

## 6 Wie Antagonismen in agonale Konflikte transformiert wurden

---

Am 15. April 2020 hatten Bundeskanzlerin Merkel und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer in einer Telefonkonferenz beschlossen, an den geltenden Beschränkungen von sozialen Kontakten im öffentlichen Bereich angesichts der Covid-19-Pandemie in Deutschland weiter festzuhalten. Gut eine Woche später, am 23. April, gab die Bundeskanzlerin dazu eine Regierungserklärung im deutschen Bundestag ab, in der sie gleich zu Beginn betonte, dass es sich um »Maßnahmen« handele, »für die es kein historisches Vorbild gibt, an dem wir uns orientieren könnten«.<sup>1</sup> Die Pandemie sei »eine demokratische Zumutung«, weil ihre Bekämpfung es erfordere, Freiheitsrechte einzuschränken.<sup>2</sup> Sie wies dann auf die negativen Folgen hin, die mit der Beschränkung der sozialen Kontakte zwischen Bürgerinnen und Bürgern verbunden waren; doch haben diese Beschränkungen dem Gesundheitssystem als Ganzem geholfen, weil sich das Virus so langsamer verbreitete. Dies sei nötig, »um diese *dramatische Krise* als Gemeinschaft zu bestehen«.<sup>3</sup> Im weiteren Verlauf ihrer Erklärung kam sie dann auf die EU zu sprechen und die Solidarität, die zwischen ihren Mitgliedstaaten jetzt nötig sei: »Diese Pandemie trifft alle, aber nicht alle gleich. Wenn wir nicht aufpassen, dient sie all denen als Vorwand, die die *Spaltung der Gesellschaft* betreiben.«<sup>4</sup> Und sie ergänzte unmittelbar, dass es gegen diese Gefahr der Spaltung auf den »Zusammenhalt« ankomme – in Europa wie in Deutschland.<sup>5</sup>

Ungefähr zweieinhalb Jahre später stellte Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier in einem Fernsehinterview fest, dass es im Vergleich mit den USA »keine in der Weise gravierende Spaltung in der deutschen Gesellschaft« gebe:

»Aber der Ton verändert sich in den Auseinandersetzungen ganz spürbar. Und die Sorgen werden größer mit Blick auf die Dreifach-Krise von Pandemie, Klima und Krieg in der Ukraine. Insofern müssen wir das sehr ernst nehmen und versuchen, mit unseren Möglichkeiten zu verhindern, dass aus den Haarrissen, die erkennbar sind, wirkliche Spaltungen werden.«<sup>6</sup>

Die Diagnose, dass es in Deutschland durch die politischen Konflikte um die Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie nur zu Haarrissen, aber nicht doch schon zu gravierenden Spaltungen gekommen sei, wurde nicht von allen politischen Akteuren wie Kommentatoren gleichermaßen geteilt. Trotz unterschiedlicher Einschätzungen, ob die Spaltung erst drohe, sie mit Corona bereits über das Land gekommen sei oder die Pandemie schon vorhandene Spaltungen vertieft habe, bestand doch parteiübergreifend ein breiter Konsens darüber, dass solche gesellschaftlichen Konflikte der Demokratie in Deutschland nicht zuträglich seien.

Diese Perspektive ist nicht unproblematisch. Denn Konflikte und die mit ihnen einhergehende Spaltung einer Gesellschaft in verschiedene konfligierende Gruppen gehören zum gesellschaftlichen Alltag einer pluralistischen Demokratie. Wenn eine demokratische Herrschaft sich daran beweisen soll, Konflikte einvernehmlich zu lösen und letzten Endes sogar vollständig aufzuheben, dann weckt dies Erwartungen, die Demokratien kaum erfüllen können, ohne sich vom »Faktum menschlicher Pluralität«<sup>7</sup> abzuwenden. Eine vollständige Aufhebbarkeit sozialer Konflikthaftigkeit zu denken, unterstellt zudem die Möglichkeit eines endgültigen Konsenses. Gegen diese Annahme spricht jedoch zum einen, dass jeder einzelne, unter den gegenwärtigen Bürgerinnen und Bürgern gefundene Konsens vor der Ungewissheit steht, ob er auch zukünftige Pluralisierungen von Meinungen umfassen kann. Zum anderen können auch alle gegenwärtig gefundenen Konsense nicht abschließend alles umfassen, was einem Konflikt von den Bürgerinnen und Bürgern noch zugeführt werden kann.<sup>8</sup> Über die Ungewissheit eines endgültigen Konsenses und die Unabschließbarkeit dessen, was alles zum Gegenstand von Konflikten gemacht werden kann, kommt noch ein erkenntnistheoretisches Problem erschwerend hinzu: Wie sicher kann ein für Gesellschaften irgendwie grundlegender Konflikt identifiziert werden, mit dessen Lösung sich das Problem der Konflikthaftigkeit abschließend überwinden ließe? Für solch eine Erkenntnis müsste die

Gesellschaft vor ihrer Gründung bereits bestanden haben, was jedoch nicht möglich ist.<sup>9</sup> Auf die Illusion einer ursprünglich konfliktfreien Gemeinschaft greifen nicht nur essentialisierende Gründungsmythen zurück, sondern auch Krisenmythen, die eine existentielle Bedrohung dieser ursprünglichen Gemeinschaft heraufbeschwören und eine Rückkehr zu der tatsächlich niemals da gewesenen guten Ordnung imaginieren.<sup>10</sup>

Vor diesem Hintergrund erscheint es uns ratsamer, axiomatisch davon auszugehen, dass die Konflikthaftigkeit jeder Gesellschaft unaufhebbar und jede Gesellschaft unvermeidlich antagonistisch konstituiert ist. Dieser Antagonismus manifestiert sich in verschiedenen Konflikten, ohne mit ihnen identisch zu sein oder in ihnen aufzugehen. Aus dieser Perspektive kommt es deshalb für Demokratien nicht auf die konsensuelle Überwindung von Konflikten an, sondern vielmehr darauf, wie sich die Konfliktparteien konstituieren. Demokratien zeichnen sich nach Chantal Mouffe dadurch aus, dass sich die Konfliktparteien gegenseitig als legitime Gegner anerkennen.<sup>11</sup> Das beinhaltet, dass sich die Bürgerinnen und Bürger trotz aller Konflikte als Freie und Gleiche behandeln, auch wenn sie sich über das Ausmaß und die genaue Ausgestaltung ihrer Freiheit und Gleichheit nicht einig sind. Aber mindestens die Freiheit, darüber miteinander jederzeit streiten zu können, müssen sie sich gleichermaßen zugestehen. Die dadurch mögliche Transformation grundlegender Antagonismen in agonale Konflikte kann als eine wesentliche Funktion von Demokratien begriffen werden.<sup>12</sup>

Sie gelingt aber nicht zwangsläufig. Tiefgreifende soziale Spaltungen können aus Konflikten dann hervorgehen, wenn sich verschiedene Gruppen in ihnen als klar abgegrenzte Konfliktparteien subjektivieren, die nichts mehr mit der Gegenseite zu verbinden scheint. Problematisch wird es, sobald die andere Konfliktpartei nicht mehr als legitimer, gleichberechtigter Gegner anerkannt wird. Fühlen sich Konfliktparteien in einer Demokratie sogar in ihrer Existenz durch die bloße Existenz der anderen Konfliktparteien bedroht, weil sie etwa ein essentialisiertes Selbstverständnis entwickelt haben, das durch jede Abweichung grundlegend bedroht scheint, dann besteht die Gefahr, dass sie ihre Gegner als Feinde betrachten und behandeln. Solche feindseligen Gruppeneinteilungen müssen in Demokratien vermieden werden, weil sich ansonsten die Transformation gesellschaftlicher Antagonismen in agonale Konflikte nicht herstellen lässt. Das bedeutet, dass eine gegenseitige Anerkennung auf der Grundlage von Freiheit und Gleichheit auch dann gelingen

muss, wenn die Auffassungen der anderen Seite als *unmoralisch* oder als *zu moralisch* verworfen werden.

Vor diesem Hintergrund wollen wir in diesem Kapitel anhand des Krisen-Narrativs der Bundes- und Landesregierungen zeigen, wie und welche Gruppen durch die Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie als *asymmetrische Konfliktparteien* konstituiert wurden und wie sich diese Praktiken auf die Transformation gesellschaftlicher Antagonismen in agonale Konflikte ausgewirkt hat. Zuerst werden wir dafür generell erläutern, wie wir »Krisen-Narrative« konzeptualisieren (6.1) und was wir unter *asymmetrischen Konfliktparteien* sowie *Praktiken der Agonalisierung* verstehen (6.2). Dann führen wir aus, welche Gruppen als asymmetrische Konfliktparteien in den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenzen unter Leitung der Bundeskanzlerin von März 2020 bis März 2021 konstituiert wurden (6.3) und wie sich daraus eine systematische Unterscheidung zwischen temporalen und disponiblen Praktiken der Agonalisierung gewinnen lässt (6.4). Mit dieser Unterscheidung wenden wir uns abschließend dem Umgang mit der Gruppe der Ungeimpften in den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenzen zu und machen daran deutlich, dass sich der Antagonismus durch Praktiken der Agonalisierung nur unter der Bedingung hegen lässt, dass Temporalität und Disponibilität nicht selbst zum Gegenstand des Konflikts werden (6.5).

## 6.1 Krisen-Narrative

Die »Krise« ist nicht nur ein sozialwissenschaftliches Konzept, mit dem gesellschaftliche wie politische Zustände analysiert werden, um damit im besten Fall Wege zu ihrer Überwindung aufzuzeigen. Die »Krise« ist auch ein Begriff, mit dem sich Bürgerinnen und Bürger in gesellschaftlichen und politischen Debatten über den gegenwärtigen Zustand von Gesellschaft und Demokratie im Lichte der Vergangenheit und in der Hoffnung auf eine bessere Zukunft austauschen. In diesem *pragmatistischen* Sinne verstehen wir »Krisen« als zeitdiagnostische Narrative, mit denen die Bürgerinnen und Bürger sowie ihre politischen Repräsentanten in Parteien, Parlamenten und Regierungen sich wechselseitig über die Ursachen ihrer unerfüllten Erwartungen an ein gutes Leben vergewissern.<sup>13</sup>

Ein Krisen-Narrativ wie die »Corona-Krise« hilft den Bürgerinnen und Bürgern, aber auch den politisch Verantwortlichen in Regierung und Opposition, der andauernden Divergenz zwischen ihren Erwartungen an die demokratische Ordnung auf der einen Seite und ihren davon abweichenden Erfahrungen mit dieser Ordnung auf der anderen Seite Sinn und ihrem Handeln Orientierung verleihen zu können. Mit Krisen-Narrativen verständigen sich politische Akteure darüber, weshalb ihre vergangenen Erwartungen enttäuscht wurden, sie aber dennoch an diesen Erwartungen festhalten sollten, obwohl sie in Zukunft wieder mit Enttäuschung rechnen müssen.

Wer etwa erwartet hatte, dass Großeltern aus Fürsorge zu Hause stets von ihren Enkelkindern besucht werden dürfen, wurde enttäuscht, als die Landesregierungen zusammen mit Bundeskanzlerin Merkel am 22. März 2020 wegen der ›Corona-Krise‹ beschlossen hatten, »die Kontakte zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Haushalts auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren«.<sup>14</sup> Schon wenige Tage vorher hat die Kanzlerin in ihrer TV-Ansprache am 18. März 2020 dafür geworben, der Empfehlung von Experten zu folgen, dass »Großeltern und Enkel [...] jetzt nicht zusammenkommen [sollten]«. Denn in dieser Lage sei »nur Abstand Ausdruck von Fürsorge«. In derselben Ansprache stellte sie aber bereits in Aussicht, dass es keinen Grund gibt, in Zukunft deshalb nicht mehr an solchen Erwartungen, wie jene an Nähe als Ausdruck von Fürsorge, festzuhalten. Denn es gehört zum Narrativ der Krise, dass sie vorübergeht:

»Dass wir diese Krise überwinden werden, dessen bin ich vollkommen sicher. Aber wie hoch werden die Opfer sein? Wie viele geliebte Menschen werden wir verlieren? Wir haben es zu einem großen Teil selbst in der Hand. Wir können jetzt, entschlossen, alle miteinander reagieren. Wir können die aktuellen Einschränkungen annehmen und einander beistehen.«<sup>15</sup>

Schon an diesem kurzen Ausschnitt aus der ersten Ansprache der Bundeskanzlerin während der Covid-19-Pandemie wird deutlich, dass Krisen-Narrative in temporaler Hinsicht die Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft von Enttäuschungen verknüpfen. Bei ihrer Rekonstruktion ist es deshalb hilfreich, präzise zwischen ihrer retrospektiven, kontemporären und prospektiven Dimension zu unterscheiden:

*Retrospektiv ermöglichen Krisen-Narrative politischen Akteuren, dass sie ihre in der Vergangenheit individuell erlebten Enttäuschungen als Ausdruck für ihre Zugehörigkeit zur politischen Gemeinschaft begreifen können. Denn im Krise-Narrativ werden ihre Enttäuschungen als Folge geteilter Erwartungen und gemeinsam gemachter Erfahrungen dargestellt. Dadurch erscheinen die einzelnen Bürgerinnen und Bürger mit ihren Enttäuschungen nicht allein, sondern in Gesellschaft. Das hat auch die Kanzlerin in ihrer ersten TV-Ansprache betont: »Ich weiß, wie schwer das ist, was da von uns verlangt wird. Wir möchten, gerade in Zeiten der Not, einander nah sein. Wir kennen Zuwendung als körperliche Nähe oder Berührung. Doch im Augenblick ist leider das Gegenteil richtig.« So zeigt sich hier exemplarisch, wie Krisen-Narrative in ihrer retrospektiven Dimension zur Vergemeinschaftung beitragen können.*

*Kontemporär ermöglichen Krisen-Narrative den Enttäuschten, dass sie in der Gegenwart an ihren Erwartungen festhalten, obwohl sie in der Vergangenheit enttäuscht worden sind. Dafür wird in Krisen-Narrativen dann häufig das Exzessionelle der gegenwärtigen Situation hervorgehoben. So tat es auch die Kanzlerin gleich zu Beginn ihrer ersten TV-Ansprache, als sie die Bürgerinnen und Bürger damit konfrontierte, dass »das Coronavirus [...] zurzeit das Leben in unserem Land dramatisch [verändert]. Unsere Vorstellung von Normalität, von öffentlichem Leben, von sozialem Miteinander – all das wird auf die Probe gestellt wie nie zuvor.« Damit stellte sie gleich fest, dass sich die Ursachen für die dann folgenden Enttäuschungen in diesem Narrativ auf die Krise externalisieren lassen. So wurde signalisiert, dass diese Enttäuschungen nicht zum Anlass genommen werden müssen, die eigenen Erwartungen zu prüfen und ggf. dauerhaft zu ändern, also zu lernen. Auf diese Weise können Krisen-Narrative in ihrer kontemporären Dimension also darauf hinwirken, politische wie soziale Ordnungen zu stabilisieren.*

*Prospektiv ermöglichen Krisen-Narrative schließlich politische Maßnahmen zu identifizieren und die dafür nötige Unterstützung zu mobilisieren. So erläuterte auch die Bundeskanzlerin in ihrer ersten TV-Ansprache, was die Maßnahmen bewirken sollen: »Es geht darum, das Virus auf seinem Weg durch Deutschland zu verlangsamen. Und dabei müssen wir, das ist existentiell, auf eines setzen: das öffentliche Leben soweit es geht herunterzufahren.« Mit einem Krisen-Narrativ können genau solche Maßnahmen, die die Ursachen der Krise beseiti-*

gen sollen, als zwingend und dringend gefordert werden. Damit bei den Bürgerinnen und Bürgern eine Aussicht besteht, dass die unveränderten Erwartungen in Zukunft wieder in Einklang mit den Erfahrungen gebracht werden können, müssen solche Maßnahmen als vorübergehend angekündigt werden. Genau dies versicherte auch die Kanzlerin im weiteren Verlauf ihrer Ansprache:

»Ich weiß, wie hart die Schließungen, auf die sich Bund und Länder geeinigt haben, in unser Leben und auch unser demokratisches Selbstverständnis eingreifen. Es sind Einschränkungen, wie es sie in der Bundesrepublik noch nie gab. Lassen Sie mich versichern: Für jemandem [sic!] wie mich, für die Reise- und Bewegungsfreiheit ein schwer erkämpftes Recht waren, sind solche Einschränkungen nur in der absoluten Notwendigkeit zu rechtfertigen. Sie sollten in einer Demokratie nie leichtfertig und nur temporär beschlossen werden – aber sie sind im Moment unverzichtbar, um Leben zu retten.«

In ihrer prospektiven Dimension können Krisen-Narrative in solchen Formen einen Beitrag dazu leisten, die zur Überwindung der Krise nötig erscheinenden kollektiv bindenden Entscheidungen herzustellen.

Abhängig von ihrer temporalen Dimension können Krisen-Narrative also drei Funktionen erfüllen: Vergemeinschaftung in retrospektiver Hinsicht, Stabilisierung der Ordnung in kontemporärer Hinsicht und Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen in prospektiver Hinsicht. Um die Multifunktionalität eines Krisen-Narrativs differenziert zu berücksichtigen, lassen sich diese drei Zeitdimensionen für die Analyse verschiedener narrativer Mechanismen systematisch nutzen, so etwa für Mechanismen, mit denen Krisen-Narrative das Zusammenspiel mit kognitiven Dispositionen bedienen, für Mechanismen, mit denen Gruppen subjektiviert und asymmetrisch geteilt werden, sowie für Mechanismen, mit denen Krisen-Narrative sich gegen öffentlich artikulierte Kritik immunisieren.<sup>16</sup>

Für die Analyse der Transformation von Antagonismen in agonale Konflikte sind hier vor allem die Mechanismen von Interesse, die eine asymmetrische Gruppenteilung ermöglichen. Zunächst werden durch Krisen-Narrative Unterschiede hervorgebracht, an denen sich verschiedene Gruppen auf eine je spezifische Weise politisch subjektivieren können. So schafft ein Krisen-Narrativ einerseits Bedingungen dafür, dass sich Bürgerinnen und Bürger als *eine* Gruppe konstituieren, weil

sie vor dem Hintergrund der Krise ihre je individuellen Enttäuschungen als Ausdruck kollektiv geteilter Erwartungen wie Erfahrungen erkennen können. So konstituieren sie sich als eine Gruppe mit geteilten Erwartungen und Erfahrungen, die sie verbinden. Andererseits können mit Hilfe eines Krisen-Narrativs andere Gruppen als fremd identifiziert werden, wenn sie anderes erwarten und auch anderes erfahren haben. Krisen-Narrative bringen auf diese Weise also Gruppen hervor, die sich asymmetrisch gegenüberstehen.

Dieser Prozess der asymmetrischen Gruppenteilung lässt sich noch einmal feiner analysieren, wenn auf die drei temporalen Dimensionen eines Krisen-Narrativs fokussiert wird. Denn in der retrospektiven Dimension ermöglicht ein Krisen-Narrativ, dass Bürgerinnen und Bürger allein einer fremden Gruppe die Schuld für die eigenen Enttäuschungen zuweisen können. Wird diese Gruppe als eine Ursache der Krise identifiziert, dann kann die eigene Gruppe im Unterschied dazu als nicht verantwortlich dargestellt werden.

In der kontemporären Dimension lassen sich Gruppen ebenfalls asymmetrisch teilen. Hier beruht die Asymmetrie darauf, dass die mit der aktuellen Krise verbundenen Leiden und Verluste nicht für alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen wiegen. Auf der einen Seite lassen sich mit einem Krisen-Narrativ das Leiden und die Verluste einer Gruppe als eine öffentliche Angelegenheit darstellen, die gemeinsame Anstrengungen zu deren Linderung oder Verhinderung erforderlich machen. Auf der anderen Seite lassen sich damit andere Gruppen identifizieren, die für ihre Leiden und Verluste je selbst verantwortlich sind und denen deshalb kein Anspruch auf öffentliche Unterstützung zugestanden wird.

Die gemeinsamen Anstrengungen gegen die Auswirkungen der Krise umfassen politische Maßnahmen, mit denen in der Zukunft weitere Enttäuschungen verhindert und die Krise überwindet werden sollen. Dies beinhaltet in der prospektiven Dimension von Krisen-Narrativen Güter und Lasten, die sich ebenfalls asymmetrisch auf die Gruppen verteilen lassen. So können etwa Leid mindernde Güter nur für Gruppen vorgesehen werden, die selbst nicht über ausreichend eigene Ressourcen verfügen, um die Krise zu überstehen. Ebenso können mit politischen Maßnahmen verbundene Lasten nur Gruppen zugemutet werden, die unter der Krise nicht leiden oder von ihr profitieren.

## 6.2 Asymmetrische Konfliktparteien und Praktiken der Agonalisierung

Nach Chantal Mouffe kann ein Antagonismus auf zwei Arten »stattfinden« oder »erscheinen«: zwischen Feinden und zwischen Gegnern. Stehen sich diese Gruppen nicht als Feinde, sondern als Gegner gegenüber, dann spricht Mouffe vom »Agonismus«.<sup>17</sup> Für die Unterscheidung zwischen Gegnern und Feinden kann es nach Mouffe nicht auf ein Mehr oder Weniger an Rationalität in den Argumenten ankommen. Stattdessen beweist sich Gegnerschaft als eine Form der »demokratischen Zivilbürgerschaft« an »Praktiken«.<sup>18</sup> Vor diesem Hintergrund gehen auch wir davon aus, dass sich der Antagonismus in der sozialen Konstruktion asymmetrischer Konfliktparteien durch Praktiken manifestiert und sich dessen Agonalisierung dementsprechend anhand von Praktiken rekonstruieren lässt. Anschließend an Mouffe sehen wir jedoch ›legitime Gegner‹ und ›existenzielle Feinde‹ nur als eine grobe Unterscheidung, in der Konfliktparteien subjektiviert werden können. Wie wir im Folgenden zeigen, werden differenzierte Formen sichtbar, wenn die *institutionellen Eigenzeiten*<sup>19</sup> von kollektiven Subjektivierungen berücksichtigt werden, wie sie etwa durch die Befristung politischer Maßnahmen hergestellt werden.<sup>20</sup>

*Asymmetrische Konfliktparteien* sind generell Gruppen, die sich durch Ausschließlichkeit gegenüberstehen und sich darüber nicht einig sind. Die Uneinigkeit kann darin bestehen, dass die Anerkennung von Rechten oder der Zugang zu Gütern der einen Gruppe zugleich die Anerkennung der gleichen Rechte oder den freien Zugang zu den gleichen Gütern für die andere Gruppe ausschließt. Dies ist etwa der Fall, wenn eine Gruppe durch eine andere Gruppe qua Herkunft oder Alter vom Wahlrecht ausgeschlossen wird, obwohl diese Gruppe dieses Recht für sich einfordert. Ein Konflikt zwischen solchen Gruppen kann nicht mit einer wechselseitigen Anerkennung als Freie und Gleiche einhergehen. Deshalb konstituieren sich hier asymmetrische Konfliktparteien. Zugleich manifestiert sich der gesellschaftliche Antagonismus in solchen Konflikten durch Praktiken, die die Konfliktparteien in eine antagonistische Beziehung versetzen.

Gruppen sind demgegenüber *symmetrische Konfliktparteien*, wenn sie sich mit den gleichen Rechten oder einem freien Zugang zu den gleichen Gütern gegenüberstehen, ohne dass beide Gruppen diese Rechte

zugleich ausüben oder die gleichen Güter erlangen können. Besonders deutlich wird diese Symmetrie, sobald zwei unterschiedliche Gruppen in einem freien Zugang um die Gunst eines Dritten konkurrieren. Dies ist etwa der Fall, wenn die Gruppe der Einzelhändlerinnen und Einzelhändler mit der Gruppe der Kulturschaffenden um die Gunst der zahlungsbereiten Konsumentinnen und Konsumenten konkurriert. Erkennen sich beide Gruppen im Austragen dieser Konflikte die gleichen Rechte oder den freien Zugang zu den gleichen Gütern an, dann konstituieren sie sich als symmetrische Konfliktparteien. Zugleich manifestiert sich der gesellschaftliche Antagonismus in solchen Konflikten durch Praktiken, die die Konfliktparteien in eine agonale Beziehung versetzen. Wenn aber diese Beziehung nur im Vollzug der Praktiken existiert, dann können diese Praktiken eine agonale Beziehung nicht effektiv auf Dauer stellen. Anders als Mouffe sagen wir darum nicht, dass diese Praktiken einen Agonismus herstellen, sondern nur eine Agonalisierung betreiben. Praktiken, durch die Gruppen auf diese Weise symmetrisch konstituiert werden, nennen wir deshalb *Praktiken der Agonalisierung*.

Das gleiche gilt ebenso für die Konstitution asymmetrischer Konfliktparteien. Allerdings werden sie durch Praktiken hervorgebracht, die die Gruppen durch Diskriminierungen oder durch Privilegierungen asymmetrisch teilen. Von *Praktiken des Diskriminierens* sprechen wir, wenn dadurch eine Gruppe geschaffen wird, die Nachteile oder Belastungen erfährt, während demgegenüber eine Gruppe entsteht, die davon nicht betroffen ist. Von *Praktiken des Privilegierens* sprechen wir hingegen, wenn dadurch eine Gruppe geschaffen wird, die Vorteile oder Vergünstigungen erfährt, während demgegenüber eine Gruppe entsteht, die diese nicht erlangen kann. »Diskriminieren« und »Privilegieren« werden von uns also nicht normativ genutzt, weil es hier nicht um die Richtigkeit der Ungleichbehandlung geht. Vielmehr handelt es sich allein um eine kategoriale Klassifikation in analytischer Absicht.

### **6.3 Die »besonders Gefährdeten« und die Konstitution von asymmetrischen Konfliktparteien**

Für die Praktiken, durch die Gruppen als asymmetrische Konfliktparteien während der Coronapolitik von März 2020 bis März 2021 konstituiert wurden, stellen die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenzen

unter Leitung der Bundeskanzlerin die zentralen Entscheidungen dar. Auch wenn sie das Narrativ der Corona-Krise nicht allein bespielt haben, so sind sie aber durchaus verantwortlich für dessen Agenda-Setting und sehr wirksam hinsichtlich der sozialen Konstruktion von asymmetrischen Gruppen, die dann auf Ebene der Bundesländer in den verschiedenen Verordnungen sanktionsbewährt implementiert worden sind. Erstmals trat die Ministerpräsidentenkonferenz zu Beratungen über geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie am 12. März 2020 zusammen. Während ihrer Beratungen zwischen März und Mai 2020 verständigten sie sich auf verschiedene politische Maßnahmen, mit denen Kontaktbeschränkungen geregelt wurden u.a. den sogenannten »Lockdown«, der vom 22. März 2020 bis zum 4. April 2020 zu vollständigen Schließungen von Schulen und Kindergärten, von Restaurants, Cafés und Kinos sowie weiten Teilen des öffentlichen Einzelhandels und Dienstleistungsgewerbes führte und den Besuch von Alten- und Pflegeheimen untersagte. Insbesondere drei Gruppen wurden in dieser Zeit durch diese Beratungen und Maßnahmen konstituiert: die Gruppe der *besonders Gefährdeten*, die Gruppe der *Angehörigen des eigenen Hausstands* und die Gruppe der *Schülerinnen und Schüler der Abschlussklassen*.

Schon in der ersten Ministerpräsidentenkonferenz wurde vor allem auf »besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen, insbesondere Ältere, Hochbetagte und chronisch Kranke« geachtet. Zunächst beinhaltete dies vor allem die Verständigung über eine gruppenspezifische Aufklärung. Diese Gruppe der *besonders Gefährdeten* und die für sie zuständigen Einrichtungen sollten mit »gezielte[n] Informationen [...] und Empfehlungen für präventive Maßnahmen im alltäglichen Umgang miteinander« versorgt werden.<sup>21</sup> Mit den Beschlüssen auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 15. April 2020 wurde dann erstmals deutlich, dass diese Gruppe gegenüber anderen Gruppen auch anders behandelt werden soll. Dabei wurde unterstrichen, dass die besondere Gefährdung auch mit einem gruppenspezifischen Merkmal verbunden ist: ihrer Verletzbarkeit. Als »vulnerable« Gruppe wurde ihnen zugestanden, dass sie nicht nur durch die allgemeinen Maßnahmen geschützt werden sollten, sondern durch »besondere Schutzmaßnahmen«.<sup>22</sup> Um diese Gruppe wollte man sich vorrangig kümmern. Gegenüber den anderen Gruppen wurde diese Gruppe mit dieser *Privilegierung* zunächst als eine *besonders schützenswerte Gruppe* konstituiert. Die politisch Verantwortlichen schienen aber schon zu diesem Zeitpunkt befürchtet zu haben, dass die

Betroffenen dies auch als diskriminierende Praktiken erfahren könnten, sobald ihr besonderer Schutz mit besonderen Restriktionen für genau diese Gruppe einherging.<sup>23</sup> Die Regierenden wiesen wohl deshalb schon damals darauf hin: »Es ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass entsprechende Regularien nicht zu einer vollständigen sozialen Isolation der Betroffenen führen dürfen.« Um dies abzusichern, wurden auf der Ministerpräsidentenkonferenz auch angesichts einer abgeschwächten Infektionsdynamik am 6. Mai 2020 die Restriktionen für diese Gruppe etwas gelockert. So wurde beschlossen, dass die Einrichtungen, die diese Gruppe versorgen, jedem Betroffenen »die Möglichkeit des wiederkehrenden Besuchs durch eine definierte Person« schaffen sollten, »sofern es aktuell kein aktives SARS-CoV-2-Infektionsgeschehen in der Einrichtung gibt«.<sup>24</sup>

Während die Gruppe der besonders Gefährdeten schon mit den Beschlüssen der ersten Ministerpräsidentenkonferenz anlässlich der Covid-19-Pandemie konstituiert wurde, wurde zwischen den »Angehörigen des eigenen Hausstands« und den »anderen Menschen außerhalb« erstmals auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 22. März 2020 unterschieden. Die Bürgerinnen und Bürger wurden zunächst nur aufgefordert, »die Kontakte zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstands auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren«.<sup>25</sup> Wenn man sich mit anderen in den öffentlichen Raum begeben wollte, so war dies mit allen Angehörigen des eigenen Hausstands, aber auch noch mit einem Menschen außerhalb davon möglich.<sup>26</sup> Sanktionen im Fall von Verstößen gegen die Kontaktbeschränkungen wurden aber bereits in Aussicht gestellt, allerdings vor allem mit »Gruppen feiernder Menschen auf öffentlichen Plätzen, in Wohnungen sowie privaten Einrichtungen« in Verbindung gebracht.<sup>27</sup> Angesichts der damals bevorstehenden Osterfeiertage wurde eine Woche später auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 1. April 2020 bekräftigt, dass »Kontakte zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstandes gemäß den geltenden Regeln auf ein absolutes Minimum zu reduzieren« seien.<sup>28</sup> Auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15. April 2020 wurde dann noch einmal bestätigt, dass die »Bürgerinnen und Bürger in der Öffentlichkeit einen Mindestabstand von 1,5 Metern einhalten und sich dort nur alleine, mit einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person oder im Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstandes aufhalten« sollten. Angesichts der zwischenzeitlichen Umsetzungen der Ministerpräsidentenkonferenz-

Beschlüsse durch die Landesregierungen wurde zudem ausdrücklich darauf hingewiesen, dass »Verstöße gegen diese Kontaktbeschränkungen [...] entsprechend von den Ordnungsbehörden sanktioniert [werden]«.<sup>29</sup> Die Gruppe der Angehörigen des eigenen Hausstands, die innerhalb des Hausstands bereits unbeschränkt Kontakte haben durften, wurde damit gegenüber allen anderen Gruppen auch noch im öffentlichen Raum privilegiert, weil sie auch dort gemeinsam auftreten durften. Diese *Privilegierung der Gruppe des eigenen Hausstands* wurde von der Ministerpräsidentenkonferenz am 6. Mai 2020 nicht nur modifiziert, sondern sogar erweitert. Danach war es möglich, dass man sich mit den Angehörigen eines Hausstands und »auch mit den Personen eines weiteren Hausstandes« im öffentlichen Raum gemeinsam aufhält.<sup>30</sup> So konnten sich zehn oder auch mehr Menschen aus zwei Hausständen in aller Öffentlichkeit treffen, was drei Menschen in drei verschiedenen Single-Hausständen nicht erlaubt war.<sup>31</sup>

Schülerinnen und Schüler wurden bei den Beschlüssen der ersten Ministerpräsidentenkonferenz nicht explizit als Gruppe adressiert, obwohl sich für sie bereits weitreichende Folgen aus künftigen Maßnahmen abzeichneten. Denn »die vorübergehende Schließung von Kindergärten und Schulen, etwa durch ein verlängerndes Vorziehen der Osterferien« wurde bereits hier als »eine weitere Option« beschlossen.<sup>32</sup> Genau dazu ist es dann auch eine Woche später gekommen. Am 15. April 2020 wurde auf der Ministerpräsidentenkonferenz bereits beraten, was vor der Wiedereröffnung der Schulen alles geregelt sein muss, damit diese sich darauf vorbereiten könnten.<sup>33</sup> Dabei kam es zu einer Teilung der Gruppe der Schülerinnen und Schüler, in diejenigen »Schülerinnen und Schüler der Abschlussklassen und qualifikationsrelevanten Jahrgänge der allgemeinbildenden sowie berufsbildenden Schulen, die im nächsten Schuljahr ihre Prüfungen ablegen, und die letzte Klasse der Grundschule« auf der einen Seite und allen anderen Schülerinnen und Schüler auf der anderen Seite. Denn die Ministerpräsidentenkonferenz fasste den Beschluss, dass die Gruppe der Schülerinnen und Schüler der Abschlussklassen und qualifikationsrelevanten Jahrgänge »[a]b dem 4. Mai 2020 [...] prioritär [...] beschult werden« dürfe, während die große Gruppe der restlichen Schülerinnen und Schüler weiter nicht zur Schule durfte. An dieser *Privilegierung der Gruppe der Schülerinnen und Schüler der Abschlussklassen und qualifikationsrelevanten Jahrgänge* wurde auch auf der Sitzung der Ministerpräsidentenkonferenz am 6. Mai 2020 nichts wesentlich geändert. Zumindest gab die Ministerpräsidentenkonferenz

für die Gruppe aller anderen Schülerinnen und Schüler als »Ziel« aus, »dass in Abhängigkeit vom Infektionsgeschehen bis zu den Sommerferien jede Schülerin und jeder Schüler einmal die Schule besuchen kann«.<sup>34</sup>

Im Juni 2020 wurde die erste Corona-Testverordnung<sup>35</sup> erlassen, die u.a. die Kostenübernahme des Testens für Kontaktpersonen regelte. Ebenso wurde die Corona-WarnApp der Bundesregierung bereitgestellt, mit der man sich freiwillig über unwissentliche Kontakte mit Infizierten informieren lassen konnte. Während der folgenden Sommermonate erfuhren die Reiserückkehrer vermehrt politische Aufmerksamkeit. Allerdings galt das nicht für alle Reiserückkehrer gleichermaßen. Alle, die innerhalb Deutschlands verreisten, hatten bei ihrer Rückkehr mit keinen Restriktionen zu rechnen. Sie galten selbst beim Besuch von inländischen Risikogebieten »nicht als Ansteckungsverdächtige«, solange sie »die dort geltenden Beschränkungen [...] befolgt« hatten.<sup>36</sup> Anders wurde es auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 16. Juli 2020 für die Gruppe der Reiserückkehrer aus dem Ausland beschlossen. Sie blieben »verpflichtet, sich unverzüglich nach der Einreise auf direktem Weg in ihre eigene Häuslichkeit oder eine andere geeignete Unterkunft zu begeben sowie sich für einen Zeitraum von 14 Tagen nach ihrer Einreise ständig dort aufzuhalten (sog. Absonderung)«. Zudem mussten sie die für sie zuständige Behörde auf diese Einreise hinweisen, und ihre Absonderung wurde durch »[d]ie lokal zuständige Gesundheitsbehörde überwacht«. Davon befreit waren nur diejenigen, die über ein maximal zwei Tage altes negatives Testergebnis verfügten.<sup>37</sup> Bereits im Juli verständigte man sich auf dieser Ministerpräsidentenkonferenz über eine Testpflicht für die Reiserückkehrer zu beraten, was dann auch schnell geschah. Am 27. August 2020 wurde auf der Ministerpräsidentenkonferenz bekräftigt, an dieser *Diskriminierung der Gruppe der Reiserückkehrer aus dem Ausland festzuhalten*.<sup>38</sup> Allerdings wurde sogar eine Verschärfung der Isolationspflicht eingeführt. Ab dem 1. Oktober 2020 war es dieser Gruppe möglich, die 14-tägige Quarantäne frühestens nach fünf Tagen vorzeitig beenden zu können, wenn ein negativer Corona-Test gemacht wurde.<sup>39</sup>

Der Umgang mit den Corona-Tests und mit FFP2-Masken war für die weitere Konstitution von Gruppen und deren Teilung danach von Oktober 2020 bis Januar 2021 von Bedeutung. In den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz am 14. Oktober 2020 wurden die »Bewohner bzw. Patienten« von Pflege- und Betreuungseinrich-

tungen sowie Krankenhäusern als besonders »vulnerable Gruppen« dargestellt. Im Unterschied zu anderen, dort nicht weiter genannten Gruppen wurde für diese Gruppe beschlossen, dass zu ihrer Sicherheit die »verfügbarsten Schnelltests [...] prioritär [...] eingesetzt werden [sollen]«.<sup>40</sup> Die *Privilegierung dieser »besonders vulnerablen Gruppen«* wurde auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 16. November 2020 noch einmal deutlich, weil die mit den Testungen verbundenen Kosten von der Bundesregierung übernommen wurden; zudem wurde festgelegt, dass die Angehörigen dieser Gruppe »insgesamt 15 FFP2-Masken (rechnerisch eine pro Winterwoche) gegen eine geringe Eigenbeteiligung« erhalten konnten.<sup>41</sup> Der privilegierte Schutz dieser Gruppen wurde in der Ministerpräsidentenkonferenz am 25. November 2020 auch noch einmal ausdrücklich als »Kernanliegen der Politik« gerechtfertigt.<sup>42</sup> Für die *Gruppe des »Personals in Pflegeeinrichtungen«* hatten Maßnahmen zu Gunsten der besonders Vulnerablen wiederum *Diskriminierungen* zur Folge, was etwa bei der Ministerpräsidentenkonferenz am 19. Januar 2021 deutlich wurde. Dort wurde für diese Gruppe beim »Kontakt mit den Bewohnern eine FFP2-Maskenpflicht« sowie eine mehrmalige Testpflicht pro Woche beschlossen.<sup>43</sup>

Am 27. Dezember 2020 konnten in Deutschland die ersten Menschen gegen eine Ansteckung geimpft werden. Auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 5. Januar 2021 betonten die Regierenden, dass sie

»seit Beginn der Pandemie darauf gesetzt [haben], diese durch die zügige Entwicklung von Impfstoffen zu bewältigen. Mit den nunmehr verfügbaren Impfstoffen gibt es eine Perspektive für eine Normalisierung unseres Alltags und die Rückkehr zu einem Leben ohne pandemiebedingte Einschränkungen.«<sup>44</sup>

Der Zugang zum Impfstoff war aber nicht für alle gleichermaßen möglich, weil er noch nicht ausreichend zur Verfügung stand. Die politischen Maßnahmen, mit denen die Verteilung des knappen Impfstoffs organisiert wurde, brachten wieder Gruppen hervor, die asymmetrisch geteilt wurden. In den Vordergrund wurden wieder die besonders vulnerablen Gruppen wie die »Bewohnerinnen und Bewohnern von stationären Pflegeeinrichtungen« gerückt, denen zuerst »ein Impfangebot« gemacht werden sollte.<sup>45</sup> Bei der Privilegierung bekam diese Gruppe erneut den Vorrang gegenüber anderen Gruppen, die auf ein Impfangebot zunächst noch warten mussten. Bei der Ministerpräsidentenkonferenz

am 20. Februar 2021 gab es dann bereits Beratungen, welcher Gruppe danach als nächstes eine Impfung angeboten werden könnte. Insbesondere die Gruppe der »Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung sowie Grundschullehrerinnen und -lehrer« sollten »frühzeitiger als bisher vorgesehen – in der Kategorie 2 mit hoher Priorität – geimpft werden können«.<sup>46</sup> Zugleich wurde hervorgehoben, dass eine solche Privilegierung gegenüber anderen Gruppen nur vorübergehend gelten sollte. So wurde ebenfalls »allen Bürgerinnen und Bürgern« das Bestreben versichert, dass auch ihnen »spätestens bis zum Ende des Sommers ein Impfangebot gemacht werden kann«.<sup>47</sup>

## 6.4 Die »Reiserückkehrer« und die Praktiken der Agonalisierung

Während des ersten Jahres der Covid-19-Pandemie wurden durch die politischen Maßnahmen, die auf den Ministerpräsidentenkonferenzen beschlossen worden sind, verschiedene Gruppen konstituiert. Durch die damit verbundenen Diskriminierungen und Privilegierungen einzelner Gruppen wurde die Gesellschaft zudem asymmetrisch geteilt. Das Ausmaß, in dem einzelne Bürgerinnen und Bürger von diesen diskriminierenden oder privilegierenden Praktiken betroffen waren, hing davon ab, wie sich ihre Zugehörigkeit zu einer dieser Gruppen gestaltete. Zwei Aspekte wirkten sich darauf aus: (1) War die Gruppenzugehörigkeit für das Mitglied selbst disponibel? Verfügte es also selbst darüber, Mitglied zu sein? (2) War die Zugehörigkeit des Mitglieds zur Gruppe während der befristeten Geltung der Maßnahmen – zumeist nicht mehr als erst einmal sechs Wochen – permanent gegeben oder nur temporär? Gehörte es also selbst nur vorübergehend zu dieser Gruppe?

Mit den Unterscheidungen zwischen einer verfügbaren und unverfügbaren sowie einer permanenten und vorübergehenden Gruppenzugehörigkeit lassen sich die asymmetrisch geteilten Gruppen in drei bzw. vier Typen zuordnen (vgl. unten Tab. 1). Der erste Typ mit einer verfügbaren und permanenten Zugehörigkeit umfasst Gruppen wie das »Kita-Personal und Grundschullehrer\*innen« oder das »Personal in Pflegeeinrichtungen«. Hier hatten sich die betroffenen Personen zum einen grundsätzlich selbst zu dieser Mitgliedschaft entschlossen. So war die Arbeit in einer Kita, in einer Grundschule oder Pflegeeinrichtung eine freie Entscheidung dieser Gruppenmitglieder, weshalb sie insofern

auch selbst über ihre Gruppenzugehörigkeit verfügten. Über den Geltungszeitraum der Maßnahme, durch die sie von anderen Gruppen geteilt worden sind, gehörten sie jedoch permanent dieser Gruppe an.

Diese Permanenz unterschied diesen Typus von Gruppen wie den Reiserückkehrern aus dem Ausland.<sup>48</sup> Sie gehören zum zweiten Typ von Gruppen, den eine ebenfalls verfügbare, hier aber nur vorübergehende Zugehörigkeit kennzeichnet. Ob eine Person überhaupt auf Reisen ins Ausland gegangen war, oblag ihr selbst und war insofern verfügbar. Als Reiserückkehrer aus dem Ausland galt sie aber anders als das berufstätige Personal aus Typ#1 nur für eine begrenzte Zeit nach der Wiederkehr, weshalb sie dieser Gruppe nur vorübergehend angehörte.

Der dritte Typus unterscheidet sich von den Gruppen aus den beiden anderen Typen darin, dass die betroffenen Personen nicht über ihre Mitgliedschaft verfügen können. Hierzu gehörten die »besonders gefährdeten« bzw. »vulnerablen Gruppen« der Älteren, Hochbetagten und chronisch Kranken, Patienten und Bewohnern von Krankenhäusern, Pflegeheime, Senioren- und Behinderteneinrichtungen, die sich nicht gegen ihre Verletzbarkeit entscheiden konnten. Ebenso gehörten dazu auch Schülerinnen und Schüler aus Abschlussklassen, die durch ihre Schulpflicht an ihre Gruppenzugehörigkeit gebunden waren. Schließlich war auch der Zugehörigkeit zum »eigenen« bzw. »fremden Hausstand« kaum zu entkommen, weil dieser unmittelbar mit den eigenen Lebensumständen verknüpft war. Über diese Unverfügbarkeit hinaus war die Gruppenzugehörigkeit zudem durch Permanenz gekennzeichnet. Denn anders als bei den Reiserückkehrern war die Angehörigkeit zu dieser Gruppe durch die politischen Maßnahmen nicht befristet. Dies galt allenfalls für Patienten aus Krankenhäusern, die während der Geltungsdauer dieser Maßnahmen aus dem Krankenhaus entlassen worden sind. Sie gehörten streng genommen zum vierten Typus, dessen Gruppenzugehörigkeit unverfügbar und vorübergehend gewesen ist. Ausdrücklich adressiert wurden Gruppen dieser Art jedoch nicht während des ersten Jahrs der politischen Bekämpfung der Pandemie.

*Tab. 1: Typen der Gruppenzugehörigkeit (eigene Darstellung).*

	<b>Permanente Gruppenzugehörigkeit</b>	<b>Vorübergehende Gruppenzugehörigkeit</b>
<b>Verfügbare Gruppenzugehörigkeit</b>	Kitapersonal- und Grundschullehrer*innen; Personal in Pflegeeinrichtungen  <b>TYP#1</b>	Reiserückkehrer aus dem Ausland  <b>TYP#2</b>
<b>Unverfügbare Gruppenzugehörigkeit</b>	 <b>TYP#3</b> Abschlusssschüler*innen; »gefährdete Gruppe« der Älteren, Hochbetagten und chronisch Kranke Patienten/ Bewohner von (Krankenhäusern) Pflegeheimen, Senioren- und Behinderteneinrichtungen; Angehörige des eigenen/fremden Hausstands	 <b>TYP#4</b> Noch nicht Geimpfte aufgrund von Impfstoffmangel in Kombination mit Alters- bzw. Statusdiskriminierung

Diametral stehen sich hier die Gruppen von Typ#2 (verfügbare und vorübergehende Gruppenzugehörigkeit) und Typ#3 (unverfügbare und permanente Gruppenzugehörigkeit) gegenüber. Während die Gruppe der Reiserückkehrer aus Typ#2 durch diskriminierende Praktiken konstituiert und von anderen Gruppen asymmetrisch geteilt worden ist, geschah dies bei den Gruppen aus Typ#3 – der Gruppe der besonders Gefährdeten, der Abschlusssschülerinnen und -schüler sowie des eigenen Hausstands – durch sie privilegierende Praktiken. Solche zum Vorteil oder zum Nachteil einer bestimmten Gruppe reichenden Maßnahmen lassen zunächst eine besondere Rechtfertigung durch die politisch Verantwortlichen erwarten, weil sie von der Gleichbehandlung aller abweicht. So wurde etwa auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 15. April 2020 als »Leitschnur unseres Handelns [für die kommende Zeit]« verkündet, »dass wir alle Menschen in Deutschland so gut wie möglich

vor der Infektion schützen wollen«.<sup>49</sup> Hinsichtlich der Privilegien für Gruppen von Typ#3 finden sich in den Beschlüssen aus den Ministerpräsidentenkonferenzen jedoch wenige Argumente, mit denen diese Bevoorteilungen ausdrücklich gerechtfertigt wurden. Zu ihrer Rechtfertigung wurde also explizit wenig vorauselender Begründungsaufwand betrieben. Die politisch Verantwortlichen haben wohl erwartet, dass die anderen Gruppen diese Privilegierungen bereits als gerechtfertigt erwartet hatten. Ähnlich stellt es sich bei den Diskriminierungen der Gruppen von Typ#2 dar. Auch hier wurde explizit wenig vorauselender Begründungsaufwand dafür betrieben, was ebenfalls auf eine geringe Rechtfertigungserwartung hindeutet. Insofern weist das auch hier auf die Erwartung der politisch Verantwortlichen hin, dass sie eine Rechtfertigung für diese Diskriminierung nicht zwingend erwartet haben. Aber warum erzeugten sowohl diese Praktiken des Diskriminierens wie des Privilegierens auf Seiten der politisch Verantwortlichen die Erwartung, dass es dafür keiner ausführlichen Rechtfertigungen bedarf?

Unsere These ist, dass ein solcher Rechtfertigungsdruck vor allem dann entsteht, wenn antagonistische Praktiken der postulierten Gleichbehandlung aller widersprechen. In den politischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie wurden temporale und disponible Praktiken der Agonalisierung jedoch so angelegt, dass der in der asymmetrischen Gruppenteilung latent angelegte Antagonismus nicht manifest und auf diese Weise *agonal gehegt* wurde.

*Temporale Praktiken der Agonalisierung* wirken dadurch, dass die durch sie konstituierten Gruppen und damit auch die mit ihnen verbundenen Gruppenzugehörigkeiten entweder vorübergehend oder permanent sind. Dass ein solcher Gebrauch von Zeitlichkeit für die anstehenden politischen Maßnahmen von großer Bedeutung sein würde, hatte die Bundeskanzlerin bereits in ihrer ersten TV-Ansprache am 18. März 2020 betont: »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.«<sup>50</sup>

Im Fall von diskriminierenden Maßnahmen ist es die Begrenzbarkeit des Geltungszeitraums, durch die die damit verbundenen Praktiken agonalisierend wirken. Zu ertragende Diskriminierungen wie bei den Reiserückkehrern aus dem Ausland wurden ganz in diesem Sinne durch die Befristung für die Betroffenen mit einem absehbaren Ablaufdatum versehen. Die öffentliche Relevanz ihres damit verbundenen Leids wur-

de zumindest insofern anerkannt, als solche Diskriminierungen nicht dauerhaft stattfinden sollten, sondern nur für einen begrenzten, kurzen Zeitraum zugemutet und ggf. mit kompensatorischen Leistungen wie der Fortzahlung des Lohns für diesen Zeitraum aus öffentlichen Mitteln flankiert wurden.

Im Fall von privilegierenden Maßnahmen ist es hingegen die Dauerhaftigkeit einer bereits bestehenden Benachteiligung, die für ihre Agonalisierung genutzt werden kann. Zugewiesene Privilegien wie bei den besonders gefährdeten Gruppen der Älteren, Hochbetagten und chronisch Kranken, Patienten und Bewohnern von Krankenhäusern, Pflegeheime, Senioren- und Behinderteneinrichtungen konnten deshalb als gerechtfertigt unterstellt werden, weil ihre Zugehörigkeit zu dieser Gruppe aus einem Leid – nämlich der Gefahr einer im Vergleich mit anderen Gruppen ungleich schwereren Erkrankung an Covid-19 – erwuchs, der sie während der Pandemie nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft ausgesetzt zu sein erschienen. Temporale Praktiken wirken also bei Privilegierungen agonalisierend, wenn sie für Gruppen gelten, die ansonsten dauerhaft stärker leiden als andere Gruppen.

Praktiken der Agonalisierung beruhen aber nicht allein auf einer spezifischen Temporalität, sondern ebenso auf einer spezifischen Disponibilität. *Disponible Praktiken der Agonalisierung* zeichnen sich wiederum dadurch aus, dass die durch sie konstituierten Gruppen und damit auch hier die mit ihnen verbundenen Gruppenzugehörigkeiten für die Betroffenen entweder selbst verfügbar sind oder sich ihrem eigenen Handeln entziehen. Wie die Temporalität so wirkt auch die Disponibilität bei diskriminierenden und privilegierenden Praktiken unterschiedlich.

Die Diskriminierungen der Reiserückkehrer aus dem Ausland trafen eine Gruppe, deren Angehörigkeit sich jeder leicht entziehen konnte. Ob jemand davon betroffen war, hatte man selbst in der Hand, indem man sich für oder gegen eine Reise ins Ausland entschied. Die Entscheidung, ins Ausland zu reisen, war so zugleich eine *eigene und insofern private* Entscheidung, die Diskriminierungen für die damit verbundene Gruppe auf sich zu nehmen. Dem Leid der von diesen diskriminierenden Praktiken Betroffenen konnte wegen dieser Disponibilität die öffentliche Relevanz abgesprochen werden. Es blieb ein privates Leid, das öffentlich zwar geäußert, aber dennoch ohne ausdrückliche Rechtfertigung der damit einhergehenden Ungleichbehandlung zugemutet werden durfte.

Bei den privilegierenden Praktiken stellt sich die Wirkung ihrer Disponibilität wie schon bei der Temporalität genau umgekehrt dar. Privilegien wurden Personen wie den besonders gefährdeten Älteren, Hochbeagten und chronisch Kranken, Patienten und Bewohnern von Krankenhäusern, Pflegeheime, Senioren- und Behinderteneinrichtungen eingeräumt, die von einer Erkrankung an Covid-19 mehr gefährdet gewesen waren als andere. Entscheidend dabei war, dass die Angehörigkeit zu dieser Gruppe nicht davon abhing, wie sie gegenwärtig handelten. Wurden solchen Gruppen Privilegien zugewiesen, dann konnten sie von den politisch Verantwortlichen als gerechtfertigt erwartet werden, weil ihr spezifisches Leid mit einer Zugehörigkeit zu einer Gruppe verbunden war, über die sie nicht selbst verfügen konnten.

## 6.5 Die »Ungeimpften« und die Grenzen agonalisierender Praktiken

Schon mit Beginn der politischen Bekämpfung der Covid-19-Pandemie galt die Entwicklung von Impfstoffen gegen eine Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus als ein Meilenstein. Von den Impfstoffen versprach man sich schon auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15. April 2020 »eine zeitnahe Immunität in der Bevölkerung [...] ohne eine Überforderung des Gesundheitswesens und des Risikos vieler Todesfälle«.<sup>51</sup> Schon im Oktober 2020 war die Entwicklung der Impfstoffe so weit fortgeschritten, dass die Ministerpräsidentenkonferenz erstmals auch einen zeitlichen Horizont für deren Einsatzbereitschaft äußerte:

»Angesichts der Fortschritte bei der Erforschung von Impfstoffen besteht die Hoffnung, dass im kommenden Jahr [2021, AB/HS] Impfstoffe zugelassen und verfügbar werden. Abhängig von deren Eigenschaften kann dies ein entscheidender Schritt für die Beherrschung der Pandemie und für eine Rückkehr zur Normalität sein.«<sup>52</sup>

Ende 2020 wurden dann die ersten bereits geimpft. Da die Impfstoffe aber noch nicht für alle Bürgerinnen und Bürger ausreichten, wurden – wie oben schon dargestellt – zunächst die besonders vulnerablen Gruppen privilegiert. Im Februar 2021 lag dann auch ein Plan der Ständigen Impfkommission vor, der den Zugang zu den Impfstoffen für verschiedene Gruppen auf sechs Stufen verteilte.<sup>53</sup>

Bis zum Sommer 2021 hatten schließlich alle erwachsenen Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, sich gegen eine Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus impfen zu lassen. Auch für Kinder ab 12 Jahren stand ein angepasster Impfstoff zur Verfügung. Insgesamt hatten sich Ende August 2021 erst weniger als 70 % der Gesamtbevölkerung in Deutschland impfen lassen.<sup>54</sup> Über die Sommermonate hinweg war gleichzeitig die Zahl der Neuerkrankungen inzwischen so niedrig,<sup>55</sup> dass es kaum noch politische Maßnahmen gab, die einzelne Gruppen diskriminierten oder privilegierten. So wurde zwar eine Impfpflicht öffentlich diskutiert, doch erschien sie vor diesem Hintergrund den politisch Verantwortlichen zu diesem Zeitpunkt als unnötig, kaum zu vermitteln und schwierig durchzusetzen.

Ab Oktober 2021 stiegen die Infektionszahlen allerdings wieder so stark an, dass auch politische Maßnahmen wieder nötig wurden. Damit nahm nicht nur die Diskussion um eine Impfpflicht neu Fahrt auf,<sup>56</sup> sondern eine neue Gruppenteilung zwischen den Ungeimpften auf der einen Seite sowie den Geimpften und Genesenen auf der anderen Seite gewann an politischer Relevanz.

Das Verhalten der ungeimpften Bürgerinnen und Bürger war dann auch auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 18. November 2021 ein zentrales Thema. Alle »nicht geimpften Personen« wurden aufgefordert, »sich solidarisch zu zeigen und sich jetzt zügig gegen das SARS-CoV2-Virus impfen zu lassen«.<sup>57</sup> Darüber hinaus wurde die Gruppe der »Ungeimpften« im Unterschied zu anderen Gruppen in diesem Ministerpräsidentenkonferenz-Beschluss dadurch konstituiert, dass ihnen kein »individueller Beitrag zu ihrem eigenen Schutz, zum Schutz ihrer Mitmenschen und der gesamten Bevölkerung und zur Sicherung der Leistungsfähigkeit unserer Krankenhäuser« attestiert wurde.<sup>58</sup> Zudem galten die Ungeimpften in diesem Beschluss als eine Gruppe, bei der »die Corona-Erkrankung wesentlich häufiger schwer [verläuft]« und die »ein deutlich höheres Ansteckungsrisiko für andere auf[weist]«.<sup>59</sup>

Auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 18. November 2021 führten verschiedene der beschlossenen Maßnahmen dazu, dass die Gruppe der Ungeimpften asymmetrisch von den anderen Gruppen geteilt wurde. Ungeimpfte sollten solange nicht mehr »in Krankenhäusern und Einrichtungen der Eingliederungshilfe sowie in Alten- und Pflegeheimen und bei mobilen Pflegediensten« arbeiten dürfen, bis sie »sich gegen das Coronavirus [haben] impfen [...] lassen«.<sup>60</sup> Anders als Genese und Geimpfte sollten die Ungeimpften nur dann an ihren Arbeitsstätten »tä-

tig sein dürfen«, wenn sie vorher negativ getestet waren.<sup>61</sup> Ebenfalls im Unterschied zu den anderen Gruppen mussten die Ungeimpften »bei der Nutzung eines Verkehrsmittels einen Nachweis über einen negativen Corona-Schnelltest mit sich führen«, der »nicht länger als 24 Stunden zurückliegen« sollte.<sup>62</sup> Schließlich wurden die Ungeimpften noch dadurch diskriminiert, dass sie keinen »Zugang zu Freizeit-, Kultur-, Sportveranstaltungen, zu gastronomischen Einrichtungen und übrigen Veranstaltungen – in Innenräumen –, sowie grundsätzlich zu körpernahen Dienstleistungen und Beherbergungen« erhalten sollten, sobald eine bestimmte Hospitalisierungsrate überschritten würde.<sup>63</sup>

Die diskriminierenden Maßnahmen gegenüber den »Ungeimpften« erschienen im Krisen-Narrativ der politisch Verantwortlichen dadurch gerechtfertigt, dass temporale und disponible Praktiken auf die gleiche Weise miteinander verknüpft waren, wie es etwa zuvor schon bei den Reiserückkehrern aus dem Ausland der Fall gewesen war. Erstens waren alle diskriminierenden Maßnahmen nur vorübergehend, weil sie bis zur »Impfung« bzw. zum »vollständigen Impfschutz« zeitlich befristet wurden. Zweitens konnten sich alle Ungeimpften impfen lassen – ihnen standen Impfungen zur Verfügung. Sie mussten sich nur selbst dafür entscheiden. Und drittens konnten sie sich jederzeit für eine Impfung entscheiden. Je eher man sich dafür entschied, desto schneller konnte man selbst die Diskriminierungen für sich selbst beenden. Wegen dieser Verknüpfung von temporalen und disponiblen Praktiken in ihrem Krisen-Narrativ entstand für die politisch Verantwortlichen keine öffentliche Relevanz für das Leid, das die Ungeimpften bei diesen Diskriminierungen empfanden.

Im konkurrierenden Krisen-Narrativ der Ungeimpften sah dies – zumindest bei denjenigen, die sich nicht impfen lassen wollten, weil sie kein Vertrauen in die Sicherheit der Impfungen hatten oder weil ihres Erachtens die Risiken größer als der Nutzen waren<sup>64</sup> – anders aus. Anfang Oktober 2021 hatten sich 74 % der Ungeimpften nicht impfen lassen, weil ihnen die verfügbaren Impfstoffe nicht ausreichend erprobt waren. Für 67 % von ihnen war zudem der Druck von außen zu groß, sie wollten nach eigenem Ermessen handeln.<sup>65</sup> Die Impfung war für diese Gruppe also keine Option, über die sie ihres Erachtens selbst verfügten. Die Impfung war aus ihrer Perspektive vielmehr etwas, das ihnen schaden könnte. Weil sie sich nicht selbst schädigen oder der Gefahr einer Selbstschädigung aussetzen wollten, war die Impfung für sie nicht disponibel. Insofern stellte sich ihre Angehörigkeit zur

Gruppe der Ungeimpften für sie auch nicht als bloß vorübergehend, sondern als permanent dar. Das Leid, das sie ihres Erachtens mit den diskriminierenden Maßnahmen erfuhrten, war deshalb in ihrer Selbstwahrnehmung nicht ihre private Angelegenheit. Vielmehr beanspruchten sie wegen dessen Permanenz und Unverfügbarkeit, dass es von öffentlicher Relevanz sein sollte, was unter anderem darin zum Ausdruck kam, dass die Bereitschaft zur Teilnahme an Demonstrationen gegen einschränkende Maßnahmen unter ihnen stärker ausgeprägt war als unter den Geimpften bzw. Impfbereiten.<sup>66</sup> Nachdruck sahen sie ihrem Anspruch zudem noch dadurch verliehen, dass dieses Leid aus den diskriminierenden Praktiken durch öffentliche Maßnahmen verursacht worden war. Im Unterschied zu ihrer Wahrnehmung durch die politisch Verantwortlichen sahen sich die Ungeimpften deshalb selbst als Angehörige einer Gruppe, der sie permanent angehörten und über deren Mitgliedschaft sie nicht selbst verfügten. Da sie sich deshalb der Diskriminierung als Ungeimpfte nicht selbstständig entziehen konnten und diese auch nicht von begrenzter Dauer zu sein schien, teilten sie somit nicht die Voraussetzungen, unter denen diese Praktiken den politisch Verantwortlichen sowie der großen Mehrheit der Mitbürgerinnen und Mitbürger<sup>67</sup> gerechtfertigt erscheinen konnten.

Einige suchten deshalb einen Ausweg darin, sich der Subjektivierung als ›Ungeimpfte‹ zu entziehen. Dafür nutzten sie zwei Optionen: Eine Option bestand darin, dass sie sich absichtlich mit dem SARS-CoV-2-Virus infizierten, um sich nach ihrer Rekonvaleszenz als ›Genesene‹ subjektivieren zu können, deren Rechte zumeist mit denen der Geimpften identisch gewesen sind; die andere Option bestand im illegalen Vortäuschen durch gefälschte Zertifikate entweder genesen oder geimpft zu sein.

An diesem Beispiel der Subjektivierung von ›Geimpften‹ und ›Ungeimpften‹ wird ersichtlich, dass die Typisierung verschiedener asymmetrischer Gruppen entlang der Unterscheidungen zwischen einer verfügbaren und unverfügbaren sowie einer permanenten und vorübergehenden Gruppenzugehörigkeit in der Selbst- und Fremdwahrnehmung dieser Gruppen nicht konvergieren muss (vgl. Tab. 2). Im Krisen-Narrativ der politisch Verantwortlichen handelte es sich bei den Ungeimpften um eine Gruppe, bei der die Angehörigkeit nur bis zur Impfung, also vorübergehend gegeben war und deren Mitgliedern eine Impfung angeboten wurde, womit sie selbst über ihre Zugehörigkeit zu den Geimpften oder Ungeimpften entscheiden konnten (Typ#3). Eine Diskriminie-

rung der Gruppe der Ungeimpften erschien den politisch Verantwortlichen ähnlich wie bei den Reiserückkehrern aus dem Ausland also zulässig. Im konkurrierenden Krisen-Narrativ der Ungeimpften ändert sich dies diametral. Die Impfung war in der Selbstwahrnehmung die Ungeimpften keine Option, weshalb ihre Zugehörigkeit zu dieser Gruppe für sie nicht disponibel und in der Folge auch nicht bloß vorübergehend sein konnte (Typ#2). Die Ungeimpften schrieben sich so selbst, also anders als in der Fremdwahrnehmung durch die politisch Verantwortlichen, keine Ähnlichkeit mit den diskriminierbaren Reiserückkehrern aus dem Ausland zu, sondern vielmehr mit den besonders gefährdeten Gruppen, die ebenfalls über ihre Gruppenzugehörigkeit nicht verfügten, ihr auch permanent angehörten und deshalb in einen rechtfertigbaren Genuss von Privilegien gekommen waren.

*Tab. 2: Typisierung der Gruppe der Ungeimpften (eigene Darstellung).*

	Permanente Gruppenzugehörigkeit	Vorübergehende Gruppenzugehörigkeit
<b>Verfügbare Gruppenzugehörigkeit</b>		Ungeimpfte im Krisen-Narrativ der pol. Verantwortlichen <b>TYP#1</b> <b>TYP#2</b>
<b>Unverfügbare Gruppenzugehörigkeit</b>	<b>TYP#3</b> Ungeimpfte im eigenen Krisen-Narrativ	<b>TYP#4</b>

Die generelle These agonaler Demokratietheorien, dass politische Konflikte durch ihre Agonalisierung gehegt werden können, lässt sich also vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse modifizieren. Nur wenn die Praktiken der temporalen und disponiblen Agonalisierung in der Wahrnehmung und den Narrativen der dadurch asymmetrisch geteilten Gruppen konvergieren, also Selbst- und Fremdwahrnehmung der betroffenen Gruppe in temporaler und disponibler Hinsicht übereinstimmen, dann lassen sich die daraus resultierenden Konflikte auch

hegen. Werden aber Temporalität und Disponibilität selbst zum Gegenstand des Konflikts zwischen den dadurch geteilten Gruppen, dann ist die Agonalisierung gescheitert. Denn in diesen Fällen wird das *asymmetrische Unterscheiden zwischen den Gruppen* selbst zum Austragungsort des Antagonismus.

Dies eröffnet auch eine Perspektive darauf, wie aus Gegnern von heute die politischen Feinde von morgen werden könnten. Zunächst kommt es dabei auf die Eigenzeit des asymmetrischen Unterscheidens an, die von der Geltungszeit der politischen Maßnahmen abhängt. Wird diese von den sich diskriminiert fühlenden Gruppen als erträglich kurz empfunden, dann wird das damit verbundene Scheitern der Agonalisierung eher akzeptabel bzw. hinnehmbar. Typisch dafür war etwa die Akzeptanz der einschränkenden Maßnahmen unter jenen Ungeimpften, die aufgrund des noch nicht ausreichend vorhandenen Impfstoffes und ihrer Angehörigkeit zu einer wenig vulnerablen Gruppe zunächst keine Impfung erhalten konnten. Die absehbare Aussicht auf eine Impfung und ihr als begründet wahrgenommener Ausschluss vom vorrangigen Zugang zu Impfungen haben dazu beigetragen, dass diese asymmetrische Gruppenteilung nicht als Antagonismus wahrgenommen wurde.

Wird dieser Konflikt um asymmetrisches Unterscheiden zwischen den Gruppen jedoch verstetigt, weil er den Betroffenen unzumutbar lang oder sein Ende den Betroffenen nicht absehbar erscheint,<sup>68</sup> dann wächst die Gefahr, dass sich politische Gegner im weiteren Verlauf sukzessive als Feinde betrachten. In dieser Steigerungslogik wäre es am Ende dann deren Existenz, auf die sich die Diskriminierungen beziehen. Wer dann diese Diskriminierungen abschaffen wollte, könnte damit anfangen im *worst case* die legitime Existenz einer gegnerischen Gruppe in Frage zu stellen, um sie dann als Feinde auch existentiell zu bekämpfen.<sup>69</sup>