. Ein geteilter Bezug auf demokratische Grundwerte ist notwendig, um ein gemeinsames Verständnis für demokratische Routinen entwickeln zu können. Die Chance einer demokratischen Auszeit liegt darin, dass wir uns an diese Notwendigkeit erinnern und über die Erneuerung der dafür nötigen Verfahren und Grundüberzeugungen *für eine gewisse Zeit* streiten. Angesichts der inneren und äußeren Bedrohungen vieler Demokratien sollten wir vielleicht auch darüber nachdenken, wie wir unsere demokratische Ordnung institutionell befähigen können, eine solche Auszeit systematisch zu erzeugen, um dem Stress künftiger Notfälle mit größerer Autonomie begegnen zu können.