

Dagmar Schulze Heuling

Der Lockdown

Politische, philosophische, rechtliche
und ethische Aspekte



Nomos

Dagmar Schulze Heuling

Der Lockdown

Politische, philosophische, rechtliche
und ethische Aspekte



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-1327-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-1854-7 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Dieses Buch zu schreiben, war eine einigermaßen einsame Tätigkeit. Das liegt zum Teil in der Natur der Sache, zum Teil aber auch an den ganz lebenspraktischen Auswirkungen des Gegenstandes dieses Buches: den Kontaktbeschränkungen, reduziert oder gar nicht zugänglichen Bibliotheken, dem Verbot der Durchführung von Tagungen und Präsenzseminaren und weiteren Einschränkungen.

Die ungewöhnlichen Rahmenbedingungen bedeuten aber nicht, dass nicht viele Menschen am Entstehungsprozess des Buches beteiligt waren, das Projekt gedanklich begleitet und auf vielfältige Weise unterstützt haben.

An erster Stelle ist André Brodocz zu nennen, der offen für die Idee dieses Buches war, und mich als „Habitationsvater“ mit guten Hinweisen und konstruktivem Feedback unterstützt hat. Nicht alle Hinweise haben ihren Weg in das Buch gefunden, aber alle waren wichtig und anregend. Dafür ganz herzlichen Dank!

Ein solcher Dank gebührt auch Oliver Treidler. Er hat nicht nur das Manuskript gelesen und viele Verbesserungsvorschläge gemacht, sondern sich darüber hinaus Zeit für intensive Gespräche über den Lockdown, das Leben und die Welt genommen. Dasselbe gilt für Michael von Prollius. Auch er hat das gesamte Manuskript gelesen und mir viele gute Hinweise und Kommentare geschenkt. Das Multiversum dankt!

Anne Otterstedde, Frank Schäffler, Lars Vogel und Andreas Koenig haben das Projekt wohlwollend begleitet, sich Zeit für anregende Gespräche genommen, Teiles des Manuskripts gelesen oder mir geduldig Fragen beantwortet. Carole Sargent vom Georgetown Office of Scholarly Publications war eine Quelle wertvoller Hinweise rund um die Themen Schreiben und Publizieren. Die Unterstützung, die ich von Eva Schulze Heuling und Rita Quasten bekommen habe, lässt sich nicht in Worte fassen.

Euch allen danke ich für Eure Mühe, Eure Unterstützung und ganz besonders für Eure Freundschaft. Dass sämtliche etwa noch vorhandenen Fehler, Ungenauigkeiten und Inkonsistenzen nicht den Genannten, sondern allein mir anzulasten sind, versteht sich von selbst.

Nicht zuletzt durch die besonderen Umstände, unter denen dieses Buch entstanden ist, gestaltete sich die Arbeit daran anders, als es unter normalen Bedingungen wohl der Fall gewesen wäre. Ein wiederkehrendes Hindernis

Vorwort

waren die durch die Bibliotheksschließungen bedingten Schwierigkeiten der Literaturversorgung. Eine große Arbeitserleichterung in dieser Hinsicht war der von John Hasnas vom Georgetown Institute for the Study of Markets and Ethics ermöglichte Zugang zu den Beständen der Bibliothek der Georgetown University.

Nicht nur praktische Unterstützung beim Literaturzugang, sondern auch Literaturhinweise und ein jede Mund-Nasen-Bedeckung durchdringendes Lächeln habe ich von Maria Hendrikje Hahn von der Bibliothek des Bundestages bekommen.

Frank Schäffler und Clemens Schneider haben mir unkompliziert Zugang zur Bibliothek der Freiheit des Prometheus-Instituts gewährt. Darüber hinaus konnte ich in ihren Räumen in der wunderbaren Gesellschaft des Prometheus-Teams arbeiten. Danke, das habe ich sehr genossen. Darauf ein Bio-Dinkel-Matschie!

Das Institute for Humane Studies hat eine Reihe von Online-Seminaren veranstaltet, aus denen ich viele Hinweise und Inspirationen mitgenommen habe. Daneben konnte ich interessante Gespräche mit Jeanne Hoffman und Nigel Ashford vom IHS führen, die immer positiv und ermutigend waren.

Anregungen über dieses Buch hinaus verdanke ich auch dem von André Brodocz und Andreas Anter geleiteten Kolloquium des Center for Political Practices and Orders, C2PO, an der Universität Erfurt. Die intensiven Arbeitstage mit ihrer freundlichen und konstruktiven Atmosphäre werde ich vermissen.

Cindy Cheng vom Forschungsprojekt Coronanet hat mir geduldig Detailfragen zur Coronanet-Definition des Lockdowns beantwortet. Frank Fehrenbach verdanke ich neben dem Hinweis auf einen popkulturellen Vorgänger des Bildes aus Bergamo auch rechtlich-organisatorische Informationen dazu, die er eigens für mich eingeholt hat. Tom Buschardt hat sich für mich bemüht, die Quelle eines Propagandastücks zu recherchieren, das unfreiwillig selbstentlarvend geraten ist. Thomas Frick, Werksleiter des Baustoffherstellers Wienerberger, hat mir ganz selbstverständlich und freundlich für Fragen zur Klangprobe zur Verfügung gestanden. Carsten Lang vom Nomos-Verlag hat die Publikation des Buches in der gewohnt kompetenten und ruhigen Art begleitet.

Ihnen allen gebührt ein herzliches Dankeschön!

Dieses Buch ist in den Jahren 2020–2022 entstanden. Das Manuskript wurde im Januar 2023 abgeschlossen und im Sommersemester 2023 an der Staatswissenschaftlichen Fakultät Erfurt als Habilitationsschrift eingereicht.

Andreas Anter und Gary Schaal haben sich ohne zu zögern bereit erklärt, als Gutachter an meinem Habilitationsverfahren mitzuwirken. Darüber freue ich mich sehr. Überdies ist mir bewusst, dass beide parallel anderweitig stark eingebunden sind. Trotzdem haben sie diese zeitintensive Aufgabe übernommen – vielen Dank dafür!

Berlin, im Juni 2023

Dagmar Schulze Heuling

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	15
1.1 Eine gedankliche Zeitreise	15
1.2 Anlass und Ziel des Buches	17
1.3 Was dieses Buch nicht ist	24
1.4 Forschungsstand und Aufbau	27
Teil 1	35
2. Infektionsschutz. Historische Genese und aktuelle Bestimmungen in Deutschland	37
2.1 Gegenstand des Kapitels	37
2.2 Historische Vorgeschichte: Sozialhygiene und Seuchenschutz	38
2.3 Infektionsschutz heute	60
2.4 Infektionsschutzmaßnahmen nach dem IfSG	67
3. Lockdown. Begriffliche Annäherung	73
3.1 Gegenstand des Kapitels	73
3.2 Lockdown und Shutdown – Wortbedeutungen in der englischen Sprache	75
3.3 Mögliche Anknüpfungspunkte einer Definition	78
3.4 Rechtliche Elemente	83
3.5 Bestimmungen ausgewählter Bundesländer	85
3.6 Drei Entwicklungsstufen	98
3.7 Arbeitsdefinition	100
Teil 2	103
4. Politik. Pandemien auf der politischen Agenda?	105
4.1 Gegenstand des Kapitels	105

Inhaltsverzeichnis

4.2	Epidemien und Pandemien – (k)ein Thema für die Politik?	109
4.3	Medien	116
4.4	Bilder aus Bergamo	124
4.4.1	Die Geschichte der Bilder	124
4.4.2	Metapher oder nicht?	130
4.5	Fazit	137
5.	Wissen. Über den Einfluss von Nichtwissen, Unsicherheit und kognitiven Verzerrungen auf die Pandemiepolitik	141
5.1	Gegenstand des Kapitels	141
5.2	Erkenntnisse zum Wissen	143
5.2.1	Unzulässige Schlüsse – Frédéric Bastiat	143
5.2.2	Fragmentation und Koordination von Wissen – Friedrich August von Hayek	147
5.2.3	Polyzentrismus, Selbstorganisation, Kommunikation – Elinor Ostrom	153
5.2.4	Fortschritt durch Falsifikation – Karl Raimund Popper	159
5.3	Dezentralität als epistemologisch begründete Konsequenz	165
5.4	Politik der Pandemieeindämmung in Deutschland	170
5.5	Kognitive Fehler und politische Entscheidungen	174
5.5.1	Empirie	174
5.5.2	Kognitive Verzerrung	178
5.5.2.1	Action Bias	179
5.5.2.2	Bestätigungsfehler	182
5.5.2.3	Mangelnde Risikokompetenz	183
5.6	Fazit	188
6.	Verfassungsrecht. Herausforderungen der Rechtfertigung des Lockdowns	191
6.1	Gegenstand des Kapitels	191
6.2	Abwehrrechte, Schutzpflichten und Maßnahmen gegen die Pandemie	192
6.3	Staatliche Rettungspflicht?	195
6.4	Zulässigkeit der Abwägung	199

6.5 Verletzung von Abwehrrechten zugunsten von Schutzpflichten	203
6.6 Grundrechtseingriffe	204
6.6.1 Psychotherapie	204
6.6.2 Ambulante und stationäre Versorgung	205
6.6.3 Bewegungsmangel	206
6.6.4 Immunsystem	208
6.6.5 Entwicklungsstörungen bei Kindern und Jugendlichen	211
6.6.6 Kausalität und Zurechnung	213
6.7 Parallelen von Lockdown und Luftsicherheitsgesetz	215
6.8 Legitime Alternativen	218
6.9 Schutzpflicht als taugliche Figur?	220
6.10 Fazit	232
Teil 3	235
7. Rechtsdogmatik und Rechtsphilosophie. Über Schutzpflichten, Folter und die Möglichkeit der Abwägung	237
7.1 Gegenstand des Kapitels	237
7.2 Historische Wurzeln von Abwehrrechten und Schutzpflichten	239
7.2.1 Gegen Despotismus – Grundrechte als Abwehrrechte	240
7.2.2 Schutzpflicht – die Erfindung einer dogmatischen Figur	248
7.3 Inhärente Probleme des Konzepts der Schutzpflichten	254
7.3.1 Bestimmtheit und Reichweite	254
7.3.2 Konsequente Anwendung führt zur Verkehrung ins Gegenteil	257
7.3.3 Falsche Gewissheiten – Das Beispiel der Folterdebatte	262
7.4 Konfliktlösungsstrategien	269
7.4.1 Abwägung – Pro und Contra	270
7.4.2 Logische Grenzen der Abwägung	271
7.4.3 Normative Grenzen der Abwägung	275
7.5 Fazit	278

Inhaltsverzeichnis

8. Politische Philosophie. Fragen zu Zweck und Befugnissen des Staates	281
8.1 Gegenstand des Kapitels	281
8.2 Eingrenzung der Untersuchung	285
8.3 Moderne Klassiker	288
8.3.1 Thomas Hobbes	288
8.3.2 Hobbes und Lockdown	296
8.3.3 John Locke	300
8.3.4 Locke und Lockdown	308
8.3.5 Robert Nozick	315
8.3.6 Nozick und Lockdown	318
8.4 Zeitgenössische Theorien	320
8.4.1 Public Reason	323
8.4.2 Epistemic Democracy	331
8.5 Fazit	339
9. Ethik. Warum eine ethische Rechtfertigung des Lockdowns kaum gelingen kann	345
9.1 Gegenstand des Kapitels	345
9.2 Die verbreitete Sicht auf die Struktur des Problems	348
9.3 Das Trolley-Dilemma	354
9.4 Ethische Theorien	361
9.4.1 Deontologie	362
9.4.2 Konsequentialismus	365
9.4.3 Tugendethik	368
9.4.4 Variationen der Szenarien	370
9.5 Die Pandemie als Trolley-Situation – Parallelen und Unterschiede	372
9.6 Ethik und Realität	378
9.7 Fazit	387
10. Schluss	391
Literatur	409

„Ich halte auf mein Recht und darum erkenne ich auch das Recht der Anderen an. Das ist mein Standpunkt im Leben, in der Politik, in der Wissenschaft. Wir sind es uns schuldig, unser Recht zu vertheidigen, denn es ist die einzige Bürgschaft unserer individuellen Entwicklung und unseres Einflusses auf das Allgemeine.“

Rudolf Virchow: Die Cellularpathologie in ihrer Begründung auf physiologische und pathologische Gewebelehre, Berlin 1858, S. VIII.

1. Einleitung

1.1 Eine gedankliche Zeitreise

Das Jahr 2020 begann wie viele andere. Wer nicht die Nachwirkungen einer ausgelassenen Silvesterparty auskurieren musste, konnte bei einem Neujahrsbrunch auf Hoffnungen und Erwartungen für die nächsten 12 Monate anstoßen, oder einfach die Gegenwart von Freundinnen und Familie genießen. Wie in den Monaten, Jahren, Jahrzehnten zuvor lud man in den ersten Wochen des Jahres Gäste zum Essen ein oder traf sich im Restaurant. Fehlte dazu die Zeit, dann reichte sie zumindest für ein schnelles Feierabendbier, wahlweise mit oder ohne Alkohol. Eltern feierten die Geburt ihrer Kinder, Menschen jeden Alters den Jahrestag der eigenen Geburt, und andere mussten sich für immer voneinander verabschieden. Am Sterbebett und am Grab hielten Menschen einander die Hand, und das schöne Ritual des Leichenschmaus, Beerdigungskaffees, der Zehrung bot den Hinterbliebenen Gelegenheit, den Verlust weinend und lachend zu verarbeiten.

Bei einem Spaziergang im Januar sah ich größere und kleinere Gruppen von Menschen die Wintersonne genießen und sprach mit einer Freundin darüber, welche Konsequenzen die Virusepidemie in China für ihre Untermieterin, eine chinesische Gastwissenschaftlerin, haben würde. Die Satire-sendung Extra3 spießte die grundlose Panik der Übervorsichtigen auf, die

1. Einleitung

sich unförmige Schutzmasken über Mund und Nase zogen. Noch waren Gesichter mit medizinischen und ähnlichen Masken eindeutig mit professionellen Kontexten assoziiert. Man erwartete sie bei der Zahnärztin, in einer Krankenhausfernsehserie und, sofern man durch die Staubwolke hindurch so viel erkennen konnte, bei Menschen, die gerade Schleifarbeiten verrichteten. Auch wenn S- und U-Bahnen in Deutschland zu Stoßzeiten durchaus vollgepackt waren, man nicht nur Arm an Arm und Bein an Bein saß oder stand, sondern auch Bäuche, Hinterteile und Gesichter fremder Menschen unmittelbar vor Mund und Nase hatte, kamen Masken in diesem Bild faktisch nicht vor.

Wie sehr sich dieses Bild ändern würde, war zu Jahresbeginn nicht abzusehen. Ebenso wenig war zu ahnen, dass schon in wenigen Wochen nicht nur in Deutschland, sondern für Menschen in fast allen Ländern der Erde das Leben Kopf stehen sollte. Ein plötzlicher Sommerausbruch im Winter (oder umgekehrt) hätte nicht irritierender sein können.

Wer sollte auch damit rechnen, dass die grundlegendsten Selbstverständlichkeiten des Alltags in Frage gestellt werden? Damit, dass Grundrechte und zivilisatorische Mindeststandards dispensiert werden würden und Horrorzahlen über zu erwartende Todesopfer und immer neue Infektionsrekorde als fester Bestandteil der täglichen Nachrichten kursieren könnten? Konnte sich irgendjemand das Straßenbild vorstellen, das sich bald darauf überall einstellen sollte – tagsüber langgezogene Warteschlangen vor Supermärkten, Menschen mit halbverhüllten Gesichtern, abends menschenleere Straßen?

Zunächst mehrten sich Berichte über irritierend ernst wirkende infektionseindämmende Maßnahmen aus anderen Ländern. China war weit weg, Italien sehr viel näher. Und dann, innerhalb weniger Tage, wurde der Lockdown auch in Deutschland zur Realität. Geschlossene Schulen und Kindergärten, Geschäfte, Restaurants und Kinos, Besuchs- und Ausgangsverbote für Bewohnerinnen und Bewohner von Alten- und Pflegeheimen, Menschen, die einsam sterben mussten, ein Verbot von Gottesdiensten, des Sporttreibens, Singens und Feierns, sofern nicht allein, zu zweit oder virtuell stattfindend – noch im Januar 2020 hätte man das für eine Beschreibung aus einem dystopischen Roman gehalten. Was sich zu Jahresbeginn wohl niemand vorstellen konnte und wollte, war bereits im März umgesetzt. Das Leben nahezu jedes Menschen in Deutschland wurde durch den Lockdown betroffen, und für viele bedeutete er eine radikale Umgestaltung des Privat-, Arbeits- und Familienlebens.

1.2 Anlass und Ziel des Buches

Dass Grundrechtseingriffe vorgenommen werden, um den Infektionsschutz zu befördern, ist kein neues Phänomen. Es ist auch kein Alleinstellungsmerkmal von besonders gefährlichen oder schwer behandelbaren Krankheiten. Schon eine Salmonellose, die zwar nicht ungefährlich, aber gut behandelbar ist, zieht gewisse Tätigkeitsverbote nach sich. Es ist zudem üblich, Betroffene zu isolieren.¹ Dieses Vorgehen wird weithin als selbstverständlich akzeptiert, und war bislang nicht Anlass für politischen Protest.

Andere Zwangsmaßnahmen mit dem Ziel des Infektionsschutzes dagegen sind und waren auch unabhängig von der Covid-19-Pandemie höchst umstritten. So hat es bereits vor der Covid-19-Pandemie Auseinandersetzungen um eine Pflicht zur Impfung gegen Masern gegeben.² Im Zuge der Covid-19-Pandemie ist jedoch mit dem zumeist unter dem Schlagwort Lockdown zusammengefassten Maßnahmenbündel ein Instrument mit zuvor ungekannter Eingriffsintensität und -tiefe zum Einsatz gekommen.³ Während der Infektionsschutz zuvor meist eine deutlich geringere Eingriffstiefe hatte, die Eingriffe von deutlich kürzerer Dauer waren und die zum Infektionsschutz ergriffenen Maßnahmen nach dem Wortlaut des Gesetzes auf Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider abzielten, galten nun rigorose Einschränkungen für die gesamte Bevölkerung über längere Zeiträume hinweg. Mit diesem Phänomen befasst sich das vorliegende Buch.

Das Buch verfolgt mehrere Ziele. Zunächst geht es darum, das Phänomen Lockdown aus unterschiedlichen Perspektiven aus dem Spektrum der Staatswissenschaften⁴ zu beleuchten. Dadurch sollen die Bedeutung und die Implikationen des Untersuchungsgegenstands, die sich je nach

1 (Robert Koch-Institut 2015).

2 Am 1. März 2020 ist eine Änderung des Infektionsschutzgesetzes in Kraft getreten. Nunmehr verlangt § 20 IfSG, dass Kinder, die in Einrichtungen betreut werden, gegen Masern geimpft sind. Über dagegen gerichtete Verfassungsbeschwerden war während der Lockdowns noch nicht entschieden, entsprechende Eilanträge wurden jedoch abgelehnt (BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 11. Mai 2020, 1 BvR 469/20 sowie 1 BvR 470/20). Im Sommer 2022 wurden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen (1 BvR 469/20, 1 BvR 472/20, 1 BvR 471/20, 1 BvR 470/20).

3 Völlig neu sind allerdings weder die Bezeichnung noch die einzelnen Maßnahmen. So verfolgte etwa Sierra Leone während der Ebolaepidemie 2014–2016 zeitweise eine ähnliche Politik mit wiederholten Schließungen von Schulen und Märkten sowie Ausgangssperren (BBC 2015).

4 Staatswissenschaft wird heute als ein interdisziplinäres Konzept verstanden, die Er-
streckung jedoch nicht einheitlich definiert. Während Rechtswissenschaft, Volkswirt-

1. Einleitung

Betrachtungsweise erheblich unterscheiden können, verdeutlicht werden. Das betrifft auch Aspekte, die möglicherweise von der eigenen Situation abweichen bzw. von der eigenen Disziplin nicht erfasst werden. Darüber hinaus sollen diese Perspektiven nicht lediglich unverbunden nebeneinander stehen. Vielmehr wird deutlich, wie viele Verknüpfungen, Parallelen und Querbezüge bestehen, etwa zwischen Epistemologie und Politik, Politik und Recht, Recht und Ethik. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den einzelnen Perspektiven ebenso wie ihren vielfältigen Zusammenhängen kann dazu beitragen, das hochkomplexe Phänomen Lockdown besser zu verstehen.

Den Lockdown zu verstehen, seine Tragweite zu erfassen, ihn adäquat zu beschreiben, um ihn dann umso besser beforschen zu können – das ist nicht nur wegen seiner Komplexität schwierig. Ein weiteres Hindernis für ein umfassenderes und tieferes Verständnis des Lockdowns besteht auch in einer Diskussionskultur, die bisweilen sehr weit entfernt ist vom Ideal einer freien und offenen Auseinandersetzung.⁵

Daher besteht ein weiteres Ziel dieses Buches darin, die Qualität der Auseinandersetzungen über den Lockdown zu verbessern. Das geschieht sowohl aus dem originären Erkenntnisinteresse des Buches heraus, als auch mit Blick auf die demokratische Kultur sowie einen besseren Umgang mit Bedrohungen wie jener durch die Pandemie insgesamt. Dieses Ziel ist möglicherweise erläuterungsbedürftig.

Von Anfang an war der Lockdown umstritten, und er ist es bis heute geblieben. In den Debatten über das Für und Wider, in journalistischen Kommentaren und selbst innerhalb vieler Familien treffen sehr gegensätzliche Positionen aufeinander. Das ist erwartbar und sowohl im Sinne des

schaftslehre und Politikwissenschaft den etablierten Kern der Staatswissenschaften bilden, werden Geschichte oder Geographie seltener als Bestandteil gesehen. Die Philosophie, die im angelsächsischen Schwesterkonzept Politics, Philosophy and Economics prominent berücksichtigt wird, ist in den Staatswissenschaften eher implizit enthalten, insofern Staatstheorien, Politische Philosophie, Ethik oder Erkenntnistheorie zugleich Bestandteil anderer Disziplinen sind. Einen Überblick über typische Inhalte und Abgrenzungen bieten Handbücher und Lexika wie das Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, das sich ausweislich des Untertitels mit Recht, Wirtschaft und Gesellschaft beschäftigt (Görres-Gesellschaft und Oberreuter 2017) oder das Handbuch Staat, in dem neben Staatstheorien u. a. Artikel zu Demographie, Finanzwissenschaft, Geographie, Historiographie, öffentlicher Betriebswirtschaftslehre, der ökonomischen Analyse des Staates und der Politik, Philosophie, Sozialpsychologie und Verwaltungswissenschaft enthalten sind (Voigt 2018).

5 (Vgl. Shir-Raz u. a. 2022).

Erkenntnisinteresses als auch für eine liberale Demokratie unverzichtbar. Doch aus verschiedenen Gründen leidet die Qualität der Diskussionen, und bisweilen findet überhaupt keine Auseinandersetzung mehr statt.

Familienmitglieder können in solchen Situationen getrennter Wege gehen, möglicherweise schaffen sie es auch, ihre Beziehungen weiterzuführen, aber dabei strittige Themen großräumig zu umschiffen. Weder das eine noch das andere ist eine Lösung für politische Gemeinwesen, die sich der Idee der liberalen Demokratie verpflichtet fühlen. Deren Fähigkeit, Konflikte friedlich beizulegen, zukunftsweisende Lösungen zu entwickeln und tragfähige Kompromisse zu finden, hängt ganz entscheidend davon ab, dass die im Raum stehenden Probleme offen diskutiert, analysiert und verhandelt werden können. Wahlen, so beschreibt es der Schriftsteller und Präsident von PEN America Ayad Akhtar, seien zwar das offenkundige Merkmal von Demokratien. Doch Wahlen seien lediglich der Schlusspunkt des Prozesses, der im eigentlichen Sinn die Demokratie bilde. „Dieser Prozess besteht fast vollständig aus Rede – aus dem Austausch von Ideen, aus Debatten, Überzeugungen, Kritik und Kommentar.“⁶

Das Reden und Debattieren über den Lockdown, das Kritisieren und Kommentieren, der Austausch von Überzeugungen und Standpunkten sind also essentiell für demokratische Staaten und ihre Gesellschaften. Doch die entsprechenden Auseinandersetzungen, zu denen dieses Buch einen Beitrag leisten soll, begegnen vielen Schwierigkeiten.

So finden Diskussionen über den Lockdown oft auf mehreren Ebenen statt, die nicht immer voneinander getrennt werden. Emotionen werden mit oder gegen Modellrechnungen angeführt, normative Positionen mit pragmatischen Ansätzen verquickt oder ihnen gegenübergestellt. Kategorienfehler oder schlichte Missverständnisse erschweren Austausch und Verständnis. Zugleich sind sie in Auseinandersetzungen, deren Gegenstand zugleich so bedeutend und so unübersichtlich ist, wohl kaum zu vermeiden.

Aber selbst wenn das gelänge, so wäre damit kein Fortschritt an jenen Stellen verbunden, an denen Positionen oder Perspektiven nicht miteinander vereinbar oder nicht sinnvoll miteinander ins Gespräch zu bringen sind. Das kann auch innerhalb einer ausschließlich normativ oder emotional argumentierenden Diskussion passieren, etwa wenn unterschiedliche oder unterschiedlich gewichtete Werte wie Freiheit, Gesundheit, Wohlstand, Gerechtigkeit oder Solidarität ins Feld geführt werden. Im Gespräch zu bleiben, wenn man aneinander vorbeiredet, sich nichts mehr zu sagen

6 (Akhtar 2022).

1. Einleitung

hat, das Gegenüber nicht versteht und sich selbst nicht verstanden fühlt, ist schwierig.

Auch wenn man sich einig sein sollte, dass man den Erkenntnissen der Wissenschaft folgen möchte, impliziert dies keine Garantie für eine produktive Auseinandersetzung. So sind mit einem Bekenntnis zur Wissenschaft die unzähligen Konflikte über die Auswahl der relevanten Disziplin (der Singular legt diese problematische Verengung jedenfalls nahe) und der relevanten Erkenntnisse noch keineswegs ausgeräumt. Im besseren Fall entsteht daraus eine offene Diskussion. Zu beobachten ist leider häufig das Gegenteil. Es werden vermeintlich abschließende wissenschaftliche Erkenntnisse aus medizinischen Subdisziplinen, Ökonomie, Physik oder der Rechtswissenschaft vorgetragen, nicht selten mit dem Anspruch präsentiert, als eine Art Trumpf in der Auseinandersetzung zu fungieren. Es ist eine traurige Ironie: Ausgerechnet die Wissenschaft, ein Feld, dessen Wesen im Hinterfragen, Kritisieren, Verwerfen und Verbessern besteht, wird damit zu einem Bollwerk gegen das Hinterfragen, Kritisieren, Verwerfen und Verbessern gemacht.⁷

Die grundsätzliche Bejahung einer offenen Auseinandersetzung und die Einsicht, dass es sich um eine epistemologische und demokratische Notwendigkeit handelt, bedeutet keineswegs, dass man sich jeder Kritik über die Form der Auseinandersetzung enthalten müsste oder nicht sogar die Auseinandersetzung insgesamt als belastend empfinden dürfte. Man mag es mit Fug und Recht für anstrengend, bisweilen überfordernd halten, dass sowohl für als auch gegen einen Lockdown ein ungeordnetes Feuerwerk juristischer, pragmatischer, medizinischer, ökonomischer und ethischer Argumente vorgebracht wird, oder dass Argumente vermischt werden, Ebenen schief sind, und Äpfel mit Birnen verglichen werden. Allerdings dürfte wohl Einigkeit darüber bestehen, dass persönliche Angriffe der jeweils in Rede stehenden Sache nicht dienlich sind, dass Scheingefechte und Strohmargumente vielleicht für Zustimmung, aber nicht für Erkenntnis sorgen.

Zudem darf nicht vergessen werden, dass der Lockdown ein Gegenstand ist, der enorme konkrete Auswirkungen auf das Leben der meisten Menschen hat. Wie Covid-19 oder die Angst vor einer Ansteckung belastet der Lockdown viele Menschen physisch, psychisch, emotional und in lebenspraktisch-alltagsorganisatorischer Hinsicht in einem hohen Maße. Doch auch das Gegenteil kann der Fall sein, wenn der Lockdown als willkommene Unterbrechung oder Veränderung zum Besseren erlebt wird. Negative

7 (Schandl 2022).

wie positive Auswirkungen können zuvor eher schweigsame Menschen zu mehr oder weniger vehementen Wortmeldungen veranlassen, und umgekehrt betreffen sie potentiell auch Angehörige jener Gruppen, die ohnehin häufig an öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussionen beteiligt sind. Während der eine Politiker es als eine bedrückende Bürde empfinden mag, Entscheidungen treffen zu müssen, die sich möglicherweise auf Leben und Tod von Menschen auswirken, sieht ein anderer vielleicht vor allem die Chance, ein gutes Geschäft zu machen. Während die eine Wissenschaftlerin plötzlich viel mehr Care-Arbeit als vor dem Lockdown leisten muss, kann eine andere mehr Fördermittel und öffentliches Interesse für ihre Forschung generieren.

Grundsätzlich liegt der Gedanke nahe, dass die extreme Erfahrung des Lockdowns und die damit verbundenen Empfindungen ihren Niederschlag nicht nur in Positionen, sondern auch in der Art und Weise der Auseinandersetzung gefunden haben könnten. Auch diese Rahmenbedingungen, die den Hintergrund jeglichen Nachdenkens über den Lockdown bilden, wollen beachtet werden. Zugleich sind gerade sie ein entscheidender Beweggrund für das Schreiben dieses Buches. Denn insbesondere in einer derart aufgeladenen Situation besteht die Gefahr, das offene und kritische Nachdenken zu vernachlässigen und vermeidbare Fehler zu begehen. Je stärker sich dieser Zustand in Richtung einer Panik steigert, desto wahrscheinlicher werden verhaltensbedingte Kollateralschäden. Im Fall der Covid-19-Pandemie mögen diese Schäden weniger sichtbar sein, als etwa die Menschen, die erstaunlich regelmäßig in Fußballstadien oder bei anderen Großveranstaltungen zu Tode gequetscht und getrampelt werden.⁸ Sie sind deswegen aber nicht minder bedeutsam. Denn ebenso wie ein Aneinander vorbeireden oder ein autoritäres „Basta!“ kann eine solche Panik letztlich das Fundament einer liberalen Gesellschaft bedrohen.

Eine liberale Gesellschaft im Sinne der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bildet den übergreifenden normativen Anker der folgenden Betrachtungen. Fraglos gibt es *die* liberale Gesellschaft schlechthin ebenso wenig wie *den* einen Liberalismus. Doch welcher Interpretation und Ausgestaltung von Liberalismus man auch folgen möchte: Was die unterschiedlichen Ansätze eint, ist die Ablehnung eines Wahrheitsdefinitions- und damit eines Machtmonopols. Historisch wandten sich liberale Ideen gegen absolutistische Könige von Gottes Gnaden. Inzwischen haben sich die Ab-

8 Für eine Chronik der bekannteren Massenpaniken in Fußballstadien siehe (*Süddeutsche Zeitung* 2012).

1. Einleitung

solutismen gewandelt. Was über die Zeit gleich geblieben ist, ist das Gegenmittel. Es besteht darin, den Absolutheitsanspruch nicht zu akzeptieren und ihn damit ins Leere laufen zu lassen. Das impliziert sowohl kritische Fragen und öffentlich artikuliert Zweifel als auch die Selbstverständlichkeit, jeder und jedem eine eigene Meinung, eine persönliche Überzeugung zuzugestehen.

Dieses Fundament liberaler Gemeinwesen ist autoritären Regimen ebenso ein Dorn im Auge wie einigen Ideologien, seien sie religiös oder säkular grundiert. Auch wird es bisweilen von (mehr oder weniger großen Teilen) der Bevölkerung nicht geschätzt. Diese Entwicklung ist keineswegs neu, wie eine berühmt gewordene Episode aus der Frühzeit der US-amerikanischen Demokratie zeigt. In einem Brief an George Washington argumentiert der Offizier Lewis Nicola im Jahr 1782, dass die Teilung und Begrenzung von Macht Republiken zu schwachen Staaten mache, wogegen die Konzentration von Macht in einer Hand, wie man sie in Monarchien findet, diese Schwächen vermeide. Bei allen Fehlern und Schwächen einer Monarchie sei deren Energie für die Existenz eines Staates wichtiger als es die Weisheit einer Demokratie sein könne. „A monarch may often be governed by wise & moderate councils [sic], but it is hardly possible for large bodies to plan or execute vigorous ones.“⁹ Angesichts der unbestreitbaren Probleme des jungen Staates lässt sich aus dieser Vorrede zu einem sodann unterbreiteten Besoldungsplan ein ganz bestimmter Schluss ziehen.¹⁰

Die Argumentation Nicolas, dass Machtballung die Problemlösung sei, mag nicht nur kurzfristig, sondern grundlegend fehlerhaft sein (das Problem wird ausführlicher in Kapitel 5 erörtert). Trotzdem erfreut sie sich bis heute großer Beliebtheit. Das lässt sich u. a. an der Zustimmung zur Führerthese in Meinungsumfragen ablesen, der zufolge nur oder insbesondere einem starken Mann oder einer vergleichbaren Führungsfigur die Lösung der politischen Probleme zugetraut wird.¹¹ Auch der auf einen bestimmten deutschen Politiker¹² gemünzte Stoßseufzer, „Wenn das der Führer wüsste!“ beruht auf dieser Denkfigur. Einen etwas schwächeren Widerhall findet

9 (Nicola 1782).

10 Hintergrund von Nicolas Vorstoß waren längere Zeit ausgebliebene Soldzahlungen. Weil Nicola und seine Soldaten dafür mangelnde Kompetenzen der Bundesebene verantwortlich machen, sahen sie in einer größeren Machtkonzentration die Lösung.

11 (Ipsos 2019).

12 Adolf Hitler (1889–1945) wurde bekanntlich in Österreich geboren. Der Schwerpunkt seiner politischen Betätigung lag allerdings unzweifelhaft im deutschen Reich, weshalb er als deutscher Politiker bezeichnet wird.

die Auffassung in den Klagen über den föderalen Flickenteppich, die keineswegs einzig mit Blick auf die Pandemiepolitik erhoben werden.

Diese und andere im Ergebnis antiliberalen Wendungen mögen durch unterschiedliche Faktoren begünstigt werden. Im Falle Nicolas und seiner Soldaten waren es ausstehende Soldzahlungen und damit verbundene Zukunfts- und Existenzängste. Eine nicht mehr kritisch hinterfragte, diskursiv herausgeforderte oder rational aufgefangene Angst vor Seuchen zählt ebenfalls zu diesen Faktoren. Historisch betrachtet, befördert sie Entwicklungen wie Ausgrenzung, Intoleranz und soziale Spannungen ebenso wie staatlichen Interventionismus.¹³

Die Auseinandersetzung über den Lockdown oder allgemeiner über Optionen einer politischen Reaktion auf Epidemien und Pandemien mag anstrengend, bedrohlich, in vielerlei Hinsicht herausfordernd sein. Sie ist belastet mit der Vermischung von Ebenen, dem Kampf um Meinungshoheit und Einfluss, krankt an autoritären Wortmeldungen und der Nichtbeachtung von Standards des aufgeklärten Diskurses. Doch selbst die anstrengendste Diskussion ist der Abwesenheit jeder Diskussion vorzuziehen. Schließlich bedeutet diese vermeintliche Alternative im Klartext, dass die Argumentation insgesamt für eine gänzlich anders geartete Weise der Situationsbewältigung aufgegeben wird.

Mein Ziel ist es, mit diesem Buch zu einer aufgeklärten Diskussion und einem multiperspektivischen, sachlicheren und adäquateren Verständnis des Phänomens Lockdown beizutragen. Der Wunsch, damit der vielfach beklagten gesellschaftlichen Spaltung, zunehmenden Radikalisierung und Abwendung von der liberalen Demokratie etwas entgegenzusetzen, mag sehr optimistisch sein. Doch nimmt man die Möglichkeit ernst, dass der Umgang mit Pandemien keineswegs allein durch medizinische oder sonstige naturwissenschaftliche Erkenntnisse determiniert wird, sondern zu einem erheblichen Anteil durch Emotionen wie Angst geprägt ist, lässt sich diese Einsicht auch als Ansatzpunkt nutzen. Es drängt sich eine Analogie zur psychotherapeutischen Behandlung von Angststörungen auf. So, wie in der therapeutischen Auseinandersetzung das kognitive Wissen um potentiell verstörende Vorgänge wie Somatisierung oder Dissoziation diesen den Schrecken nehmen kann, so könnte ein besseres Verständnis des Lockdowns und vor allem der unterschiedlichen Sichtweisen auf ihn auch einer gesellschaftlichen, politischen oder individuellen Auseinandersetzung mit dem Lockdown zu einem Quäntchen mehr Ruhe verhelfen. In diesem Sin-

13 (Thießen 2015).

1. Einleitung

ne ist die Hoffnung, durch dieses Buch bessere Voraussetzungen für einen rationaleren, womöglich gar konstruktiveren Umgang mit der Bedrohung der Pandemie zu schaffen, vielleicht nicht unberechtigt.

1.3 Was dieses Buch nicht ist

Gegenstand des Buches ist es, Erkenntnisse aus unterschiedlichen Disziplinen zusammenzutragen, neue Erkenntnisse zu gewinnen und sie miteinander zu verknüpfen. Mit dem solchermaßen abgesteckten Arbeitsprogramm geht einher, dass dieses Buch vieles nicht leisten kann und will. Insbesondere bietet es weder eine Handlungsanweisung für die politische Bewältigung von Epidemien und Pandemien noch eine Lebenshilfe für die persönliche Bewältigung des Lockdowns. Am allerwenigsten ist es eine Bilanz desselben, in welcher Hinsicht auch immer.¹⁴

Den Anstoß zu diesem Buch und den darin angestellten Überlegungen gab der zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie ab März 2020 in allen deutschen Ländern verhängte Lockdown. Rückblickend ist oft vom ersten Lockdown die Rede. Seit seiner Verhängung werden bei Erscheinen des Buches mehr als drei Jahre vergangen sein. Ein Buch, das sich als politische oder private Handreichung verstünde, käme entweder zu früh oder zu spät.

Individuen, Vereine, Unternehmen, Schulen und Familien haben vielfältige Erfahrungen im tagtäglichen Umgang mit Beschränkungen und Verboten gesammelt. Unterdessen wechselten die Maßnahmen, mit der die Pandemie eingedämmt werden sollte, in ihrer Art, Intensität und Kombination. Die teilweise atemberaubend schnelle Veränderung der Rechtslage (vgl. Kapitel 3) hat häufig zu Verwirrung geführt: „Darf man eigentlich wieder ...?“, „Muss man noch ...?“ Dennoch haben sich neue Routinen entwickelt und viele Menschen haben kreative Wege der Kompensation und Bewältigung des Lockdowns ersonnen – im Austausch miteinander und ganz ohne Anleitung.

14 Das gilt selbst dann, wenn man eine Bilanz explizit als möglicherweise vorläufige Momentaufnahme versteht, die bei Bekanntwerden neuer Tatsachen gegebenenfalls anzupassen ist. Denn in jedem Fall verlangt eine Bilanz, dass sämtliche betrachteten Tatsachen kommensurabel sein oder gemacht werden müssen. Unabhängig von der Frage, ob das in Bezug auf den Lockdown sinnvoll oder überhaupt möglich ist, ist dies explizit nicht Anliegen der nachfolgenden Betrachtungen und Analysen.

Dass zur Eindämmung von Covid-19 bzw. SARS-CoV-2 neuerliche Lock-downs in Kraft gesetzt werden, erscheint inzwischen wenig wahrscheinlich. Was im Herbst 2021 politisch noch möglich war, war ein Jahr später nicht mehr mehrheitsfähig. Etwas Vergleichbares gilt für die Bevölkerung. Die anfangs deutliche Zustimmung zum Lockdown bzw. zu den einzelnen damit einhergehenden Beschränkungen und Verboten ist gesunken.¹⁵

Als ursächlich für diesen Einstellungswandel kommt einerseits ein verändertes Bedrohungsempfinden in Betracht, sei es durch Gewöhnung an die Situation, oder durch die beständige Mutation und damit veränderte Gefährlichkeit von SARS-CoV-2, durch die Möglichkeit von Immunisierungen oder durch die zunehmende natürliche Immunität der Population. Andererseits könnten negative Folgen des Lockdowns eine veränderte Einstellung hervorgerufen haben, etwa, weil sich das individuelle Empfinden einer Belastung mit zunehmender Dauer des Lockdowns oder auch anderer Einschränkungen durch Antipandemiemaßnahmen verstärkt hat. Möglicherweise treten negative Folgen auch erst mit zeitlicher Verzögerung auf bzw. werden zeitverzögert erlebt. Zudem könnte eine Rolle spielen, dass lockdownbedingte Belastungen anderer Menschen und negative Folgen, von denen man nicht selbst betroffen ist, verstärkt ins Bewusstsein treten.

Mit anderen Worten: Die Lockdowns sind vorerst Geschichte, sie stehen nicht mehr auf der politischen Tagesordnung. Das bedeutet keineswegs, dass neuerliche Lockdowns mit Gewissheit ausgeschlossen wären. Wie in jedem anderen Bereich des menschlichen Lebens auch passiert in der Politik bisweilen Unerwartetes, und wie in jeder anderen Hinsicht können Prognosen politischer Entwicklungen oder Entscheidungen sich als vollkommen unzutreffend herausstellen. Vor Gutgläubigkeit, Unfähigkeit, Einseitigkeit oder auch nur ordinärer menschlicher Fehlbarkeit sind weder Analytinnen und Kommentatorinnen noch das politische Personal selbst gefeit. Das trojanische Pferd und die britische Appeasementpolitik¹⁶ sind dafür ebensolche Beispiele wie die bis zum Jahresbeginn 2022 verbreitete Überzeugung, es werde nicht zu einem erneuten russischen Überfall auf die Ukraine kommen. Der berühmte Satz, dass niemand die Absicht habe,

15 (Blom 2020).

16 Das Münchner Abkommen mag auf britischer Seite mit der ernststen Hoffnung, auf diese Weise einen Krieg zu vermeiden, geschlossen worden sein. Angesichts der damals geringen militärischen Stärke Großbritanniens und des sich daraus ergebenden Zeitbedarfs für eine Aufrüstung ist in diesem Fall allerdings fraglich, ob eine kritischere Einschätzung der Lage zu einer anderen Politik geführt hätte bzw. hätte führen können.

1. Einleitung

eine Mauer zu bauen, ist zu einem Synonym nicht nur für die geringe Halbwertszeit, sondern sogar Verlogenheit der Aussagen von Politikerinnen und Politikern geworden.¹⁷ Doch ungeachtet der grundsätzlichen Ungewissheit erscheint ein erneuter Lockdown schwer vorstellbar, wenn nicht sogar undenkbar.

Ein Buch über den Lockdown kommt daher ganz offensichtlich zu spät, um die Politik der Covid-19-Eindämmung und die damit zusammenhängenden Entscheidungen für oder gegen einen Lockdown zu begleiten. Weil es nicht möglich ist, die Vergangenheit zu ändern, raten Pragmatikerinnen zum Blick nach vorn. Nicht umsonst enthält schon die Bibel eine eindruckliche Warnung, dass der Blick zurück versteinern, also handlungs- und lebensunfähig machen kann. Etwas weniger drastisch findet sich diese Einsicht in Redewendungen und sprichwörtlichen Ratschlägen, die dazu auffordern, keine Kraft im Sinnieren über Vergangenes und damit Unabänderliches zu vergeuden. Wer sich mit dieser Sichtweise nicht anfreunden kann und einen Blick zurück erwartet, wird in diesem Buch allerdings ebenfalls nicht (oder zumindest kaum) fündig. Der Grund dafür ist jedoch keine biblische Warnung, sondern einerseits eine persönliche Präferenzentscheidung, andererseits dem Faktum geschuldet, dass es für eine bilanzierende Betrachtung des Lockdowns zu früh ist.

Zwar waren viele Auswirkungen des Lockdowns zumindest dem Grunde nach vorhersehbar. Wer etwa binnen kürzester Frist den Schulunterricht von der Präsenzlehre auf Fernunterricht, und von Fernunterricht auf Wechselmodelle umstellt, muss mit Unterbrechungen und Einbußen rechnen. Insofern ist es erwartbar, dass ein Lockdown sowohl hinsichtlich des Bildungserfolgs als auch der sozialen Entwicklung der Schülerinnen negative Auswirkungen hat.

Das gilt aber weder für alle Auswirkungen noch für ihre konkrete Form oder ihr exaktes Ausmaß. So lässt sich nicht exakt prognostizieren, wie viel Stoff versäumt werden wird, wie viel des versäumten Stoffes nachge-

17 Selbstredend bedeutet diese Wahrnehmung nicht, dass die entsprechende Aussage tatsächlich eine Lüge, also eine bewusste Falschaussage war. Dies dürfte auch auf einen Tweet des Bundesgesundheitsministeriums vom 14. März 2020 zutreffen: „! Achtung Fake News! Es wird behauptet und rasch verbreitet, das Bundesministerium für Gesundheit / die Bundesregierung würde bald massive weitere Einschränkungen des öffentlichen Lebens ankündigen. Das stimmt NICHT! Bitte helfen Sie mit, ihre [sic!] Verbreitung zu stoppen.“ (Bundesgesundheitsministerium [@BMG_Bund] 2020) Bereits am übernächsten Tag waren die vermeintlichen Fake News jedoch Realität, vgl. Kap. 3.

1.4 Forschungsstand und Aufbau

holt werden kann (was exemplarisch die grundsätzliche Frage nach dem relevanten Enddatum einer jeden Betrachtung, Studie oder Bilanzierung aufwirft) und wie sich welche Kinder, welche Jugendlichen mit den wechselnden Situationen zurechtfinden. Daher ist es eine offene Frage, ob die negativen Effekte überwiegend kurzfristiger Natur sind, oder ob sie sich auch langfristig manifestieren werden. Nicht weniger spekulativ ist auch eine Auseinandersetzung mit möglichen positiven Folgen der lockdownbedingten schulischen Umstellungen, die etwa in einer größeren Selbstständigkeit oder Selbstorganisationsfähigkeit liegen könnten, oder in dem Bewusstsein, eine schwierige Situation erfolgreich bewältigt zu haben.

Ähnlich verhält es sich mit vielen anderen Sachverhalten, etwa den Geschlechterrollen, dem Sozialleben oder der Gesundheit und Entwicklung von Kleinkindern. Auch hier ist es möglich, einige Konsequenzen dem Grunde nach zu antizipieren. Es ist aber nicht auszuschließen, dass sich in den nächsten Monaten und Jahren gänzlich unvorhergesehene Effekte zeigen werden.

Statistische Daten, etwa über die Lebenserwartung, das Gesundheitssystem oder wirtschaftliche Entwicklungen, stehen jedoch regelmäßig erst mit zeitlicher Verzögerung zur Verfügung. Zudem werden nicht alle Daten laufend und vollständig erhoben. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe etwa wird in einem Fünfjahresrhythmus durchgeführt, dabei wird eine repräsentative Stichprobe von Haushalten befragt. Viele Analysen von Auswirkungen des Lockdowns, die auch auf statistische Daten zurückgreifen, können daher erst in den kommenden Jahren sinnvoll durchgeführt werden.

Somit weisen viele, sowohl prinzipielle als auch praktische Überlegungen, darauf hin, dass die in diesem Buch präsentierten Erkenntnisse, Gedanken und Schlussfolgerungen vorläufig sind und sich als unzutreffend erweisen können. Um aber zu dieser Einsicht zu gelangen neue Erkenntnisse gewinnen und Gedanken und Schlussfolgerungen verbessern zu können, müssen sie überhaupt erst an- und aufgestellt werden. Diesem Unterfangen widmet sich dieses Buch.

1.4 Forschungsstand und Aufbau

Ausgangspunkt meiner Überlegungen ist die Annahme, dass der Lockdown ein sehr komplexes Phänomen mit vielfältigen Auswirkungen ist. Es ist in meinen Augen unangemessen, ihn auf eine Methode zur Infektionsprä-

1. Einleitung

vention zu reduzieren, ausschließlich auf eine rechtliche Beurteilung abzustellen oder ihn lediglich anhand seiner ökonomischen Auswirkungen beurteilen zu wollen. Sowohl das Wissen um seine Genese als auch seine Implikationen können für sein Verständnis und damit eine fruchtbare Auseinandersetzung mit ihm hilfreich sein. Ein Streit um die richtige Perspektive oder die wichtigere Fragestellung ist daher in meinen Augen müßig.

Das gilt sinngemäß auch für eine mögliche theoretische Perspektive, der die vorliegende Untersuchung folgen könnte. So strukturierend oder aufschlussreich es sein kann, einem leitenden theoretischen Zugang zu folgen, so wenig zweckmäßig ist dies für das vorliegende Buch. Einerseits, weil die Unterschiede zwischen den Disziplinen so groß sind, dass sich schwerlich ein geeigneter Ansatz finden ließe. Andererseits, weil das Verfolgen eines theoretischen Zugangs den Blick im positiven, aber auch im negativen Sinne lenkt. Ebenso, wie eine Theorie zu neuen Einsichten verhelfen kann, kann sie auch dazu führen, dass Aspekte oder Zusammenhänge übersehen oder falsch interpretiert werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der menschlichen Tendenz, Muster zu erkennen, wo keine sind, Sinn zu stiften, wo dies nur unter Rückgriff auf Absurditäten möglich ist oder ein Narrativ zu konstruieren, wo der Zufall eine bessere Erklärung bietet, bergen Theorien oder vergleichbare Ordnungs- und Interpretationswerkzeuge eine große Verzerrungsgefahr. Dementsprechend greift dieses Buch auf viele Theorien, nicht nur auf eine zurück. Sollte durch den Verzicht auf eine übergreifende Theorie der Eindruck geringerer Konsistenz oder gar Willkür entstehen, erscheint das in diesem Fall als kleineres Übel.

Ausgehend von diesen Grundüberlegungen versuche ich, Argumente, Erkenntnisse und Gedanken mehrerer staatswissenschaftlicher Disziplinen zusammenzubringen. Grob umrissen, sind dies politische, juristische und philosophische Überlegungen zum Lockdown. An diesen klassischen (sub)disziplinären Grenzen orientiert sich auch der Aufbau des Buches. Das scheint auf den ersten Blick einen gewissen Widerspruch zu dem soeben formulierten Ziel darzustellen, zu einem umfassenderen, die Grenzen einer Disziplin oder Perspektive überwindenden Verständnis beizutragen. Überdies sind die dazu erforderlichen Abgrenzungen vielfach weder inhaltlich zwingend noch offensichtlich – bei welchem Argument etwa verläuft die Grenze zwischen verfassungsrechtlicher und ethischer Betrachtung?

Die Vorteile dieses Vorgehens überwiegen jedoch deutlich. So bekommt jede der hier vertretenen Disziplinen den Raum, der zur Entfaltung der jeweiligen Argumente erforderlich ist. Querbezüge werden nicht trotz, sondern wegen der getrennten Darstellung sichtbar (und Überlappungen

und Wiederholungen so gut als möglich durch Verweise reduziert). Und schließlich kann eine Struktur, mag sie auch Verbesserungspotential haben, zur Strukturierung von Gedanken und Debatten beitragen. Es bleibt zu hoffen, dass sich dies auch auf Auseinandersetzungen über den Lockdown, vielleicht sogar auf darüber hinausgehende Fragen der Politik gegenüber Pandemien überhaupt, übertragen lässt.

Die Darstellung eines Forschungsstandes entzieht sich wegen des gewählten multidisziplinären Zugangs der klassischen Form. Zugleich tragen die Neuartigkeit des Phänomens Lockdown, die raschen Veränderungen der Entwicklung der Pandemie sowie der Rechtslage zum Infektionsschutz und des Erkenntnisstandes zu Covid-19, zum Infektionsschutz sowie zum Lockdown und seinen Folgen dazu bei, dass sich schwerlich von einem Forschungsstand sprechen lässt. Überdies existiert keine einheitliche Abgrenzung des Forschungsgegenstandes. Nicht nur die Definitionen von Lockdown (vgl. Kapitel 3), sondern auch der Fokus von Artikeln und Forschungsprojekten richtet sich auf eine unterschiedliche Kombination von Pandemie, Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung, den Folgen beider und ähnliche Aspekte.

Insbesondere den frühen Publikationen, die in den Wochen und Monaten nach Beginn des ersten Lockdowns¹⁸ entstanden, sind Erschütterung und Verwirrung durch die Pandemie und die auf sie folgenden Reaktionen – nicht immer lässt sich zwischen diesen Aspekten unterscheiden – deutlich anzumerken. Im Vordergrund steht oft der Versuch einer Vergewisserung oder Orientierung.¹⁹ Einen starken Kontrast dazu bilden empirische Forschungsprojekte, die die Maßnahmen, die in der politischen Reaktion auf die Verbreitung von SARS-CoV-2 ergriffen worden sind, erfassen. Zu nennen sind hier der „Oxford Covid-19 Government Response Tracker“²⁰ sowie „Coronamet“²¹. Wenngleich ein deskriptives Ziel im Kern der Forschungsprojekte steht, so impliziert das Codieren der Daten eine gründliche Systematisierung und Definition des Untersuchungsgegenstandes.

Hinsichtlich analytischer Forschung zur Wirkung der angesprochenen Maßnahmen ist die Ergebnislage so disparat, dass man sich unwillkürlich an das Bonmot erinnert fühlt, man möge keiner Statistik trauen, die man nicht selbst gefälscht hat. Orientierung könnten daher Metastudien bieten,

18 Im internationalen Kontext ist zu beachten, dass das entsprechende Ereignis etwas früher oder später als in Deutschland stattgefunden haben kann.

19 (Gamba u. a. 2020), (Volkmer und Werner 2020).

20 (Hale u. a. 2021).

21 (Cheng, Barcelo, u. a. 2020).

1. Einleitung

die inzwischen zu mehreren Aspekten bzw. Maßnahmen vorliegen. Gleichwohl ist einschränkend zu beachten, dass die Belastbarkeit der Befunde in der Regel nicht hoch ist.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass physische Distanzierung etwa in der Form von Geschäftsöffnungsverboten, Reisebeschränkungen oder Ausgangssperren, häufig als *social distancing* bezeichnet, zu einer Reduktion von SARS-CoV-2-Infektionen führt. Welche Maßnahme welchen Effekt hat, welche Maßnahmenkombination aus der Sicht des Infektionsschutzes empfehlenswert ist, inwiefern verpflichtende Maßnahmen einer freiwilligen Kontaktreduktion überlegen sind, ist jedoch unklar.²²

Eine Metastudie zu schulbezogenen Maßnahmen – vom Händewaschen über das Lüften bis hin zu Schulschließungen – kommt zu dem Ergebnis, dass ein infektionsverhindernder Effekt gegeben sein könnte. Die Belastbarkeit des Befunds wird allerdings mit niedrig bis sehr niedrig angegeben. Daneben werden negative Begleiterscheinungen der Maßnahmen berichtet.²³ Ein ähnliches Problem weisen viele Studien zur elektronischen Kontaktnachverfolgung auf, sodass deren Nutzen als „weitgehend unbewiesen“ gelten muss.²⁴ Im Ergebnis unklar ist auch der Effekt physikalischer Maßnahmen wie Händewaschen oder Tragen von FFP-2-Masken oder medizinischen Masken. Insgesamt wird die Belastbarkeit der Aussage zwar als Stufe 3 auf einer vierstufigen Skala eingeschätzt. Allerdings ergibt sich kein Hinweis, dass das Tragen von Masken zum Infektionsschutz beiträgt.²⁵ Beachtlich ist in diesem Zusammenhang, dass viele der Studien, die Eingang in die Meta-Studie fanden, bereits vor 2020 durchgeführt worden sind und sich daher nicht auf Covid-19 beziehen, sondern ein breiteres Infektionsgeschehen untersuchen.

Eine belastbare Aussage zur Wirksamkeit der entsprechenden Maßnahmen lässt sich daher gegenwärtig noch nicht treffen. Eine positive Wirkung im Sinne der Infektionsverhinderung scheint, zumal mit Blick auf einen plausiblen Wirkmechanismus, möglich. Zugleich muss angesichts der Datenlage ebenfalls die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass sich die erhoffte Wirkung nicht oder jedenfalls nur in einem zu geringen Maße eingestellt hat. Nicht Gegenstand der empirischen Forschung, für eine über die empirische Analyse hinausgehende Bewertung des Lockdowns aber

22 (Sun u. a. 2022), (Chu u. a. 2020).

23 (Krishnaratne u. a. 2022).

24 (Anglemyer u. a. 2020).

25 (Jefferson u. a. 2023).

selbstverständlich wichtig ist die Frage, welche Erfolge hinsichtlich des Infektionsschutzes auf freiwilligem Wege erzielt werden können.

Das Bild großer Uneinheitlichkeit zeigt sich nicht nur im Bereich empirischer Arbeiten. Inzwischen sind umfangreichere Texte erschienen, die sich stärker um eine Einordnung oder Bewertung insbesondere der politischen Reaktion auf die Pandemie bemühen und die dies aus einer politischen, wenn nicht sogar politikwissenschaftlichen Perspektive tun. Auch hier gilt, dass nicht einmal eine einheitliche Tendenz der Bewertung auszumachen ist. Während Udo di Fabio in seiner „Coronabilanz“ kein unkritisches, aber auch Stärken und Erfolge der Coronapolitik konstatierendes Urteil fällt,²⁶ kommt Ulrike Guérot in ihrer Bewertung derselben Politik zu einem deutlich ernüchterteren Ergebnis.²⁷

Insbesondere für geistes- und sozialwissenschaftliche Disziplinen gilt jedoch, dass nach wie vor viele Überlegungen und Argumente nicht oder erst nach und nach in wissenschaftlichen Zeitschriften und Büchern zu finden sind, sondern primär in anderen, „schnelleren“ Medien wie Blogs, Tageszeitungen und Magazinen. Damit soll keineswegs behauptet werden, dass solche Beiträge nicht wissenschaftlich sein könnten, unabhängig davon, wie sehr sie etwa in Stil oder Länge von den Usancen ihres Faches abweichen mögen. Das wäre eine sehr oberflächliche Betrachtung und gerade mit Blick auf die Qualität und wichtige Rolle von Blogs als einem Medium wissenschaftlicher Verständigung absurd.²⁸ Es bedeutet allerdings, dass sich noch kein Kanon herausgebildet hat, und der Forschungsstand sich weiterhin schnell verändert. Das Manuskript des vorliegenden Buches wurde Ende 2022 abgeschlossen. Spätere Entwicklungen wurden nur ganz vereinzelt berücksichtigt.

Gegliedert ist das Buch in drei Teile. Während der erste Teil die Aufgabe einer erweiterten Einführung in das Thema übernimmt, widmen sich der zweite und dritte Teil der Analyse. Teil 2 ist dabei den Perspektiven der gesellschaftlichen Koordinationsmechanismen bzw. -arenen Politik, Wissen

26 (Di Fabio 2021).

27 (Guérot 2022).

28 Für die politische Theorie wären etwa der Theorieblog (<https://www.theorieblog.de/>) oder mit stärker moralphilosophischem Einschlag der Blog Philosophy, Ethics and Acadmia (<https://peasoupblog.com/>) zu nennen, auch der Verfassungsblog (<https://verfassungsblog.de/>) behandelt regelmäßig für die politische Theorie bzw. Philosophie relevante Fragen.

1. Einleitung

und Recht vorbehalten.²⁹ Teil 3 behandelt, einem spiegelbildlichen Aufbau folgend, mit Rechtsdogmatik, Politischer Philosophie und Ethik gewissermaßen ihre abstrakt-normativen Pendanten.

Im Einzelnen:

Der erste Teil des Buches besteht aus den Kapiteln Infektionsschutz (2.) und Lockdown (3.). In ihm wird mit dem historischen bzw. begrifflichen Hintergrund des Lockdowns die Grundlage für die weiteren Betrachtungen und Analysen gelegt. Das zweite Kapitel erinnert zunächst daran, welche allgegenwärtige Bedrohung von Krankheiten, zumal wenn sie sich zu Epidemien ausweiteten, noch bis in die jüngste Vergangenheit ausging. Es zeichnet die Entwicklung von Medizin und öffentlicher Gesundheitsfürsorge in Bezug auf Infektionskrankheiten nach und macht deutlich, dass viele Fragen, die sich in der Covid-19-Pandemie mit Wucht stellen, weder neu noch außergewöhnlich sind. Auch das abschließend detaillierter beschriebene Instrumentarium, welches das Infektionsschutzgesetz zur Verhütung und Eindämmung infektiöser Krankheiten bietet, fügt sich in diese Entwicklung ein.

Das dritte Kapitel bemüht sich um eine trennschärfere begriffliche Fassung des Lockdowns. Dazu betrachtet es historische Verwendungen des Ausdrucks Lockdown ebenso wie des Ausdrucks Shutdown, der zunächst ebenfalls sehr geläufig war. Überlegungen zu den Implikationen der jeweiligen Begriffe und möglichen Anknüpfungspunkten einer Definition machen deutlich, dass ein Lockdown nicht sinnvoll als ein eindimensionales oder objektiv messbares Phänomen verstanden werden kann. Zugleich ist ein geteiltes Begriffsverständnis für gelingende Kommunikation essentiell. Daher schlage ich eine Definition vor, die hinreichend vereindeutigend ist, um Verständigung zu ermöglichen, als auch interpretationsoffen genug, um für unterschiedliche Perspektiven und Ansätze zugänglich zu sein. Damit endet der erste Teil.

Der zweite Teil besteht aus den Kapiteln Politik (4.), Wissen (5.) und Verfassungsrecht (6.). Hier stehen jeweils faktisch-sachlich orientierte Zugänge im Zentrum.

29 Bisweilen ist anstelle von Koordination von Steuerung die Rede (vgl. Willke 2014). Ein Vorteil dieser Bezeichnung ist, dass durchaus vorhandene Hierarchien darin besser zum Ausdruck kommen. Ein Nachteil könnte sein, dass die Bedeutung solcher Hierarchien über- und der Einfluss von Koordination und Kooperation unterbewertet wird. Darüber hinaus hat der Begriff der Steuerung unvermeidlich eine teleologische Konnotation, weshalb er hier nicht verwendet wird.

Das vierte Kapitel, Politik, betrachtet vor allem die Genese des ersten Lockdowns, d. h. den Kontext sowie die Handlungen und Entscheidungen, die in den einschlägigen Verordnungen mündeten. Es lenkt die Aufmerksamkeit auf einige Faktoren, die möglicherweise bei der Entscheidungsfindung für einen Lockdown eine Rolle gespielt haben.

Kapitel fünf beleuchtet den epistemologischen und psychologischen Hintergrund sozialer Koordination und damit auch von Dynamiken und Entscheidungen, die zum (wiederholten) Lockdown geführt haben. Auffällig ist dabei, dass entscheidende theoretische Impulse zum Verständnis komplexer Koordinationsvorgänge von Wissenschaftlerinnen kommen, die man Randgebieten oder heterodoxen Strömungen der Volkswirtschaftslehre zurechnen kann. Ihre Erkenntnisse sind jedoch für politische Koordination nicht minder wichtig. Im weiteren Verlauf des Buches wird deutlich, dass daraus Lösungsansätze erwachsen, die in abgewandelter Form im Kapitel zur politischen Philosophie wieder auftauchen werden.

Kapitel sechs widmet sich verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Lockdown. Während nicht nur in der juristischen Fachdebatte die Herausforderung des Lockdowns als Abwägungsproblem verstanden wird, argumentiere ich, dass dieser gedankliche Schlüssel das Problem gar nicht aufschließen kann. Vielmehr handelt es sich hier in erster Linie um einen Konflikt unterschiedlicher Auswirkungen desselben Grundrechts. Ein Interessensausgleich ist in diesem Fall logisch nicht möglich. Das Erstellen einer Kosten-Nutzen-Bilanz ist dagegen normativ untersagt, wie der Vergleich mit dem Verfassungsgerichtsurteil zum Luftsicherheitsgesetz zeigt. Daraus ergibt sich als verfassungsrechtliche Bewertung, dass ein Lockdown nicht zulässig ist. Mit diesem Befund schließt der zweite Teil des Buches.

Der dritte Teil des Buches besteht aus den Kapiteln Rechtsdogmatik (7.), Politische Philosophie (8.) und Ethik (9.) Zunächst wird der Faden des juristischen Denkens unmittelbar wieder aufgegriffen. Kapitel sieben befasst sich mit rechtshistorischen, rechtsdogmatischen und rechtsphilosophischen Fragen, die nur punktuell auf die Rechtslage der Bundesrepublik bezogen werden. An mehreren Stellen beider rechtswissenschaftlicher Kapitel fallen Querbezüge zu anderen Strängen der Untersuchung ins Auge. So wird in Kapitel sieben deutlich, dass die epistemologischen Erkenntnisse aus Kapitel fünf auch für die Debatte um die Zulässigkeit der Folter höchst relevant sind. Die wohl unausweichliche ethische Grundierung verfassungsrechtlicher Gedanken über die Menschenwürde oder das Recht auf

1. Einleitung

Leben, die in Kapitel sechs zu erkennen ist, wird im späteren Kapitel neun zur Ethik wieder aufgegriffen.

Kapitel acht befragt zunächst klassische Ansätze der politischen Philosophie: Ist ein Lockdown aus ihrer Sicht geboten, verboten oder möglich? Anschließend wird das Potential neuerer Ansätze zur Rechtfertigung eines für alle verbindlichen Lockdowns ausgelotet. Hierbei spielen die menschliche Vernunft sowie die Kraft vereinten Wissens eine wichtige Rolle. Allerdings darf auch die bereits in Kapitel fünf angesprochene Begrenztheit des menschlichen Wissens nicht aus den Augen verloren werden. Berücksichtigt man dieses prinzipiell nicht lösbare Problem, ergeben sich interessante theoretische Implikationen, die auch unmittelbare Anknüpfungspunkte für die Praxis aufweisen.

Das neunte Kapitel widmet sich mit der ethischen Betrachtung gewissermaßen dem Elefanten im Raum. Ethische Argumente sind Bestandteil vieler Diskussionsbeiträge und Überzeugungen im Kontext des Lockdowns, dieses Buch bildet dabei keine Ausnahme. Nicht immer werden sie allerdings expliziert, was eine Auseinandersetzung mit ihnen schwierig macht. Kapitel neun versucht daher unter Berücksichtigung unterschiedlicher ethischer Theorien diesen Aspekt der Debatte zu systematisieren.

Ein Schlusskapitel fasst die gewonnenen Erkenntnisse in knapper Form zusammen. Dabei wird noch einmal deutlich, dass sich ein so tiefgreifendes Ereignis, wie ein Lockdown es darstellt, nicht sinnvoll verstehen lässt, wenn man nicht unterschiedliche Perspektiven berücksichtigt. Diese Einsicht hat eine unmittelbare Konsequenz für dieses Buch. Auch die hier unternommene Untersuchung des Lockdowns deckt nur einen kleinen Ausschnitt der möglichen Perspektiven ab. Das dadurch entstehende Bild des Lockdowns ist notwendig lückenhaft. Es bedarf der Ergänzung durch weitere Erkenntnisse aus jedweder Disziplin, um eines Tages ein angemessenes Verständnis eines derart umwälzenden Ereignisses entwickeln zu können. Dieses Buch leistet dazu einen Beitrag, nicht mehr und nicht weniger.