



DAS JAHR ALS FELLOW IM WISSENSCHAFTS-
KOLLEG IN LEMMATA. SPIEGELUNGEN DER
PANDEMIEERFAHRUNGEN 2020/2021
HANS MICHAEL HEINIG

Hans Michael Heinig, geboren 1971, ist Rechtswissenschaftler mit Arbeitsschwerpunkten in der Verfassungstheorie, dem Religionsrecht und der Sozialrechtstheorie. Studium der Rechts-, Geschichts- und Sozialwissenschaften in Hamburg, Hannover und Bochum. 1998 Erstes und 2004 Zweites Juristisches Staatsexamen, 2002 Promotion mit einer Arbeit zum deutschen Staatskirchenrecht und europäischen Religionsrecht, 2008 Habilitation an der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Seit 2008 Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insb. Kirchenrecht und Staatskirchenrecht an der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen, zugleich Leiter eines Forschungsinstituts in Trägerschaft der EKD. Einige typische Publikationen: *Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit*, 2008; *Die Verfassung der Religion*, 2014; *Prekäre Ordnungen*, 2018; *70 Jahre Grundgesetz*, 2019 (Hrsg. zusammen mit F. Schorkopf); „Verfassung im Nationalstaat“, in: VVDStRL 75 (2016), S. 65 ff.; „Religions- und Weltanschauungsfreiheit“, in: *Handbuch des Staatskirchenrechts*, 3. Auflage, 2020, S. 559 ff.; „Mit offenem Ausgang“, in: *FAZ* Nr. 74 vom 29. März 2021, S. 6. – Adresse: Georg-August-Universität Göttingen, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Kirchen- und Staatskirchenrecht, Goßlerstr. 11, 37073 Göttingen, Deutschland. E-Mail: ls.heinig@jura.uni-goettingen.de.

Archiv- und Bibliothekszugang. Schwierig in Pandemiezeiten. Der Bibliotheksservice des Wissenschaftskollegs ist legendär. Man findet in Deutschland keinen besseren Ort, um schnell und zuverlässig mit Literatur versorgt zu werden. Doch auch dieser profunde Dienst stößt im Lockdown an Grenzen. Erst recht erschwerte die Pandemie den verlässlichen Zugang zu Archivalien. Beworben hatte ich mich beim Wissenschaftskolleg mit

einem wissenschaftsgeschichtlichen Thema. Als sich im Oktober abzeichnete, dass der Archiv- und Bibliothekszugang problematisch wird, machte ich aus der Not eine Tugend und wechselte den Fokus: weg von der Wissenschaftsgeschichte, hin zu einem Themenkreis, zu dem ich immer schon mal mehr wissen wollte: Repräsentation und ihre Krisen. Welche Ideengeschichten liegen demokratischer Repräsentation zugrunde? In welchen Kontexten etablierte sich der Parlamentarismus? Was ist eigentlich gemeint, wenn von „Krise“ der Repräsentation die Rede ist? Welche Abhilfe wird vorgeschlagen? Wie stellt sich eine verfassungsrechtliche Perspektive auf Krisendiagnostik und mögliche Reaktion dar?

Bundesnotbremse. Als Rechtswissenschaftler mit einem Schwerpunkt im Verfassungsrecht kam man 2020/2021 um die Beschäftigung mit dem „Recht der Pandemiebekämpfung“ nicht herum. Zu Beginn der Zeit im Wissenschaftskolleg verarbeiteten wir, meine Wissenschaftscommunity, die bis dahin gemachten Erfahrungen; die Inzidenzen waren niedrig, und was im Herbst und Winter auf uns zukommen sollte, war noch unklar. Zeit also, verfassungsrechtliche Bindungen wieder in Erinnerung zu rufen und verfassungsrechtliche Maßstäbe nachzuschärfen. Die bundesrepublikanische Normalität vor COVID-19 war geprägt von einer recht zupackenden Grundrechtsbindung. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erlaubte eine engmaschige gerichtliche Kontrolle der Verwaltungspraxis. Die Konstitutionalisierung der politischen Ordnung ging so weit, dass eigentlich jeder gesellschaftspolitische Streit am Ende vor dem Bundesverfassungsgericht landete. Und *judicial self-restraint* ist dem Verfassungsgericht weitgehend fremd. Die Pandemie brachte neue Erfahrungen: Die Gerichte, gerade das höchste Gericht in Karlsruhe, hielten sich merklich zurück – und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erwies sich in der Anfangszeit der Pandemie, bei Unklarheit über Infektionswege, über Krankheitsverläufe, über die Gefährlichkeit, über Infektionsfolgen, als sehr grob wirkender Maßstab. Umso wichtiger werden dann, könnte man denken, Legitimationsfragen (→ Repräsentation – besonders in der Pandemie). Wenn schon die Grundrechtsprüfung nur „ausgedünnt“ erfolgt, wächst die Bedeutung organisationsrechtlicher Anforderungen. Deshalb geriet zunehmend die Praxis informeller Koordination zwischen Bundeskanzlerin und Ministerpräsidenten in die Kritik. Sollte nicht das Parlament statt der Regierungen wesentliche Grundentscheidungen treffen? Wie sollten Exekutive und Legislative in der Pandemie funktional zugeordnet werden? Könnten Landesparlamente rechtsverordnungsersetzende Gesetze erlassen? Und wo liegen Grenzen einer möglichen Parlamentarisierung? Einen Höhepunkt fand die Debatte im Erlass der sogenannten „Bundesnotbremse“, also des § 28b Infektionsschutzgesetz, im

April 2021. Neben dem klassischen Aufsatz (JZ 2020, S. 861 ff.) und Kongressbeitrag (digitale Sondertagung der Staatsrechtslehrervereinigung im April 2021) boten Zeitungsartikel (FAZ Nr. 245 vom 21.10.2020, S. 11), Blogs (Verfassungsblog, 2020/11/25) und Tweets (@hmheinig) das notwendig schnelle Format für eigene Interventionen.

Dienstagskolloquium. Gibt der Zeit am Wissenschaftskolleg einen Rhythmus. Unverzichtbarer Lernort. Fand ab Oktober nur noch digital statt. Bildet ungemein. Jede Woche Studium generale. Alsbald etablierten sich auch Rituale und festgefügte Rollen: Wer hat die Kamera an, wer aus? Es gab die beflissenen Immer-Fragen-Steller und die Zurückhaltenden. Natur- und kulturwissenschaftlicher Visualisierungsehrgeiz stieß auf PowerPoint-Verweigerung. Ein möglicher Preis der Pandemie: auch mal harte Kontroversen austragen zu können. Das geht sozialverträglich wohl nur, wenn man anschließend beim Lunch weiterdiskutieren, über sich lachen und gemeinsam ein Glas Wein trinken kann. Oder auch zwei.

Drachenblut. „Ich bin auf alles eingerichtet, ich bin unverletzlich geworden. Ich habe in Drachenblut gebadet, und kein Lindenblatt ließ mich irgendwo schutzlos. ... Meine undurchlässige Haut ist meine feste Burg“, heißt es am Ende der Novelle *Der fremde Freund* von Christoph Hein. Die Pandemie ließ die meisten von uns eine ganz andere Erfahrung machen. Wir haben eben nicht in Drachenblut gebadet. Wir sind unfassbar verletzlich. Mitten im Leben sind wir vom Tod umfängen, wusste schon Luther. Doch das abstrakte Wissen um die Kontingenz des Weiterlebens wird in der Seuche kollektiv konkret. Das lehrt Demut. Und empört. Das Aufbegehren gegen eine schicksalhaft verstandene *conditio humana* war immer auch Triebfeder der Wissenschaft. mRNA-Impfstoff ersetzt heutzutage Drachenblut. Das Gerangel um den Zugang zur Impfung war anfangs groß. Die intensiven und auch zähen ethischen, verfassungsrechtlichen und politischen Debatten um Impfpriorisierung erscheinen im Rückblick des Hochsommers 2021 wie aus einer anderen Welt. Die Praxis Dr. Kowalski eröffnete vielen Fellows den Zugang zum begehrten Piks. Andere reisten zwischendurch in die Heimat – das führte schneller zum Ziel. Unverletzlich sind wir nach der Impfung immer noch nicht. Aber wir fürchten weniger ums blanke Überleben. Der Mensch ist ein soziales Wesen. Reden, lachen, lieben, streiten, weinen, versöhnen – das geht auch im digitalen Raum, aber in Präsenz bekommt alles eine andere Intensität. So wie unser rauschendes Abschiedsfest, bei dem so manche(r) ausdrucksstark und ausgiebig tanzte, dem und der man das gar nicht zugetraut hatte.

Epistemische Macht. Thema des Buches, das bei mir den größten Eindruck im Laufe des Jahres hinterlassen hat: Alexander Bogner, *Die Epistemisierung des Politischen*, 2021. Als gemeinsame Mittagessen unter den Fellows wieder möglich waren, musste sich jeder und jede anhören, wie anregend ich das Buch fand, wie hilfreich, um pandemisch-politische Gegenwartskonflikte besser zu verstehen.

Förderstrategie der VolkswagenStiftung. Eigentlich soll man als Fellow ja alle anderen Verpflichtungen ruhen lassen. Aber manche will man einfach wahrnehmen. Etwa: als Mitglied des Vorstands der VolkswagenStiftung eine neue Förderstrategie mitentwickeln. Das Ergebnis intensiver Gespräche zwischen Forschungsausschuss und Geschäftsstelle der Stiftung kann sich sehen lassen: <https://www.volkswagenstiftung.de/unsere-foerderung/die-neue-förderstrategie-der-volkswagenstiftung>.

Gravelbikes. Neu entdecktes Bewegungsglück durch den Grunewald, entlang der Havelchaussee und rund um den Wannsee.

Homeschooling. Der Plan für die Zeit im Wissenschaftskolleg umfasste gewiss nicht, nebenbei den Schulstoff des Kindes zu unterrichten. Aber als es Mitte Dezember erneut ins Homeschooling ging, wurde offensichtlich, dass das deutsche Bildungssystem die Zeit seit dem ersten Lockdown nicht mit der Didaktik digitalen Lernens verbracht hat. Die Pandemie wirkte sich auf Kinderlose sehr anders aus als auf Familien. Das merkte man auch im Jahrgang. Die einen waren weit mehr mit Sorgearbeit in Beschlag genommen, als ihnen lieb war. Die anderen machten das Beste daraus, dass das Berliner Kulturleben brachlag und wenig Ablenkung vom konzentrierten Arbeiten bot. Die einen fühlten sich in ihrer Produktivität arg ausgebremst, die anderen erlebten einen Schreib-Boost. Der gemeinsame Nenner aller: Lieber die Pandemie als Fellow im Wissenschaftskolleg verbringen mit all diesen Freiheiten und Möglichkeiten, die immer noch blieben, als im Digitalunterricht an den Heimathochschulen. Es reichte, sich mit dem Homeschooling rumzuschlagen.

Lunch at home. Das Wissenschaftskolleg ist ohne den täglichen Restaurantbesuch, ohne den permanenten Austausch mit den anderen Fellows seiner Seele beraubt.

Netflix. Zufluchtsort im Lockdown, wenn das → Homeschooling bewältigt und die Tageslektüren beendet waren. Jedenfalls bevor die → Gravelbikes angeschafft wurden.

Repräsentation – besonders in der Pandemie. Was meint man eigentlich, wenn man von der Krise der Repräsentation spricht (→ Archiv- und Bibliothekszugang)? Das Beste am Wissenschaftskolleg war unter den gegebenen Bedingungen der Freiraum fürs Lesen und Schreiben. Wobei ich mehr gelesen und weniger geschrieben habe. Seit der Habilitation hatte ich nicht mehr so viele Bücher in kurzer Zeit gelesen. Nach und nach kam ich den Diagnosen auf die Spur: der Verlagerung der Politikformulierung in informelle Gremien und nicht majoritäre Institutionen, dem wachsenden politischen Desinteresse, der Erosion von Volksparteien, den neuen populistischen Bewegungen sowie autoritären Überformungen ehemals liberaler Demokratien. Die akademische Krisendiagnostik ist vielfältig und teilweise auch widersprüchlich. Beklagt werden Über- und Unterresponsivität der Politik infolge demokratischer Repräsentation, ihre soziale Selektivität, der Verlust republikanischer Gesinnung durch Professionalisierung der Politik, aber auch ein Akzeptanzverlust repräsentativer Demokratie infolge gesteigerter Partizipationsansprüche. Solche Ansprüche finden sich besonders in bildungsstarken Milieus, die von einer postmaterialistischen Werthaltung geprägt sind. Hier hat sich eine gewisse Skepsis gegenüber traditionellen Formen der Politikformulierung – der Parteien als Mittlerinstanzen, der *gatekeeper*-Funktion klassischer Medien, der kommunikativen Rückkopplungsprozesse eines parlamentarischen Regierungssystems – ausgebildet. Die Skepsis kann umschlagen in mildes oder auch exzessives Wutbürgertum, das so gesehen ein Mittelschichtphänomen und eine Erscheinung eigenwilliger Elitenskepsis ist – der politischen Elite schlägt Misstrauen aus den anderen Funktionsebenen entgegen. Es empören sich nicht die sozial Deprivierten, sondern die „Gebildeten unter den Verächtern“ der repräsentativen Demokratie. In Reaktion darauf sucht man alternative oder ergänzende Partizipationsmöglichkeiten. Lange Zeit wurde der Ausbau direktdemokratischer Willensbildungselemente (Volksbegehren und Volksentscheid) anempfahlen, doch hat sich inzwischen gezeigt, dass diese Instrumente andere Herausforderungen für die politische Repräsentation, ihre soziale Selektivität, eher verschärfen. Denn direkte Demokratie begünstigt diejenigen, die ihre Interessen eloquent artikulieren und die kampagnenartig politisch mobilisieren können. Die Moderations- und Ausgleichsfunktion von Volksparteien und Koalitionsregierungen entfällt hier. Momentan wird deshalb verstärkt mit Gremien experimentiert, deren Mitglieder aus der Bevölkerung ungeachtet ihrer Vorbildung und Fähigkeiten gelost werden (Bürgerkonvente). Ob solche Elemente der aleatorischen Demokratie die repräsentative Demokratie sinnvoll ergänzen können, wird sich zeigen. Ich persönlich bin skeptisch, weil Politik hier auf die Beantwortung von Sachfragen

reduziert wird, politische Opposition nicht mehr richtig adressierbar ist und offenbleibt, wer die „Entscheidungsarchitektur“ (Verfahren und Informationsfluss) der gelosten Gremien mit welcher Legitimation bestimmt.

Die Corona-Pandemie nun war keine Zeit, in der mit neuen Partizipationsformen experimentiert wurde. Im Gegenteil. Ausnahmesituationen wie eine Pandemie sind die „Stunde der Exekutive“, war allenthalben zu hören. Gefordert war in der ersten Infektionswelle zu weiten Teilen administratives Mini- und Midimanagement – und die Grundsatzzentscheidungen mussten gerade in der Anfangsphase der Pandemie unter extremem Zeitdruck auf prekärer Wissensbasis getroffen werden. Regierungen wurden zu den zentralen politischen Akteuren, die Parlamente spielten hingegen – zumindest zeitweise – in der öffentlichen Wahrnehmung eine nachrangige Rolle. Direkte Bürgerbeteiligung jenseits des klassischen Rahmens repräsentativer Demokratie wurde nicht praktiziert; selbst die traditionelle indirekte Teilhabe über die demokratische Öffentlichkeit blieb ungeachtet digitaler Möglichkeiten schwierig.

Unter diesem Eindruck diagnostiziert ein Teil der rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur eine Verschärfung der eh schon ausgemachten Krise politischer Repräsentation. Die Marginalisierung der Parlamente schreite abermals voran. Als Krisenindikator könne man das Aufkommen von außerparlamentarischen Protestbewegungen (Stichwort „Querdenker“) werten. Wer den Rechtspopulismus als Ausdruck eines Repräsentationsdefizits begreift, wird auch die rechtspopulistische Instrumentalisierung der Pandemie für globalisierungskritische, xenophobe, eliten- und expertenskeptische Positionen in die Negativbilanz der Repräsentation in der Pandemie einstellen.

Doch sollte man aufpassen, keinem verselbstständigten „Narrativ“ der Repräsentationskrise aufzusitzen: Das Krisenmanagement in Deutschland fand lange Zeit sehr hohe Zustimmungsraten in der Bevölkerung. Mehr Partizipation verlangte anfangs allenfalls eine kleine Minderheit. Nach der Akutphase der ersten Infektionswelle intensivierte sich zunehmend die parlamentarische Begleitung der Regierungsarbeit. Das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien des Deutschen Bundestages weist für COVID-19 über 4.000 Vorgänge aus, der Bundestag erließ 48 Gesetze mit thematischem Bezug. Die Regierung erhielt weit über 3.000 parlamentarische Fragen und Anfragen, über 400 Reden und Wortmeldungen im Plenum zu Aspekten der Pandemie sind vermerkt. Handlungsformen und Beratungsformate veränderten sich zudem – wenn auch zögerlich. Anfangs standen in der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit Pandemiefolgen im Wirtschafts-, Arbeits- und Rechtsleben im Vordergrund, während die Gefahrenabwehr

und Risikoprävention durch exekutive Rechtsetzung organisiert wurde. §§ 28, 32 InfSchG boten dafür eine sehr pauschal gehaltene Ermächtigungsgrundlage. Vorbehalten hatte sich der Bundestag zudem die Entscheidung darüber, ob eine epidemische Lage von nationaler Tragweite im Sinne des § 5 InfSchG vorliegt. Mitte November 2020 verabschiedete der Bundestag dann eine auf die COVID-19-Pandemie zugeschnittene Spezialnorm, § 28a InfSchG – wiederum in Verbindung mit § 32 InfSchG angelegt als Ermächtigung zu exekutivem Normerlass. Nachdem es in der informellen Koordination zwischen Bund und Ländern aus Sicht der Bundesregierung zunehmend schwierig bzw. unmöglich wurde, noch hinreichenden Konsens über die legislativen Grundlinien zu erzielen, wurden in der zweiten Aprilhälfte 2021 mit § 28b InfSchG schließlich unmittelbar anwendbare verhaltenslenkende Verbots- und Gebotsnormen für den Fall der Hochinzidenz (→ Bundesnotbremse) vom Bundestag verabschiedet. In der Gesamtschau wird man sagen können, dass der parlamentarische Gesetzgeber auf der Bundesebene sich zunächst auf Begleitgesetzgebung beschränkt hat und bei der legislativen Gefahrenabwehr und Risikoprävention spät und dann auch nur zögerlich tätig wurde. Zugleich nahm der Bundestag durch parlamentarische Beratung sowohl in den Regierungsfractionen als auch durch Plenardebatten und mittels der Ausschüsse seine Kontrollfunktionen gegenüber der Regierung wahr. Die Politik der Bundesregierung wurde durchgängig von einer parlamentarischen Mehrheit getragen. Diagnosen aus der Rechts- und Politikwissenschaft, die von einer krisenhaften Entparlamentarisierung der Corona-Politik sprechen und dadurch bedingt von einer Verschärfung bestehender Repräsentationskrisen, könnten deshalb unbotmäßig pauschalisieren. Man müsste zumindest verschiedene Pandemiephasen unterscheiden. Meine Vermutung ist, dass eine aktivere Rolle der Parlamente bei der Normierung der Gefahrenabwehr und Risikovorsorge keinen wesentlichen Einfluss auf die Langzeittrends, die unter dem Label „Repräsentationskrise“ firmieren, gehabt hätte. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob es nicht klug gewesen wäre, frühzeitiger die besonderen Leistungen parlamentarischer Gesetzgebung zu nutzen; ich nenne nur die unmittelbare demokratische Legitimation, die deliberativen Verfahrenselemente, die Integration von multiperspektivischer Fachexpertise und von politischer Opposition in den Beratungsprozess, die spezifische Form von Öffentlichkeit, die formalisierten Entscheidungsverfahren, die Anwendung des Mehrheitsprinzips. Damit eng verbunden ist die Überlegung, dass eine stärkere parlamentsgesetzliche Anleitung der Corona-Politik auf Bundesebene auch die exekutiv-föderale Verflechtung der Pandemiepolitik ermäßigt hätte. Die wird demokratietheoretisch zum Problem, wenn demokratische Verantwortung

für das Wahlvolk nicht mehr präzise adressierbar ist, wenn also unklar ist, auf welcher Ebene welche politische Mehrheit sich ändern müsste, um durch Wahlentscheidungen eine andere Politik zu bewirken. In der Situation befanden wir uns in Deutschland zwischenzeitlich allemal.

Staatsleistungen. Manche Themen nimmt man aus dem „eigentlichen“ Leben ins Wissenschaftskolleg mit. Die Ablösung von Staatsleistungen war so ein Thema. Nach mehr als 100 Jahren wurde erstmals ein ernsthafter Gesetzentwurf zur Verwirklichung des Verfassungsauftrags im Parlament diskutiert. Die Anhörung im Bundestag, an der ich als Sachverständiger teilnehmen durfte, fand natürlich auch nur digital statt (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw15-pa-innen-staatsleistungen-829020>). Sie zeigte anschaulich die hohe Dynamik in der religionspolitischen Ordnung. Mit dem gesellschaftlichen Wandel verändert sich auch das juristisch-normative Vorverständnis. In der politischen Praxis wurde aus dem Verfassungsgebot der Ablösung über viele Jahrzehnte ein Tabu. Das hat sich inzwischen aufgelöst. Die Dynamik bleibt hoch: Welche Entschädigung geht mit der Ablösung einher? Was sind die verfassungsgebotenen Kriterien: Leistungsäquivalenz oder bloß angemessene Entschädigung? Und was ist schon angemessen angesichts von Vermögensverschiebungen, die bis in die Reformationszeit zurückreichen? Manche Themen nimmt man aus dem Wissenschaftskolleg auch wieder mit. Das Thema Staatsleistungen etwa. Der Gesetzentwurf scheiterte, alle Fraktionen im Bundestag versprechen Wiedervorlage nach der Bundestagswahl im September.

Teufelssee. Nächstgelegene Badestelle in heißen Berliner Sommern und Schaubühne für Charakterdarsteller der modernen Großstadt.

Universitätsgovernance. Noch so ein Thema, das ich aus Göttingen mitbrachte. Nach dem Misserfolg im Exzellenzwettbewerb und einem krachend gescheiterten Verfahren zur Neubesetzung des Universitätspräsidiums schien es an meiner Heimatuniversität an der Zeit, sich etwas grundlegender Gedanken zur Universitätsgovernance zu machen. Das passte gut zu meinem Interesse an Repräsentationsfragen. Ist nicht der dysfunktional agierende akademische Senat sinnbildlicher Ausdruck einer Krise der Repräsentation in der funktionalen Selbstverwaltung? Arbeitsgruppen konstituierten sich, Papiere wurden geschrieben, Workshops abgehalten, Reformagenden entworfen. Die zuweilen klebrige Wirklichkeit der zwischen identitätspolitischen Konflikten, Reputationswettbewerb und

Turboökonomisierung hin und her gerissenen Gruppenuniversität lässt sich leider nicht so einfach abstreifen. Was in Erinnerung bleibt, ist zumindest dieses Zitat: „An easily governed university is no university at all“ (Boulton/Lucas, „What are Universities for?“, 2008, S. 15).

Villa Walther. Neue Heimat auf Zeit. Eine Wohnung hoch oben in den Baumwipfeln mit Blick auf gleich zwei Seen. Wie vermisse ich doch die Geräusche, die Kinder bei Sprungübungen auf ihrem Roller machen.

Wissenschaftsgeschichte des Religionsrechts zwischen 1890 und 1960. Blieb einstweilen ungeschrieben; → Archiv- und Bibliothekszugang. Aber das Thema „läuft nicht weg“.

Zoom. Fluch und Segen. Mehr ist dazu nicht zu sagen.